

10. Reforma de la Seguridad Social

La revisión de los esquemas de jubilaciones y pensiones es uno de los procesos técnicos y políticos más complejos que periódicamente vuelven a la agenda en todos los países. Las circunstancias que lo hacen necesario refieren a la valoración de tres aspectos centrales: la cobertura poblacional, la suficiencia o adecuación de los beneficios que entrega y la sustentabilidad financiera de mediano y largo plazo, en el marco de la dinámica demográfica de las sociedades.

10.1. Antecedentes

Uruguay es uno de los países pioneros en el surgimiento y desarrollo de la seguridad social, en particular de la rama de jubilaciones y pensiones de sobrevivencia. La primera ley que recogió el modelo de los seguros sociales fue la ley de 28 de mayo de 1896, que creó lo que fuera la caja escolar, conocida como “Ley Ciganda” en honor al legislador que la propició. A partir de ella y muy especialmente a partir de la Ley 6.269, de 6 de octubre de 1919, conocida como “Ley Carnelli”, se da inicio a un proceso asistemático de incorporación de sectores de actividad a la cobertura previsional a través de decenas de leyes especiales.

Dicho proceso culminó muy tempranamente, cuando se sanciona el régimen denominado de actividades lícitas remuneradas (leyes 12.138, de 13 de octubre de 1954 y 12.380, de 23 de febrero de 1957). El régimen resultante, debido a su formación aluvional, se caracterizó por la dispersión de instituciones y la heterogeneidad de regímenes de financiamiento y condiciones de acceso a las prestaciones. Algunas consecuencias de esa dispersión extienden su vigencia hasta hoy, por ejemplo, en materia de regímenes de compatibilidad e incompatibilidad; lo que parece ser un anacronismo de difícil justificación.

La década de 1960 se caracterizó por la preocupación sobre la administración de las entidades previsionales. En el año 1964, a solicitud de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE), la OIT elaboró un informe sobre la situación de los diferentes programas de seguridad social. La conclusión N° 31 del informe fue que “una gran responsabilidad recae sobre el Gobierno así como sobre el Poder Legislativo, de encontrar soluciones concretas y durables a la crisis institucional, social y financiera de la seguridad social en el Uruguay”. En el año 1966 la reforma constitucional aprobada creó el Banco de Previsión Social, como forma de abordar los problemas institucionales.

El 23 de octubre de 1979 se dictó el llamado acto institucional N° 9, por el cual se revisaron los principales parámetros del régimen jubilatorio, se redefinieron las condiciones de acceso (edades, tiempo de trabajo, etc.). Quedaron comprendidas en dicha normativa todas las entidades gestoras, con excepción de las correspondientes al personal militar y policial.

En vísperas de las elecciones de 1984 los partidos políticos acordaron la creación de la Concertación Nacional Programática (CONAPRO), en cuyo marco se abordaron fundamentalmente aspectos de carácter institucional. En materia previsional se acordó devolver la autonomía a las tres personas públicas no estatales de seguridad social, reinstitucionalizar el Banco de Previsión Social y revertir algunas normas que variaban

parámetros (por ejemplo, se acordó reducir el lapso considerado para el cálculo del sueldo básico jubilatorio de seis a tres años).

Durante los primeros años del retorno a la democracia el eje del debate estuvo en los porcentajes de aumento de las pasividades, en un período de alta tasa de inflación. El 26 de noviembre de 1989 cuatro de cada cinco ciudadanos aprobó la reforma del artículo 67 de la Constitución de la República, por la cual las pasividades pasaron a indexarse automáticamente a la evolución del índice medio de salarios, en cada oportunidad en que se ajusten los salarios de los trabajadores públicos. El impacto financiero implicó en el primer año de aplicación completa (1991) un incremento de más de 2 puntos del PIB en el presupuesto del Banco de Previsión Social y se elevó a 4 puntos en el año 1994.

En el año 1991 el Instituto de Estadística de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de la República presentó el modelo de simulación que elaboró en el marco de un acuerdo firmado con el BPS. Señaló el informe que “los resultados obtenidos en el llamado Escenario Base, aquél que de mantenerse la normativa actual se considera más probable, evidencian que el sistema avanza rápida y progresivamente hacia una situación de crisis irresoluble en la primera década del siglo próximo”.

Ese mismo año, ante la situación existente, el Poder Ejecutivo generó dos ámbitos, uno político (en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social) y otro técnico (en el Banco de Previsión Social), a efectos de analizar alternativas. Como resultado de los trabajos se analizaron cuatro opciones de reforma: (i) reforma paramétrica, (ii) tránsito hacia un régimen de capitalización individual, (iii) creación de un régimen de “capitalización individual virtual”, del estilo del posteriormente introducido en Italia, Suecia y otros países bajo la denominación de cuentas nocionales y (iv) tránsito y creación de un régimen mixto de reparto más ahorro individual obligatorio. El Poder Ejecutivo optó entonces por un régimen de cuentas nocionales, el cual fue remitido al Poder Legislativo con declaratoria de urgente consideración. Este proyecto no prosperó. Luego de ello, se acordó la reforma de algunos parámetros, con vigencia a partir del 1º de enero de 1993 (Ley 16.320, de 1º de noviembre de 1992); modificaciones que perdieron virtualidad dado que fueron incluidas en la declaratoria de inconstitucionalidad dictada por la Suprema Corte de Justicia como consecuencia de la aprobación de la Disposición Transitoria y Especial V’ en el plebiscito realizado conjuntamente con las elecciones nacionales el 27 de noviembre de 1994.

El Poder Ejecutivo que asumió el 1º de marzo de 1995 convocó de inmediato a un ámbito técnico-político que retomó las opciones analizadas en el período previo y se decantó por la alternativa de transitar hacia un régimen mixto, que recibe las contribuciones y otorga las prestaciones en forma combinada, una parte por el régimen de reparto de gastos y otra por el régimen de capitalización individual. A partir de esa definición política se implementó la reforma contenida en la Ley 16.713, de 3 de setiembre de 1995. Si bien el artículo 1º de la ley preveía el sistema previsional que creaba se extendiera en forma universal a todas las entidades gestoras, ello no se concretó en los términos previstos.

