

Documento de Cooperación Técnica

FORMATO Y CONTENIDO

I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	URUGUAY
▪ Nombre de la CT:	Apoyo técnico e innovación para la mejora de las pensiones en Uruguay
▪ Número de CT:	UR-T1214
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Alaimo, Veronica (SCL/LMK) Líder del Equipo; Bosch Mossi, Mariano (SCL/LMK) Jefe Alterno del Equipo de Proyecto; Rucci, Graciana (SCL/LMK) Jefe Alterno del Equipo de Proyecto; D'Angelo, Carolina (CSC/CUR); Garcia Huitron, Manuel Enrique (SCL/LMK); Garcia Valero, Andrea Carolina (SCL/LMK); Gonzalez Herrera, Beatriz Maria (SCL/LMK); Harguindeguy Gerona, Sofia (CSC/CUR); Hernandez-Cartagena, Carolina L. (SCL/LMK); Magrassi, María Jimena (CSC/CUR); Penaherrera Proano, Sebastian (SCL/LMK); Queijo Von Heideken, Virginia Lorena (CSC/CUR); Rodriguez Cabrera, Luis Gaston (CSC/CUR); Rodriguez Tapia, Catalina (SCL/LMK); Sanmartin Baez, Alvaro Luis (LEG/SGO); Torres, Adriana Ines (CSC/CUR)
▪ Taxonomía:	Apoyo al Cliente
▪ Operación a la que la CT apoyará:	.
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	30 Sep 2020.
▪ Beneficiario:	Ministerio de Economía y Finanzas de Uruguay
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Inter-American Development Bank
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	Programa Estratégico para el Desarrollo Social(SOC)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$100,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	24 Months
▪ Fecha de inicio requerido:	1 de diciembre 2020.
▪ Tipos de consultores:	Individuals; Firms
▪ Unidad de Preparación:	SCL/LMK-Mercados Laborales
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	CSC/CUR-Representación Uruguay
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	N
▪ CT incluida en CPD (s/n):	N
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Inclusión social e igualdad; Productividad e innovación; Capacidad institucional y estado de derecho

II. Objetivos y Justificación de la CT

- 2.1 Mediante una combinación de pensiones contributivas y no contributivas Uruguay es uno de los países con mayores niveles de cobertura pensional de la región (97,5% de adultos mayores a 65 años tiene una pensión, tomando también en cuenta los pasivos del Banco de Previsión Social (BPS), cajas paraestatales y servicios militar y policial).
- 2.2 Uruguay tiene un sistema mixto de pensiones. Una parte tradicional pública de beneficio definido y otra en cuentas individuales privadas de contribución definida, gestionada por las administradoras de fondos de pensiones (AFAPs). Estas pensiones tienen una cobertura suficiente. Estimamos que para un trabajador de

ingresos medios que cotiza toda su vida laboral, la tasa de reemplazo (el nivel de pensión con respecto al último salario) corresponde a 72% para un trabajador del sector formal con una remuneración media. Esto es superior al promedio de la región para esquemas de beneficio definido (65%) y sistemas de contribución definida (40%). También es superior a la tasa de reemplazo promedio observada en los países de la OECD (62,9%). Las pensiones no contributivas corresponden al 30% del salario promedio formal, es decir poco menos de la mitad de la pensión promedio. Una de la más altas de la región.

