



# Comentarios de Seguridad Social

Tercer Trimestre 2015 – Nº 49

Asesoría General en Seguridad Social  
Banco de Previsión Social  
Montevideo, Uruguay





La presente publicación es una recopilación trimestral en papel de los Comentarios remitidos mensualmente en formato electrónico a los señores directores del Banco de Previsión Social. Comprende informes elaborados por funcionarios de la Asesoría General en Seguridad Social, a título individual o colectivo, y artículos de otros autores, que han sido seleccionados por considerarse de interés para poner a disposición de los señores directores. Esta reunión trimestral de los informes y artículos mensuales tiene como finalidad facilitar su identificación, búsqueda y visualización.



# Contenido

## **TRABAJO DOMÉSTICO REMUNERADO EN URUGUAY. Regulación, resultados y situación actual. Actualización de informe.**

<b>Soc. Alejandra Gallo y Soc. Silvia Santos.</b> .....	<b>9</b>
1. Análisis descriptivo de la situación del sector en Uruguay .....	12
2. Regulación del trabajo doméstico remunerado, normativa nacional e internacional .....	18
3. Protección Social en el Trabajo Doméstico .....	26
4. Consideraciones finales .....	36
5. Bibliografía .....	37

## **ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS AL CUMPLIRSE UN AÑO DE LA APLICACIÓN DE LA LEY 19.162.**

<b>Cr. Alex Fernandez Just</b> .....	<b>39</b>
1. Introducción .....	41
2. Opciones de revocación .....	42
2.1. Revocación del artículo 1° .....	42
2.2 Revocación del artículo 2° .....	43
3. Población objetivo .....	44
3.1. Población objetivo del artículo 1° .....	44
3.2. Población objetivo del artículo 2° .....	45
4. Asesoramiento .....	46
4.1. Proceso de asesoramiento .....	46
4.2 Resultados de los asesoramientos (Feb-14 a Mar-15) .....	47
5. Revocaciones .....	49
5.1. Revocaciones artículo 1° .....	50
5.2 Revocaciones artículo 2° .....	54
6. Consideraciones Finales .....	57

## **RELACION ACTIVO COTIZANTE – PASIVO. Período 1995 – 2014.**

<b>Cr. Nicolas Bene</b> .....	<b>59</b>
1. Introducción .....	61
2. Importancia del factor activo - pasivo .....	62
3. Datos históricos .....	63
3.1 - Evolución de los puestos activos cotizantes .....	63
3.2. - Evolución de las pasividades .....	64
3.3. - Relación activo cotizante - pasivo .....	66
4. Conclusiones .....	69

## **PRESTACIONES IVS Y SU INCIDENCIA EN LA POBREZA.**

<b>Soc. Leticia Pugliese</b> .....	<b>71</b>
1. Relación entre seguridad social y pobreza .....	73
2. Una comparación internacional de la eficacia de los tipos de regímenes de seguridad social para atenuar la pobreza en la vejez.....	75
3. Un acercamiento a Indicadores de cobertura y adecuación de prestaciones IVS.....	78
en América Latina y el Caribe.....	78
4. Una medición del impacto de la seguridad social de Uruguay en las condiciones de pobreza.....	85
5. Un acercamiento a la información actual sobre prestaciones de pasividad y pobreza en Uruguay .....	88
6. Consideraciones finales.....	93
7. Referencias bibliográficas.....	95

## **ADULTOS MAYORES EN HOGARES UNIPERSONALES EN EL URUGUAY**

<b>T.S. Inés Nuñez</b> .....	<b>97</b>
1. Introducción .....	99
2. Tendencia mundial de arreglos familiares de vida independiente en las personas mayores .....	100
3. Indicadores para Personas Mayores solas .....	102
4. Consideraciones finales .....	115
ANEXO 1 .....	118

## **LA ECUACION DE EQUILIBRIO FINANCIERO. Resultados para el período 2004 – 2014**

<b>Cra. Nadya Camerosano</b> .....	<b>119</b>
1. Introducción .....	121
2. Egresos.....	121
3. Ingresos .....	125
4. Tasa de Equilibrio y Relaciones Básicas .....	128
5. Análisis de la Estructura Financiera .....	132
5.1 Composición de los ingresos .....	132
5.2 Desagregación de las contribuciones de afiliados y del Estado.....	135
6. Conclusiones.....	137

## **IMPACTOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y LAS TRANSFORMACIONES ECONÓMICAS EN AMÉRICA LATINA. Con énfasis en el caso uruguayo.**

<b>Cr. Luis Camacho</b> .....	<b>139</b>
1. Introducción .....	141
2. Características de los sistemas de seguridad social .....	142
3. Evolución económica y social en las últimas décadas del siglo XX.....	143
3.1. Crisis económica y sus efectos .....	143
3.2. Reformas de la seguridad social .....	145
4. América Latina, una región emergente en la primera década del siglo XXI .....	146
5. Las nuevas reformas de la seguridad social.....	148
5.1. Ajuste de los sistemas de pensiones.....	148
5.2. Reformas en los sistemas de salud.....	149

5.3. Introducción de nuevas pensiones no contributivas .....	149
5.4. Auge de programas de transferencias condicionadas .....	150
6. Efectos de los recientes cambios sociales y económicos .....	151
6.1. Efectos sobre la disminución de la pobreza .....	152
6.2. Efectos sobre la pobreza crónica .....	153
6.3. Efectos sobre la disminución de la desigualdad .....	154
6.4. Efectos sobre el crecimiento de la clase media .....	156
6.5. Efectos sobre la disminución de la informalidad laboral .....	156
6.6. Efectos sobre los cambios en las condiciones de trabajo .....	157
7. Consideraciones finales .....	159
Referencias .....	162

## **RECAUDACIÓN POR PUNTO DE APORTES JUBILATORIOS. Año 2014**

<b>Cr. Nicolas Bene y Cra. Nadya Camerosano .....</b>	<b>165</b>
1. Forma de cálculo e información utilizada .....	168
2. Recaudación, masa salarial y tasa promedio de aportación .....	169
3. Recaudación por punto de los impuestos afectados al BPS .....	170
4. Recaudación por punto del aporte jubilatorio .....	170
4.1 Valor punto global .....	170
4.2 Valor punto en Industria y Comercio .....	172
4.3 Valor punto en el Sector Público .....	174
5. Comparativo 2008-2014 .....	176
6. Pérdida de recaudación por exoneraciones .....	177
7. Síntesis de los resultados obtenidos .....	178
8. ANEXO – Discriminación de otras exoneraciones del Industria y Comercio .....	179

## **LA ECUACION DE EQUILIBRIO FINANCIERO. Resultados para el período 2004 – 2014**

<b>Cra. Nadya Camerosano .....</b>	<b>181</b>
1. Introducción .....	183
2. Egresos .....	184
3. Ingresos .....	187
4. Tasa de Equilibrio y Relaciones Básicas .....	190
5. Análisis de la Estructura Financiera .....	193
5.1 Composición de los ingresos .....	193
5.2 Desagregación de las contribuciones de afiliados y del Estado .....	196
6. Conclusiones .....	198





# **TRABAJO DOMÉSTICO REMUNERADO EN URUGUAY.**

**Regulación, resultados y situación actual.  
Actualización de informe**

Soc. Alejandra Gallo

Soc. Silvia Santos



## **TRABAJO DOMÉSTICO REMUNERADO EN URUGUAY. Regulación, resultados y situación actual. Actualización de informe<sup>1</sup>.**

Soc. Alejandra Gallo

Soc. Silvia Santos

Asesoría en Políticas de Seguridad Social

Julio 2015

El presente artículo da cuenta de la situación del trabajo doméstico remunerado (TDR) en Uruguay. Con esa intención, en una primera sección se ofrece un panorama descriptivo de la situación del sector en el país, analizando características de los hogares que contratan trabajo doméstico y de quienes conforman esta fuerza laboral. Seguidamente, se tratan aspectos centrales de la normativa nacional e internacional, destacando su importancia en tanto definición de un marco normativo que propone superar las condiciones de vulnerabilidad y desprotección que enfrentaron históricamente las trabajadoras domésticas. En lo referente al plano nacional, se expone un breve recorrido de los distintos elementos y actores intervinientes para la promulgación de la Ley de Regulación del Trabajo Doméstico de 2006.

---

<sup>1</sup> El documento actualiza la información estadística a datos del 2014 de su antecedente del mismo título publicado en Comentarios de Seguridad Social N°39. El artículo constituye la base de la presentación de BPS en OIT a finales del año 2013 en el marco del Foro Regional "Protección y Seguridad Social para Trabajadoras Domésticas en América Latina".

En lo que respecta al plano internacional, se recogen las definiciones centrales adoptadas en el Convenio 189 de OIT, en forma comparativa con la reglamentación de Uruguay. Para finalizar, se analiza a partir de datos estadísticos, el acceso de las trabajadoras del sector a los beneficios de protección social (de actividad y pasividad), presentando la información en diálogo con la el marco normativo vigente. En este sentido, el trabajo hace aportes para la identificación de áreas problemáticas persistentes en el sector.

Prestar atención a este sector de actividad, se justifica en varios sentidos. Por una parte, tiene un peso determinante en la conciliación de la vida familiar y laboral de los hogares, siendo en América Latina y el Caribe el principal mecanismo de conciliación entre el trabajo reproductivo y participación en el mercado de empleo para los sectores de nivel socio-económico medio y alto. (OIT-PNUD, 2009). Por otra parte, se trata un sector que emplea a un alto porcentaje de mujeres (ocupa al 13,5% de las mujeres para el año 2014), por lo que conocer sus características, permite observar la situación de un importante segmento de la fuerza laboral femenina.

Por sus características, el trabajo doméstico presenta ciertas particularidades frente a otras formas de empleo. La relación laboral que establece y el ámbito en el que tiene lugar inducen a situaciones de vulnerabilidad a quienes participan en él. A pesar de que se trata de una relación asalariada, por desarrollarse al interior de los hogares privados, se encuentra mediada por la convivencia cotidiana, lo que lleva a que se desdibuje la relación laboral (y los derechos que esta establece). Asimismo, las trabajadoras domésticas sufren aislamiento entre sí y del resto de la clase trabajadora, intensificado cuando se trata de empleadas sin retiro.

Desde la teoría de género se ha expresado que el TDR es objeto de la misma discriminación que el trabajo doméstico no remunerado, invisibilizado como trabajo y asignado a las mujeres como responsabilidad propia de su género como resultado de la división sexual del trabajo<sup>2</sup>. Esta discriminación se expresa, en parte, en la tímida y tardía regulación de la que ha sido objeto. La generación de normativas en torno al trabajo doméstico y la preocupación por la protección social de las mujeres que lo ejercen es reciente en la región y el Caribe. Uruguay es pionero en la materia, con una avanzada legislación previsional, la Ley de Trabajo Doméstico en el año 2006 y ser el primer país en ratificar el Convenio 189.

## 1. Análisis descriptivo de la situación del sector en Uruguay

### *a. Hogares que utilizan trabajo doméstico remunerado*

En esta primera sección se describe la situación del sector en el país. De acuerdo a información de la ECH (2014), en Uruguay un 10% de los hogares contrata trabajo doméstico. De estos hogares, un 3,8% recurre a la contratación de trabajadoras sin retiro<sup>3</sup>, en tanto un 96,2% emplea trabajadoras con retiro. En cuanto a las horas de trabajo

---

<sup>2</sup> El concepto de división sexual del trabajo constituye uno de los principales aportes de la teoría feminista al análisis de las causas estructurantes de la desigualdad de género. De acuerdo a Hirata y Kergoat (2007), funciona sobre dos principios, uno de separación (existen trabajos de hombres y trabajos de mujeres) y uno de jerarquía (el trabajo masculino vale más que el femenino).

<sup>3</sup> El valor muestra las respuestas afirmativas a la pregunta 24 de la ECH, a saber: ¿Alguna de ellas (personas contratadas para el trabajo doméstico), pernocta en el hogar?. Expresa, por lo tanto, el porcentaje de hogares que contratan trabajo doméstico sin retiro, empleen o no, además, trabajo doméstico con retiro.

contratadas, se observa que los hogares recurren en promedio, a unas 16 horas semanales de trabajo doméstico remunerado.

**CUADRO 1.**

**HOGARES QUE CONTRATAN TRABAJO DOMÉSTICO, AÑO 2014, TOTAL PAÍS (%)**

Porcentaje de hogares que contrata trabajo doméstico	10,2
Proporción de hogares que contrata trabajo doméstico con cama	3,8
Proporción de hogares que contrata trabajo doméstico con retiro	96,2
Promedio horas semanales contratadas de trabajo doméstico por hogar	16,0

Fuente: Elaboración Propia en base a Microdatos de la ECH (2014)

En lo que tiene ver con la edad de los jefes de hogar que contratan TDR, se observa que un 53% de los hogares que emplean trabajo doméstico tienen jefes de entre 30 y 59 años de edad, mientras que el 42% corresponden a jefaturas de hogar en manos de mayores de 60 años y 5% a jefes jóvenes (de entre 14 y 29 años de edad).

**CUADRO 2.**

**HOGARES QUE CONTRATAN TRABAJO DOMÉSTICO SEGÚN TRAMOS DE EDAD DEL JEFE, AÑO 2014, TOTAL PAÍS (%)**

14 a 29 años	5,2
30 a 59 años	52,9
60 años y más	41,9
Total	100,0

Fuente: Elaboración Propia en base a Microdatos de la ECH (2014)

Un elemento interesante de analizar es la contratación de trabajo doméstico de acuerdo a la composición de los hogares, expresada en el Cuadro 3. En este sentido, se observa que aquellos hogares que tienen al menos un adulto mayor, contratan trabajo doméstico en un porcentaje por encima de la media (13%) y en un promedio de 16 horas semanales. Asimismo, se observa que los hogares integrados por al menos un menor de entre 0 y 7 años, emplean trabajo doméstico en un porcentaje similar a la media (11,5%) pero por un promedio de horas sensiblemente mayor (22,3 semanales contra 16 horas semanales registradas para el total de los hogares). En relación a los hogares en los que habita al menos una persona incapacitada para trabajar y/o pensionista por invalidez, se verifica que contratan trabajo doméstico en un porcentaje muy por debajo de la media (4,7%) pero, al igual que en el caso de los hogares con menores, en un promedio de horas significativamente mayor (18,7 horas semanales en promedio). La observación de estas situaciones, en lo que tiene que ver con el alto número de horas empleadas, confirma la importancia del trabajo doméstico como elemento conciliador entre la vida familiar y la vida

**CUADRO 3.**

**PORCENTAJE DE HOGARES QUE CONTRATAN TRABAJO DOMÉSTICO Y PROMEDIO DE HORAS CONTRATADAS SEGÚN COMPOSICIÓN DEL HOGAR, AÑO 2014, TOTAL PAÍS (%)**

Composición del Hogar	Hogares (%)	Hrs. Prom. semanales contratadas
Hogares con al menos un adulto mayor de 65 años y más	13,2	15,9
Hogares con al menos un menor de entre 0 a 7 años	11,5	22,3
Hogares con al menos una persona incapacitada para trabajar y/o pensionistas por invalidez (*)	4,7	18,7

Fuente: Elaboración Propia en base a Microdatos de la ECH (2014)

(\*) Se utiliza esta población como forma de aproximación a las personas con discapacidad, dada la información disponible en la ECH-2014

laboral, al tiempo que alienta la hipótesis de que una proporción importante de estas horas semanales estén destinadas a cubrir el déficit de cuidados que las familias enfrentan<sup>4</sup>.

**CUADRO 4**

**HOGARES QUE CONTRATAN TRABAJO DOMÉSTICO SEGÚN QUINTIL DE INGRESOS, AÑO 2014, TOTAL PAÍS (%)**

1er. Quintil	3,3
2do. Quintil	7,6
3er. Quintil	12,8
4to. Quintil	21,4
5to. Quintil	55,0
Total	100,0

Fuente: Elaboración Propia en base a Microdatos de la ECH (2014)

En lo que respecta al nivel de ingresos de quienes recurren al trabajo doméstico, se puede señalar que cerca del 77% de los hogares que contratan TDR pertenecen al 4° y 5° quintil de ingresos. Íntimamente relacionado a las observaciones derivadas del Cuadro 3, que deja traslucir el valor del trabajo doméstico como recurso que facilita la conciliación de la vida familiar y la participación en el mercado de trabajo, cabe preguntarse cuáles son las estrategias que diseñan las familias de menores ingresos para alcanzar esta conciliación<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> El relevamiento que realiza la ECH a los hogares sobre la contratación de trabajadores/as domésticos/as no permite diferenciar las horas contratadas para cuidado de aquellas empleadas para tareas domésticas. Asimismo, la información derivada de la consulta a personas de la ECH, que sí permite conocer desde el punto de vista de las trabajadoras domésticas las principales tareas desempeñadas en los hogares que las contratan, muestra que aproximadamente un 22,8% de las personas que se dedican al trabajo doméstico lo hacen principalmente en tareas de cuidados. Ahora bien, eso no implica que el 72,2% restante que manifiesta realizar fundamentalmente tareas domésticas, no realice también tareas de cuidado y viceversa. Máxime si consideramos que el trabajo de cuidados presenta serias dificultades para ser registrado como tarea principal, en tanto suele realizarse como actividad simultánea a otras.

<sup>5</sup> Una hipótesis posible en este sentido, es que los hogares de menores ingresos recurran a la ayuda de familiares y conocidos para las tareas domésticas y/o de cuidados. A partir de la ECH 2014, se puede estimar que entre los hogares que se encuentran en esta situación, el 59,0% pertenece al primer, segundo y tercer quintil de ingresos.

### ***b. Características de las personas que se emplean en el trabajo doméstico remunerado***

Finalizada la descripción sobre el perfil de los hogares contratantes, se muestran las características centrales de quienes conforman esta fuerza laboral. Para ello se trabajó con los microdatos de la ECH para los años 2006 a 2014. Se definieron tres categorías para personal doméstico, separando a quienes realizan tareas de cuidados de quienes desempeñan tareas domésticas principalmente<sup>6</sup>.

De acuerdo a los datos de la ECH para el año 2014 (cuadro 5), del total de personas empleadas en el sector doméstico, el trabajo en tareas domésticas (limpieza, lavado y planchado), representa el 72,3 %, el cuidado de niños y niñas representa el 17,2% y el cuidado de personas enfermas o dependientes, el 10,5%.

**CUADRO 5**

#### **COMPOSICIÓN DEL EMPLEO DOMÉSTICO, AÑO 2014, TOTAL PAÍS (%)**

Trabajadoras/es domésticos	72,3
Cuidadoras/es de niños	17,2
Cuidadoras/es de enfermos	10,5
Total empleo doméstico	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a Microdatos de la ECH (2014)

Al analizar la composición del empleo doméstico por sexo, detallada en el cuadro 6, se destaca la sobrerrepresentación femenina en todas las categorías, siendo las mujeres el 99,4% de quienes se emplean en el sector. Desde la teoría de género esta sobrerrepresentación femenina se explica por la relación del trabajo doméstico remunerado con el trabajo doméstico no remunerado que, en el marco de la división sexual del trabajo, tradicionalmente les es asignado a las mujeres como *propio y natural*.

**CUADRO 6**

#### **TRABAJO DOMÉSTICO SEGÚN SEXO, AÑO 2014, TOTAL PAÍS (%)**

Sexo	Tareas domésticas	Cuidado de niños	Cuidado de enfermos	Total
Mujeres	99,7	99,5	96,5	99,4
Hombres	0,3	0,5	3,5	0,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a Microdatos de la ECH (2014)

Como resultado de esta alta feminización, el empleo en el sector doméstico representa una proporción importante de la fuerza laboral femenina, alcanzando el 13,5% de ésta para el año 2014 y el 6,0% del total de ocupados/as.

<sup>6</sup> Las categorías de trabajo doméstico fueron definidas de acuerdo al CIUO 88, con los códigos 5131 (cuidadores de niños), 5133 y 5142 (cuidadores de enfermos) y 9131 (tareas doméstica) para la definición de las tareas que realiza; y, de acuerdo al CIU Rev. 4, con el código 9700 (actividades de los hogares en calidad de empleadores de servicio doméstico).

**CUADRO 7**

**PESO DEL EMPLEO DOMÉSTICO EN EL TOTAL DE OCUPADOS Y EN OCUPADAS FEMENINAS, AÑOS 2006 Y 2014, TOTAL PAÍS**

Año	Empleo doméstico/ ocupados/as	Empleo de cuidados/ ocupados/as	Total empleo doméstico/ ocupados/as	Empleo doméstico/ ocupadas	Empleo de cuidados/ ocupadas	Total empleo doméstico/ ocupadas
2006	5,9	1,8	<b>7,7</b>	13,5	4,1	<b>17,6</b>
2014	4,4	1,7	<b>6,0</b>	9,8	3,7	<b>13,5</b>

Fuente: Elaboración propia en base a Microdatos de la ECH (2014)

En relación a la distribución por edades de quienes se emplean en el sector, expuesta en el cuadro 8, ésta es muy distinta de acuerdo a la categoría que se analice. Cerca del 53% de quienes se dedican a tareas domésticas tiene entre 35 y 54 años, en tanto el 34,5% de quienes cuidan niños es menor a 25 años, y más del 42% de quienes cuidan personas enfermas o dependientes supera los 55 años de edad. Es posible afirmar entonces, que el peso de las edades medias es predominante entre quienes realizan tareas domésticas en tanto las cuidadoras de niños/as se caracterizan por ser más bien jóvenes y las cuidadoras de enfermos y dependientes supera en su mayoría los 50 años de edad.

**CUADRO 8**

**TRABAJADORAS DOMÉSTICAS SEGÚN TRAMOS DE EDAD, AÑO 2014, TOTAL PAÍS (%)**

Edad	Tareas domésticas	Cuidado de niños	Cuidado de enfermos
14 a 24	4,8	34,5	6,1
25 a 34	16,4	15,4	12,8
35 a 44	25,4	14,6	14,8
45 a 54	27,5	16,3	23,6
55 a 64	20,3	13,6	26,8
65 y más	5,7	5,6	15,9
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a Microdatos de la ECH (2014)

En lo que respecta al nivel educativo, como se muestra en el cuadro 9, el 41% del total de las trabajadoras domésticas apenas alcanza la educación primaria y solo el 2,5% ha cursado al menos un año de educación terciaria. Si observamos al interior del sector, se constatan ciertas diferencias de acuerdo a la categoría que se analice. Las cuidadoras de niños son las más educadas, siendo muy similar la situación de quienes se dedican a tareas domésticas y al cuidado de enfermos.



**CUADRO 9**

**TRABAJADORAS DOMÉSTICAS SEGÚN TIPO DE HOGAR DE PERTENENCIA, AÑO 2014, TOTAL PAÍS (%)**

Tipo de Hogar	Tareas domésticas	Cuidado niños	Cuidado enfermos	Total T. doméstico	Total de hogares
Unipersonal	15,8	20,6	26,7	17,9	21,4
Biparental con hijos	18,3	15,5	12,3	17,1	34,1
Biparental sin hijos	4,4	10,3	6,5	5,4	17,4
Monoparental femenino	38,8	34,1	30,1	37,0	10,6
Monoparental masculino	0,2	0,0	0,5	0,2	1,8
Extendido o compuesto	19,7	15,7	22,0	19,6	11,9
Sin núcleo conyugal	2,9	3,8	1,8	2,9	2,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a Microdatos de la ECH (2014)

**CUADRO 10**

**TRABAJADORAS DOMÉSTICAS SEGÚN NIVEL EDUCATIVO, AÑO 2014, TOTAL PAÍS (%)**

Nivel Educativo	Tareas domésticas	Cuidado de niños	Cuidado de enfermos	Total
Primaria o sin instrucción	43,5	28,9	45,5	41,2
Con al menos un año de ed. secundaria	55,1	64,9	50,1	56,3
Con al menos un año de ed. terciaria	1,4	6,2	4,4	2,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a Microdatos de la ECH (2014)

Es posible que en estas diferencias intervenga la estructura de edades predominante en las distintas categorías, coincidiendo las cuidadoras de niños (donde predominan las cohortes más jóvenes) con las más educadas. Es dable pensar que se trate de jóvenes que aún se encuentran estudiando, para quienes este empleo representa una actividad transitoria. Esta situación significa un desafío para los tomadores de decisiones a la hora de pensar instancias de formación y capacitación que apunten a mejorar las condiciones del sector.

En referencia a la composición de los hogares de quienes se dedican al trabajo doméstico, se observa que el 37% del total de las trabajadoras domésticas integra hogares monoparentales (cuadro 10). Esto evidencia cierta vulnerabilidad si se considera que estos hogares son los que mayores dificultades afrontan para conciliar trabajo y responsabilidades familiares, ya que no cuentan con otros adultos que participen de las tareas del hogar (incluido el cuidado de hijos e hijas) y tienen además menores ingresos para acceder a una buena oferta de cuidados. Asimismo, el 19,6% forma parte de hogares extendidos o compuestos, asociados a grupos de más bajos ingresos.

## CUADRO 11

### INCIDENCIA DE LA POBREZA EN HOGARES CON TRABAJADORAS DOMÉSTICAS, TOTAL DE OCUPADOS/AS Y POBLACIÓN TOTAL, AÑOS 2006 y 2014, TOTAL PAÍS (%)

	2006	2014	Variación Acumulada
Hogares con al menos una trabajadora doméstica	29,5	10,7	-63,7
Hogares con al menos una persona ocupada	20,7	6,3	-69,6
Total de hogares	25,7	6,4	-75,1

Fuente: Elaboración Propia en base a Microdatos de la ECH (2014) e INE

En cuanto a la incidencia de la pobreza, se observa que para el año 2014 ésta es mayor en los hogares en los que habita al menos una persona dedicada al trabajo doméstico (10,7%), que cuando se consideran los hogares con ocupados/as en general (6,3%) o el total de hogares (6,4%). Si se atiende a la evolución de este indicador, tomando como base el año 2006, se constata que ésta ha disminuido notoriamente en todos los grupos considerados. Ahora bien, cuando se compara la evolución diferencial, se observa que no ha sido en los hogares donde habitan trabajadoras domésticas que la evolución ha sido más favorable. De hecho, mientras en estos hogares la variación ha sido de un -64%, entre el resto de los ocupados se ha ubicado en el -70% y en el total de hogares en un -75%.

## 2. Regulación del trabajo doméstico remunerado, normativa nacional e internacional

En la presente sección, se abordan los principales aspectos de la normativa nacional e internacional relativa al trabajo doméstico, subrayando su relevancia en cuanto a definición de un marco normativo que se propone quebrar con la desprotección que ha caracterizado al sector. El análisis nacional incluye un breve recorrido por las condiciones que habilitaron el proceso de elaboración del anteproyecto de ley y su posterior promulgación. En lo que respecta al plano internacional, se exponen los elementos centrales adoptados en el Convenio 189 de OIT, en forma comparativa con la reglamentación de Uruguay.

### *a. Contexto nacional*

En el año 2006 se promulga la ley 18.065 de trabajo doméstico por la cual se regulan las relaciones laborales y se logra la total inclusión del sector en los derechos de seguridad social. Resulta interesante observar cómo se llega a esta instancia de confirmación de sus legítimos derechos.

La generación de un ante proyecto de ley sobre trabajo doméstico y su posterior promulgación se enmarca en un proceso de cambios en cuanto a la incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas y los dispositivos institucionales existentes para ello. En la Ley de Presupuesto Quinquenal del gobierno que asume en marzo de 2005, se reformula el mecanismo institucional de género mediante la creación del Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) como una Dirección dentro del Ministerio de Desarrollo Social, que tendrá a su cargo la rectoría de las políticas de género. En marzo de 2005, la Dirección del Instituto convoca a todos los ministerios a formular compromisos con la equidad de género. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social se compromete a integrar la perspectiva de género en todas sus políticas.

En este escenario, a fines de 2005, el Ministerio de Trabajo encomienda a la Comisión Tripartita para la Igualdad de Oportunidades y Trato en el Empleo<sup>7</sup> la elaboración de un proyecto de ley de regulación del trabajo doméstico remunerado. Para cumplir con este cometido, se constituyó un grupo de Trabajo con asesoramiento técnico de OIT, integrado por representantes del MTSS, del Inmujeres y de las cámaras empresariales. También se incorporaron representantes del Banco de Previsión Social y del Ministerio de Salud Pública.

Es importante señalar que el carácter tripartito de la Comisión no garantizó la igual participación de los distintos actores involucrados. La representación de las trabajadoras como la de la parte empleadora, siendo actores fundamentales de estas instancias, tuvieron dificultades en cuanto a su participación, derivadas de las particulares relaciones de trabajo que se dan en este sector, signado por la debilidad del sindicato<sup>8</sup>. Aún así las trabajadoras participaron en algunas instancias como lo expresa la Doctora Libia Ferone integrante de la Comisión: *"...un aporte invaluable fue haber trabajado con las destinatarias del proyecto, que vinieron a algunas reuniones y nos comentaban dificultades, dudas y necesidades que nos permitieron efectuar un producto que otorgaba a un grupo importante de mujeres, derechos que les habían sido históricamente negados."* (CTIOTE, 2011: 59).