El esquema vigente desde abril de 1996, ha sido objeto de diversas modificaciones. Las dos más significativas ocurrieron en los años 2008 y 2017. En el año 2007 el Poder Ejecutivo a través de la Comisión Sectorial de Seguridad Social, convocó al Diálogo Nacional sobre Seguridad Social. Uno de los principales resultados de dicha actividad fue la una iniciativa legislativa que culminó con la promulgación de la Ley 18.395, de 24 de octubre de 2008, conocida como “flexibilización del régimen de acceso a beneficios jubilatorios”. Finalmente, en el año 2017 se habilitó, mediante la Ley 19.590 de 28 de diciembre de 2017, un procedimiento de desafiliación

del pilar de ahorro individual obligatorio previsto en la reforma de 1995, con el objetivo de contemplar la situación de la cohorte de personas que el 1º de abril de 2016 contaban con 50 o más años de edad (“cincuentones”).

Otros dos servicios estatales están a cargo de los ministerios de Interior y de Defensa Nacional (MDN). El personal policial está cubierto a través de la Sub-Dirección Nacional de Asistencia y Seguridad Social Policial (SDNASSP), integrante de la Dirección Nacional de Asuntos Sociales. El régimen vigente surge de una reforma aprobada en el año 2008. El MDN tiene a su cargo el Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas. El régimen vigente tuvo su última revisión en el año 2018. En ambos casos el régimen de especial cubre al personal con tareas propias de seguridad, así como al personal civil de las respectivas actividades.

La Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios (CJPPU) reformó algunos de los parámetros en el año 2004. Desde hace ya varios años está en proceso de análisis alternativas de reforma de su esquema de beneficios y financiamiento. La Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias (CJPB) reformó en el año 2008 su esquema, en el contexto de una crisis que la puso al borde de la cesación de pagos. La Caja Notarial de Seguridad Social (CNSS) ha procesado dos reformas desde 1995, en los años 2001 y 2019.

10.2. Evaluación de Situación

Los principales elementos a considerar cuando se evalúa el desempeño de un sistema de seguridad social son su capacidad de dar una adecuada cobertura a la población objetivo, la suficiencia de sus prestaciones y la sostenibilidad del mismo.

En materia de **cobertura poblacional** el sistema previsional uruguayo muestra una fortaleza, propia a la tradición nacional. El 97,8% de los mayores de 65 años recibe una prestación de seguridad social, según información del Banco de Previsión Social (BPS). En América Latina 4 de cada 10 adultos mayores no recibe ningún tipo de jubilación o pensión, según el Banco Interamericano de Desarrollo²⁶.

La cobertura de la población trabajadora también registra valores sobresalientes en el contexto regional. De acuerdo a información del BPS, el 80% de la población económica activa ocupada cotizaba a la seguridad social antes de la pandemia del COVID-19. Todavía es prematuro evaluar el impacto de la emergencia sanitaria en el mercado de trabajo, en intensidad y duración. Sin embargo, es seguro que intensificará los desafíos que ya presentaba el mercado de trabajo, con problemas de empleo de diferente naturaleza.

La **suficiencia o adecuación de las prestaciones** es una de las dimensiones en las que resulta difícil alinear las visiones personales y las posibilidades colectivas. Una forma de valoración de desempeño en este aspecto, atendiendo al objetivo de evitar situaciones de pobreza en la vejez, es la incidencia de las situaciones de pobreza entre los mayores. En el caso uruguayo la incidencia de la pobreza entre mayores de 65 años fue de 1,8% en 2019, un valor que destaca positivamente en cualquier comparación internacional.

²⁶ <https://blogs.iadb.org/trabajo/es/america-latina-y-el-caribe-la-region-que-mas-rapido-envejece/>

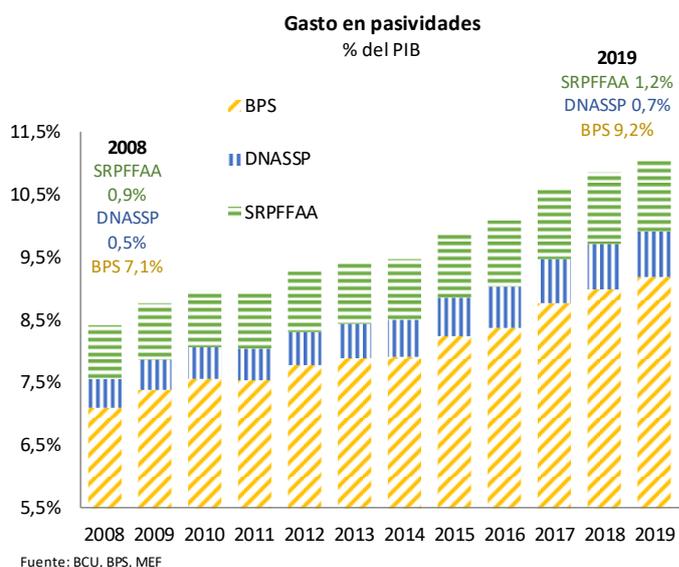
Sin embargo, estos logros contrastan con la existencia de un marcado sesgo generacional del gasto público social en beneficio de la población mayor. La incidencia de la pobreza en la infancia se ha reducido significativamente durante el reciente ciclo de expansión económica, pero se mantiene en el orden de 10 veces por encima. Es un desafío de primera magnitud social y económica, con impacto en los niveles cohesión social que forman parte de nuestra identidad nacional.

Desde otra perspectiva, la suficiencia o adecuación de los beneficios suele evaluarse a través de la proporción en que los ingresos habituales de actividad son reemplazados por los beneficios previsionales, la llamada tasa de reemplazo. En la comparación internacional los valores de nuestro sistema previsional están relativamente alineados con los que exhiben las economías desarrolladas, en niveles cercanos al 60%.