- 2.3 Uruguay tiene una de las poblaciones más envejecidas y con mayor ritmo de envejecimiento en América Latina y el Caribe, con una tasa de dependencia de la vejez del 26% comparado con un promedio de 14,8% en ALC en 2019 ([Naciones Unidas 2019](#)). El envejecimiento de la población uruguaya se refleja en el gasto público de pensiones, con gastos por jubilaciones y pensiones representado el 85% del total de sistema en los últimos años ([CEPAL 2020](#)).
- 2.4 Dados los altos niveles de cobertura y generosidad del sistema pensional uruguayo, el principal reto que enfrenta el sistema de pensiones es de sostenibilidad financiera. Se estima que, si los parámetros básicos del sistema no se ajustan, el gasto público en pensiones pasaría del 9,2% del PIB actual al 14,3% en el 2050 y 22,0% del PIB en el 2100, dejando muy poco espacio para otros gastos sociales (Altamirano et. al. 2019). El reto de sostenibilidad en el mediano plazo es particularmente preocupante por la carencia de mecanismos de ajuste automático que adecuen el sistema de pensiones al envejecimiento poblacional, es decir que vayan ajustando los parámetros de edad de retiro, tasas de contribución o nivel de pensión conforme aumenta la esperanza de vida. Dado que la actual legislación no contempla ningún mecanismo de ajuste, cambios en los parámetros del sistema se enfrentan a una compleja economía política de reforma pensional.
- 2.5 Tomando en cuenta el desafío que enfrenta el sistema de pensiones actual en Uruguay, el gobierno ha formado una Comisión de Expertos en Seguridad Social que apoyen un proceso de reforma. A pesar de la relevancia de esta reforma para mejorar la sostenibilidad financiera, tener un vínculo con la sociedad civil resulta fundamental para asegurar que tenga éxito al entrar en vigor. Este tipo de reforma requiere mayor intensidad en las tareas de comunicación y apertura de la información, buscando la confianza de la población a través de la transparencia. Adicionalmente, la pandemia causada por el COVID-19 ha limitado los canales de interacción con la sociedad, exigiendo por lo tanto el tratamiento profesional de la comunicación a través de los canales electrónicos y los medios de comunicación masiva.
- 2.6 Además de los esfuerzos de la Comisión en mejorar el sistema de pensiones del Uruguay, existe una población que requiere de mayor atención por estar desvinculados de la seguridad social: los trabajadores independientes. Aunque Uruguay tiene una gran cobertura de seguridad social, actualmente cerca del 28% de los trabajadores son independientes (Centro de Investigaciones Económicas, Uruguay 2019). El gobierno ha intentado mejorar la situación para aquellos trabajadores y empresas desvinculados de la seguridad social para que comiencen a cotizar para su pensión y seguridad social en general. Desde el 2001, implementaron un régimen de Monotributo, una contribución unificada de impuestos y cotizaciones a la seguridad social para trabajadores independientes y empresas de bajo volumen de actividad ([OIT 2015](#)). Sin embargo, seis años después de su introducción, barreras para registrarse al régimen Monotributo inhibieron mejores resultados, con solo 17,6% de los trabajadores independientes cubiertos por el sistema de seguridad social (OIT

2015). Como consecuencia, el gobierno implementó reformas para eliminar las barreras para registrarse. En esa línea, aprobaron una Ley que entró en vigor en 2012 (Ley N° 18.874) bajo propuesta del Ministerio de Desarrollo Social, cuyo propósito fue disminuir los niveles de informalidad que afectan al colectivo de los trabajadores independientes, comprendiendo a los individuos más vulnerables y de menores ingresos (Centro de Investigaciones Económicas, Uruguay 2019).