La Comisión Tripartita eleva al Poder Ejecutivo un anteproyecto elaborado en forma consensuada. En la exposición de motivos que realiza el Poder Ejecutivo ante la Asamblea General, se da cuenta de la importancia del sector en el empleo femenino y de la vulnerabilidad a la que están sujetas quienes lo ejercen. Se expresa que *"el trabajo doméstico ha tenido históricamente una protección inferior al resto de las ocupaciones, incorporándose a los beneficios laborales y de la seguridad social en forma tardía e insuficiente"*. Se hace referencia al marco de compromisos nacionales e internacionales tendientes a garantizar la igualdad de trato y oportunidades en el empleo por razón de género.

El 27 de noviembre de 2006 es promulgada la ley N° 18.065 "de Regulación del Trabajo Doméstico"; su decreto reglamentario<sup>9</sup> incorpora a las trabajadoras domésticas a los

---

<sup>7</sup> Esta Comisión fue creada en el año 1997 con la asistencia técnica de la OIT, con el objetivo de promover la igualdad de oportunidades y trato entre hombres y mujeres en el mundo del trabajo sobre la base del diálogo social y la conformación de acuerdos. La CTIOTE está integrada y coordinada por el gobierno (MTSS e Inmujeres del MIDES), el sector sindical (PIT-CNT) y el sector empresarial (cámaras empresariales). La comisión definió para inicios del 2005 cuatro líneas de trabajo: el impulso de un ley sobre trabajo doméstico, el acoso sexual en el ámbito laboral, el desarrollo de comisiones tripartitas en el interior del país y la capacitación como factor clave para avanzar en la igualdad de oportunidades y trato. La Comisión Tripartita también participó activamente en la elaboración del Primer Plan de Oportunidades y Derechos (PIODNA). En el año 2006 el Inmujeres se avoca a la elaboración del Primer Plan de Oportunidades y Derechos (PIODNA), para ello fue consultada la ciudadanía de todo el país. Este Plan que abarca los años 2007 a 2011 contiene líneas estratégicas de igualdad y acciones para llevar a la práctica e incorpora en su sección "Uruguay Productivo", la implementación del Plan de Igualdad de Oportunidades y Trato en el Empleo elaborado por la Comisión Tripartita. Muchas de las acciones a tener en cuenta apuntan a la problemática por la que atraviesan las trabajadoras domésticas.

<sup>8</sup> Si bien las trabajadoras domésticas habían comenzado su proceso de organización desde el año 1963, sus actividades eran dificultosas como se expresó anteriormente. El sindicato se refunda en el año 2005 y es convocado por el gobierno y la central de trabajadores para asumir su papel en el proyecto de ley y en las futuras negociaciones.

<sup>9</sup> Decreto Reglamentario N°224/007 de 25 de junio de 2007.

Consejos de Salarios, puestos en funcionamiento nuevamente en el año 2005<sup>10</sup>. Sobre este punto nos detendremos más adelante.

### ***a.i. La normativa de la Ley y su decreto reglamentario***

La Ley define en su artículo primero al Trabajo doméstico como *“el que presta, en relación de dependencia, una persona a otra u otras, o a una o más familias, con el objeto de consagrarles su cuidado y su trabajo en el hogar, en tareas vinculadas a éste, sin que dichas tareas puedan representar para el empleador una ganancia económica directa.”*<sup>11</sup>

El decreto reglamentario establece determinadas exclusiones; no considera trabajo doméstico el realizado por:

- a) “los porteros, limpiadores y ascensoristas que ocupan los propietarios de casa de apartamentos o escritorios, ni los choferes particulares;
- b) el personal de servicio doméstico rural.”

### ***a.ii. Los principales aspectos regulados***

#### ***a.iii Derechos laborales***

- Con respecto a los horarios de trabajo, se limita la jornada laboral en un máximo de 8 horas diarias y de 44 horas semanales. Esto conlleva automáticamente a que se pueda aplicar las disposiciones de horas extras<sup>12</sup>.
- Se establece el descanso intermedio: media hora pagada como trabajo efectivo en régimen denominado “con retiro” y un mínimo de dos horas en régimen “sin retiro”.<sup>13</sup>
- Se establece el descanso semanal: se fija en treinta y seis horas ininterrumpidas comprendiendo todo el día domingo o pudiendo acordar las partes el día en que se gozará el descanso restante.
- Se establece el descanso nocturno: para aquellas trabajadoras que realicen su actividad en el régimen “sin retiro” tendrán derecho a un descanso mínimo nocturno de nueve horas continuas, que no podrá ser interrumpido por el empleador, así como a una alimentación adecuada y a una habitación higiénica.
- Se establece el derecho a indemnización por despido. Las trabajadoras domésticas, tanto mensuales como jornaleras, tendrán derecho a indemnización por despido desde los noventa días corridos de iniciada la relación laboral, rigiéndose en lo demás por las normas generales sobre despido.
- Se establece el derecho a indemnización especial (embarazo y post parto): la trabajadora que fuera despedida encontrándose en estado de gravidez y hasta que hayan transcurrido por los menos ciento ochenta días desde su

---

<sup>10</sup> Los Consejos de Salarios son órganos de integración tripartita creados por Ley 10.449 de noviembre de 1943 que mediante el mecanismo del diálogo social, establecen salarios mínimos, categorías y otros beneficios. Asimismo, funcionan como órgano de conciliación y mediación de conflictos colectivos.

<sup>11</sup> Ver texto de la Ley 18.065 en <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18065&Anchor>

<sup>12</sup> Ley N° 15.996 de 17 de noviembre de 1988.

<sup>13</sup> Se denomina régimen “sin retiro” cuando la empleada doméstica se encuentra viviendo en la casa en la que trabaja, en caso que no pernocte en esa vivienda el régimen se denomina “con retiro”.

reintegro efectivo de la licencia correspondiente, tendrá derecho a la indemnización especial prevista en la Ley 11.577 de octubre de 1950.

- Se incorpora mediante el decreto reglamentario, a las trabajadoras domésticas en el sistema de fijación de salarios y categorías con el numeral 21 “Servicio Doméstico” de la clasificación de actividades.
- Por el decreto reglamentario se establece el derecho a alimentación y habitación en el caso de que la modalidad sea “sin retiro”. La alimentación deberá ser sana y suficiente y la habitación deberá ser privada, amueblada e higiénica.
- La capacidad para contratar se establece en 18 años de edad, no obstante el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay podrá autorizar a mayores de 15 años, cuando medien razones fundadas.
- Se establece la potestad del MTSS a través de la Inspección General del Trabajo de vigilar el cumplimiento de la ley. Se prevé la realización de inspecciones domiciliarias con orden expedida por Juzgado competente.

#### ***a.iv Derechos de seguridad social que se incorporan***

A partir de la Ley de trabajo doméstico se incluye a las trabajadoras domésticas en la cobertura de desempleo prevista en el Decreto-Ley Nº 15.180 de agosto de 1981, con esta incorporación el sector cuenta con todas las prestaciones de actividad.

Asimismo, con respecto a la cobertura de salud, se otorga el derecho a optar a las trabajadoras incluidas en el seguro social de enfermedad, por la atención de salud en Instituciones de Asistencia Médica Colectiva o por dependencias del Ministerio de Salud Pública-ASSE<sup>14</sup>.

Relacionado al sistema de salud y protección social, se otorga el beneficio de acceso de las trabajadoras domésticas a las operaciones de ojos gratuitas en el Hospital de Ojos “José Martí”<sup>15</sup>.

#### ***a.v Incorporación a la negociación colectiva***

Como ha sido mencionado, el decreto reglamentario de la Ley de Trabajo Doméstico agrega al sector, como grupo 21 para negociar en los consejos de Salarios. Surge en esta instancia una problemática derivada de la peculiaridad del trabajo doméstico: no existía un referente considerado representativo de la parte empleadora, lo que demoró la convocatoria a la instancia de negociación colectiva. Este escollo fue superado al asumir esta responsabilidad la Liga de Amas de Casa, Consumidores y Usuarios del Uruguay<sup>16</sup>. Salvado este inconveniente, el grupo 21 se reúne en Consejo de Salarios el día 19 de agosto de 2008. En conmemoración de este logro, esa fecha se celebra cada año, como el día de la trabajadora doméstica, pasando a ser un feriado pago.

---

<sup>14</sup> Posteriormente y a partir de la creación del Sistema Nacional Integrado de Salud por Ley 18.211 de diciembre de 2007, se asegura el acceso a servicios integrales de salud a todos los habitantes residentes del país pudiendo estos optar por servicios públicos o privados.

<sup>15</sup> Por convenio de cooperación institucional entre BPS MSP, MIDES, ASSE y PIT- CNT, a partir de setiembre de 2009 se extienden las operaciones de ojos gratuitas a trabajadores dependientes y no dependientes de menores ingresos, activos, afiliados al B.P.S. En convenio anterior fueron beneficiarios los jubilados y pensionistas de menores ingresos.

<sup>16</sup> Se trata de una organización no gubernamental que, entre otras reivindicaciones promueven el acceso a la jubilación de aquellas mujeres que prueben haberse dedicado exclusivamente al trabajo en el hogar.

El 10 de noviembre de 2008 se suscribe el primer convenio colectivo del sector “Servicio Doméstico”<sup>17</sup>. Los términos convenidos fueron sobre vigencia y oportunidad de los ajustes salariales (con vigencia del 1° de noviembre de 2008 al 30 de junio de 2010), el establecimiento de salarios mínimos, gratificación extraordinaria (por única vez), establecimiento de primas por antigüedad, establecimiento de indemnización por despido parcial, compensación adicional por traslado, pago de horas extras, entre otros.

Cabe destacar que también se acordaron términos que intentan contemplar las particularidades del sector, con especial atención en la problemática referida a la informalidad. En este sentido, se acuerda trabajar en conjunto en procura de la formalización y la regulación. En lo atinente a la profesión, se acuerda brindar por ambas partes, un ambiente de trabajo en condiciones dignas y libres de acoso moral y sexual. Asimismo, se reafirma el respeto por el principio de igualdad de oportunidades de trato y de equidad en el trabajo, sin distinción o exclusión por motivos de sexo, raza, color, orientación sexual, credo, etc., de acuerdo a las disposiciones internacionales.

En diciembre de 2010 se suscribe el segundo convenio colectivo con vigencia para los ajustes salariales, desde el 1° de julio de 2010 hasta el 31 de diciembre de 2012. Entre otros acuerdos, se establecen salarios mínimos y ajustes salariales por franjas de remuneración favoreciendo a las trabajadoras con menores salarios. Por concepto de trabajo nocturno (nocturnidad), se fija una compensación del 15 % del salario base. Se establece la obligación del empleador de pagar el salario completo cuando no se convoque a la trabajadora de acuerdo a lo acordado. Se comprometen las partes a conformar una Comisión Tripartita de Salud Laboral para las trabajadoras domésticas.

En abril de 2013 se suscribe el tercer convenio colectivo con vigencia para los ajustes salariales, a partir del 1° de enero de 2013 y hasta el 31 de diciembre de 2015. En el mismo se establece salarios mínimos y ajustes salariales fijándose porcentajes según franjas. Se crea una partida especial por presentismo. Se acuerda comenzar a trabajar en la definición de las categorías y del contrato de trabajo del sector. Se destaca el interés en que se cumpla cabalmente la ley 17.242 sobre el uso de licencia con goce para la realización de estudios preventivos de cáncer génito-mamario. Las partes declaran su interés en participar de instancias de capacitación que puedan organizarse a partir de los avances del Sistema Nacional de Cuidados.

### ***b. Recientes avances en ampliación de derechos***

Retomando lo citado en el párrafo anterior, se destaca la creación de la prima por presentismo por “asistencia perfecta”. Consiste en el pago de un 25% más sobre el medio aguinaldo si la trabajadora no ha faltado en el período considerado. Se trata de un plus que incrementa los ingresos de este colectivo, mejorando su situación. Esta partida se incluye en la prefacturación que envía el BPS al domicilio del empleador/ra. Si no correspondiera este pago debido a que no se cumplió con la “asistencia perfecta”, el empleador/a debe comunicar al BPS a través de un sencillo trámite en página web o por correo electrónico. Esta acción, que facilita el trámite, favorece la inclusión a la formalización de este grupo de trabajadoras.

A partir de enero del año 2014, por convenio entre el Banco de Previsión Social y el Banco de Seguros del Estado, se facilita y abarata el trámite de Seguro de Accidentes de Trabajo

---

<sup>17</sup> El Decreto 670/008 de 22/12/2008 establece que el convenio rigen con carácter nacional a partir del 1° de noviembre de 2008, para todos los empleadores/as y trabajadores/as comprendidas en el sector.

y Enfermedades Profesionales de trabajo doméstico<sup>18</sup>, constituyendo un nuevo avance en la formalización de este colectivo. El convenio tiene por objetivo garantizar el cumplimiento de las obligaciones en la materia, ampliando el número de trabajadoras actualmente amparadas al BSE. Establece que el importe de la póliza de seguro estará incluido en la factura del BPS, no requiriendo trámite alguno de parte del empleador/a. Para los nuevos ingresos la incorporación al seguro se realiza de forma automática. Cabe subrayar que los cambios efectuados significan un seguro más económico para el 85% de los empleadores. Esta acción supuso un incremento de más del doble del número de trabajadoras amparadas por el Seguro de Accidentes de Trabajo, alcanzando a la totalidad de amparadas al BPS.

Asimismo, se procede a la inclusión del nombre de la trabajadora doméstica en la factura de pago de las contribuciones de seguridad social del empleador/a. Esta acción planteada por el Sindicato Único de Trabajadoras Domésticas y la Liga Uruguaya de Amas de Casa, representa un nuevo paso en el proceso gradual de formalización de este colectivo.

Es menester señalar que acompañar las políticas de incorporación de derechos en seguridad social -en este caso- con acciones que faciliten los trámites a los/as implicados/as, constituye una buena práctica de parte de las instituciones que aumenta la posibilidad de éxito de esas políticas.

### ***c. Convenio y recomendación de la OIT***

El 16 de junio de 2011, en la Centésima Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) convocada en Ginebra (Suiza), se aprobó el Convenio 189 sobre el trabajo decente para las trabajadoras y trabajadores domésticos y la Recomendación 201.

En virtud del compromiso de la OIT con la promoción del trabajo decente sobre la base de principios y derechos fundamentales en el trabajo y la justicia social, la Conferencia General decide adoptar diversas proposiciones relativas al mismo. La adopción de las nuevas normas fue el resultado de un proceso que comenzó en marzo de 2008. Se realizaron investigaciones de la legislación y prácticas nacionales así como consultas y debates. Nuestro país tuvo un aporte significativo en el estudio y discusión de la nueva normativa internacional. La delegación uruguaya expuso la experiencia nacional, la que fue tomada en cuenta en el proceso hacia la adopción final del Convenio y de la Recomendación.

Entre otras consideraciones, la Conferencia reconoce la contribución de las trabajadoras domésticas a la economía mundial, estimando su aporte significativo para los y las trabajadoras con responsabilidades familiares y para la transferencia de ingresos dentro de cada país y entre países. Considera que el trabajo doméstico es infravalorado e invisible, realizándolo principalmente mujeres y niñas, muchas veces migrantes y particularmente vulnerables a la discriminación en el empleo y a abusos de los derechos humanos. También recuerda que los convenios y recomendaciones internacionales del trabajo se aplican a todos los trabajadores, incluidos los trabajadores domésticos y que las condiciones particulares en que se efectúa el trabajo doméstico amerita complementar con normas específicas.

---

<sup>18</sup> En cumplimiento con la ley N° 16.074.

### ***c.i Principales aspectos de la normativa internacional***

Teniendo en cuenta la diversidad normativa de los países miembros que se constataron en las investigaciones previas, el Convenio estableció ciertas protecciones mínimas que los mismos deben cumplir.

El Convenio en sus primeros artículos define el trabajo doméstico como aquel que se realiza en un hogar u hogares o para los mismos, en el marco de una relación de trabajo y que se aplica a todos los “trabajadores domésticos” (ya sean hombres o mujeres), con la posibilidad de que el miembro ratificante exceptúe categorías de trabajadores/as que estén comprendidas en otras normativas de protección que sean por lo menos equivalentes.

Con respecto a los principales temas que abordan las disposiciones internacionales se presenta un cuadro comparativo entre ambas normativas<sup>19</sup>.

Como puede observarse las normativas coinciden en muchos aspectos siendo en algunos casos más beneficiosa la uruguaya. Sin embargo aún quedan por resolver algunos aspectos que serían de gran utilidad para los trabajadores como por ejemplo la obligación del empleador de informar al trabajador doméstico de sus condiciones de empleo, preferentemente mediante contrato escrito.

En abril de 2012 el parlamento uruguayo aprueba el convenio internacional 189 por Ley Nº18.899 y en junio del mismo año, en la Centésima primera Conferencia Internacional del Trabajo, Uruguay depositó el documento de ratificación, asumiendo así el compromiso de adaptar su legislación y prácticas nacionales para cumplir con la norma internacional.

---

<sup>19</sup> Se puede acceder al texto del Convenio 189 de OIT en:  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_157833.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_157833.pdf)



<b>COMPARATIVO ENTRE EL CONVENIO N° 189 DE LA OIT Y LA NORMATIVA URUGUAYA</b>		
	<b>CONVENIO N° 189 DE LA OIT</b>	<b>NORMATIVA URUGUAYA</b>
<b>Derechos fundamentales del trabajo</b>	a) Libertad de asociación, libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva. b) Eliminación del trabajo forzoso u obligatorio. c) Abolición efectiva del trabajo infantil. d) Eliminación de la discriminación en materia de empleo	Derechos reconocidos y protegidos por la normativa.
<b>Protección contra el abuso, el acoso y la violencia</b>	Se debe adoptar medidas para asegurar que los trabajadores domésticos gocen de una protección eficaz contra todas las formas de abuso, acoso y violencia.	Ley 18.561 de prevención y sanción del acoso sexual en ámbito laboral y en la relación docente alumno. Convenio colectivo acuerda brindar por ambas partes, un ambiente de trabajo en condiciones dignas y libres de acoso moral y sexual.
<b>Contrato de trabajo</b>	Los trabajadores domésticos deben ser informados sobre sus condiciones de empleo cuando sea posible mediante contratos escritos	No se exige el contrato de trabajo escrito ni para el régimen general ni para el trabajo doméstico.
<b>Condiciones de empleo</b>	a) Descanso semanal mínimo de 24 horas consecutivas. b) El trabajador doméstico debe beneficiarse de un régimen de salario mínimo, donde ese régimen exista.	a) Descanso semanal mínimo de 36 horas consecutivas. b) El artículo 6 de la Ley 18.065 incorpora al servicio doméstico al sistema de Consejos de Salarios
<b>Protección de la seguridad social</b>	Tienen derecho a gozar, por lo menos de las mismas condiciones que los trabajadores en general.	La ley 18.065 establece la aplicabilidad al servicio doméstico de todas las normas del Derecho Laboral y de la Seguridad Social.
<b>Edad mínima de trabajo</b>	Se debe fijar una edad mínima para los trabajadores domésticos, que no puede ser menor a la de los trabajadores en general.	Edad mínima en 18 años para el trabajo doméstico, el INAU puede autorizar el trabajo a partir de los 15 años por razones fundadas.
<b>Inspecciones de trabajo</b>	Los países deben establecer las condiciones bajo las cuales se puede ingresar a un hogar.	La Inspección General de Trabajo y Seguridad Social puede realizar inspecciones domiciliarias si hay presunción de incumplimiento de las normas laborales y cuenta con orden judicial.
<b>Otras medidas relativas al cumplimiento de la aplicación</b>	Adopción de medidas para asegurar el acceso efectivo a los tribunales o a mecanismos de solución de conflictos.	Por convenio con Facultad de Derecho de la Universidad de la República se brinda asesoramiento jurídico a la Liga de Amas de Casa y al SUTD - PIT-CNT.

Fuente: elaborado en base a Bene ( 2012: 119) en Comentarios de Seguridad Social N°36

A modo de cierre de este apartado, es importante señalar que en el plano nacional, la Ley no sólo ha significado un avance en materia de derechos laborales y seguridad social, al equiparar al sector con el resto de los trabajadores; su principal valor radica en que la

lógica de la propia normativa condujo a un progreso en lo que refiere al ejercicio de la ciudadanía, a través de su sindicalización en pos de negociación colectiva.

### 3. Protección Social en el Trabajo Doméstico

En este apartado se analiza información estadística referente a la protección social. En una primera parte, en base a información administrativa del BPS, se observa la evolución de los beneficios de seguridad social asociados a la vida activa -subsido por maternidad, enfermedad y desempleo- intentando encontrar su relación con la promulgación de la Ley. Seguidamente, se presenta la información sobre la evasión y el subregistro que tiene el sector, evaluando las consecuencias sobre la situación de actividad y el futuro de las y los trabajadores. Por último, se analizan algunas características de las pasividades de quienes se jubilaron por aportación doméstica.

#### a. Acceso a beneficios de seguridad social en condición de actividad

En los cuadros 12 y 13 se presentan los beneficios de prestaciones de actividad para el total de ocupados/as registrados en la seguridad social y el dato correspondiente a la rama de actividad de los hogares en calidad de empleadores<sup>20</sup>, en el período 2009 a 2014.

CUADRO 12

#### PRESTACIONES DE ACTIVIDAD, TOTALES Y TRABAJO DOMÉSTICO, 2009-2014 (1) (2)

Año	Maternidad		Enfermedad (3)		Desempleo (3)	
	Totales	Trab.Dom.	Totales	Trab.Dom-	Totales	Trab.Dom.
2009	1.134	95	17.655	963	24.490	723
2010	1.632	116	22.278	1.154	26.153	839
2011	1.507	93	27.995	1323	29.352	1.028
2012	1.460	90	29.029	1.358	32.629	1.163
2013	4.451	251	33.461	1.637	37.352	1.361
2014	4.654	213	37.172	1.859	33.997	1.346

Fuente: BPS - RING de Prestaciones

(1) Datos a diciembre de cada año.

(2) Datos de beneficios con reliquidaciones.

(3) En diciembre 2012 los datos originales de la estadística -que incluye las reliquidaciones por Ley N° 19.003 de 16/11/2012, de cambio de valor de la BPC- se depuraron de dichas reliquidaciones.

Con respecto al subsidio por maternidad, se registran importantes incrementos en los totales a partir del año 2013 (293% en 2013 y 310% en 2014), a los cuales acompaña la actividad doméstica (164% en 2013 y 124% en 2014). Estos incrementos se explican principalmente por la entrada en vigencia el 25 de noviembre de 2013 de la nueva reglamentación del subsidio por maternidad (Ley 19161), la cual entre otras novedosas disposiciones extiende la licencia por maternidad, de 12 a 14 semanas.

En lo que refiere al subsidio por enfermedad, se constata un crecimiento del 111% para el año 2014 en los totales, en tanto el incremento correspondiente a la actividad doméstica es

<sup>20</sup> Correspondiente a la Clasificación Internacional Industrial Uniforme (CIIU) revisión 4.

el 39%. Es dable pensar que en este aumento ha tenido su incidencia la Ley de Trabajo Doméstico así como también el Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS)<sup>21</sup>.

Con respecto al subsidio por desempleo, el número total de subsidios se incrementa en 39% en 2014, en tanto que la rama doméstica presenta un incremento de 86%. Ha sido determinante en este incremento, la ley 18.065 que incorporó el sector doméstico a este beneficio, a partir del año 2007.

### CUADRO 13

#### PRESTACIONES DE ACTIVIDAD, VARIACIÓN ACUMULADA (%), 2009-2014, TOTAL PAÍS (1)(2)

Año	Maternidad		Enfermedad (3)		Desempleo (3)	
	totales	Doméstico	totales	Doméstico	totales	Doméstico
2009	---	---	---	---	---	---
2010	43,9	22,1	26,2	19,8	6,8	16,0
2011	32,9	-2,1	58,6	37,4	19,9	42,2
2012	28,7	-5,3	126,7	51,4	47,2	77,7
2013	292,5	164,2	89,5	70,0	52,5	88,2
2014	310,4	124,2	110,5	93,0	38,8	86,2

Fuente: BPS - RING de Prestaciones.

(1) Datos a diciembre de cada año.

(2) Datos de beneficios con reliquidaciones.

(3) En diciembre 2012 los datos originales de la estadística -que incluye las reliquidaciones por Ley Nº 19.003 de 16/11/2012, de cambio de valor de la BPC- se depuraron de dichas reliquidaciones.

En cuanto a las prestaciones de Asignaciones Familiares (Régimen Común), dirigidas a trabajadores/as cotizantes a la seguridad social con hijos/as o menores a cargo, se observa que la participación de los beneficiarios por afiliación doméstica es de alrededor del 7% en el período estudiado.

La disminución observada en los totales y en el sector doméstico se explica por el trasiego que se produce hacia el nuevo sistema de Asignaciones Plan de Equidad (AFAM-PE) dirigido a hogares en situación de vulnerabilidad, el cual rige a partir de enero de 2008 y tiene como objetivo la extensión de la cobertura y mejora de la suficiencia de los beneficios. Es probable que los hijos/as de las trabajadoras domésticas sean en mayor proporción beneficiarios de AFAM-PE, debido justamente, al perfil de vulnerabilidad social al que se orienta dicho plan.

<sup>21</sup> A partir de enero de 2008 rige el Sistema Nacional Integrado de Salud para la cobertura médica a nivel nacional, introduciendo modificaciones al régimen de amparo de la asistencia médica.

**CUADRO 14**

**BENEFICIOS y GENERANTES DE ASIGNACIONES FAMILIARES, TOTALES Y SERVICIO DOMÉSTICO, 2009-2014, TOTAL PAÍS (1)**

Año	Totales		Servicio Doméstico	
	Beneficiarios	Generantes	Beneficiarios	Benf.Dom./Total (%)
2009	182.047	119.943	12.635	6,9
2010	161.000	108.577	10.964	6,8
2011	135.676	93.893	9.093	6,7
2012	124.806	88.275	8.486	6,8
2013	120.235	86.596	8.329	6,9
2014	111.703	81.429	8.018	7,2
<b>Variación acumulada (%)</b>				
	Beneficiarios	Generantes	Benf. Doméstico	
2009	---	---	---	
2010	-11,6	-9,5	-13,2	
2011	-25,5	-21,7	-28,0	
2012	-31,4	-26,4	-32,8	
2013	-34,0	-27,8	-34,1	
2014	-38,6	-32,1	-36,5	

Fuente: Banco de datos AEA - AGSS –BPS  
(1) Datos a diciembre de cada año.

Las distintas prestaciones analizadas en este apartado, tienen como condición para su acceso el estar aportando a la seguridad social. La evasión y el subregistro de quienes trabajan en el sector, es un problema persistente que obstaculiza la efectivización de derechos laborales consagrados formalmente, como veremos en la siguiente sección.

**b. Afiliaciones, evasión y subregistro**

Con respecto a los recursos que ingresan al sistema de seguridad social por IVS (aportes personales y patronales) que se presentan en el cuadro 15, se observa que las variaciones acumuladas en la aportación doméstica son mayores que las variaciones en el total. Mientras la recaudación por todos los sectores de aportación se incrementa en 48%, el incremento correspondiente al servicio doméstico fue de 83% en el año 2014 con respecto al año 2009. Este incremento se debe por un lado, al aumento del número de afiliaciones; por otro, al crecimiento salarial ocurrido en el sector como resultado de la negociación colectiva en los Consejos de Salarios.

**CUADRO 15**

**RECURSOS DE INVALIDEZ, VEJEZ Y SOBREVIVENCIA, 2009-2014 (1)**

Año	Doméstica	Var. acumulada(%)	Total sectores de afiliación	Var. acumulada(%)
2009	29.617.158	---	2.321.580.076	---
2010	34.122.180	15,2	2.559.171.739	10,2
2011	43.364.213	46,4	2.806.305.858	20,9
2012	40.673.494	37,3	2.893.017.420	24,6
2013	48.850.586	64,9	3.076.612.270	32,5
2014	54.269.303	83,2	3.427.137.835	47,6

Fuente: Boletín Estadístico (2015), AEA - AGSS -BPS

(1) Expresado en valores constantes - U\$S promedio año 2014. Base IPC promedio año 2014.

El cuadro 16 muestra la evolución de los puestos cotizantes totales y la correspondiente al sector doméstico.

El total de cotizantes se incrementó en 17% con respecto al año 2009, en tanto que la afiliación doméstica tuvo un incremento del 25%, alcanzando la cantidad de 68.402 puestos en el año 2014.

