



Reforma de la seguridad social: poner la vida en el centro del debate

Críticas al Informe diagnóstico de la Comisión de Expertos

Documento elaborado por Cooperativa Comuna, Julio de 2021.



Solamente algunos derechos reservados. Esta obra está licenciada bajo Creative Commons 2.0 de «reconocimiento + uso no comercial + compartir igual (CC BY-NC-SA).



Esta publicación fue apoyada por la Fundación Rosa Luxemburgo con fondos del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ). El contenido de la publicación es responsabilidad exclusiva de xxx (nombre de coparte o autor/a) y no refleja necesariamente posiciones de la FRL.

Índice

Introducción	05
Aperturas feministas para pensar la seguridad social	07
La negación de los cuidados	10
La ficción del empleo modelo	12
Un diseño previsional de élite	13
La élite es masculina	15
Un financiamiento regresivo y la autosuficiencia como utopía reaccionaria	17
Hablemos del IVA	20
Sobreexigir y castigar: el BPS en la mira	21
La solidaridad forzada de las/os informales	22
Privilegios: cada quien en su caja	23
La caja militar	26
Reparto y capitalización: el fracaso de las AFAPs	28
Un fracaso que se desconoce	33
Las reformas que se vislumbran: cortar por el lado más fino	36
Aumento de la edad jubilatoria	37
El reajuste de las jubilaciones y pensiones: trampas con el IMS	37
Complemento a mínima: un ataque reaccionario	37
AFAPs para todxs	38
Las mujeres como variable de ajuste	38
Las reformas ausentes: ampliar el horizonte	40
Cuidados: la crisis invisible	41
Abandonar la ilusión de la autosuficiencia	42
Bibliografía	43

Introducción



Introducción

La Ley de Urgente Consideración (LUC) fue una de las medidas más anunciadas del actual Gobierno escudada bajo el precepto de introducir en una ley todas las *urgencias* del país. El surgimiento de la emergencia sanitaria causada por el COVID-19 apenas si postergó unos meses el envío de esta ley al Parlamento, donde las urgencias derivadas de la pandemia no tuvieron lugar. Es desde esta ley que se abre el proceso de reforma de la Seguridad Social.

La LUC mandata la creación de una Comisión de Expertos (CEE) integrada por quince miembros, cuyo cometido es realizar un diagnóstico y propuestas de mejoras para el sistema previsional del país en tiempo récord: noventa días para cada etapa. Si atendemos que se trata de un área que hace a la seguridad social y económica de la población -no sólo en la vejez- y que además absorbe 11% del Producto Bruto Interno del país, parecen plazos muy acotados. Pero lo acotado no son sólo plazos, es también el ámbito de discusión que se propone, restringido a una élite experta, que interactúa también con otros actores legitimados para opinar sobre el asunto. Y también acotado es el horizonte político de la reforma. En primer lugar porque restringe la Seguridad Social únicamente al sistema previsional, es decir a la etapa de retiro. Deja por fuera las restantes vertientes que hacen a este tema tan complejo, como su vinculación con el empleo (prestaciones por desempleo, enfermedad, maternidad), o la relación con la protección social más amplia (asignaciones familiares, prestaciones sociales, cuidados). En segundo lugar, y este ya no sólo es un problema del mandato de la LUC, sino uno de más largo aliento, es que la reforma está centrada casi que exclusivamente en la esfera mercantil de la economía y apenas si pendula hacia la consideración de los cuidados para inscribirlos en una lógica también mercantil.

Si hay algo que esta crisis socio-económica nos muestra con toda su crudeza, es que los circuitos monetarios no alcanzan para garantizar el

cuidado de la vida y que éstos, además, presentan muy fuertes restricciones y exclusiones para amplísimos sectores de la población. Entonces, resulta muy problemático pretender encaminar una reforma que garantice *seguridad económica* en la vejez sin atender a lo económico en toda su amplitud y sin pensarla desde el lugar situado en el que vivimos, una economía latinoamericana dependiente.

Si bien el diagnóstico propone una tríada analítica entre *cobertura, suficiencia y sostenibilidad*, lo cierto es que es ésta última lo que predomina, arrogándose el uso del término para referirse exclusivamente a la sostenibilidad financiera. El motor y eje central de este proceso de reforma es lograr mecanismos que permitan que los fondos previsionales se autofinancien y dejen de necesitar crecientes aportes desde rentas generales. Esta preocupación marca una forma de entender el asunto que se aplica luego a diversas vertientes del análisis: el *ideal de autosuficiencia*. Es un lente peligroso que niega la interdependencia humana como condición básica de la reproducción social, las personas dependemos física y emocionalmente del tiempo de otras/os. Esta negación es la que ha conformado los actuales sistemas de seguridad social, basados en el modelo de un trabajador varón sin necesidades ni responsabilidades de cuidado, con empleo formal, estable y con remuneración adecuada a lo largo de todo su ciclo laboral. Nada más alejado de nuestra realidad y causa fundamental de que los esquemas actuales presentan problemas de financiamiento. En cualquier caso, ante la preocupación de que la seguridad social está insumiendo una elevada proporción del gasto social, cabe preguntarse si se trata de un gasto y un esquema legitimado socialmente. Es decir, si como sociedad consideramos justo y oportuno destinar parte de nuestro esfuerzo social a garantizar condiciones de seguridad económica a nuestra población. Y, fundamentalmente, de qué estamos hablando cuando decimos *seguridad económica*, ¿se trata sólo de una prestación monetaria?. El riesgo que conlleva emprender una reforma como la que está en ciernes, es que la mejora de la sostenibilidad financiera se logre a costa de nuestra sostenibilidad

vital, lo que Amaia Perez Orozco llamaría un “cierre reaccionario” (Pérez Orozco, 2006a).

El diagnóstico de la comisión de expertos descansa sobre la idea de un sistema previsional en crisis, desfinanciado e ineficiente y alerta insistentemente en que este esquema no sólo es insostenible para las finanzas públicas sino que además es injusto con las actuales generaciones de trabajadoras/es porque, con sus aportes, están financiando beneficios que no lograrán obtener. Bajo esta premisa central, va ofreciendo ejemplos de elementos que comprometen la sostenibilidad financiera del sistema con un mismo hilo conductor: culpabilizar aquellas prestaciones que otorgan o mejoran las condiciones de los sectores menos favorecidos por el sistema: las mujeres, los sectores de menores ingresos y quienes han sufrido algún tipo de invalidez. Instala así un sentido común de la sospecha: estos sectores están siendo privilegiados muy por encima de sus contribuciones, de las que se los entiende plenamente responsables, y su costo presenta un peso insostenible para el país. A lo largo de este documento intentaremos desarmar esta argumentación, problematizando lo que entendemos son los verdaderos privilegios del sistema previsional que se erige sobre la base de una estratificación del tipo profesionalista y patriarcal. Nos centraremos en mostrar aquellos aspectos en los que el diagnóstico no se interesa pero que entendemos son de primer orden para pensar una reforma de la seguridad ya que son las bases de las actuales carencias e inequidades previsionales.

En primer lugar, tomaremos herramientas de la economía feminista para elaborar una crítica de la seguridad social restringida al ámbito del empleo formal y bajo un esquema que no termina por reconocer la inadecuación estructural entre el empleo uruguayo, el diseño previsional y la incapacidad del capitalismo para brindar condiciones dignas y seguras de empleo. En segundo lugar y tercer lugar, nos centraremos en mostrar la inequidad de partida, conceptual y material, que se deriva de la actual estructura previsional sustentada sobre un regresivo sistema de financiamiento y del

tipo multicaja (BPS, caja policial, militar, bancaria, notarial y profesional). Haremos foco en la caja militar por ser la que absorbe una gran parte del esfuerzo social del país para el privilegio de unos pocos. Luego atenderemos a las diferencias políticas y materiales entre un sistema de reparto y uno de capitalización individual y en cómo este último ha resultado desde su instalación con la reforma de 1995. Finalmente, señalaremos algunos aspectos preocupantes que el diagnóstico permite vislumbrar como posibles caminos de reforma a proponer por la CESS y colocaremos la preocupación por los cuidados y la sostenibilidad de la vida como elementos imprescindibles para pensar esta reforma.

Aperturas feministas para pensar la seguridad social



Aperturas feministas para pensar la seguridad social

La instalación de la discusión sobre la reforma de la seguridad social es una oportunidad para revisar los modos en que como sociedad resolvemos la gestión de los *riesgos vitales*. Esto implica, primeramente, asumir que la vida humana es vulnerable y por lo tanto, precisa ser cuidada. El asunto es qué formas nos damos para ello. Desde los feminismos se propone la clave política y analítica de partir desde la *sostenibilidad de la vida*, es decir, desde “las formas en que cada sociedad resuelve sus problemas de sostenimiento de la vida humana” (Carrasco, 2003: 12).

Juliana Martínez Franzoni, especialista en regímenes de bienestar, nos plantea que los *riesgos* son construcciones sociales y políticas; por tanto las instituciones vinculadas a su atención son también un producto social. A la vez, estos riesgos se constituyen como ‘probabilidad de los colectivos’, es decir, no es la probabilidad empírica la que determina el riesgo sino que es la lectura que una sociedad realiza de esas probabilidades (Martínez, 2008). Por tanto, mientras no coloquemos seriamente que nuestra vida necesita no sólo de dinero, sino también de un conjunto de trabajos imprescindibles para la reproducción no podremos tampoco desplegar mecanismos sociales que atiendan a estas esferas de la sostenibilidad. Pensemos en todas las tareas que desarrollamos cotidianamente y que nos insumen horas y horas de esfuerzo y energía: pagar las cuentas, hacer las compras, cocinar, lavar los platos, lavar la ropa, tender la cama, ordenar y limpiar la casa, cuidar a otras/os -y esto también implica higiene, alimentación, sueño, recreación, contención emocional y un largo etcétera-. Es por esto que la apertura feminista implica llevar a fondo la idea misma de *seguridad social*.

Desde hace ya varias décadas el movimiento feminista ha impulsado una lectura crítica de la economía, tensando las miradas ortodoxas, mostrando la parcialidad de su lectura y las injustas derivas que esto supone¹. La economía se ha centrado mayormente en la experiencia masculina, es decir, en analizar estas cuestiones a través de las esferas monetizadas: el empleo, el salario, las prestaciones económicas de la seguridad social, etc. Nos proponemos ampliar esta lectura tomando la experiencia femenina como eje analítico central. Esto no significa “hablar o mirar sólo a las mujeres” sino rescatar los esfuerzos reproductivos llevados adelante para el sostenimiento de la vida que son, insistentemente, desvalorizados e invisibilizados. Este desplazamiento no niega en absoluto la relevancia de las esferas mercantiles, las asume plenamente, pero busca entenderlas en relación con aquellas que se suceden en el “más acá de los mercados” (Pérez Orozco, 2014).

Nos proponemos ampliar esta lectura tomando la experiencia femenina como eje analítico central. Esto no significa “hablar o mirar sólo a las mujeres” sino rescatar los esfuerzos reproductivos llevados adelante para el sostenimiento de la vida que son, insistentemente, desvalorizados e invisibilizados.

El esquema previsional de Uruguay tiene una conformación del tipo profesionalista, es decir que reconoce como sujetos de derechos y obligaciones a aquellas personas que tienen/tuvieron actividad en el mercado formal de trabajo y es a través de esta participación que se diseñan las prestaciones.

Sin embargo, en Uruguay la mitad del esfuerzo social para nuestra reproducción no se desarrolla en el mercado y un cuarto del trabajo que sí se sucede en el mercado no tiene cobertura formal. Es decir, la mayor parte del

1. Ver por ejemplo: Carrasco 2006 y Pérez Orozco 2006b.

esfuerzo (re)productivo del país no es tenido en cuenta en el diseño mismo del sistema. No sólo porque sus contribuciones no computan para la causal jubilatoria sino porque tampoco se tienen en consideración estos aspectos de la reproducción de la vida a la hora de definir las prestaciones del sistema, prima una mirada monetarista. Los efectos de esta incoherencia estructural entre las bases materiales que hacen a la reproducción social del país y lo que el sistema reconoce y ampara recae sobre cuerpos bien concretos. A saber: aquellas personas a las que el mercado de trabajo expulsa por no cumplir con los cánones de funcionalidad capitalista (personas con algún tipo de incapacidad, invalidez), las mujeres por ser las principales cuidadoras y las/os trabajadores más precarizados que se desempeñan a bajas remuneraciones temporal o permanentemente fuera de la cobertura de la seguridad social.

...en Uruguay la mitad del esfuerzo social para nuestra reproducción no se desarrolla en el mercado y un cuarto del trabajo que sí se sucede en el mercado no tiene cobertura formal. Es decir, la mayor parte del esfuerzo (re)productivo del país no es tenido en cuenta en el diseño mismo del sistema.