- 2.7 A pesar de estos esfuerzos, no existen estudios contundentes en el contexto de Uruguay que estudien las barreras tanto psicológicas como de oferta que llevan a que los trabajadores no participen en ahorro voluntario previsional. Además, con el incremento de plataformas digitales como nuevas alternativas de trabajo, e inclusive el efecto del COVID-19 que ha llevado a muchos trabajadores a perder su empleo, resultará esencial contar con nuevos canales para asegurar que los trabajadores independientes, particularmente los de bajos ingresos, no estén excluidos de la seguridad social.
- 2.8 El objetivo de esta cooperación técnica (CT) es apoyar técnicamente al Gobierno del Uruguay en el diseño de una propuesta de reforma a su sistema de pensiones. Específicamente, apoyará a la Comisión de Expertos en Seguridad Social (CESS) -creada por la Ley de Urgente Consideración (LUC), Ley n.º 19889-, con insumos técnicos que contribuyan a la propuesta de reforma, aportando las mejores prácticas internacionales y la experiencia del BID en procesos similares. Para ello se trabajará en colaboración con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto que tiene como cometido apoyar a la CESS con tres objetivos específicos: (i) contribuir con insumos técnicos al diseño de la propuesta de reforma de la seguridad social; (ii) contribuir al diálogo social a través de la implementación de una estrategia de comunicación con los distintos actores de la sociedad; y (iii) identificar oportunidades de fortalecimiento institucional basado en técnicas de economía del comportamiento.
- 2.9 **Alineación estratégica.** La presente CT es consistente con la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional (AB-3190-2), alineándose con (i) Inclusión social e igualdad, por medio de reducción de la pobreza en la vejez; (ii) productividad e innovación, al apoyar reformas institucionales que contribuyen al uso más eficiente de los factores de producción a través de un sistema de pensiones que promueve el empleo formal; y (iii) Capacidad institucional y estado de derecho, al tratarse de estudios que apoyarán una reforma que busca mejorar el funcionamiento y financiamiento del sistema de pensiones. Asimismo, contribuirá al Marco de Resultados Corporativos (CRF) 2020-2023 (GN-2727-12) mediante el indicador de país con políticas tributarias, gasto, y de gestión fortalecidas y; agencias con mejor capacidad de gestión. Además, el programa está alineado con la Estrategia de País del BID con Uruguay 2016-2020 (GN-2836) en torno a los siguientes objetivos: (i) mejorar la productividad y competitividad mediante el fomento a la innovación (ii) mejorar la gestión del sector público, apoyando la eficiencia de instituciones públicas y fortaleciendo la gestión departamental. Asimismo, está alineada a varios programas y cooperaciones técnicas bajo ejecución: Agenda para el crecimiento y desarrollo en Uruguay (UR-T1178) cuyo objetivo es contribuir al análisis y recomendaciones de política para el crecimiento y desarrollo de Uruguay, incluyendo el análisis y hojas de ruta en áreas determinantes del Uruguay como los mercados laborales. Finalmente, se alinea con el Programa Estratégico para el Desarrollo Social financiado con Capital Ordinario (GN-2819-1), al buscar “fortalecer los esfuerzos de instituciones públicas en mejorar la eficacia y eficiencia de los servicios sociales” ya

que provee insumos que guían a la Comisión de expertos en su elaboración de un plan para la reforma previsional del Uruguay.

III. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

3.1 **Componente 1: Apoyo al diseño de la reforma previsional (US\$60.000).** Este componente financiará los siguientes estudios que servirán como insumos para la CESS en las distintas dimensiones de la reforma del sistema de pensiones del Uruguay, usando experiencias internacionales y diagnosticando la situación actual del país:

- (i) Insumos para informar el proceso de reforma en Uruguay, incluyendo (a) un estudio con principales procesos de reforma previsional exitosos alrededor del mundo, extrayendo enseñanzas de países en los últimos 20 años de países con estructura demográfica, tradición previsional y niveles de gasto similares a la uruguaya; (b) un estudio detallado del marco constitucional y viabilidad jurídica de una reforma en el sistema de pensiones uruguayo, y (c) propuestas para mejorar los plazos y la competencia jurisdiccional en materia de seguridad social, facilitándole a la ciudadanía mayor acceso a un asesoramiento o decisión independiente, en vía jurisdiccional o administrativa, en temas relacionados a la seguridad social.
- (ii) Insumos para mejorar el financiamiento del sistema de pensiones uruguayo. Esto incluirá un análisis de (a) competencia entre las administradoras de fondos de ahorros previsionales (AFAPs), para beneficio de los afiliados, mediante mayores rendimientos netos de comisiones (menores costos, mayores rentabilidades, o ambas) (b) pilar de reparto, analizando beneficios definidos, contribuciones definidas (cuentas nacionales) y sistema de puntos y recaudo, y;
- (iii) Insumos para mejorar los parámetros existentes del sistema de pensiones uruguayo, analizando (a) inequidades intra-generacionales del sistema, y los niveles de transparencia del mismo, basado en indicadores de inequidad intrageneracional entre los diferentes subsistemas del sistema de pensiones uruguayo (AFAPs, cajas paraestatales y servicios militar y policial) y; (b) mecanismos de ajustes automático y semiautomático en sistemas de pensiones para extender el tiempo de trabajo en consonancia con el aumento de la longevidad, teniendo en cuenta institucionalidad y economía política de la reforma.
- (iv) Diseminación de productos de conocimiento de los insumos preparados a través de las consultorías para apoyar la reforma previsional en Uruguay.