**CUADRO 16**

**EVOLUCIÓN DEL TOTAL DE PUESTOS COTIZANTES Y DEL SECTOR AFILIACIÓN DOMÉSTICA (PROMEDIOS ANUALES)**

Año	Total cotizantes	Var. acum. (%)	Af. doméstica	Var. acum.(%)
2009	1.266.259	---	54.618	---
2010	1.329.109	5,0	57.403	5,1
2011	1.388.233	9,6	61.024	11,7
2012	1.440.521	13,8	64.381	17,9
2013	1.464.054	15,6	66.531	21,8
2014	1.477.130	16,7	68.402	25,2

Fuente: Boletín estadístico 2015 AEA-AGSS-BPS en base a Consolidados mensuales de ATyR

No obstante el aumento de los cotizantes y los recursos provenientes de la aportación doméstica, la evasión en el sector (y la consiguiente precariedad a la que se ven expuestas las trabajadoras) es un problema persistente. El cuadro 17 muestra el porcentaje de evasión comparando los años 2012 y 2013. En el total de los sectores la evasión se redujo del 19,45% a 18,67%. En el sector doméstico, a pesar de haber descendido con respecto al año anterior, el porcentaje de evasión resulta ser el más considerable: 51,75% en 2012 y 48,32% en 2013. Esta información es de vital importancia en tanto indicador objetivo de la precariedad del empleo. La informalidad limita las posibilidades de acceso a las prestaciones de actividad, condenando a un alto porcentaje de las trabajadoras a no contar con subsidio de maternidad, enfermedad o desempleo. Asimismo, representa un problema serio para el futuro de estas trabajadoras en tanto obstaculiza las posibilidades de acceso a jubilaciones en la vejez. La situación evidencia la distancia existente entre la consagración formal de los derechos y la efectivización "real" de los mismos (Mesa Lago y Bertranou, 1998).

**CUADRO 17**

**PORCENTAJE DE EVASIÓN POR SECTOR DE AFILIACIÓN, COMPARATIVO  
AÑOS 2012-2013**

<b>Sector de Afiliación</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
Doméstico	51,75	48,32
Industria y Comercio	18,71	18,37
Construcción	26,67	25,92
Totales	19,45	18,67

Fuente: Bene, N. *Evolución de Puestos de Trabajo Año 2013* en Comentarios de Seguridad Social Nº 46, Cuarto trimestre 2014.

En trabajos anteriores<sup>22</sup> hemos visto que estos porcentajes vienen disminuyendo en el período 2005 - 2012, probablemente como resultado de las distintas acciones que se vienen llevando adelante para abordar el problema. Existen políticas concretas que se vienen aplicando y han dado como resultado mejoras en cuanto a esta disminución.

Se han desarrollado campañas de sensibilización y difusión de la Ley y los derechos que incorpora, desde diferentes organismos estatales (BPS, MTSS, MIDES), en coordinación con el SUTD/PIT-CNT y la Liga de Amas de Casa. Asimismo por convenio del BPS con Facultad de Derecho de la Universidad de la República se brinda asesoramiento jurídico a la Liga de Amas de Casa y al SUTD - PIT-CNT, financiado por el instituto de seguridad social uruguayo. Como fruto de esta experiencia, se concreta el *Manual de Buenas Prácticas. Trabajadoras y Empleadoras de Servicio Doméstico*<sup>23</sup>.

Un dato complementario al de la evasión en el sector, que contribuye a dar una idea más completa de la precariedad del empleo, es el estudio del subregistro a la seguridad social, es decir el aporte a la seguridad social por un monto menor al salario percibido (cuadro 18). Al analizar la información proveniente de la ECH, si bien se observa una tendencia descendente, se constata que para el año 2014 el 16,7% de las trabajadas domésticas asalariadas privadas que aportan a la seguridad social, no lo hacen por la totalidad del salario. Si se observa el mismo dato para los/as ocupados/as en general, el porcentaje asciende al 5,9% y al 5,6% para las ocupadas femeninas. Esto muestra una mayor precariedad en las trabajadoras domésticas frente al resto de las personas ocupadas. Este subregistro en la seguridad social representa un problema a futuro para quienes se emplean en el sector en estas condiciones, dado que sus aportes para las jubilaciones son menores, lo que podría determinar un menor ingreso en la vejez.

<sup>22</sup> Trabajo del mismo nombre disponible en Comentarios de Seguridad Social Nº43 al cual se actualiza en este número.

<sup>23</sup> El mismo fue editado por OIT y BPS en forma conjunta, en coordinación con el SUTD, la Liga de Amas de Casa y el MTSS. El material "contiene información sistematizada, unificada y comprensible, con el objetivo de facilitar a trabajadoras y empleadoras de servicio doméstico desarrollar las relaciones de empleo dentro del marco jurídico vigente en nuestro país".

**CUADRO 18**

**EVOLUCIÓN DEL SUBREGISTRO A LA SEGURIDAD SOCIAL EN TRABAJADORES/AS DOMÉSTICOS, OCUPADOS/AS Y OCUPADAS FEMENINAS, AÑO 2006 AL 2014, TOTAL PAÍS<sup>24</sup> (%).**

	<b>Trabajadores/as Dom.</b>	<b>Total de ocupados/as</b>	<b>Ocupadas Femeninas</b>
2006	22,6	9,3	9,4
2007	23,5	9,5	9,9
2008	26,2	10,4	10,3
2009	22,5	9,2	9,7
2010	21,7	9,3	9,4
2011	21,5	7,9	8,0
2012	18,1	7,5	7,6
2014	16,7	5,9	5,6

Fuente: Elaboración propia en base a Microdatos de la ECH

### **c. Prestaciones de IVS**

A fin de completar el análisis, se realiza en esta sección una aproximación a algunas características de las jubilaciones, en el entendido de que se trata de un elemento central de la seguridad social y la inclusión social. Se ofrece en primer lugar, en base a información proveniente del BPS, la evolución de las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivencia (IVS), las altas de jubilación por afiliación y el importe promedio de altas de jubilaciones por afiliación. Seguidamente, se presenta un análisis del tipo de prueba utilizado para el acceso a la prestación, esto último, íntimamente relacionado con el problema de la evasión.

El cuadro 19 presenta las jubilaciones por afiliación y la evolución de las mismas. La estructura aplicada a las cantidades muestra que la afiliación Doméstica ronda el 9% del total.

Se observan incrementos en todas las afiliaciones. La afiliación Doméstica presenta el mayor aumento (el 27% con respecto al año 2009). Estas variaciones estarían reflejando los resultados de la aplicación de la Ley 18.395 de flexibilización de acceso a las jubilaciones. Esta ley entre otras disposiciones, reduce para la jubilación común los años de aportación de 35 a 30 y para la jubilación por edad avanzada reduce la edad de acceso de 70 a 65 años, aunque condicionado a más años de servicio. Además, en relación a las mujeres trabajadoras, permite computar un año de aporte por hijo nacido vivo o adoptado hasta un máximo de cinco. Dada las características del sector doméstico en cuanto a su feminización y precariedad en el empleo, podemos pensar que dicha ley ha jugado un papel importante con respecto al acceso jubilatorio de este sector.

<sup>24</sup> Los datos sobre sub-registro a la seguridad social fueron contruidos en base a las preguntas: *¿Aporta a una caja de jubilaciones por este trabajo?* y *¿Aporta por la totalidad del salario en esa ocupación?*, esta última solo se aplica para asalariados/as privados/as por lo que la información presentada son para trabajadores/as domésticos/as en condición de asalariadas/os privadas/os, para ocupados/as y ocupadas femeninas en condición de asalariadas privadas.

**CUADRO 19**

**EVOLUCION DE JUBILACIONES POR TIPO DE AFILIACIÓN, 2009-2014, TOTAL PAÍS (1)**

Año	Ind y Com	Var Ac (%)	Civil	Var Ac (%)	Escolar	Var Ac (%)	Rural	Var Ac (%)	Dom.	Var Ac (%)
2009	194.721	---	57.711	---	22.368	---	66.210	---	32.392	---
2010	204.598	5,1	57.943	0,4	22.921	2,5	69.570	5,1	35.852	10,7
2011	211.881	8,8	58.846	2,0	23.542	2,7	71.290	7,7	38.128	17,7
2012	216.512	11,2	61.522	6,6	24.131	2,5	72.149	9,0	39.298	21,3
2013	220.742	13,4	62.906	9,0	24.527	1,6	72.702	9,8	40.156	24,0
2014	225.674	15,9	63.771	10,5	24.735	0,8	73.289	10,7	41.086	26,8

Fuente: Boletín Estadístico (2015), AEA- AGSS –BPS

(1) Número de prestaciones a diciembre de cada año.

En el caso de las pensiones de sobrevivencia (cuadro 20), la participación de la afiliación Doméstica se ubica en el entorno del 1%.

En cuanto a las variaciones, se constata que el número de pensiones de sobrevivencia verifica una variación acumulada decreciente en casi la totalidad de las afiliaciones. La excepción corresponde a la afiliación doméstica, la cual se incrementa en un 11% con respecto al año 2009.

La disminución de las pensiones en general, está asociada al efecto demográfico de la mortalidad, y a la derogación de Leyes y Decretos de diferentes períodos (con beneficios de por vida), cuyas prestaciones van desapareciendo al no tener reposición (Brovia; 2011 en Comentarios de Seguridad Social N°30). El incremento de las pensiones domésticas, por su parte, puede estar asociado al aumento de cotizantes del sector y a la Ley de reforma de las jubilaciones de setiembre de 1995, por la cual los varones también adquieren derecho a pensión.

**CUADRO 20**

**EVOLUCIÓN PENSIONES DE SOBREVIVENCIA POR TIPO DE AFILIACIÓN, 2009-2014, TOTAL PAÍS (1)**

Año	Industria y Comercio	Civil	Escolar	Rural	Domestico					
	Var. Ac (%)	Var. Ac (%)	Var. Ac (%)	Var. Ac (%)	Var. Ac (%)					
2009	141.905	---	64.985	5.517	53.818	2.440				
2010	142.050	0,1	64.344	-1,0	5.546	0,5	53.332	-0,9	2.481	1,7
2011	141.556	-0,2	63.511	-2,3	5.527	0,2	52.877	-1,7	2.514	3,0
2012	140.572	-0,9	62.323	-4,1	5.483	-0,6	52.266	-2,9	2.536	3,9
2013	139.980	-1,4	61.480	-5,4	5.458	-1,1	51.762	-3,8	2.627	7,7
2014	139.387	-1,8	60.280	-7,2	5.421	-1,7	51.135	-5,0	2.700	10,7

Fuente: Boletín Estadístico (2015), AEA- AGSS –BPS

(1) Número de prestaciones a diciembre de cada año.



En relación a las altas de jubilaciones<sup>25</sup> (cuadro 21), se constata que las correspondientes a todas las afiliaciones se han incrementado en 8% en el año 2014 con respecto a 2009, mientras la afiliación doméstica<sup>26</sup> luego de presentar un importante incremento en 2010 (45%), decrece en -22% en 2014. Es altamente posible que los incrementos observados, tanto para totales como para la afiliación doméstica, estén relacionados con la aplicación de la Ley 18.395 de flexibilización de acceso a las jubilaciones. Con respecto a la variación negativa de la afiliación doméstica, se debe considerar que los datos absolutos son bajos con respecto a las altas totales, por lo cual el efecto de la ley de flexibilización que provoca incrementos notorios en 2009 y 2010, se transforma en decrementos para los siguientes años. Sin perjuicio de lo cual sería interesante seguir explorando otros factores que puedan estar incidiendo.

**CUADRO 21**

**ALTAS ANUALES DE JUBILACIONES TOTALES Y AFILIACIÓN DOMÉSTICA, 2009-2014 (1)**

	Totales		Af. Doméstica	
		Var. Acumulada		Var. Acumulada
2009	24.618	---	3.154	---
2010	33.114	34,5%	4.583	45,3%
2011	30.903	25,5%	3.670	16,4%
2012	29.503	19,8%	2.717	-13,9%
2013	24.866	1,0%	2.186	-30,7%
2014	26.642	8,2%	2.456	-22,1%

Fuente: BPS - CEDES de Prestaciones

(1) Altas puras (sin reformas) de jubilación.

Un elemento interesante de analizar es el importe promedio de las jubilaciones según afiliación (cuadro 22). Las jubilaciones constituyen una de las fuentes fundamentales de seguridad económica de las personas mayores, protegiendo a esta población del riesgo de pérdida de ingresos en la vejez. La información analizada muestra que, si bien los promedios de jubilaciones de afiliación doméstica se incrementan al igual que el resto de las afiliaciones, se mantiene una brecha entre esta afiliación y el resto. Siendo el promedio de jubilaciones totales de 14.600 pesos uruguayos en el año 2014, el de las jubilaciones domésticas representa el 53% de este total. Esta característica en las jubilaciones es el resultado de las condiciones a las que están sujetas las trabajadoras domésticas durante su vida activa y que se prolonga en la pasividad, materializándose en la jubilación. Los menores ingresos que perciben frente a otros colectivos de trabajadores, los altos índices de informalidad y el significativo porcentaje de trabajadoras que aporta por un valor menor al salario confluyen para tornar precaria la seguridad de estas personas en la vejez.

<sup>25</sup> Se designa como *alta*, a la primera liquidación de una prestación en curso de pago.

<sup>26</sup> Los datos de afiliación doméstica corresponden a las altas jubilatorias cuya última aportación fue doméstica. Esto significa que no necesariamente los años de servicio que componen la causal fueron todos realizados en la misma afiliación.

**CUADRO 22**

**PROMEDIO DE INGRESOS DERIVADOS DE JUBILACIONES POR TIPO DE AFILIACIÓN, 2009-2014 (1)**

	Totales	Industria y Comercio	Civil	Escolar	Rural	Doméstica
2009	12.231	11.423	19.172	26.171	6.796	6.211
2010	12.646	11.882	20.026	27.211	7.113	6.507
2011	12.885	12.131	20.413	27.462	7.383	6.741
2012	13.654	12.795	21.674	28.706	7.885	7.183
2013	14.130	13.238	22.429	29.418	8.186	7.456
2014	14.610	13.711	23.191	30.189	8.498	7.746

**BRECHA DE INGRESOS DERIVADOS DE JUBILACIONES CON RESPECTO A AFILIACIÓN DOMÉSTICA**

2014	53,0	56,5	33,4	25,7	91,1	---
------	------	------	------	------	------	-----

Fuente: Elaborado en base a datos de Boletín Estadístico (2015), AEA- AGSS –BPS  
 (1) Valores constantes por IPC en base dic. de 2014

Una última característica a observar es el tipo de prueba utilizada para el acceso a la jubilación. El régimen de jubilaciones actual de Uruguay prevé la posibilidad de acreditar por distintos mecanismos los años de servicios requeridos para el acceso a las causales jubilatorias. La prueba testimonial es uno de esos mecanismos, está previsto para reconocer los años anteriores a la implementación de la Historia Laboral si no estuvieran documentados<sup>27</sup>. Por ello, indagar acerca de los tipos de prueba utilizada para las altas jubilatorias ofrece datos valiosos para aproximarnos a la precariedad laboral a la que se han enfrentado históricamente los/as trabajadores/as domésticas/os, expresada en este caso en la no documentación de sus actividades laborales.

Si se analizan los datos correspondientes al empleo de prueba testimonial en el total de altas jubilatorias (Cuadro 23), se constata que para el año 2014 el 20% de las jubilaciones utilizó este mecanismo para el acceso al beneficio.

<sup>27</sup> A partir del 01/04/1996, a raíz de la ley 16.713 de reforma previsional, comienza a regir la Historia Laboral, que consiste en el registro nominado de información relativa a las actividades laborales de todos los trabajadores en el Uruguay (dependientes y no dependientes) amparados por el BPS. Es obligación del empleador presentar la información para los registros de la historia laboral.

CUADRO 23

**ALTAS ANUALES DE JUBILACIONES (1) (2) POR SEXO, SEGÚN PRUEBA TESTIMONIAL, 2012-2014**

	Total de altas			Hombres			Mujeres		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014
<b>SI</b>	6.561 <b>22,2%</b>	5.624 <b>22,6%</b>	5.399 <b>20,3%</b>	2.319 <b>15,3%</b>	2.189 <b>17,1%</b>	2.068 <b>15,7%</b>	4.242 <b>29,5%</b>	3.435 <b>28,5%</b>	3.331 <b>25,0%</b>
<b>NO</b>	22.942 <b>77,8%</b>	19.242 <b>77,4%</b>	21.164 <b>79,7%</b>	12.824 <b>84,7%</b>	10.608 <b>82,9%</b>	11.145 <b>84,3%</b>	10.118 <b>70,5%</b>	8.634 <b>71,5%</b>	10.019 <b>75,0%</b>
<b>Total</b>	29.503 <b>100%</b>	24.866 <b>100%</b>	26.563 <b>100%</b>	15.143 <b>100%</b>	12.797 <b>100%</b>	13.213 <b>100%</b>	14.360 <b>100%</b>	12.069 <b>100%</b>	13.350 <b>100%</b>

Fuente: Elaborado por AEA en base a CEDES de Prestaciones - BPS.

- 1) Sin reforma
- 2) Leyes 16.713 y 18.395

Al desglosar la información por sexo, se observa que el porcentaje de mujeres que accede a la jubilación empleando prueba testimonial es mayor (25%) al de hombres (16%). Esto puede explicarse por las características de la inserción femenina en el mercado de empleo, muchas veces segregada a los sectores informales de la economía y marcada por la desprotección social.

Los datos correspondientes a la afiliación doméstica, muestran cómo se acentúa la desprotección social para estas trabajadoras, con un porcentaje de altas que utilizan prueba testimonial significativamente mayor para todos los años analizados (51%, 49% y 40,8%) al que se registra para el total de altas (22,2%, 22,6% y 20,3%) y para las altas femeninas (29,5%, 28,5% y 25,0%).

CUADRO 24

**ALTAS ANUALES DE JUBILACIONES DE AFILIACIÓN DOMÉSTICA, SEGÚN PRUEBA TESTIMONIAL, 2012-2014**

	2012	2013	2014
<b>SI</b>	1.376 <b>51%</b>	1.061 <b>49%</b>	999 <b>40,8%</b>
<b>NO</b>	1.341 <b>49%</b>	1.125 <b>51%</b>	1.451 <b>59%</b>
<b>TOTAL</b>	2.717 <b>100%</b>	2.186 <b>100%</b>	2.450 <b>100%</b>

Fuente: Elaborado por AEA en base a CEDES de Prestaciones – BPS

## 4. Consideraciones finales

En este estudio se ha mostrado cómo, un sector trabajador especialmente vulnerable, constituido en su amplia mayoría por mujeres, ha logrado el reconocimiento normativo de sus derechos, los cuales se equiparan al del resto de los trabajadores/as.

En Uruguay, este proceso de reconocimiento normativo se da en el marco de una reinstitucionalización de las políticas públicas de género en el país. Significó, como se ha dicho, un logro en tanto reconocimiento normativo de un grupo de trabajadoras hasta el momento con menor grado de protección. Al mismo tiempo, representó un progreso en el ejercicio de la ciudadanía y el empoderamiento de las trabajadoras del sector, al habilitar el fortalecimiento del movimiento sindical y la negociación colectiva.

En el plano internacional también se han alcanzado logros significativos a partir de la aprobación del Convenio 189 sobre Trabajadoras y Trabajadores Domésticos. Nuestro país ha sido el primero en ratificarlo en junio de 2012, con la segunda validación en setiembre de 2013 realizada por Filipinas, dicho Convenio entró en pleno vigor, lo que significa un adelanto para el trabajo decente de decenas de millones de trabajadoras y trabajadores en el mundo.

No obstante los avances consagrados por la Ley, aún queda mucho por hacer. El análisis descriptivo de la situación del sector en el país, evidencia la vulnerabilidad de quienes participan de esta fuerza de trabajo, caracterizado por los menores ingresos y la mayor incidencia de pobreza.

Si bien se ha observado un progreso en la incorporación al mercado formal, aún existe un importante déficit de trabajo decente en el sector. Los indicadores de precariedad laboral muestran que la evasión en este grupo de trabajadores/as es significativamente mayor que en el resto de los ocupados/as, lo que evidencia la existencia de una brecha entre los derechos consagrados formalmente y el ejercicio real de los mismos. El logro normativo no ha alcanzado a cubrir a un importante número de trabajadoras a pesar de los esfuerzos realizados a través de campañas de sensibilización y fiscalización.

El desafío de aquí en más es avanzar en el cumplimiento de la normativa. El camino transitado demuestra que esto demanda creatividad a la hora de implementar las políticas, acompañando el dictado de normativa con el desarrollo de buenas prácticas que favorezcan y faciliten la inclusión en la formalización. En la medida en que se progrese en la consecución de esta meta, el trabajo doméstico remunerado, principal forma de conciliación entre vida familiar y vida laboral para muchas familias, podrá ser también una fuente de autonomía económica para quienes participan de esta fuerza laboral, al convertirse en un trabajo decente.

## 5. Bibliografía

- **AEA- AGSS- BPS** (2011) Boletín Estadístico. BPS. Uruguay.
- **Batthyány, K y Montaña, S** (Coord) (2012) *Construyendo autonomía. Compromisos e indicadores de género*. Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- **Bene, N** (2015) “Evolución de puestos cotizantes en el Servicio Doméstico” en *Comentarios de Seguridad Social N°47*, AGSS - BPS. [en línea ] Disponible en URL: [http://www.bps.gub.uy/bps/file/9423/1/47\\_evolucion\\_de\\_puestos\\_cotizantes\\_en\\_el\\_servicio\\_domestico\\_bene\\_nicolas.pdf](http://www.bps.gub.uy/bps/file/9423/1/47_evolucion_de_puestos_cotizantes_en_el_servicio_domestico_bene_nicolas.pdf) [Último acceso: Julio 2015]
- \*\*\*\*\* (2012) “Trabajo Doméstico, características y normativa” en *Comentarios de Seguridad Social N°36*, AGSS - BPS. [en línea ] Disponible en URL: <http://www.bps.gub.uy/bps/file/1409/1/trabajo-domestico-caracteristicas-y-normativa-bene-junio-2012.pdf> [Último acceso: Julio 2015]
- **Brovia, M** (2011) “Evolución de las pensiones de sobrevivencia, período 2004-2010” en *Comentarios de Seguridad Social N°30*, AGSS - BPS. [en línea ] Disponible en URL: <http://www.bps.gub.uy/bps/file/1488/1/evolucion-de-laspensiones-de-sobrevivencia-periodo-2004-2010-m.-brovia.pdf> [Último acceso: Julio 2015]
- **Camerosano N y Colombo C**, (2013) “Evasión en puestos de trabajo” en *Comentarios de Seguridad Social N° 41*, AGSS – BPS [en línea ] Disponible en URL: [http://www.bps.gub.uy/innovaportal/file/7121/1/41\\_evasion\\_en\\_puestos\\_de\\_trabajo\\_camerosano\\_y\\_colombo.pdf](http://www.bps.gub.uy/innovaportal/file/7121/1/41_evasion_en_puestos_de_trabajo_camerosano_y_colombo.pdf) [Último acceso: noviembre de 2013]
- **Colombo, C** (2012) Altas de jubilación de los años 2002 al 2011 en *Comentarios de Seguridad Social N°35*, AGSS - BPS. [en línea ] Disponible en URL: <http://www.bps.gub.uy/1413/articulos-separados.html#> [Último acceso: Julio 2015]
- **CTIOTE** (2011) Comisión Tripartita para la Igualdad de Oportunidades y Trato en el Empleo, Memoria de sus orígenes y primeros años de actuación.
- **HIRATA, E y KERGOAT, D** (2007) “Nuevas configuraciones de la división sexual del trabajo.” en *Cuadernos de Pesquisa*, v. 37, n. 132, set./dez. Pp 595-609.
- **INE** (2015) Estimación de la pobreza por el método del ingreso. [en línea ] Disponible en URL: <http://www.ine.gub.uy/biblioteca/pobreza/Pobreza%202014/Informe%20Pobreza%202014.pdf> [Último acceso: Julio 2015]
- **Mesa Lago, C y Bentrano, F** (1998): *Manual de Economía de la Seguridad Social en América Latina*. CLAEH, Uruguay.
- **OIT - PNUD** (2009) Trabajo y familia, hacia nuevas formas de conciliación con responsabilidad social. [en línea ] Disponible en URL: [http://www.ilo.org/gender/Informationresources/Publications/WCMS\\_111376/lang-es/index.htm](http://www.ilo.org/gender/Informationresources/Publications/WCMS_111376/lang-es/index.htm) [Último acceso: Julio 2015]
- **OIT** (2013) Manual de Buenas Prácticas. Trabajadoras y Empleadoras de servicio doméstico. [en línea] Disponible en URL: [http://www.bps.gub.uy/innovaportal/file/7032/1/manual\\_trabajadoras\\_y\\_empleadoras\\_servicio\\_domestico.pdf](http://www.bps.gub.uy/innovaportal/file/7032/1/manual_trabajadoras_y_empleadoras_servicio_domestico.pdf)

### Artículos de Prensa:

- Portal 180 de 19-10-2012, *Hay sindicalistas y políticas que no registran a sus domésticas*. Disponible en <http://www.180.com.uy/articulo/13418> [Último acceso: Julio 2015]
- Conferencia de prensa y videoconferencia. *Día de la trabajadora doméstica*. Disponible en URL: [http://actrav-courses.itcilo.org/es/a2-05069/a2-05069-resources/materiales-semana-de-estudio-en-madrid/uruguay/videoconferencia-murro-2011/at\\_download/file](http://actrav-courses.itcilo.org/es/a2-05069/a2-05069-resources/materiales-semana-de-estudio-en-madrid/uruguay/videoconferencia-murro-2011/at_download/file) [Último acceso: Julio 2015]
- Radio El Espectador. Inspección General del Trabajo realiza operativo para "revertir informalidad" del servicio doméstico. Disponible en [http://www.espectador.com/1v4\\_contenido.php?id=218511&sts=1](http://www.espectador.com/1v4_contenido.php?id=218511&sts=1) [Último acceso: Julio 2015]

# **ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS AL CUMPLIRSE UN AÑO DE LA APLICACIÓN DE LA LEY 19.162**

Cr. Alex Fernandez Just





## **ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS AL CUMPLIRSE UN AÑO DE LA APLICACIÓN DE LA LEY 19.162**

Cr. Alex Fernandez Just  
Asesoría Económica y Actuarial  
Julio 2015

### **1. Introducción**

A partir del 1° de febrero de 2014, entró en vigencia la ley 19.162, que permite a los afiliados que reúnen ciertos requisitos, la revocación de opciones que efectuaron en el marco del régimen jubilatorio de la ley 16.713.

Previo a la revocación de estas opciones le ley 19.162 obliga a un asesoramiento por parte del Banco de Previsión Social (BPS), por lo que a partir de febrero del año 2014 el BPS comienza a agendar los asesoramientos que se realizarían a partir de marzo de 2014.

En este documento analizaremos las características de los afiliados que optaron por revocar.

El documento está compuesto de un primer capítulo en el que se desarrolla el marco normativo, un segundo capítulo que analiza la población objetivo de cada una de las opciones de revocación, un tercer capítulo en el que se desarrolla la evolución de los asesoramientos realizados por BPS, un cuarto capítulo en el que se analiza el perfil de los afiliados que revocaron sus opciones y finalmente un último capítulo en el que se exponen consideraciones finales.

## 2. Opciones de revocación

En este capítulo se resumen los aspectos fundamentales para entender las distintas opciones de la ley 16.713 a revocar y los procesos de asesoramiento estipulados en la ley 19.162.<sup>1</sup>

La ley 16.713 creó un nuevo sistema previsional denominado “régimen mixto”<sup>2</sup> para todas las personas menores de cuarenta años al 30 de Abril de 1996 o aquellas personas que con posterioridad a dicha fecha ingresen al mercado de trabajo en actividades comprendidas por el BPS. (Art 2° Ley 16.713)

Mientras que los afiliados al BPS que al 30 de abril de 1996 cuenten con **cuarenta o más años** de edad cumplidos y no configuren causal jubilatoria al 31 de diciembre de 1996 estarán **comprendidos en el régimen de transición**, salvo que realicen la opción prevista por el artículo **65** de la **ley 16.713** que permite **optar por el régimen mixto** dentro del plazo de ciento ochenta días a partir del 30 de abril de 1996.

La ley 19162 en su **artículo 1°** habilita la revocación de la opción prevista por el artículo **65 de la ley 16.713** por lo que aquellos afiliados al régimen mixto que optaron en forma voluntaria por entrar al mismo sin estar obligados a hacerlo podrán revocar dicha opción y volver al régimen de transición.

La otra posibilidad de revocación está asociada al **artículo 8°** de la **ley 16.713** que establece la distribución de los aportes entre el régimen solidario y el régimen de ahorro individual. La distribución de aportes entre ambos sistemas varía en función si se realizó o no la opción del artículo 8 y el nivel salarial del afiliado. La opción impacta en el sueldo a considerar para el cálculo del sueldo básico jubilatorio en el régimen solidario y el monto transferido al régimen de ahorro a la cuenta individual del afiliado.

El **artículo 2°** de la **ley 19.162** permite revocar en forma retroactiva el **artículo 8°** de la **ley 16.713**, impactando en la distribución pasada y futura de aportes de ambos sistemas.

### 2.1. Revocación del artículo 1°

En el artículo 1° de la ley 19.162 se establece la opción de revocar en forma retroactiva la opción de pertenecer al régimen mixto para aquellos que no estaban obligados a dicho régimen.

