



**ANAFAP**

Asociación  
Nacional  
de AFAP

## **REFORMA PREVISIONAL:**

## **VISIONES, EXPECTATIVAS Y FUTURO**

**2022**



## Contenido

---

Prólogo desde ANAFAP	04
Introducción	06
Entrevistados	07
1. La reforma jubilatoria previa	11
2. La evolución de los actores del sistema	13
3. Los aspectos de la reforma que quedaron en el debe y son pasibles de mejora	14
3.1 ¿Un problema que no se tuvo en cuenta? Las cajas paraestatales y los servicios de retiros	17
4. La evaluación de las propuestas de la Comisión de Expertos en Seguridad Social	19
5. Un regulador y supervisor de todo el sistema jubilatorio	26
5.1 ¿Quiénes deberían estar en el ente regulador?	31
6. El desafío de lograr un consenso para la reforma previsional	32
Referencias	37



**REFORMA PREVISIONAL:**  
VISIONES, EXPECTATIVAS  
Y FUTURO.

2022

## Prólogo desde ANAFAP

---

La Asociación Nacional de AFAP de Uruguay (ANAFAP) ha enfocado su actividad desde 2016 en el desarrollo y divulgación de elementos que entendemos sustanciales para el desenvolvimiento del Sistema Mixto de Seguridad Social. Uruguay cuenta con una gran fortaleza en comparación con otros países de la región, ya que por su amplio nivel de cobertura y por la relativa suficiencia de las prestaciones que paga se lo define como un sistema exitoso. Sin embargo, desde hace un tiempo se evidencia la necesidad de pensar a largo plazo por el componente de su sostenibilidad financiera, de manera de poder asegurar el mantenimiento del contrato social previsional en la mayor parte de sus términos.

Los sistemas previsionales por definición tienen un horizonte de acción prolongado. Por tanto, las mejores reformas muchas veces no son evidentes y raramente son necesarias en la década en la que se discuten. Las peores reformas son aquellas que revisten carácter urgente, cuyas medidas tienen un conjunto de opciones muy acotado y que claramente no son solo impopulares, sino que afectan prestaciones ya convenidas.

Uruguay se perfila en la discusión de una reforma previsional potencialmente ambiciosa, con un espectro de medidas amplio y con desafíos profundos.

Latinoamérica se ha visto impactada por la polarización, por la atomización de opiniones divergentes, poco interesadas en los grandes acuerdos nacionales. El populismo y la búsqueda de soluciones lineales, fáciles y complacientes han estado a la orden del día para encarar temas complejos, estratégicos o multidimensionales. Obviamente, esto ha sumido a varias sociedades en discusiones públicas difíciles de encauzar, en la discordia, y en la incapacidad de alcanzar acuerdos de largo plazo.

En ese contexto, ANAFAP se ha puesto el desafío de aportar con un trabajo testimonial, que dé cuenta de la visión que tienen personas muy relevantes en el pensamiento uruguayo respecto del trabajo que ha realizado la Comisión de Expertos en Seguridad Social como forma de explicitar y brindar un espacio de conversación pública de este tema.

Para ello, confiamos en un periodista como Fabián Tiscornia, cuya trayectoria le ha permitido relevar de primera mano las opiniones sobre diferentes elementos y realizar una síntesis acerca de dónde hay consensos, dónde hay diferencias y qué expectativas tienen los diferentes actores.

Como ANAFAP no suscribimos ninguna de las afirmaciones que aparecen en el presente trabajo. La propuesta es entender la amplitud de posiciones y expectativas respecto de la potencial reforma previsional y hacer una exposición pública de las mismas.



Queremos agradecer a aquellos que participaron en la indagación, que con sus aportes esperamos que ayuden a la población general a entender más sobre los desafíos de este tipo de procesos.

También corresponde comentar que la invitación fue realizada a muchas otras personas tratando de preservar la ecuanimidad en las perspectivas. Pese a los esfuerzos realizados, muchos actores del ámbito político prefirieron no aportar sus visiones previo a la discusión parlamentaria.

Uruguay es un país reconocido por su estabilidad, el nivel de su democracia, la seriedad de su discusión parlamentaria y por el compromiso con las políticas públicas adoptadas. Desde estas fortalezas es que debemos apoyar y aportar a quienes tienen la responsabilidad de construir un marco para el desarrollo de la seguridad social.

## Introducción

---

El 5 de agosto de 2017, al cerrar el X Congreso del Colegio de Contadores, Economistas y Administradores, el entonces ministro de Economía y Finanzas, Danilo Astori, dijo que sería necesaria “una reforma del sistema previsional que tome nota de la composición demográfica de la población uruguaya y la evolución de las relaciones de actividad y pasividad”. Pero con las elecciones de 2019 a la vista, el planteo quedó allí. De cara a la segunda vuelta de las elecciones de noviembre de 2019, los partidos Nacional, Colorado, Cabildo Abierto, Independiente y De la Gente firmaron un acuerdo denominado “Compromiso por el país”, en el que uno de los puntos era encarar una reforma de la seguridad social. “Iniciar un proceso que conduzca a una reforma de la seguridad social con sólida base técnica y amplio apoyo político, con el fin de lograr un sistema previsional moderno, financieramente sostenible y menos dependiente de los tiempos políticos, que vele especialmente por los pasivos con mayores niveles de vulnerabilidad”, fue la promesa.

Ya en el gobierno, esta coalición de partidos plasmó ese compromiso en la Ley 19.889 de Urgente Consideración. En el artículo 393 se estableció la creación de una Comisión de Expertos en Seguridad Social (CESS) para analizar fortalezas y debilidades del régimen actual, así como impactos de la dinámica demográfica y la automatización de puestos de trabajo. También se mandató a la CESS a “formular recomendaciones de opciones de reforma de los regímenes previsionales”, teniendo en cuenta aspectos como “brindar razonable seguridad de ingresos”, la “sustentabilidad de mediano y largo plazo”, “sesgos generacionales”, establecer “períodos de transición sobre la base del respeto de derechos adquiridos” y la “tributación asociada a las prestaciones”.

La CESS fue conformada en noviembre de 2020 y sus 15 integrantes presentaron al Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Oficina de Planeamiento y Presupuesto -con un miembro cada uno-, Partido Nacional -dos miembros-, Partido Colorado -dos miembros-, Cabildo Abierto -un miembro-, Partido Independiente -un miembro-, Frente Amplio -tres miembros-, cámaras empresariales -un miembro-, PIT-CNT -un miembro-, Organización Nacional de Asociaciones de Jubilados y Pensionistas del Uruguay (ONAJPU) -un miembro-. Fue presidida por Rodolfo Saldain (Partido Nacional), quien fue coautor de la reforma previsional anterior y fue presidente del Banco de Previsión Social (BPS).

La comisión mantuvo 80 audiencias con unas 280 personas de diferentes organizaciones de la sociedad civil, y asistió a más de 30 actividades académicas en las que participaron al menos 84 especialistas nacionales e internacionales.

Con esos insumos produjo dos informes, uno de Diagnóstico del Sistema Previsional Uruguayo (marzo de 2021) y otro de Recomendaciones para la Reforma del Sistema Previsional Uruguayo (noviembre de 2021), ambos aprobados por mayoría. Este último, es la base para la elaboración del proyecto de ley de reforma previsional.

En ese contexto, ANAFAP decidió consultar referentes económicos y políticos para conocer sus visiones sobre la reforma jubilatoria anterior (capítulo 1), la evolución de los actores del sistema previsional (capítulo 2), los aspectos que quedaron en el debe y son pasibles de mejora (capítulo 3), las propuestas de la CESS (capítulo 4), la nueva figura propuesta de un regulador-supervisor de todo el sistema previsional (capítulo 5) y lo que se necesita para llegar a un consenso de cara a la reforma previsional (capítulo 6). Hay coincidencias sobre algunos puntos, diferencias en otros, nuevas ideas por fuera de lo que señalan los informes de la CESS, y hasta propuestas de cómo instrumentar algunas de las recomendaciones.

Las entrevistas fueron realizadas en forma presencial y en algunos casos a través de la plataforma de videollamadas Zoom. Solo una entrevista tuvo sus respuestas por correo electrónico.

A continuación se presenta un perfil de los referentes entrevistados y luego se incluye un resumen de sus visiones capítulo por capítulo.

## Entrevistados



### Isaac Alfie

Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Es economista, contador público, docente y político perteneciente al Partido Colorado. Desde el 1º de marzo de 2020 ejerce como director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). Entre 2003 y 2005 se desempeñó como ministro de Economía y Finanzas en el gobierno de Jorge Batlle. Previamente, desde 1995 hasta 2003 fue jefe de la Asesoría Macroeconómica del Ministerio de Economía y Finanzas y tuvo un rol clave en la reforma de la seguridad social de 1996. Tiene publicaciones sobre seguridad social, evasión de impuestos, mercado laboral, seguro de desempleo, gastos en salud, racionalización del gasto público y personal.

**Pablo Rosselli**

Socio de Exante. Economista egresado de la Universidad de la República, tiene un Master en Economía por la London School of Economics. Es socio de Exante, una firma de profesionales que brinda asesoramiento económico y financiero. También es director de Enseña Uruguay. Anteriormente, fue socio de la consultora Deloitte desde 2011 hasta 2019. 2003 fue jefe de la Asesoría Macroeconómica del Ministerio de Economía y Finanzas y tuvo un rol clave en la reforma de la seguridad social de 1996. Tiene publicaciones sobre seguridad social, evasión de impuestos, mercado laboral, seguro de desempleo, gastos en salud, racionalización del gasto público y personal.

**Virginia Romero**

Presidenta de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios (Cjppu). Es contadora pública y licenciada en Administración por la Universidad de la República. Fue electa presidenta de la Cjppu por el período 2021-225. Fue presidenta del Colegio de Contadores, Economistas y Administradores del Uruguay (Cceau) y trabajó durante 25 años en el Banco de Previsión Social (BPS).

**Mariana Pomiés**

Directora de la Consultora Cifra. Es magíster en Administración de Empresas por la Universidad ORT Uruguay, Diplomada en Metodología de la Investigación Cuantitativa y Cualitativa por la Universidad de Salamanca (España), y Licenciada en Sociología por la Universidad de la República. Es socia directora de la Consultora Cifra desde el año 2013, y docente de la Universidad Católica y de la Universidad de la República.