3.2 **Componente 2: Apoyo a la estrategia de comunicación y generación de consensos para la reforma (US\$30.000).** Este componente acompañará los esfuerzos llevados a cabo con la UR-T1178, bajo la cual se ha contratado una firma que ha apoyado a la CESS en sus esfuerzos de comunicación. Para darle seguimiento a estos avances, el objetivo de este componente es apoyar la difusión de los resultados de la comisión y en la construcción de consensos políticos y sociales basados en información completa. Se financiará: (i) Monitoreo de prensa y redes sociales en los temas que son objeto de la Comisión; (ii) Comunicación del avance del trabajo de la Comisión con transparencia y regularidad, particularmente los resultados de las audiencias con delegaciones y la sociedad civil; (iii) Apoyo en el levantamiento de opinión sobre la percepción ciudadana de los avances de la CESS.

- 3.3 **Componente 3. Innovación para el fortalecimiento del sistema (US\$ 10.000).** Este componente financiará: (i) Diseño de un piloto de ahorro previsional de ahorro, incluyendo un estudio sobre ahorro voluntario previsional el Uruguay y barreras que existen para que más personas participen. Para informar el piloto, se espera diagnosticar distintas opciones de ahorro voluntario, como diferimiento tributario, modalidades de matching contributions, o medios tecnológicos adecuados que existen actualmente en Uruguay, insumos que servirán en el diseño del piloto; y (ii) Piloto de las ciencias del comportamiento para incentivar a trabajadores independientes a participar a un plan de ahorro utilizando herramientas conductuales como mensajes o recordatorios, y evaluar si las herramientas incentivan a las personas a comenzar a ahorrar, o quienes ya vienen ahorrando a ahorrar más. Para esta actividad, se contempla usar lecciones del Laboratorio de Ahorro del Retiro del BID.
- 3.4 **Resultados esperados.** El resultado esperado es que los insumos de la CT sean utilizados en el reporte final de la CESS, medido como: (i) el reporte incorpora citas a los documentos técnicos para la reforma de pensiones del Uruguay; y (ii) evidencia de consensos construidos para la reforma. Ver la matriz de resultados para más detalles.

Presupuesto Indicativo

Activity/ Component	Description	IDB/Fund Funding	Total Funding
Componente 1. Apoyo al diseño de la reforma previsional		US\$60.000	US\$60.000
a. Proceso de reforma	Insumos para informar el proceso de reforma	US\$22.500	US\$22.500
b. Opciones para el financiamiento	Insumos para mejorar el financiamiento del sistema de pensiones	US\$16.500	US\$16.500
c. Parámetros	Insumos para mejorar los parámetros existentes del sistema de pensiones	US\$16.500	US\$16.500
d. Diseminación	Diseminación de productos de conocimiento	US\$4.500	US\$4.500
Componente 2. Apoyo a la estrategia de comunicación y generación de consensos para la reforma		US\$30.000	US\$30.000
a. Monitoreo de prensa y redes sociales	Monitoreo de prensa y redes sociales del trabajo de la CESS	US\$10.000	US\$10.000
b. Campaña de comunicación	Comunicación a la ciudadanía sobre avances de la CESS	US\$10.000	US\$10.000
c. Encuesta de opinión	Levantamiento de encuesta sobre percepción ciudadana del trabajo de la CESS	US\$10.000	US\$10.000
Componente 3. Innovación para el fortalecimiento del sistema		US\$10.000	US\$10.000
a. Análisis de ahorro voluntario	Diagnóstico de barreras al ahorro voluntario previsional en Uruguay, y canales existentes	US\$5.000	US\$5.000
b. Piloto de ciencias de comportamiento	Piloto para incentivar ahorro voluntario para trabajadores independientes	US\$5.000	US\$5.000