Para estar comprendido dentro del **artículo 1°** de la ley 19.162 los afiliados deben cumplir:

<sup>1</sup> En el documento realizado por Bene (2014) se expone detalladamente las consecuencias de la ley 19.162.

<sup>2</sup> “(Régimen mixto). El sistema previsional que se crea, se basa en un régimen mixto que recibe las contribuciones y otorga las prestaciones en forma combinada, una parte por el régimen de jubilación por solidaridad intergeneracional y otra por el régimen de jubilación por ahorro individual obligatorio.” (Art 4° Ley 16.713)

- Al 1° de Abril de 1996 contar con cuarenta o más años.
- Les correspondiera el régimen de transición y optaron por el régimen mixto en forma voluntaria.

Así que estas personas podrán dejar sin efecto la incorporación al régimen mixto y volver al régimen de transición, en forma retroactiva a la fecha en que realizaron la opción, siempre que no estén jubilados. Para realizar la revocación se debe contar previamente con el asesoramiento realizado por el BPS y a partir de dicho asesoramiento se cuenta con un plazo de **90 días** para hacer efectiva la opción de revocación. Cabe resaltar que se cuenta con hasta **dos** instancias de asesoramiento y para revocar por el **artículo 1°** se debe iniciar el trámite de asesoramiento antes del **31 de enero de 2016**.

Ejercer la opción del **artículo 1°** de la ley 19.162 implica:

- Cambiar de régimen del régimen mixto al **régimen de transición**
- La Administradora del Fondo de Ahorro Previsional (AFAP) debe transferir el saldo de la cuenta individual del afiliado al BPS.
- En caso de que existiese **deuda por aportes no vertidos**<sup>3</sup> la misma debe ser cubierta por el afiliado antes de jubilarse.

## 2.2 Revocación del artículo 2°

En el artículo 2° de la ley 19.162 se establece la opción de revocar en forma retroactiva la opción prevista en el artículo 8° de la ley 16.713.

Para estar comprendidos dentro del artículo 2° de la ley 19.162 los afiliados deben cumplir:

- Estar comprendidos en el régimen mixto y haber optado por la opción prevista en el artículo 8° de la ley N° 16.713.
- Tener entre 40 y 50 años de edad.
- No estar jubilado por el régimen mixto.
- Y para aquellos que sean mayores de 50 años, podrán revocar la opción que hayan efectuado solamente hasta el 31 de enero de 2016.

Esta revocación implica dejar sin efecto la opción establecida en el artículo 8° de la ley 16.713, con carácter retroactivo, por lo que cambian la distribución de aportes históricos y futuros entre BPS y la AFAP.

¿Qué significa ejercer la opción del artículo 2° de la ley 19.162?

- No implica una salida del régimen mixto, el afiliado se mantiene dicho régimen.
- Solo se revoca en forma retroactiva la opción del artículo 8°.
- La AFAP debe transferir de la cuenta del afiliado al BPS, la diferencia de saldos generada por el cambio en la distribución de aportes histórica.
- No implica una opción de desafiliación a la AFAP, ya que el afiliado puede mantener (o no), saldo en su cuenta de ahorro individual en función de los salarios en su historia laboral.

---

<sup>3</sup> Se genera deuda por aportes no vertidos cuando el afiliado percibe salarios por encima de nivel 2 de la ley 16.713(\$ 119.612 a enero de 2015), dado que la materia gravada para el régimen de transición no tiene tope y la materia gravada para el régimen mixto esta topeada en el nivel 2 de la ley 16.713.

- No se genera deuda de ningún tipo con el BPS ya que el afiliado se mantiene en el régimen mixto y por lo tanto no cambia la materia gravada para contribuciones de seguridad social.
- Queda sin efecto el artículo 28° de la ley 16.713 que bonifica en un 50% las asignaciones computables consideradas para el promedio del sueldo básico jubilatorio con que se calcula la jubilación del régimen de reparto solidario.

### 3. Población objetivo

La población objetivo es la población que está comprendida dentro de las distintas opciones desarrolladas en el capítulo anterior. En función de las características vamos a encontrar afiliados comprendidos por el artículo 1° de la ley 19.162, afiliados comprendidos en el artículo 2° de la ley 19.162 o afiliados comprendidos en ambas opciones.

#### 3.1. Población objetivo del artículo 1°

La población comprendida en el artículo 1° son aquellos afiliados con más de 40 años al 30 de abril de 1996 que optaron por incorporarse al régimen mixto. En este caso no hay una restricción de edad para realizar la revocación.

Por lo que se puede aproximar a la población comprendida a través de los afiliados activos que al 30 de abril de 1996 tenían 40 años o más de edad.

**Cuadro 1: Afiliados Activos mayores de 40 años al 30/04/1996**

AFAP	Feb-14		
	Mayores de 40 años al 30/04/1996	Total	%
REPUBLICA AFAP	6,722	364,959	1.84%
UNION CAPITAL AFAP	2,574	169,348	1.52%
SURA AFAP	3,374	196,294	1.72%
INTEGRACION AFAP	2,073	125,215	1.66%
<b>Total</b>	<b>14,743</b>	<b>855,816</b>	<b>1.72%</b>

Fuente: Sistema de Distribución

En el cuadro anterior se presentan los afiliados activos que se encuentran afiliados a una AFAP y tenían más de 40 años al 30 de abril de 1996. En la columna de total se presentan los afiliados activos.

De este cuadro se desprende que casi 15 mil personas a febrero de 2014 se encontraban activas y habían optado por el régimen mixto. Dicha población representa menos del 2% de los afiliados activos a una AFAP. De esta manera se podría aproximar la población objetivo del artículo 1° que estaría compuesta por aproximadamente 15 mil afiliados. Esta sería la población que podría solicitar asesoramiento para luego decidir mantenerse en el régimen mixto o revocar y volver a quedar comprendidos en el régimen de transición.

Esta población en su mayoría podrá también revocar el artículo 2° ya que en caso de mantenerse en el régimen mixto podrían optar por mantener la distribución generada por el artículo 8° o revocarla

### 3.2. Población objetivo del artículo 2°

La población comprendida en el artículo 2° son aquellos afiliados que efectivamente realizaron la opción del artículo 8° prevista en la ley 16.713.<sup>4</sup>

Para visualizar dicha población utilizaremos a los afiliados activos ya que representan a los afiliados que se encuentran en actividad.

**Cuadro 2: Afiliados Activos con artículo 8°**

AFAP	Feb-14		
	Con opción artículo 8	Total	%
REPUBLICA AFAP	333,183	364,959	91.29%
UNION CAPITAL AFAP	161,150	169,348	95.16%
SURA AFAP	182,315	196,294	92.88%
INTEGRACION AFAP	119,646	125,215	95.55%
<b>Total</b>	<b>796,294</b>	<b>855,816</b>	<b>93.05%</b>

Fuente: Sistema de Distribución

El cuadro anterior en la columna de (Total) presenta los afiliados activos del mes de Febrero de 2014 y en la columna (Con opción artículo 8) se presentan los afiliados que optaron por el artículo 8°. De este cuadro se deduce que más del 90% de los afiliados activos realizaron la opción del artículo 8°. Por lo que más del 80% de los afiliados del régimen mixto, con afiliación en una AFAP, sería parte de la población objetivo ya que realizó la opción del artículo 8°.

Además de haber realizado la opción del artículo 8° para revocar dicha opción se exige que la revocación se realice entre los 40 y 50 años de edad. (Mientras que hasta el 31 de enero de 2016 podrán revocar los mayores de 50 años.)

Si bien en el largo plazo más del 80% de los afiliados serían potencialmente beneficiarios de realizar esta revocación, en el corto plazo este porcentaje se reduce a los afiliados que realizaron la opción del artículo 8° y están comprendidos en los tramos de edades anteriores.

<sup>4</sup> Debido a que a los afiliados que se incorporaron al sistema con un nivel salarial superior a Nivel 1 e inferior a 1.5 veces el Nivel 1, se les aplica la distribución del artículo 8°, independiente si se realiza o no, la opción por este artículo.

**Cuadro 3: Afiliados Activos con artículo 8° por tramos de edades**

AFAP	Feb-14				
	Con opción artículo 8			Entre 40 y 49 años	50 años o más
	Entre 40 y 49 años	50 años o más	Total		
REPUBLICA AFAP	83,958	66,886	333,183	25%	20%
UNION CAPITAL AFAP	33,594	19,972	161,150	21%	12%
SURA AFAP	50,744	29,589	182,315	28%	16%
INTEGRACION AFAP	25,514	17,032	119,646	21%	14%
<b>Total</b>	<b>193,810</b>	<b>133,479</b>	<b>796,294</b>	<b>24%</b>	<b>17%</b>

Fuente: Sistema de Distribución

En la columna de (Total) se presentan los afiliados activos con opción de artículo 8°, en la columna (Entre 40 y 49 años) se presentan los afiliados activos con opción artículo 8° en dicho tramo de edad y en la columna (Entre 50 años o más) se presentan los afiliados activos con opción artículo 8° mayores de 50 años de edad.

Los afiliados activos con opción artículo 8° entre 40 y 49 años representan un 24% de los afiliados activos con opción del artículo 8°. Mientras que los afiliados activos con opción artículo 8° mayor de 50 años representan un 17% de los afiliados activos con opción artículo 8° o un 16% de los afiliados activos.

## 4. Asesoramiento

El asesoramiento es necesario para realizar las revocaciones ya que recién luego de haber sido asesorado se puede realizar la opción de revocación dentro de 90 días desde la fecha del asesoramiento. El asesoramiento debe ser realizado por el Banco de Previsión Social (BPS).

### 4.1. Proceso de asesoramiento

El asesoramiento que el BPS realiza intenta simular la situación jubilatoria de los afiliados, proyectando la jubilación sin realizar ninguna revocación y luego de realizar la revocación que corresponda, de esta manera el afiliado puede comparar los importes de mantenerse en su situación actual u optar por cambiar.

Para simular las prestaciones económicas derivadas de las diferentes opciones se utiliza información de los salarios registrados en BPS, el ahorro proporcionado por la AFAP e información proporcionada por el propio afiliado. Con esta información se estima la jubilación del régimen de reparto y de ahorro para distintas edades de retiro.

Estas estimaciones no constituyen una certeza sobre la situación jubilatoria del afiliado pero si son una aproximación, condicionada a la información que tiene registrada el afiliado y una serie de supuestos. El objetivo de estas estimaciones no es predecir la jubilación del afiliado sino brindar herramientas objetivas para tomar la decisión de mantener su situación actual o cambiarla.

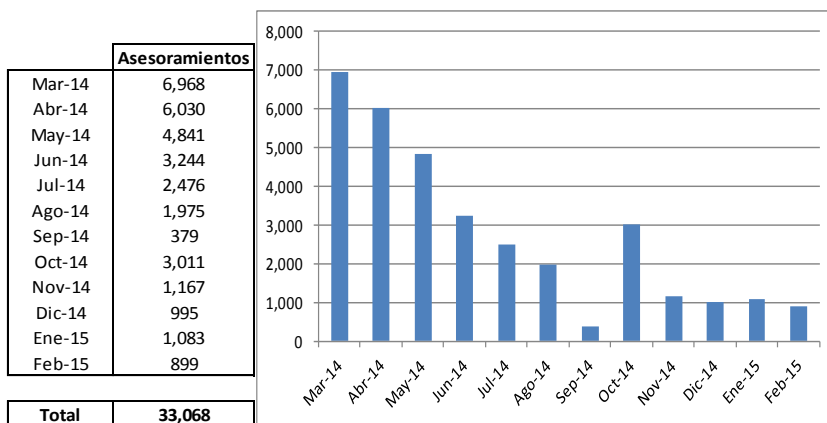
La proximidad al retiro aumenta la exactitud de la estimación, dado que se tiene mayor información sobre la historia laboral del afiliado y hay menos años donde la trayectoria

laboral es proyectada. Por lo tanto la proximidad del retiro aumenta la probabilidad de que la simulación refleje las condiciones económicas de revocar o no revocar las opciones. De todas maneras la simulación no representa un cálculo de pre-liquidación jubilatoria sino una estimación con objetivos diferentes.

## 4.2 Resultados de los asesoramientos (Feb-14 a Mar-15)

Tras un año desde que se comenzó a asesorar (Mar-14 a Feb-15), se realizaron más de 33 mil asesoramientos. Se comenzó a asesorar a partir del mes de Marzo ya que la ley entró en vigencia el 1° de Febrero de 2014 y preveía un plazo de 30 días a las AFAP para generar la información necesaria para el asesoramiento. En el siguiente grafico se observa la evolución mensual de los asesoramientos.

**Grafico 1: Asesoramientos por mes (Mar-14 a Feb-15)**



La cantidad de asesoramientos tuvo una tendencia decreciente en este primer año de aplicación de la ley 19.162. En marzo y abril de 2014 se alcanzaron los 7 mil y 6 mil asesoramientos respectivamente, en el mes de mayo no se alcanzó los 5 mil y en junio apenas se superaron los 3 mil asesoramientos.

El nivel de asesoramientos continuó cayendo para estabilizarse a partir de noviembre en torno a los mil asesoramientos mensuales. La evolución de los asesoramientos está marcada por un fuerte impulso inicial que a posteriori se estabiliza, por lo que sería de esperar que para el segundo año de aplicación de la ley la cantidad de asesoramientos sea inferior a la registrada en el primer año. De todas formas debemos recordar que los afiliados mayores de 50 años tiene el plazo límite del 31 de enero de 2016 para solicitar asesoramiento, lo que podría causar un cambio de nivel como consecuencia de esto.

Para analizar los asesoramientos por artículos debemos considerar que una parte de los afiliados tenían derecho a revocar tanto por el artículo 1° como el 2° y por lo tanto el proceso de asesoramiento consiste en asesorarlo en ambos artículos.

**Cuadro 4: Asesoramientos por mes y artículo (Mar-14 a Feb-15)**

	Asesoramientos			Total
	Artículo 1°	Artículo 2°	Ambos artículos	
Mar-14	167	5845	956	6968
Abr-14	97	5363	570	6030
May-14	61	4368	412	4841
Jun-14	37	2889	318	3244
Jul-14	38	2184	254	2476
Ago-14	40	1681	255	1976
Sep-14	5	373	0	378
Oct-14	40	2569	402	3011
Nov-14	31	973	163	1167
Dic-14	22	827	146	995
Ene-15	14	956	113	1083
Feb-15	18	799	82	899
<b>Total</b>	570	28,827	3,671	33,068

De los afiliados que concretaron su asesoramiento en este periodo un 1.7% fueron asesorados por el artículo 1°, un 87.2% por el artículo 2° y un 11.1% por ambos artículos.

La evolución de asesoramientos por mes registró un comportamiento similar para aquellos que se asesoraron por el artículo 1°, el artículo 2° o ambos artículos. En el primer mes de asesoramiento se registró la mayor cantidad de asesoramientos tanto del artículo 1° o el 2°. El nivel de asesoramientos va bajando durante el año de aplicación para alcanzar en el mes de febrero de 2015 a 18 asesoramientos por el artículo 1°, 799 del 2° y 82 de ambos artículos.

También se puede analizar la evolución de los asesoramientos distinguiendo entre Montevideo e Interior.

**Cuadro 5: Asesoramientos por mes y zona geográfica (Mar-14 a Feb-15)**

	Asesoramientos		Total
	Montevideo	Interior	
Mar-14	3,942	3,026	6,968
Abr-14	3,213	2,817	6,030
May-14	2,205	2,636	4,841
Jun-14	1,345	1,899	3,244
Jul-14	1,042	1,434	2,476
Ago-14	902	1,074	1,976
Sep-14	160	218	378
Oct-14	1,507	1,504	3,011
Nov-14	594	573	1,167
Dic-14	504	491	995
Ene-15	552	531	1,083
Feb-15	487	412	899
<b>Total</b>	16,453	16,615	33,068



Los asesoramientos se distribuyeron en partes iguales entre Montevideo y el Interior. En los dos primeros meses de aplicación de la ley Montevideo registró niveles superiores de asesoramiento. Mientras que mayo a setiembre el Interior fue el que registró una mayor cantidad de asesoramientos. De todas maneras en Montevideo y en el Interior se registró caída en el nivel de asesoramientos mensuales generando que en marzo de 2014 los asesoramientos sean casi 8 veces más que los asesoramientos realizados en febrero de 2015.

Producto de los asesoramientos recibidos casi un 26 % de los asesorados revocó alguna de las opciones. Los afiliados que fueron asesorados para revocar el artículo 1° optaron por hacerlo un 46%, lo que implica que casi la mitad de los asesoramientos en este artículo desembocaron en una revocación. Mientras que de los afiliados que fueron asesorados para revocar el artículo 2° optaron por revocar un 20%, en este caso la opción de revocar estuvo muy por debajo de la de continuar en su situación actual.

Queda muy clara la diferencia entre la probabilidad de revocar para aquellos que tienen la posibilidad de revocar por el artículo 1° y quiénes no. Mientras que la opción del artículo 1° presenta altos niveles de revocación tras el asesoramiento, aquellos que lo hacen por el artículo 2° revocan a niveles muy inferiores.

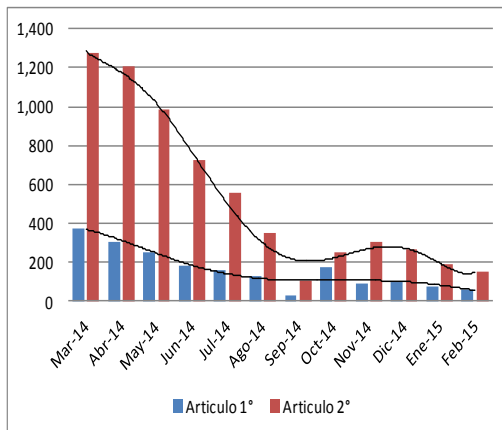
## 5. Revocaciones

En este capítulo analizaremos la población que efectivamente revocó su situación amparado o por el artículo primero o por el artículo segundo de la ley 19.162.

Desde marzo de 2014 a febrero de 2015 en aplicación de la ley 19.162, se registraron 8.309 revocaciones que corresponden 1.938 revocaciones por el artículo 1° y 6.371 revocaciones por el artículo 2°. Como ya se señaló, si bien la ley entró en vigencia a partir de Febrero de 2014 se comenzó a asesorar a partir del mes de Marzo del año 2014.

**Cuadro 6: Revocaciones por mes (hasta el 28/02/2015)**

	Artículo 1°	Artículo 2°	Total
Mar-14	371	1,276	1,647
Abr-14	306	1,209	1,515
May-14	251	989	1,240
Jun-14	182	724	906
Jul-14	158	561	719
Ago-14	130	349	479
Sep-14	34	107	141
Oct-14	174	250	424
Nov-14	93	302	395
Dic-14	102	264	366
Ene-15	78	188	266
Feb-15	59	152	211
<b>Total</b>	<b>1,938</b>	<b>6,371</b>	<b>8,309</b>



Acompañando la tendencia de los asesoramientos, se registró un importante número de revocaciones en los primeros tres meses de asesoramiento para disminuir su cantidad de igual forma en que se iban disminuyendo los asesoramientos. De tal manera que de 1647

revocaciones en el mes de marzo de 2014 se pasó a 211 revocaciones en el mes de febrero de 2015. Este comportamiento se describe en ambos artículos ya que en el mes de marzo de 2014 se registraron 371 revocaciones por el artículo 1° y 1276 revocaciones por el artículo 2° y en febrero de 2015 las revocaciones fueron de 59 por el artículo 1° y 152 por el artículo 2°.

De las personas que revocaron casi un 76 % lo hizo en el mismo momento en que fue asesorado y el resto lo hizo en forma posterior.

**Cuadro 7: Revocaciones por mes (hasta el 28/02/2015)**

	Revocaciones hasta el 28/02/15				Total
	AFAP Sura	Integración AFAP	Republica AFAP	Union AFAP	
Mar-14	353	234	820	240	<b>1,647</b>
Abr-14	353	234	740	189	<b>1,516</b>
May-14	283	183	608	166	<b>1,240</b>
Jun-14	187	126	478	114	<b>905</b>
Jul-14	143	112	384	80	<b>719</b>
Ago-14	82	58	297	42	<b>479</b>
Sep-14	27	15	90	9	<b>141</b>
Oct-14	113	52	429	55	<b>649</b>
Nov-14	45	27	194	26	<b>292</b>
Dic-14	34	29	167	24	<b>254</b>
Ene-15	41	14	182	19	<b>256</b>
Feb-15	31	7	152	21	<b>211</b>
<b>Total</b>	<b>1,692</b>	<b>1,091</b>	<b>4,541</b>	<b>985</b>	<b>8,309</b>

Si observamos la distribución de revocaciones por AFAP encontramos que un 54,7% de las revocaciones la realizaron afiliados que pertenecían a Republica AFAP, un 20,4% a afiliados que pertenecían a AFAP Sura, un 13,1% a afiliados que pertenecían a Integración AFAP y un 11,9% a afiliados que pertenecían a Unión Capital AFAP. Este distribución puede ser explicada por la distribución de afiliados del sistema entre las diferentes AFAP.

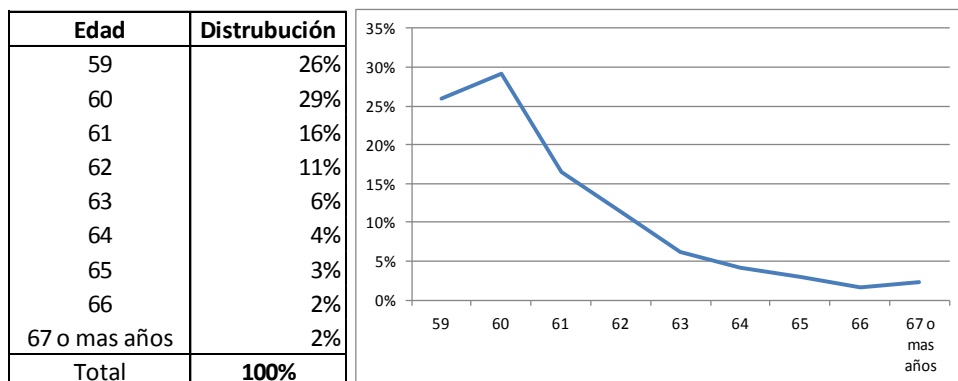
Las revocaciones deben analizarse en forma separada según el artículo en la que se ampara ya que generan consecuencias diferentes y la población objetivo es diferente en cada grupo. A continuación analizaremos las características de la población que decidió revocar las distintas opciones.

### 5.1. Revocaciones artículo 1°

La revocación del artículo 1° como ya mencionamos implica cambiar de régimen y solo podrán acceder a esta opción aquellos afiliados que tenían más de 40 años a 1996, o sea a Abril de 2014 tendrían 59 años o más de edad.

La población que revocó amparada en el artículo 1° tiene la siguiente distribución por edad:

**Cuadro 8: Distribución por edad de las revocaciones del artículo 1° (Abr-14 a Mar-15)**



Los afiliados que revocaron por el artículo 1° están concentrados en el tramo de edad entre 59 y 62 años ya que dicho tramo concentra más del 80% de las revocaciones. Esto se fundamenta en la población objetivo del artículo 1° analizada en el punto 3. En dicho capítulo se analizó la población en condiciones de acceder a la revocación, por lo que únicamente pueden acceder quienes a Abril de 2014 tenían 59 años o más y no estaban jubilados aún.

La edad media de los revocados del artículo 1° es de casi 61 años, la edad media de las mujeres fue un poco menor a la de los hombres, ya que la edad media de la de las mujeres fue de 60.75 y la de los hombres fue de 61.06.

Un 40% de las revocaciones del artículo 1° fue realizado por mujeres, mientras que un 60% fue realizado por hombres.

**Cuadro 9: Distribución según monto de la deuda de las revocaciones art 1° (Mar-14 a Feb-15)**

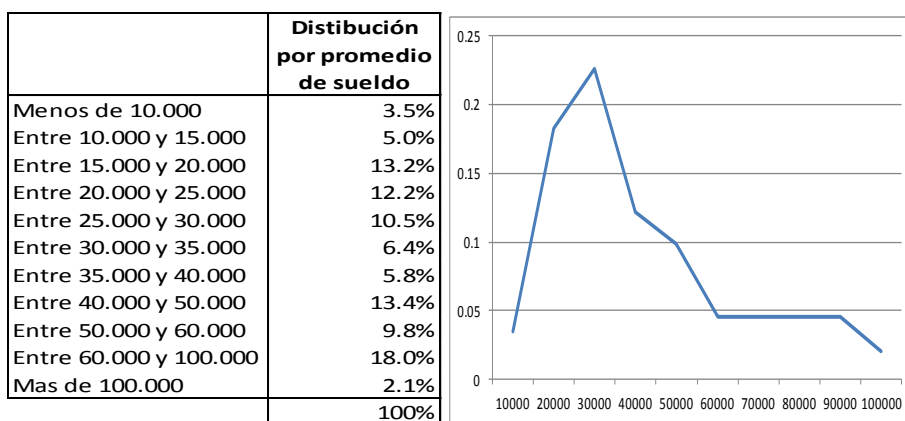
Importe de deuda	Distribución según monto de deuda
No tenían deuda	70.87%
Deuda de menos de 10.000	8.78%
Deuda entre 10.000 y 50.000	9.71%
Deuda entre 50.000 y 100.000	3.82%
Deuda entre 100.000 y 300.000	4.65%
Deuda entre 300.000 y 1.000.000	2.01%
Deuda de mas de 1.000.000	0.15%
<b>Total</b>	<b>100.00%</b>

Más del 70% de aquellos afiliados que revocaron no tenían deuda y casi el 90% de los afiliados que revocaron o no tenían deuda o si la tenían la misma no superaba los 50.000. Poco más de un 2% de los afiliados que revocaron tenían deudas mayores a los 300.000 pesos.

Podría deducirse que la baja incidencia de las revocaciones con deudas mayores a los 50.000, puede estar generada por la exigencia de pago<sup>5</sup> de la deuda para efectivizar el cambio de régimen, por lo que si el afiliado tuviese deuda por aportes no vertidos, la misma actúa como factor de incentivo para mantenerse en el régimen actual y no realizar la opción de revocación.

Otro factor a observar es el nivel de salarios de los afiliados que revocaron esta opción. Para observar esta característica utilizamos la variable sueldo promedio construida como el promedio salarial de los 20 mejores años. En el siguiente cuadro se construye la distribución en tramos de sueldo promedios de los afiliados que revocaron el artículo 1°.

**Cuadro 10: Distribución según sueldo promedio de las revocaciones art 1° (Mar-14 a Feb-15)**



El 66% de los afiliados que revocaron el artículo 1° tenían un sueldo promedio de los 20 mejores años entre \$ 10.000 y \$ 50.000. Mientras que menos del 30% de los afiliados que revocaron el artículo 1° tenían un sueldo promedio de más de \$ 50.000.

El sueldo promedio de los 20 mejores años de los afiliados que revocaron el artículo 1° fue de \$ 40.307, para los hombres de \$ 40.551 y las mujeres \$ 39.945.

Finalmente otra variable importante para analizar las características de los afiliados que revocaron el artículo 1° es el ahorro en la AFAP que tenían a la fecha de asesoramiento.

Dado que el ahorro permite deducir el nivel de salario que tuvo el afiliado y la potencial prestación del sistema de ahorro.

<sup>5</sup> (Ley 19.162) Artículo 13. (Reintegro de aportes).- Quienes efectúen la revocación establecida en el artículo 1° de la presente ley, deberán abonar al Banco de Previsión Social, sin multas ni recargos, los aportes personales no realizados correspondientes a las asignaciones computables del tercer nivel previsto por el literal C) del artículo 7° de la Ley N° 16.713, de 3 de setiembre de 1995, de conformidad con la normativa aplicable. Los adeudos se convertirán a Unidades Reajustables de acuerdo a la cotización de cada mes en que debió efectuarse el aporte del mes de cargo correspondiente.

A tales efectos, el Banco de Previsión Social realizará este cálculo y lo informará preceptivamente al interesado en la oportunidad prevista en el artículo 4° de la presente ley, sujeto a la reliquidación que pudiera corresponder de acuerdo al monto de la deuda al momento de la versión de los fondos al Banco de Previsión Social.

El monto resultante será pagadero en hasta 72 (setenta y dos) cuotas mensuales calculadas en Unidades Reajustables.

**Cuadro 11: Distribución según ahorro de las revocaciones art 1° (Mar-14 a Feb-15)**

	<b>Distribución por ahorro individual</b>
Menos de 50.000	2.3%
Entre 50.000 y 100.000	2.0%
Entre 100.000 y 200.000	3.8%
Entre 200.000 y 300.000	5.9%
Entre 300.000 y 400.000	9.3%
Entre 400.000 y 500.000	10.5%
Entre 500.000 y 600.000	9.8%
Entre 600.000 y 700.000	7.5%
Entre 700.000 y 800.000	7.9%
Entre 800.000 y 900.000	8.4%
Entre 900.000 y 1.000.000	5.4%
Entre 1.000.000 y 2.000.000	20.2%
Mas de 2.000.000	6.9%
	100%

Casi un 77% de los afiliados que revocaron el artículo 1° tenían un ahorro previo superior a 500 mil pesos, incluso más de un 27% tenían un ahorro superior al millón de pesos.

