Extraordinaria nº 7, 2024
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370

Los desafíos de la sostenibilidad del Sistema Jubilatorio uruguayo

The challenges of sustainability of the uruguayan pension system

Álvaro Rodríguez Azcúe[1] https://orcid.org/0000-0002-8061-9342

Cita Sugerida: RODRÍGUEZ AZCÚE, Á.: «Los desafíos de la sostenibilidad del Sistema Jubilatorio uruguayo». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. Extraordinaria nº 7 (2024): 479-498.

Resumen

El estudio trata los problemas contemporáneos de la sostenibilidad del sistema de pensiones en general, centrándose en el caso de Uruguay, que posee uno de los sistemas más antiguos y desarrollados de América Latina.
Se reflexiona acerca de la necesidad de encontrar un punto de equilibrio que contemporice la sostenibilidad del sistema de pensiones con la cobertura y la suficiencia, al mismo tiempo que con el crecimiento económico que lo haga factible.
Se describen las reformas del régimen jubilatorio de las últimas tres décadas y se hace foco en la más reciente de 2023, principalmente desde la perspectiva de la sostenibilidad.
Dada la relevancia de la iniciativa del movimiento sindical, por la que se modificarían aspectos muy relevantes del régimen de jubilaciones y pensiones, se la aborda tomando en consideración la trayectoria del sindicalismo, su tradicional mirada a largo plazo y su política de alianzas amplia que contrasta con la llevada adelante en el caso, de sesgo cortoplacista y en tensión con amplios sectores políticos y académicos.

Palabras clave

Sostenibilidad o sustentabilidad; Diálogo Social; Sistema jubilatorio o de pensiones; Regímenes mixtos; Capitalización individual; Reparto

Abstract

The study deals with contemporary problems of pension system sustainability in general, focusing on the case of Uruguay, which has one of the oldest and most developed systems in Latin America.
It reflects on the need to find a point of equilibrium that reconciles the sustainability of the pension system with coverage and adequacy, as well as with the economic growth that makes it feasible.
It describes the pension reforms of the last three decades and focuses on the most recent reform of 2023, mainly from the perspective of sustainability.
Given the relevance of the trade union movement's initiative, which would modify very important aspects of the retirement and pension system, it is approached taking into consideration the trade union movement's history, its traditional long-term vision and its policy of broad alliances, which contrasts with the one carried out in this case, which has a short-term bias and is in tension with broad political and academic sectors.

Keywords

Sustainability; Social Dialogue; Pension system; Mixed systems; Individually funded; Pension system; Distribution

1. INTRODUCCIÓN

La literatura contemporánea sobre la Seguridad Social abunda en el análisis de la sostenibilidad de los sistemas de pensiones, desafiados principalmente por la dinámica demográfica y las transformaciones del mundo del trabajo.

El estudio que se presenta al lector aborda la cuestión en términos generales, así como su relación con el Estado del Bienestar y sus diferentes tipologías, a modo de marco teórico general del análisis que se ensaya, sin dejar de hacer notar la necesidad de que el sistema de pensiones alcance un cierto nivel de equilibrio en relación al conjunto de las políticas pública que no restrinja

[1] Especialista en DTSS (FD-UR). Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de Derecho de la Seguridad Social (FD-UCLAEH de Punta del Este - Uruguay). Profesor Asistente de DTSS (FD-UR de Montevideo - Uruguay). Docente del Postgrado en Derecho del Trabajo Aplicado (FD-UM - de Montevideo - Uruguay).

las posibilidades de crecimiento futuro, pero que procure, en la mayor medida posible, la máxima cobertura y suficiencia.

Luego se avanza en la consideración de la experiencia de Uruguay, *pionero* en América Latina en materia de jubilaciones y pensiones, así como el impacto de su maduración en la forma de financiamiento.

Posteriormente, nos centrarnos en las características principales de las reformas previsionales de las últimas tres décadas, donde se brinda una contextualización y descripción de las características principales, desembocando en la más reciente, instrumentada a través de la Ley N° 20.130 de 2 de mayo de 2023, detallando los instrumentos utilizados para dotar de sostenibilidad al sistema de pensiones.

En la coyuntura resulta inevitable la consideración de la reforma constitucional promovida por el movimiento sindical, por el impacto que podría tener su aprobación en la sostenibilidad del régimen jubilatorio nacional.

Por último, como corolario del estudio realizado se presentan algunas reflexiones acerca de los desafíos que tiene nuestro sistema jubilatorio.

2. PRESENTACIÓN GENERAL: LA SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA DE PENSIONES

Los sistemas de seguridad social se suelen evaluar a luz de la amplitud de su cobertura, de la suficiencia de las prestaciones y de su sostenibilidad económica financiera en el mediano y largo plazo.

El peso económico del sistema de pensiones es en sí mismo una opción política, del mismo modo que lo es su diseño o arquitectura. Afirma Montoya Melgar que el sistema de pensiones será "más o menos redistributivo"[2] de acuerdo con las concepciones ideológicas de las que se parta. En alguna medida nos muestra el modelo de *Estado del Bienestar* en el que se inscribe.

A ese respecto es oportuno recordar las enseñanzas de Monereo Pérez cuando señala que en la lucha ideológica subyacente a la política social del Estado del Bienestar está presente la contraposición de varios modelos: i) *el modelo neoliberal radical* de desmantelamiento del sistema de protección social, casi impracticable en un régimen de democracia constitucional[3]; ii) *el modelo neoliberal moderado*, que pretende un Estado social devaluado a mínimos, con objetivos limitados a la pobreza extrema y, por último, iii) *el modelo de política social del constitucionalismo democrático-social,* "que pretende ir mucho más allá, luchando contra las situaciones de pobreza, pero también contra las situaciones de desigualdad social y protegiendo a todos los individuos frente a los riesgos y situaciones de necesidad social y políticamente relevante en cada momento histórico."[4]

Dicha clasificación jurídica presenta similitudes con la que postula, en el campo de las ciencias políticas y la economía, respectivamente, Esping-Andersen en Estados del bienestar *liberal*,

[2] Montoya Melgar, Alfredo, Derecho del trabajo, Ed. Tecnos, Madrid, Decimoctava edición, 1997, pág. 30.

[3] Sería el caso de la experiencia de Chile durante la dictadura de Augusto Pinochet, entre 1973 y 1990.

[4] Monereo Pérez, José Luis, "John Maynard Keynes (1883-1946): La política económica como elemento de sostenibilidad del Estado del Bienestar", en Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum, n° 39, 2° Trimestre 2024, pág. 335.

corporativista y *socialdemócrata*[5], y Titmuss en el Estado *residual*, el basado en el *logro personal* y el *institucional redistributivo*.

En cualquier caso, es necesario que el sistema jubilatorio sea económicamente sustentable, de modo que haga factibles sus promesas de prestaciones en horizontes temporales de mediano y largo plazo, dado que, como sostienen Barr y Diamond, "un gasto excesivo en pensiones puede reducir la inversión y provocar grandes distorsiones que interfieran con el crecimiento económico."[6]

En nuestro concepto una de las formas que nos aproxima al conocimiento de un sistema de pensiones y, en alguna medida, nos permite ubicarlo en el marco teórico que nos propone Monereo Pérez, es su relación con la economía en general, su peso porcentual en el conjunto del producto bruto interno, comparándolo con experiencia de países extranjero que se pueden visualizar como modelos. Con este criterio, siguiendo a Barr y Diamond, podremos saber si "el sistema es demasiado grande o demasiado pequeño."[7]

Lógicamente, un análisis profundo y global de un sistema jubilatorio habrá de completarse con el estudio del diseño de las fuentes de financiamiento, la forma de cálculo de las prestaciones, para observar cómo se comportan las transferencias intra y entre generaciones, lo que nos mostrará los efectos redistributivos o no del sistema[8], además de la amplitud de la cobertura y la suficiencia que alcanzan las prestaciones.

Señala Arena que en "los enfoques más modernos de la protección social, el desarrollo de los sistemas de pensiones implica lograr el equilibrio de una delicada ecuación que, además de la clásica función de seguro de los ingresos frente a distintos riesgos, incorpora la solidaridad necesaria para que los sistemas previsionales sean sostenibles y permitan enfrentar la pobreza y la desigualdad provocadas, entre otros factores, por los bajos índices de cobertura y la insuficiencia de las prestaciones."[9]

Como ocurre con todas las políticas públicas, en nuestro campo de estudio no existe una única vía para dotar de sostenibilidad económica a un sistema de pensiones, sino que, dependiendo del modelo que se busque concretar, podrá alcanzarse por la vía de moderar los egresos: reduciendo el número de beneficiarios, endureciendo las condiciones de acceso (elevando la edad mínima y el número de años de servicios); moderando la cuantía de las prestaciones (formas de cálculo que consideren períodos de cotización cada vez más extensos y reducción de las tasas de reemplazo; penalización del anticipo de la jubilación) y su mecanismo de indexación o congelando el elenco de contingencias a proteger; también podría conseguirse el mismo objetivo desplazando el financiamiento del sistema a esquemas de ahorro individual total o parcial; o por el contrario, podría abonarse la sostenibilidad por la vía de incrementar los recursos económicos del sistema, sea ampliando la base de cotizantes, por ejemplo, mediante el combate del trabajo informal y de la subdeclaración; aumentando las

---

5 Titmuss, Richard, Essays on the Walfare State, Londres, 1958, citado por Esping-Andersen, Gøsta, Los tres mundos del Estado del Bienestar, Edicions Alfons el Magnánim, 1993, pág. 73.