### **Adolfo Garcé**

Político y docente universitario. Es doctor en Ciencia Política. Se desempeña como docente e investigador en el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República, donde se ha especializado en el estudio sobre la difusión de ideas y el rol de los técnicos en este ámbito. Es autor de numerosas obras de consulta en materia de análisis político y electoral.



### **María Dolores Benavente**

Presidenta de la Academia Nacional de Economía. Es economista y presidenta del Consejo Directivo de la Academia Nacional de Economía. Fue gerente general de UniónCapital AFAP desde el año 2009 hasta julio de 2021, cuando decidió retirarse para dar paso a las nuevas generaciones. Asumió la presidencia de la Asociación Nacional de AFAP (ANAFAP) en el período 2018-2019. Fue vicepresidenta de República AFAP entre 1996 y 2004, docente y asesora económica de la Cámara Nacional de Comercio y Servicios entre 1979 y 2012, y consultora de organismos internacionales y empresas privadas.



### **Pablo Ferreri\***

Coordinador de la Comisión de Inversiones de la Intendencia de Montevideo Contador público por la Universidad de la República, político perteneciente al Frente Amplio. Fue subsecretario del Ministerio de Economía y Finanzas durante el segundo mandato de Tabaré Vázquez (2015-2020). Se desempeñó como director general de Rentas de la Dirección General Impositiva (DGI) entre 2010 y 2014. Desde marzo de 2021, es coordinador de la Comisión de Inversiones de la Intendencia de Montevideo.

**José Antonio Licandro Goldaracena**

Asesor del Directorio del Banco del Central del Uruguay (BCU). Egresado de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de la República. Magister en Economía Aplicada. Fue Intendente de Regulación Financiera de la Superintendencia de Servicios Financieros del Banco Central del Uruguay (BCU) desde 2012 hasta noviembre de 2021, cuando fue designado asesor del Directorio. Entre otros roles, en la Superintendencia tenía la regulación de las AFAP.

Otros referentes a los que se contactó o intentó contactar, sin recibir comentarios para incluir.

**Danilo Astori**

Ex vicepresidente de la República y ex ministro de Economía Finanzas.

**Mario Bergara**

Ex ministro de Economía y Finanzas y ex presidente del Banco Central.

**Álvaro García**

Ex ministro de Economía y Finanzas y ex director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

**Enrique Iglesias**

Ex canciller, ex presidente del Banco Interamericano de Desarrollo y ex secretario general iberoamericano.

**Luis Alberto Lacalle Herrera**

Ex presidente de la República.

**Julio María Sanguinetti**

Ex presidente de la República.

\*Realizó algunos comentarios más generales sobre el tema, pero prefirió no responder sobre puntos específicos hasta que no estuviese el proyecto de ley de reforma de la seguridad social. "Recién con ese proyecto arriba de la mesa podremos opinar sobre aspectos concretos", señaló. Estos comentarios fueron vía correo electrónico.

## 1

## La reforma jubilatoria previa

---

En 1995 una reforma del sistema previsional uruguayo consagró un nuevo régimen, denominado mixto. Por un lado, se mantuvo el sistema de reparto administrado por el Banco de Previsión Social (BPS) y por otro se creó un sistema de capitalización individual a ser administrado por las AFAP, que tendrían como cometido invertir y rentabilizar los aportes de los trabajadores. En la base de ambos pilares se incorporó un elemento sustancial como la historia laboral, repositorio formal de la trayectoria contributiva de cada persona y sustitución del sistema de testigos.

Esa solución fue “una innovación mundial”, señaló el actual director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y en aquel entonces director de la Asesoría Macroeconómica del Ministerio de Economía y Finanzas, Isaac Alfie. “Fue algo bastante creado por nosotros. Es más, los que estuvimos ahí en el medio sabemos que los organismos internacionales no querían, preferían una cosa mucho más como Chile básicamente, como Perú”.

En ese sentido, Adolfo Garcé, doctor en Ciencia Política, docente e investigador en el Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales, señaló que fue una “reforma a la uruguayana”.

“No somos extremistas, no nos fuimos al sistema de reparto ni al sistema de capitalización individual como hizo Chile, a pesar de que en aquella época era la moda”, dijo el ex intendente de Regulación Financiera del Banco Central (BCU), José Antonio Licandro.

A 27 años de aquella reforma, los distintos referentes políticos y económicos la evalúan como un paso en la dirección correcta, porque dio sostenibilidad económico financiera al sistema. Además, resistió la crisis de 2002 y eliminó la discrecionalidad y los “favores políticos” al introducir la historia laboral, entre otros aspectos.

Garcé señaló que la reforma “resistió la prueba del tiempo y la alternancia de partidos políticos en el gobierno”.

“Si no hubiera sido positiva, no habría sobrevivido tantas décadas, porque tiene casi 30 años”, expresó el ex intendente de Regulación Financiera del Banco Central y resaltó que el sistema de capitalización individual “funciona bien”.

La magíster en Administración de Empresas, licenciada en Sociología y directora de la consultora Cifra, Mariana Pomiés, indicó que tras la reforma “tenemos un sistema híbrido público-privado que es un muy buen sistema comparado con lo que pasó en otros países”.

Para la ex gerente general de UniónCapital AFAP y ex presidenta de la Asociación Nacional de AFAP, María Dolores Benavente, “lo más importante” que logró la reforma de 1995 fue posibilitar la “sostenibilidad” del sistema, ya que previamente “todas las proyecciones daban un colapso”.

En esa línea, Licandro planteó que eso fue posible por “los cambios paramétricos que se hicieron en aquella época, que como siempre son amargos. Si bien no se tocó la edad mínima jubilatoria, se tocó la tasa de reemplazo, los años de aportes”.

Benavente dijo que otro logro es que “por primera vez hay un ahorro de los uruguayos” a través de las AFAP y se rompió “el mito de que los uruguayos no ahorran”.

Al 30 de abril de 2022, el Fondo de Ahorro Previsional tenía el equivalente a US\$ 19.425 millones.

El economista y socio de la firma de servicios profesionales Exante, Pablo Rosselli, coincidió en la importancia de la reforma al “devolverle sostenibilidad económica financiera a un sistema que había sido fuertemente afectado por las tendencias demográficas y por la reforma constitucional de 1989 -que es justo decir que en buena medida lo que intentó fue evitar el manejo discrecional de las pasividades por parte del Poder Ejecutivo de cada momento- que estableció un mecanismo de ajuste de pasividades que le generó al sistema un salto en escalón”. A eso agregó el haber introducido un “pilar de capitalización”.

La presidenta de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios (Cjppu), Virginia Romero, comentó que la reforma trajo “muchas ventajas, en el sentido de que las aportaciones quedaron no en el nivel básico de solidaridad intergeneracional, sino que permite ahorros a las personas que tienen mayores ingresos, siempre asegurando un mínimo”.

Otro aspecto que destacó Romero fue el surgimiento de “la historia laboral”, que “favorece a que el trabajador esté permanentemente en planilla para generar sus derechos, y no como antiguamente, cuando iban, declaraban con testigos y se les validaban periodos que verdaderamente no habían aportado”.

Esto también fue resaltado por Licandro. “Antes para jubilarte, tenías que ir con la tarjetita de un político que te moviera el panorama. Eso se terminó” con la historia laboral, si bien hubo “flexibilizaciones en 2008 que no fueron buenas” como “reconocer años de aporte con volver a utilizar la declaración jurada, que eso había quedado clausurado por la reforma del 95”.

Alfie fue tajante. “La reforma cumplió su objetivo. De hecho, todavía no habría que hacer ninguna reforma. Si se hubieran mantenido los parámetros iniciales, todavía tendríamos que estar pensando en cómo adecuar

ciertas cosas, quizás más sobre la parte del régimen de acumulación de ahorro que sobre el BPS. Pero los cambios introducidos en el año 2008 (baja de años de aportes requeridos de 35 a 30 y flexibilizaciones) y algunas resoluciones administrativas del BPS, nos presionaron mucho sobre la parte BPS”, afirmó.

“Después tenemos las otras, las paraestatales y los dos fondos militar y policial, que tienen otras evaluaciones”, agregó.

## 2

### La evolución de los actores del sistema

---

Garcé evaluó que instituciones como las AFAP y el BPS se “fortalecieron” tras la reforma. Indicó que las AFAP “no estuvieron ajenas a los ruidos del debate público y a los reclamos que hacían los actores más críticos, y pienso en el Frente Amplio, pero pienso sobre todo en el movimiento sindical” y “fueron haciendo ajustes marginales, pero ajustes al fin”.

Alfie señaló que el BPS “ha trabajado razonablemente bien, dentro de las limitaciones que tiene el sector público. Naturalmente, que el progreso de la informática y determinadas cosas ha hecho que todos aquellos trámites horrorosos y demás, de alguna manera se fueran aliviando y hoy es bastante ágil”.

Agregó que “lo único que el BPS no cumple, es que no nos envía los reportes de cuánto aportamos y los sueldos declarados. Uno lo ve por el reporte de la AFAP, los que tenemos AFAP, pero el BPS no lo envía”.

Con buena parte de esa visión concordó Rosselli, ya que evaluó que el BPS “ha recorrido un camino muy importante de modernización”. Por otro lado, remarcó que las AFAP “notoriamente tienen equipos muy profesionales de gestión de sus portafolios, son un actor importante en el financiamiento de la inversión en el Uruguay. Creo que esas son cosas sobre las cuales vale la pena seguir avanzando y construyendo”.

También Licandro apuntó que las AFAP “han funcionado muy bien” y eso se debe a que “tienen un régimen de incentivos” y “son los únicos que están realmente regulados y supervisados” por la Superintendencia de Servicios Financieros (antes con otro nombre) del Banco Central y además es “un régimen que no genera un déficit”.

Por su parte, Alfie remarcó que los resultados de las AFAP en términos de rendimiento para el trabajador “han sido muy buenos, realmente muy buenos, de largo plazo, más allá de circunstancias, con las limitaciones (que tienen para invertir), con grandes limitaciones, hicieron un trabajo muy bueno, muy profesional”.

Añadió que “sobrevivieron además a la crisis del 2002. Es cierto que el gobierno en aquel momento si algo no estaba dispuesto a tocar era eso, porque justamente ahí sí que era el acabose del Uruguay entero. No nos olvidemos que el sistema tenía una deuda implícita enorme cuando se hace la reforma (en 1995) y que íbamos camino a una insolvencia fiscal directamente. De hecho, la reforma fue la base para que nos dieran el investment grade en aquel momento (1997)”.