El ahorro previo promedio de los afiliados que revocaron el artículo 1° fue de 846.010 pesos.

Tras la revocación el ahorro es transferido al BPS y los afiliados al jubilarse ya no tendrán una jubilación del subsistema de ahorro que complementa la jubilación del subsistema de reparto del régimen mixto para contar únicamente con una jubilación del sistema de reparto pero bajo el régimen de transición.

Producto de la transferencia de estos recursos de la cuenta del afiliado en la AFAP al BPS, en el periodo Mar-14 a Feb-15 se recibieron en BPS 70 millones de dólares<sup>6</sup>.

Además del ingreso generado por la transferencia de los ahorros de los afiliados que revocan hay que considerar también el ingreso generado por la cancelación de deudas por aportes no vertidos producto de las revocaciones realizadas en el periodo Mar-14 a Feb-15 totalizan 2.2 millones de dólares.

En el corto plazo las revocaciones derivadas del artículo 1° de la ley 19.162 generan ingreso para el BPS. Mientras que en el mediano y largo plazo las revocaciones derivan en mayor egreso ya que las prestaciones servidas por el BPS ahora bajo el régimen de transición aumentan su monto.

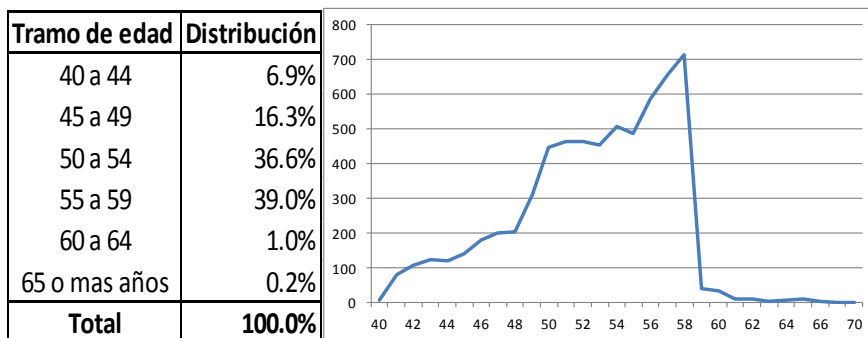
<sup>6</sup> Tipo de cambio promedio 2014 \$ 23.25.

## 5.2 Revocaciones artículo 2°

Realizar la opción del artículo 2° de la ley 19.162 implica revocar el artículo 8° de la ley 16.713 por lo que como ya mencionamos no implica un cambio de régimen, el afiliado se mantiene en el régimen mixto pero cambia la distribución de aportes entre el sistema de ahorro individual y el sistema de reparto. Podrán realizar esta revocación los afiliados que además de optar por el artículo 8° tienen entre 40 y 50 años de edad o los afiliados mayores de 50 años hasta el 31 de enero de 2016.

La edad de los afiliados que revocaron por el artículo 2° es un factor importante para entender el comportamiento de los afiliados.

**Cuadro 12: Distribución por edad de las revocaciones del artículo 2° (Mar-14 a Feb-15)**



Los afiliados que revocaron por el artículo 2° del tramo de edad entre 40 y 49 años representaron menos del 23% del total de los que revocaron por dicho artículo. Este tramo de edad sería el tramo que mantendría el derecho a revocar después del 31 de enero de 2016.

Los afiliados que revocaron el artículo 2° se concentraron en los tramos de **50 a 54 años** y el de **55 a 59 años** ya que juntos alcanzan el **76%** del total de revocados por el **artículo 2°**. Este comportamiento se puede explicar en primer lugar debido a que estos afiliados tienen un plazo limitado para ejercer esta opción y podríamos agregar que la proximidad al retiro aumentaría el interés por el asesoramiento de su situación. Las revocaciones del artículo 2° realizadas por afiliados mayores de 59 años se reducen sensiblemente. La explicación a este fenómeno se genera pues a partir de esta edad los afiliados no estaban obligados a entrar al sistema mixto, por lo que una parte de los afiliados está en el régimen de transición y los que optaron por entrar en el régimen mixto podrían revocar además por el artículo 1°.

Apenas un **6.9%** de los afiliados que revocaron el **artículo 2°** tenían entre **40 y 44 años**, este bajo porcentaje se puede explicar ya que estos afiliados tienen la posibilidad de asesorarse hasta los 50 años de edad y además en ese caso pueden tomar una decisión con menor nivel de incertidumbre ya que la misma se realiza con mayor proximidad al retiro.

La edad incide también en la conveniencia de una u otra opción ya que para los afiliado más jóvenes, dado que el sistema comienza a partir del año 1996, a la edad de retiro

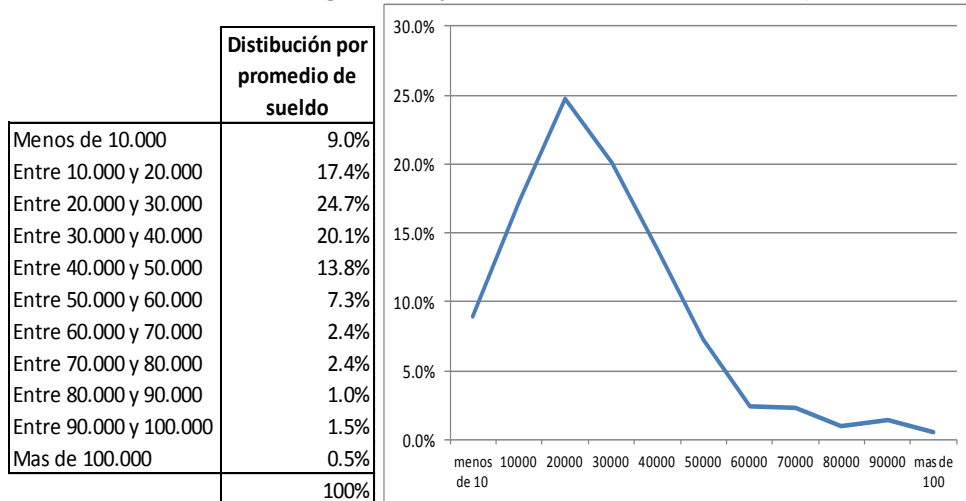
tendrán más años de ahorro y mayor capitalización para compensar la diferencia entre la jubilación del sistema de reparto con artículo 8° o sin artículo 8°.

La edad media de los afiliados que revocaron fue de casi 53 años, es de esperar que a partir del año 2016 esta edad media se reduzca sensiblemente ya que los afiliados mayores de 50 años ya no podrán realizar la revocación.

Un 44% de las revocaciones del artículo 2° fue realizado por mujeres, mientras que un 56% fue realizado por hombres.

Los niveles salariales se pueden analizar a través de esta variable sueldo promedio construida como el promedio salarial de los 20 mejores años. En el siguiente cuadro se construye la distribución en tramos de sueldo promedios de los afiliados que revocaron el artículo 2°.

**Cuadro 13: Distribución según sueldo promedio de las revocaciones art 2° (Mar-14 a Feb-15)**



En el cuadro se puede observar que los sueldos de los afiliados se concentran en el tramo entre **10.000 y 30.000 pesos**. En este tramo se concentran casi el **76%** de los afiliados que revocaron el **artículo 2°**.

El Sueldo promedio de hasta los 20 mejores años para los afiliados que revocaron el **artículo 2°** fue de **\$ 22.156**. Este promedio es un poco más de la mitad del promedio de los afiliados que revocaron el artículo 1°. Esta diferencia en el salario promedio entre las que realizaron una u otra revocación radica en la diferencias de nivel salarial y de rangos de edad entre un grupo de afiliados y otro.<sup>7</sup>

Finalmente podemos analizar el ahorro previo de los afiliados que revocaron por el artículo 2°.

<sup>7</sup> Los afiliados que revocaron por el **artículo 1°** tienen más de 59 años y dado que estos afiliados optaron por entrar en el régimen mixto aunque les correspondía el régimen de transición, por lo general esta opción fue tomada por afiliados con salarios cercanos o superiores al nivel 2 de la ley 16.713.

**Cuadro 14: Distribución según ahorro de las revocaciones art 2° (Mar-14 a Feb-15)**

	<b>Distribución por ahorro individual</b>
Menos de 50.000	4.7%
Entre 50.000 y 100.000	7.4%
Entre 100.000 y 200.000	20.3%
Entre 200.000 y 300.000	19.8%
Entre 300.000 y 400.000	15.8%
Entre 400.000 y 500.000	12.4%
Entre 500.000 y 600.000	7.9%
Entre 600.000 y 700.000	4.4%
Entre 700.000 y 800.000	2.3%
Entre 800.000 y 900.000	1.1%
Entre 900.000 y 1.000.000	0.7%
Entre 1.000.000 y 2.000.000	2.4%
Mas de 2.000.000	0.8%
	<b>100%</b>

El ahorro individual promedio, previo a la revocación de los afiliados que revocaron el artículo 2° fue de 358 mil pesos. Agrupando los tramos del cuadro podemos deducir que el 12% de los afiliados tenía un ahorro inferior a los 100 mil pesos, que un 68% de los afiliados tenían un ahorro entre 100 mil y 500 mil pesos, casi un 17% tenían un ahorro entre 500 mil y un millón de pesos y el 3% tenía un ahorro superior al millón de pesos.

En promedio el ahorro de los afiliados que revocaron el artículo 2° es muy inferior del ahorro promedio de los afiliados que revocaron por el artículo 1°. Esto se explica por las edades de los que revocaron por el artículo 2° y los salarios promedio, ya que los afiliados que revocaron el artículo 2° son más jóvenes y registran salarios en promedio inferiores a los que revocaron por el artículo 1°.

Por otro lado, el ahorro luego de realizar la revocación en el caso de los afiliados del artículo 1° se reduce a 0 ya que cambian de régimen, mientras que los afiliados que revocaron por el artículo 2° al mantenerse en el régimen el ahorro, este ahorro se puede reducir a cero o no, dependiendo del nivel de sueldo en su historia laboral. De los afiliados que revocaron por el artículo 2° casi un 84% luego de realizar la revocación el saldo de su cuenta se redujo a cero, por lo que ya no mantuvieron saldo en una AFAP.

Mientras que casi el 5% de los afiliados que revocaron por el artículo 2° luego de su revocación mantuvieron saldos superiores a los \$ 500.000.

En el siguiente grafico presentamos por tramos el ahorro previo a la revocación y el ahorro posterior a la revocación del artículo 2°.



**Gráfico 2: Distribución del Ahorro previo y posterior a la revocación.**



El gráfico muestra cómo la mayoría de los afiliados luego de revocar reducen el ahorro a 0 o a montos inferiores a los \$ 50.000 de ahorro, mientras que su situación previa a la revocación es una distribución de los ahorros concentrada en el tramo entre 50 mil y 600 mil pesos.

Por otro lado, podemos ver algunos casos con ahorros superiores al millón de pesos que tras la revocación el ahorro se mantiene sin cambiar. Esta particularidad se da debido a que la revocación, que implica cambios en la distribución entre los subsistemas de ahorro y reparto, no cambia en función de la opción del artículo 8° para determinados niveles salariales.

Derivado de las revocaciones del artículo 2° las AFAP transfieren al BPS la diferencia entre el ahorro previo a la revocación y el ahorro posterior a la revocación. Para las revocaciones del periodo Mar-14 a Feb-15 se generaron un total de 76.4 millones de dólares en transferencias de las AFAP a BPS.

## 6. Consideraciones Finales

En este trabajo se analizaron los resultados del proceso de asesoramiento y revocación realizado en el marco de la ley 19.162 en el primer año de aplicación de la misma.

Previo a la aplicación de la ley la población con derecho a revocar por el artículo 1° de la ley 19.162 se estima en casi 15 mil afiliados. Mientras que los afiliados activos con derecho a revocar por el artículo 2° de la ley 19.162 se estimaron en 330 mil afiliados.

Tras un año desde que se comenzó a asesorar (Mar-14 a Feb-15), se realizaron más de 33 mil asesoramientos. Producto de dichos asesoramientos casi un 26 % de los asesorados revocó alguna de las opciones. De las personas que revocaron casi un 75 % lo hizo en el mismo momento en que fue asesorado y el resto lo hizo en forma posterior.

Desde marzo de 2014 a febrero de 2015 en aplicación de la ley 19.162, se registraron 8.309 revocaciones que corresponden a 1.938 revocaciones por el artículo 1° y 6.371 revocaciones por el artículo 2°.

Es de destacar que la población que revocó por el artículo 1° tiene las siguientes características, una edad promedio de 61 años, el 70% no tenía deudas por aportes no vertidos, el sueldo promedio de los mejores 20 años fue de 40 mil pesos y el ahorro promedio previo a la revocación fue de 846 mil pesos.

Mientras que los afiliados que revocaron por el artículo 2° describen las siguientes características, una edad promedio de casi 53 años, el sueldo promedio de los mejores 20 años fue de 22 mil pesos y el ahorro promedio previo a la revocación fue de 358 mil pesos.

Si bien en este trabajo no se realizó un análisis financiero actuarial de las consecuencias de la ley 19.162, de las revocaciones realizadas en el periodo se puede deducir que en el corto plazo implicarían un flujo de ingreso importante. Mientras que en el mediano y largo plazo derivado de prestaciones con mayores montos se podría estimar que existirá un aumento en los egresos derivado de las revocaciones realizadas.

## Referencias Bibliográficas

Bene (2014) Cambios introducidos por la Ley 19.162 en el régimen jubilatorio Uruguayo. Comentarios de Seguridad Social N° 45. AGSS-BPS. Uruguay

**RELACION  
ACTIVO COTIZANTE – PASIVO**

Período 1995 – 2014

Cr. Nicolas Bene



## RELACION ACTIVO COTIZANTE – PASIVO Periodo 1995 - 2014

Cr. Nicolas Bene  
Asesoría Económica y Actuarial  
Asesoría General en Seguridad Social  
Julio 2015

### 1. Introducción

El análisis financiero del sistema I.V.S., en el corto, mediano y largo plazo, se efectúa a través de la ecuación de equilibrio, la que permite visualizar la tendencia que tendrán las principales variables involucradas.

El equilibrio financiero para un sistema de reparto, se obtiene cuando se igualan los Ingresos y los Egresos anuales.

$$T * S * N = J * P * z$$

Siendo:

- T - Tasa de aportes
- S - Sueldo medio anual de los cotizantes del subsistema
- N - Número de activos cotizantes
- J - Número de pasividades
- P - Monto de la pasividad promedio
- z - Coeficiente de ajuste de egresos que corresponde a los gastos de funcionamiento

Trabajando con la ecuación de equilibrio financiero, despejando la tasa de aporte global de equilibrio se obtiene:

$$T = \frac{z * (P/S)}{(N/J)}$$

Siendo N/J la relación demográfica de la ecuación, que expresa la proporción de cotizantes activos respecto al número de jubilados equivalentes totales.

Es decir que la tasa media de aporte quedaría determinada la intervención de dos factores: la relación activo/pasivo y la relación entre el salario y la pasividad.

Analizaremos en este trabajo, la relación puesto activo cotizante – pasivo. Veremos la evolución de los cotizantes, la de los pasivos y por último, la evolución de la relación en sí misma.

## 2. Importancia del factor activo - pasivo

Existen dos conceptos que debemos diferenciar: el coeficiente de dependencia de los ancianos, y el coeficiente de dependencia del sistema.

El primero, lo definimos como el cociente entre los individuos en edad de trabajar y las personas inactivas mayores de 65 años; el segundo como la proporción entre los trabajadores que efectúan aportes al sistema de seguridad social, y las personas que reciben una prestación del mismo.

En términos generales podemos plantear que, respecto a la financiación de la seguridad social, es necesario centrarse en el coeficiente de dependencia del sistema, es decir lo que llamamos la relación demográfica de la ecuación de equilibrio.

Uno de los factores que inciden negativamente sobre esta relación es el envejecimiento de la población. Según estudios realizados<sup>1</sup> existe un descenso de la tasa de natalidad concomitantemente con una estabilización de la tasa de mortalidad, lo que hace que la esperanza de vida vaya aumentando y en consecuencia aumente la relación de dependencia de los mayores de edad. El comportamiento de estas variables, llevará en el largo plazo, a que el crecimiento de la población esté en las proximidades de cero. Además la migración ha constituido y puede constituir en el futuro un factor de relevante incidencia en el cambio demográfico.

El deterioro de la relación activo-pasivo, dado el distinto ritmo de crecimiento de los factores, implicará desde el punto de vista previsional, que la proporción de potenciales pasivos cuyas prestaciones deban ser financiadas por los activos, sea persistentemente creciente. Consecuentemente el coeficiente de dependencia del sistema será cada vez más reducido, lo que hará que la tasa de equilibrio del sistema sea creciente.

---

<sup>1</sup> L. Camacho.- El envejecimiento demográfico en Uruguay. Su incidencia en el financiamiento del Sistema Previsional

### 3. Datos históricos

#### 3.1 - Evolución de los puestos activos cotizantes

Nos referiremos al total de puestos cotizantes del BPS, privados y públicos

**Cuadro 1 – Evolución de puestos cotizantes al BPS 1995-2014**

AÑO	Puestos Cotizantes (*)	Variación Acumulada
1995	926,809	
1996	929,995	0.3%
1997	946,880	2.2%
1998	966,533	4.3%
1999	945,794	2.0%
2000	915,014	-1.3%
2001	880,926	-5.0%
2002	828,297	-10.6%
2003	845,921	-8.7%
2004	902,924	-2.6%
2005	992,091	7.0%
2006	1,063,682	14.8%
2007	1,149,923	24.1%
2008	1,230,960	32.8%
2009	1,266,259	36.6%
2010	1,329,109	43.4%
2011	1,388,233	49.8%
2012	1,440,521	55.4%
2013	1,464,054	58.0%
2014	1,477,130	59.4%

(\*) Promedio anual.

Nota: las diferencias con publicaciones anteriores se deben a revisiones de los datos de las series de cotizantes rurales

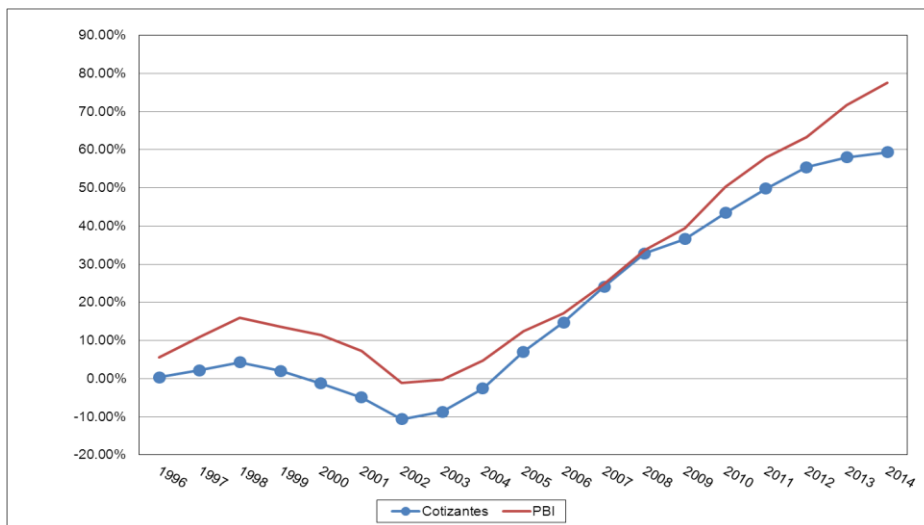
En 1995, año previo a la reforma previsional, el BPS tenía 926.809 puestos cotizantes. Desde ese año, hasta 1999 se observa un incremento que alcanza un máximo de 4.3% en el año 1998. El aumento de los puestos cotizantes en este período, podría ser el efecto inducido por la difusión de la obligatoriedad de recaudación nominada, así como de la necesidad de registros en Historia Laboral para acreditar años efectivos de aportación en el nuevo sistema de seguridad social implementado por la ley 16.713 a partir del 1° de abril de 1996.

En el período comprendido entre los años 1999 y 2002, observamos un decrecimiento de los puestos cotizantes, llegando en este último año a 828.297 cotizantes, lo que implica un descenso del 10.6% con respecto al año 1995. Este comportamiento lo podemos atribuir a la recesión de la economía en ese período.

A partir de ese momento, se revierte la situación y comienza nuevamente un crecimiento de los puestos cotizantes, el cual llega en el año 2014 a 1.477.130 cotizantes promedio, lo que está significando un aumento del 59.4% con respecto al año base.

La evolución de los cotizantes está relacionada, entre otras cosas, con la evolución de la economía. Si observamos la variación acumulada del PBI en el período 1996 – 2014, vemos que su comportamiento es acompañado por la evolución de los cotizantes.

**Gráfico 1 – Evolución de PBI y puestos cotizantes. 1996-2014**



Nota: las diferencias con publicaciones anteriores se deben a revisiones de los datos de las series de cotizantes rurales

Luego de la recesión de la economía del período 1999 – 2002 los puestos de trabajo comenzaron a crecer, acompañando el proceso de reactivación económica. Los niveles más bajos de puestos cotizantes se registraron en el 2002 y 2003 respectivamente.

Luego de la crisis, la recuperación de los puestos cotizantes ha llegado a un nivel nunca antes registrado. Este crecimiento de los puestos de trabajo puede atribuirse a diferentes razones, entre las cuales podemos citar: la mejora en el nivel de actividad económica que llevó a aumentar el empleo y la creación de nuevos puestos de trabajo; la convocatoria de los Consejos de Salarios que propició la formalización de trabajadores no registrados; y el cambio en la gestión inspectiva del Organismo.

### 3.2. - Evolución de las pasividades

En primer lugar, debemos aclarar que utilizaremos el concepto de pasividades y no de pasivos, para compatibilizarlo luego con el concepto de puestos cotizantes. Sabemos que un pasivo puede tener más de una pasividad, así como un activo puede ocupar más de un puesto de trabajo. Al utilizar el concepto de pasividades y puestos cotizantes estaremos comparando conceptos equiparables.

En términos generales, se entiende que el total de pasividades está dado por la suma de las jubilaciones más las pensiones. Sin embargo, a los efectos de poder trabajar con elementos comparables, expresaremos a las pensiones en unidades de jubilaciones. Es decir que utilizaremos la siguiente definición:



$$\text{Jubilaciones equivalentes} = N^\circ \text{ de jubilaciones} + (N^\circ \text{ de pensiones} \times \text{Pensión promedio} / \text{Jubilación Promedio})$$

Veamos entonces, en la siguiente tabla, la evolución de la variable definida.

**Cuadro 2 – Evolución de jubilaciones equivalentes 1995-2014**

AÑO	Jubilaciones	Variación
	Equivalentes	Acumulada
1995	440,675	
1996	452,546	2.7%
1997	475,718	8.0%
1998	485,664	10.2%
1999	486,936	10.5%
2000	484,072	9.8%
2001	479,808	8.9%
2002	471,193	6.9%
2003	481,015	9.2%
2004	479,981	8.9%
2005	482,677	9.5%
2006	484,365	9.9%
2007	480,297	9.0%
2008	478,597	8.6%
2009	484,309	9.9%
2010	504,037	14.4%
2011	521,020	18.2%
2012	534,115	21.2%
2013	542,487	23.1%
2014	552,124	25.3%

(\*) Promedio anual

En 1995, año previo a la reforma previsional, teníamos 440.675 jubilaciones equivalentes. Esta cantidad ha ido creciendo hasta llegar al año 1999, en el cual existieron 486.936 jubilaciones equivalentes. Luego tenemos un período de decrecimiento que se extiende hasta el año 2002, momento a partir del cual la variable comienza a tener un comportamiento oscilante. Desde el 2009 la variable tiene un comportamiento creciente, llegando al año 2014 con 552.124 jubilaciones equivalentes, lo que significa un incremento del 25.3% con respecto al año 1995.

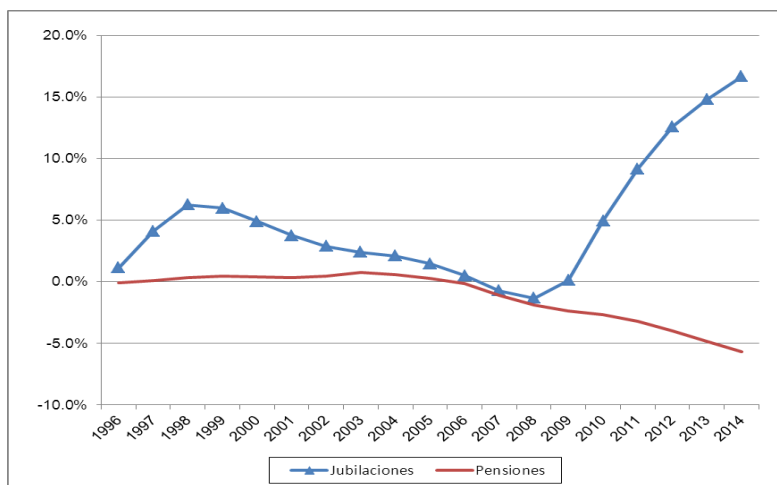
Evidentemente la variable definida ha sido afectada, en los primeros años, por el aumento significativo de las altas ocurridas a partir de 1996, debido al cambio de comportamiento de los trabajadores en actividad con causal jubilatoria configurada, inducido probablemente

por el efecto de la entrada en vigencia de la Ley 16.713, y a los retiros incentivados por la reforma del Estado.

A partir del año 2000, si bien las jubilaciones equivalentes siguen creciendo respecto al año 1995, lo hacen en menor medida, seguramente como consecuencia del comportamiento del número de jubilaciones, el cual decrece hasta el año 2008, al igual que el de las pensiones a partir del año 2004. Si bien estas últimas mantienen su comportamiento hasta el 2014 (debido al descenso de las pensiones generadas con anterioridad al Acto 9), las jubilaciones han comenzado a crecer, situación que podemos asociar a la entrada en vigencia de la ley 18.395 de flexibilización de acceso a las jubilaciones. Téngase en cuenta que, en el período 1995 – 2008, el promedio de altas estaba en el entorno de las 16.000, guarismo que prácticamente se ha duplicado desde el año 2009.

En la siguiente gráfica podemos observar la variación acumulada de ambas prestaciones, tomando como base el año 1995.

**Gráfico 2 – Evolución de jubilaciones y pensiones. 1996-2014**



### 3.3. - Relación activo cotizante - pasivo

La relación activo cotizante - pasivo, determina dos tipos de sectores: por un lado aquellos que costean el subsistema, y por el otro los que se benefician del mismo. Es decir, esta relación define la cantidad de activos cotizantes existentes o necesarios para financiar a cada pasivo.

Esta relación puede ser definida de tres maneras básicas:

Definición N° 1

**PUESTOS ACTIVOS COTIZANTES/PASIVIDADES IVS**, definiendo a esta última como:

*NUMERO DE JUBILACIONES + NUMERO DE PENSIONES + NUMERO DE PENSIONES A LA VEJEZ E INVALIDEZ*

La crítica que se le hace a esta definición, es que se incluyen las pensiones a la vejez. Esta es una prestación no contributiva, por la cual no existen cotizaciones personales ni patronales.

Definición N° 2

**PUESTOS ACTIVOS COTIZANTES/PASIVIDADES IVS** definiendo a esta última como:

*NUMERO DE JUBILACIONES + NUMERO DE PENSIONES*

Esta definición mezcla el número de pensiones con el número de jubilaciones. La crítica que se le efectúa es que estaríamos sumando cosas que no son comparables, ya que una pensión no equivale a una jubilación.

Definición N° 3

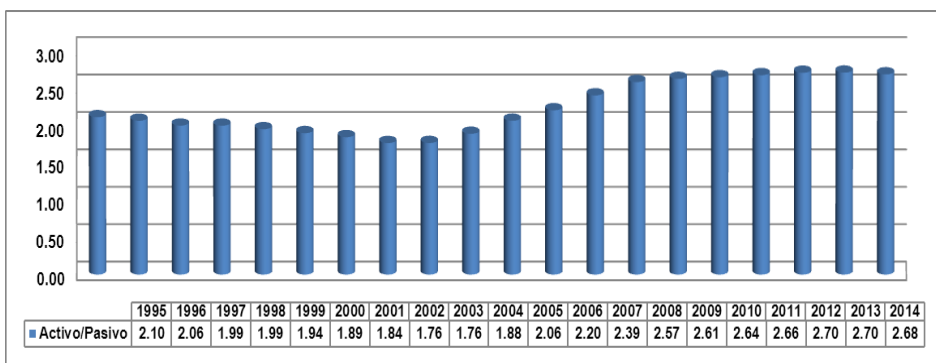
**PUESTOS ACTIVOS COTIZANTES/JUBILACIONES EQUIVALENTES** definiendo a esta última como:

*NUMERO DE JUBILACIONES + (NUMERO DE PENSIONES X PENSION PROMEDIO/JUBILACION PROMEDIO)*

En esta definición, las pensiones se expresan en términos de jubilaciones, a efectos de poder sumar conceptos comparables.