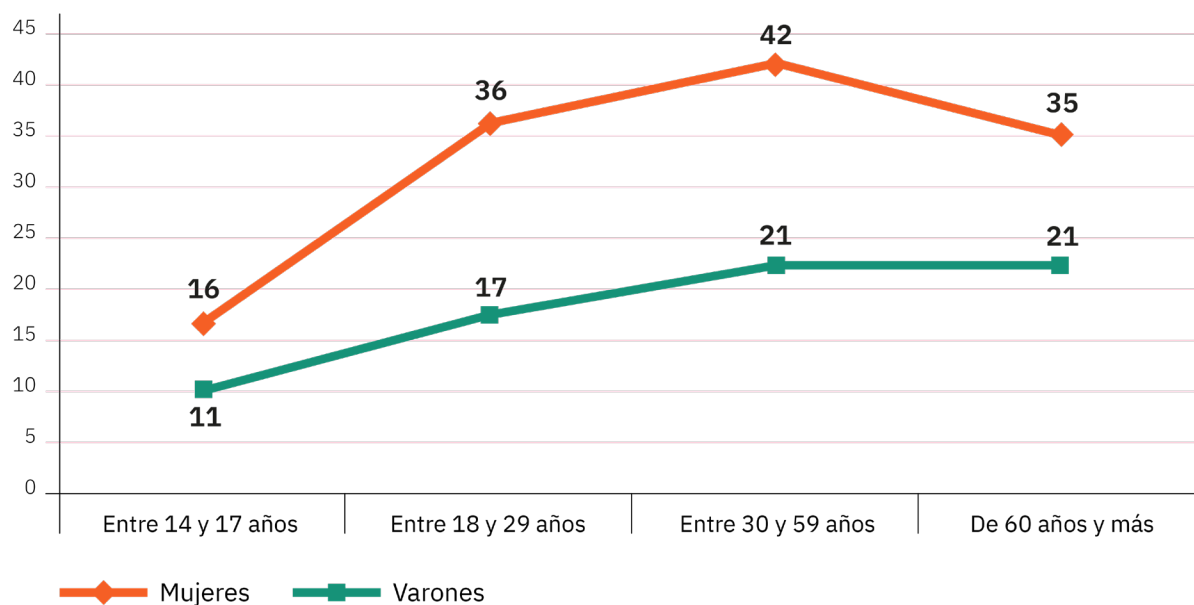
La negación de los cuidados

El empleo es un mecanismo mercantil que permite a quien vende su fuerza de trabajo obtener ingresos y, en el mejor de los casos, acceso a ciertas prestaciones sociales (seguro de salud, derechos laborales). Aún hoy, el mundo del empleo continúa de espaldas a todo ese otro contingente inmenso de trabajo que el feminismo ha venido a llamar como *trabajo reproductivo*, o *trabajo doméstico y de cuidados*, que es la pieza fundamental del esquema de organización social de los trabajos. Decimos que continúa de espaldas porque las condiciones del empleo ignoran por completo tanto las necesidades como las responsabilidades de cuidado. No las incluyen en su remuneración y las niegan sistemáticamente al fijar la carga y los horarios de trabajo. Ahora bien, el trabajo doméstico y de cuidados debe hacerse, no se trata de una materia opcional, sino que es requisito básico para que la sociedad exista y para que existan trabajadoras/es disponibles para

ofrecer su fuerza de trabajo en el mercado. El modo de lograr que este trabajo se lleve adelante sin interrumpir la dinámica del empleo capitalista ha sido, y sigue siendo, negar y desvalorizar estos trabajos reproductivos, convirtiéndolos en atributo femenino y naturalizándolos como servicios personales del hogar (Federici, 2018). De este modo, también quedan invisibilizadas como trabajadoras las personas que realizan ese sostén cotidiano de la vida social y estas personas son, en su inmensa mayoría, mujeres y otras identidades feminizadas o no binarias.

Las encuestas de uso del tiempo han servido para mostrar, empíricamente, la dedicación necesaria para echar a andar la vida y la desigual distribución de estos trabajos. Según los datos de la última encuesta para Uruguay realizada en 2013, las mujeres dedican en promedio 37 horas semanales a este trabajo, en tanto los varones dedican 20, casi la mitad. Es decir, en el caso de las mujeres, hablamos prácticamente del equivalente a una jornada laboral completa semanal, sin que esto reporte ningún tipo de remuneración o derecho jubilatorio. Esta carga horaria aumenta además

Gráfico 1. Tiempo promedio dedicado al trabajo no remunerado



En horas semanales, según sexo y tramos de edad para el total del país

Fuente: elaboración propia en base a "Los tiempos del bienestar social. Género, trabajo no remunerado y cuidados en Uruguay", 2015. (Inmujeres - MIDES, Editora Karina Batthyány)

para las mujeres de menores ingresos y para aquellas que conviven con pareja, o tienen hijas/os a cargo. Además, no parece haber edad de retiro: a partir de los 60 años, edad requerida para la jubilación según la normativa actual, las mujeres continúan dedicando un promedio de 35 horas diarias.

El diagnóstico reconoce la existencia de estos trabajos pero no los incorpora como pieza relevante para pensar un rediseño del sistema. Como veremos más adelante, la estrategia sugerida termina derivando² en una mercantilización de estos trabajos para “liberar tiempo a las mujeres” y que estas puedan insertarse en el empleo con mayor dedicación (porque el empleo es el ámbito reconocido de contribución).

Este ideal de autosuficiencia, que desconoce las necesidades y responsabilidades de cuidado y caricaturizado en la economía feminista como *trabajador campeón*³, es sobre el que se estructura el empleo capitalista. Como el diseño previsional está también diseñado sobre la base de este sistema, traslada a la estructura previsional los problemas y las injusticias del mercado laboral, tanto en lo que refiere a la división sexual del trabajo como a la precarización del empleo.

2. Si bien se menciona el Sistema Nacional Integrado de Cuidados como soporte, no se le otorga prioridad o importancia a la dotación presupuestal que este sistema requeriría, lo que equivale a una mención ficcional.

3. Se trata de una metáfora para caricaturizar al *homo economicus* basada en la idea de Thomas Hobbes de considerar a los hombres como hongos, surgidos de la tierra, que llegan a la madurez sin ningún tipo de interrelaciones entre ellos (Carrasco, 2006).

La ficción del empleo modelo

Así como el mercado de trabajo se estructura sobre la base de un modelo de trabajador/a que no existe en los hechos, el sistema previsional se estructura sobre un modelo de empleo que no tiene asidero en nuestra economía.

Desde hace varias décadas, pero fundamentalmente desde los 90', se vienen procesando profundos cambios en el mercado de trabajo y en las relaciones laborales con un claro tinte precarizador. El ideal del empleo asalariado, estable, con protección social y remuneración digna es cada vez más un espejismo. Pese a las mejoras en la formalidad de la última década, las crecientes formas de desregulación y precarización del empleo, y de intensificación de engañosas formas de cuentapropismo⁴, hacen cada vez más difícil sostener una buena densidad de cotización⁵. Es decir, cada vez son más frecuentes las intermitencias en el empleo formal, y por tanto, las intermitencias en los aportes a la seguridad social.

La no cobertura de la seguridad social es un problema a dos tiempos: en el presente desprotege frente a riesgos y vulneraciones como el desempleo, la enfermedad o la maternidad. En el futuro, coarta las posibilidades de acceder a jubilaciones por derecho propio. La actual situación económica del país ha dejado más que en evidencia la importancia de la protección social al trabajo, así como sus carencias. Si bien Uruguay destaca en la región por sus niveles de formalidad, aún así cerca de un cuarto de los trabajadores/as no tiene cobertura. La informalidad se presenta con especial gravedad en el trabajo por cuenta propia (que representa un cuarto del empleo), donde alcanza a dos tercios de

quienes cuentan con local o inversión y a casi la totalidad de quienes trabajan por cuenta propia sin local o inversión. De hecho, este tipo de empleo no ha mostrado mejoras en los niveles de formalidad en los últimos años (Carrasco P, et al 2018) lo que alerta sobre la necesidad de atender específicamente a esta problemática.

Complementando la mirada sobre cómo la informalidad recae sobre las poblaciones más vulnerables, vemos que más del 40% entre quienes tienen sólo primaria completa no cotiza a la seguridad social. Esta proporción va decayendo conforme aumentan los años educativos llegando a entorno del 4% entre quienes tienen universidad completa (Carrasco, P et al 2018). En relación a la desprotección por sexo, los niveles generales son similares entre varones y mujeres, siendo para ambos casos mayor la informalidad en los sectores más segregados -construcción para varones y trabajo doméstico para mujeres-.

Más allá de la no cobertura o de su intermitencia, que implica una exclusión garantida de la seguridad social, incluso entre quienes cotizan existe el problema de los bajos niveles de aportes, que son consecuencia de los bajos niveles de ingreso. Pese a las mejoras en el salario mínimo nacional y a las políticas de aumento diferencial para los llamados *salarios sumergidos*, Uruguay cuenta aún con grandes sectores con muy bajos salarios. Dentro del empleo formal, un cuarto de los asalariados privados y de los cuentapropistas cobra menos de veinte mil pesos mensuales⁶ (datos elaborados en base a la ECH 2020). Este también es un problema a dos tiempos. Si no se aplican diseños compensatorios, la insuficiencia material del presente tiene su correlato en bajas jubilaciones futuras.

4. En esta línea se encuentran las nuevas plataformas de delivery, transportes y servicios así como la creciente tercerización de servicios públicos.

5. Se trata de la proporción del tiempo que una persona en edad de trabajar efectivamente cotiza en relación al tiempo potencial de aporte.

6. Estas cifras caen a cinco mil pesos mensuales para estos tipos de empleo cuando son informales.

Un diseño previsional de élite

Si bien el diagnóstico reconoce algunos de los problemas del empleo, parece no dimensionar que estos problemas, de no resolverse o de no adaptar los requisitos previsionales, terminarán por tornar insostenible el sistema previsional.

De hecho, en el diagnóstico se presenta como un problema que la reforma de 2008 haya flexibilizado los requisitos jubilatorios permitiendo que amplios sectores logran acceder al retiro porque esto supuso un aumento en el gasto previsional. Lo que no visualiza, o al menos no expresa, es que de no haberse procesado esa reforma ya hubiéramos enfrentado una crisis jubilatoria de importantísimas dimensiones. Los cambios del 2008 atendieron a señales de exclusión que se comenzaban a evidenciar producto de la reforma de 1995. Un estudio de Bucheli y Forteza (2006) advertía sobre las exclusiones que derivarían de la vigencia de la anterior reforma previsional (1995): a los 60 años de edad, apenas un 24% de los trabajadores llegaría a alcanzar los 35 años de servicio requeridos por la legislación pasada y un 44% llegaría a los 30 años. Estas cifras ascendían a 42% y 67% a los 65 años de edad. Estos porcentajes se agravaban para los sectores de menores ingresos y para las mujeres; es así que la reforma del 2008 redujo de 35 a 30 los años mínimos de servicio, de 70 a 65 años la edad mínima para jubilación por edad avanzada e introdujo la bonificación de un año por hijo -con un máximo de cinco años- para las mujeres.

Las modificaciones introducidas en 2008, si bien mejoran la cobertura potencial en relación a la reforma de 1995, continúan siendo muy exigentes para la realidad del mercado de empleo uruguayo. El estudio de Lavalleya, Tenembaun y Rossi (2018) indica que sólo 38% de los trabajadores/as podría acceder a

la causal de jubilación común a los 60 años de edad y el 44% a los 65 años, considerando para estos cálculos el escenario más favorable: imputación de bonificaciones, cómputo de años de servicio por prueba testimonial y por hijos/as para las mujeres. Incluso bajo el escenario más favorable a los efectos de la cobertura previsional, con la normativa actual aún continúan quedando sin cobertura más de la mitad de los y las trabajadoras.

Si bien el diagnóstico reconoce algunos de los problemas del empleo, parece no dimensionar que estos problemas, de no resolverse o de no adaptar los requisitos previsionales, terminarán por tornar insostenible el sistema previsional.

Estas exclusiones promedio se agravan para los sectores más perjudicados por esta lógica mercantil: el 25% de los y las trabajadoras más pobres no logra nunca la cobertura jubilatoria por causal común. Recién a los 70 años de edad, menos de la mitad podría acceder a la jubilación por edad avanzada y para la otra mitad, los años de aporte que realizan a lo largo de su vida laboral no les reportan ningún tipo de beneficio contributivo. Estos porcentajes no mejoran sustantivamente para el siguiente cuartil de trabajadores, donde apenas un 16% logra acumular 30 años de servicio a los 65 años de edad. Para el caso de las mujeres, el cómputo de un año por hijo mejora sustantivamente la cobertura potencial, acortando la brecha con los varones pero aún así persiste.

Analizando la cobertura potencial de la normativa actual, lo que se evidencia es que el régimen previsional está diseñado para un sujeto muy concreto: el 15% de empleados/as públicos, que goza de empleo estable y permanente, y el 25% más rico de los y las trabajadoras⁷; estos son los sectores que

7. No son categorías excluyentes, dentro del 25% de trabajadores de mayores ingresos hay empleados/as públicos, así como dentro del 15% de empleados/as públicos hay quienes pertenecen al quintil más alto.

tendrían cobertura prácticamente plena. Esto es bien importante, porque evidencia que el empleo mercantil no ofrece garantías a la clase trabajadora, por lo que sería hora de dejar de depositar allí las energías sociales. Retomaremos este punto al discutir la instrumentalización engañosa que pretende hacerse con el empleo femenino.

A la luz de estas estimaciones resulta evidente que la estrategia sugerida en el diagnóstico de elevar los requisitos jubilatorios tendrá como consecuencias exclusiones aún mayores de las que ya persisten. Lo que parece sugerirse es que las personas que resulten excluidas serán contempladas por un mecanismo no contributivo que otorgue prestaciones mínimas escalonadas.

Este tipo de mecanismos merecen especial atención, porque pueden usarse tanto para garantizar una buena base material que cubre ciertas necesidades básicas, como también como mecanismo ultra precarizado, disfrazado de protección social.

A este respecto, vale señalar que el hecho de lograr cobertura previsional no garantiza que los montos percibidos sean acordes a las necesidades de estos grupos poblacionales. De hecho, para el año 2019, casi un tercio de las jubilaciones del BPS referían a jubilaciones mínimas, 125.000 jubilaciones, de las que cerca del 60% son mujeres. Para dimensionar un poco de qué estamos hablando, el monto de la jubilación mínima a mayo de 2021 es de \$14.854 (3,05 BPC), mientras que la línea de pobreza es de \$16.723 para Montevideo y de \$10.862 para el interior urbano, por lo que hablar de cobertura previsional no necesariamente implica hablar de *seguridad social*.

Cuadro 1. Porcentaje de trabajadores que acumularía al menos 15, 25 y 30 años de servicio a edades seleccionadas⁸

Categoría	A la edad 60 acumula al menos X años de servicio		A la edad 65 acumula al menos X años de servicio		A la edad 70 acumula al menos X años de servicio	
	X = 25	X = 30	X = 25	X = 30	X = 25	X = 30
Total	57	38	62	44	86	46
Hombres	63	40	68	47	85	51
Mujeres	53	36	57	40	88	43
Público	92	85	93	89	96	90
Privado	50	27	55	34	84	37
Cuartil 1	0	0	1	0	46	0
Cuartil 2	40	8	52	16	99	22
Cuartil 3	90	56	94	68	100	72
Cuartil 4	99	87	99	90	100	91

Fuente: tomado de Lavalleja, Rossi y Tenenbaum, 2018

8. Bajo Escenario 3 de estimación que implica la imputación de bonificaciones, años por prueba testimonial e hijos.

La élite es masculina

En relación a las desigualdades entre varones y mujeres, el diagnóstico reconoce la existencia de desigualdades de género en el empleo y las justifica, razonablemente, por la división sexual del trabajo y al peso que el trabajo reproductivo representa para las mujeres, impidiendo una mayor y mejor inserción laboral. En este sentido, en línea con la literatura sobre el tema⁹, atribuye las desigualdades de género en la etapa de retiro a las desigualdades que presenta el empleo. Pese a ciertos ajustes de diseño realizados sobre todo en la reforma de 2008, el esquema previsional no logra revertir o compensar las desigualdades de partida.