Consultado respecto a qué ocurrió en 2002 con ese hecho que mencionaba sobre los fondos de pensión, Alfie dijo que “hubo propuestas” de echar mano a ese dinero, “como lo hizo Argentina al final”, en referencia a la nacionalización y estatización de los fondos de las Administradoras de Fondos de Jubilación y Pensión (AFJP) en octubre de 2008.

Apuntó que además de la crisis de 2002, vino la crisis financiera mundial en 2008 y “desde el 2008 para acá las tasas de interés (internacionales) han tenido rendimientos negativos, una represión financiera fenomenal, y sin embargo los rendimientos de los fondos (administrados por las AFAP) no han sido malos, han bajado algo, pero es evidente”.

### 3

## Los aspectos de la reforma que quedaron en el debe y son pasibles de mejora

Los actores consultados señalaron algunos aspectos a mejorar como: más subfondos para invertir, la posibilidad de que las AFAP tengan más opciones en inversiones en renta variable en el exterior, mejorar la regulación y la forma en que las AFAP cobran sus comisiones, hacer cambios en la etapa de desacumulación de lo ahorrado y reformar las cajas paraestatales y los servicios de retiros.

Rosselli indicó que pasó mucho tiempo “sin incluir ningún cambio en el sistema, no hubo una actualización por ejemplo de los límites y parámetros que regulan la capacidad de inversión de las AFAP. Se introdujeron dos subfondos, uno de acumulación y otro de retiro, pero las restricciones que se pusieron originalmente para regular la actividad de inversión de las AFAP quedaron claramente fuera de época”.

Señaló como una “restricción muy importante” la que tienen las administradoras para invertir en el exterior en renta variable. Si bien puede hacerlo a través de títulos de deuda con renta variable, a través de notas estructuradas, “es un mecanismo que es poco eficiente, que tiene una serie de inconvenientes desde el punto de vista técnico, como falta de liquidez y costos mayores que otras alternativas que deberían estar disponibles”.

Para Alfie, “en la (parte de) acumulación hubo algunas mejoras con los subfondos en los gobiernos del Frente Amplio. Creo que se puede hacer

alguna mejora adicional para diferenciar portafolios. Uno mira los fondos y en realidad no han tenido gran diferencia de retorno, con lo cual no habría una gran preocupación. Si usted me pregunta a mí, yo no sé si a los 60 me voy a jubilar, entonces ¿por qué a los 56 me tienen que pasar un 20% de mi fondo a otro (el de retiro) que rinde menos? Hasta ahora no rindió mucho menos, no pasa nada. Pero de a medio punto, de a un punto (de diferencia) en muchos años hace mucha diferencia”.

Complementó que se podría dar más libertad a las personas de elegir el subfondo, “que no sea totalmente impuesta por ley, o sea, que la gente tenga alguna posibilidad de elegir A o B o C, teniendo información. También es cierto que la mayoría no tiene información calificada y entonces por defecto la ley le prevé alguna cosa”.

Sobre la falta de actualizaciones en el régimen de ahorro previsional, Licandro marcó que “no se actualizaron las tablas de mortalidad (para calcular la renta vitalicia posterior) durante más de 20 años” y cuando se hizo en el gobierno anterior, se estableció que “no se puede hacer diferencia por sexos en la prestación. Pero la mujer vive más que el hombre, entonces ¿por qué generas un subsidio cruzado del hombre hacia la mujer? No es un concepto de igualdad de género, es distinto. La mujer vive más que el hombre por temas diversos y no vive un año más, vive cuatro o cinco o seis años más, según el estrato social. Entonces, tampoco es un tema de equidad transversal porque un hombre pobre vive mucho menos que una mujer de ingreso alto. Sin embargo, la está subsidiando con la jubilación”.

Otro de los debes que marcó Rosselli es que el sistema mixto se inició con un “pilar de capitalización pequeño y no nos ocupamos de aumentarlo. Entonces hoy la importancia relativa de ese pilar de capitalización individual sigue siendo baja”.

“Uruguay atravesó un período de fuerte crecimiento económico, de enorme aumento de salario real y creo que nos perdimos la oportunidad de ir incrementando las tasas de aportación” a las AFAP, añadió.

El director de OPP marcó como “uno de los defectos que ya se vieron en algún momento, el tema de que no hay interesados privados en la parte de desacumulación y básicamente son dos o tres puntos que vamos a intentar resolver (en la reforma actual), porque debe haber competencia” en ese segmento en el cual hoy actúa únicamente el Banco de Seguros del Estado (BSE). “Es un aspecto muy concreto donde muy poca gente sabe de eso y estamos a la vista de que algo no funcionó porque no hay competencia en el mercado en la parte de desacumulación”, agregó.

En esa etapa, Alfie también se refirió a que “uno ve la tasa de retorno que tienen los fondos de pensión cuando acumulan y es tan superior a la tasa fijada para los fondos de desacumulación que dice ‘pero acá algo está pasando’. Lo tenemos que arreglar para que sean un poco más iguales. No quiere decir que van a ser iguales, pero cuando se desacumula clara-

mente el horizonte es menor y por lo tanto también los portafolios son más conservadores, pero la diferencia no puede ser tan grande en tasa de interés”.

Otro aspecto mencionado por varios fue la regulación de las comisiones que cobran las AFAP y sobre qué deben cobrarse.

Según Licandro “la gran crítica, que además tiene una raíz ideológica, ha sido que las AFAP ganan mucha plata y en eso hay algo de cierto. La rentabilidad que han mostrado las administradoras durante muchos años fue muy alta, pero eso se fue corrigiendo a posteriori con algunas regulaciones que se podrían haber hecho antes”.

Rosselli dijo que la reforma dejó sin resolver la regulación de las comisiones y “nos jugamos a que la competencia iba a conducir a comisiones bajas, pero eso no necesariamente iba a ser así”.

El otro problema a su juicio es que quedó estructurada “como una comisión por única vez sobre el aporte inicial y tenemos que migrar a un esquema donde las comisiones sean en función de los activos bajo manejo. Lógicamente, ahora no podemos pasar de un modelo al otro, requiere una transición y evitar duplicaciones de comisiones, pero hacia ahí debería ir el régimen”.

En una línea similar se expresó Alfie, quien manifestó que “desde el punto de vista del armado original, era claro que las AFAP tenían que tener un esquema de cobro de comisiones como el que tenían, porque al principio era poca gente (afiliada), iban a tener pérdidas mucho tiempo, pero creo que hoy ese sistema debería cambiar a un sistema de cobro sobre capital administrado”.

Expresó que “se puede hacer una transición, hay que estudiarlo, pero es mucho más justo. No solo más justo, sino que además desde el punto de vista del retorno para el trabajador -que al final es el último objetivo de todo esto- le mejora algún porcentaje. No es ni un 10%, pero puede ser 3%, 4%, que uno va sumando de 3%, 4% con otras cosas y es mucho el haber de retiro que se mejora y eso es bien importante”.

También Licandro coincidió en que cobrar la comisión sobre el aporte inicial no es lo mejor. “En otros países la comisión es sobre los saldos administrados mes a mes, incluso en algunos hay una comisión extra si la AFAP invirtió bien y ganó más de lo que se esperaba, es un incentivo al administrador”.

“Tenemos además esta regla que dice que la comisión no puede ser más de 50% superior a la más baja. En esta industria hay mucha economía de escala, República AFAP es la más grande y por lo tanto es la que puede cobrar menos en este mismo régimen. Entonces, eso pone un techo a las otras administradoras, pero genera el riesgo de que algún día República



AFAP si quiere se puede poner en una posición de depredación del mercado bajando mucho las comisiones. No lo ha hecho, pero lo podría hacer, es un riesgo innecesario. Obviamente hay que poner algún tope porque no es una industria muy competitiva, los actores tienen mucho poder de mercado”, añadió.

Otro aspecto a mejorar fue mencionado por Benavente y es la comunicación, ya que se trata de “un tema muy complejo” y “por un tema de economía del comportamiento” a la persona que ingresa por primera vez al mercado laboral “no le importa” cuál va a ser su jubilación y “su interés empieza a crecer solamente cuando tiene 50 años y ahí ya no puede hacer nada” para incrementar su ahorro previsional.

“No se puede olvidar que el sistema mixto tiene 27 años y 15 de ellos gobernó una fuerza política que estaba en contra del sistema (de ahorro previsional), que no lo desmanteló, pero cada vez que podían le sacaba una cosita, le hacía un daño y hablaba mal o al menos no lo defendía”, agregó.

### 3.1 ¿Un problema que no se tuvo en cuenta? Las cajas paraestatales y los servicios de retiros

Los referentes consultados afirman que debieron atacarse otros problemas en la reforma de 1995, incluyendo en ella a las cajas paraestatales y servicios de retiro militar y policial.

Para la presidenta de la Cjppu a la reforma de 1995 “le faltó encarar el tema de las cajas paraestatales. Si se hubiera atendido antes, por ejemplo, en la Caja Profesional no estaríamos en la situación de hoy”. Su hipótesis es que “los que estaban en ese momento no pensaron nunca que el cambio en el ejercicio profesional iba a ser tan vertiginoso como lo ha sido en este tiempo”.

En ese sentido, Pomiés consideró que “se debería haber trabajado con las cajas paraestatales y fue un error dejarlas llegar a la situación a la que llegaron. Creo que para algunas es una situación irreversible y a la larga eso lo vamos a pagar todos, ¿no? Porque al final siempre el que está cubriendo es el Estado. La mala gestión interna, pero también la mala visión desde los gobiernos que pasaron del riesgo que esto traía dejarlo fluir, a la larga nos va a costar caro”.

Rosselli coincidió en que la reforma de 1995 “no atacó a los regímenes por fuera del BPS. Uruguay tiene una enorme heterogeneidad de regímenes que tienen poca razón de ser. Tenemos algunas instituciones que tienen pocos afiliados y como tienen pocos afiliados son muy vulnerables a cambios en la demografía de esos grupos de afiliados, son vulnerables a la longevidad, son vulnerables a cambios en el mercado de trabajo que hagan quizás que esos colectivos se reduzcan. Por ejemplo, lo que es la

Caja Bancaria, donde el sistema financiero está bajo una enorme presión de digitalización y reducción de la demanda de trabajadores”.