Utilizando esta definición, por considerarla la más conveniente desde el punto de vista técnico, se analizará la evolución del coeficiente, tal como se muestra en el siguiente gráfico.

**Gráfico 3 – Evolución de la relación activo/pasivo. 1995-2014**



Nota: las diferencias con publicaciones anteriores se deben a revisiones de los datos de las series de cotizantes rurales

Se observa, entonces, una disminución sostenida de la relación activo/pasivo hasta el año 2003. En el año 1995 existían 2.1 activos para financiar a un pasivo, mientras que en el

año 2003 había 1.76 activos para financiar a un pasivo. Se puede deducir también, que desde el año 2004 hasta el 2013 sube la relación, llegando en este último año a 2.70 activos para financiar un pasivo. En el 2014, esta relación se reduce levemente, alcanzando la cifra de 2.68.

A partir del año 2004 ambos factores de la relación, puestos cotizantes y jubilaciones equivalentes se comportan en forma diferente.

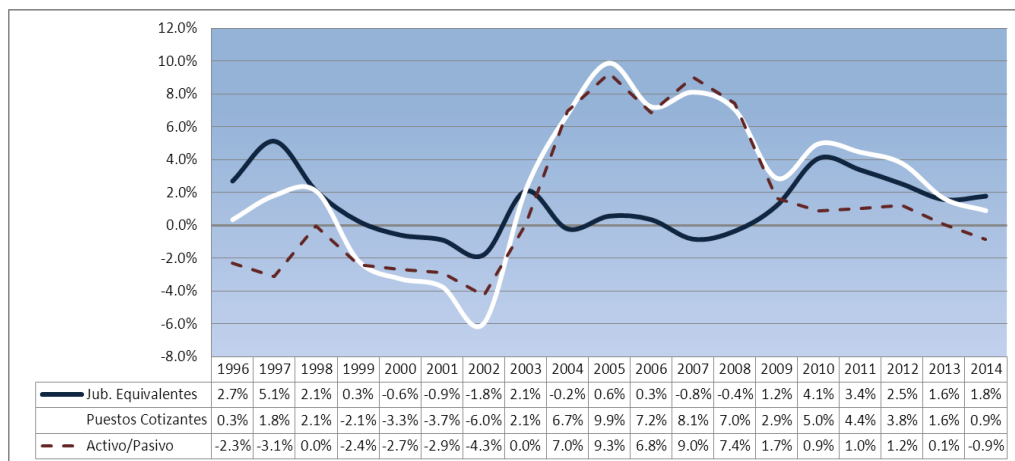
Los puestos activos cotizantes tienen un despegue de crecimiento, por las razones mencionadas con anterioridad. Del 2004 al 2008 es cuando se da el mayor incremento, aumentando en promedio un 8,1% anual. Desde el 2009 al 2013, continúa el crecimiento pero en un menor nivel, puesto que los cotizantes aumentan en promedio 3,7% anual.

Frente a esta situación, encontramos que las jubilaciones equivalentes han disminuido, en promedio, un 0,1% anual del 2004 al 2008. A partir de 2009, las jubilaciones equivalentes aumentan como consecuencia de la ley de flexibilización de acceso a las jubilaciones, haciéndolo a un ritmo de 2,9% anual.

En el año 2014, tanto los puestos cotizantes como las jubilaciones equivalentes crecen, pero los primeros aumentan un 0,9% y los segundos un 1,8%, lo que lleva a que la relación activo- pasivo disminuya levemente y se ubique en 2.68.

Para poder observar el comportamiento de los factores que intervienen en la relación activo/pasivo, graficamos los valores de las variaciones anuales de los puestos cotizantes y los pasivos, y agregamos la variación acumulada de la propia relación activo/pasivo.

**Gráfico 4 – Variación anual de jubilaciones equivalentes, puestos cotizantes y relación activo-pasivo. 1996-2014**



Nota: las diferencias con publicaciones anteriores se deben a revisiones de los datos de las series de cotizantes rurales

Del gráfico anterior se desprende que, en general, de 1996 hasta el 2003 las jubilaciones equivalentes tienen un crecimiento mayor al de los puestos cotizantes, llevando a que la relación activo-pasivo disminuya hasta ese año. A partir del año 2004, se da un crecimiento

explosivo de los cotizantes, haciendo que el ratio cotizantes-jubilaciones equivalentes aumente considerablemente hasta el 2008 inclusive.

En el período 2009-2014, si bien los puestos cotizantes siguen creciendo, no lo hacen al mismo ritmo que en el período reseñado anteriormente. Además, en este período se da un crecimiento significativo de las jubilaciones equivalentes, disminuyendo la brecha con el incremento de cotizantes pero sin sobrepasar al mismo. Como consecuencia de los hechos mencionados, la relación activo-pasivo crece ligeramente hasta el 2013, mientras que en 2014 el crecimiento de las jubilaciones supera al de los puestos cotizantes, y por lo tanto la relación disminuye levemente.

## 4. Conclusiones

La relación demográfica de la ecuación expresa la proporción de puestos cotizantes activos respecto al número de jubilaciones equivalentes totales.

Diversos factores inciden sobre esta relación:

La evolución de los puestos activos cotizantes, en el período estudiado, ha tenido un crecimiento sostenido hasta el año 1998 causado por la entrada en vigencia de la ley 16.713 y por el nivel favorable de actividad económica. A partir del año 1999, como consecuencia de la recesión de la economía, los activos cotizantes disminuyen, llegando a mínimos históricos en el 2002 y 2003 respectivamente.

Luego del período de recesión, los puestos de trabajo comenzaron a crecer acompañando el proceso de reactivación económica. A partir de este momento, se ha revertido la situación y ha comenzado un crecimiento constante de los puestos cotizantes. Este crecimiento fue explosivo del 2004 al 2008, y moderado del 2009 al 2014. En este último año, los cotizantes alcanzaron su punto máximo con 1.477.130 puestos en promedio, lo que está significando un aumento del 59.4% con respecto al año 1995.

En cuanto a la evolución de las pasividades, se puede decir que ciertas medidas tomadas por la ley 16.713 llevaron a que el número de pasividades descendiera de una forma gradual a medida que se iban sustituyendo las pasividades del régimen anterior por las nuevas. Dentro de estas medidas, encontramos:

1. aumento de los requisitos para reconocer las actividades computables
2. modificación de las tasas de remplazo
3. aumento de la edad jubilatoria mínima de retiro de las mujeres
4. aumento en el número mínimo de años de actividad requeridos para generar causal jubilatoria

La situación antes mencionada se ha dado hasta el año 2008. A partir del año 2009 las pasividades comenzaron a crecer con respecto al año base, por la aplicación de la ley 18.395 de flexibilización de acceso a las jubilaciones, la cual ajustó los requisitos para acceder a la jubilación. Entre ellos, encontramos:

1. Se reduce la exigencia de los años de actividad para configurar causal jubilatoria común de 35 a 30 años de actividad

2. Surge el cómputo ficto de servicios a la mujer por cargas de familia. De esta manera, tendrán derecho a computar un año de servicio por cada hijo nacido vivo por cada hijo que hayan adoptado siendo este menor o discapacitado, con un máximo total de cinco años.
3. La configuración de la causal de jubilación por edad avanzada se modificó en forma escalonada, determinando una disminución de los años de edad y un incremento de los años de servicios.
4. También se flexibilizan las exigencias para el acceso a la jubilación por incapacidad y el subsidio transitorio por incapacidad parcial.
5. Se crea el subsidio especial de inactividad compensada, que protege a aquellos desocupados que permanezcan en esta situación por más de un año, siempre que tengan 58 años de edad y posean al menos 28 años de servicios. Este subsidio se otorga por un plazo máximo de 2 años, de forma de que finalizado el subsidio puedan configurar causal jubilatoria.

El comportamiento de estas dos variables ha mejorado el coeficiente de dependencia del sistema hasta el año 2013 inclusive. En el año 2014, el índice se reduce levemente, llegando a que 2.68 activos financien un pasivo. Este nivel al que ha llegado el ratio se debe a que en ese año el crecimiento de las jubilaciones equivalentes fue ligeramente mayor al de los puestos cotizantes.

# **PRESTACIONES IVS Y SU INCIDENCIA EN LA POBREZA**

Soc. Leticia Pugliese





## PRESTACIONES IVS Y SU INCIDENCIA EN LA POBREZA

Soc. Leticia Pugliese  
Asesoría en Políticas de Seguridad Social  
Agosto 2015

El objetivo de este trabajo es un acercamiento a la forma en que los sistemas de seguridad social, se constituyen como instrumentos idóneos para aliviar situaciones de pobreza de las personas mayores. Para esto se revisaron algunos documentos que han tratado el tema en distintos momentos y lugares, con especial referencia a Uruguay, donde actualmente se están implementando políticas sociales que buscan la equidad y la inclusión social, en cuyo marco la seguridad social juega un papel preponderante.

### 1. Relación entre seguridad social y pobreza

El Sistema de Seguridad Social cumple diversas funciones para con el orden y funcionamiento económico, social y político. Puede considerarse que las acciones instrumentales asumidas para ello son básicamente cuatro<sup>1</sup>: a) las de atenuar situaciones de pobreza; b) las de alterar y corregir la distribución del ingreso; c) las de estabilizar y regular la demanda y el consumo, fundamentalmente de los aportantes, a través de subsidios que responden a interrupciones momentáneas o definitivas de la condición de trabajador asalariado; y d) las dirigidas a la formación de clientelas y la regulación del consenso e integración política.

---

<sup>1</sup> UDELAR - Fac. de Ciencias Sociales - Dpto. de Sociología (1995) Investigación *Funciones e impactos de la Seguridad Social. Una visión desde los hogares*. Convenio Banco de Previsión Social - Universidad de la República.

En este trabajo nos vamos a detener en las primeras funciones mencionadas: atenuar la pobreza, redistribuir Ingresos y mantener en cierta medida el nivel de vida de sus usuarios mediante la sustitución parcial de los ingresos recibidos en la vida activa.

Desde los comienzos de la seguridad social hasta la actualidad, el alivio de las situaciones de pobreza y la redistribución - ya sea sustituyendo ingresos o por medio de la asistencia social - está presente. En los orígenes de las instituciones de previsión social, se encuentra la unión de trabajadores en las Cajas de Resistencia y de Socorros Mutuos del siglo XIX, con una finalidad colectiva y solidaria de prevenir situaciones que los llevaran a caer en la pobreza por la pérdida del salario. En este caso, como solidaridad entre miembros de un mismo gremio. En una concepción más elaborada sobre la seguridad social como sistema, uno de los precursores, William Beveridge, en la Inglaterra de mediados del siglo XX, se proponía erradicar la pobreza, redistribuyendo los ingresos, otorgando algunas prestaciones sujetas a examen de recursos, que entendía debían limitarse a un mínimo vital, sobre la base de las contribuciones de todos los trabajadores. En su Plan de la seguridad social, afirma que *éste es un medio para redistribuir la renta nacional, asegurando la desaparición de la indigencia antes que el disfrute de las comodidades*<sup>2</sup>.

En la actualidad estas funciones se asumen prácticamente sin cuestionar, al menos desde organismos como la Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS), que en su 17ª Conferencia Internacional de Actuarios y Estadísticos de la Seguridad Social, planteó como uno de los ejes de debate: *Eliminación de la pobreza en edad avanzada: ¿La seguridad social puede ser la respuesta?*. En esta instancia fue señalado que *uno de los objetivos fundamentales de los gobiernos en materia de políticas públicas es atenuar la pobreza en la vejez. En la búsqueda de este objetivo, los sistemas públicos de seguridad social asignan recursos a las personas mayores que han sido pobres durante toda la vida y no han podido ahorrar lo suficiente para subvenir a sus necesidades en la tercera edad. Cada país asigna distintos recursos y diseña sus programas específicos de seguridad social para aliviar la pobreza*<sup>3</sup>.

Esto da lugar a algunas consideraciones, no es lo mismo plantear la eliminación que la atenuación o alivio de la pobreza, y no es lo mismo esperar que esto se concrete desde el sistema de seguridad social, que señalar que ese sería un objetivo de los gobiernos y sus políticas públicas, y que en ese marco la seguridad social como una de las políticas públicas, debe contribuir a dicho objetivo. Entran aquí cuestiones sobre competencias sectoriales y responsabilidades compartidas, ni un sector gubernamental puede por sí solo alcanzar ese objetivo, ni alcanza con que se lo proponga si esa no es una de las finalidades de los planes nacionales.

En este sentido, resulta esclarecedor el análisis de Longhi<sup>4</sup> sobre los supuestos y contenidos implícitos en la definición de política social. *En primer lugar la constatación de que son acciones políticas de impacto estructural, en segundo lugar, son acciones adoptadas por "centros políticos legítimos", se trata entonces de una variedad de "políticas públicas" y, al catalogarlas de social, se da por supuesto que esta política forma parte de un conjunto más amplio de políticas, y que puede considerarse al menos como autónoma.*

<sup>2</sup> Beveridge, William. Las Bases de la Seguridad Social, FCU. México, 1987. Citado en UDELAR (1995)

<sup>3</sup> Stavrakis, Costas (2012). *El papel de los regimenes de seguridad social en la atenuación de la pobreza en la tercera edad*. Ministerio de Trabajo y del Seguro Social. Chipre. En *Eliminación de la pobreza en edad avanzada: ¿La seguridad social puede ser la respuesta?* AISS. 17ª. Conferencia Internacional de Actuarios y Estadísticos de la Seguridad Social. Berlín, Alemania, mayo/junio 2012

<sup>4</sup> Longhi, Augusto (1996). *Las Políticas Sociales. Elementos para el análisis de una política pública*. Documento de Trabajo. Dpto. de Sociología, Fac. de Ciencias Sociales. Universidad de la República.

*Y la derivación de ello es que si son parte de un conjunto o modelo de políticas, sus objetivos solo poseen una independencia o autonomía relativa en dicha totalidad, pudiendo ser parte subordinada o funcional a criterios o prioridades de otras políticas públicas que se consideran ejes de intervención estatal. La política social siempre existe entonces junto a otras políticas, formando parte de un "modelo de intervención política" del estado.*

## **2. Una comparación internacional de la eficacia de los tipos de regímenes de seguridad social para atenuar la pobreza en la vejez**

En el trabajo de Costas Stavrakis<sup>5</sup> se asumen una serie de objetivos de las políticas de pensión: a) atenuar el riesgo de pobreza en la vejez, b) garantizar una renta de pensión adecuada que permita a los pensionistas mantener, en una medida razonable, el nivel de vida que llevaban antes de jubilarse, c) afianzar la solidaridad y la equidad inter e intrageneracional gracias a la redistribución de los ingresos, d) garantizar la sostenibilidad financiera de las pensiones a largo plazo y e) obtener una buena relación costo – eficacia mediante la reducción de las desincentivaciones del mercado laboral. Reconociendo la dificultad para alcanzarlos plenamente al mismo tiempo, se entiende que se debe buscar el mejor equilibrio teniendo en cuenta el contexto económico, social y político de cada país.

Este autor adhiere a las líneas de análisis que sostienen que la pobreza es un concepto pluridimensional, y por ello entiende que las medidas de alivio apropiadas deben constar de elementos monetarios y no monetarios. No obstante, la metodología que utiliza es la medición de la pobreza sobre la base de los ingresos, y el indicador *Tasa de riesgo de pobreza (TRP)* en la vejez, definido como “el porcentaje de personas mayores de 65 años que vive por debajo del umbral de pobreza”<sup>6</sup>.

Se analizan dos factores de los cuales se pueden derivar las diferencias entre países de la tasa de pobreza en la vejez: i. El modelo de seguridad social; ii. El nivel de las prestaciones de jubilación de los pensionistas de bajos ingresos. Asimismo se manifiesta que el nivel del impuesto sobre la renta y de las cotizaciones sociales de la población en edad de trabajar es también un factor influyente de dicha tasa de pobreza.

### **1) Tipo de modelo de seguridad social**

Se evaluaron los regímenes de catorce países - con datos del año 2010 - nueve pertenecientes a la Unión Europea y cinco no europeos, que proveen ingresos mínimos destinados a reducir la pobreza en la vejez, llegando a los siguientes resultados:

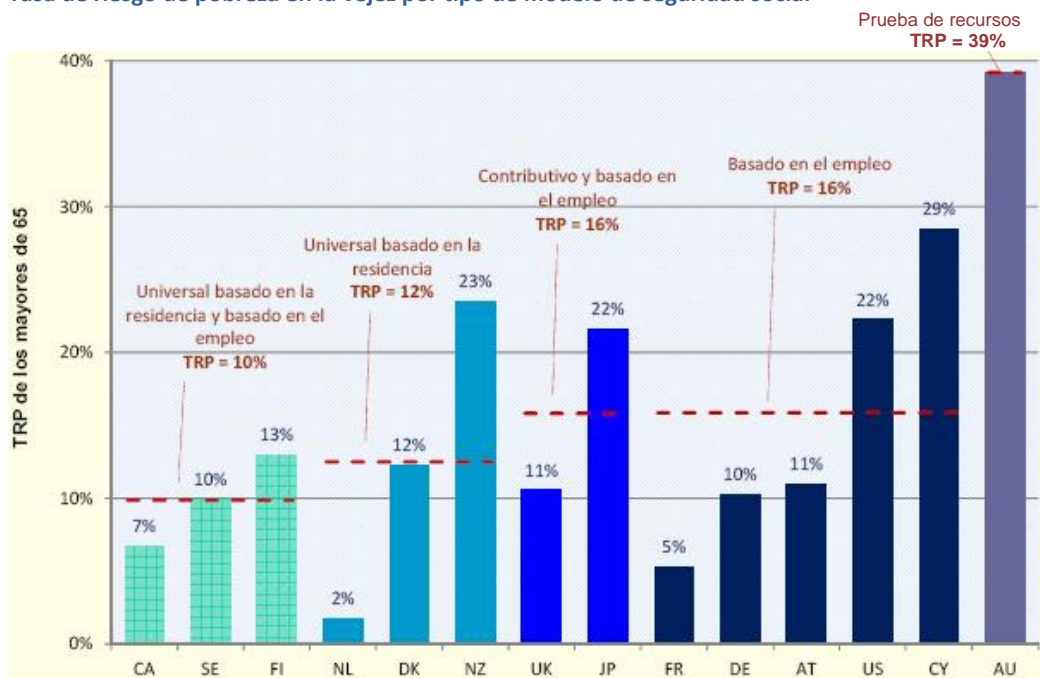
---

<sup>5</sup> Brown, L.R. (2008). “Designing a social security pension system”. *International Social Security Review*, vol 61, 1/2008, pp. 25-49. Citado en Stavrakis, Costas (2012). Op. Cit.

<sup>6</sup> En ese trabajo se fija el umbral de pobreza en relación a los ingresos medios del país, utilizando el *enfoque relativo*, donde los hogares pobres son aquellos que viven con ingresos por debajo del 50% del ingreso medio nacional.

Gráfica N° 1:

Tasa de riesgo de pobreza en la vejez por tipo de modelo de seguridad social



Fuente: Stavrakis, Costas (2012).

- Como se muestra en la Gráfica N° 1, los países que tienen el *Modelo universal basado en la residencia*<sup>7</sup> (Dinamarca, Países Bajos y Nueva Zelanda) y el *Modelo Universal basado en la residencia combinado con el modelo basado en el empleo*<sup>8</sup> (Canadá, Finlandia y Suecia), tienen en promedio un TRP de 12% y 10% respectivamente, ambos por debajo de la media de la OCDE (15%).
- Las TRP varían de modo significativo en los países que aplican un mismo modelo, excepto en los tres países que aplican el *Modelo Universal basado en la residencia combinado con el modelo basado en el empleo*, cuyas TRP difieren relativamente poco y se encuentran por debajo de la media de la OCDE.

La Gráfica N° 2 muestra como la TRP de la población de 65 años y más de edad varía con el tipo de régimen estatal jubilatorio.<sup>9</sup> Las principales conclusiones a las que llega el autor son:

<sup>7</sup> Dentro de la parte básica del sistema estatal de jubilación, se ofrece a las personas mayores una pensión universal financiada con los impuestos y basada en criterios de residencia. En su mayor parte se otorga sin comprobación de los recursos. El mantenimiento del nivel de vida durante la jubilación se obtiene por medio de regímenes privados de pensión profesionales.

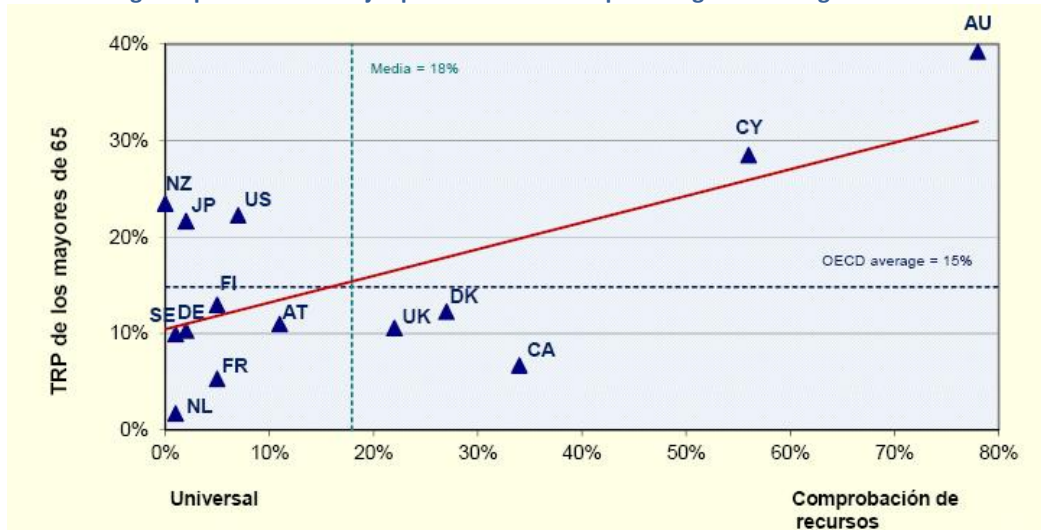
<sup>8</sup> Este sistema estatal combina prestaciones universales financiadas con impuestos (parte básica) con prestaciones de pensión basadas en el empleo y en los ingresos de la población activa (parte complementaria).

<sup>9</sup> Stavrakis (2012) se refiere a "cobertura" que se representa en el eje X, medido en porcentaje de la población de 65 años y más que recibe prestaciones de pensión para beneficiarios específicos. Una *alta cobertura* significa que el sistema jubilatorio es para beneficiarios específicos y que una importante cantidad de personas mayores solicitan

- Existe una correlación estadística positiva relativamente alta entre las TRP y el tipo de régimen. Cuanto mayor es la proporción de adultos mayores que reciben prestaciones de pensión para beneficiarios específicos (régimen de Comprobación de Recursos<sup>10</sup>), más altas son las TRP en la vejez, como es el caso de Australia (39%) y Chipre (29%).
- Las TRP relativamente elevadas (superiores a 20%) se encuentran en Japón y Estados Unidos, que tienen regímenes contributivos y basados en el empleo, pero también en Nueva Zelanda, con régimen universal basado en la residencia, que se diferencia de los otros países con este régimen donde las TRP son significativamente más bajas.

**Gráfica N°2:**

**Tasa de riesgo de pobreza en la vejez por cobertura del tipo de régimen de seguridad social**



Fuente: Stavrakis, Costas (2012).

**2) Nivel de las prestaciones de jubilación**

Los resultados del estudio mostraron que no hay suficientes pruebas para afirmar que el índice de sustitución de los regímenes de seguridad social<sup>11</sup> sea el factor decisivo de las diferentes tasas de pobreza en la vejez. Posibles razones: i. Como la TRP es una medición relativa de la pobreza, no indica la proporción de personas mayores que gozan de un nivel de vida mínimo básico debido a prestaciones de pensión de un nivel adecuado; ii. Los índices de sustitución se calculan para los nuevos pensionistas, mientras que las TRP integran en el cálculo a todos los pensionistas, dado que la medición de la pobreza que se utiliza es relativa, las políticas de indexación de las pensiones pueden provocar la caída progresiva de los pensionistas mayores por debajo del umbral de pobreza; iii. La TRP de las personas mayores considera el nivel actual de su pensión que en gran medida depende

prestaciones con comprobación de recursos, mientras que una *baja cobertura* significa que el sistema tiende a la universalidad y pocos jubilados reciben prestaciones con comprobación de recursos.

<sup>10</sup> Sistema estatal de jubilación no contributivo, financiado con impuestos, al que se accede por una comprobación de los recursos de los residentes en edad avanzada.

<sup>11</sup> Se puede definir el Índice de sustitución de los regímenes de seguridad social, como la relación entre el ingreso de prestaciones de pasividad y el ingreso por actividad. En el estudio de Stavrakis se calculó este índice para los nuevos jubilados con bajos ingresos (50% de los ingresos medios nacionales) y que tuvieron una carrera ininterrumpida.

del desempeño del sistema nacional de pensiones en el pasado. Además, abarca los ingresos de las pensiones pero también de otras fuentes.

Entre las conclusiones finales del trabajo de Stavrakis se señalan:

- Los sistemas públicos de jubilación desempeñan un papel fundamental en la protección contra la pobreza en la vejez, al garantizar un ingreso mínimo a todos y por lo tanto un nivel de vida mínimo básico durante la jubilación.
- El objetivo de alivio de la pobreza puede alcanzarse a través de diferentes regímenes de seguridad social, lo importante es que tiendan a garantizar al menos lo siguiente:
  - Una cobertura universal. En esto han sido eficaces los regímenes estatales de pensiones universales basadas en la residencia. Las pruebas estadísticas muestran que estos sistemas, en el cual una proporción relativamente pequeña de las personas mayores recibe prestaciones específicas, suelen registrar más bajas tasas de riesgo de pobreza en la vejez.
  - Que los ingresos de jubilación tengan un elemento redistributivo, que puede alcanzarse no en forma aislada, sino en el contexto de todo el sistema de pensiones y de otras políticas de orden público como el sistema impositivo.
  - Que el nivel de pensiones sea adecuado para aliviar la pobreza en la vejez. Para esto debe adoptarse una definición adecuada y científicamente aceptable de pobreza que tenga en cuenta el concepto pluridimensional de la misma.

Nos parece importante la contextualización que realiza de la parte básica del sistema jubilatorio con el resto del sistema y de otras políticas, a efectos de evaluar su eficacia. Por ejemplo: i. El sistema de imposición sobre la renta: Cuando este sistema es muy progresivo, la ausencia de redistribución en las transferencias de los programas de pensión se compensa a través de la redistribución del sistema impositivo. ii. El diseño de un régimen complementario del sistema estatal de pensiones de jubilación o del sistema de pensiones privadas. Si éste ofrece un nivel adecuado de prestaciones a los pensionistas de ingresos medios y altos, puede surgir un mayor consenso político a favor de la promoción, en la parte básica, de un régimen para beneficiarios específicos con comprobación de los recursos que redistribuya los ingresos de los pensionistas de altos ingresos a los de bajos ingresos.

### **3. Un acercamiento a Indicadores de cobertura y adecuación de prestaciones IVS en América Latina y el Caribe**

A diferencia de los países desarrollados, en América Latina y el Caribe, el problema mayor no es el nivel de adecuación de las pensiones, sino la baja cobertura. El sistema de seguridad social no llega a cubrir a amplios sectores de la población latinoamericana y caribeña, por lo que antes de analizar en qué medida los regímenes jubilatorios y pensionarios contribuyen a mantener el nivel de vida una vez que las personas se retiran del mercado laboral, es necesario comenzar viendo cual es el alcance de la cobertura en estos países y qué medidas se han tomado para mejorar el acceso a esos regímenes.

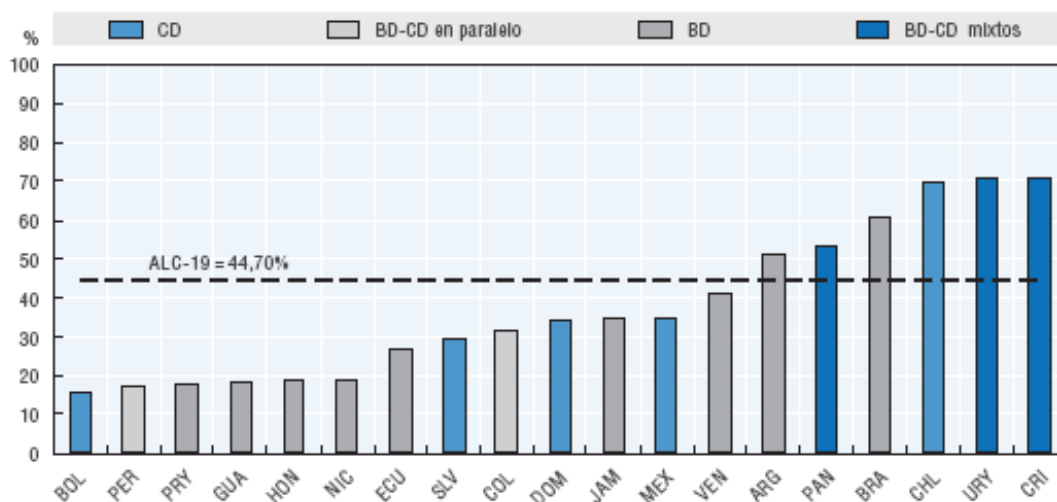
En la edición 2014 de la publicación *Panorama de las Pensiones: América Latina y el Caribe*, OCDE/BID/BM, se afirma que a pesar de que la sostenibilidad de los sistemas

mejoró en varios países, *la cobertura* continúa siendo el desafío más importante en la región, tanto en términos de proporción de trabajadores como en la proporción de personas mayores que participan en los sistemas de pensiones. Entre las soluciones que se plantean está por supuesto la búsqueda de una mayor formalización del mercado laboral, pero lo que más se ha puesto en práctica es la implementación de pensiones no contributivas.