Las brechas de género se prestan tanto en el acceso a las prestaciones previsionales como en los montos. En relación a las prestaciones por vejez, invalidez o edad avanzada, la cobertura es del 83% para los varones y del 70% para las mujeres, donde la mayor brecha se encuentra en la causal común de jubilación, 61% y 49% respectivamente. En relación a los montos, para la causal vejez las jubilaciones de las mujeres alcanzan cerca del 85% de los ingresos de los varones; para las causales invalidez y edad avanzada, son cerca de 80% y 76% respectivamente. Además, las mujeres están sobrerrepresentadas en las prestaciones de jubilaciones mínimas (57%), es decir en el escalón más bajo de las jubilaciones contributivas (Informe diagnóstico CESS). Producto de la división sexual del trabajo y del diseño del sistema previsional, las mujeres son la inmensa mayoría (92%) quienes perciben pensión por sobrevivencia, que resulta en un beneficio derivado: cobrar una porción del derecho jubilatorio del esposo/cónyuge¹⁰.

Mientras el diseño del sistema previsional esté en estrecha relación con el mundo del empleo formal estas desigualdades seguirán persistiendo, tanto más cuanto mayor sea el vínculo entre las contribuciones y las prestaciones. De aquí gran parte de los riesgos que presentan los sistemas de capitalización individual cuya configuración apunta explícitamente a estrechar estas relaciones. Según se desprende del informe diagnóstico, es parte del espíritu de esta nueva reforma alcanzar mayor cercanía entre los aportes individuales a la seguridad social y los beneficios obtenidos por estos aportes. Esto alerta sobre la profundización de estas desigualdades.

9. Ver por ejemplo: Arza 2017, Aguirre y Scuro Somma 2010, Marco Navarro 2016.

10. El informe diagnóstico argumenta que debe rediseñarse esta prestación ya que no responde a la actual posición de la mujer en la sociedad y en el mercado de trabajo. Dada la importancia de esta prestación para las mujeres, realizaremos algunas puntualizaciones sobre el asunto en el último apartado.

Un intento -parcial- de compensación: las bonificaciones por hija/o

La reforma previsional del 2008 introdujo una bonificación específica para las mujeres madres que les permite computar un año adicional de servicio por cada hijo/a nacido vivo o adoptado menor o con discapacidad, con un tope máximo de cinco años. Esta bonificación opera tanto para generar causal jubilatoria, es decir para llegar a los años exigidos de servicio, como para mejorar la tasa de reemplazo¹¹, añadiendo años fictos en aquellas mujeres que ya tengan los años de servicio requeridos.

Este mecanismo se creó para compensar las desigualdades en el mercado de trabajo producto de la carga de cuidados y ha servido para mejorar la situación previsional de las mujeres. En ese sentido, mejor que exista a que no. Ahora bien, conviene problematizar el diseño de este mecanismo en al menos dos sentidos: de un lado cuál trabajo de cuidados es reconocido y de otro cómo es que éste se reconoce. En relación a qué cuidados se reconocen, la bonificación atiende sólo a los cuidados derivados de la maternidad y esta es una visión restrictiva del asunto. Sin dudas es cierto que la crianza de los hijos/as es especialmente demandante para las mujeres y que la dinámica del empleo femenino varía estrechamente en relación a la presencia de niño/as en el hogar (Aguirre y Surco Somma, 2010). Pero no menos cierto es que no sólo las madres cuidan de esos niños/as -y aquí hablamos especialmente del trabajo de otras mujeres, abuelas, tías, vecinas, amigas- y de que existen otro montón de tareas vinculadas a la reproducción de la vida más allá de las relacionadas a la maternidad. Por tanto, de alguna forma esta bonificación reconoce parcialmente el trabajo de cuidados de las mujeres madres, en tanto no reconoce el trabajo de las que no lo son.

Pero aún considerando que sólo se procure compensar a las mujeres madres por el cuidado de sus hijos/as, cabe preguntarse por la valoración que se realiza para esa compensación. La bonificación implica el cómputo ficto de un año de servicio por cada hijo/a, con un máximo de cinco. Para quienes utilizan este mecanismo para generar causal esto les permite llegar a la tasa de reemplazo básica, para quienes lo utilizan para mejorar su monto jubilatorio, esto supone un aumento del 1% en su salario básico jubilatorio por cada hijo/a o del 0,5% si es que tienen más de 35 años de servicio.

Este diseño al ser porcentual, indirectamente compensa a cada mujer en función de su propia historia laboral, es decir, cuanto mayores hayan sido sus ingresos laborales mayor será también la compensación de la bonificación. Esto nos abre la pregunta ¿es en función de la valoración que realiza el mercado de los empleos femeninos que queremos compensar el trabajo de cuidados?. Pero incluso aceptando que esa sea la valoración, cabe analizar en qué medida esta bonificación compensa la penalización por maternidad que opera en el mercado laboral. Dos estudios recientes para el caso de Uruguay ofrecen evidencia de la fuerte penalización salarial que recae sobre las mujeres madres en el empleo privado. Esta penalización opera tanto en lo inmediato como en un plazo más extenso: los salarios de las mujeres que no experimentan la maternidad fueron entre 17% y 19% superiores a quienes tienen hijos al año de la maternidad, alcanzando valores entre el 24% y 30% a los cinco años (Querejeta 2019 y 2020; Sanguinetti 2020 citado en Gallo y Sanguinetti 2021).

Más allá de que la penalización tampoco es homogénea entre las mujeres, este orden de valores sugiere que la bonificación por hijo/a introducida en la reforma de 2008 está aún lejos de compensar la penalización salarial del mercado de trabajo sobre las mujeres madres.

11. Muestra en qué medida la jubilación reemplaza el ingreso salarial.

Un financiamiento regresivo y la autosuficiencia como utopía reaccionaria



Un financiamiento regresivo y la autosuficiencia como utopía reaccionaria

El ideal de autosuficiencia tiñe no sólo el diseño actual del sistema, sino también la lógica imperante en el diagnóstico sobre las claves para esta reforma. La preocupación central del diagnóstico es que se requieren (y requerirán) cada vez mayores recursos de rentas generales para financiar el sistema previsional. Esto es visto como un problema cuya raíz se encuentra en que no existen *equilibrios actuariales*: es decir que lo que cada quien aporta a lo largo de su vida laboral no alcanza para cubrir las prestaciones que recibirá al momento del retiro. Este fetiche por los equilibrios actuariales es el que está en la base de los sistemas de capitalización individual, donde la prestación que se recibe depende de los propios aportes -y su rendimiento financiero-.

Una primera pregunta es ¿por qué deberían alcanzar los aportes?. El mecanismo de seguro económico en la vejez no tiene por qué depender de la capacidad contributiva de cada quien, esa es una premisa política, no un requisito técnico. De hecho, en nuestro país nos hemos dado una forma híbrida de financiamiento de la seguridad social que complementa los aportes de empleados/as y patrones con la afectación de impuestos y, en caso de requerirse, con la asistencia de rentas generales. Este diseño de financiamiento fue avalado en la consulta popular de 1989 por lo que no es una sorpresa que no existan equilibrios actuariales¹², sino más bien una deriva esperable de este diseño.

12. En el diagnóstico se omite referir a las sucesivas reducciones de los aportes patronales a la seguridad social para explicar parte del desequilibrio actuarial.

Ahora bien, la pregunta podría ser ¿a qué sujetos y de qué formas queremos socialmente, *subsidiar* la jubilación? Porque no es lo mismo utilizar la riqueza social para lograr una redistribución progresiva del ingreso, como ocurre con los complementos a mínima en las jubilaciones, que utilizarla para financiar privilegios de élite, como ocurre con las jubilaciones militares. El documento parece obviar este aspecto de la justicia distributiva del sistema y centrarse porfiadamente en establecer una contraposición generacional como horizonte de disputa.

El mecanismo de seguro económico en la vejez no tiene por qué depender de la capacidad contributiva de cada quien, esa es una premisa política, no un requisito técnico.

Veamos algunos elementos presupuestales¹³ que echan luz sobre qué colectivos están siendo mayormente beneficiados con los aportes de todas las personas, porque es desde esta lectura que creemos que debe pensarse la reforma. Actualmente y siendo el área presupuestal más importante del Estado, el gasto en jubilaciones y pensiones públicas llega al 11,1% del PIB. Donde un 9,2% corresponden al BPS, 1,2% a la Caja Militar y 0,7% a la Policial.

El BPS atiende a más de 700 mil personas y para hacerlo recibe una asistencia financiera de rentas generales de USD 1.152 millones, algo así como USD 1.600 por persona al año. Para la caja militar, que cubre a cerca de 50 mil jubilados y pensionistas, la asistencia es de USD 450 millones, lo que nos da cerca de USD 8.700 por persona por año: cinco veces y media más que la asistencia del BPS. Para la caja policial, que cubre a 32 mil jubilados y pensionistas, la asistencia financiera es de USD 203 millones, dando un saldo de USD 6.300 por persona, cuatro veces más que el BPS.

Otra comparación que evidencia las desigualdades del sistema y también la mirada capri-

13. Datos a 2019 tomados del Informe Diagnóstico de la CESS.

chosa del diagnóstico, es el costo que tiene para el BPS elevar las jubilaciones al monto mínimo, es decir, complementar aquella porción que no logra cubrirse con la tasa de reemplazo de cada quien para acceder a la jubilación mínima (mínima quiere decir cerca de \$14 mil de jubilación). En 2018 ese costo fue de USD 124 millones, y cubrieron a 125 mil personas (Camerosano, 2019). Esto da menos de mil dólares por persona y aún así el diagnóstico insiste en que este mecanismo debe revisarse, usando el argumento que termina premiando a quienes no realizaron aportes suficientes.

Tanto en términos relativos como absolutos, si lo que interesa es la sostenibilidad del gasto previsional, la reforma urgente (y justa) es la que deshaga los carísimos privilegios de las cajas paraestatales -especialmente a sus grados más altos-, no la que ataque a los mecanismos compensatorios de los sectores más vulnerables. De cualquier modo, insistimos en que el foco no debe estar en la ecuación financiera sino en la sostenibilidad integral del sistema y esto tiene que ver con la *seguridad social* en su más amplia expresión.

Esta ficción de autosuficiencia que veíamos al inicio en relación a los modos de sostener la vida, y que recae fuertemente sobre las mujeres, vuelve a presentarse también en este ideal ficcionado de lograr el equilibrio actuarial. Mientras que los sectores más subsidiados con aportes de todas las personas, son aquellos que representan el orden patriarcal en su máxima expresión: varones que detentan el uso de las armas y la fuerza. El diagnóstico parece molestarse con el costo de las jubilaciones mínimas y las pensiones de sobrevivencia¹⁴, cuyos montos son sensiblemente menores y cuyas receptoras son mayoritariamente mujeres (57% y 92% respectivamente).

Fijar la autosuficiencia como patrón a seguir no es razonable ni deseable en el marco de un sistema que es fuertemente desigual y para cuyo sostén se requiere la interdependencia. Pero incluso si ese fuera el mandato, el diagnóstico equivoca la mirada cuando señala cuáles son los ajustes que deben hacerse para aproximarse a una senda de autofinanciamiento y esa equivocación dista de ser ingenua.

14. Dentro del BPS, las pensiones de sobrevivencia abarcan a cerca de 244 mil personas, con un monto promedio de \$13mil pesos (valores 2019). Siendo el 35% de los/as jubilados/as y pensionistas, su egreso representa apenas el 20% de las prestaciones por IVS (invalidez, vejez, sobrevivencia) (Informe CESS).

Hablemos del IVA

El sistema de BPS tiene un triple sistema de financiamiento: los aportes, la afectación de impuestos y la asistencia financiera. Dentro de la afectación de impuestos, que representa el 27,4% de los ingresos del BPS, hay dos elementos centrales: los siete puntos de afectación del IVA (82%) y la afectación de IASS (18%) (Asesoría Económica y Actuarial, Banco de Previsión Social, 2021). El IASS (Impuesto a la Asistencia a la Seguridad Social) es un impuesto directo que grava a las jubilaciones y pensiones altas y cuyo destino se vuelca a financiar la seguridad social del BPS. En este sentido, opera como un mecanismo de redistribución progresiva del ingreso a la interna del conjunto de jubilados/as. Con el IVA (Impuesto al Valor Agregado), la cuestión es bien distinta porque se trata de un impuesto indirecto, no grava a sujetos concretos sino que grava una actividad: consumir, por lo que no tiene en cuenta la capacidad contributiva de cada quien. Se trata de un impuesto esencialmente regresivo ya que, al gravar únicamente la parte gastada (consumida) del ingreso, grava en menor proporción a las personas con mayor capacidad de ahorro.

Por tanto, una parte muy importante de la seguridad social es financiada en base a un impuesto muy injusto. Lo mínimo que podría esperarse es que el diseño de la seguridad social fuese progresivo, para compensar esta desigualdad de partida en el financiamiento, sin embargo, ya hemos visto que no lo es. El diagnóstico no sólo no recoge este problema distributivo sino que señala esta fuente de financiamiento, y a la asistencia financiera de Rentas Generales, como un *desequilibrio actuarial* que es un peso social del país.

La meta de autosuficiencia desconoce que los sectores de menores ingresos son quienes ya están financiando ese desequilibrio en mayores proporciones relativas. Y olvida además, la importancia de las modificaciones que se suceden en el IVA sobre esta fuente de financiamiento del sistema. Cuando se decide promocionar ciertas inversiones

a través de la exoneración impositiva de este impuesto, lo que se está haciendo es una reasignación de recursos que reduce el caudal de ingresos del BPS. A veces estas exoneraciones tienen un sentido social, como aquellas que reducen la tasa del IVA para ciertos elementos básicos de consumo como la leche y el pan, y otras veces no queda claro el destino social de las mismas, como ocurre con la promoción de inversión vivienda¹⁵. Este efecto sobre el financiamiento ocurre no sólo porque la seguridad social tiene afectados 7 puntos del IVA, sino también porque el IVA es la principal fuente de ingresos del Estado, por tanto cuando se utiliza la asistencia financiera de rentas generales, en última instancia también se está echando mano a la recaudación de este impuesto.