6 Barr, Nicholas - Diamond, Peter, La reforma necesaria. El futuro de las pensiones, El hombre del Tres, España, octubre 2012, pág. 107.

7 Barr, Nicholas - Diamond, Peter, La reforma necesaria. …, op. cit., pág. 105.

8 Rodríguez Azcúe, Álvaro, "El principio de solidaridad en el Derecho de la Seguridad Social: contribución de Oscar Ermida Uriarte", en Memoria y vigencia del pensamiento jurídico de Oscar Ermida Uriarte. Estudios en su homenaje, FCU, Montevideo, 2022, pág. 743 y siguientes. Colotta Sosa, Matilde y López Dourado, Viviana, "Los principios de la Seguridad Social", en Memoria y vigencia del pensamiento jurídico de Oscar Ermida Uriarte. …, ob. cit. pág. 723 y siguientes.

9 Arena de Mesa, Alberto, Los sistemas de pensiones en la encrucijada. Desafíos para la sostenibilidad en América Latina, CEPAL, Santiago de Chile, 2019, pág. 43.

cotizaciones patronales y/o personales o afectando el producido de impuestos al sistema de pensiones o incrementando la incidencia de los ya existentes[10].

En un mundo globalizado ningún país es enteramente libre de elegir el modelo ideal, dado que sistemas muy potentes y generosos que no se apoyen en economías productivas pueden afectar la competitividad económica del país y por ende las posibilidades de desarrollo en el mediano y largo plazo, de allí la importancia que todos los Estados, o la mayor parte de ellos, avancen en la misma dirección para evitar el *dumping social*[11].

Con ese tipo de condicionamientos cada sociedad construye, por las vías que considere más adecuadas, de acuerdo a sus raíces históricas, valores prevalecientes, peso de las diferentes concepciones políticas e ideológicas sobre el modelo de *Estado del Bienestar*, el contexto económico, político y social, escogiendo alguno de los caminos referidos o combinando algunas de esas medidas.

En nuestro concepto la búsqueda del equilibrio y sostenibilidad económica financiera es una cuestión extremadamente importante, pero debe procurar contemporizarse con una amplia cobertura, que debería tender a la universalidad, y la suficiencia o adecuación de las prestaciones que permitan satisfacer razonablemente las necesidades que provocan las contingencias sociales, por la relevancia que poseen para mantener el tejido social integrado, materializar la *justicia social* y por tratarse, además, de un *derecho humano,* ampliamente reconocido por los instrumentos que reflejan la cultura jurídica universal[12]; todo ello en un marco dinámico que nos permita en las próximas décadas atender, con mayor intensidad, prestaciones económicas y/o en servicios asociadas al proceso de envejecimiento poblacional, como es el caso de las necesidades salud y de cuidados[13].

Por ese conjunto de razones la sostenibilidad económica-financiera del sistema de jubilaciones y pensiones es un objetivo imprescindible.

3. LA EXPERIENCIA DE URUGUAY: DE LOS SEGUROS SOCIALES A LA SEGURIDAD SOCIAL

Uruguay ha sido en América Latina uno de los países pioneros en instrumentar seguros sociales para la protección de la vejez, invalidez y la sobrevivencia[14].

Una trayectoria política y social peculiar[15], marcada por la anticipación en el abordaje de la *cuestión social*[16] le ha permitido al país transitar de un inicial sistema de seguros sociales a una concepción más moderna de la Seguridad Social, consolidando a la fecha una amplia *cobertura*

[10] Señala Gloria Rojas que "cada país de la UE tiene su propia tendencia: elevar la edad de jubilación, penalizar las jubilaciones anticipadas, endurecer las exigencias contributivas, distribuir riesgos entre lo público y lo privado, o incorporar factores de sostenibilidad." ("La sostenibilidad del sistema de seguridad social a través de fórmulas de financiación que procuren pensiones de jubilación adecuadas y suficientes", en Documentación Laboral núm. 104, vol. II, Revista de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, pág. 133).

[11] Franco, Rolando y Di Filippo, Armando (Compiladores), Las dimensiones sociales de la integración regional en América Latina, CEPAL, Santiago de Chile, 1999, pág. 83-102.

[12] Barbagelata, Héctor-Hugo, El particularismo del Derecho del trabajo y los Derechos Humanos Laborales, FCU, 2 edición, 2009, pág. 219-220.

[13] Rodríguez Azcúe, Álvaro, "Sistema Nacional Integrado de Cuidados: Primeros comentarios a la Ley 19.353", en revista Derecho Laboral N° 260, pág. 731-741.

[14] Mesa-Lago, Carmelo - Bertranou, Fabio, Manual de economía de la Seguridad Social, CLAEH, 1998, pág. 30. Rodríguez Azcúe, Álvaro, Evolución histórica del sistema jubilatorio", en VVAA, Temas jubilatorios, UdelaR, 2006, págs. 33-50.

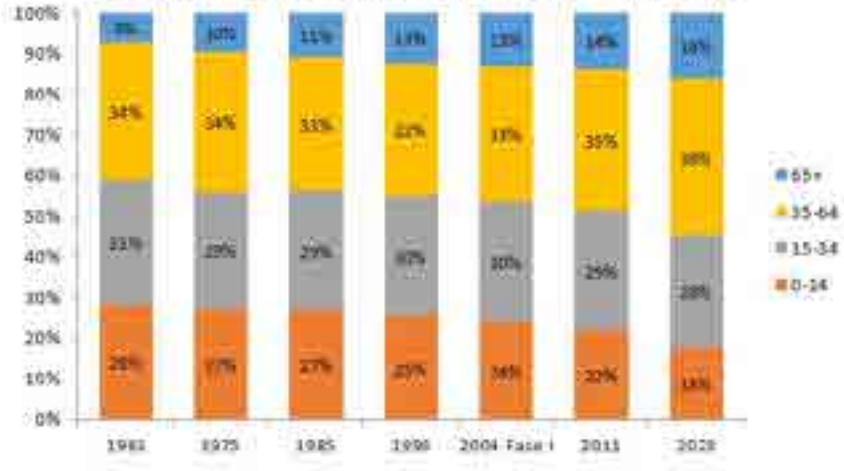
[15] García Bouzas, Raquel, La república solidaria, UdelaR - CSIC, Montevideo, 2011.

[16] Barbagaleta, Héctor-Hubo, Derecho del trabajo, t. I, v. 1, 3era. Edición, FCU, 2002, pág. 19-20. Barbagelata, Héctor-Hugo, Curso sobre la evolución del pensamiento juslaboralista, FCU, Montevideo, 2009, pág. 16.

previsional, que alcanza prácticamente a toda la población mayor de 65 años de edad[17], por medio de diferentes instrumentos, principalmente de naturaleza contributiva (77,8%), complementado con otro de naturaleza no contributiva[18]. Claro está que no se ha tratado de un proceso lineal de avance, sino que ha enfrentado vicisitudes de retrocesos, en el plano democrático y social, sin dejar de señalar, también, el uso y abuso clientelar del sistema jubilatorio[19].

Por otra parte, las prestaciones que brinda el sistema han alcanzado un nivel de *suficiencia*, con las que se ha reducido la pobreza en la misma franja etaria de forma sustantiva[20]; pero que, por esas razones, además de otros cambios sociales, como la trayectoria demográfica, marcada por un proceso de envejecimiento creciente y una baja tasa de fecundidad[21], como se puede apreciar en el cuadro que sigue, así como por las transformaciones del mundo del trabajo y un escaso ritmo de crecimiento económico, se ve desafiado en su *sostenibilidad* en el mediano y en el largo plazo[22].

Gráfico 4: Proporción de Población según grupos de edad. Uruguay 1963-2023.



Fuente: INE – Censos 1963, 1975, 1985, 1996, 2004-Fase I, 2011 y 2023.

Conviene recordar que la matriz de protección social de Uruguay ha sido desde sus orígenes, en 1896, de tipo *bismarckiana*[23], contributiva, construida a partir de la posición de la persona en el mundo del trabajo, ampliada en un proceso progresivo que avanzó en función de la capacidad de presión de los diferentes colectivos de trabajadores, hasta alcanzar a todas las actividades lícitas remuneradas a mediados del Siglo XX, incluyendo tempranamente a patronos y trabajadores autónomos con carácter obligatorio (Ley N° 9.999 de 3 de enero de 1941), consolidándose en las últimas décadas como un sistema de Seguridad Social de tipo contributivo.

17 Informe de la Comisión de Expertos en Seguridad Social, Diagnóstico del Sistema Previsional Uruguayo, págs. 46-49.

18 Rodríguez Azcúe, Álvaro, "El brazo no contributivo de la seguridad social", en revista Derecho Laboral N° 271 (2018), págs. 503-534.

19 OIT, Informe al gobierno de la República Oriental del Uruguay, Ginebra, 1964. Papadópulos, Jorge, Seguridad Social y política en el Uruguay, CIESU, Montevideo, 1992, págs. 53-55.

20 Bellomo, Felix - Nuñez, Inés, "Personas mayores en Uruguay: Un estudio multidimensional", en Comentarios de Seguridad Social Nº 83, Enero 2022, Asesoría General en Seguridad Social, Banco de Previsión Social, Montevideo, pág. 34. Informe de la Comisión de Expertos en Seguridad Social, Diagnóstico … ob. cit., págs. 49-53.

21 Isabella, Fernando, Da Silva, Carolina, Mascari, María Pía, Escenarios Demográficos Uruguay 2050. Hacia una Estrategia Nacional de Desarrollo, Volumen III, OPP, 2017, págs. 15-28.