El peso relativo de los beneficios financiados con recursos fiscales corrientes y los plenamente capitalizados varía considerablemente entre países. Entre los sistemas con mayores tasas de reemplazo derivadas de regímenes plenamente capitalizados destacan Países Bajos y Dinamarca. Otros, como Estados Unidos, Australia, Suecia y Reino Unido tienen fondos plenamente capitalizados del orden de una vez su producto bruto interno. En Uruguay los activos previsionales en administración (segundo pilar del régimen mixto) se ubican en el orden del 30% del PIB, en un sistema todavía en proceso de expansión.

La sustentabilidad financiera del sistema presenta desafíos de primer orden. La reforma de 1995 había logrado estabilizar el gasto público previsional del BPS en el orden de 7 puntos del PIB, con una trayectoria estable, incluso con un ligero declive. La transición hacia el nuevo modelo mixto se completaría hacia la década de 2040, cuando por la dinámica demográfica el nivel de gasto público retomaría una tendencia creciente.

El punto de partida actual es muy diferente. El nivel del gasto previsional del BPS se ubicó en niveles superiores a los que se esperaban para dentro de unas tres décadas y con trayectoria ascendente. Las erogaciones asociadas a los servicios de retiro policial y militar mostraron una evolución similar. De este modo, entre 2007 y 2019 el gasto estatal en pasividades aumentó 2,5 puntos del PIB, ubicándose en el orden del 11%.



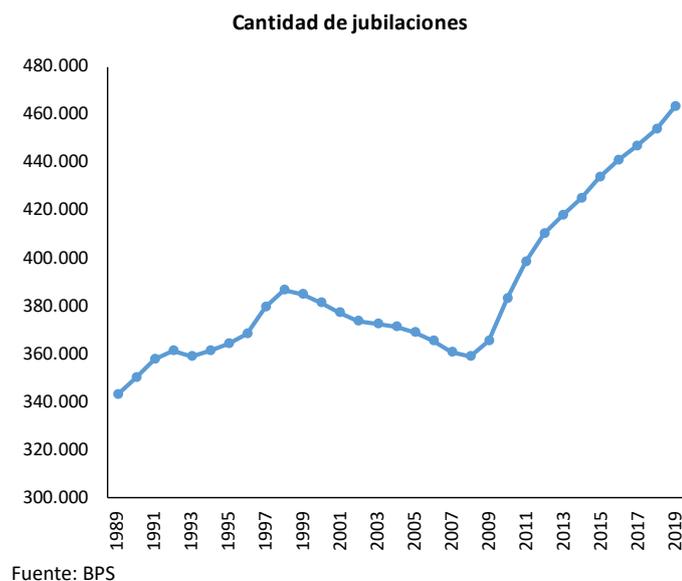
Este aumento en el gasto previsional ha sido el principal factor explicativo del aumento del gasto público y ha contribuido significativamente a la divergencia de la trayectoria fiscal. Asimismo, la alta endogeneidad de este gasto ha erosionado las posibilidades que tiene el país de priorizar otras áreas de asignación presupuestal.

La variación del nivel y el cambio en trayectoria esperada del gasto previsional se explica por elementos de distinta naturaleza.

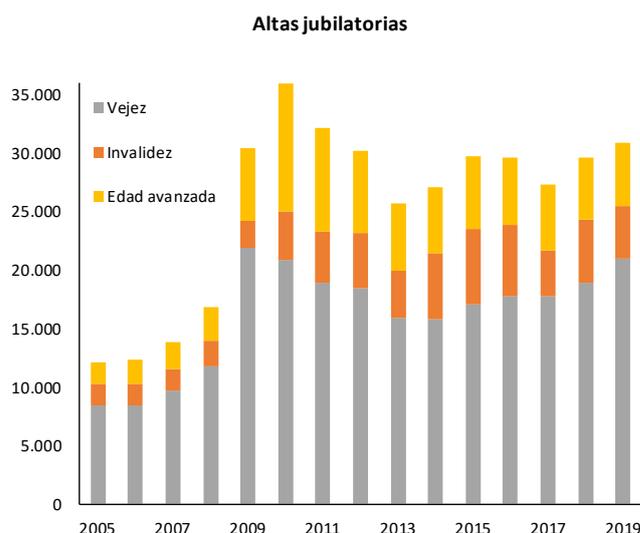
Por un lado, los fuertes aumentos salariales verificados en la última década propiciaron un incremento generalizado en las pasividades pagadas por el sistema, lo cual se explica por el mecanismo constitucional de indexación de estas prestaciones. En efecto, aproximadamente dos tercios del aumento del gasto verificado en los últimos diez años es explicado por este componente.

Por otra parte, la cantidad y composición de las prestaciones pagadas registró un fuerte aumento desde el año 2008, en el marco de un **proceso de re-reforma**, que tuvo algunos hitos relevantes.

El cambio más significativo fue legislativo y se dio en el 2008. La Ley 18.395 flexibilizó las condiciones de acceso a la jubilación. Disminuyó a 30 años la cantidad de años de servicios necesarios para configurar causal a los 60 años de edad y creó un esquema de causales a partir de los 65 años y 25 de trabajo. Este último requisito decrece a razón de 2 años por cada año adicional de edad, hasta alcanzar los mínimos previstos en la Ley 16.713 para configurar esta causal, 70 años de edad y 15 de trabajo. Otras dos prestaciones accesibles a edades más tempranas permiten a los trabajadores de la actividad privada despedidos con 57 años de edad y 27 de trabajo, transitar el resto de su vida (aproximadamente 29 años para mujeres y 23,5 años para hombres) percibiendo un beneficio de la seguridad social, con la limitación de no poder tener un trabajo formal. En efecto, hasta los 58 años pueden percibir el seguro de desempleo por 1 año, seguido del subsidio especial de inactividad compensada por 2 años y luego jubilación común.



Por otra parte, el número de altas jubilatorias por causal incapacidad alcanzó niveles excepcionalmente altos debido a pluralidad de causas.