15. Ver documento de COMUNA: [Política de vivienda multicolor](#)

Sobreexigir y castigar: el BPS en la mira

La idea que sobrevuela esta reforma es que el BPS es un gigante pesado que absorbe los recursos del Estado y otorga generosos beneficios. Es una idea muy peligrosa, porque visualizar de ese modo a la institución encargada de la seguridad social imposibilita avanzar en la socialización del resguardo frente a los riesgos vitales.

Un ejemplo muy claro en este sentido es el que ocurre con las pensiones por invalidez. El diagnóstico plantea como un problema que la flexibilización del 2008 y los cambios en el Baremo¹⁶ hayan elevado la cantidad de pensiones y mejorado la tasa de reemplazo. Se centra en una mirada financiera concluyendo que esta ampliación de cobertura es costosa, en vez de centrarse en lo que los cambios permiten: dar seguridad económica a quienes la invalidez deja sin capacidad de obtener ingresos propios (recordemos que el empleo capitalista es fuertemente funcionalista).

Sí, el BPS y cualquier institución que gestione la seguridad social va a tener un peso muy relevante en el presupuesto público y es deseable que así sea. Lo que debería interesarnos especialmente es en qué medida logra brindar protección social, a quiénes y cómo obtiene los recursos para eso. En este último sentido es que nos interesa detenernos.

Si bien podríamos pensar que el Estado tiene una “caja única” y que los movimientos a la interna son de suma cero, esto no es cierto en la práctica, ya que las decisiones de política tienen efectos bien concretos sobre las distintas instituciones y sobre cómo estas son evaluadas. A modo de ejemplo, el BPS gestiona gratuitamente para la DGI la retención del IRPF pero la DGI cobra al BPS por la administración

del IVA. Entonces, el pago que le hace el BPS a la DGI es una pérdida de recursos para la seguridad social, que luego debe ser compensada mediante rentas generales y que alimenta los discursos sobre el pesado déficit de la seguridad social. En 2020 ese pago fue de USD 87 millones, lo que equivale, por ejemplo, al 70% del costo que tiene para el BPS el complemento del mínimo de las jubilaciones. El BPS tampoco recibe ingresos por la gestión de los recursos del FONASA o por la administración de los fondos que se derivan a las AFAPs. Se le exige la administración de cuantiosos recursos sin compensación alguna y luego se critica su déficit.

Otro tanto ocurre con las exoneraciones de aportes patronales, se conceden muchas veces con la intención de promocionar ciertas actividades, pero el costo de esas exoneraciones deriva directamente en una caída de los ingresos del BPS. Estas exoneraciones tienen como consecuencia incrementar el déficit del organismo, y nuevamente alimenta la idea del BPS como un pesado gigante. Las exoneraciones de aportes patronales, ascendieron a USD 223¹⁷ millones en 2019, lo que representa un quinto de la asistencia financiera que recibió el BPS el mismo año.

Más allá de la revisión que ameriten las distintas exoneraciones¹⁸, el hecho de que su costo recaiga sobre el BPS es un problema para la valoración del quehacer de este organismo. Si bien en el diagnóstico se recoge la magnitud de estas renunciaciones, no se problematiza sus efectos sobre la estructura de financiamiento de la seguridad social, el énfasis de la preocupación se coloca en cómo esto afecta al pilar de capitalización individual.

16. Es el instrumento utilizado para categorizar la situación de la persona solicitante y su contexto.

17. Incluye tanto las exoneraciones como la renuncia por lo que se consideran aportes no gravados.

18. Un ejemplo controvertido es el de los aportes a la enseñanza. Mientras que el sector público paga una sobretasa de aportes patronales, en parte para financiar las condiciones de retiro anticipado de los/as docentes, la enseñanza privada está completamente exonerada del pago de aportes.

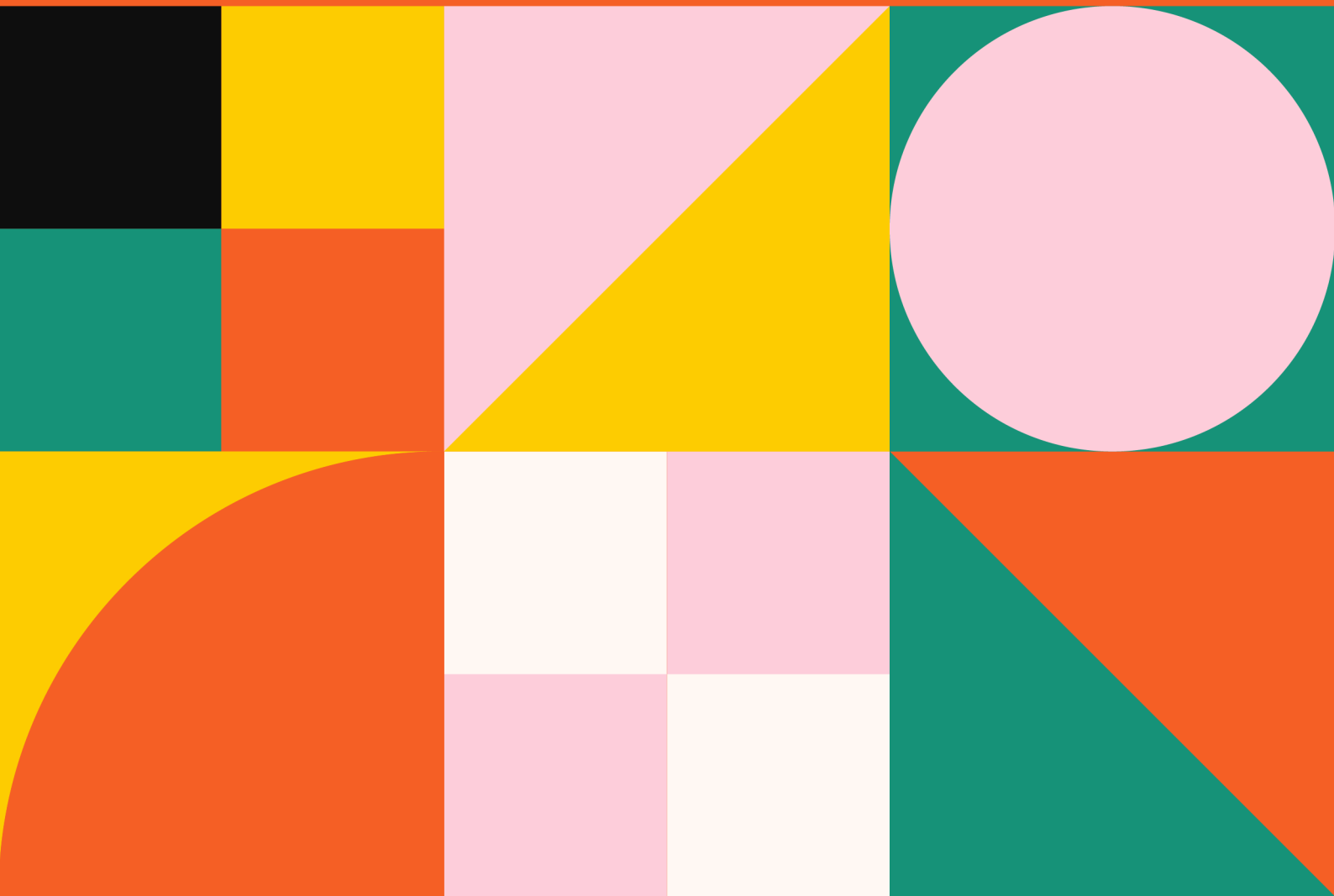
La solidaridad forzosa de las/os informales

Para lograr el acceso a la jubilación no alcanza sólo con haber sido parte del mercado formal de trabajo, se requiere que ello haya ocurrido por un cierto período de tiempo: 30 años para la causal común de jubilación pudiéndose jubilar a los 60 años y al menos 17 años para la jubilación por edad avanzada, pudiéndose jubilar a los 69 años¹⁹. Veíamos en el apartado *Un diseño previsional de élite*, que estos requisitos son tremendamente exigentes para la realidad del empleo uruguayo en general y resultan excluyentes para las/os trabajadoras más pobres en particular. ¿Qué significa esto? Que las personas que ingresaron intermitentemente al empleo formal pero no logran cubrir los períodos exigidos ven que los aportes que realizaron durante esos años no les reportan ningún tipo de beneficio, sus aportes se usan para financiar un sistema previsional que las/os excluye. Para estas personas, el dinero que se les retiene como aporte personal termina operando como un impuesto, disminuye sus ya menguados salarios pero no para reportar beneficios futuros sino para financiar los beneficios de otras/os trabajadoras/es. Estas personas lograrán obtener recién a los 70 años de edad, y siempre que demuestren una fuerte carencia de recursos, una pensión no contributiva que hoy ronda los 13mil pesos.

El diagnóstico no sólo no problematiza este mecanismo regresivo de financiamiento sino que instala un sentido común de la sospecha sobre estas trabajadoras/es, responsabilizándolas/os de la informalidad vivida en el empleo.

19. La jubilación por edad avanzada puede darse en las siguientes combinaciones de edad de retiro y años de servicio computados: 69 años de edad y 17 años de servicios; 68 años de edad y 19 años de servicios; 67 años de edad y 21 años de servicios; 66 años de edad y 23 años de servicios, 65 años de edad y 25 años de servicios.

Privilegios: cada quien en su caja



Privilegios: cada quien en su caja

El desarrollo del sistema previsional a lo largo del Siglo XX da indicios de la importancia que han tenido los grupos de presión en su conformación. Los trabajos de Mesa-Lago & Bertranou (1998) y Segura-Ubiego (2007) marcan la importancia de estos grupos en toda América Latina. En particular, destacan cuatro grupos que muestran la conexión que existe en los procesos entre nuestro país y el continente. Según los autores, el primer grupo de presión han sido los militares, quienes más tempranamente han construido sistemas de seguridad social y han ganado derechos estatales. El segundo grupo han sido los funcionarios del Estado, tanto sea en tareas jurídico-administrativas, como en la educación pública. El tercer grupo de presión proviene del mercado y de las áreas más dinámicas de éste, sobre todo de quienes ocupan puestos profesionales. Este sector lo forman los trabajadores “de cuello blanco”, mejor calificados dentro de la administración estatal. Por último, el cuarto grupo de presión ha sido el sindical, representante del grueso de trabajadores y trabajadoras no calificadas de la economía.

El sistema uruguayo no tiene un sistema único de previsión social sino que cuenta con un esquema multicaja. Por un lado, el BPS donde se concentra la mayoría de la Seguridad Social tanto por la cantidad de personas que abarca como por su cuantía económica. Luego están las tres cajas paraestatales: Notarial, Profesional y Bancaria. Y por último existen dos subsistemas públicos: el militar y el policial. Este esquema organizativo responde no sólo a la cronología en la que se fueron incorporando los sucesivos conjuntos de trabajadoras/es, sino también a marcadas diferencias en relación a las condiciones de esa cobertura. Si bien el diagnóstico menciona estas diferencias, se centra mayormente en aquellas que operan al interior del BPS y no entre los distintos sistemas, lo que parece una mirada un tanto caprichosa que termina

por diluir que las mayores desigualdades -no sólo diferencias- se dan entre los sistemas. Pretender alterar la actual estructura de cajas, implica cuestionar los privilegios sobre los que éstas se erigieron, lo que debería estar entre las principales preocupaciones de una reforma que pretenda mejorar la (in) justicia interna del sistema. Claramente, este no es el espíritu de esta reforma. Más bien, la idea de (in)justicia que se maneja es la intergeneracional, instalando una y otra vez que el problema de la seguridad social es que las actuales generaciones de trabajadores/as estamos financiando beneficios que no vamos a poder usufructuar cuando nos llegue la hora del retiro. Este esquema de presentación instala una suerte de rivalidad entre la clase trabajadora, desviando la atención de los verdaderos privilegios del sistema. En el apartado que sigue abordaremos en particular el caso de la caja militar, por ser la estrella en materia de privilegios, pero antes haremos un breve repaso de los rasgos característicos de cada caja para mostrar que estas diferencias deberían ser parte sustantiva de la crítica de esta reforma.

Este esquema organizativo responde no sólo a la cronología en la que se fueron incorporando los sucesivos conjuntos de trabajadoras/es, sino también a marcadas diferencias en relación a las condiciones de esa cobertura.

El BPS es la institución más relevante en materia de cobertura, abarca al 90% de los aportantes, a cerca del 85% de jubilados y pensionistas y ofrece las prestaciones más bajas del sistema.

Las diferencias que se observan en las prestaciones de cada sistema responden a la combinación de dos aspectos: a las diferencias de partida y a las de diseños previsionales propiamente dichos. Es decir, hay una parte de estas diferencias que se explica porque estamos viendo conjuntos de trabajadoras/es con condiciones de empleo muy disímiles, en lo

Cuadro 2. Cobertura y prestaciones promedio por subsistema

Sistema	Cotizantes	Jubilados/as	Jubilación promedio	Pensionistas	Pensión promedio	Tasa de reemplazo promedio	Edad promedio de retiro
BPS	91%	85%	23.496	86%	12.868	54%	62,8
CNSS (notarial)	0%	2%	64.132	2%	39.109	43%	63,9
CJPB (bancaria)	1%	0%	99.330	0%	62.291	58%	60,7
CJPPU (profesional)	4%	2%	72.880	2%	59.205	60%	64,2
SRPFFAA (militar)	2%	7%	42.163	5%	27.638	136%	47,6
SRPP (policial)	2%	4%	46.106	5%	19.188	84%	55,2

Fuente: elaboración propia en base a datos del Informe diagnóstico de la CESS. Nota: jubilaciones y pensiones expresadas en pesos corrientes de 2019, tasas de reemplazo en comparación con los ingresos de los últimos tres años sobre las altas del 2019

que tiene que ver con estabilidad, cobertura y montos de ingresos. Y otra parte, porque las condiciones de acceso a la pasividad difieren en su diseño. Esto último se observa notablemente en relación a las tasas de reemplazo promedio de cada sistema, que indican qué proporción del ingreso pasado se cubre con la actual prestación. Esto muestra que el diseño del sistema tiene potencialidades de ser bien diferente en caso que se pensara como un todo. Por ejemplo, podría ser más progresivo, en lugar de privilegiar a los sujetos que lograron mayores ingresos en su carrera laboral, podría buscar equilibrar las prestaciones, haciendo una política social más equitativa de la seguridad social. Lo mismo ocurre con la edad de retiro, cuántos años de servicio se le requiere a cada quien debería estar asociado a las exigencias del empleo, no es lo mismo pedir que alguien trabaje hasta los 65 años haciendo tareas que exijan de su físico y expuesto al clima, que haciendo tareas de oficina o intelectuales.