22 Informe de la Comisión de Expertos en Seguridad Social, Diagnóstico … ob. cit., págs. 53-58.

23 Rodríguez Azcúe, Álvaro, "Evolución histórica del sistema jubilatorio uruguayo", en VVAA, Temas jubilatorios, UdelaR, Montevideo, 2006, págs. 33-50.

Los seguros sociales nacen con un régimen financiero de capitalización plena colectiva, mutando luego a uno de capitalización parcial, primero, y de reparto puro, después, para arribar, a fines de la década de los 70 del siglo pasado, a uno de reparto puro asistido por impuestos[24], centralizando su gestión en un ente autónomo público, el Banco de Previsión Social, a partir de la reforma constitucional de 1967[25].

En una perspectiva histórica podemos observar que, en grandes trazos, en Uruguay el financiamiento del sistema tuvo básicamente tres etapas[26]:

a) en un *primer momento* (1896-1935), desde los orígenes de los seguros sociales hasta mediados de la década del treinta del siglo pasado los ingresos del sistema, de carácter tripartito, eran mayores a los egresos;

b) en un *segundo momento* (1935-1970), en las tres décadas y media siguientes, entre mediados de los treinta y los setenta, la dinámica poblacional presentaba tantos trabajadores jóvenes cotizando, como trabajadores adultos recibiendo jubilaciones, en el que se consolida un sistema de reparto puro;

c) finalmente, en un *tercer momento* (1970-2024), desde los años 70 y hasta nuestros días[27], con diferentes intensidades según las coyunturas del mercado de trabajo y los ciclos de la economía nacional, el sistema se sostiene con los aportes patronales y personales de los asegurados más un financiamiento creciente fiscal que, entre impuestos afectados y asistencia financiera del Estado, ronda, en el régimen general, aproximadamente el cincuenta por ciento del total de su presupuesto.

d) Dentro de este período corresponde hacer una subdivisión: i) 1970 a 1995 y ii) 1996 en adelante, por la creación del pilar de ahorro individual obligatorio, diseñado en base a la capitalización individual, según veremos a continuación.

4. LAS REFORMAS PREVISIONALES ANTERIORES Y LA SOSTENIBILIDAD

En las últimas tres décadas la *sostenibilidad* del sistema jubilatorio ha estado en el centro del debate político: en la reforma de 1995[28], con un sesgo principalmente centrado en lo económico-financiero; en la de 2008, con una mirada enfocada en la sostenibilidad social (debilidades en la

[24] La reforma tributaria de 1979 de inspiración neutral, amplía el Impuesto al Valor Agregado y con un tercio de su producido se financia la reducción de aportes de empleadores y trabajadores al sistema de seguridad social.

[25] El ente autónomo Banco de Previsión Social es creado por el art. 195 de la Constitución de República y ampara aproximadamente al 90% de las personas que trabajan en el país; el 10% restante se encuentra cubierto por alguno de los servicios de retiros estatales, militar y policial, o de las Cajas paraestatales, bancaria, notarial y profesional.

[26] Seguimos en este punto los conceptos estudiados por Miranda Muñoz, Martha, Sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones de la seguridad social en Latinoamérica y el Caribe: Aspectos actuariales y de gobernanza, CISS, México, pág. 11-13.

[27] Sienra, Mariana, La evolución del sistema de seguridad social en el Uruguay (1829-1986), Instituto de Economía, UdelaR, diciembre de 2007, pág. 27. Banco de Previsión Social. Pasado, presente, futuro: siempre junto a la gente, 2017, pág. 45 y siguientes. OIT, Informe al gobierno de la República Oriental del Uruguay, Ginebra, 1964, pág. 51 y siguientes.

[28] Saldain, Rodolfo, Reforma jubilatoria. El nuevo modelo previsional. Ley N° 16.713 de 3.IX.1995, FCU, 1995, págs. 271 y siguientes. La reforma previsional que le antecedió se materializó durante el período de la dictadura cívico-militar, "estudiado en la serenidad del gabinete y libre, por consiguiente, de la inevitable excitación de los intereses" (Considerando III), mediante un decreto del poder ejecutivo denominado acto institucional n° 9 de 23 de octubre de 1979.

cobertura y la suficiencia)[29]; y en la de 2023, con un balance positivo en estos últimos aspectos, pero desafiado por una preocupación justificada sobre la sostenibilidad económica-financiera del sistema, como ahondaremos a continuación.

En efecto, en el año 1995, se ensaya una *reforma previsional de tipo mixta* (Ley N° 16.713 de 3 de setiembre de 1995)[30], con un componente *paramétrico* que: i) incrementa la edad mínima de retiro de la mujer, pasando -en ocho años- de 55 a 60 años de edad; ii) incrementa los años de servicios requeridos para acceder a la jubilación, de 30 a 35 años; iii) incrementa los años que se consideran para el cálculo del sueldo básico jubilatorio y rebaja la tasa de reemplazo. Al mismo tiempo que se incorpora otro componente de tipo *estructural*, con la creación de un pilar de ahorro individual obligatorio, de capitalización individual, al influyo de las ideas predominantes en la región por aquellos años, el 'milagro' de la experiencia chilena, difundida y promovida por el Banco Mundial[31].

En el año 2008 (Ley N° 18.395 de 24 de octubre de 2008), en otro contexto social y político[32], se flexibiliza el acceso a la jubilación por diferentes mecanismos, se reduce de 35 a 30 años el mínimo de servicios para acceder a la jubilación común, se crean diferentes modalidades flexibles de acceso a la jubilación por edad avanzada y, en el caso de la mujer, se computa un año de servicios por cada hijo o menor adoptado. Ese conjunto de medidas, sumadas al impacto de otras políticas públicas como la reforma laboral, de salud, tributaria y de asistencia social, mejoran sensiblemente la formalidad del mercado de trabajo y revierten la caída de la cobertura, mejora la suficiencia de las prestaciones y la distribución del ingreso, al mismo tiempo que se equiparan las altas de jubilación entre hombre y mujer[33].

La mejora de la cobertura y de la suficiencia de las prestaciones aparejó, naturalmente, una mayor demanda de recursos económicos, más del estimado en el momento de sustanciarse la reforma, a la que se suman los costos de la llamada ley de cincuentones[34], por la que se atenúa el impacto negativo del régimen mixto a la primera generación de jubilados de la reforma de 1995; también incide en el cuadro descrito la ralentización del crecimiento económico.

En la elección nacional de 2019 todos los partidos políticos plantean la necesidad de una reforma previsional que permita asegurar la sustentabilidad del sistema jubilatorio en el mediano y largo plazo.

5. LA REFORMA DE 2023 (LEY N° 20.130)

La última reforma previsional de Uruguay tiene sus antecedentes formales en el año 2020 (Ley N° 19.889 de 9 de julio de 2020), en otro contexto político, económico y social[35], bajo los impactos

---

29 Bucheli, Marisa, Ferreira-Coimbra, Natalia, Forteza, Álvaro J., Rossi, Ianina, El acceso a la jubilación o pensión en Uruguay: ¿cuántos y quiénes lo lograrían?, CEPAL, 2006.

30 Mesa-Lago, Carmelo - Bertranou, Fabio, Manual de economía de la seguridad social, CLAEH, Montevideo, 1998, pág. 311.

31 Banco Mundial, Envejecimiento sin crisis. Informe de Banco Mundial sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo, Washington D.C., 1994, págs. 266-268.

32 A la crisis económica, financiera y social del año 2002, una de las mayores de la historia contemporánea, sobreviene un proceso de recuperación económica a partir de 2003, y a partir de 2005 un cambio en la conducción política y económica, intervencionista, de corte neo keynesiana.

33 Lavalleja, Martín, Rossi, Ianina, Tenenbaum, Victoria, La flexibilización de las condiciones de acceso a las jubilaciones en el Uruguay, CEPAL, 2018, Santiago de Chile, pág. 31-32.

34 Rodríguez Azcúe, Álvaro, "La problemática de los cincuentones y su solución: comentarios a la Ley N° 19.590 de 28.XII.2017", en Revista Doctrina & Jurisprudencia", t. 45, CADE, 2018.

35 A partir de 2014 en adelante se ralentiza el crecimiento económico, el empleo, el salario real y las jubilaciones y se produce un cambio en la conducción de las políticas pública, con un marcado sesgo liberal conservador.

de la pandemia por la covid-19[36], cuando se crea la Comisión de Expertos integrada por referentes en la materia pertenecientes a todos los partidos políticos con representación parlamentaria, con actores del movimiento sindical y de las organizaciones de jubilados y pensionistas, del mismo modo que de las cámaras empresariales con el cometido de, primero, realizar un diagnóstico del sistema previsional y, segundo, ensayar un conjunto de recomendaciones de reforma, las que, finalmente, después de un proceso de negociación entre los partidos políticos de la coalición de gobierno, quedaron contenidas en la Ley N° 20.130 de 2 de mayo de 2023[37], vigente desde el 1° de agosto de 2023.