También en esa línea, el ex intendente de Regulación Financiera del BCU, Licandro, dijo que las cajas paraestatales y los servicios de retiro policial y militar “no deberían existir, deberíamos tener todos el mismo sistema, porque hay hasta un tema de equidad. Un ejemplo de equidad: vos trabajes en lo que trabajes aportas al Fondo Nacional de Salud según tu ingreso, y tenés tu cápita, y te anotás donde querés, ¿por qué en la parte previsional no es así?”.

Eso “no se solucionó, no se modificó y hoy es un gran problema, más grande que lo que era entonces, porque los temas poblacionales y los grandes problemas de gobernanza que tienen estas instituciones, lo único que hicieron fue agrandar el agujero a pesar de la reforma de la Caja Policial y a pesar de la petit reforma que logró hacer el Frente Amplio en la Caja Militar. No alcanza y entonces estos subsistemas de algún modo tienen privilegios en relación a los otros, porque las prestaciones son mejores, eventualmente los años de aporte son menores”, explicó.

“Esas cajas además, tienen todos aportes de la población. En la Profesional están los timbres, en la Notarial también, en la Militar y la Policial son los impuestos que pagamos todos (para cubrir sus déficits) y en la Caja Bancaria también porque hay un impuesto -que de manera muy equivocada AEBU defiende- sobre el capital, sobre el nivel de actividad del sistema financiero, que según su volumen tienen que pagar un porcentaje para la caja. Eso no lo pagan los bancos. Los bancos tienen poder monopólico. Entonces, se lo pasan a los usuarios del sistema financiero que terminan subsidiando el déficit de la Caja Bancaria, que además tiene el problema de que es una actividad que tiende a achicarse”, cuestionó Licandro.

“El tener un sistema amplio, que comprenda a todos, es que la suerte de tu jubilación no depende de la actividad económica en la que estés, distribuís los riesgos. Acá desaparecen los bancarios y poco menos que salimos a buscar a cualquiera que manejara plata para aportar a la caja como se hizo en la reforma de 2008. Y eso no está bueno, porque le sacó aportantes al BPS. Pero son grupos que tienen mucho poder sobre el poder político y lo ejercen. Eso de justicia no tiene nada y lo digo yo que soy aportante a la Caja Bancaria y que voy a tener una jubilación privilegiada”, agregó.



## 4 La evaluación de las propuestas de la Comisión de Expertos en Seguridad Social

En cuanto a las propuestas de la Comisión de Expertos, los referentes consultados las valoran como positivas porque van al foco de los inconvenientes, al tiempo que abren un menú de opciones para tomar decisiones, si bien alguno tiene discrepancias con la propuesta de cambios en la tasa de reemplazo y con elevar en forma obligatoria -en vez de con incentivos- la edad mínima jubilatoria. También hacen sugerencias respecto al ahorro voluntario en las AFAP, flexibilizar sus inversiones y que las cajas para-estatales converjan hacia el régimen mixto.

Para Garcé, la creación de la comisión convocando a representantes de los partidos políticos, de trabajadores, empresarios y jubilados, fue “un gran acierto del gobierno”, y destacó el haber elegido a Rodolfo Saldain como su presidente “porque tiene la experiencia de la reforma anterior y tiene la sensibilidad política más el conocimiento técnico”.

El director de la OPP destacó el trabajo de la CESS porque “lo que hizo fue abrir el abanico. En muchos aspectos abrió el abanico y no dijo: ‘la solución es esta’. Me llama la atención que la oposición no votara una cosa que tiene un abanico tan grande”.

“Conozco el tema (previsional) hace 35 años, y pensaba en cuatro o cinco cosas (para la reforma), lo máximo eran siete contando algunos parámetros. Y me encuentro con este informe que tiene veintipico, 30 cosas, con lo cual creo que hay que reconocerle a la comisión que hizo un estudio totalmente comprehensivo de la situación y después cómo nos abrieron abanicos de soluciones, no hay menús fijos en el trabajo. A mí personalmente me causa mucha satisfacción”, agregó.

Alfie explicó que tras la etapa de la CESS, en el armado del proyecto de ley “cada vez que uno entra hay tantos temas grandes, que cuando uno empieza a hilar para abajo, empiezan a aparecer ramificaciones y complicaciones que hay que tratar de resolver. Después tiene que tener una coherencia”.

Mencionó como ejemplo que en “el riesgo de extra longevidad, que es uno de los riesgos más importantes, ni siquiera hay una cosa específica, más que nombrar el riesgo porque en realidad hay como tres o cuatro soluciones. De hecho, nos vamos a estar inclinando por una que no estaba ahí. Fue surgiendo del pensamiento después, pero estaba identificado el problema. Obviamente que después uno empieza a hilar y dice ‘esta parte sí, esta no por esto y aquello’, ve qué puede hacer y qué no”.

Sin embargo, el ex subsecretario de Economía y Finanzas en el gobierno del Frente Amplio (2015-2020), Pablo Ferreri, fue crítico con cómo se

desarrolló el trabajo en la comisión. “Del proceso llevado adelante por la CESS, podemos decir que la delegación del gobierno optó por discutir las recomendaciones durante tres meses, dejando por fuera al Frente Amplio, al PIT-CNT, a la ONAJPU y a los empresarios. No se dio tiempo para discutir las propuestas, ni tampoco la posibilidad de solicitar estudios adicionales o evaluar y cuantificar opciones alternativas”.

En ese sentido, citó el fundamento del voto contrario de la delegación del Frente Amplio en la CESS, que señaló: “Luego de ser trabajado durante tres meses en forma exclusiva por los nueve miembros que representan a los partidos políticos que integran la coalición de gobierno y al propio Poder Ejecutivo (OPP, MEF y MTSS), ahora se sostiene que ‘el documento no representa necesariamente la posición de los partidos políticos que integran la coalición de gobierno, ni la del Poder Ejecutivo’. No se llega a comprender, entonces, estrictos cupos definidos por el Poder Ejecutivo, al punto que el oficialismo se aseguró la mayoría exigida por la ley (nueve miembros) para aprobar lo que no obtuviere consenso, si expresamente se invoca que este documento no los representa”.

Rosselli planteó que al momento de evaluar un sistema de seguridad social para reformarlo hay que hacerlo en cuatro pilares: la cobertura, la suficiencia, la sostenibilidad financiera y la equidad.

“En cobertura, Uruguay está muy bien posicionado. Más del 95% de los mayores de 65 años están cubiertos por el sistema. En la suficiencia siempre es discutible cuál es un nivel de pasividad suficiente, pero solo un 2,5% de los mayores de 65 años son pobres en Uruguay y eso pauta que dado el ingreso per cápita que tenemos en Uruguay y dado que tenemos 10% de pobreza y que tenemos casi 20% personas menores 18 años en la pobreza, la conclusión que el sistema político debería sacar es que las pasividades actuales son suficientes”, aseguró el socio de Exante.

Las falencias, a su juicio, están en la solvencia, donde Uruguay tiene un gasto en pasividades de 10% del Producto Interno Bruto y “más o menos la mitad se cubre con impuestos”, por lo que hay “un problema de insolvencia creciente por la longevidad y por la magnitud de las prestaciones”. El otro problema es la inequidad, por un lado entre generaciones, porque los jóvenes, “si logran insertarse el mercado de trabajo” van a estar “haciendo altos aportes” y “no van a recibir una jubilación tan buena o van a recibir una más mala de la que están recibiendo las actuales generaciones de pasivos”, explicó. La otra inequidad es “entre regímenes, con instituciones que logran jubilaciones notoriamente más altas con aportes menores, porque se excluyen del régimen general y participan en un esquema de reparto donde las condiciones son más ventajosas. Tenemos los funcionarios del Ministerio de Defensa, que con el Servicio de Retiros y Pensiones Militares logran jubilarse mucho más temprano con jubilaciones notoriamente mayores”, cuestionó Rosselli.

Por eso, el economista de Exante evaluó que correctamente la comisión

propone no tocar las tasas de aportación, que ya “son muy altas”, y por tanto hay que “actuar sobre la tasa de reemplazo o sobre la edad de jubilación”.

Licandro señaló que acompaña la mayor parte de las recomendaciones de la CESS porque “encaran los problemas” que tiene el sistema y “están tratando de afianzar las cosas que funcionan bien”.

Coincidió con Rosselli en que el déficit que tiene el sistema de reparto (que va a ser creciente según las proyecciones de la CESS) “si no te hacen aportar más, si no te hacen trabajar más años o si no te bajan la prestación, que son las tres maneras que hay, porque no hay magia en esto, no se puede cubrir”.

“Cada vez le vas a pedir a las generaciones futuras que paguen más impuestos para financiar y esto agravado por las cuestiones de población: el aumento de la longevidad, la gente vive más y sin embargo hay menos nacimientos. Entonces, la proporción de gente activa contra población total o contra pasivos es cada vez peor. Las generaciones futuras no solamente van a tener que ahorrar para sí mismos, sino que van a tener que pagar cada vez más para poder soportar el sistema de los jubilados de su momento. Se va a dedicar más recaudación tributaria para pagar esto y esas generaciones van a tener menos dinero para seguridad, para educación, para infraestructura, para lo que quieras. Le estás cargando la mochila con los viejos que cada vez van a ser más y que van a vivir más”, apuntó Licandro. Esa inequidad intertemporal es “crucial” atacarla, agregó.

También concordó con Rosselli en que el sistema actualmente es suficiente, si se toma como parámetro el porcentaje de personas de 65 años y más que viven bajo la línea de pobreza. Mencionó, al igual que el socio de Exante, el problema de la inequidad intra generacional, que hace que dos personas con iguales ingresos e igual cantidad de años de aportes puedan tener jubilaciones distintas “por esta multiplicidad de regímenes que tenemos y que además es tan intrincado que vos podés jubilarte por más de uno”.

Por su parte, Ferreri fue crítico. “La experiencia comparada nos muestra que los costos de transición que tienen estos sistemas son elevados, y han sido subvaluados al momento de evaluar su implementación. Ante la ausencia de una evaluación global de la propuesta, no era posible (ni deseable) opinar en esa etapa sobre modificaciones paramétricas puntuales. En esta etapa, además, es imposible opinar sobre un proyecto que se desconoce”.

Garcé dijo que “sin ser para nada un experto” en la materia, cree que es correcto “el tema de que el envejecimiento de la población tiene que ir acompañado de un aumento de la edad de retiro” y le pareció “muy buena” la propuesta “mucho más novedosa, más arriesgada y totalmente pertinente del Pilar Cero”.