### Bajos niveles de cobertura activa

Gráfica N° 3.

Cotizantes o afiliados como porcentaje del total de trabajadores (edades entre 15 y 64 años), año 2010



**Fuente:** OCDE/BID/BM (2014). *Panorama de las Pensiones: América Latina y el Caribe*, basado en Bosch, Melguizo y Pagés (2013), "Mejores Pensiones, Mejores Trabajos: hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe". BID.

En la gráfica 3 (con base en información de encuestas de hogares del año 2010) se muestra que la afiliación y las contribuciones a los sistemas de seguridad social en ALC son bajas en promedio, y muy bajas en muchos países. En promedio, solamente 45 de cada 100 trabajadores (con edades entre 15 y 64 años) están contribuyendo o están afiliados, en 19 países analizados. Esto significa que aproximadamente 130 millones de trabajadores no contribuyeron durante 2010 a un régimen previsional para la vejez. Esta situación se acentúa especialmente en algunos países andinos y de Centro América (Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú) donde menos del 20% del total de la fuerza laboral está contribuyendo. En otro grupo de países como Colombia, República Dominicana y México, solamente entre un 30% y un 40% de los trabajadores contribuyen. En lo que respecta a los países de ingresos más altos según los estándares regionales (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá y Uruguay<sup>12</sup>) lo hacen entre un 50% y un 70%, porcentajes que continúan siendo bajos según los estándares internacionales.

<sup>12</sup> La cobertura ocupacional en el 2013 para Uruguay se estima en 85,7% según Lazo, A. "Análisis de Cobertura del Régimen Previsional uruguayo 2004 – 2013", en BPS-Comentarios de Seguridad Social N° 46, cuarto trimestre 2014.

Esta baja cobertura se da en los diferentes regímenes, ya sean de sistema público de reparto y beneficio definido, hasta sistemas de contribución definida con base en cuentas individuales administradas por el sector privado, o en regímenes paralelos y mixtos. Los bajos niveles de contribución parecen estar correlacionados con una serie de características socioeconómicas, como por ejemplo el nivel educativo y los ingresos de los hogares. Asimismo también hay una dimensión de género, debido a la brecha entre los porcentajes de hombres y mujeres en la participación en el mercado laboral formal. Es así que los trabajadores hombres, los que tienen mayor nivel educativo, y los que pertenecen a hogares que se ubican en los quintiles más altos de ingresos, son quienes pueden contribuir mejor y por lo tanto tener mejores niveles de cobertura en seguridad social. Entre los principales determinantes de cobertura – además de las características socioeconómicas está la formalidad laboral y el tipo de empleo: los trabajadores asalariados contribuyen mucho más que los trabajadores independientes, e incide el tamaño de la empresa, ya que los trabajadores de grandes empresas contribuyen más que los de empresas medianas o pequeñas.

### ***Efectos de la baja cobertura activa, en la adecuación de las futuras pensiones***

Los bajos porcentajes de contribuciones de la población activa, tienen efectos en la presente y futura adecuación de las pensiones en la región. Una gran parte de los adultos mayores de ALC tendrá que recurrir a otras fuentes de ingreso diferentes a las pensiones contributivas, incluyendo el ingreso laboral, bienes como la vivienda, transferencias informales, y transferencias desde los programas gubernamentales como las prestaciones no contributivas.

En Panorama de las Pensiones (2014) se analizó la participación de las pensiones en el ingreso de los hogares, concluyendo que el rol de las pensiones es muy limitado en los hogares pobres de la mayoría de los países. Las excepciones son los países con tasas de cobertura elevadas y aquellos con gran dependencia de las pensiones sociales no contributivas. En la muestra de países estudiados existe una relación positiva definida entre el ingreso y la cobertura de hogares pobres en la muestra, pero la correlación no es alta. Esto se explica por el hecho de que *mientras que la cobertura por pensiones contributivas aumenta con la riqueza del país, la cobertura por políticas de pensiones no contributivas puede aumentar para la parte inferior de la distribución del ingreso incluso en países pobres*. Este hecho se confirma en los países de ALC como Venezuela y la República Dominicana, que tienen una cobertura mucho más baja que otros países con un nivel de ingreso comparable. En muchos países la proporción de personas mayores en el 40% inferior de la distribución de ingreso que reciben pensiones es relativamente baja respecto a los otros niveles de ingreso. Algunos de esos países han expandido sus sistemas de pensiones no contributivas. Esta expansión se presenta en la siguiente tabla:



**Cuadro N° 1.**  
**Expansión de pensiones no contributivas en ALC, 1990-2013**

1990 - 2000	2001 - 2007	2008 - 2013
<b>Brasil (1991):</b> FUNRURAL Reducción de la edad de jubilación a 60 años para los hombres y a 55 años para las mujeres.	<b>Argentina (2003):</b> Se establece la pensión en la tercera edad avanzada	<b>Bolivia (2008):</b> <i>Renta Dignidad.</i>
<b>Guyana (1993):</b> La pensión para adultos mayores se vuelve universal.	<b>Belice (2003):</b> Programa de pensión no contributiva (PNC).	<b>Chile (2008):</b> <i>Pensión Básica Solidaria de Vejez.</i>
<b>Bolivia (1996):</b> Bonosol.	<b>Colombia (2003):</b> PPSAM Programa de Protección Social para Adultos Mayores.	<b>Ecuador (2009):</b> La pensión para adultos mayores se decreta como universal.
	<b>Ecuador (2003):</b> Pensión para adultos mayores.	<b>El Salvador (2009):</b> Pensión universal básica.
	<b>Guatemala (2005):</b> Programa de contribución económica para adultos mayores.	<b>Panamá (2009):</b> <i>100 a los 70.</i>
	<b>México (2007):</b> <i>70 y más.</i>	<b>Argentina (2010):</b> El estado proporciona una pensión vitalicia equivalente al 70% de la pensión mínima, es decir 832,64 ARS/mes.
		<b>Perú (2011):</b> Pensión 65.
		<b>México (2012):</b> <i>70 y más</i> extendido a localidades con más de 30.000 habitantes.
		<b>Colombia (2012-2013):</b> Extensión a adultos de más de 65 años sin beneficios pensionales que viven en áreas pobres y rurales.
		<b>México (2013):</b> Cambio de <i>70 y más</i> a <i>65 y más</i> y anuncio de la universalización del programa.

Fuente: OCDE/BID/BM (2014). *Panorama de las Pensiones: América Latina y el Caribe, basado en el trabajo de Rofman, R., I. Apella y E. Vezza (2013), "Más allá de las Pensiones Contributivas: Catorce Experiencias en América Latina", Banco Mundial.*

En la tabla 1, se detallan los programas de pensiones no contributivas, que se implementaron a partir de la década de 1990, hay que tener en cuenta que en algunos países, como es el caso de Uruguay, estos programas están instalados desde muchos años antes. Una de las cuestiones que se destaca en el Panorama de Pensiones (2014) es que en varios países los beneficiarios de las pensiones sociales representan más de la mitad de la población mayor de 65 años, como por ejemplo en Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, México, Paraguay. En el otro extremo se encuentran Argentina y Uruguay con 2% y 7% respectivamente.

Esta es una forma que ha encontrado el sistema de seguridad social para atender a los pobres, que no acceden a las prestaciones tradicionales, contributivas, y con mejores niveles de ingreso que tienen los clásicos programas del sistema.

### **Adecuación de los ingresos jubilatorios**

La adecuación de las prestaciones en relación a las personas, se refiere a si contribuyen a la satisfacción de las necesidades de las personas y el mantenimiento de su nivel de vida, y si se considera “justa” la relación entre los niveles de las prestaciones y los impuestos o cotizaciones que se hayan pagado durante la edad activa.

Entre los indicadores significativos para evaluar la adecuación de las prestaciones de jubilaciones, se encuentran las tasas de reemplazo, que muestran el nivel de los ingresos en el momento de la jubilación en relación con los ingresos durante la vida laboral. La tasa de reemplazo bruta (sin el descuento de los impuestos), y la tasa de reemplazo en términos netos, teniendo en cuenta los impuestos y contribuciones pagados sobre ingresos y pensiones.

**La tasa bruta de reemplazo**<sup>13</sup> para trabajadores con ingresos promedio, es de 62% en los 26 países de ALC. Existe, sin embargo una variación significativa entre los países. En el extremo inferior, República Dominicana, Haití, México y Surinam ofrecen tasas de reemplazo futuras de menos del 30% para personas que empezaron a trabajar hoy con ingresos promedio a lo largo de sus carreras. Ecuador, Nicaragua, Paraguay y Venezuela, situados en el extremo superior, ofrecen tasas de más del 90%. Otros países con altas tasas de reemplazo proyectadas (entre el 75% y el 80%) son Argentina, Costa Rica y Panamá. Uruguay presenta una baja tasa bruta de reemplazo en relación a los otros países de la región, ubicándose en 52.5% para los trabajadores con ingresos promedio.

#### **Cuadro N°2.**

#### **Tasas brutas de reemplazo de las pensiones por ingreso, según sexo. Promedios de América Latina y el Caribe y Uruguay**

	América Latina y el Caribe		Uruguay (1)
	Hombres	Mujeres	
<b>0.5</b>	72.6	71.2	52.5
<b>1</b>	61.9	60.2	52.5
<b>2</b>	55.4	53.2	63.3
<b>3</b>	51.4	49.2	73.8

Fuente: OCDE/BID/BM (2014). Panorama de las Pensiones: América Latina y el Caribe

(1) El informe muestra las medidas para hombres (y para mujeres, si difiere)

En el promedio de los países de América Latina y el Caribe, se puede observar en primer lugar, que las mujeres tienen tasas de reemplazo dos puntos inferiores, en todos los niveles de ingreso. Una de las causas sería que en muchos países tienen una edad de retiro menor a la de los hombres, y porque reciben menores ingresos laborales que los hombres (aunque salarios más bajos pueden conducir a tasas de sustitución más altas, en los países que aplican tasas diferenciales o mínimo de pensiones).

<sup>13</sup> La tasa bruta de reemplazo – definida en OCDE/BID/BM - es el ingreso por pensión dividido por los ingresos brutos antes del retiro. A diferencia de otros trabajos, donde se toman los ingresos finales de la vida laboral (justo antes del retiro), ellos toman los ingresos promedio a lo largo de la vida (revaluados según el crecimiento de ingresos de la economía).

Algunos países, con el objetivo de proteger a los trabajadores de ingresos más bajos, tienen tasas de reemplazo diferenciales, más altas que las de los trabajadores con ingresos promedio. En el cuadro se observa que para quienes tienen ingresos que corresponden a la mitad de los ingresos promedio (0.5%), reciben tasas de reemplazo de alrededor del 73% en el caso de los hombres y del 71% en el caso de las mujeres, en comparación con el 62% y 60% que reciben los trabajadores con ingresos promedio. A medida que aumentan los ingresos promedio de los trabajadores, la tasa bruta de reemplazo disminuye, tanto en el caso de los hombres como de las mujeres.

Pero esto no es igual en todos los países, por ejemplo en Uruguay sucede lo contrario, en los niveles inferiores de ingreso (trabajadores con ingreso promedio, y con la mitad del ingreso promedio) las tasas de reemplazo se sitúan en 52.5%, y aumentan a medida que aumentan los ingresos, situándose en 63% para los trabajadores que tienen dos veces el ingreso promedio, y en un 74% para los que perciben tres veces el ingreso promedio.

**La tasa neta de reemplazo**<sup>14</sup> para trabajadores con ingreso promedio es del 66% para los hombres y 64% para las mujeres en los países de ALC.

### Cuadro N°3.

#### Tasas netas de reemplazo de las pensiones por ingreso, según sexo. Promedios de América Latina y el Caribe y Uruguay

	América Latina y el Caribe		Uruguay (1)
	Hombres	Mujeres	
<b>0.5</b>	76.4	74.9	67.7
<b>1</b>	66.2	64.4	65.9
<b>2</b>	60.9	58.6	75.2
<b>3</b>	57.3	55.0	86.2

Fuente: OCDE/BID/BM (2014). Panorama de las Pensiones: América Latina y el Caribe

(1) El informe muestra las medidas para hombres (y para mujeres, si difiere)

Las tasas netas de reemplazo son más altas que las tasas de reemplazo brutas, lo que significa que las personas pagan impuestos y contribuciones más altas sobre sus ingresos laborales que sobre sus ingresos por pasividad. También las tasas netas de reemplazo varían entre un rango amplio, desde menos del 24% en República Dominicana, a más del 100% en Ecuador y Paraguay, para aquellos que reciben salarios promedio. Para las personas de bajos ingresos (con la mitad de los ingresos promedio), la tasa de reemplazo neta entre los países de América Latina es 76% para los hombres y aproximadamente 75% para las mujeres. Para los que perciben ingresos más altos (tres veces los ingresos promedio), el promedio de la tasa de reemplazo neta es 57% para los hombres y 55% para las mujeres, menores que para quienes reciben ingresos bajos. Al igual que las tasas de reemplazo brutas, las diferencias con los ingresos reflejan características progresivas de los sistemas de pensión, como las prestaciones mínimas y topes sobre los ingresos jubilatorios y pensionales.

En el caso de Uruguay también se observa que las tasas de reemplazo netas son más altas que las brutas, indicando que los trabajadores pagan impuestos y contribuciones más altas que los pasivos. Una diferencia con el cuadro anterior, es que las tasas

<sup>14</sup> La tasa neta de reemplazo – definida en OCDE/BID/BM - es el derecho a pensión individual neto dividido por los ingresos netos anteriores a la jubilación, tomando en cuenta los impuestos sobre los ingresos personales y las contribuciones a la seguridad social pagadas por los trabajadores y por los pensionados.

correspondientes a trabajadores con ingresos promedio, no se diferencian tanto de los promedios de América Latina y el Caribe, pero la distancia es significativamente mayor en las personas con ingresos por encima del promedio, alcanzando el 86% en quienes reciben tres veces el ingreso promedio, unos 30 puntos más que los promedios para ALC.

Las tasas de reemplazo son un indicador del ingreso por jubilaciones, pero no son medidas integrales; solamente tienen en cuenta el nivel de beneficios en el momento del retiro. Para un panorama completo también deben tomarse en cuenta la esperanza de vida, la edad de retiro y la indexación de las pensiones. En conjunto, ellas determinan durante cuánto tiempo se paga la prestación, y la manera en que su valor evoluciona en el tiempo. El indicador riqueza de la pensión toma en cuenta estos factores, midiendo el valor actual del flujo del ingreso jubilatorio durante la vida.

**Cuadro N° 4.**

**Riqueza bruta de las pensiones por ingreso (1), según sexo. Promedios de América Latina y el Caribe y Uruguay**

	América Latina y el Caribe		Uruguay	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
<b>0.5</b>	13.9	16.1	12.1	14.5
<b>1</b>	12.0	13.7	12.1	14.5
<b>2</b>	10.8	12.3	14.1	16.8
<b>3</b>	10.1	11.4	16.0	19.0

Fuente: OCDE/BID/BM (2014). Panorama de las Pensiones: América Latina y el Caribe  
 (1) La riqueza de la pensión se expresa como múltiplo del ingreso bruto individual anual

Para ALC, como ya se vio, las tasas de reemplazo son más altas (en promedio) para las personas de bajos ingresos, por lo tanto también la riqueza de la pensión tiende a ser más alta para las personas de bajos ingresos que para los de ingresos promedio. A su vez, se encuentra una diferenciación por sexo donde las mujeres presentan mayor riqueza de pensión que los hombres. Para los hombres con la mitad del ingreso promedio, la riqueza de la pensión es 13,9 veces el ingreso individual promedio, o dicho de otra forma, la riqueza acumulada de la pensión para los más pobres representa casi 14 años de sus ingresos individuales promedio. En cambio para los hombres con ingresos promedio, la riqueza acumulada de la pensión representa 12 años de sus ingresos individuales promedio. Para las mujeres con bajos ingresos, la riqueza de la pensión representa 16 años de sus ingresos individuales promedio, mientras que este guarismo se ubica en 13,7 años de dichos ingresos para mujeres con ingreso promedio, bajando a 12 y 11 en los niveles de dos y tres veces los ingresos promedio.

En el caso de Uruguay, tanto en hombres como en mujeres, la riqueza bruta de la pensión se incrementa a medida que aumentan los ingresos, por tanto, no se da la progresividad que hay en los promedios de los países de América Latina y el Caribe. Las mujeres cuentan con una riqueza de pensión más elevada que los hombres, en lo que seguramente incide la mayor esperanza de vida.

**Cuadro N° 5.**

**Riqueza neta de las pensiones por ingreso (1), según sexo. Promedios de América Latina y el Caribe y Uruguay**

	América Latina y el Caribe		Uruguay	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
<b>0.5</b>	13.3	15.4	10.8	13.0
<b>1</b>	11.6	13.3	10.3	12.3
<b>2</b>	10.3	11.7	11.1	13.3
<b>3</b>	9.5	10.7	12.4	14.7

Fuente: OCDE/BID/BM (2014). Panorama de las Pensiones: América Latina y el Caribe

1) La riqueza de la pensión se expresa como múltiplo del ingreso neto individual anual

Como se puede observar en el cuadro 5, la riqueza neta de las pensiones no presenta mayores diferencias con la riqueza bruta de las pensiones, notándose también una menor progresividad en el caso de Uruguay, con respecto los promedios de América Latina y el Caribe.

De acuerdo a lo analizado en el Panorama de las Pensiones para América Latina y el Caribe, que estuvimos siguiendo en este apartado, parecería que los ingresos por pasividad son bastante progresivos en la región, porque, en promedio, las tasas de reemplazo y la riqueza de las pensiones son más altas para las personas con ingresos más bajos. No obstante vale recordar que esto no es igual en todos los países, y que concretamente en el caso de Uruguay, los datos no muestran que haya progresividad. Una explicación para esto, es que el sistema de seguridad social uruguayo está muy asociado al mercado laboral formal y a la ubicación en la escala salarial de los asegurados.

Asimismo, no se puede olvidar que el problema de la seguridad social en América Latina es la baja cobertura. Por lo tanto la seguridad social no soluciona el problema de la pobreza, porque los excluidos del sistema son mayoritariamente pobres. En todo caso lo puede atenuar a los que ingresan, con medidas paliativas para quienes tuvieron bajos niveles de ingreso en su vida laboral, especialmente con las pensiones no contributivas, o estableciendo mínimos pensionarios.

#### **4. Una medición del impacto de la seguridad social de Uruguay en las condiciones de pobreza**

En Uruguay, la Seguridad Social ha sido siempre una de las más importantes políticas sociales. Esto se debe a diversos factores: el monto de los recursos públicos que involucra, la extendida cobertura, y la importancia que tienen las situaciones sociales reguladas para el bienestar y desarrollo social general.

En la literatura uruguaya sobre seguridad social, la redistribución del ingreso es generalmente admitida como una finalidad de este sistema. Oscar Ermida cita a varios autores nacionales e internacionales que sostienen que la redistribución de la renta es un objetivo de la seguridad social y es un elemento común entre los diferentes sistemas<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> Ermida Uriarte, Oscar (1991): "Los principios de la seguridad social" en La Seguridad Social en el Uruguay, segunda edición, FCU, Montevideo. Menciona la Declaración de Querétaro (México) de 1974 del V Congreso Iberoamericano de Derecho laboral y de la seguridad social, que en la cláusula 2 de la parte IV postula "la

En el año 1995 el Banco de Previsión Social realizó un Convenio con el Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, para realizar una investigación que permitiera obtener información sobre los impactos del sistema de seguridad social (contributivo y no contributivo) en los niveles de vida de la población, y en especial, entre los hogares en situación de pobreza. La parte empírica se basó en una encuesta realizada a 1.500 hogares, utilizando dos líneas de pobreza, extrema y relativa<sup>16</sup>, así como el método de combinación de NBI con línea de pobreza. Para el análisis de los impactos redistributivos de las transferencias, se compararon las distribuciones de ingresos de los hogares que se obtienen antes y después de agregar dichas transferencias.

#### Cuadro N° 6.

#### Distribución de los ingresos de los hogares, con y sin prestaciones de la seguridad social, según estratos sociales. Año 1995. En porcentajes

Estratos sociales	Hogares	Ingresos sin prestaciones	Ingresos con prestaciones	Distribución de las prestaciones
Pobreza extrema	19.9	3.5	5.0	10.8
Pobreza relativa	28.1	12.8	15.6	25.8
No pobres	52.0	83.7	79.4	63.4
	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: UDELAR (1995) Investigación *Funciones e impactos de la Seguridad Social. Una visión desde los hogares*.

La información obtenida en la encuesta, muestra que la mayor parte del monto de las prestaciones se dirige a los estratos medios y altos, con ingresos superiores a los de la línea de pobreza (cualquiera sea el criterio de medición de ésta). Los hogares no pobres - que representan el 52% - captan el 63% de las transferencias, los hogares en condición de pobreza relativa estarían captando aproximadamente un 26% de las transferencias, mientras que los hogares en condición de pobreza extrema – cerca del 20% en aquel momento – sólo captarían un 11% de las transferencias de ingresos de la seguridad social.

Esta situación es consecuencia de la conformación del mercado de trabajo (donde los estratos más pobres tienen menor acceso a la formalidad, y menores salarios) y de la forma en que las normas de fijación de la concesión de prestaciones acompañan a la situación de las personas que forman parte del mercado de trabajo formal, ya que hay una fuerte asociación entre la inserción laboral y la posición en la escala salarial de las personas usufructuarias de las prestaciones.

No obstante, el análisis de este cuadro muestra que si bien existe una concentración de las prestaciones favorable a los estratos no pobres, dicha concentración es menor que la que presenta la distribución primaria de la masa de ingresos de esos hogares. Los hogares no pobres perciben prácticamente el 84% de la masa de ingresos corrientes cuando se excluyen las prestaciones, y el 79% cuando se las incluye, por lo que se encuentra cierta progresividad.

---

redistribución efectiva de la renta nacional (...) la seguridad social tiene como fin inmediato y fundamental evitar la miseria”.

<sup>16</sup> Recordemos que la *línea de pobreza extrema* consiste en la delimitación de un umbral definido por un índice calculado a partir de una canasta mínima de alimentos a nivel mensual, por debajo de la cual se encuentran los niveles de mayor pobreza absoluta. En la *línea de pobreza relativa* el umbral se fija en el 50% del ingreso medio de los hogares de la población.

Este carácter redistributivo se da fundamentalmente por la otorgación de prestaciones no contributivas (o asistenciales), y en la fijación de montos mínimos y máximos de las prestaciones en los regímenes de prestaciones definidas, como lo era en su totalidad el régimen de pensiones hace 20 años, y se mantiene en el actual sistema mixto, donde coexisten el régimen de reparto con el de ahorro individual.

Entre los hallazgos del estudio de la Universidad se encontró que si bien es cierto que hay una magnitud relativamente baja de transferencia global del ingreso operada a través de la Seguridad Social (y en ese sentido podría hablarse de limitada "progresividad"); está claro que esa transferencia tiene una importante incidencia en los ingresos de los hogares pobres; *éstos, medidos en proporción al ingreso total familiar, se vuelven tan importantes que los accesos que logran dependen fundamentalmente de ellos.*

Las *prestaciones a pasivos* (jubilados y pensionistas) tienen una muy alta participación en el total de egresos del sistema de seguridad social. En el año del estudio, representaban el 83% del total de sus egresos. Entre las conclusiones se plantea que *esto determina que la distribución de este rubro por estratos sociales marque significativamente la distribución del conjunto de las prestaciones. No obstante las pasividades tienen un papel limitado en la alteración de la distribución del ingreso. Se puso de manifiesto la existencia de un patrón de distribución de las transferencias muy similar al de los ingresos totales de los hogares (sin o con transferencias), aunque con una concentración más leve, o de efecto reductor de diferencias, pero con baja incidencia.*

También es muy significativa la incidencia que tienen estas prestaciones en la formación del ingreso de los hogares, y en especial, de los hogares en situación de pobreza. Los datos mostraron que en estas capas sociales las pasividades representan más de la mitad de los ingresos disponibles: el 52% del ingreso disponible en los hogares de pobreza extrema y 33.8% de los hogares en situación de pobreza relativa se integra por jubilaciones o pensiones. *Esto pone de manifiesto la importancia de estas transferencias para la reproducción social de estos sectores, y en relación a la conformación y sostenimiento de su capacidad de consumo.*

Hay otras conclusiones del estudio de la Universidad que nos interesa resaltar:

- *Que el conjunto de las prestaciones servidas por el BPS logra una penetración tal en la sociedad uruguaya que en la gran mayoría de los hogares están presentes alguno o algunos de los beneficios que brinda.* Esto importa a la hora de evaluar el papel que históricamente ha jugado este sector en el conjunto de las políticas sociales del país, especialmente en momentos de reestructuración del modelo de protección social, y de aumentos en la cobertura poblacional por parte de la seguridad social, como lo demuestran algunos estudios.

- *Que si bien el análisis de la incidencia del sistema de seguridad social en el nivel de pobreza se encaró exclusivamente desde el punto de vista de las prestaciones, se hace necesario complementarlo con un estudio de los impactos de la forma de financiamiento del mismo.* Esto se mantiene vigente en la medida que en los últimos años se han realizado procesos de reestructura de las fuentes de financiamiento del sistema, al principio a favor recursos provenientes de impuestos generales, y últimamente una reversión a una mayor participación de fuentes contributivas, pero en el contexto de una reforma tributaria de carácter estructural, que marca la progresividad desde el sistema fiscal, más allá de la contribución que se haga desde las políticas sectoriales a la

## 5. Un acercamiento a la información actual sobre prestaciones de pasividad y pobreza en Uruguay

En los últimos 20 años, el sistema de seguridad social uruguayo ha experimentado una serie de cambios. El régimen de pensiones de mayor cobertura, que es el administrado por el Banco de Previsión Social pasó de un régimen de solidaridad intergeneracional con prestaciones definidas, a un sistema público mixto obligatorio de dos pilares, uno básico de reparto y otro complementario de ahorro individual, con un tercer nivel voluntario de capitalización individual. Por otro lado, en los últimos 10 años se han implementado cambios en el sistema de seguridad social, enmarcados en una Reforma Social como estrategia de adecuar el sistema de protección social a los cambios en la estructura social, manifestados en nuevos riesgos sociales y la presencia de sectores excluidos de la cobertura tradicional. *La estrategia seguida a partir del año 2005, se puede sintetizar en dos líneas de acción: i) La creación de nuevos dispositivos dirigidos a los sectores de mayor vulnerabilidad social con el objetivo de la inclusión social, por un lado; ii) la modificación de los seguros sociales tradicionales con el objetivo de ampliar sus coberturas, por otro lado*<sup>17</sup>.

En lo que respecta a las personas adultas mayores, se flexibilizaron las condiciones de acceso en cuanto a años de cotizaciones necesarias en el sistema de jubilaciones, lo que provocó un aumento de la cobertura, especialmente hacia las mujeres<sup>18</sup>. Mejoró la suficiencia de las prestaciones de jubilaciones y pensiones, como resultado de medidas dirigidas a jubilados y pensionistas de menores ingresos que cumplen determinadas condiciones, como ser aumentos diferenciales (que se adicionan a los establecidos por ley para todos los pasivos), aumento de mínimos, y el pago de una prima por edad.

A partir del año 2005 se comenzaron a otorgar aumentos diferenciales a jubilados y pensionistas del BPS con ingresos por pasividad que no superen tres BPC<sup>19</sup>, y vivan en hogares que tampoco superen ese monto por integrante. A partir del año 2008 se comenzó a incrementar en forma periódica los montos de los mínimos jubilatorios y pensionarios<sup>20</sup>. Ambas medidas tienen como finalidad la mejora de la suficiencia de jubilaciones y pensiones, pero con un enfoque redistributivo y progresivo, al focalizarse en personas y hogares de menores ingresos.

A efectos de la evaluación que han tenido estas medidas, se presenta información donde se analiza la evolución de índices de revaluación real de las pasividades y de revaluación

---

<sup>17</sup> Lagomarsino, Gabriel. *Hacia una nueva matriz de protección social*. En Comentarios de Seguridad Social N° 23. Abril/Junio 2009.