Fuente: BPS

Un aspecto relevante asociado a las altas jubilatorias es la edad de jubilación efectiva, aquella en la que la persona comienza el cobro. La evidencia indica que es estable en el orden de los 63 años en el largo plazo. Este resultado cuestiona la posibilidad de dilatar el retiro mediante estímulos, valoración que es coincidente con la literatura especializada disponible. La reforma de 1995 para incrementar el período de trabajo y dilatar la jubilación estableció estímulos en el monto de la jubilación. En su formulación original consistía en un incremento del orden del 6% del monto jubilatorio por cada año en que se difiriera el acceso, luego de configurado el derecho. En su máximo el incremento por esta vía podía ser de hasta el 65% del haber jubilatorio. Por ejemplo, una persona que difiriera el retiro 5 años, tendría un incremento de 30 puntos en su tasa de reemplazo. La evidencia disponible indica que ese incentivo fue ineficaz.

Desde el punto de vista administrativo, el BPS no completó el procedimiento legal previsto para consolidar la información de historia laboral y flexibilizó administrativamente en 2006 la posibilidad de probar servicios mediante presentación de testigos. Estos dos factores adicionales coadyuvaron en el aumento de las altas y su cambio de trayectoria.

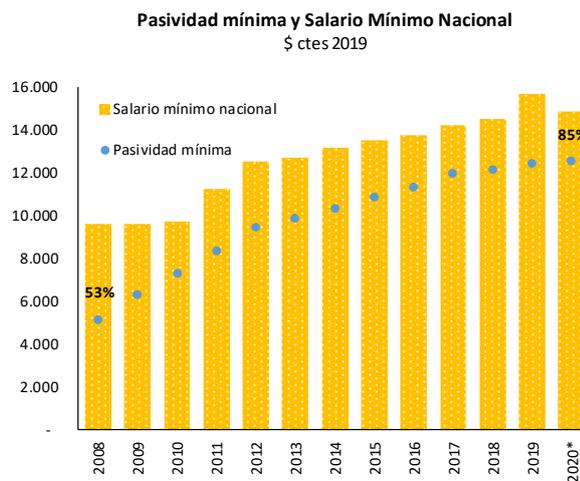
Adicionalmente, otras dos medidas erosionaron los impactos positivos que la transición al sistema mixto debería haber generado y que se habrían estado observando en los últimos años. En efecto, cuando se comienzan a jubilar las cohortes que se incorporaron al sistema mixto el gasto público previsional debería descender, ya que solo una parte de las prestaciones servidas en el marco de dicho sistema se financian con fondos públicos, quedando la otra parte financiada mediante los fondos capitalizados.

Otro cambio legislativo que erosiona las ganancias del sistema mixto tuvo lugar en el año 2017. La Ley 19.590, conocida como ley de “cincuentones”, habilitó la desafiliación de quienes fueran afiliados obligatorios a las AFAP que al 1º de abril de 2016 contaran con 50 años.

En el marco de dicha norma, según información del BPS, a agosto de este año (última información disponible) han recibido asesoramiento 70.000 personas, de las cuales el 31.000 optaron por desafiliarse (44%). Se estima que resta brindar la opción a unas 40.000 personas, conforme el cronograma dispuesto. Como consecuencia de las opciones de desafiliación, al

cierre del primer trimestre, se ha transferido al Fideicomiso de la Seguridad Social la suma de 58 mil millones de pesos.

Por otra parte, a partir del año 2007 se implementó una política de incrementos administrativos (vía decreto) de los mínimos jubilatorios de las jubilaciones de menor monto (ver gráfico siguiente) que ha sido clave en el grado de satisfacción del objetivo de evitar situaciones de pobreza de la población jubilada. La modalidad de implementación elegida (incorporando el aumento excepcional al íntegro jubilatorio) y su vinculación a la Base de Prestaciones y Contribuciones (BPC) han determinado la automatización del incremento, sin intervención parlamentaria expresa en instancia presupuestal. Los incentivos implícitos en esta política afectan el nivel de actividad de la población de 60 y más años y podría estimular la subdeclaración salarial en ciertas categorías laborales.



*Incorpora el ajuste de julio 2020.

Fuente: BPS, INE

El conjunto de medidas comprendidas en la re-reforma tienen una valoración ambigua. Por un lado, aumentó la cobertura poblacional y la adecuación de los beneficios para disminuir la incidencia de la pobreza en la población mayor. Este es un aspecto positivo. Sin embargo, las normas de la re-reforma merecen también una valoración negativa en su diseño: (i) no se contempló la dinámica demográfica, (ii) generó rigidez estructural en un nivel de gasto que pudo financiarse en el ciclo expansivo excepcional; y (iii) anticipó en al menos dos décadas el agotamiento de los efectos de la reforma estructural de 1995.

Un elemento a contemplar y analizar en el marco del proceso de reforma, tiene que ver con la elevada **fragmentación** del sistema de seguridad social vigente. Esta fragmentación está asociada, por una parte, a la existencia de varios subsistemas de distinta naturaleza y origen. Pero también, incluso en el bloque principal, existe una fragmentación asociada al propio proceso de construcción histórica del mismo, que ha permitido la prevalencia y coexistencia de reglas disímiles originadas en distintas instancias de modificación.

La elevada fragmentación está asociada también a la **estructura institucional** del sistema, que cabe analizar en un proceso de reforma. En particular, destaca la ausencia de un regulador general del sistema y la conjunción de roles en los prestadores.

De este modo, la situación de partida de los distintos subsistemas no es uniforme.