Para Rosselli, “sea por la vía de elevar la edad mínima de jubilación o por la vía de modificar las tasas de reemplazo efectivas, tenemos que lograr que la edad efectiva de retiro se incremente”.

Pomiés discrepó con que la tasa de reemplazo sea un mecanismo de ajuste. “Estamos en un país muy caro. Las jubilaciones son bajas y habría que apostar a que se obtenga de otro lugar” ese ahorro en el gasto. “En esas situaciones en Uruguay lamentablemente los que se terminan embromando son los que tienen menos posibilidades. Eso como que me genera un poco de preocupación de cara a la realidad económica de la mayoría de la población que se retira”, añadió.

A diferencia de la propuesta de la CESS, que eleva gradualmente la edad de jubilación, para Rosselli “sería ideal ir a un régimen donde el cálculo de la jubilación quedará completamente atado a todos los aportes de la vía activa de las personas, porque eso nos sacaría la discusión de a qué edad me tengo que jubilar. El sistema reconocería: ‘hizo tantos aportes, estos aportes valen X dinero y si usted se jubila hoy ese dinero le va a dar una jubilación menor que si se jubila dentro de dos o tres años. Sería ir a un régimen donde la edad de retiro deje de ser una variable tan dura”.

Eso tendría “la ventaja de reconocer que es verdad que todos vamos a vivir más en promedio y que por lo tanto podemos trabajar más, pero también es cierto que no todos llegamos a los 60 o a los 65 años con las mismas capacidades para trabajar, capacidades físicas o capacidades de capital humano valorado en el mercado de trabajo. Entonces, el jugarlos por elevar la edad mínima de retiro puede ser simple, pero puede traernos inconvenientes desde el punto de vista de que hay gente que no llega en las mejores condiciones para la vida más adulta y eso puede ser complejo”.

Para Pomiés, “aunque genera ruido, el aumento de la edad de retiro va a ser indiscutible. Es lo más leve que pueden, o sea, es lo mínimo como me decían los expertos, e igual el problema sigue estando. Creo que en el mundo de hoy retirarse a los 60 años es inviable y a los 65 años para muchos es joven, pero también creo que hay que considerar situaciones dispares, porque los regímenes laborales son dispares. Uno no puede comparar a alguien que trabaja con su físico con uno que no, porque además el tema también es la capacidad de la gente de reinsertarse en el mercado laboral. Porque, ¿quién va a tomar a un obrero de la construcción con 62 años que tiene la espalda partida? Hay desgaste físico que hay que considerar y que se debería tener en cuenta a la hora de calcular las edades de jubilación, hay desgastes emocionales también con el tema de los docentes. Hay que ser creativos, eso no quiere decir que no puedan desempeñar otras tareas dentro del sistema educativo”.

“Lo mismo con los policías y los militares, o sea, es cierto que no pueden desempeñar los mismos requerimientos de tareas físicas a los 50 que a los 20, pero hay un montón de tareas que sí pueden hacer. Me parece que



eso de jubilarlos temprano era una compensación por otras cosas y hay que considerar las edades de retiro y las posibilidades de reinsertarse en otro lado”, agregó.

Benavente indicó que la propuesta de que todas las personas que ingresen al mercado laboral tengan que tener una AFAP (sin importar su nivel salarial) y que en todo caso el trabajador haga la opción por aportar solo al BPS es “algo muy bueno, porque si no te puede pasar la tragedia de que vos a los 25 años no te afiliás (a la AFAP) y un día a los 45 años tenés un aguinaldo y un salario vacacional y caes de afiliado de oficio” por pasar el nivel salarial que hace obligatorio afiliarse a la AFAP y “te mata porque todos esos años perdiste ahorrar”, añadió.

Con ello coincidió Pomiés. “Hay que alivianar al BPS en eso, sin perder el BPS también como componente, porque es cierto que hay gente que en su AFAP, por sus niveles bajos de ingresos, puede ahorrar muy poco”.

En cambio, Ferreri cuestionó el informe de la CESS. “Creo que uno de los puntos negativos más relevantes del documento con las recomendaciones de reforma elaborado por la delegación oficialista en la CESS, es la ausencia de una evaluación global de la misma. Se recomiendan modificaciones de fondo del sistema sin una evaluación económica que las respalde”.

“A modo de ejemplo, se plantea incorporar a los nuevos trabajadores de todas las cajas al sistema de AFAP sin conocer el costo fiscal asociado a esta medida”, agregó.

Para la expresidenta de ANAFAP hay que incentivar el ahorro voluntario, algo que la CESS propone hacer mediante distintas iniciativas. Benavente planteó que actualmente el ahorro voluntario está gravado dos veces y hay que pedir expresamente que se desgrave, haciendo el mecanismo muy burocrático. Esto podría resolverse “por defecto con retención de la propia empresa, atarlo con algún beneficio que cada X años lo puedas aplicar, o que cuando te jubilás, si tu tasa de reemplazo llegó a 60%, el resto del ahorro voluntario te lo puedas llevar. Hay que darle (al trabajador) algún dulce. Los dulces son liquidez, facilidad, etcétera”.

Pomiés, que aclaró que no es experta en la temática, consideró positivo que se genere un tercer subfondo para que las AFAP administren, así como “habilitar a las AFAP a invertir de otra manera”.

“También creo que las AFAP podrían hacer mucho más. Uno las ve bastante pasivas, porque reciben el dinero e invierten. Creo que podrían tener un rol un poquito más activo en algunas cosas y si bien ellos informan a los usuarios, y lo hacen más que el BPS, lo podrían hacer mucho mejor. La gente no entiende nada de los informes que recibe, ahí tienen mucho para mejorar”, expresó.

Sobre las limitaciones en las inversiones que pueden hacer las AFAP y

si eso mejoraría el rendimiento de los fondos, Alfie cree que “puede ser mejor”, puede ser un aspecto a modificar. “Igual quiero ver cuánto mejor y cuánto es el riesgo de hacerlo mucho peor también”, matizó.

Para Rosselli, se podría incrementar el ahorro obligatorio en la AFAP haciéndolo similar al del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF). “Hay un nivel por debajo de cierto umbral, donde la persona no aporta a un régimen de capitalización individual porque se entiende que su ingreso es bajo y que su jubilación va a estar 100% cubierta por el régimen general de reparto. Pasado cierto umbral, hoy tenemos una alícuota que podemos aportar y uno podría pensar que esa alícuota fuese creciente, con un diseño similar al que tenemos para el IRPF, pero esto ya no sería un impuesto sino para obligar a las personas a aportar más si sus ingresos en distintos momentos de la vida crecen. Habría un límite superior a partir del cual uno diría que el Estado no tiene por qué forzar a esa persona a realizar mayores aportes, porque uno puede presumir que a partir de cierto nivel de ingreso, la persona sabrá cómo administrarse sus ahorros”, propuso el economista.

Pomiés se refirió también a lo que ocurre con el dinero de la AFAP una vez que la persona se retira. Actualmente, el fondo acumulado pasa a una aseguradora (solamente opera el Banco de Seguros del Estado) y esta determina una renta vitalicia a pagar. La CESS propone alternativas a esto. Si otras aseguradoras “no quisieron es porque no es rentable y no es negocio. Y es otra vez el Banco de Seguros el que termina atendiendo problemas que no son de su fin original y al final afecta su funcionamiento. Si es el único, eso habría que revisarlo para que más actores intervinieran en esa administración”, afirmó la directora de Cifra.

Garcé resaltó la necesidad de que los distintos sistemas (cajas paraestatales y servicios de retiros y pensiones militar y policial) converjan al régimen mixto.

En eso coincidió Pomiés, quien expresó que es “positivo caminar hacia la unificación de los sistemas. Aunque va a llevar mucho tiempo y además es costoso en un momento porque hay un desfasaje y es que hay gente que genera derechos y ¿hasta qué punto uno tiene derecho a decir ‘esto lo perdés o esto lo mantenés’? Ahí hay una arbitrariedad cuando digan ‘los de menos de tanto entran en el nuevo sistema y los demás no’. En algún momento, hay que ser arbitrario y poner un punto. Lo que pasa es que ahí entra a jugar la política y todos los que pierden beneficios son votantes, entonces ahí se empiezan a colar aquellas cosas que tienen que ver con lo mejor dentro de lo posible políticamente. Uno no puede ser ingenuo de que esto es una reforma que tiene un costo político y hay que ver quién está dispuesto a pagar el costo político y hasta dónde está dispuesto”.

Rosselli también remarcó el problema de las cajas separadas porque “la persistencia en el tiempo de institutos de seguridad social con pocos afiliados es bastante ineficiente si uno mira los costos de operación respecto





de las prestaciones pagadas. Entonces, tenemos que ir convergiendo en las formas de aportación, tenemos que ir convergiendo en el valor de las prestaciones y en algún momento deberíamos ir convergiendo para tratar de eliminar costos innecesarios en el sistema”.

Licandro coincidió en que “tenemos que terminar con las cajas, los regímenes raros, e ir a un sistema unificado. Es compleja la transición, pero pasada determinada cantidad de años para el país es una solución. O sea, dentro de 20 años nadie se va a acordar que en el pasado las teníamos”.

La presidenta de la Caja Profesional se refirió en ese sentido a la propuesta de que los nuevos trabajadores ingresen al sistema mixto sin importar en qué régimen están (BPS, caja paraestatal o servicios de retiros militar y policial) y comiencen a acumular en una AFAP. “Tiene una cantidad de cosas que para la caja sería una pérdida de ingresos grande en el corto plazo, tiene que ser algo muy gradual”, expresó. Agregó que la Caja Profesional requiere una reforma en forma “muy urgente” porque fue pensada tal como funciona en el año 1954 y nunca tuvo una reforma.

Para Ferreri, con la propuesta emanada de la CESS, “se mantienen privilegios para la Caja Militar, que sigue teniendo un tratamiento diferencial al resto, y debe también tratarse la grave situación económico financiera de la Caja de Jubilaciones de Profesionales”.