Aunque el centro de la tormenta parece colocarse en el BPS, todas las cajas presentan problemas en sus equilibrios financieros. Las propuestas planteadas por las cajas notarial y profesional de captar la cuota parte del IASS que tributan sus afiliados es un claro ejemplo

de búsqueda por perpetuar los beneficios de sectores ya privilegiados. En particular estas cajas ya cuentan entre sus ingresos con los montos de los timbres y montepíos que abonan los usuarios de los servicios profesionales²⁰, lo que ya constituye en sí mismo una forma de que todas/os financiamos la seguridad social de estos colectivos cerrados. El diagnóstico advierte que “*el sector público podría tener que destinar recursos del resto de la sociedad para sostener los ingresos de los regímenes públicos no estatales, por lo que estos últimos representan pasivos potenciales relevantes*”, lo que refuerza la necesidad de pensar integralmente la seguridad social y abandonar la segregación con privilegios.

Otro tanto puede decirse de las cajas policial y militar que presentan esquemas jubilatorios notoriamente preferenciales, con costos financiados por el conjunto de la sociedad por la vía de la asistencia financiera, sin que esto sea alertado en el diagnóstico como un asunto de primerísimo orden que atender.

20. Estas tasas por el uso de servicios profesionales son también regresivas al igual que el IVA, haciendo esta forma de financiamiento más importante socialmente.

La caja militar

El diagnóstico no tiene en cuenta que la disparidad de beneficios entre la caja militar y el resto, se explica por relaciones de poder. Durante el diagnóstico se justifican los beneficios de la caja militar porque: *“La estructura jerárquica piramidal militar y el tipo de tareas, sujetas a exigencias físicas particulares, determinan que ciertos escalafones militares deban finalizar su actividad a edades relativamente tempranas”* (Informe CEESS, 2021:82). Lo curioso, es que no se presenta ninguna evidencia que sustente esa afirmación, lo que en realidad transforma una explicación en una excusa, a la vez que no aplican estos mismos criterios a otras tareas igual o más exigentes (construcción, cuidado de personas, limpieza, etc). Fruto de estos privilegios, la edad promedio de retiro militar es de 47,6 años. Teniendo en cuenta que el grueso del análisis del sistema previsional se basa en aspectos de equidad actuarial²¹, ¿cómo se fundamenta que a pesar que las poblaciones tienen esperanzas de vida similares²², existe una diferencia de 15 años para la edad de retiro entre la caja militar y el BPS?

Para resguardar los privilegios en la caja militar, se realizaron una serie de leyes llamadas “Leyes comparativas” (16.629, 16.674, 17.057, 17.296, 19.008 y 19.139). Estas permiten elevar el monto inicial de la jubilación, equiparándolo al monto del beneficio de aquellos ya jubilados con igual grado y condiciones de acceso a la causal. Esto quiere decir que a pesar de las reformas realizadas a la caja militar (o las que están por venir), existen mecanismos legales para ignorarlas y seguir teniendo jubilaciones de acuerdo al régimen previsional más beneficioso.

En cuanto a las jubilaciones, el salario básico jubilatorio se toma como el promedio salarial

mensual de los últimos 5 años, mientras que para el régimen BPS se hace de los últimos 10 (o los mejores 20). Tomar períodos más cortos y cerca del momento del retiro para calcular el salario básico jubilatorio ayuda a aumentar las pasividades y más en un empleo público que en uno del sector privado. Esto último, sumado a las mejores tasas de reemplazo en el régimen de la caja militar, hacen que la jubilación promedio sea casi el doble de la jubilación promedio que paga BPS y la pensión promedio sea mayor que el doble a la que paga el BPS. En referencia a los ingresos generados durante la etapa de actividad laboral, las tasas de reemplazo efectivas²³ por causal jubilatoria común fue del 137,2% para la caja militar y del 51,6% para el BPS. Es decir, los militares se jubilan con jubilaciones más altas que los salarios que cobraban en actividad, mientras el promedio de las personas del régimen BPS se jubila con poco más de la mitad de sus ingresos salariales.

Si bien el diagnóstico plantea todas estas diferencias entre regímenes, falla en explicar su existencia. La misma, se encuentra en la dictadura y en el régimen jubilatorio creado a partir del Decreto Institucional 090/79 (Acto Institucional N°9). Como en otros países de América Latina (siendo el caso chileno el paradigmático), la corporación militar aprovechó su posición de poder para generar un régimen previsional mucho más generoso que el resto de los regímenes. La conservación de su poder tras la transición democrática, conspiró contra intentos de generar profundas modificaciones en este régimen en intentos de reformas pasadas (1995, 2008, 2018). Esta explicación sobre el sostén de los privilegios jubilatorios de este grupo en particular, nos da pistas sobre posibles caminos de la reforma en ciernes. ¿Es esperable que se sucedan modificaciones importantes cuando en la coalición de gobierno existe un partido político nucleado en torno a la corporación militar?

21. Esto significa que el monto que cobre una persona desde que se jubila hasta que muere sea igual al monto de contribuciones en su etapa laboral.

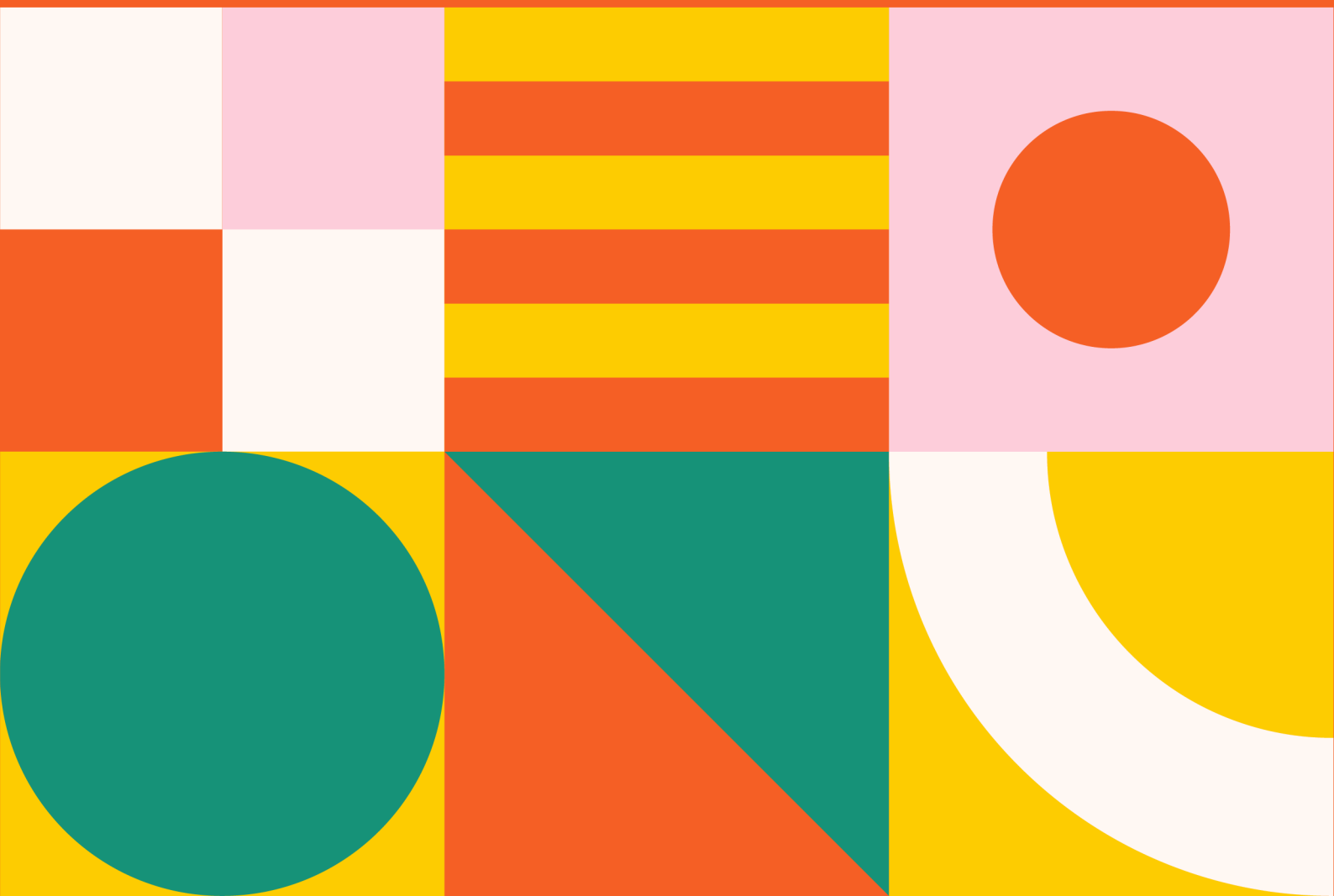
22. La esperanza de vida a los 60 años de las personas que cotizan en BPS es de 21,1 años, mientras que quienes cotizan en la caja militar es de 20,66 años.

23. La relación entre el promedio actualizado de los ingresos de los últimos 3 años de las altas de 2019 y el promedio de las jubilaciones de dichas altas.

...los militares se jubilan con jubilaciones más altas que los salarios que cobraban en actividad, mientras el promedio de las personas del régimen BPS se jubila con poco más de la mitad de sus ingresos salariales.

La ausencia de las relaciones de poder, y del origen de las profundas injusticias que privilegian a la corporación militar, nos hacen inferir que no se van a suceder grandes modificaciones en este régimen y seguirán gozando de sus privilegios.

Reparto y capitalización: el fracaso de las AFAPs



Reparto y capitalización: el fracaso de las AFAPs

Con la reforma previsional de 1995 se creó en Uruguay un esquema mixto de previsión social, combinando un pilar de *reparto intergeneracional* con uno de *capitalización individual*.

En los esquemas de reparto (como el del BPS), el dinero de los aportes de trabajadores y empleadores va a una bolsa general. Lo recaudado, es usado para pagar las prestaciones que corresponden a activos y a jubilados y pensionistas. En otras palabras, una persona no aporta estrictamente para su jubilación, sino que aporta para financiar la jubilación de los que en ese momento del tiempo están jubilados. Este esquema se llama de *solidaridad intergeneracional*, porque las personas que generan un ingreso por su trabajo (en condiciones de formalidad), resignan parte de su salario para pagar las jubilaciones y pensiones de quienes ya no pueden generar ingresos en el mercado de trabajo.

Los esquemas de capitalización individual tienen una lógica completamente diferente. Los aportes que hacen los trabajadores y trabajadoras se acumulan en una cuenta individual a su nombre. A medida que vayan sucediéndose los aportes, esa cuenta irá aumentando. La administración de esa cuenta está a cargo de empresas financieras llamadas Administradoras de Ahorro Previsional (AFAPS), que tienen el cometido de administrar las cuentas de ahorros para que no pierdan valor en el tiempo, y además lo aumenten. La forma de hacer esto, es mediante la inversión de los fondos en distintas actividades (financieras o productivas) con el objetivo de obtener una ganancia. En el momento del retiro del mercado de trabajo, el trabajador o la trabajadora podrán recoger todos los ahorros generados, a los que se le sumarán las ganancias de las inversiones realizadas con esos fondos (una vez descontados los costos de administración de las AFAPS, llamados

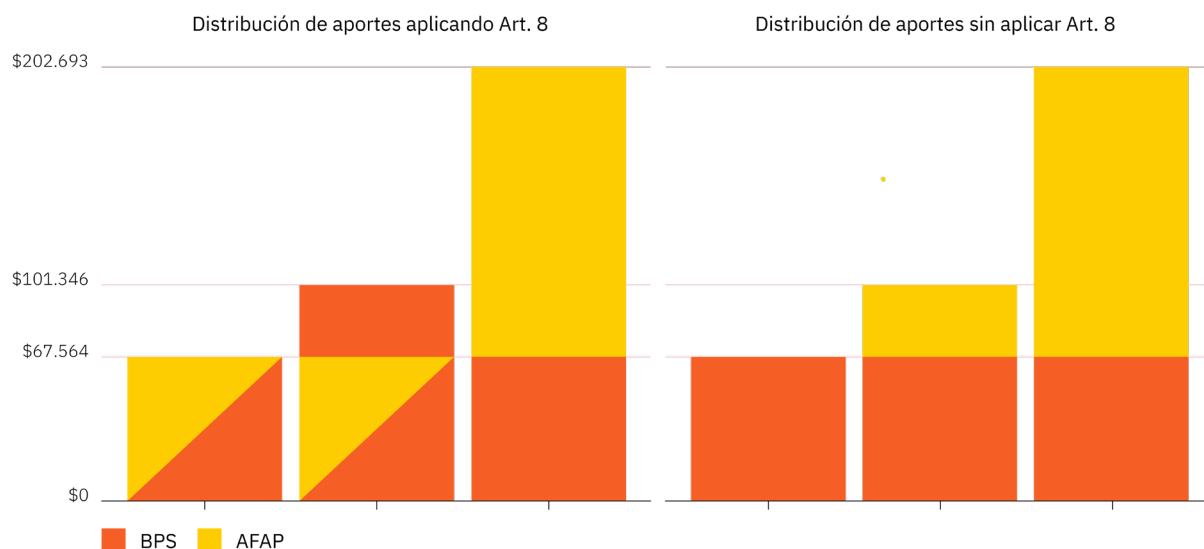
“comisiones”). Con toda esa suma de dinero, las personas deben contratar en el Banco de Seguros del Estado una renta vitalicia, que les irá dando montos de dinero mensuales, como si fuera una jubilación.

El esquema donde el ingreso futuro de la persona, vendrá exclusivamente de lo que pudo ahorrar en su vida supone el fin de la seguridad “social”. En términos estrictos, es una forma de organizar la seguridad personal, dado que el riesgo de no tener seguridad económica en la vejez pasa de estar en la sociedad a recaer en el individuo.