10.3. Perspectivas Demográficas y Laborales

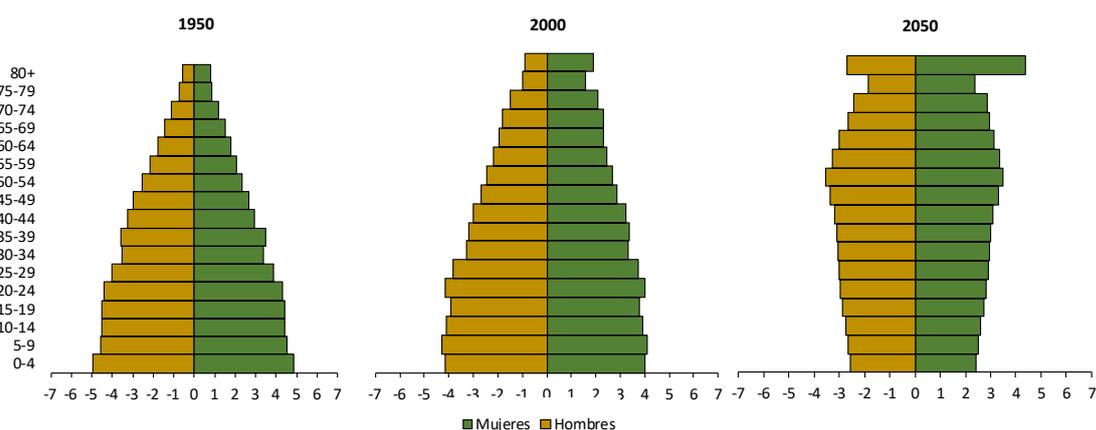
Los sistemas previsionales son impactados e impactan en el entorno social, económico, financiero y político de la comunidad. Son tributarios de los valores y tradiciones de sus respectivas sociedades, lo que explica la pluralidad de diseños observables a nivel comparado. La heterogeneidad se mantiene, aunque en las últimas décadas el proceso de globalización ha tendido a cierta convergencia y reconocimiento de buenas prácticas para abordar similar problemática.

Dinámica demográfica

En países con sistemas maduros, como el uruguayo, este es un elemento definitorio y condicionante. En el año 2017 se publicó Escenarios Demográficos 2050 (OPP), donde se proyecta la población de Uruguay al 2050 bajo distintas hipótesis. La conclusión más relevante del estudio es que en todos los escenarios planteados, el proceso de envejecimiento es inevitable.

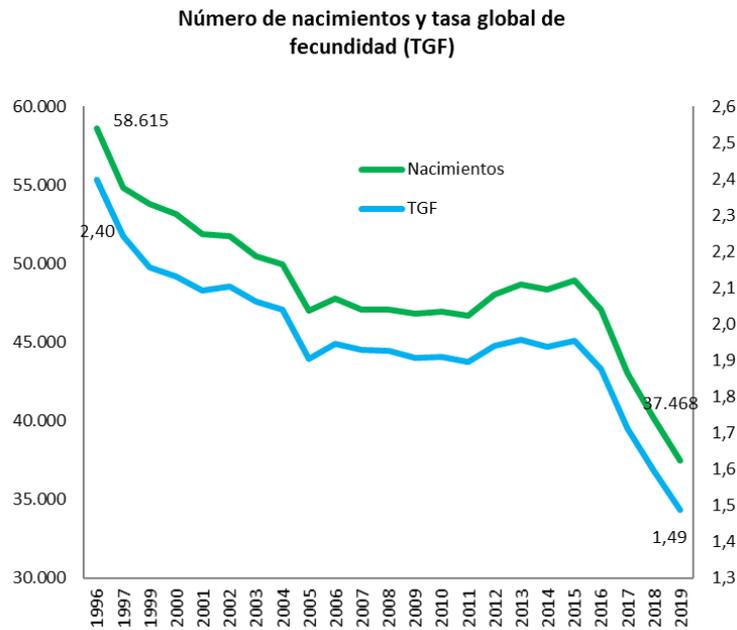
Este proceso surge del declive de las tasas de fecundidad y de mortalidad. Son consecuencia de la mejora en las condiciones sanitarias y de la mayor capacidad de los hogares de hacer efectivas sus preferencias en cuanto al tamaño de sus familias. La mejora en las condiciones sanitarias y la difusión de mejores hábitos determina la ganancia de años saludables de vida y el declive de las tasas de mortalidad. El constante envejecimiento de la estructura poblacional marca el significativo descenso de la proporción de la niñez y el aumento de la proporción de población de 65 años y más. Durante el siglo pasado la población infantil era abrumadoramente más grande que los mayores. En algo más de una década se igualarán y a partir de entonces el crecimiento de la población mayor se acentúa, mientras la población en edad de trabajar se mantiene estable.

Estructura etaria de la población uruguayaya



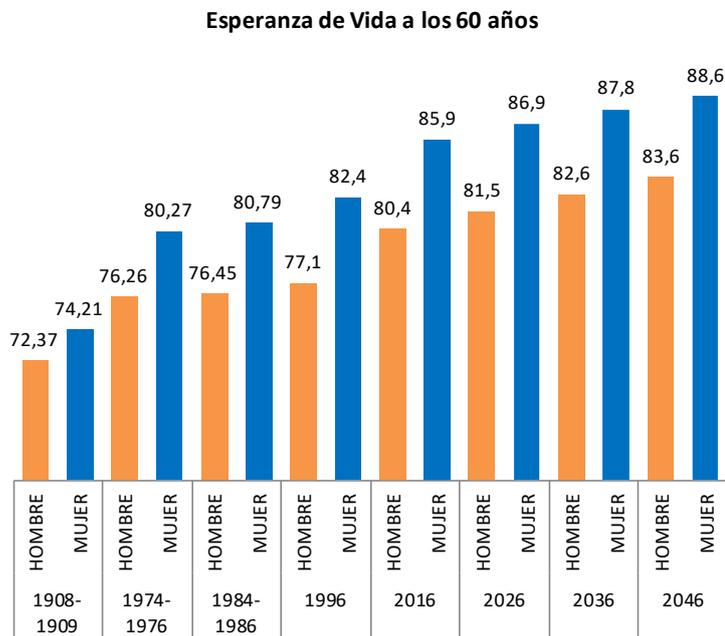
Fuente: Escenarios Demográficos 2050 (OPP)

En los últimos años se ha acentuado marcadamente la reducción de la tasa de fecundidad. Se estimaba que a 2050 sería del orden de 1,7 hijos por mujer (en 1995, cuando la reforma previsional era del orden de 2,5). Sin embargo, a 2019 el valor fue de 1,5 con lo que es esperable que se converja rápidamente hacia los valores observados en los países desarrollados, del orden de 1,3 hijos por mujer.