Rosselli propuso poner foco en revisar el régimen de pensiones porque “Uruguay tiene un alto gasto en pensiones -está marcado en el diagnóstico de la CESS-. Tiene un esquema de pensiones pensado en la primera mitad del siglo 20, cuando la mujer no trabajaba y se quedaba en la casa. Entonces, lógicamente tenía que tener este respaldo del Estado si su cónyuge fallecía. En el mundo moderno las pensiones van convergiendo a un modelo en el cual tanto el hombre como la mujer trabajan habitualmente y obviamente que cuando una persona fallece hay un impacto económico adverso en el núcleo familiar y el Estado aparece para darle soporte a ese hogar para que se adecue a una nueva circunstancia. Pero creo que ahí hay mucho para mejorar sin tocar mucho los derechos adquiridos, porque la gente tiene mucho más percibido el derecho adquirido a una jubilación porque lleva muchos años de aporte, que el derecho a recibir una pensión si el cónyuge fallece”.

Pomiés propuso aprovechar también para sacar de la órbita del BPS otras prestaciones que paga el instituto previsional. “Tenemos un Banco de Previsión Social que cumple demasiadas funciones, porque no es solo una institución de aportes y pagos de pensiones y jubilaciones, sino que presta un montón de funciones sociales que son fundamentales y que creo que habría que separarlas del propio BPS para blanquear una cosa, o sea, esas prestaciones sociales generan déficit. Desde mi manera de ver el mundo está bien que el Estado cubra determinadas cosas y proteja determinados segmentos, pero al estar en el mismo lugar donde se depositan los aportes a la seguridad social cae todo dentro del mismo saco”.

Licandro destacó la propuesta de la CESS de flexibilizar y dar la posibilidad de jubilarse y seguir trabajando. “Se dicen falacias, como que si la persona se jubila deja un lugar libre de trabajo. Hay bastante literatura empírica que muestra que las personas grandes en realidad no quitan puestos de trabajo a los jóvenes, sino que se complementan”, afirmó. Por último, el ex subsecretario de Economía y Finanzas en el último gobierno del Frente Amplio dijo que “no se conoce aún la propuesta de reforma que defiende el gobierno, que ni siquiera tomó posición sobre las recomendaciones que hicieron sus técnicos en la Comisión de Expertos (CESS) que terminó de trabajar en octubre de 2021”.

“Con esos insumos el gobierno se supone que enviará un proyecto de ley de reforma del sistema previsional al Parlamento, pero por ahora no se ha enviado nada y ni siquiera se conoce el proyecto. Entiendo que recién con ese proyecto arriba de la mesa podremos opinar sobre aspectos concretos”, añadió.

## 5

### Un regulador y supervisor de todo el sistema jubilatorio

---

La propuesta de la CESS de contar con un ente regulador y supervisor de todo el sistema jubilatorio y no solamente de las AFAP, como ocurre actualmente, genera prácticamente consenso entre los referentes como algo positivo, que daría un control independiente al sistema previsional en su conjunto, al tiempo que podría hacer un monitoreo constante de si se requieren ajustes o cambios. Algunos proponen que el nuevo organismo tenga autonomía técnica total, separando incluso la elección de sus directores del ciclo electoral, mientras que otros creen que el poder político debe seguir estando por encima.

“Sin duda deberíamos tener un instituto que regule la seguridad social en Uruguay”, afirmó Rosselli. “En teoría, el principal observador de la sustentabilidad del sistema es el BPS, sin embargo, cuando uno mira al funcionamiento histórico, las autoridades del BPS son puestas con criterios políticos, con cada cambio de gobierno y son representantes del Poder Ejecutivo al frente de la seguridad social y tienen notoriamente un mandato de incrementar las prestaciones de seguridad social”, explicó.

Por eso “idealmente deberíamos tener un regulador independiente, con un directorio compuesto por profesionales, cuyos mandatos no estén enteramente calzados con el mandato electoral y ese ente realice el control de la solvencia de todos los institutos de seguridad social que tenemos en el país y advierta sobre la necesidad de implementar reformas”, aseguró Rosselli.

Al respecto, Licandro dijo que “si un gobierno dura cinco años, los man-

datos de los reguladores son de ocho años y son solapados de manera de mantener la historia y el buen funcionamiento del organismo a lo largo de tiempo y que no venga un gobierno y te los cambie todos. Esto último es un problema institucional porque las decisiones que se toman terminan siendo muy infectadas por decirlo de algún modo por conveniencia del gobierno de turno, que no es la conveniencia del país necesariamente sino que es la conveniencia de él porque quiere seguir en el poder”.

Tener un regulador supervisor de todo el sistema previsional “desde el punto de vista técnico, me parece correctísimo”, dijo Alfie y añadió que “no solo por la regulación y supervisión, sino también por los estudios independientes de las sostenibilidades económico actuariales de mediano y largo plazo que pueda hacer”.

El director de OPP también dijo que un instituto de este tipo puede servir “para ver algunos problemas que pueden surgir de *loopholes*, o sea de cuestiones no previstas. Tener a personas que miren eso de manera global, todo el tiempo, es algo bueno”.

A su juicio, “lo razonable es que sea una cosa independiente. Claramente, sería otro organismo público más, pero lo razonable es que fuera independiente, que no estuviera en el Banco Central, no le corresponde al Poder Ejecutivo porque va a estar mezclado de política. Tiene que ser un organismo técnico independiente, aparte”.

Rosselli opinó que sobre las atribuciones del regulador “uno podría ir al extremo en el que sin la aprobación de ese ente regulador, las jubilaciones no puedan ajustarse más que lo que establece la Constitución. Ese podría ser como un regulador duro. En el pasado hemos tenido institutos que ofrecían prestaciones adicionales a las mínimas sin tener las condiciones financieras para poder sustentar eso en el tiempo”.

En esa misma línea, Licandro dijo que los que están a cargo de las prestaciones, como el directorio del BPS o de las cajas y servicios de retiro, “siempre tienen el incentivo de mejorar las prestaciones independientemente de la recaudación, cuando más pueden apelar por su peso político al fisco que va a tapar el agujero. Eso empezó en el BPS con algunos puntos de IVA (que se destinan a la entidad) y después terminó con asistencia financiera hace algunos años porque no le cierran las cuentas” y eso termina siendo “injusto”.

Entonces, “la función del regulador sería verificar, estar controlando que el prestador hace las cosas bien. Se le pueden poner parámetros de gestión, controlar que las prestaciones a dar sean las correctas y si alguien quiere aumentar la jubilación (más de lo que corresponde) que vaya al Parlamento, pero que no pase que al director de una caja se le ocurrió aumentar las jubilaciones a costa de la comunidad o a veces del BPS, que ha pasado también, que no se tomen decisiones que impliquen mayor gasto que después lo paga la ciudadanía”, explicó Licandro.

“El regulador debería preocuparse por la sustentabilidad, por la consistencia en términos de que la cobertura sea lo que debe ser, y por la equidad, y obviamente controlar la gestión, etcétera. Obviamente este regulador tiene que ser un regulador fuerte, porque si el regulador no es fuerte institucionalmente no va a poder hacer esos controles”, agregó.

Puso como ejemplo lo que ha ocurrido con el Banco Central como regulador del sistema financiero. “Cuando se creó el Banco Central (en 1967) se creó como un desgajamiento del Banco de la República (BROU). El BROU durante muchos años por su historia era más fuerte institucionalmente y políticamente hablando que el BCU y para que se entienda bien: durante la dictadura militar, el gobierno militar en el BROU ponía un general y en el BCU ponía un coronel. Eso te daba la pauta de dónde estaban las jerarquías de las instituciones, siendo que el BCU era el regulador. Todo eso cambió, afortunadamente”, indicó.

Para Alfie, “el Banco Central en general ha sido bastante más independiente” que, por ejemplo, la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicación (URSEC) y de Energía y Agua (URSEA). “Se le ha respetado siempre su autonomía técnica en general en los distintos gobiernos. Puede ser un poco más, un poco menos, pero se le ha respetado”, afirmó.

Mientras, en la URSEC y la URSEA “hay como períodos de más respeto, menos respeto y todavía como que, en mi punto de vista, no se ganaron el lugar que deberían tener. En este gobierno se sacan de (la órbita de) Presidencia, se las pone de vuelta aparte, son empresas públicas entre comillas. Obviamente que son nuevas y tienen que hacer su proceso de consolidación, el Banco Central ya tiene 55 años. Entonces son cosas distintas, ¿no?”, planteó.

Para Pomiés también “tiene que haber un organismo que trabaje por encima de todos, o sea que el BPS no puede ser juez y parte. Eso está claro porque lo hace mal, entonces tiene que haber una especie de Superintendencia, pero que no genere otro organismo más burocrático, que encarece el sistema. Hay maneras buenas de hacerlo, porque a veces también tenemos esa costumbre en Uruguay de crear organismos de contralor, que no tienen recursos ni gente. Entonces ¿para qué lo creaste? Entonces, debe haber un organismo que coordine todo el sistema”.

Garcé coincide en la necesidad de un regulador independiente, pero explicó que “en Uruguay y por algunas buenas razones, no solo por algunas malas, tendemos a desconfiar de las instituciones demasiado autónomas desde el punto de vista técnico”. En este sentido, explicó que la consideración general es que las políticas públicas más delicadas deben estar en manos de políticos, más que de técnicos.

Por eso, a su juicio, lo primero para ese regulador supervisor de la seguridad social es que tiene que ser “político- técnico, no digo técnico y político, primero político”, enfatizó Garcé y señaló que lleva 25 años diciendo



sobre Uruguay que “es una de las mejores democracias del mundo y sin embargo es una democracia que precisa más técnica, pero precisa más técnica si y solo si la política sigue mandando”. El politólogo añadió que “una parte del desastre de Chile” fue por un “exceso de tecnocracia”.

“La experiencia reciente con la pandemia demuestra que puede haber articulaciones virtuosas entre lo político y lo técnico, donde los políticos tienen que siempre tener la primera y la última palabra”, agregó.

En ese sentido, Rosselli dijo que “los reguladores no dejan de ser tecnócratas elegidos de algún modo en función de reglas claras, pero hay que encontrar el balance de cuánto poder le entregamos efectivamente a esos reguladores y cuánto poder retenemos en los órganos típicos de gobierno”.

“Es importante tener órganos reguladores independientes. Para que funcionen tenemos que estar dispuestos a entregarles cierto grado de autonomía y algún grado de poder efectivo. Mucha autonomía sin ninguna capacidad de incidencia tampoco contribuye mucho. Esa situación la podemos ver en la URSEA, que por ejemplo tiene una intervención preceptiva en el análisis de los precios de los combustibles, pero el Poder Ejecutivo retiene toda la discrecionalidad para aplicar las subas que entiende necesario”, fundamentó Rosselli.