En el informe de diagnóstico que le antecede[38], en lo relativo a la sostenibilidad del sistema de jubilaciones y pensiones, se hizo constar:

> *"14. En la última década cambió la trayectoria relativamente estable o a la baja del gasto público previsional y se produjo un aumento equivalente a 2,5 puntos del PIB.*
>
> *14.1. El gasto público previsional alcanzó los 11 puntos del PIB en 2019, varias décadas antes de lo previsto. El país tiene un importante nivel de gasto previsional, similar al de los países desarrollados, lo que implica un desafío en términos de sostenibilidad, dado que aún no se registra un envejecimiento tan avanzado en términos comparados.*
>
> *14.2. El gasto previsional del BPS se ubicó en el orden de 7 puntos del PIB en el año 2008 y se preveía que evolucionara en ese orden de valores hasta la década de 2040. Sin embargo, en la última década cambió la trayectoria y en 2019 alcanzó 9,2 puntos del PIB. En todo caso, el aumento reciente observado en la relación entre el gasto previsional del BPS y el PIB es importante y requiere seguimiento.*
>
> *14.3. Considerando, además del BPS, al SRPFFAA y al SRPP, el aumento del gasto previsional fue de 2,5 puntos del PIB desde 2008.*
>
> *14.4. Estos incrementos son el principal factor explicativo del crecimiento del gasto público."*

Para atender los desafíos de la sostenibilidad, la reforma utiliza una batería de medidas que apunta a enlentecer el crecimiento de los recursos que demanda el sistema de pensiones, en cambio no opera cambios en el financiamiento del sistema. De alguna manera se parte de la base que el volumen de recursos que utiliza el país y los que se necesitarán en las próximas décadas es razonable para su grado de desarrollo y envejecimiento poblacional, de allí que no se exploren nuevas formas de financiamiento.

En apretada síntesis las medidas que se emplean en la reforma para asegurar la sostenibilidad del sistema jubilatorio son: i) el *incremento gradual de la edad mínima* de jubilación, pasando de 60 a 65 años, de forma gradual para las generaciones que nacieron entre 1973 y 1977; ii) *ampliación del período considerado para el cálculo de la prestación en los regímenes especiales* (militar, policial, bancaria, profesional y dependientes de escribanos) a los mejores 20 años de cotización, puesto que los afiliados al régimen general (Banco de Previsión Social) ya lo aplicaban y los escribanos afiliados a la Caja Notarial se basan y seguirán haciéndolo en base a los mejores 30 años de cotización[39];

[36] Rodríguez Azcúe, Álvaro, "Respuestas sociolaborales al COVID-19", en Revista Derecho del Trabajo, N° 28, julio/setiembre 2020, pág. 69-93.

[37] Sobre el proceso de la reforma, ver: Rodríguez Azcúe, Álvaro, "Reforma del sistema previsional en el Uruguay", en Revista Derecho del Trabajo Año XI, N°39, abril-junio 2023, La Ley Uruguay, págs. 22 y siguientes.

[38] Informe de la Comisión de Expertos en Seguridad Social, Diagnóstico del Sistema Previsional Uruguayo, pág. 53-54.

[39] Literal A) del artículo 63 de la Ley N° 17.437 de 20 de diciembre de 2001.

iii) *incorporación del pilar de ahorro individual obligatorio* para los afiliados a los servicios de retiros militar y policial y de las Cajas paraestatales de bancarios y profesionales[40], como un componente autofinanciando con el aporte del afiliado y la rentabilidad de las inversiones, dado que los afiliados al régimen general ya se incorporaron en la reforma de 1995; iv) *aumento de las edades de retiro obligatorio para los miembros de las Fuerzas Armadas*; v) cambios en las *pensiones de sobrevivencia*; vi) creación del *suplemento solidario,* sustitutivo de las jubilaciones y pensiones mínimas.

A su vez, la situación de las Cajas paraestatales que amparan a colectivos específicos más pequeños (menos del seis por ciento del total de afiliados a los diversos regímenes de previsión social), correspondientes a universitarios por el ejercicio liberal de la profesión, bancarios y notarios, presentan desafíos mucho más complejos en materia de sostenibilidad.

En efecto, respecto de la Caja de Profesionales Universitarios, la que posee el mayor número de afiliados de las tres paraestatales, en el mismo informe se consigna:

> *"El escenario Base 2019 indica que el patrimonio se volvería negativo entre 2029 y 2030, lo que haría inviable financieramente la sostenibilidad de la caja sin algún tipo de ayuda externa. Debido a esta situación, desde hace años la CJPPU está analizando y acordando una reforma que contribuya a mejorar su sostenibilidad a lo largo del tiempo."*[41]

> Los datos recientes son más adversos todavía, *"la dinámica deficitaria en el corto y mediano plazo no modifica la proyección de agotamiento de las reservas financieras de la CJPPU en 2025 y de las reservas totales (financieras y no financieras en 2026)"* [42].

Similar desafío presenta la Caja Bancaria, en el que el fondo previsional acumulado dividido los egresos por el mismo concepto cayó del 40,3% el 3,5% entre el año 2019 y el 2023[43].

Ahora bien, la situación de ambas Cajas presenta perspectivas de sostenibilidad diferentes, dado que, si bien en ambos casos el Poder Ejecutivo promovió una reforma legislativa por la que se elevaban las edades mínima de jubilación de forma más acelerada que para el régimen general, establece gravámenes a jubilaciones y pensiones con tasas diferenciales progresivas, así como una forma de cálculo de las prestaciones menos generosas a las preexistentes, el proyecto de ley relativo a la Caja Profesional fracasó en el trámite parlamentario, mientras que el de la Caja Bancaria, con el apoyo del sindicato de trabajadores, de la organización profesional patronal y del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, se aprueba en general por la unanimidad de los legisladores[44], convirtiéndose en la Ley N° 20.208 de 1º de noviembre de 2023.

---

40 Los afiliados a la Caja Notarial de Seguridad Social quedan exceptuados, sujeto a la evaluación de su situación económica financiera (art. 14 de la Ley N° 20.130 de 2 de mayo de 2023).

41 Informe de la Comisión de Expertos en Seguridad Social, Diagnóstico del Sistema Previsional Uruguayo, pág. 274.

42 En los Estados Financieros de la Caja, cerrados al 31 de diciembre de 2023, se indica que con los cambios dispuestos, tanto los adoptados por la entidad previsional, como los introducidos por la reforma previsional general (Ley N° 20.130 de 2 de mayo de 2023), "la proyección a largo plazo muestra perspectivas de mejora, la dinámica deficitaria en el corto y mediano plazo no modifica la proyección de agotamiento de las reservas financieras de la CJPPU en 2025 y de las reservas totales (financieras y no financieras en 2026" (pág. 51).

43 CJPB, Memoria actuarial 2023, pág. 9.

44 La bancada parlamentaria del Partido Cabildo Abierto, de creación relativamente reciente (2019), que se inscribe dentro de la tendencia de "nuevas derechas" o "derechas alternativas" (Caetano, Gerardo, "Novedades y radicalidad de las «derechas alternativas» en el Uruguay reciente. El caso de Cabildo Abierto", en Estud. - Cent. Estud. Av., Univ. Nac. Córdoba no.49 Córdoba ene. 2023, pág. 1), no vota el artículo por el que se crea un aporte a cargo de los jubilados y pensionistas, además del senador del Partido Colorado, Raúl Batlle Lamuraglia.

Con ese panorama crítico el directorio de la Caja de Profesionales dispone el incremento de la tasa de aportes de sus afiliados del 16,5% al 18,5%, en atención a lo dispuesto por los arts. 263 y 264 de la Ley N° 20.130 (resultados operativos deficitarios en tres ejercicios consecutivos o alternados en los últimos cinco años), además de promover tres proyectos de ley[45], pero se deberá aguardar a que finalice el año electoral[46], en el que se encuentra el país durante el 2024, para volver a impulsar un nuevo proyecto de ley que la dote de mejores posibilidades económicas financieras, dentro de las que, necesariamente, se establecerá, seguramente, el aumento de la edad mínima de jubilación, actualmente fijada en 60 años, formas de cálculo de las prestaciones menos generosas (ampliación del período considerado para el cálculo del sueldo básico jubilatorio actualmente fijado en los últimos 3 años y tasas de reemplazos más modestas), además de prever gravámenes para las jubilaciones y pensiones e, imprescindiblemente, se necesitará un fuerte apoyo económico estatal que complete el esfuerzo de los diferentes colectivos involucrados; todo ello, sin perjuicio de mejorar la fiscalización sobre el cumplimiento de la normativa vigente.

Por su parte, la Caja Notarial de Seguridad Social, reformada mediante la Ley Nº 19.826 de 18 de setiembre de 2019, ha dado a conocer un reciente estudios en el que se señala que: *"de resultar aprobada la reforma constitucional, se reduciría en 3 años el período en que la Caja Notarial de Seguridad Social podría continuar sirviendo pasividades. En efecto, la capacidad de abonarlas se extinguiría en 2039 en lugar de hacerlo en 2042. Este dato, de por sí grave, resulta peor por las restricciones ya mencionadas a la posibilidad de introducir futuras adecuaciones en el régimen previsional de la Caja."*[47]

En una consideración más general sobre la reforma de 2023, es importante señalar que uno de los componentes más interesantes, además de la convergencia a un *sistema previsional común* para todas las actividades, en igualdad de condiciones, es la creación del *suplemento solidario*, concebida como una prestación económica de carácter decreciente (hasta $ 15.914 aproximado a U$S 400), financiada íntegramente por impuestos, destinada a complementar las jubilaciones y pensiones más bajas (hasta $ 47.742 aproximado a U$S 1.200).

Ahora bien, desde la perspectiva de la sustentabilidad se ha señalado en el debate parlamentario que la reforma de 2023 no la asegura completamente, dado que si el suplemento solidario se ajusta por índice medio de salarios[48], los ahorros en la trayectoria del gasto previsional, respecto del escenario anterior (Ley N° 16.713), no tendría mayores diferencias, apenas significaría un abatimiento de medio punto del producto interno bruto respecto del escenario previo a la reforma, lo que podría llegar a implicar que el ahorro se haga a costo de afectar las prestaciones de los colectivos socialmente más vulnerables.