Fuente: MSP

Como resultado de este proceso habrá una significativa mayor cantidad de personas de 65 y más años que disfrutarán de una mayor longevidad. En efecto, la esperanza de vida a la actual edad mínima de acceso jubilatorio del régimen general se incrementa a una razón 1,5 mes por cada año, aproximadamente.



Fuente: INE

Estas estimaciones, adicionalmente, pueden resultar rápidamente superadas por el avance científico. Esa ha sido la experiencia histórica.

Mercado de trabajo

Uruguay conformó su sistema previsional a partir de la actividad laboral, siguiendo la tradición clásica de los seguros sociales generados a finales del siglo XIX. En consecuencia, las características y evolución del mercado de trabajo definen aspectos centrales como cobertura y financiamiento. El empleo en Uruguay viene mostrando debilidades luego del período de auge de años recientes. La pérdida de puestos de trabajo ya era una fuerte preocupación antes de la actual emergencia sanitaria.

Una de las características estructurales es la existencia de un sector informal relevante que se mantuvo en tal carácter incluso luego del proceso de formalización evidenciado en el reciente período de auge. Ese fenómeno, propio de economías en desarrollo presenta un nuevo empuje, nuevas características y localización.

La inteligencia artificial y otras innovaciones están en pleno proceso de incorporación a la producción de bienes y servicios. En el largo plazo esos procesos siempre han tenido resultados sociales y económicos muy positivos. Sin embargo, en los períodos de transición, de duración y profundidad incierta, podría haber perdedores y ganadores. Los cambios que vienen observándose en la organización del trabajo han trasladado la característica de precariedad propia de economías débiles a las economías desarrolladas. Las nuevas prácticas laborales asociadas a la economía colaborativa y el debilitamiento del empleo de tipo fordista, ha llevado precariedad a los mercados laborales de los países desarrollados.

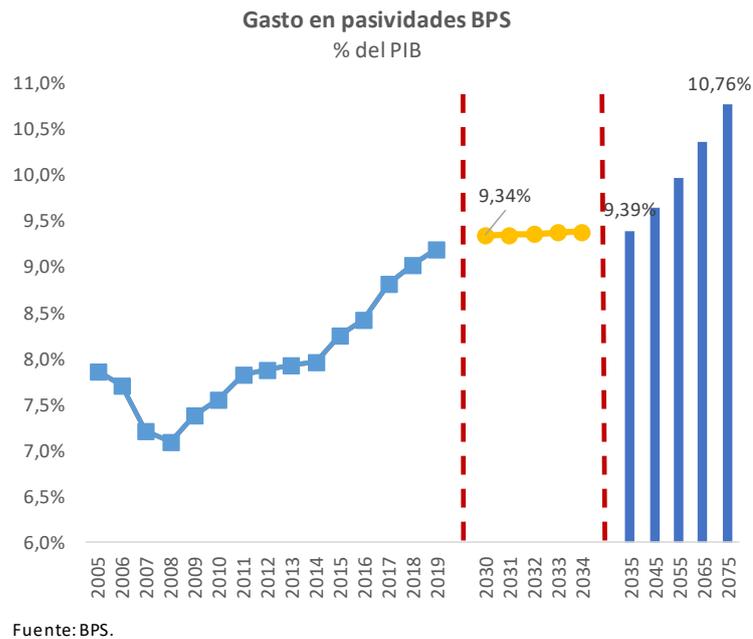
Adicionalmente, la emergencia sanitaria ha agregado un elemento coyuntural de profundidad y duración todavía incierta.

El seguimiento sistemático estos procesos es central y el diseño previsional que se adopte deberá contemplar la posibilidad de ajustes oportunos. Mantener los niveles de cobertura formal será todo un desafío.

10.4. El desafío de la sostenibilidad ante el envejecimiento y la automatización

Uruguay se encuentra en un punto de inflexión en su dinámica demográfica. Como fuera comentado, el proceso de envejecimiento pauta el aceleramiento de una trayectoria de gradual aumento de la población mayor a 65 años en relación a la edad de trabajar. En ausencia de cambios en las reglas que rigen el sistema, el gasto asociado a jubilaciones y pensiones registrará una trayectoria fuertemente creciente, lo que generaría importantes presiones sobre las cuentas públicas.

A vía de ejemplo y como puede verse en el gráfico siguiente, se espera que gasto en jubilaciones y pensiones del Banco de Previsión Social muestre una fuerte trayectoria creciente a partir de 2035, alcanzando a 10,8% del PIB en el año 2075. La dinámica demográfica hace prever que los restantes regímenes muestren trayectorias similares.



La lentitud que caracteriza los procesos de maduración de las transformaciones de los sistemas previsionales hace necesario abordar el desafío de reformar el sistema uruguayo con la mayor celeridad posible. Para ello la Ley Nº 19.889 crea una Comisión de Expertos en Seguridad Social y le impone plazos perentorios para analizar el sistema actual y proponer un conjunto de recomendaciones.

10.5. Metodología de trabajo

La experiencia nacional e internacional revela que los procesos de reforma de los sistemas previsionales tienen complejidades diversas, algunas técnicas y otras asociadas a la construcción de acuerdos con impacto de muy largo plazo en múltiples intereses.

Comparte con las ciencias duras el rigor de las matemáticas actuariales. Sin embargo, el proceso global se desenvuelve en el ámbito de las disciplinas que estudian los procesos sociales y culturales de una comunidad determinada. Los diagnósticos están dominados por la evidencia empírica. Sin embargo, se piensa y proyecta en el territorio de la incertidumbre de la evolución futura de sus principales variables. En ciertos aspectos hay suficiente evidencia de cuáles son las mejores prácticas, en algunos todavía se avanza más dubitativamente y en otros es necesario explorar. Se requiere la reunión de conocimiento técnico específico acumulado a nivel nacional e internacional.