En una línea similar, aunque más enfática, se pronunció Licandro. Se “necesita una agencia especializada, fuerte institucionalmente, con autonomía, con recursos para poder hacer el trabajo, con solvencia técnica, y eso en Uruguay no es fácil, ¿no? Porque ninguno de los agentes reguladores que tenemos tiene esa fortaleza técnica, ni siquiera el Banco Central”, aseguró.

Licandro argumentó que “los prestadores que no tienen quién los controle, llámale BPS, Caja Profesional, Bancaria o el Servicio de Retiros y Pensiones Militares, el incentivo es dar las mejores prestaciones posibles y que pague otro. Uno hace las leyes para los que se portan mal, porque los que se portan bien no las necesitan”.

Para ello, cree que hay que evitar lo que sucede actualmente con el BCU como regulador financiero, que son algunas diferencias que tienen los bancos públicos. “A los bancos públicos la Superintendencia de Servicios Financieros no le puede hacer ciertos controles en los directorios. Cuando se designa al director de un banco privado, la Superintendencia le hace un *fit and proper* como se llama y puede decir: ‘no, este señor no cumple los requisitos’. Los bancos públicos pueden poner a Juan de los Palotes que o no sabe nada o tiene malos antecedentes o tiene deudas en el sistema que no paga, que vos nunca dejarías que un banco privado estuviera gestionado por una persona así. Esto que estoy diciendo pasa en la vida real. Eso no debería pasar, menos debería pasar en este nuevo regulador que se está manejando”, afirmó Licandro.

Para Alfie “se debería evitar la injerencia política. Creo que hoy por ejemplo en la parte de acumulación y desacumulación no hay injerencia política y en la otra parte tampoco la injerencia política es grande, porque se hace una ley y hay que respetarla”.

“Básicamente (hay que evitar) la injerencia en cuando se hacen estudios o cuando se hacen las observaciones, que no haya un sesgo hacia un lado o hacia el otro. Es un controlador y un proponentor de cambios en todo caso, mirando de forma imparcial y mirando todo el bosque”, agregó.

El ex intendente de Regulación Financiera del Banco Central dijo que le “preocupó en algún momento que quisieron meter este regulador dentro del Banco Central”. Señaló que ya la Superintendencia de Servicios Financieros “es extremadamente compleja” porque “es el regulador de todos los mercados financieros, el regulador de los fondos de pensión y son mercados financieros muy distintos. De hecho otros países, sobre todo países pequeños, optan por unificar a los reguladores financieros en general pero dejan afuera a los fondos de pensión porque si bien es cierto que tienen aspectos financieros, es una cosa muy específica, son gestores de portafolios que tienen una función muy específica”.

Para Alfie, el nuevo organismo podría ser “algo así como la COPAB (Corporación de Protección del Ahorro Bancario)”. La COPAB es una persona jurídica de derecho público no estatal que originalmente era una superintendencia dentro del Banco Central. “Una cosa así, que podría surgir en el Banco Central y salirse rápidamente. Yo preferiría, si vamos a hacer algo, ya crearlo fuera, pero no sé, eso es un tema de discusión. No tengo posición tomada sobre eso, más allá de que sí entiendo que es muy razonable”, planteó.

Benavente opinó que lo “ideal” sería utilizar la experiencia de la Superintendencia de Servicios Financieros del Banco Central (que regula y supervisa a las AFAP) y crear una “Unidad Reguladora separada del Central”.

Pomiés también lo imagina al estilo de la Superintendencia de Servicios Financieros, que “controla, pone reglas en común para todos considerando que no todos son iguales y que tienen que tener algunas cuestiones diferentes, pero que controla las actividades y los usos, porque no solo pensando en el BPS, sino también en las AFAP, que en algunos aspectos se definan políticas en común”.

Para Licandro eso es lo “ampliamente recomendable”. Tener un regulador supervisor fuera del BCU “que se lleve para sí la regulación de los fondos de pensión y la regulación de las prestaciones de la parte de la salida del sistema, las rentas vitalicias y otras opciones que se han estudiado para dar otras chances a las personas”.

El regulador de todo el sistema también “serviría para que haya un único planificador de jubilación, porque hoy cada AFAP tiene un simulador don-

de tomamos lo que daría la jubilación de BPS y le incorporamos nuestros cálculos, pero no estaría nada mal porque la gente va al BPS y a veces el número no es muy exacto”, apuntó la expresidenta de ANAFAP.

En ese sentido, Rosselli apuntó que “las personas que se están por jubilar están muchas veces en un camino relativamente tortuoso para poder entender cuánto es lo que van a terminar recibiendo” y coincidió con Benavente en que “uno debería poder entrar al BPS y saber con qué dinero se va a jubilar bajo ciertos supuestos que queden transparentes en la pantalla. Eso hoy estamos a años luz de que ocurra”.

También Licandro dijo que este regulador “debería, como en otros países, tener un sistema informático mediante el cual le preguntes y te diga cuánto vas a cobrar de jubilación, porque no te importa si te lo paga el BPS o te lo paga una aseguradora, te importa cuánto entra en el bolsillo”.

## 5.1 ¿Quiénes deberían estar en el ente regulador?

Para Benavente la “forma de trabajar” que tiene la Superintendencia de Servicios Financieros del Banco Central es buena, pero pensando en un regulador y supervisor general “le falta la parte del desarrollo. Es un excelente regulador, controlador, garante de que las cosas no vayan mal, pero falta alguien que esté pensando: ‘¿cómo podemos mejorar?’, ‘¿qué más puedo hacer para que la rentabilidad sea mejor, para que haya más competencia?’”.

Rosselli señaló que “hay mucho conocimiento dentro del BPS de lo que tiene que ver con todo lo que es el análisis actuarial. Ese conocimiento debiera salir del BPS e irse al regulador”. Agregó que “el punto clave es poner esos equipos debajo de un organismo que tenga como cometido central velar por la sustentabilidad del régimen y no que tenga que explicar por qué las jubilaciones suben o bajan en línea con lo que se prometió o dejó de prometer en una campaña electoral”.

En tanto, Romero se manifestó “un poco reacia a las estructuras” y puso como ejemplo lo que sucede en la Caja Profesional, donde el Poder Ejecutivo tiene dos delegados en el directorio que podrían haber emitido alertas antes sobre la situación financiera de la entidad. “Llegado el momento puede ser que fuera útil porque si lo que logra es evitar que se llegue a estas situaciones, bueno, bienvenido sea, pero la Caja de diagnósticos está llena”, explicó.

“También podría servir para más allá de los diagnósticos, hacer propuestas de reformas y de repente alguna política más igualitaria hacia todos los actores del sistema”, agregó en referencia a las prestaciones como el seguro de desempleo, que el BPS tiene y la Caja Profesional no.

Licandro ve la necesidad de un regulador de todo el sistema jubilatorio. Enfatizó que “el sistema de gobernanza” de las cajas paraestatales y los servicios de retiro policial y militar “no los ayuda” y puso el ejemplo de la Caja Profesional que “tiene la mejor relación activo-pasivo”, con cuatro activos por cada pasivo, y “sin embargo está cada vez peor. En los últimos años, la directiva de la caja dio más aumentos de los que estaba obligada a dar, dio beneficios para los jubilados del momento y los que se jubilaban ahí a costa de comerse las reservas, y hoy en día la caja está fundida”.

En esa línea, Alfie dijo que “hay dos actividades que en el mundo entero tienen regímenes especiales, que son la Policía y el Ejército, y que venga un organismo técnico con propuestas que vayan adecuando la legislación nacional a lo que hace el mundo, es mucho mejor a que cada tanto se tenga que hacer una comisión o desde el Ministerio de Trabajo, desde el Ministerio de Economía o la Oficina de Planeamiento y Presupuesto decir ‘tengo que estudiar esto porque uno escuchó por allá ‘che, mira que tal cosa o tal otra’”.

Según el director de OPP, el rol del BPS debe ser el de “prestador de un servicio”. No obstante, “el rol del BPS no es solo el de brindar una pasividad. Aparte de pasividades brinda otras cosas. Esas otras cosas no están sujetas a esto. Hay que separar. La gente dice es seguridad social, no, esto es previsión social. La persona pública, coordinador, supervisor, es de la previsión social. El sistema de ahorro de AFAP y de desahorro de compañías de seguros, en esta parte es previsión social”.

## 6

### **El desafío de lograr un consenso para la reforma previsional**

---

Una reforma de mediano y largo plazo, como es la previsional, requiere lograr consensos entre los diferentes partidos políticos para que la misma tenga una base de legitimación importante.

Ahora, ¿cómo lograr esos consensos básicos? Según los referentes consultados, hay que intentar buscar los acuerdos más amplios posibles para que la reforma pueda perdurar y que en el fondo no haya aspectos ideológicos fuertes que frenen esa opción. De todas maneras, algunos son escépticos de que pueda conseguirse que la oposición vote una reforma previsional en este período y se refieren a lo que fue la experiencia de los informes de Diagnóstico y de Recomendaciones de la CESS, donde los técnicos en representación del Frente Amplio, de los trabajadores y de los jubilados votaron en contra de ambos.

Garcé planteó que es la “reforma más complicada” de realizar “por la cantidad de intereses que hay que articular, y más en un sistema como el uruguayo, que tiene un origen tan peculiar, tan fragmentado, tan corporativo”.



“En países tan pluralistas como Uruguay, entre lo que proponen los expertos y lo que termina pasando siempre está la política, siempre están los intereses de los grupos sociales y los intereses de los partidos y las restricciones económicas, sociales y políticas. Por eso siempre termina habiendo una distancia y las reformas que se concretan siempre son más chicas que las reformas que se proponen. No me sorprendería que entre la propuesta de la comisión y lo que termine pasando, haya una perilla que se mueve”, añadió el politólogo.

“No son reformas, digamos, simpáticas” y “los colectivos involucrados tienen mucho poder para que los políticos los consideren. Acá en la caja es lo que pasó las veces que se quiso implementar medidas. Fue un escándalo público”, resumió Romero.

Benavente afirmó que “tiene que haber conciencia, porque si el objetivo es maximizar la jubilación del trabajador, no puede haber nadie que se oponga”. Sin embargo, dijo que le da “miedo” que “los jubilados son un botín de poder”, por el voto en las elecciones, “y quitar ese poder de algunas manos puede hacer ruido” a algunos actores.