En Uruguay el sistema se considera “mixto”, porque una persona no tiene que elegir entre un régimen u otro, sino que trabajadores y trabajadoras integran los dos regímenes a la vez. De acuerdo al monto de sus salarios, se determinará cómo se repartirán sus aportes entre regímenes.

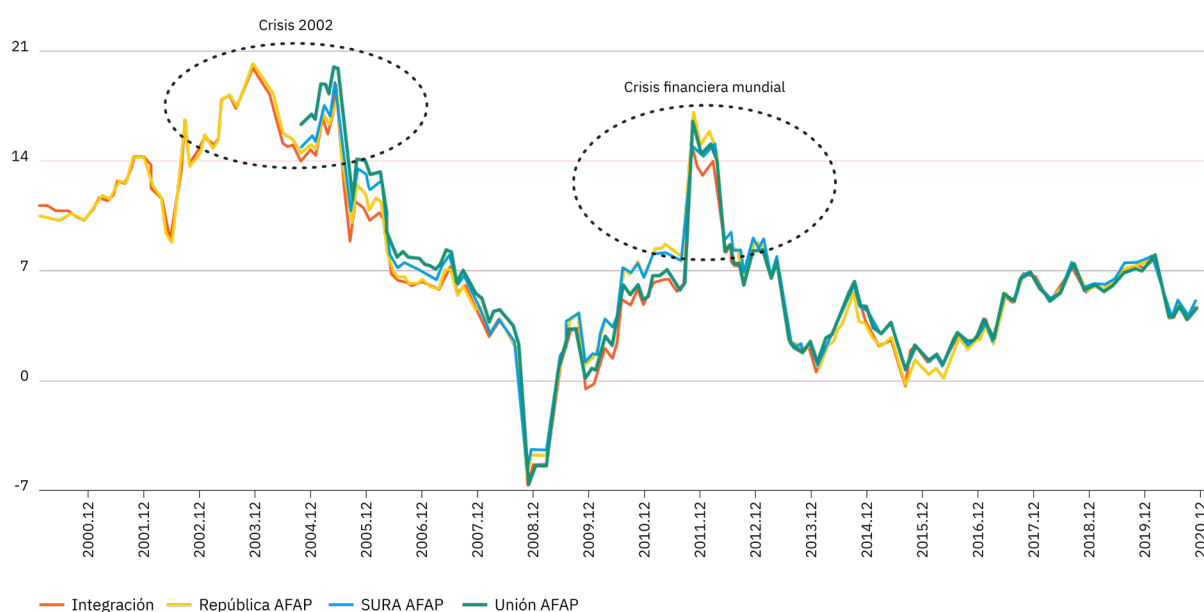
Para promocionar el régimen de capitalización individual generando que los trabajadores y trabajadoras aporten a las AFAPS antes de estar obligados/as a hacerlo, la reforma previó un mecanismo de elección del régimen AFAP llamado “artículo 8”. Con este artículo el trabajador o la trabajadora pueden optar por destinar la mitad de sus aportes personales a una AFAP. Para favorecer el paso de trabajadores y trabajadoras desde el sistema de reparto a las AFAPS, la reforma previó una bonificación del 50% para el cálculo de sueldo básico jubilatorio del pilar BPS para aquellos trabajadores que hayan hecho la opción prevista en el artículo 8. Esto genera que a pesar de que se reduzcan los aportes realizados al BPS por el trabajador, en el registro de su historia laboral se constará con un sueldo 50% mayor al que efectivamente se cobra, generando así una mejor jubilación en el futuro. La bonificación señalada opera con un tope máximo sobre el sueldo básico jubilatorio equivalente al nivel 1 (\$ 67.564).

Gráfico 2. Distribución de aportes personales entre tipos de regímenes



Fuente: (CESS, 2021:74)

Gráfico 3. Rentabilidad bruta real anual subfondo de acumulación por AFAP



Fuente: (CESS, 2011:109)

Las inversiones realizadas por las AFAPs con los ahorros previsionales tienen que combinar dos características, ser “seguros” y obtener rentabilidades positivas. Estas características, generan muchas contradicciones a la interna de la clase trabajadora. En primer lugar, dada la estructura que tiene el portafolio permitido de inversiones de las AFAPS, las deudas sobe-

ranas del Estado uruguayo son el principal destino de inversión de los ahorros previsionales. En otras palabras, los trabajadores y trabajadoras son los principales acreedores del Estado uruguayo. De acuerdo a cómo se elaboran las deudas, cada deuda soberana paga un interés (como cualquier deuda), y además contiene una prima de riesgo (un componente variable

en el interés, que se modifica según la probabilidad de que el Estado no pueda pagar la deuda). Cuando la economía está en crisis, esta prima se incrementa, generando que la deuda soberana se encarezca y el acreedor aumente su ganancia. Por lo tanto, al dueño de la deuda soberana del Estado, le conviene que se sucedan crisis que aumenten las primas de riesgo, pero que aún así el Estado las honre. En otras palabras, siempre que no haya riesgo de impago, a los ahorristas de las AFAPS, les “conviene” cuando a la economía le va mal.

En segundo lugar, las inversiones en el sector productivo, no tienen una diversificación muy importante. La mayoría se canalizan en inversiones que permitan un retorno casi seguro y constante como podría dar una inversión financiera. Por eso, se dirigen a profundizar el modelo de crecimiento. Un ejemplo de esto es la inversión dedicada a la forestación. La disponibilidad de un monto de ahorro de la magnitud de los ahorros previsionales, permitiría la ejecución de inversiones que viabilicen otras estrategias de desarrollo productivo y social. No obstante, el uso que se le da profundiza el existente- con las consecuencias negativas de mediano y largo plazo sobre nuestros bienes comunes y la soberanía que acarrea-.

El esquema financiero de las AFAPS

Los aportes de los/as trabajadores/as se transfieren a las AFAP y allí se crea el subfondo de acumulación. Este subfondo estará compuesto por los aportes del trabajador hasta que cumpla 55 años de edad. A partir de allí, esos fondos comienzan a traspasarse progresivamente al subfondo de retiro. Cuando el trabajador cumple 59 años, la totalidad de sus fondos están dentro del subfondo de retiro. La intención de dividir en dos subfondos en el año 2014, era reducir la exposición ante cambios en el mercado financiero de los aportes de los afiliados que estuviesen más cerca de jubilarse, por eso el subfondo de retiro sólo puede invertir en instrumentos financieros con bajo riesgo de desvalorización.

Las inversiones que pueden realizarse se clasifican según literales: Literales A) y G) Valores del Estado Uruguayo y del Banco Central; Literal B) Valores de empresas públicas o privadas uruguayas, certificados de participación, títulos de deuda o títulos mixtos de fideicomisos financieros uruguayos, y cuotapartes de fondos de inversión uruguayos; Literal C) y H) Certificados de Depósitos Bancarios; Literal D) e I) Valores de renta fija emitidos por organismos internacionales de crédito o gobiernos extranjeros de muy alta calificación crediticia; Literal E) y J) Instrumentos de cobertura de riesgos financieros emitidos por instituciones uruguayas; Literal F) y K) Préstamos a afiliados y beneficiarios del sistema de seguridad social garantizados por instituciones públicas o privadas.

Máximos topes para las inversiones según literal

	Subfondo de acumulación		Subfondo de Retiro	
	Literal	Límite%	Literal	Límite%
Gobierno y BCU	A	75	G	90
Sector Privado	B	50		
Bancos	C	30	H	30
Multilaterales	D	15	I	20
Cobertura	E	10	J	10
Préstamos al Consumo	F	15	K	5
Moneda Extranjera	35,00 %		15,00 %	
Plazo de títulos	Sin límite		5 años	

Fuente: elaboración propia en base a datos de República AFAP

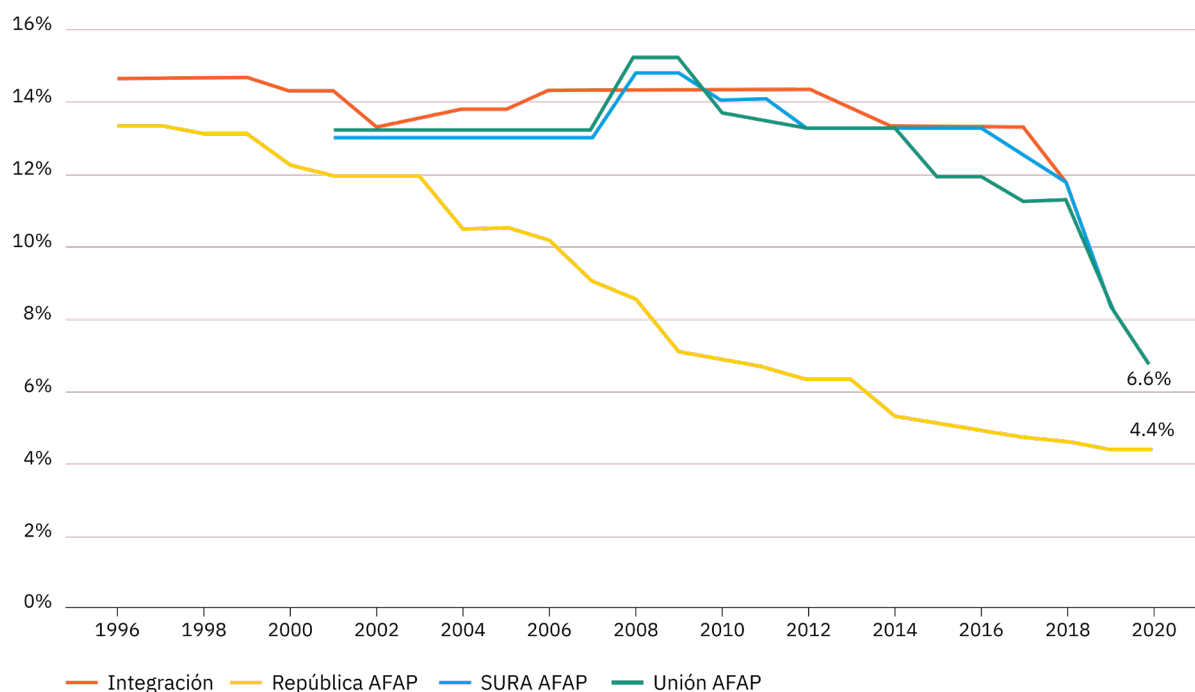
Un fracaso que se desconoce

El informe diagnóstico plantea un juicio positivo sobre el sistema de capitalización individual. No obstante, no compara lo que se proponía la reforma de 1995 cuando se crearon, y lo que efectivamente terminó sucediendo. Según los impulsores de la reforma, ésta no sólo era necesaria para la salud financiera del Estado y el sistema previsional, sino que argumentaban que este mecanismo era fundamental para desarrollar los mercados de capitales y atraer inversiones financieras externas.

En término de las finanzas públicas, las AFAPS contribuyen al desbalance entre ingresos y egresos en el Estado, dado que capturan parte de lo que deberían ser sus ingresos:

los aportes jubilatorios destinados al ahorro previsional que deberían financiar BPS. Adicionalmente, como los pagos de rentas vitalicias se deben ajustar por el Índice Medio de Salarios y no existen mecanismos de ahorro que valoricen el capital por ese indicador (o las Unidades Reajustables), en momentos de aumento de salario real se provoca un desbalance en las entidades pagadoras de las rentas. Este fenómeno llamado *descalce de monedas*²⁴, generó que las empresas privadas de seguros se retiraran del mercado de rentas vitalicias. Como el Estado debía garantizar estas rentas (porque sustentan la jubilación de las y los afiliados a las AFAPS), el Banco de Seguros del Estado fue la única empresa que continuó. Esto generó períodos prolongados de déficit en el Banco estatal, contribuyendo aún más al desbalance en las cuentas del Estado.

Gráfico 4. comisiones de las AFAP sobre aporte



Fuente: (CESS,2021:104)

24. Los ingresos se perciben en una moneda distinta a la que se realizan los pagos, cuando la suba de la moneda de los egresos es mayor a la de los ingresos se genera una pérdida.

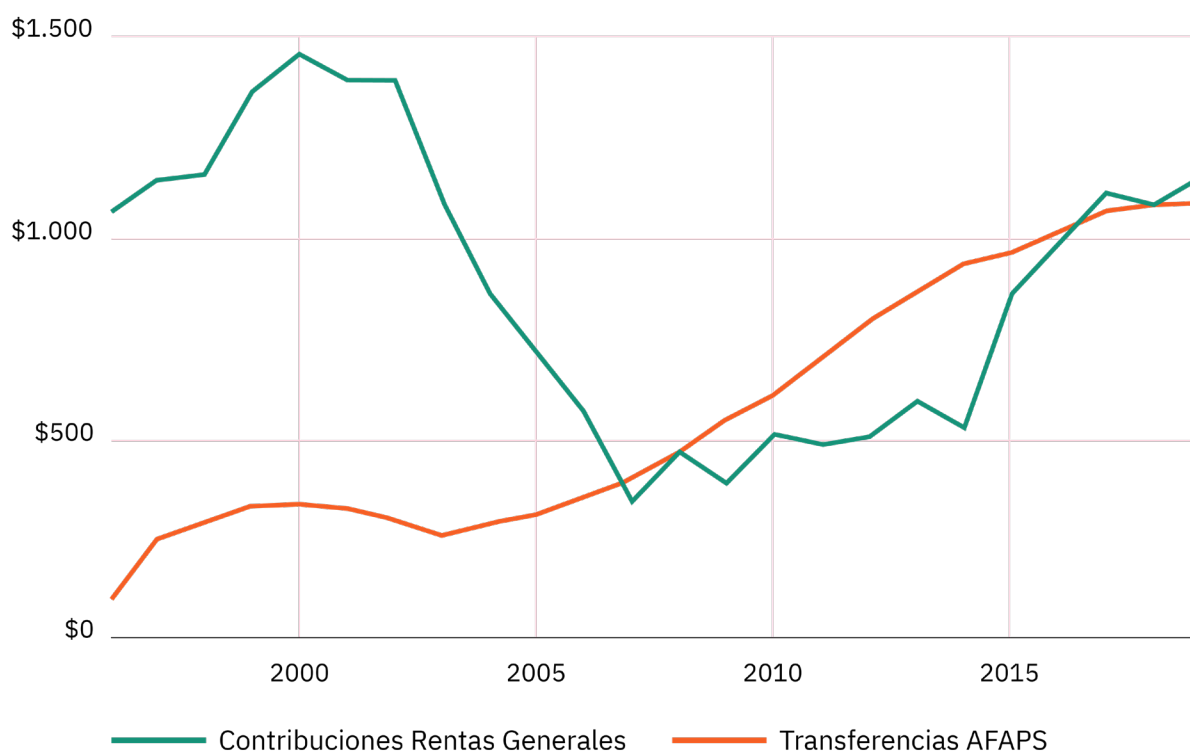
Por otro lado, mediante el régimen de bonificación de jubilaciones por el Artículo 8, genera que BPS tenga que pagar en el futuro jubilaciones por las cuales no percibió ingresos. En términos del desarrollo de un mercado de capitales también operó un rotundo fracaso, dado que la comercialización de activos financieros es muy escasa en nuestro país, mayormente basada en la comercialización de títulos de deuda pública.