---

45 El proyecto sobre facilidades de pago se convirtió en Ley el 3 de setiembre de 2024; otro proyecto sobre la causal jubilatoria por edad avanzada, muy sensible para afiliados que comenzaron a cotizar al sistema en forma tardía; y el tercer proyecto sobre el cambio del Índice de ajuste de las cantidades fijas del art. 71 de la Ley N° 17.738, conocido como recursos indirectos. Estos dos últimos proyectos, hasta comienzos de setiembre de 2024, no han sido promovidos por el Poder Ejecutivo ante el Legislativo.

46 El art. 229 de la Constitución prohíbe al Poder Legislativo, entre otras medidas, aumentar pasividades en los doce meses anteriores a las elecciones nacionales. En realidad, no existe impedimento jurídico alguno para disminuir pasividades, por la vía de crear nuevos gravámenes o acrecentar los existentes, o para endurecer condiciones de acceso a la jubilación. En cambio, parece claro que el proyecto de ley sobre la causal de jubilación por edad avanzada promovido por la Caja Profesional estaría alcanzado por la prohibición constitucional.

47 https://www.cajanotarial.org.uy/innovaportal/v/4327/1/innova.front/el-impacto-de-la-reforma-constitucional-a-plebiscitar.html

48 La Ley permite que el monto del suplemento solidario lo actualice el Poder Ejecutivo en base a la variación del índice de precios al consumo o del índice medio de salarios.

6. EL MOVIMIENTO SINDICAL: DE LA PREOCUPACIÓN POR LA SOSTENIBILIDAD A LA PROMOCIÓN DE UNA REFORMA CONSTITUCIONAL INSOSTENIBLE

En el último tercio del siglo XX el movimiento sindical contemporáneo se convierte en un actor social y político muy relevante en la vida política del país, aportando una mirada comprometida con la clase trabajadora y los sectores populares, con una mirada ideológica socializante, arraigada predominantemente en las diferentes corrientes marxistas[49].

La cultura de la negociación colectiva *tripartita* se edifica a partir de la puesta en funcionamiento de la Ley de Consejos de Salarios en 1944, ámbito en el que se encausa el conflicto industrial, institucionalizándolo, que opera simultáneamente con la transformación del sindicalismo de oficios y talleres, de corte anarquista, a uno industrial de masas, de corte marxista.

La unificación de los diferentes sindicatos de ramas de actividad en torno a la Convención Nacional de Trabajadores, en el año 1966, consolida lo que Errandonea y Costábile denominan un tipo de sindicalismo *dualista*, por contar con una dirección donde prevalecen las metas políticas (mediatas), que se orientan a fines revolucionarios a mediano plazo, y una base en la que predominan metas reivindicativas (inmediatas)[50].

Señala Supervielle que, a partir de ese momento la "crítica sindical ya no tiene entonces un tenor anti sistémico en el sentido de anticapitalista como en la etapa anterior, sino que pasa a discutir qué tipo de capitalismo considera más conveniente en la etapa que se vive y de alguna forma defiende el modelo keynesiano centrado sobre una fuerte intervención del Estado proponiendo incluso la nacionalización de los sectores estratégicos del Estado."[51]

El programa elaborado por la CNT en sus orígenes propone "una política de seguridad social, que opere una modificación a fondo del sistema vigente y proporcione a todos los ciudadanos la máxima protección"[52].

Dos décadas después, en el último período de la dictadura cívico-militar que discurre entre 1973-1985, a través de la organización heredera, el Plenario Intersindical de Trabajadores (PIT), participará conjuntamente con los partidos políticos y otras organizaciones sociales en el trabajo de la Concertación Nacional Programática (CONAPRO)[53], donde impulsa medidas concretas en materia de seguridad social como la integración de los representantes sociales en el directorio del Banco de Previsión Social que se materializa recién en el año 1992.

Promueve años más tarde la reforma constitucional de noviembre de 1989, junto con las organizaciones de jubilados y pensionistas, por la que se establece la revaluación de las pasividades por índice medio de salarios y en 1994, con similar alianza, por la anulación de las modificaciones del

---

49 Mantero de San Vicente, Osvaldo, Derecho Sindical, FCU, 1era. Edición, 1998, págs. 49 y siguientes. Mantero Álvarez, Ricardo, Historia del movimiento sindical uruguayo, FCU, 2003, págs. 133 y siguientes.

50 Errandonea, Alfredo -Costábile, Daniel, Sindicato y sociedad en el Uruguay, FCU, 1969, Montevideo, 1968, pág. 34. Señala Supervielle que, "la reestructuración del sindicalismo en el Uruguay a imagen y semejanza del sindicalismo de las empresas fordistas, reorienta el sentido de su acción a la búsqueda de aumento de salarios y de mejorar las condiciones de trabajo, pero siguiendo estos objetivos, pierden su vocación anti sistémica del período anterior." (Supervielle, Marcos, "Las relaciones laborales en Uruguay y sus configuraciones", en revista Derecho Laboral N° 256, pág.577).

51 Supervielle, Marcos, "Las relaciones laborales …, ob. cit., pág.579.

52 Germán D'Elía, El movimiento sindical, Nuestra tierra 4, Montevideo, 1969, pág. 49.

53 Giorgi, Francisco -Grzetich, Antonio, "La seguridad social en la Concertación Nacional Programática", en AAVV, La concertación social, Estudios en homenaje al Profesor Américo Plá Rodríguez, AMF, Montevideo, 1985, pág. 276.

sistema de seguridad social incluidas en leyes de presupuesto y de rendición de cuentas, iniciativas contaron la aprobación plebiscitaria.

Posteriormente, se opone a la reforma previsional de 1995 (Ley Nº 16.713 de 3.IX.1995), e intenta realizar un referéndum, pero no logra alcanzar el número de firmas necesarias para habilitar la consulta popular[54].

Participa activamente en los diálogos sociales sobre seguridad social convocados por el gobierno nacional en los años 2007-2008[55] y en los años 2012-2013[56], acordando reformas con el sector empleador y las autoridades de gobierno, iniciativas que contarán, en el ámbito parlamentario, con el apoyo de legisladores de todos los partidos políticos. También lo hace en otros diálogos sociales sobre el empleo, los ingresos, la seguridad, entre otros.

El cambio de escenario político que ocurre entre 2005 y 2020 impacta en la conducción del movimiento sindical, dado que un número muy considerable de dirigentes y referentes sindicales pasan a ocupar cargos de gobierno, en ministerios y entes públicos[57], provocando en los hechos una renovación masiva de la dirigencia sindical, cuya inexperiencia se apreciará en la gestión cotidiana de su posicionamiento político, con la aparición de tensiones internas, algunas de ellas tendientes a posiciones más radicales.

El cambio político que emana de las elecciones de 2019 y la concreción de la principal iniciativa de gobierno, la Ley de Urgente Consideración (LUC[58]), plantea un nuevo desafío para el movimiento sindical que resuelve enfrentar, en alianza con otras organizaciones sociales y el Frente Amplio, con la promoción de un referéndum contra algunos de los artículos contenidos en la referida Ley, que incluye la creación de la Comisión de Expertos de Seguridad Social, para dar comienzo al proceso de la reforma previsional.

En ese marco y con respecto al tópico que venimos considerando, ante la situación que enfrentan todas las instituciones de previsión social del país, tanto el Banco de Previsión Social, los servicios de retiros de militares y policías, así como de las Cajas paraestatales, el movimiento sindical se pronuncia de forma muy clara.

En efecto, en la instancia del trabajo de la Comisión de Expertos la central de trabajadores (PIT -CNT) expresa preocupación por la sostenibilidad del sistema previsional, en los siguientes términos:

> *"Los sistemas de seguridad social deben presentar un equilibrio razonable entre ingresos y egresos, no solo a corto plazo, sino también a largo plazo. El sistema uruguayo necesita una reforma para recomponer la sostenibilidad económica a futuro sin que ello repercuta negativamente en la cobertura y suficiencia de las prestaciones, objetivos esenciales para los que fueron constituidos estos sistemas."*[59]

---

54 PIT-CNT - ERT, Caminando. Los trabajadores y la seguridad social en Uruguay, Montevideo, 2011, págs. 76-77.

55 Rodríguez Azcúe, Álvaro, "Caracterización y resultados del diálogo nacional sobre seguridad social", en revista Derecho Laboral N° 230, pág. 303-312.

56 Busquets, José Miguel -Schenck, Marcela, "Segunda etapa del diálogo nacional sobre seguridad social: acuerdos, desacuerdos y evaluaciones", en Instituto de Ciencia Política, Informe de Coyuntura n.º 12, Ed. Estuario, Montevideo, 2013, pág. 205.

57 Supervielle, Marcos, "Las relaciones laborales …, ob. cit., pág.584.

58 Ley N° 19.889 de 9 de julio de 2020.

59 Insumos del PIT-CNT ante el proceso de discusión de la reforma de la seguridad social, ERT, setiembre de 2020, pág. 14.