IV. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

- 4.1 El gobierno del Uruguay ha solicitado asistencia técnica y financiera del Banco para avanzar en la agenda de trabajo sobre la reforma de sistema de seguridad social, solicitud enviada a través de una carta que se encuentra en el Anexo I. En la carta, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto del Ministerio de Economía y Finanzas solicita que el Banco ejecute este proyecto, dada la amplia experiencia que tiene en materia de pensiones y de reforma. Por lo tanto, la CT será ejecutada por el Banco, por la División de Mercados Laborales, en diálogo directo con el Ministerio de Economía y Finanzas y las agencias asociadas con el sistema de pensiones y demás instituciones gubernamentales, como la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). La selección del Banco como agencia ejecutora se justifica por los tiempos de funcionamiento de la CESS de 180 días, ya que el cumplimiento de los requisitos internos retrasaría la ejecución del CT y por tal motivo el beneficiario y el Banco acordaron que la contratación por parte del Banco mejoraría la independencia de los estudios que ayudarán a la toma de decisiones de la Comisión.
- 4.2 El Banco tiene el conocimiento y la experiencia en los temas cubiertos por la CT y el desarrollo de las operaciones del mercado laboral en 20 países y, por lo tanto, está en las mejores condiciones para cumplir con las funciones. La ejecución por parte del BID incluirá: (i) coordinar la implementación del proyecto; (ii) llevar a cabo los procesos de contratación de los servicios de consultoría; y (iii) supervisar las actividades a realizar por las firmas consultoras y consultores individuales y la implementación de los eventos.
- 4.3 **Adquisiciones:** Las actividades a ejecutar bajo esta operación se han incluido en el Plan de Adquisiciones (Anexo IV) y serán ejecutadas de acuerdo con los métodos de adquisiciones establecidos del Banco, a saber: (a) contratación de consultores individuales, según lo establecido en las normas AM-650; (b) contratación de firmas consultoras para servicios de naturaleza intelectual según la GN-2765-4 y sus guías operativas asociadas (OP-1155-4) y (c) contratación de servicios logísticos y otros servicios distintos a consultoría, de acuerdo a la política GN- 2303 28.

V. Riesgos importantes

- 5.1 Los riesgos asociados a la ejecución de la CT son bajos, dado que principalmente financiará consultorías y asistencia técnica para apoyar el proceso de reforma liderado por la CESS del Uruguay. Asimismo, el Banco tiene mucha experiencia implementando actividades como las propuestas en esta CT.
- 5.2 Un posible riesgo para la ejecución de este proyecto está relacionado con la coordinación entre las distintas partes y entidades interesadas en los insumos que se prepararán a través de la CT. Para mitigar este riesgo, se ha propuesto, como parte de los términos de referencia de las consultorías, tener reuniones cada dos semanas con el BID, y preparar una presentación para la CESS para recibir sus comentarios e involucrarlos directamente conforme se realicen los estudios.

VI. Excepciones a las políticas del Banco

- 6.1 El proyecto no contempla excepciones a las políticas del Banco.

VII. Salvaguardias Ambientales

- 7.1 La presente CT no tiene implicaciones ambientales ni sociales por tratarse de la contratación de servicios de consultoría para la elaboración de estudios. Teniendo en cuenta la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardas (OP-703), la naturaleza y objetivos de la CT, y sus impactos y riesgos ambientales y socioculturales, se recomienda la clasificación de esta CT como categoría "C".

Anexos Requeridos:

[Solicitud del Cliente - UR-T1214](#)

[Matriz de Resultados - UR-T1214](#)

[Términos de Referencia - UR-T1214](#)

[Plan de Adquisiciones - UR-T1214](#)