Otra de las esperanzas colocadas en este pilar, era el aumento en el nivel de jubilaciones. Ello no sucedió, en parte por el régimen que determina las ganancias de las AFAPS. La rentabilidad de las mismas, se da a través de comisiones que se pagan sobre los aportes salariales. Actualmente las comisiones se establecen entre el 6 y el 4,4% de los aportes jubilatorios siendo República AFAP la empresa que cobra menores comisiones. Anteriormente a 2018, las empresas podían fijar libremente el porcentaje de comisiones. A partir de esa reforma se utilizó a la empre-

sa propiedad Estatal (República AFAP) como ente testigo, para que determine el monto de las comisiones de las demás empresas. El mecanismo fue determinar que la comisión máxima que se cobrase en el sistema, no podía ser más que el 50% mayor que la AFAP que cobrara el mínimo. De esta manera los porcentajes de comisiones de las empresas privadas bajaron sostenidamente.

Adicionalmente, para motivar una competencia para la reducción a la baja en las comisiones, el mecanismo de asignación de AFAP para las personas que ingresaran al sistema fue indicar la de menor comisión. Este mecanismo está seriamente cuestionado en el documento, siguiendo una recomendación de la gremial de AFAPs privadas. Según esta cámara, el mecanismo de asignación por defecto debería ser tomado según la rentabilidad obtenida en las inversiones de los ahorros previsionales (que las personas sean asignadas a la AFAP con mejores rentabilidades). El objetivo claro

Gráfico 5. Contribuciones de Rentas Generales a financiar BPS vs Transferencias a las AFAPS en millones de dólares constantes de 2019



Fuente: elaboración propia en base a datos del BPS (2020)

de esta propuesta es mejorar la ganancia de estas empresas sobre los aportes de los trabajadores y las trabajadoras.

En términos generales, podría decirse que las AFAPS no han sido exitosas según los objetivos planteados en su creación. Asumiendo esto como cierto, ¿por qué es tan difícil eliminar este sistema?. Una de las respuestas a esta pregunta, está vinculada a la importancia que el sistema de capitalización individual tiene para el modelo económico general, no sólo el sistema previsional.

Como dijimos anteriormente, los aportes de trabajadores y trabajadoras que están destinados a las AFAPS, se transfieren desde el Banco de Previsión Social como entidad recaudadora. Esto genera que el BPS deje de recaudar dinero para sí, alimentando el desequilibrio entre ingresos y egresos (conocido como déficit previsional).

Este componente, es una de las principales causas del desequilibrio entre las cuentas de todo el Estado (conocido como déficit fiscal). Como el Estado gasta más de lo que ingresa, el “gasto de más” al no poder ser financiado con recursos genuinos (como impuestos) es financiado mediante el endeudamiento. Esa deuda la toman las AFAPS (quienes son los principales acreedores del Estado). Por lo tanto, el dinero que en principio no estaba destinado al Estado (los aportes que en lugar del BPS fueron para las AFAPS), terminaron financiando el déficit estatal pero a cambio de un interés que en parte será apropiado por estas empresas financieras.

El dinero entonces de los aportes de trabajadores y trabajadoras dan una vuelta en una “calesita” que es funcional al capital. Teniendo en cuenta que este mecanismo le termina saliendo más caro al Estado, ¿por qué se hace?. La justificación, es que a través de la compra de deuda de las AFAPS, el Estado puede generar mejores estrategias financieras (como en los últimos años depender menos de la deuda a las Organizaciones Multilaterales de Créditos como el FMI o el Banco Mundial, o convertir la deuda a pesos evitan-

do riesgos de moneda). Generar mejores estrategias permite garantizar la capacidad de pago del Estado ante sus acreedores internacionales y reducir el costo de su endeudamiento (bajando la prima de riesgo mencionada anteriormente). La forma de transmitir esta garantía es a través de la calificación que le colocan al Estado las agencias calificadoras de riesgo. Supuestamente el beneplácito de estas agencias representantes del capital financiero internacional, indicaría a los inversionistas internacionales que nuestra economía sería un buen lugar para invertir, lo que posteriormente traería crecimiento económico, empleo, mejores ingresos, etc.

En suma, la importancia que tiene el régimen de las AFAPS es que permite generar una estrategia de manejo financiero de la deuda pública funcional a las demandas del capital financiero internacional. Los esperados efectos positivos hasta ahora sólomente han sido profundizar un modelo de crecimiento basado en la extracción de bienes comunes a costa de la degeneración de la naturaleza y la vida.

...la importancia que tiene el régimen de las AFAPS es que permite generar una estrategia de manejo financiero de la deuda pública funcional a las demandas del capital financiero internacional.

Las reformas que se vislumbran: cortar por el lado más fino



Las reformas que se vislumbran: cortar por el lado más fino

Hasta ahora intentamos realizar una mirada crítica a las grandes líneas analíticas del diagnóstico de la CEESS y también señalar sus principales omisiones. En esta sección nos abocamos a reseñar aquellos caminos de reforma que se vislumbran en el diagnóstico y que nos parecen especialmente peligrosos ya que atentan contra la base más vulnerable del sistema.

Aumento de la edad jubilatoria

El diagnóstico insiste en elevar la edad jubilatoria para acompasar los cambios en la esperanza de vida de las personas y en que esta es la práctica que se viene dando en los *países desarrollados*. Nuevamente, se presenta el problema de mirar al norte buscando referencias sin considerar cabalmente los contextos en que estos países adoptan esas medidas y sin terminar de reconocer nuestras propias especificidades.

Para pensar en un aumento en la edad jubilatoria hay que considerar al menos cuatro elementos: (i) no todos los empleos son realizables a edades avanzadas y hace falta un estudio robusto para discernirlos sin caer en las desigualdades actuales (por ejemplo la muy baja edad de la caja militar), (ii) el ciclo de cuidados de las mujeres no tiene edad de retiro por lo que aplazar la jubilación del empleo sobrecarga por más tiempo a las mujeres, (iii) hoy ya existen muchas personas que trabajan hasta edades muy avanzadas porque no logran causal de jubilación a los 60 años; (iv) la mayor esperanza de vida no es homogénea sino que es creciente con el nivel de ingresos por lo que se corre riesgo de exigir más años a quienes luego tengan menos años de vida como jubilados/as (algo que posiblemente ya ocurre con las jubilaciones por edad avanzada).

El reajuste de las jubilaciones y pensiones: trampas con el IMS

Desde el plebiscito que reformó la Constitución en 1989, impulsado por la ONAJPU, las jubilaciones y pensiones se ajustan por la evolución del Índice Medio de Salarios (IMS). Este ajuste ha permitido sostener los niveles de las prestaciones previsionales en línea con lo que ocurre con los salarios, protegiendo a las prestaciones de las anteriores desvalorizaciones. De algún modo, opera como un mecanismo expansivo de la lucha salarial, derramando sobre jubilados/as y pensionistas las mejoras obtenidas.

En el documento se critica esta forma, porque incrementa las prestaciones del BPS, porque dificulta asegurar las rentas vitalicias en el componente de capitalización individual y porque genera un descalce de monedas en las cajas paraestatales. Se prioriza el componente financiero por sobre la garantía de otorgar prestaciones suficientes. Aunque este mecanismo está establecido en la Constitución puede que se busque sortear este mandato por la vía de una modificación a la forma de cálculo del actual IMS, tal como sugiere Rodolfo Saldain, presidente de la CESS, en su reciente libro “La era de los nuevos viejos”²⁵.

Complemento a mínima: un ataque reaccionario

Muy en línea con la tónica de la sospecha que acompaña al documento, se señala insistentemente el peso y la inadecuación de las prestaciones mínimas, aduciendo que éstas parecen premiar a quienes no se esforzaron lo suficiente para tener un mejor caudal de aportes. Se sugiere revisar los mecanismos y ajustar las prestaciones. Estas jubilaciones mínimas alcanzan a casi un tercio de los jubilados/as, y cerca del 60% son mujeres. El costo de garantizar esa jubilación mínima representa apenas entre el 2% y 3% del presupuesto de pasividades del BPS (Informe CEESS), lo que sugiere que se trata más de

25. “La era de los nuevos viejos. Longevidad, trabajo y jubilación en el siglo XXI” Rodolfo Saldain, 2020.

una motivación reaccionaria que de una pre-supuestal. Dadas las condiciones actuales del empleo, en relación a la cobertura y los bajos salarios, es esperable que este mecanismo siga siendo muy importante para garantizar pisos mínimos de ingreso en el futuro por lo que su continuidad es una pieza clave desde un punto de vista redistributivo.

AFAPs para todxs

El informe diagnóstico no reconoce el fracaso del sistema de capitalización individual y sugiere profundizar el alcance del régimen de AFAPs y promover la competencia de mercado.

Destaca la recomendación de la asignación por defecto a las personas que ingresan al sistema a adoptar el régimen AFAP mediante el Artículo 8. Aducen que esto permitiría ampliar el régimen de capitalización individual y reduciría los costos del sistema destinados a pagar agentes de venta de las AFAP (vaya preocupación). Por otro lado, desde la perspectiva de los trabajadores y trabajadoras permitiría acumular mayores ahorros durante más tiempo en la vida laboral (es decir, sin esperar a tener un sueldo nominal superior al primer nivel), y junto a las bonificaciones por el Artículo 8, se generarían altas jubilaciones en el futuro. ¿Por qué redoblar la apuesta por un modelo fracasado? Si las bonificaciones del Artículo 8 fueron hechas para incentivar el traspaso de trabajadores al sistema de capitalización individual, una vez que se modifiquen los incentivos dado que la asignación será por defecto ¿permanecerán esas bonificaciones?

Las mujeres como variable de ajuste

El diagnóstico propone una lógica analítica y una estrategia de política que es muy peligrosa para las mujeres. De un lado porque, como vimos, ataca especialmente aquellos elementos que afectan mayormente a las mujeres: las jubilaciones mínimas, las pensiones de sobrevivencia, el incremento en la edad de retiro. Pero además, pretende que sea el empleo femenino el que venga a resolver la ecuación de desbalance intergeneracional.

La lógica subyacente en el documento es la siguiente: (i) existe un problema de financiamiento en la seguridad social porque se ensancha cada vez más la base de jubilados/as y pensionistas, lo que requiere, entre otras cosas, ensanchar la base de trabajadores/as aportantes; (ii) las mujeres presentan menores tasas de participación en el empleo, por tanto se precisa que mejoren su participación laboral para que aporten al sistema; (iii) las mujeres participan menos en el empleo porque son responsables de los cuidados. Entonces, (iv) se precisa “liberar tiempo” de las mujeres para que puedan emplearse en el mercado formal.

Se trata de una mirada instrumental sobre el rol de las mujeres en el sistema previsional. Partir de una mirada mercantil (se accede a la seguridad social a través del empleo), hace que se proponga también una solución mercantil (que más mujeres se empleen y que se mercantilicen los cuidados). Este tipo de estrategia no es patrimonio de esta comisión de expertos, sino que suele presentarse como argumento para atender a las brechas de género en el empleo (con sus consecuencias en cadena sobre el retiro). En el fondo, estas soluciones descansan en la subvaloración del trabajo doméstico y de cuidados y proponen, por la vía de los hechos, que sea realizado por mujeres con baja calificación, a bajos salarios para que otros hogares, de mayores ingresos, contraten estos servicios y así “liberen tiempo” -de ciertas mujeres- para el empleo.

Mientras no exista un mecanismo universal que garantice condiciones dignas de cuidados para todas las personas, las alternativas de resolución privada implican continuar desvalorizando esta tarea para que sea viable su contratación individual. Como indica Katrine Marçal “Si el salario hora de una limpiadora no sigue siendo considerablemente inferior al de la persona que de otra manera se ocuparía de la limpieza (la mujer en la familia occidental), ya no compensará contratar ayuda doméstica” (Marçal, 2016: 65).

Estas propuestas no terminan de dimensionar el verdadero peso de las tareas domésticas y de cuidados para el desarrollo de la vida y mucho menos de valorar su contribución. La meta no debería ser cómo aumentar el empleo femenino sino cómo lograr mejores condiciones para el sostén de nuestras vidas. Lo que ocurre es que no se atiende a la relación de producción-reproducción del sistema capitalista (Picchio, 1994), básicamente, a que la *esfera productiva* sólo es viable gracias a ese enorme despliegue de trabajo reproductivo realizado gratuitamente por las mujeres.

La mirada que propone el diagnóstico, en vez de preocuparse por la *seguridad social* o por los *cuidados*, se centra en resolver la ecuación financiera del sistema, poniendo el eje en el trabajo de mercado y proponiendo una estrategia también mercantil, y por tanto precaria, para atender la cuestión. Conviene estar alertas sobre los riesgos de un discurso que pretende señalar una relativa y creciente igualdad de condiciones entre varones y mujeres para cargar a estas con la responsabilidad de aportar por doble partida al sostenimiento de la sociedad.

Pensiones de sobrevivencia: el espejismo de la igualdad

Una de las prestaciones que está en el ojo de la tormenta es la de las pensiones de sobrevivencia. Dado que el 92% de quienes la perciben son mujeres se trata de una modificación que las afecta primerísimamente. El argumento es que la mayor y mejor incorporación de la mujer en el mercado de trabajo quita vigencia a la necesidad de estos mecanismos compensatorios, tal como parecen iluminar los países de la OCDE.