A su vez, hace notar que los aportes personales son altos y los aportes patronales deberían analizarse en caso de tener que ajustarse; el pilar de ahorro actual debe ser transformado en uno administrado profesionalmente por el Estado, y sin fines de lucro; las exoneraciones (de aportes patronales a la seguridad social) deberían ser computadas como un ingreso; la financiación del sector rural está significando un peso para la seguridad social, y esto no debería suceder; se deben analizar otras fuentes de financiamiento más allá de los aportes de los trabajadores y empresarios. Por ejemplo, la renta y los ingresos; se entiende que no existe una relación directa entre volumen de aportación y niveles de empleo. Pero más allá de esto se deben explorar otras vías, entre otras reflexiones[60]. El foco, entonces, se centra en el fortalecimiento de los ingresos del sistema y no en la revisión de las prestaciones.

Ahora bien, transcurridos unos meses, en un contexto de pujas internas, el movimiento sindical organizado ha resuelto, con una peculiar mayoría[61], impulsar una reforma constitucional por la vía de la iniciativa popular, por la que se disponen cambios sustantivos y radicales en el sistema de pensiones que, en nuestro concepto[62], comprometen seriamente la sustentabilidad del sistema de pensiones.

En efecto, la iniciativa que será sometida a la consulta popular el 27 de octubre de 2024 estatiza íntegramente el régimen previsional, prohíbe el ahorro individual con fines jubilatorios, cosa que no había sostenido hasta ahora el movimiento sindical, establece la causal de jubilación a los 60 años de edad y 30 años de servicios y fija el monto de las jubilaciones y pensiones mínimas en el equivalente al salario mínimo nacional, además de incorporar en la Carta Magna un estatuto previsional, el llamado régimen de transición de la Ley N° 16.713 de 3 de setiembre de 1995 que prevé prestaciones tan generosas como insustentables.

Todas las evaluaciones de impacto de la reforma propiciada por el movimiento sindical son contestes en afirmar su muy alto costo fiscal en los diferentes horizontes temporales, corto, mediano y largo plazo, además de sus efectos regresivos en términos de redistribución del ingreso[63], lo que la torna como una opción de política altamente inconveniente por impactar negativamente la sostenibilidad del sistema, la equidad y solidaridad intergeneracional.

Es llamativo que el movimiento sindical, con más de tres décadas de experiencia en la cogestión del principal organismo de previsión social y un instituto de estudios que tiene por objeto "suministrar apoyo técnico a los trabajadores organizados, buscando mediante el mismo elevar su desempeño en la representación de sus iguales en el marco de la lucha de clases y en función de sus objetivos políticos"[64], no haya publicado estudios concretos sobre el impacto fiscal y distributivo de la reforma que impulsa, para contribuir a un debate informado y maduro.

---

60 Informe de la Comisión de Expertos …, ob. cit., pág. 277.

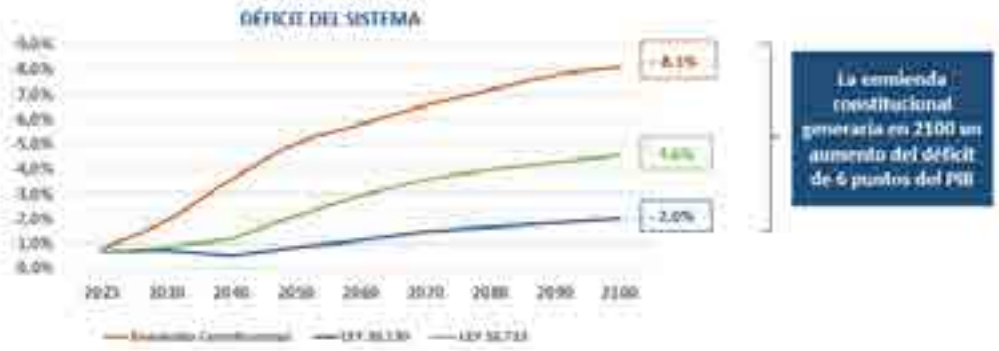
61 https://ladiaria.com.uy/trabajo/articulo/2022/12/pit-cnt-rechazo-por-mayoria-avanzar-en-este-momento-en-un-plebiscito-constitucional-contra-la-reforma-jubilatoria/

62 Rodríguez Azcúe, Álvaro, "Fundamentos jurídicos críticos del proyecto de reforma constitucional en materia de previsión social", en Revista Derecho del Trabajo, N° 44, págs. 3-20.

63 Pardo, Jimena, Valcorba, Martín, Zelko, Braulio, "Análisis de política: La iniciativa de reforma constitucional sobre seguridad social y su impacto en la equidad y la sostenibilidad del sistema", Montevideo, Octubre 2023 (https://www.etcetera.uy/post/nuevo-documento-de-an%C3%A1lisis-de-pol%C3%ADtica-plebiscito-seguridad-social visitado 20 de agosto de 2024). Viñales Guillama, Gustavo, "La reforma de la Constitución de la República no garantiza un mejor Sistema de Seguridad Social", CINVE, 2023 (https://cinve.org.uy/la-reforma-de-la-constitucion-de-la-republica-no-garantiza-un-mejor-sistema-de-seguridad-social/ visitado el 20 de agosto de 2024). Saldain, Rodolfo, Martínez Alba, Gonzalo, Plebiscito constitucional de la seguridad social. Análisis crítico, FCU, Montevideo, 2024, pág. 159-175.

64 https://www.cuestaduarte.org.uy/quienes-somos/sobre-el-instituto.

Los servicios técnicos del Banco de Previsión Social estiman el impacto de la reforma constitucional al año 2100 en 6 puntos del Producto Interno Bruto, como se observa en el cuadro que sigue, adicionales al déficit estimado para la reforma de 2023, sin incluir los costos que podría tener para los servicios de retiro militar y policial, ni los asociados a las tres Cajas paraestatales, cuya delicada situación financiera las hace definitivamente inviables con la causal jubilatoria a los 60 años.



Fuente: Asesoría General en Seguridad Social[65]

7. NUESTRA MIRADA SOBRE LOS DESAFÍOS DE LA SOSTENIBILIDAD

Con Pérez del Castillo hemos tenido la oportunidad de señalar que, "La intervención estatal siempre corre el riesgo de crear expectativas infundadas en la sociedad, en base a leyes que encierran simple expresión de buenos deseos, pero que no se concretan en la realidad, en beneficios tangibles, de cuantías suficientes para satisfacer las necesidades que se propone atender.

De allí la importancia que el diseño del sistema de seguridad social y de cada uno de sus componentes sean financieramente sólido, sustentables. De algún modo se genera una tensión entre las posibilidades reales que posee la sociedad, los postulados del principio de universalidad y del principio de suficiencia."[66]

Como se ha dicho, en nuestro derecho la sostenibilidad del sistema de pensiones está jurídicamente asegurada[67], conforme a lo previsto en el art. 67 de la Constitución, pero con ello no alcanza si la economía no es lo suficientemente robusta como para absorber sus costos, a riesgo de afectar la cobertura y o la suficiencia, de allí la necesidad de su abordaje conjunto, sistémico.

En un nivel más explícito, la sostenibilidad se ha incorporado al Derecho Positivo, recogido a texto expreso en el artículo 2° de la Ley N° 20.130 de 2 de mayo de 2023, en el que formulan los

65 BPS, Análisis de la propuesta de Reforma Constitucional, febrero 2024. Estimación de su impacto en el largo plazo, presentado por los técnicos del Banco de Previsión Social en la comparecencia del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social ante la Comisión Permanente del Poder Legislativo el 7 de febrero de 2024.

66 Pérez del Castillo, Santiago - Rodríguez Azcúe, Álvaro, Derecho de la Seguridad Social, FCU, 2020, Montevideo, pág. 52-53. En el art. 78 de la Constitución de Perú se consagra el "principio de equilibrio financiero" (García Granara, Fernando, "La sostenibilidad financiera en los regímenes de pensiones", en II Congreso Nacional de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Arequipa, 2006, pág. 855 y siguientes; Abanto Revilla, César - Paitán Martínez, Javier, Los regímenes de pensiones de la seguridad social en la Jurisprudencia, Gaceta Jurídica, Lima, 2019, págs. 100-101.

67 Como señala Aparicio Tovar, "Las prestaciones (y ente ellas las pensiones), mientras no cambie la Constitución, son sostenibles porque lo tienen que ser, porque lo ha mandado el constituyente, que es "el jefe de todo esto"." (Aparicio Tovar, Joaquín, "La sostenibilidad …, ob. cit., pág. 291).

principios que inspiran nuestro sistema, luego de establecer que el derecho a la cobertura previsional integra el derecho humano a la seguridad social reconocido en la Constitución de la República y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado uruguayo.

En efecto, los principios que se acogen de forma expresa son los siguientes: universalidad, igualdad o justicia intrageneracional, adecuación, solidaridad social y *sustentabilidad y justicia intergeneracional,* definido como la propensión *"a garantizar una distribución equitativa del esfuerzo de financiamiento entre las generaciones actuales y futuras para asegurar el acceso a las prestaciones correspondientes"* (literal D) del art. 2 de la Ley N° 20.130).