En esa línea, Rosselli dijo que “si le preguntamos a la gente si quiere pagar más impuestos o menos impuestos, nos van a decir que quieren pagar menos impuestos y si le preguntamos a la gente si quieren tener mejores jubilaciones o peores jubilaciones, nos van a decir que quieren tener mejores jubilaciones, son preguntas que mejor no hacer. Lo que un sistema político maduro tiene que hacer es acordar una reforma que funcione y que equilibre razonablemente los costos de esa reforma. En una reforma de la seguridad social, es repartir costos, no hay nada para regalar”.

Para Pomiés, “en teoría una reforma de la seguridad social debería negociarse con todos los actores políticos e institucionales que intervienen, porque es una reforma a largo plazo y no puede depender de los cambios de gobierno y de los cambios de política de gobierno. Creo que es muy difícil lograr los consensos políticos porque es un problema tan grande, tan hondo, y que en definitiva afecta tanto la vida de la gente, que tiene costos políticos. Uno diría que todos deberían estar dispuestos a pagar los costos políticos, pero sabemos que eso no es así”.

El gobierno, la oposición, los empresarios, los trabajadores “deberían aceptar que a esto hay que hincarle el diente sí o sí”, dijo Garcé y recordó que al primero que escuchó hablar de la necesidad de una reforma jubilatoria fue al entonces ministro de Economía y Finanzas, Danilo Astori, en 2018.

Por eso expresó que “hay una oportunidad política para el gobierno, pero sobre todo para el país” en que haya diálogo respecto a este tema. “El Frente Amplio dice con toda razón que parece mentira que se haya hecho una reforma del puerto sin consultar a la oposición” y en esta reforma, que “va a trascender no solo a este gobierno y al siguiente, sino por lo menos

a un par más” tiene que haber un ámbito de diálogo. En la reforma anterior de la seguridad social, lo hubo y “al final el Frente terminó sin apoyar, pero creo que valió la pena aquella negociación y en este caso creo que valdría la pena una negociación, aunque a la larga termine pasando lo que suele pasar por razones de cálculo electoral”, aseguró.

El politólogo recordó que José Mujica durante su presidencia (2010-2015) “fue capaz de poner a funcionar cuatro comisiones multipartidarias (seguridad, educación, ambiente y energía) que produjeron un documento y algunas de las cosas dichas ahí se transformaron en política. Entonces, ¿no puede haber una comisión multipartidaria para discutir esto? ¿No vamos a ser capaces como polis, no como sistema político, de hacer eso con un tema tan delicado? Quiero pensar que si se pudo hacer en el gobierno de Mujica, ¿por qué no se puede ahora? Capaz que suena antipático lo que digo, pero para mi gusto exige mucha madurez del sistema de partidos independientemente de si terminan votando todos juntos, claro, porque siempre está la dimensión de la competencia electoral. Es el ABC de la política”.

Para Garcé, el gobierno “tiene una gran oportunidad” para cumplir con la promesa de ofrecer diálogo a la otra mitad y el Frente Amplio “tiene una gran oportunidad de aparecer como una oposición responsable. ¿Qué va a pasar? No sé. También es cierto que vivimos un momento de mucha tensión o momentos muy rígidos, pero creo que hay condiciones políticas como para un diálogo multipartidario genuino y productivo”.

La directora de Cifra cree que “hay que negociar y hay que estar dispuesto a negociar, hay que tener primero la grandeza de asumir que quien lo haga va a tener un costo político mayor que los demás y tal vez no se lo reconozcan. Pero, en el futuro se dirá ‘aquel presidente que se animó”.

La clave, según Benavente, es que “se pueda sostener en el tiempo” que no se esté “dentro de cinco años otra vez cambiando todo”, si bien aclaró que “estas reformas son vivas. Ese fue el gran error que se cometió en estos años, creer que se tocaba una cosita. No, estas reformas requieren permanentemente estar revisando porque no es posible que el déficit esté creciendo y nosotros hemos esperado otra vez a estar con el agua al cuello”, como ocurrió previo a la reforma anterior.

Rosselli cree que “si fuera por la sustentabilidad del régimen, la tentación de dejarla pasar (a la reforma) un poquito más, cada uno la puede tener”. No obstante, afirmó que “tener el imperativo ético de reducir las iniquidades que el régimen de seguridad social tiene implícitas, me parece que debería ser suficiente para todos los actores políticos” porque “la sociedad uruguaya asigna cuantiosos recursos a la población adulta y extraordinariamente pocos recursos a la población joven. Tenemos 20% de pobreza entre los menores 18 años, tenemos 200.000 personas viviendo en asentamientos, la edad media de las personas que viven los asentamientos es muy baja y hay muchos niños y adolescentes. No quiero pecar de

ingenuo, pero la realidad es que ningún dirigente político que se precie de querer estar al frente del gobierno nacional debería fundamentar que no vota una reforma de la seguridad social porque es impopular”, argumentó.

El economista planteó además que no es de recibo que se diga que los partidos no se pueden poner de acuerdo “porque acá no estamos frente a una heladería donde hay que elegir tres sabores de 40. La realidad es que en el menú hay tres platos: edad de retiro obligatoria o incentivada, bonificaciones, pensiones, lo demás es cuento”.

“Si no hay acuerdo es sencillamente porque no hay voluntad política. No estamos ante temas donde las diferencias ideológicas puedan conducir a elecciones muy diferentes. En muchos otros temas de la vida política las preferencias ideológicas son distintas y legítimamente conducen a no acuerdos, pero aquí no hay una solución de izquierda, una solución de derecha o una de centro para equilibrar este régimen”, remató.

Por su parte, Alfie dijo que “hay trabajar consensos, lo más amplios que se puedan, entre otras cosas porque todos tienen posibilidades de gobernar. Eso debería ser una ventaja, pero hay que conseguir los más amplios consensos para evitar problemas más allá de hoy, más allá de todo”.

Reconoció que “es un tema muy complejo. Políticamente es un coto de caza claramente, donde se pueden llegar a decir las barbaridades más grandes. Aparte, en este caso todavía pasa algo peor, como hay transición y nada cambia mientras dura la transición, y ninguna transición puede estar menos de cinco años para tener algún efectito en el sexto año de cosas mínimas. Porque están las personas que tienen causal ya dada y esas la ley no los toca, después están las que tienen la legítima expectativa...no podés hacer nada. Y después, visto lo que pasó con el tema de los cincuentones y demás, habría que ver una transición donde haya una ponderación de régimen viejo y de régimen nuevo, para evitar estas cosas que después terminamos con una ley de cincuentones que es un desastre, un desastre absoluto”.

Argumentó que esa ley fue para beneficiar a “la clase media alta, a un costo que ni siquiera se sabía y tampoco se sabe del todo ahora. Esas cosas habría que tratar de evitarlas”.

De todas maneras, el director de OPP espera que “no haya tanta oposición parlamentaria” en algunos aspectos de mejora del sistema, como incorporar subfondos en las AFAP, darle libertad a la persona para que elija en cuál subfondo quiere estar, o cambiar el criterio de cómo cobran las comisiones las administradoras en beneficio del trabajador.

Del otro lado, Licandro y Pomiés son escépticos de que pueda haber consensos con la oposición.

Para el ex intendente de Regulación Financiera del BCU, “se intentó con la

Comisión de Expertos, no funcionó porque la oposición no trabajó como estaba pensado, que era aportando técnicos que tienen sus ideas, sino que trabajó en bloque y con una dependencia directa de su partido político. Pero bueno, habrá que seguir remando y en una democracia las mayorías son las que toman las decisiones. Ya en la reforma de 1996 se sacó por mayoría y si sale por mayoría es mejor que nada, porque más vale que la hagamos a que no la hagamos”.

Licandro no ve que se pueda llegar a un consenso sobre la reforma de la seguridad social. “Lo veo más como pasó con la Ley de Urgente Consideración, que se presentó un proyecto al Parlamento, entre todos los partidos le hicieron modificaciones y salió una cosa mejorada. Algunas cosas las votarán todos y otras no. Me imagino todos van a votar tener un organismo regulador. Habrá que buscar el mínimo común múltiplo para poder buscar consensos. Y después está la vida real. Si se hace un cambio que después funciona, a la larga nadie lo modifica. Un ejemplo, cuando se hizo el FONASA había sectores de la oposición de entonces que no estaban de acuerdo pero hoy nadie plantea derogarlo, capaz que plantean modificarlo para bien”, afirmó.

“No tenemos que ser maximalistas y pensar que si no nos ponemos de acuerdo, no sale nada. El gobierno tiene la legitimidad para hacer los cambios que considera necesarios. Ojalá encuentre puntos de encuentro con la oposición para que esos cambios tengan un poco de sostenibilidad a nivel sociopolítico”, concluyó.

En tanto, Pomiés cree que no habrá consensos. “Se van a hacer pequeños cambios y vamos a seguir arrastrando un elefante, porque implica de todas las partes mucha grandeza que no sé si está tan presente como uno desearía en todas las partes. Porque no solo el gobierno tiene que aceptar que va a tener un costo y que la gente se va a enojar, sino que la oposición tiene que aceptar que también va a ir contra los discursos o los intereses más inmediatos de algunos. Y no veo esa grandeza hoy en el en el sistema político, aunque no estoy diciendo con esto que sean todos...No, es como que es lo que tenemos”, afirmó.

Ferreri concluyó que “debería haber un tratamiento parlamentario integral, con todos los organismos dentro, y sobre la base de un proyecto concreto del Poder Ejecutivo sobre el cual poder opinar”.

## Referencias

---

- Artículo del diario El Observador del día 7 de agosto de 2017 “Astori considera imprescindible una reforma de la seguridad social antes de 2030” <https://www.elobservador.com.uy/nota/astori-considera-imprescindible-una-reforma-de-la-seguridad-social-antes-de-2030-20178710420>
- Compromiso con el país- documento acordado por los partidos Nacional, Colorado, Cabildo Abierto, Independiente y De la Gente, de cara a la segunda vuelta de las elecciones de noviembre de 2019. <https://lacallepou.uy/compromiso.pdf>
- Ley N° 19.889 de urgente consideración
- Diagnóstico del Sistema Previsional Uruguayo. Informe de la Comisión de Expertos en Seguridad Social (marzo 2021)
- Recomendaciones para la Reforma del Sistema Previsional Uruguayo. Informe de la Comisión de Expertos en Seguridad Social (noviembre 2021)