Estos mecanismos fueron diseñados para atenuar la negación de los trabajos reproductivos concediendo derechos derivados a cónyuges e hijas/os, otorgando cobertura y aportando a una redistribución material. En ese sentido, mejor que existan a que no, no hay dudas, pero no logran ubicar el problema y la solución donde corresponde. En primer lugar porque el sujeto que genera el derecho continúa siendo el que pertenece al mercado formal de trabajo, lo que conceptual y simbólicamente implica

que son esos esfuerzos productivos los reconocidos. En segundo lugar, porque estos derechos se materializan cuando el sujeto primario de derecho fallece, lo que niega autonomía económica durante la etapa conyugal/familiar (lo que está detrás es que el hogar constituye una institución armónica y colaborativa). En tercer lugar, porque las pensiones percibidas son siempre una porción de lo que fue la jubilación del fallecido (en el BPS la relación entre la pensión promedio y la jubilación promedio es de 54%, CESS Nota técnica N° 11). Y en cuarto lugar, porque el esquema de pensiones de sobrevivencia se asienta y privilegia un arreglo familiar del tipo nuclear heterosexual.

Estas críticas intentan mostrar que la revisión del mecanismo debería ir en un sentido expansivo y no en un desmantelamiento como sugiere el diagnóstico. Resulta, cuando menos problemático, que la sugerencia se escude en la experiencia de los países de la OCDE sin comparar al mismo tiempo la matriz de protección social en su conjunto.

Las reformas ausentes: ampliar el horizonte



Cuidados: la crisis invisible

Mientras no se tome en serio la importancia del trabajo reproductivo para el sostén de la vida social y se pongan en marcha mecanismos que socialicen verdaderamente el peso de estas tareas, las propuestas de tipo individuales y mercantiles sólo resolverán parcialmente el asunto para los sectores más acomodados de la población. Esto se vuelve un asunto de absoluta relevancia para el país dadas las cada vez mayores exigencias de cuidados, en especial para las poblaciones de mayor edad.

Como vimos anteriormente, el análisis actual del mercado de trabajo evidencia que la incorporación masiva de las mujeres al empleo no se ha realizado en condiciones de igualdad y tampoco las ha liberado del trabajo reproductivo. Parece cuando menos ingenuo apostar al mercado para resolver esta tensión. No es en la modificación -necesariamente parcial y estratificada- del empleo femenino donde debe buscarse respuesta a los problemas de *sostenibilidad financiera*, sino en los mecanismos sociales de resguardo y organización social. Es por esto que, para pensar una reforma de la seguridad social se torna urgente ampliar la mirada desde el *sistema previsional* al sistema de *(re)producción social* en su conjunto.

La forma de atender a los cuidados se erige como el gran desafío de nuestro tiempo y viene siendo colocado como tal desde los feminismos. Aunque muchas veces se incorpora a los discursos y acciones de política pública, suele hacerse casi que desde un lugar ornamental. Uruguay avanzó en el diseño de un esquema de cuidados y ha sido alabado internacionalmente por esto. Más allá de las críticas conceptuales que pueda tener, quedó marginado por falta de recursos: la cobertura en primera infancia alcanza sólo al 43% de niñas/os, y apenas 6% de mayores de 65 años y 10% de los mayores de 80 años con

algún grado de dependencia usufructúan de algún servicio de cuidado a través del SNIC (Informe CESS).

Para las organizaciones sindicales esto implica un doble desafío, de un lado, desbordar las claves actuales que orientan la disputa capital/trabajo y de otro, enfrentar las fuertes resistencias de las cámaras empresariales, que entienden muy lúcidamente lo que implica este desborde.

No es posible hablar seriamente del asunto sin al menos empezar a considerar dos grandes elementos: la dotación de un presupuesto robusto que permita ampliar servicios públicos y comunitarios de cuidados y la progresiva reducción de la jornada laboral que extienda el tiempo vital disponible. Ninguno de estos elementos acompaña la preocupación del documento por los cuidados, lo que sugiere que las preocupaciones caerán en saco roto. La negociación colectiva es un ámbito propicio para comenzar a pensar integralmente el asunto, por lo que urge que sean instancias donde, muy por el contrario a lo que ocurrió en 2020, el ámbito de negociación se ensanche para incorporar las esferas reproductiva de la vida de las/os trabajadoras/es. Para las organizaciones sindicales esto implica un doble desafío, de un lado, desbordar las claves actuales que orientan la disputa capital/trabajo y de otro, enfrentar las fuertes resistencias de las cámaras empresariales, que entienden muy lúcidamente lo que implica este desborde.

Abandonar la ilusión de la autosuficiencia

A lo largo del documento diagnóstico, y presente en muchos de los debates públicos sobre la sostenibilidad financiera del régimen de seguridad social, se mantiene como una constante el deseo de que el sistema se financie a sí mismo. Es decir, que las contribuciones que se hacen al sistema sean mayores o iguales a las prestaciones que este ofrece. Esta noción rectora del sistema, es muy fuerte, pues subordina cualquier modificación al sistema, dado que las restricciones que coloca para pensar un sistema diferente son importantes. La consecuencia, es que esto logra que se discuta cualquier elemento del sistema, siempre y cuando no sea un aspecto sustancial. Esto lleva, de uno u otro modo a pensar cualquier tipo de modificaciones orientadas a restringir derechos (aumento en la edad mínima de jubilación, modificación del régimen de pasividades mínimas, modificaciones en los montos de las prestaciones, etc), en lugar de aspectos de fondo.

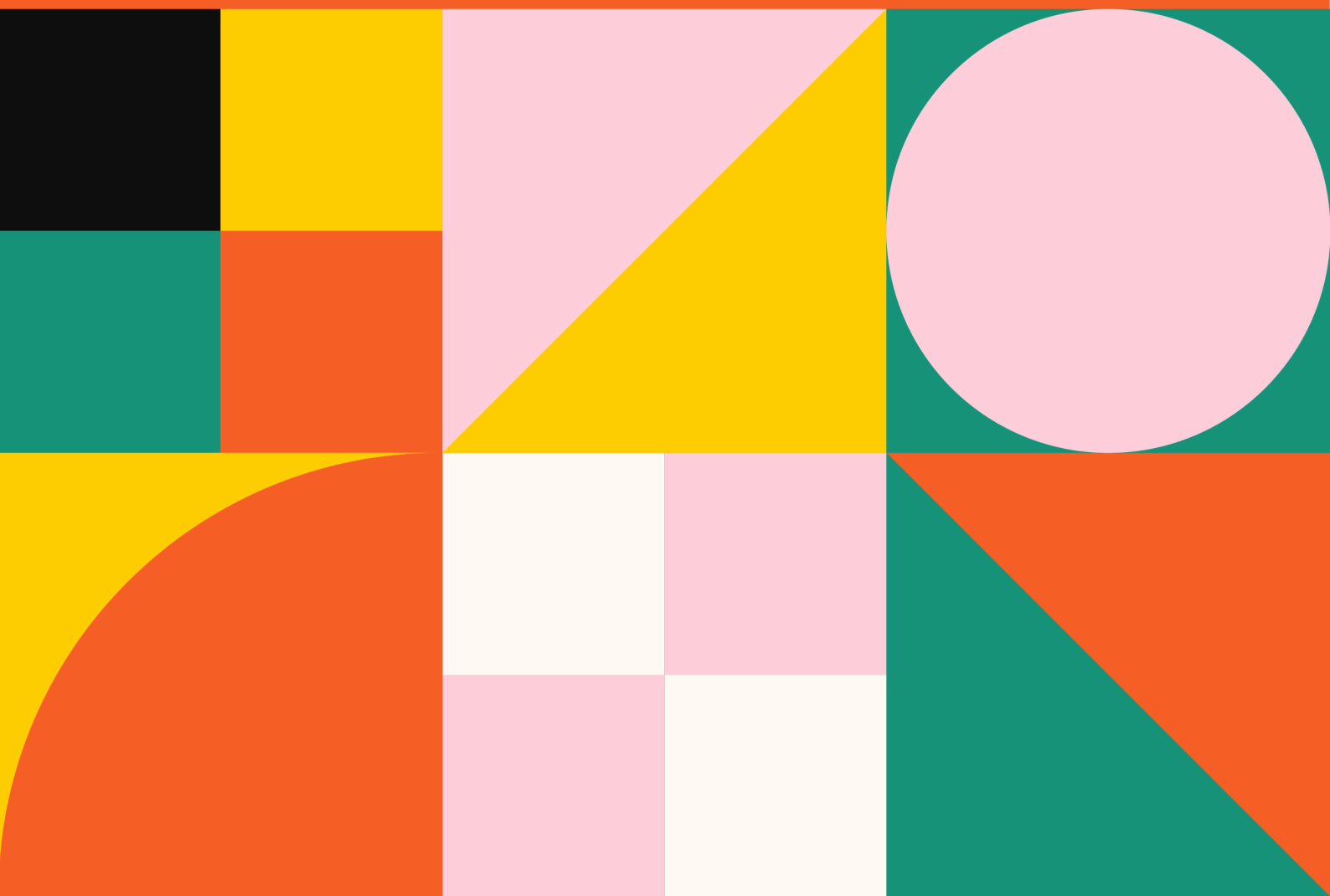
Para desandar ese camino, parece necesario colocar en primer lugar el objetivo del sistema previsional de poder asegurar el sostenimiento de la vida de las personas (dentro de la que destaca en el debate la seguridad económica en la vejez). Este objetivo debe cumplirse independientemente de la trayectoria laboral de las personas. Una persona no debería tener derecho a la seguridad económica en la vejez por haber trabajado una serie de años en el mercado formal de trabajo, sino que debería tenerlo por ser parte de una sociedad que considera necesario que las personas tengan asegurado cierto nivel de bienestar. Este cambio de paradigma, implica modificaciones concretas en la forma en que el sistema de seguridad social y el sistema previsional se financia y se organiza.

En primer lugar, es necesario salir de la noción de una seguridad social vinculada al empleo formal, estratificada por las distintas ocupaciones y profesiones, y pasar a un sistema universal. En términos de financiamiento, implica asumir que el bienestar material de las personas es un asunto colectivo que debe ser tratado socialmente. Por ello no debe ser responsabilidad del mercado formal de trabajo, ni debe ser financiado a partir de las contribuciones sobre el salario. En segundo lugar, se debe reconocer que este sistema no se relaciona con todo el trabajo realizado en la sociedad, sino que tan sólo con la mitad (la mitad que a su vez desempeña su trabajo en mejores condiciones).

Para ello, es necesario generar mecanismos de financiamiento que permitan generar mecanismos progresivos de aporte. El desarrollo de la tributación en el mundo y también en nuestro país nos permite ver diseños en los que quienes tienen mayor ingreso y riqueza puedan contribuir más que quienes tienen menos.

...el bienestar material de las personas es un asunto colectivo que debe ser tratado socialmente.

Bibliografía



Bibliografía

Aguirre Rosario y Scuro Somma, Lucía (2010): “Panorama del sistema previsional y género en Uruguay. Avances y desafíos”. Serie Mujer y Desarrollo N° 100, CEPAL.

Asesoría Económica y Actuarial, Banco de Previsión Social, 2021: “Análisis de los movimientos financieros del Banco de Previsión Social, año 2020”. Comentarios de Seguridad Social N° 72 , Febrero 2021.

Arza, Camila (2017): “El diseño de los sistemas de pensiones y la igualdad de género ¿Qué dice la experiencia europea?”. Serie Asuntos de Género N° 142, CEPAL.

Camerosano, Nadya (2019): “Impacto de la aplicación a las jubilaciones de los mínimos definidos por decreto. Período 2008-2018”. Banco de Previsión Social, Asesoría General en Seguridad Social Comentarios de Seguridad Social N° 66, 4to. Trimestre 2019

Carrasco, P., Cichevski, A. y Perazzo, I. (2018) “Evolución reciente de las principales variables del mercado laboral uruguayo”, en: Serie Documentos de Trabajo, DT 09/18. Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, Uruguay.

Carrasco Bengoa, Cristina (2003): “La sostenibilidad de la vida humana: ¿un asunto de mujeres?” En Mujeres y trabajo: cambios imposterables, compiladora Magdalena León OXFAM GB, Veraz Comunicação, Porto Alegre, págs. 11-49. Disponible en mujeres y trabajo: cambios imposterables

Carrasco Bengoa, Cristina (2006): La economía feminista: una apuesta por otra economía. (Disponible en internet).

CESS. (2021). Diagnóstico del Sistema Previsional Uruguayo. Informe de la Comisión de Expertos en Seguridad Social (CESS).

Federici, Siliva (2018): El patriarcado del salario, críticas feministas al marxismo. Edición Traficantes de Sueños.

Gallo, Alejandra y Sanguinetti, Paola (2021): “Las desigualdades en el mundo del trabajo y repercusiones en el retiro”. Asesoría en Políticas de Seguridad Social, Comentarios de Seguridad Social N° 74, Abril 2021

Lavalleja, Martín; Rossi, Ianina; Tenenbaum Victoria (2018): “La flexibilización de las condiciones de acceso a las jubilaciones en el Uruguay”. Serie Estudios y Perspectivas N° 33, Oficina de la CEPAL en Montevideo.

Lavalleja, Martín y Tenenbaum Victoria (2017): “Un análisis de los resultados de la ley de flexibilización del acceso a las jubilaciones”. Serie Estudios y Perspectivas N° 30, Oficina de la CEPAL en Montevideo.

Marco Navarro, Flavia (2016): “La nueva ola de reformas previsionales y la igualdad de género en América Latina”. Serie Asuntos de Género N° 139, CEPAL.

Martínez Franzoni, Juliana (2008): Domesticar la incertidumbre en América Latina. Mercado laboral, política social y familias. Colección Editorial Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.

Mesa-Lago, C. y F. Bertranou (1998): Manual de economía de la seguridad social latinoamericana, Montevideo, Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH).

Perez Orozco, Amaia (2006a): “Amenaza tormenta : la crisis de los cuidados y la reorganización del sistema económico” en Revista de Economía Crítica, Núm. 5, 7-37. (www.revistaeconomiacritica.org)

Pérez Orozco, A. (2006b): Perspectivas feministas en torno a la economía. El caso de los cuidados. Madrid: Consejo Económico y Social.

Pérez Orozco, Amaia (2014): Subversión feminista de la economía. Aportes para un debate sobre el conflicto capital-vida. Traficantes de Sueños.

Segura-Ubiego, A. (2007). The political economy of the welfare in Latin America. Globalization, democracy and development. Cambridge University Press.