Comentando la disposición, Saldain y Martínez afirman que, en el diseño de la reforma previsional, la sustentabilidad del sistema se fundamenta en *"dos opciones de política previsional: la generalización del régimen mixto, en el que una parte no depende de transferencias entre generaciones sino del ahorro previo y los cambios de largo plazo. La primera, porque una parte del ingreso de los futuros jubilados estará autofinanciado, sin necesidad de transferencias desde los cada vez menos jóvenes a los cada vez más mayores. La segunda, porque los cambios de edades jubilatorias disminuirán en el largo plazo (desde mediados de siglo en adelante) el período de percepción de los beneficiarios, aliviando la necesidad de transferencias desde la población entonces en edad productiva."*[68]

Por su parte, considera Delpiazzo que en "nuestro ordenamiento jurídico, la expresión "sustentabilidad" o "sostenibilidad" se advierte de creciente uso para contemplar no sólo los requerimientos inmediatos sino la proyección mediata de las decisiones que se adoptan con impacto en las generaciones futuras."[69]

En nuestro concepto la reforma de 2023 va en la dirección correcta, sin perjuicio de ser conveniente complementarla, dentro de ciertos límites, con otras medidas que suavicen el impacto del aumento de la edad mínima de jubilación, principalmente de personas con trayectorias laborales precarias o irregulares, con la correspondiente penalización de la tasa de reemplazo, además de algunas medidas que mejoren el financiamiento, como podría ser la revisión de las exoneraciones de aportes patronales, el incremento de los aportes patronales del sector rural que cuenten con capacidad contributiva suficiente, con la creación de un impuesto que grave los ingresos muy elevados para afectarlos parcialmente al financiamiento del sistema jubilatorio y pensionario, pero fundamentalmente para cubrir de ese modo a los trabajadores del sector informal con una prestación no contributiva o *pilar cero*[70].

Por tales fundamentos consideramos que la sostenibilidad del sistema de pensiones no es necesariamente una cuestión economicista; no compartimos la posición de Aparicio Tovar cuando afirma que con "la introducción del término sostenibilidad se ha lanzado a la opinión pública una duda sobre si las pensione están garantizadas ante los retos que suponen los cambios demográficos y la crisis económica con su consecuencia de desempleo. Aquí es donde ha entrado el leguaje economicista

---

68 Saldain, Rodolfo - Martínez Alba, Gonzalo, Sistema Previsional Común, FCU, Montevideo, 2023, pág. 159.

69 Delpiazzo, Carlos, "Principios del sistema previsional", en VVAA, Reforma del régimen previsional. A propósito de la ley N° 20.130, Universidad de Montevideo. Facultad de Derecho, Montevideo, 2023, pág. 54.
En la misma dirección podríamos agregar las referencias expresas en los principios del Sistema Nacional Integrado de Salud (literal C) y L) del art. 3, art. 7 y art. 72 de la Ley N° 18.211 de 5 de diciembre de 2007).

70 Rodríguez Azcúe, Álvaro, "Reforma del régimen previsional: necesidad de un pilar cero potente", en Revista de la Facultad de Derecho, 2021, número 52.

para intentar cuestionar el mecanismo financiero de reparto, que es propio del Sistema de Seguridad Social."[71]

Al menos no lo es en el Uruguay, un país de renta media con una deuda externa equivalente al 57,4% (2022) y con un sistema de pensiones maduro, financiado por recursos fiscales en una porción considerable, cercana al 50%, los déficits de la seguridad social son del Estado mismo[72].

En ese contexto es que se torna muy riesgosa la iniciativa promovida por el movimiento sindical, dado que de aprobarse implicaría un incremento adicional muy significativo de los costos previsionales, en todos los horizontes temporales, que afectaría severamente la sostenibilidad del sistema de pensiones, tornado inviables a las tres Cajas paraestatales a muy corto plazo, pero también al régimen general que tendría absorberlas con los costos que ello implicaría, rediseñando el sistema dentro las limitaciones que impondría la reforma, operando en las vías que le permitiría en hipotético marco constitucional, como podría ser, principalmente la reducción de los salarios, con el consiguiente arrastre a la baja de las pasividades, el incremento en las tasas de aportes de los trabajadores y empleadores, con el previsible impacto en el empleo, la creación o aumentos de impuestos, con su incidencia negativa en las inversiones del sector privado, o una mayor emisión de moneda con sus efectos inflacionarios o mayor endeudamiento externo, posiblemente con organismos internacionales, con las tradicionales condicionalidades[73], según sean las circunstancias políticas y la coyuntura económica salvo que, la economía crezca de forma sostenida a un ritmo muy acelerado, acontecimiento para nada factible, y permita absorber el costo incremental que plantea la reforma constitucional.

Sostiene Oddone que en *"un escenario de restricciones presupuestales, ese dinero tiene que salir de algún lado y solo puede salir de tres fuentes. O de la redirección de gasto o de aumentar ingresos o de traer ingresos del futuro, que en el fondo son más impuestos o menos gastos futuros. Y sobre eso es que hay que trabajar para definir prioridades y fuentes. En cualquier de las opciones (redireccionar gastos, incrementar impuestos o emitir deuda), se van a afectar intereses y eso requiere ser previsto para que pueda ser gestionado con cuidado"*[74].

Todas las opciones referidas tienen impacto negativo en las posibilidades de crecimiento económico futuro y en la distribución del ingreso, puesto que la demanda creciente de recursos para atender el sistema jubilatorio limita las posibilidades y eficacia de otras políticas públicas, como la atención a la pobreza infantil, muy significativa en nuestro país[75], a la salud, a la educación y a la investigación científica, todas aristas claves para el desarrollo económico y social en el mediano y largo plazo.

---

71 Aparicio Tovar, Joaquín, "La sostenibilidad como excusa para una reestructuración del sistema de la Seguridad Social", en Cuadernos de Relaciones Laborales, vol. 33, Núm. 2 (2015), pág. 291.

72 El art. 67 de la Constitución de la República establece que el sistema jubilatorio se financia con contribuciones obreras y patronales y demás tributos establecidos por ley y la asistencia financiera que deberá proporcionar el Estado, si fuere necesaria.

73 En la actualidad el fondo de ahorro previsional que administran las AFAPs representa aproximadamente un 30% del Producto Interno Bruto y en un porcentaje muy considerable se invierte en títulos de deuda pública, con el que el Estado financia su déficit. La eliminación de la AFAPs que postula la iniciativa de reforma constitucional generaría un nuevo escenario para el Estado que podría llevarlo a contraer endeudamiento con los organismos internacionales y sus clásicos condicionamientos de reducción del gasto público social.

74 Batalla, Nicolás - Oddone, Gabriel, El despegue. Cómo crecer y distribuir en Uruguay, en la mirada de Gabriel Oddone, Ed. Debate, Montevideo, julio 2024, pág. 293.

75 Greif, Agustín - Fuletti, Darío, Análisis de la pobreza infantil en Uruguay y propuestas de política, UNICEF Uruguay, julio 2024.

8. REFLEXIONES FINALES

En las últimas décadas el Estado del Bienestar de Uruguay se ha visto atraído por dos polos: por un lado, *el modelo de política social del constitucionalismo democrático-social* y, por otro, *el modelo neoliberal,* ambos, en sus versiones moderadas.

En ese marco, el sistema de pensiones, uno de los más antiguos de América Latina, con más de un siglo y cuarto de vida ha logrado una cobertura casi universal, ha eliminado, prácticamente, la pobreza en la tercera edad, pero no ha resuelto los riesgos de sostenibilidad económica financiera en el mediano y largo plazo.

La reforma previsional de 2023 apunta a moderar razonablemente el incremento del gasto previsional que provoca un marcado envejecimiento de la población, por la vía de racionalizar el diseño del sistema, reforzando el vínculo entre contribuciones y prestaciones[76].

La sobrevivencia del régimen jubilatorio anterior hasta el año 2032 abre una ventana de oportunidad para el próximo período de gobierno, en el que se podrá evaluar el impacto de la reforma y perfeccionar su diseño, explorar fuentes de financiamiento adicionales, lógicamente, dentro de acotados márgenes que no afecte el crecimiento económico ni alteren mayormente la trayectoria del gasto previsional en términos de porcentaje del producto interno bruto.

Ahora bien, la irrupción de la iniciativa de reforma constitucional promovida por el movimiento sindical, con algunos postulados compartibles, como la necesidad de mejora de las jubilaciones y pensiones mínimas, pero con otras desacertadas y erróneamente diseñadas, provocaría un cambio muy significativo en el plano económico que, afectaría severamente la sustentabilidad del régimen general, además de tornar inviables a las tres Cajas paraestatales, a cortísimo plazo.

No deja de sorprender que el movimiento sindical, con la madurez y mirada de mediano y largo plazo que lo ha caracterizado, así como su amplia política de alianzas, tanto en el plano social, económico, político y académico, se haya embarcado en una batalla de horizonte cortoplacista, por la que se compromete su historia más valiosa de bregar por los intereses de la clase trabajadora y los sectores populares, sin perder la mirada en *clave país.*

La ciudadanía tendrá la última palabra en la materia, pero, en cualquier caso, independientemente del resultado del plebiscito, los problemas de la sostenibilidad del sistema de pensiones no desaparecen ni se resuelven con una reforma de la Constitución, son mucho más complejos, según hemos intentado demostrarlo, pero sí se puede agravarlo.

Corresponde bregar entonces por más diálogo social, más intenso, que permita aunar criterios que aseguren la necesaria sostenibilidad *económica financiera* del sistema de pensiones, combinada con su *dimensión social*, en la gobernanza del sistema y de su futura reforma que dote al sistema jubilatorio de la estabilidad política y social, al menos en sus principales líneas directrices.

9. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aparicio Tovar, Joaquín, *"La sostenibilidad como excusa para una reestructuración del sistema de la Seguridad Social"*, en Cuadernos de Relaciones Laborales, vol. 33, Núm. 2 (2015), Madrid.

[76] Nicoliello, Ariel, "El principio contributivo y su reforzamiento en la reforma previsional uruguaya", en Um século de história. Previdência Social, VVAA, 2023, pág. 512

Arena de Mesa, Alberto, *Los sistemas de pensiones en la encrucijada. Desafíos para la sostenibilidad en América Latina*, CEPAL, Santiago de Chile, 2019.