Pese a la diversidad de soluciones que pueden observarse, casi todos los procesos tienen algunos aspectos en común. Entre ellos destaca que suelen encomendarse a comisiones especiales que elaboren el diagnóstico y realicen recomendaciones. Luego, los sistemas políticos propios de cada país procesan las decisiones informadas que consideran más adecuadas.

La Comisión Noruega de Pensiones fue establecida en marzo de 2001 y su informe principal fue emitido en enero de 2004. Sin embargo, el proceso completo llevó casi diez años y dos cambios

de gobierno de diferente orientación. Sus recomendaciones de la comisión fueron seguidas en gran medida.

La Comisión de Pensiones del Reino Unido fue establecida en diciembre de 2002. La comisión presentó su informe final en abril de 2006. Todas sus recomendaciones fueron implementadas por leyes de 2007 y 2008.

La Comisión Danesa de Bienestar tuvo un alcance mayor. Su mandato fue discutir los desafíos y propuestas para el Estado de Bienestar danés, incluyendo educación, impuestos, inmigración y pensiones. Su trabajo se desarrolló de setiembre de 2003 a diciembre de 2005. Las recomendaciones tuvieron moderado grado de aceptación.

En Alemania, en noviembre del año 2002 se instaló la Comisión de Reforma de Seguridad Social, conocida como "Rürup-Kommission". Su alcance fue más amplio que el régimen previsional, incluyendo también la salud y los cuidados de larga duración. El mandato de la comisión se centró en formular recomendaciones para la estabilización financiera del sistema. En menos de un año esta comisión presentó su informe. Sus propuestas tuvieron razonable aceptación legislativa.

En Suecia el proceso de reforma fue muy extenso. Se inició con la constitución de la comisión en octubre de 1984 y la legislación fue finalmente aprobada en 2001. Varios gobiernos de diferentes orientaciones participaron del proceso de decisión. La comisión tenía unos 30 miembros de todos los partidos políticos, organizaciones sindicales, de empleadores y beneficiarios. También había representantes de los diversos ministerios involucrados, técnicos de la administración de los seguros sociales, académicos y expertos independientes. El informe fue publicado en noviembre de 1990, fundamentalmente con el señalamiento de las debilidades del régimen vigente y varias propuestas alternativas de reforma. En 1994 se aprobó la reforma y se inició una nueva fase que recién culminó en 2011.

En Italia, se constituyó una comisión de expertos en el verano de 1994 con el objetivo de proponer alternativas para la reforma del régimen previsional, las que se incluirían en la ley presupuestal (1995 - 1997). La comisión no logró acuerdos y finalmente no presentó su informe. Finalmente, la reforma fue aprobada, luego de un acuerdo con los sindicatos.

Chile procesó en la última década dos reformas. Ambas bajo la presidencia de Michelle Bachelet y mediante el formato de comisiones especiales ad hoc (2005 y 2015). Las recomendaciones tuvieron razonable aceptación legislativa, pese a lo cual el debate permanece abierto.

Los artículos 393 a 398 de la Ley 19.889 prevén la creación de una comisión de expertos con un mandato específico en cuanto a contenidos, metodología y tiempo de trabajo. Su integración de 15 miembros refleja las diferentes visiones sobre la problemática a abordar y todas las partes interesadas tendrán lugar de expresión en el proceso de audiencias previsto.

De la comisión se espera un diagnóstico experto, con identificación precisa de la problemática y propuestas técnicas para abordarla. Posteriormente, en etapa de definición política, el Poder Ejecutivo adoptará las decisiones que le competen y el Poder Legislativo hará lo propio. Se espera que diagnóstico y propuestas se basen en evidencia e identifiquen y recojan las mejores

prácticas. Al mismo tiempo, se entiende necesario que el proceso sea transparente hacia la comunidad y reciba ampliamente los puntos de vista de toda la sociedad.

10.6. Orientaciones estratégicas y resultados esperados

Nuestra comunidad ha hecho de la protección social una parte central del modo de ser nacional. Ha cumplido un rol clave, desde hace más de un siglo, en el surgimiento y sostén de las clases medias y protección de los sectores más vulnerables. La importancia de estas instituciones está siendo puesta a prueba y apreciada, precisamente en las circunstancias de la actual pandemia.

Los aspectos axiológicos en que se sustenta esta política no pueden independizarse de los aspectos técnicos en que se sustentan, sin poner en riesgo la concreción de los propios valores. Soluciones adecuadas a un determinado estadio de la evolución de una sociedad pueden presentar debilidades en otro, aun sopesando sus virtudes.

A partir de la actual situación y en el entorno esperable de las próximas décadas, un diseño que propicie el desarrollo económico y social debería contemplar algunos principios y orientaciones centrales.

La **justicia entre generaciones** está en juego en la definición de multiplicidad de políticas públicas, como en las medioambientales. Debe ser guía también para la formulación de la política previsional, sobre la base del entorno demográfico y laboral en que habrá de desenvolverse.

Los sistemas previsionales no son responsabilidad exclusiva del Estado ni de los individuos, requieren **responsabilidades compartidas**. En palabras del creador conceptual de la seguridad social moderna, William Beveridge, el Estado no debe sofocar el incentivo, la oportunidad, la responsabilidad individual.

El principio de **solidaridad** debe guiar el establecimiento de niveles mínimos de beneficios, adecuados a las necesidades vitales y las posibilidades de la comunidad.

La calidad de los sistemas previsionales depende del grado en que se logre satisfacer los objetivos de **universalidad, adecuación y viabilidad de largo plazo**. Un buen sistema debe mantener y en lo posible mejorar la cobertura poblacional, así como entregar beneficios que brinden seguridad económica en la vejez. Esos atributos deben necesariamente ser sostenibles financieramente en el largo plazo. No bastan logros circunstanciales que comprometan otros objetivos igualmente relevantes.

Los sistemas previsionales tienen pluralidad de objetivos y cubren personas con diferentes trayectorias laborales y necesidades. Diferentes objetivos requieren diferentes instrumentos.