Banco Mundial, *Envejecimiento sin crisis. Informe de Banco Mundial sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo*, Washington D.C., 1994.

Barbagaleta, Héctor-Hubo: *Derecho del trabajo*, t. I, v. 1, 3era. Edición, FCU, Montevideo, 2002.

- *Curso sobre la evolución del pensamiento juslaboralista,* FCU, Montevideo, 2009.

- *El particularismo del Derecho del trabajo y los Derechos Humanos Laborales*, FCU, 2 edición, Montevideo, 2009.

Barr, Nicholas - Diamond, Peter, *La reforma necesaria. El futuro de las pensiones,* El hombre del Tres, España, octubre 2012.

Batalla, Nicolás - Oddone, Gabriel*, El despegue. Cómo crecer y distribuir en Uruguay, en la mirada de Gabriel Oddone*, Ed. Debate, Montevideo, julio 2024.

Bellomo, Felix - Nuñez, Inés, *"Personas mayores en Uruguay: Un estudio multidimensional", en* Comentarios de Seguridad Social Nº 83, Enero 2022, Asesoría General en Seguridad Social, Banco de Previsión Social, Montevideo.

Banco de Previsión Social. *Pasado, presente, futuro: siempre junto a la gente*, 2017, pág. 45 y siguientes.

BPS*, Análisis de la propuesta de Reforma Constitucional*, febrero 2024. Estimación de su impacto en el largo plazo.

Bucheli, Marisa, Ferreira-Coimbra, Natalia, Forteza, Álvaro J., Rossi, Ianina, *El acceso a la jubilación o pensión en Uruguay: ¿cuántos y quiénes lo lograrían?,* CEPAL, 2006.

Busquets, José Miguel -Schenck, Marcela, *"Segunda etapa del diálogo nacional sobre seguridad social: acuerdos, desacuerdos y evaluaciones",* en Instituto de Ciencia Política, Informe de Coyuntura n.º 12, Ed. Estuario, Montevideo, 2013.

Caetano, Gerardo, *"Novedades y radicalidad de las «derechas alternativas» en el Uruguay reciente. El caso de Cabildo Abierto",* en Estud. - Cent. Estud. Av., Univ. Nac. Córdoba no.49 Córdoba ene. 2023.

Colotta Sosa, Matilde y López Dourado, Viviana, *"Los principios de la Seguridad Social",* en Memoria y vigencia del pensamiento jurídico de Oscar Ermida Uriarte, FCU, Montevideo, 2022.

Delpiazzo, Carlos, *"Principios del sistema previsional"*, en VVAA, *Reforma del régimen previsional. A propósito de la ley N° 20.130,* Universidad de Montevideo. Facultad de Derecho, Montevideo, 2023.

Errandonea, Alfredo -Costábile, Daniel, *Sindicato y sociedad en el Uruguay*, FCU, Montevideo, 1969.

Esping-Andersen, Gøsta, *Los tres mundos del Estado del Bienestar*, Edicions Alfons el Magnánim, 1993.

Franco, Rolando y Di Filippo, Armando (Compiladores), *Las dimensiones sociales de la integración regional en América Latina*, CEPAL, Santiago de Chile, 1999.

García Bouzas, Raquel, *La república solidaria*, UdelaR - CSIC, Montevideo, 2011.

Germán D'Elía, *El movimiento sindical*, Nuestra tierra 4, Montevideo, 1969.

Giorgi, Francisco -Grzetich, Antonio, *"La seguridad social en la Concertación Nacional Programática",* en AAVV, La concertación social, Estudios en homenaje al Profesor Américo Plá Rodríguez, AMF, Montevideo, 1985.

Greif, Agustín - Fuletti, Darío, *Análisis de la pobreza infantil en Uruguay y propuestas de política,* UNICEF Uruguay, julio 2024.

Informe de la Comisión de Expertos en Seguridad Social, *Diagnóstico del Sistema Previsional Uruguayo,* Montevideo, 2022.

Insumos del PIT-CNT ante el proceso de discusión de la reforma de la seguridad social, ERT, Montevideo, setiembre de 2020.

Isabella, Fernando, Da Silva, Carolina, Mascari, María Pía, *Escenarios Demográficos Uruguay 2050. Hacia una Estrategia Nacional de Desarrollo*, Volumen III, OPP, 2017.

Lavalleja, Martín, Rossi, Ianina, Tenenbaum, Victoria, *La flexibilización de las condiciones de acceso a las jubilaciones en el Uruguay*, CEPAL, 2018, Santiago de Chile.

Mantero de San Vicente, Osvaldo*, Derecho Sindical*, FCU, 1era. Edición, 1998.

Mantero Álvarez, Ricardo, *Historia del movimiento sindical uruguayo*, FCU, 2003.

Mesa-Lago, Carmelo - Bertranou, Fabio*, Manual de economía de la Seguridad Social*, CLAEH, Montevideo, 1998.

Monereo Pérez, José Luis, *"John Maynard Keynes (1883-1946): La política económica como elemento de sostenibilidad del Estado del Bienestar",* en Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum, n° 39, 2° Trimestre 2024.

Montoya Melgar, Alfredo, *Derecho del trabajo,* Ed. Tecnos, Madrid, Decimoctava edición, 1997.

OIT, *Informe al gobierno de la República Oriental del Uruguay*, Ginebra, 1964. Papadópulos, Jorge, *Seguridad Social y política en el Uruguay,* CIESU, Montevideo, 1992.

Pardo, Jimena, Valcorba, Martín, Zelko, Braulio, *"Análisis de política: La iniciativa de reforma constitucional sobre seguridad social y su impacto en la equidad y la sostenibilidad del sistema",* Montevideo, Octubre 2023 (https://www.etcetera.uy/post/nuevo-documento-de-an%C3%A1lisis-de-pol%C3%ADtica-plebiscito-seguridad-social visitado 20 de agosto de 2024).

Pérez del Castillo, Santiago - Rodríguez Azcúe, Álvaro, *Derecho de la Seguridad Social,* FCU, 2020, Montevideo.

PIT-CNT - ERT, *Caminando. Los trabajadores y la seguridad social en Uruguay*, Montevideo, 2011.

Rodríguez Azcúe, Álvaro: *"Evolución histórica del sistema jubilatorio uruguayo"*, en VVAA, Temas jubilatorios, UdelaR, Montevideo, 2006.

- *"Caracterización y resultados del diálogo nacional sobre seguridad social",* en revista Derecho Laboral N° 230, Montevideo, 2008.
- *"Sistema Nacional Integrado de Cuidados: Primeros comentarios a la Ley 19.353"*, en revista Derecho Laboral N° 260, Montevideo, 2015.
- *"El brazo no contributivo de la seguridad social",* en revista Derecho Laboral N° 271, Montevideo, 2018.
- *"La problemática de los cincuentones y su solución: comentarios a la Ley N° 19.590 de 28.XII.2017",* en Revista Doctrina & Jurisprudencia", t. 45, CADE, Montevideo, 2018.

- *"Respuestas sociolaborales al COVID-19",* en Revista Derecho del Trabajo, N° 28, julio/ setiembre 2020.
- *"Reforma del régimen previsional: necesidad de un pilar cero potente",* en Revista de la Facultad de Derecho, número 52, Montevideo, 2021.
- *"El principio de solidaridad en el Derecho de la Seguridad Social: contribución de Oscar Ermida Uriarte"*, en Memoria y vigencia del pensamiento jurídico de Oscar Ermida Uriarte. Estudios en su homenaje, FCU, Montevideo, 2022.
- *"Reforma del sistema previsional en el Uruguay",* en Revista Derecho del Trabajo Año XI, N°39, abril-junio 2023, La Ley, Montevideo.
- *"Fundamentos jurídicos críticos del proyecto de reforma constitucional en materia de previsión social"*, en Revista Derecho del Trabajo, N° 44, Montevideo, 2024.

Saldain, Rodolfo, Martínez Alba, Gonzalo: *Sistema Previsional Común*, FCU, Montevideo, 2023.

- *Plebiscito constitucional de la seguridad social. Análisis crítico,* FCU, Montevideo, 2024.

Saldain, Rodolfo, *Reforma jubilatoria. El nuevo modelo previsional. Ley N° 16.713 de 3.IX.1995*, FCU, 1995.

Miranda Muñoz, Martha, *Sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones de la seguridad social en Latinoamérica y el Caribe: Aspectos actuariales y de gobernanza*, CISS, México.

Rojas, Gloria, *"La sostenibilidad del sistema de seguridad social a través de fórmulas de financiación que procuren pensiones de jubilación adecuadas y suficientes"*, en Documentación Laboral núm. 104, vol. II, Revista de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

Sienra, Mariana, *La evolución del sistema de seguridad social en el Uruguay (1829-1986),* Instituto de Economía, UdelaR, diciembre de 2007.

OIT, *Informe al gobierno de la República Oriental del Uruguay*, Ginebra, 1964.

Supervielle, Marcos, *"Las relaciones laborales en Uruguay y sus configuraciones",* en revista Derecho Laboral N° 256.

Titmuss, Richard, *Essays on the Walfare State*, Londres, 1958.

Viñales Guillama, Gustavo, "La reforma de la Constitución de la República no garantiza un mejor Sistema de Seguridad Social", CINVE, 2023 (https://cinve.org.uy/la-reforma-de-la-constitucion-de-la-republica-no-garantiza-un-mejor-sistema-de-seguridad-social/ visitado el 20 de agosto de 2024).