Los **regímenes mixtos**, que combinan técnicas y métodos de distribución de riesgos, tienen la ductilidad necesaria para construir sistemas previsionales sólidos y equilibrados. Los componentes plenamente capitalizados permiten la progresiva liberación de recursos públicos hacia otras políticas igualmente relevantes y cruciales para asegurar la prosperidad, en el

marco de equidad intergeneracional. En la medida en que estos pilares sean vigorosos, crecerá su rol en asegurar tasas adecuadas de sustitución de ingresos, mientras que las transferencias intergeneracionales podrán orientarse hacia el logro de otros objetivos del propio sistema.

En sistemas mixtos como el uruguayo, dominantes en países con similar estructura demográfica y tradición de protección social, tienen una parte de la seguridad económica en la vejez está vinculada con los mercados financieros. La rentabilización de los activos previsionales es central. Las tasas de interés a nivel global se encuentran en valores mínimos y es el escenario más probable en el futuro previsible. Como consecuencia, mantener niveles de suficiencia en los beneficios, como proporción de las ganancias previas, exige generar canales adicionales de ahorro.

La ganancia de años de vida saludable es un objetivo de la humanidad. Las comunidades que lo logran es porque han sabido cuidar de su gente. En la región, Uruguay lidera ese proceso. Hacerlo con calidad requiere múltiples dimensiones, no solo sanitarias y económicas. Los vínculos familiares, sociales y el sentido de propósito son esenciales. Por esa razón el **envejecimiento saludable y activo**, alejado de estereotipos excluyentes, debe ser parte de todas las políticas públicas. El diseño del régimen previsional debe ser funcional al logro de ese objetivo.

Por su propia dimensión y características, los cambios que se acuerden tienen que tener progresividad en la implementación y basarse en el **respeto de los derechos adquiridos** y el **reconocimiento de los derechos en curso de adquisición**. La importancia de las obligaciones y derechos involucrados impone señalarlo expresamente.

La importancia de esta política, en volumen de personas y recursos involucrados, la ubica como una de las mayores intervenciones en los procesos económicos y sociales. Su institucionalidad debe estar guiada por la **eficiencia** y el **buen gobierno**. Se requiere obtener los mejores resultados con los menores costos posibles. Es una responsabilidad de todos los actores institucionales. Las normas previsionales actúan en procesos sociales y económicos dinámicos. Su diseño se hace sobre la base de la evidencia empírica disponible en un momento y supuestos de evolución de décadas futuras. Por definición, es necesario un seguimiento sistemático y ajustes que requieren una institucionalidad regulatoria específica.

Los diseños previsionales son el resultado de la evaluación de probabilidades, de la evolución esperada de variables medibles y de comportamientos humanos, en un determinado contexto social y político. El grado de incertidumbre asociado se mitiga con el conocimiento técnico acumulado en el estudio del propio sistema y otros de sociedades que comparten similares características demográficas, base de valores e historia de protección social.

La reforma previsional que introdujo el régimen mixto en 1995 presentó virtudes que mantienen plena vigencia. Otros diseños evaluados en aquel momento, están evidenciando debilidades significativas, precisamente en aspectos que el conocimiento experto identificó adecuadamente. Como es natural a reformas de tipo, diversas circunstancias llevaron a la necesidad de introducir ajustes, con diverso fundamento.

Uruguay ingresa en la tercera década del siglo XXI con la convicción de la necesidad de revisar diversos aspectos del diseño vigente. De no actuarse, la trayectoria en que se encuentra el

sistema compromete las posibilidades de construir una sociedad más próspera y equitativa en las próximas décadas.

Retomar una senda de crecimiento económico y social sostenido tiene que superar un conjunto de barreras, entre ellas la reducción de la población en edad de trabajar y el incremento de una población de mayor edad más longeva. Es un resultado tributario del éxito de políticas sanitarias y mejores hábitos de vida, entre otros aspectos. Menos trabajadores, para financiar con sus transferencias la seguridad económica de más uruguayos mayores, cada vez más longevos. El fenómeno del envejecimiento demográfico no es nuevo en Uruguay, pero es nuevo que el grupo de personas en edad de trabajar se estanque y que crezca fuertemente el de la población de mayor edad. Ese es un fenómeno global, novedoso para la humanidad. En una gran cantidad de países la población se estanca o decrece y envejece. En la región, Uruguay es pionero y caracterizará las próximas décadas.

El país enfrenta a la vez, un importante desafío y una gran oportunidad, de sentar las bases de una transformación estructural que favorezca el aprovechamiento y mejoramiento de las capacidades existentes. El nivel de transferencias que implicará el mantenimiento de la actual situación previsional, en caso de inacción, es incompatible con asegurar el sostenido crecimiento del capital físico y humano imprescindible para lograr niveles de productividad que aseguren un camino de prosperidad y desarrollo social.

Una transformación integral exitosa del sistema previsional resulta fundamental para consolidar buena parte de las fortalezas que el país ha construido a lo largo de la historia y que le permiten destacarse en la comparación con sus similares. De este modo, una transformación de este tipo es clave para que el país continúe erigiéndose como un destino atractivo para la inversión y el desarrollo de las fuerzas productivas, tanto locales como extranjeras. El éxito en una iniciativa de este tipo potencia las posibilidades de crecimiento económico, y consecuentemente, expande las oportunidades para mejorar el bienestar de su población. Para alcanzar ese éxito resulta clave partir de la base de las fortalezas institucionales que han caracterizado a Uruguay históricamente, reforzando las mejores tradiciones de su sistema político y potenciando el desarrollo de su red de protección social que lo ha destacado a nivel internacional.

Se requiere una revisión que implique retomar una trayectoria y nivel de transferencias entre generaciones que no agote el espacio para atender otras políticas prioritarias e imprescindibles para no comprometer la mejora en las condiciones de vida de toda la población. Entre ellas destacan muy especialmente las orientadas a invertir en la gente, especialmente la que sabemos es ya y será cada más escasa, la infancia y juventud.

El objetivo es lograr esa ventana de oportunidad para el futuro. El gobierno nacional se encuentra comprometido con el estudio, análisis y propuesta de una reforma del sistema de seguridad social como una de las principales reformas estructurales del quinquenio.