<sup>18</sup> Con enfoque de género se establecieron medidas en las leyes de flexibilización de acceso a las jubilaciones, y de Unión concubinaria. En la primera se les reconoce a las mujeres un año de trabajo adicional por cada hijo, con un máximo de cinco. En la segunda, los concubinos y concubinas tienen derecho a recibir los beneficios de seguridad social que recibían hasta esa fecha los cónyuges, especialmente la pensión de sobrevivencia (que mayormente reciben las mujeres), siempre que su unión tenga características de exclusividad y permanencia.

<sup>19</sup>La BPC (Base de Prestaciones y Contribuciones) es un índice que se utiliza para actualizar bases de contribuciones y prestaciones de seguridad social. Para el año 2015 su valor se fijó en \$3.052.

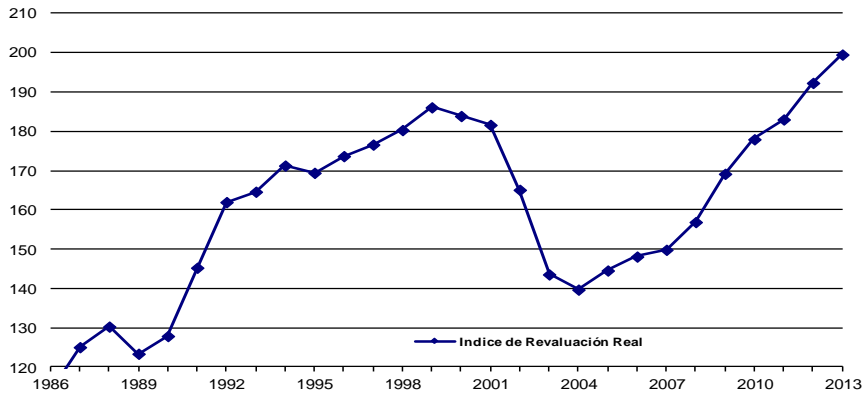
<sup>20</sup> Si bien los montos mínimos jubilatorios y de las pensiones de sobrevivencia, en términos generales, quedan regulados por los regímenes de amparo (Ley N° 16.713 y el sistema de ajuste de las pasividades dispuesto por el art. 67 de la Constitución de la República), el Poder Ejecutivo, haciendo uso de sus facultades para establecer el monto mínimo de jubilación y pensión, en varias ocasiones dispuso el incremento gradual de dichos montos, para jubilados del BPS y pensionistas de 65 años y más que viven en hogares que no superen 3 BPC mensuales por cada integrante del hogar. Los aumentos, hasta el momento, han sido: equivalente a 1 BPC, 1,25 BPC, 1,50 BPC, 1,75 BPC, 2,00 BPC, 2,25 BPC, 2,375 BPC, 2,5 BPC.



real específicos para pasivos de hogares con menores ingresos<sup>21</sup>, así como información del *Sistema de Indicadores de Seguridad Social (SISS)*.

#### Gráfica N° 4.

#### Índice de Revaluación Real<sup>22</sup>. Años 1985 al 2013.



Fuente: Sanguinetti, Paola (2014), op. cit.

Si se analiza la evolución del índice de revaluación real entre 1985 y 2013, las pasividades ganaron un 99.5% en términos de poder adquisitivo (del valor base 100 en 1985, se incrementa a 199.57 en el 2013).

Esto es el resultado de la acumulación de períodos de ganancia – especialmente los años siguientes al plebiscito de 1989<sup>23</sup> y del 2005 en adelante - y de períodos de pérdida los cuales se verifican básicamente en el período de crisis económica, destacándose en particular los años 2002 y 2003 con importantes descensos.

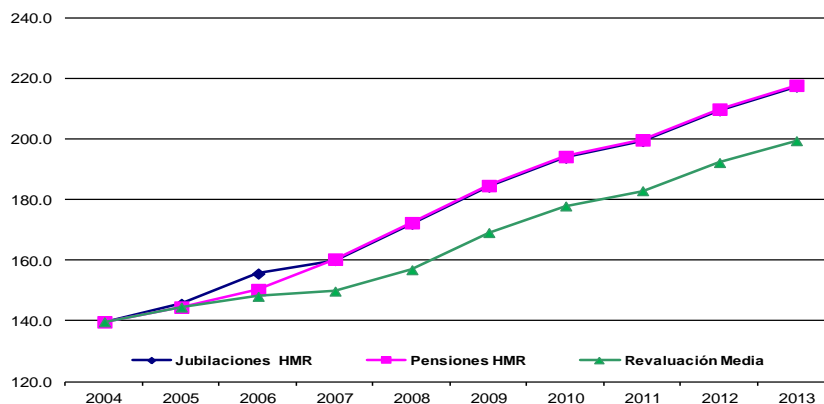
La tendencia de crecimiento sostenida a partir del año 2005, se produce por efecto de las medidas dirigidas a colectivos de menores ingresos, que lleva a considerar un índice de revaluación específico. Este surge como consecuencia de los *aumentos diferenciales* otorgados por encima de las revaluaciones generales, a los jubilados y pensionistas de menores ingresos propios y de su hogar.

<sup>21</sup> Sanguinetti, Paola (2014). *Índice de revaluación y pasividad promedio. Evolución en el período 1985 -2013*. En BPS-AGSS Comentarios de Seguridad Social. N° 44.

<sup>22</sup> Índice de Revaluación Real. Indica el comportamiento de la revaluación medida en términos de poder adquisitivo. En el trabajo citado, para armarlo se deflactó el índice en términos corrientes por el Índice de Precios al Consumo con base promedio 2013.

<sup>23</sup> El plebiscito del año 1989 estableció cambios en los criterios de la indexación de las pasividades, estableciendo en la Constitución el incremento de la prestación según la evolución del Índice Medio de Salarios, en la misma oportunidad en que se incrementen los salarios de los funcionarios públicos. Esto provocó importantes incrementos en el valor de dichas prestaciones.

**Gráfica N° 5.**  
**Índice de Revaluación Específicos. Años 2004 al 2013**



Fuente: Sanguinetti, Paola (2014), op. cit.

Como se observa en esta gráfica, si bien la revaluación media presenta una tendencia de incremento sostenido en este periodo, los valores específicos de jubilados y pensionistas pertenecientes a hogares de menores recursos se despegan por encima de la misma.

Otra información que permite evaluar la mejora en la situación de los pasivos de menores ingresos, es proporcionada por el *Sistema de Indicadores de Seguridad Social (SISS)*, del que se tomaron tres indicadores con información sobre personas de 65 y más años de edad, en los que se constata que:

- i. ha mejorado la adecuación del valor de las prestaciones de pasividad en los últimos años;
- ii. se produjo una disminución de la proporción de adultos mayores con jubilaciones y pensiones que se encuentran por debajo de la canasta básica total, y
- iii. una sostenida disminución de la proporción de personas mayores pobres<sup>24</sup>

<sup>24</sup> Parte de esta información se encuentra también en el *Boletín sobre Personas Mayores. Indicadores Socioeconómicos y Demográficos*.

[http://www.bps.gub.uy/innovaportal/file/5663/1/98\\_boletin\\_adulto\\_mayor\\_2012.pdf](http://www.bps.gub.uy/innovaportal/file/5663/1/98_boletin_adulto_mayor_2012.pdf)

**Cuadro Nº 7.**

**Índice de adecuación del valor de las pasividades de las personas mayores**

Año	Valores	Variación (%)	
2006	0,91		La adecuación del valor de las pasividades permite conocer la suficiencia de las prestaciones en relación al valor de la línea de pobreza per cápita.
2007	0,92	1,65	
2008	0,96	4,29	
2009	1,00	3,98	
2010	1,09	8,93	
2011	1,11	1,83	
2012	1,13	1,80	
2013	1,19	5,31	

Fuente: BPS-AGSS-APSS. Sistema de Indicadores de Seguridad Social (SISS)

NOTA: Índice de adecuación: Mediana del valor de las pensiones y jubilaciones de las personas mayores del sistema de seguridad social / Valor de la línea de pobreza per cápita.

El resultado del indicador muestra que los ingresos de las personas mayores se ubican por debajo de la línea de pobreza al inicio del periodo de análisis y la superan en los últimos años, llegando a 1,19 en el año 2013.

**Cuadro Nº 8.**

**Adultos Mayores con pasividades debajo de la canasta básica (En %)**

Año	Valores	Variación (%)	
2006	40,53		Se complementa la información anterior con el indicador de porcentaje de adultos mayores con pasividades por debajo de la canasta básica total.
2007	38,60	-4,76	
2008	36,00	-6,74	
2009	34,50	-4,17	
2010	30,30	-12,17	
2011	27,05	-10,73	
2012	23,62	-12,68	
2013	20,48	-13,29	

Fuente: BPS-AGSS-APSS. Sistema de Indicadores de Seguridad Social (SISS)

NOTA: Definición del indicador: Total de adultos mayores con ingresos por pasividades inferiores al costo de la CBT para una persona / Número de personas de 65 años y más jubiladas o pensionistas

El período de análisis comienza con 40,5% de adultos mayores en esta situación; este porcentaje se va reduciendo en forma constante hasta llegar a 20,5% en el año 2013.

Hemos visto como se han incrementado las pasividades, como este incremento fue más acentuado en las de los pasivos de menores ingresos propios y del hogar, como evolucionó en forma favorable la relación entre el valor de las pasividades con respecto al valor de la línea de pobreza en el período 2006 al 2013 y como disminuyó a la mitad, en el mismo período, la proporción de adultos mayores con pasividades inferiores a la canasta básica. Ahora interesa analizar la incidencia del monto de las jubilaciones en los ingresos de los hogares, y si se mantiene lo constatado en el estudio de la UDELAR (1995) sobre el peso significativo de las prestaciones de pasividad en los hogares de menores ingresos.

En el cuadro que viene a continuación se presenta la proporción de hogares que tienen como integrante al menos un jubilado del BPS, según tramos de ingresos de los hogares y por tramos de ingresos jubilatorios de ese jubilado<sup>25</sup>, donde se señala que *los aportes de los jubilados en el ingreso familiar son gravitantes en los sectores de bajos recursos*.

**Cuadro N°9.**

**Incidencia de los ingresos por jubilaciones en los ingresos totales de los hogares con jubilados BPS. En porcentajes.**

Ingresos <i>per cápita</i> del hogar	Ingreso por al menos una jubilación en el hogar				Total
	Hasta 2 BPC	Más de 2 hasta 3 BPC	Más de 3 hasta 4 BPC	Más de 4 BPC	
Hasta 2 BPC	0,00	33,39	47,48	50,52	36,77
Más de 2 hasta 3 BPC	17,80	27,73	36,06	50,42	34,42
De 3 hasta 4 BPC	16,62	24,84	35,83	50,37	35,97
Más de 4 hasta 5 BPC	15,55	23,53	32,40	49,82	36,72
Más de 5 BPC	11,20	16,18	22,96	43,27	35,00
Total	13,23	19,20	27,18	44,24	35,23

Fuente: Naranja, Martín (2014), op. cit.

Del cuadro N° 9 se constata, en primer lugar que en el primer tramo no hay datos, porque no hay hogares con ingresos de hasta 2 BPC que tengan algún integrante que reciba ingresos por jubilaciones de hasta 2 BPC, ya que esas personas vieron aumentados sus ingresos jubilatorios debido a las medidas de aumentos diferenciales focalizadas y mínimos jubilatorios en esos estratos, como se vio más arriba.

En cuanto a la incidencia de los ingresos jubilatorios en los ingresos de los hogares, se puede visualizar que en los hogares de menores ingresos el peso de estas transferencias es mayor, y que ese peso va disminuyendo a medida que aumentan los ingresos del hogar. Esto sucede en todos los tramos de ingreso por jubilaciones, pero se ve más claramente en los que tiene ingresos más bajos. Por ejemplo, en los hogares que tienen algún integrante del hogar con jubilaciones de más de 2 hasta 3 BPC, en el primer tramo la proporción alcanza al 33% y va disminuyendo hasta llegar al 19%; en cambio en el último tramo (más de 4 BPC de ingreso por jubilación), la diferencia no es tan acentuada: el peso en el primer tramo es del 51% (hogares con promedio de ingresos de hasta 2 BPC) y de 43% en el último tramo (hogares con promedio de ingresos de más de 5 BPC).

Esto da cuenta de cierta progresividad del sistema jubilatorio - aun cuando estos ingresos están relacionados con los ingresos del mercado laboral -, en los hogares de menores ingresos, los aportes de integrantes jubilados tienen un peso mayor, y es aún más significativo en los casos de jubilados con ingresos relativamente menores.

Por último se muestra cómo ha disminuido la pobreza en las personas mayores en los últimos años. Seguramente en esto han incidido una combinación de medidas

<sup>25</sup> Naranja, Martín (2014). *Análisis de los ingresos por jubilaciones en el ingreso de los hogares. Encuesta de hogares año 2012*. En Comentarios de Seguridad Social. BPS – AGSS N° 44.

macroeconómicas, pero seguramente también las medidas específicas implementadas en el sistema de seguridad social tengan una fuerte incidencia.

**Cuadro N° 10.**

**Personas de 65 años y más pobres, según el método de línea de pobreza (En %)**

Año	Valores	Variación (%)
2006	14,29	
2007	11,15	-21,99
2008	8,27	-25,83
2009	7,38	-10,76
2010	5,42	-26,55
2011	4,28	-21,03
2012	3,24	-24,30
2013	2,75	-15,12

La proporción de adultos mayores pobres – medido según línea de pobreza del Instituto Nacional de Estadísticas - ha venido descendiendo en forma significativa y constante: partiendo de 14,29% en el año 2006, llega a 2,75% en el año 2013.

Fuente: BPS-AGSS-APSS. Sistema de Indicadores de Seguridad Social (SISS)

**6. Consideraciones finales**

Hay acuerdo en considerar que la atenuación de la pobreza (con miras a su eliminación), debería ser un objetivo de los gobiernos y sus políticas públicas, y que en ese marco la seguridad social como una de las principales políticas públicas sociales, debe contribuir a dicho objetivo. Hacer accesible el ingreso a los regímenes de pasividad, y que las prestaciones del mismo tengan un elemento redistributivo, no puede alcanzarse en forma aislada, sino en el contexto del sistema de protección social y del sistema impositivo en su conjunto. No obstante, la seguridad social desde sus orígenes, ha buscado alcanzar dicho objetivo, no sólo por medio de la asistencia social, sino también desde los seguros sociales, porque mantener en cierta medida el nivel de ingresos, puede significar para muchos sectores, no caer en la pobreza.

Entre los modelos de seguridad social que han sido más eficaces para aliviar la pobreza, se encuentran los regímenes estatales de pensiones universales basadas en la residencia. Las pruebas estadísticas muestran que donde existen estos sistemas, se registran las más bajas tasas de riesgo de pobreza en la vejez.

En América Latina y el Caribe la cobertura de los sistemas de seguridad social es significativamente baja, especialmente en la etapa de vida activa (las mediciones muestran que cerca de la mitad de las personas en edad de trabajar no están afiliadas a sistemas de seguridad social). En la etapa de pasividad algunos países tienen redes asistenciales de seguridad social, con programas focalizados o básicos, que ofrecen cobertura a personas mayores que han tenido baja densidad de cotización por interrupciones en sus carreras debido a períodos de desempleo o de informalidad.

En la región, entre las soluciones que se plantean para aumentar la cobertura, está la búsqueda de una mayor formalización del mercado laboral, pero lo que más se ha puesto en práctica en los últimos años es la implementación de pensiones no contributivas.

Algunos países, con el objetivo de proteger a los trabajadores de ingresos más bajos, tienen tasas de reemplazo diferenciales, más altas que las de los trabajadores con ingresos promedio. Otros países (como Uruguay) establecen un “ingreso mínimo” de jubilación. Estas medidas han llevado a cierta progresividad en los indicadores de

adecuación de las prestaciones de pasividad. No obstante estos indicadores muestran diferencias por género y heterogeneidad entre los países de América Latina y el Caribe.

El problema de la seguridad social en América Latina es la baja cobertura. Por lo tanto la seguridad social no soluciona el problema de la pobreza, porque los excluidos del sistema son pobres. En todo caso lo puede atenuar a quienes puedan acceder, con medidas paliativas y con la extensión de prestaciones no contributivas para la vejez.

Uruguay se ha destacado en el entorno latinoamericano por haber desarrollado tempranamente importantes políticas sociales, principalmente las de seguridad social, que comenzaron a implementarse a fines del siglo XIX y tuvieron un fuerte desarrollo en las primeras décadas del siglo XX. Por eso ha sido un país donde los problemas de pobreza en las personas mayores no fueron tan marcados como en la mayoría de los países latinoamericanos. La fuerte cobertura de seguridad social, especialmente de las prestaciones de pasividad, presenta una cierta progresividad, aunque la redistribución es limitada. Su mayor virtud es la incidencia que han tenido las prestaciones en los hogares pobres, incluso con posibilidad de sacarlos de la pobreza. Esto fue uno de los hallazgos del estudio de la Universidad de la República realizado en la década del 90: *Si bien la Seguridad Social uruguaya no constituye un mecanismo de eficacia relevante en una real distribución del ingreso, no obstante logra un impacto importante en los hogares beneficiarios en tanto les permite eludir la condición de pobres y los que no lo consiguen, igualmente radican en esos beneficios posibilidades de acceso. En tal sentido, la situación de la pobreza en el país sería mucho más dura e inflexible si las prestaciones del B.P.S. no existiesen.*

A pesar de esto, la cobertura de seguridad social, aunque alta, ha tenido una fuerte asociación con el mercado de trabajo formal, por lo que siempre hubo sectores excluidos, pertenecientes a los estratos socioeconómicos más bajos, con importantes niveles de informalidad e inserción laboral precaria, a quienes no se les llega en forma adecuada, ni siquiera por la parte asistencial del sistema. Obviamente esta situación se vio agravada en períodos de crisis económica, con alto desempleo, como fue el de principios de la década del 2000. Esto llevó a buscar alternativas de inclusión en el sistema de protección social en general, y en el de seguridad social en particular.

Entre las medidas que atañen a las transferencias de seguridad social, vimos aquellas dirigidas a las personas mayores de bajos ingresos propios y de su núcleo familiar. Estas medidas provocaron aumentos significativos que se constatan en los índices de revaluación de las pasividades, así como en resultados positivos, con tendencia constante de incremento, en indicadores de adecuación de esas transferencias relacionados con indicadores de pobreza de este colectivo.

Está planteado continuar con esta línea de políticas de inclusión social y atención a sectores vulnerables, acompañando la ejecución con evaluaciones de las mismas. Sería importante que en lo que respecta al sistema de seguridad social, se profundice con investigaciones específicas que actualicen la realizada por la Universidad hace ya 20 años, y trabaje con una conceptualización del fenómeno de la pobreza que tenga en cuenta sus múltiples dimensiones.

## 7. Referencias bibliográficas

- Boletín sobre Personas Mayores. Indicadores Socioeconómicos y Demográficos.  
[http://www.bps.gub.uy/innovaportal/file/5663/1/98\\_boletin\\_adulto\\_mayor\\_2012.pdf](http://www.bps.gub.uy/innovaportal/file/5663/1/98_boletin_adulto_mayor_2012.pdf)
- Ermida Uriarte, Oscar (1991): “Los principios de la seguridad social” en La Seguridad Social en el Uruguay, segunda edición, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.
- Lagomarsino, Gabriel. Hacia una nueva matriz de protección social. En Comentarios de Seguridad Social N° 23. Abril/Junio 2009.
- Longhi, Augusto (1996). *Las Políticas Sociales. Elementos para el análisis de una política pública*. Documento de Trabajo. Dpto. de Sociología, Fac. de Ciencias Sociales. Universidad de la República.
- Naranja, Martín (2014). *Análisis de los ingresos por jubilaciones en el ingreso de los hogares*. En Comentarios de Seguridad Social. BPS – AGSS N° 44.
- OCDE/BID/BM (2015). *Panorama de las Pensiones: América Latina y el Caribe*.
- UDELAR - Fac. de Ciencias Sociales - Dpto. de Sociología (1995) Investigación *Funciones e impactos de la Seguridad Social. Una visión desde los hogares*. Convenio Banco de Previsión Social - Universidad de la República
- Sanguinetti, Paola (2014). Índice de revaluación y pasividad promedio. Evolución en el período 1985 -2013. En BPS-AGSS Comentarios de Seguridad Social. N° 44. BPS-AGSS.
- Stavrakis, Costas (2012). *El papel de los regímenes de seguridad social en la atenuación de la pobreza en la tercera edad*. Ministerio de Trabajo y del Seguro Social. Chipre. En Eliminación de la pobreza en edad avanzada: ¿La seguridad social puede ser la respuesta? AISS. 17ª. Conferencia Internacional de Actuarios y Estadísticos de la Seguridad Social. Berlín, Alemania, mayo/junio 2012.





# **ADULTOS MAYORES EN HOGARES UNIPERSONALES EN EL URUGUAY**

T.S. Inés Nuñez



## **ADULTOS MAYORES EN HOGARES UNIPERSONALES EN EL URUGUAY**

T.S. Inés Núñez  
Asesoría en Políticas de Seguridad Social  
Agosto 2015

### **1. Introducción**

El objetivo de este estudio es analizar la situación de las personas mayores de 65 y más años que viven solas, es decir las que se conforman como hogares unipersonales. El análisis de datos permite valorar, entre otros aspectos, el grado de vida independiente de las personas mayores en Uruguay y la estructura socio económica que las caracterizan.

A partir de la Encuesta Continua de Hogares del INE, se seleccionaron los años 2006, 2010 y 2014 para analizar algunas características principales de esta población a nivel del país y cómo evoluciona en este período de tiempo.

Se presenta información sobre el entorno familiar que nuclea a las personas de 65 y más años, en cuanto a que tipo de hogar conforman, con cuántas personas conviven y si esos integrantes son de menos de 14 años.

En estudio comparado entre las personas mayores de 65 años y la población que vive sola, se consideran datos sobre el perfil demográfico: sexo, tramo de edad, zonas de residencia con apertura por departamento, condición étnica y educativa.

Aspectos socio económicos en cuanto a la condición de actividad, ingresos según quintiles, nivel de confort a las que acceden ambas poblaciones, condiciones de la vivienda, que porcentaje de ellas disponen de servicio doméstico o de cuidado y cuántas de ellas ayudan a otros familiares.

Asimismo, según datos surgidos del último Censo de Población 2011, se anexan, para este grupo de estudio, las Necesidades Básicas Insatisfechas.

Para este documento se ha tomado como antecedente el informe sobre la *Situación de las Personas Mayores en Uruguay*<sup>1</sup>, el cual, sobre la base de datos de la ECH del INE del año 2006, presentaba algunas estadísticas sobre las personas mayores de 60 años que viven solas y conforman hogares unipersonales. En esta oportunidad, se seleccionaron además otros indicadores que podrían mejorar el análisis.

## 2. Tendencia mundial de arreglos familiares de vida independiente en las personas mayores

Un estudio comparado entre países (más de 130 países) en relación a los arreglos familiares de las personas mayores<sup>2</sup>, señala varias conclusiones a nivel mundial. En lo que sigue, extractamos algunas de esas consideraciones.

Aproximadamente una de cada siete personas mayores (90 millones) vive sola. En su gran mayoría este grupo está integrado por mujeres (unos 60 millones). En todo el mundo, el 19% de las ancianas viven solas, frente al 8% de los ancianos (Cuadro 1).

**Cuadro N° 1 – Personas mayores de 60 años que viven solas en el mundo y en las principales regiones, por sexo (en %)**

Región:	Hombre	Mujer
Mundo	8	19
África	6	11
Asia	5	9
Europa	13	35
América Latina y el Caribe	7	10
América del Norte	15	34
Oceanía	16	34

Fuente: Gráfico I - United Nations Department of Economic and Social Affairs/Population Division Living Arrangements of Older Persons Around the World

Nota: Datos basados en la población que reside en hogares particulares.

Existe una amplia tendencia a favor de modalidades de vida independiente entre las personas mayores, a la vida en solitario o sólo con el cónyuge, la que se observa en los países económicamente desarrollados y en algunos países en desarrollo.

<sup>1</sup>Uruguay - BPS – Asesoría General de Seguridad Social - Comentario de Seguridad Social N°19 – Abril – Junio 2008 –Núñez, Inés

<sup>2</sup> United Nations Department of Economic and Social Affairs/Population Division Living Arrangements of Older Persons Around the World (División de Población del Departamento de las Naciones Unidas de Asuntos Económicos y Sociales - Arreglos de vida de las personas mayores en todo el mundo.

Aunque en los países desarrollados el arreglo residencial más común entre las personas mayores es vivir separados de sus hijos, en los países en desarrollo una gran mayoría de las personas mayores vive con sus hijos. En las regiones menos desarrolladas unas tres cuartas partes de las personas mayores viven con hijos o nietos.

En este sentido, los arreglos residenciales varían enormemente de un lugar a otro. Por ejemplo, la proporción de personas mayores que viven con hijos o nietos va del 4% en Dinamarca a casi el 90% en Bangladesh, mientras que la proporción de los que viven solos varía de menos del 1% en Bahrein a casi el 40% en Dinamarca.

La tendencia al aumento del porcentaje de personas mayores que viven solas se ha ralentizado o interrumpido en algunos de los países más desarrollados. Entre los ejemplos se cuentan países como Canadá, Italia y los Estados Unidos de América. Las razones de este fenómeno probablemente hay que buscarlas en una combinación de factores tales como la mayor esperanza de vida que tiende a disminuir los porcentajes de personas viudas, la menor proporción de personas que no se casan y una tendencia al aumento de la edad a la que los hijos abandonan el hogar.

Los países con niveles más altos de desarrollo económico y social presentan tasas más bajas de residencia en común con los hijos. El nivel de desarrollo de los países explica en gran parte las variaciones de los arreglos domésticos de las personas mayores en todo el mundo. Esto hace pensar que, a medida que aumentan los niveles de ingresos y educación y disminuye el número de hijos al reducirse la fertilidad, los arreglos domésticos en los países en desarrollo se irán acercando a los de las regiones más desarrolladas. Sin embargo, los factores culturales podrían tener repercusiones duraderas en los arreglos residenciales. Así por ejemplo, incluso teniendo en cuenta los niveles de desarrollo es menos probable que las personas mayores vivan con sus hijos en Europa que en las regiones menos desarrolladas.

En los países de menos desarrollo, una posición económica y social más elevada tiende a asociarse a la residencia en común con los hijos. En los países con niveles moderados de desarrollo, esas diferencias tienden a desaparecer o incluso a invertirse; y en los países económicamente avanzados, las parejas mayores que viven solas tienden a disfrutar de una posición socioeconómica más elevada que las que viven con sus hijos.

Los arreglos residenciales de las personas mayores son uno de los mayores retos que plantea el envejecimiento de la población a los gobiernos y a las familias en el siglo XXI<sup>3</sup>. Las políticas gubernamentales deben incluir una combinación de medidas que promuevan la autosuficiencia de las personas mayores, proporcionen servicios a las personas necesitadas y fomenten la participación continua de la familia en el cuidado y el bienestar de las anteriores generaciones.

---

<sup>3</sup> El Plan de Acción de Madrid sobre el Envejecimiento de 2002, que fue aprobado en la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento de 2002, proponía emprender investigaciones sobre las ventajas y desventajas de los distintos arreglos en materia de vivienda de las personas de edad, incluida la residencia en común con los familiares y las formas de vida independiente, en diferentes culturas y contextos.

### 3. Indicadores para Personas Mayores solas

Se presentan cuadros descriptivos respecto a la población en estudio que se dividen en apartados que contienen los siguientes temas: A) Entorno Familiar que nuclean a las personas mayores de 65 años; B) Perfil socio demográfico de las personas de 65 y más años que viven solas y C) Aspectos Socio Económicos y nivel de confort de las Personas de 65 y más años que viven solas.

#### A) Entorno Familiar

Los cambios que se han originado a nivel familiar han desarrollado nuevos modelos de familias, habiendo llegado a reconfigurar las formas de parentesco, debiendo utilizar para este estudio una tipología de hogares contemporánea.

**Cuadro N° 2 – Personas de 65 y más años por tipo de hogar comparada con población total. Total país. Años seleccionados (en %)**

Tipo de Hogar:	2006		2010		2014	
	PM	Total	PM	Total	PM	Total
Unipersonal	24,3	6,8	26,9	7,7	26,7	7,7
Biparental sin hijos	32,6	11,1	34,2	12,1	33,7	12,4
Biparental con hijos de ambos	8,9	39,6	7,8	37,2	8,2	37,2
Biparental con al menos un hijo de uno	0,7	7,4	0,8	9,0	0,9	9,7
Monoparental femenino	5,1	9,2	5,0	9,8	5,6	10,3
Monoparental masculino	1,0	1,2	1,1	1,5	1,3	1,5
Extendido	20,5	19,6	18,3	18,4	18,1	17,0
Compuesto	1,5	2,2	1,5	2,1	1,1	1,7
Sin núcleo conyugal	5,4	2,9	4,3	2,3	4,4	2,6
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Elaborado a partir de microdatos de la ECH – INE.

Unipersonal – formado por una sola persona

Biparental sin hijos – pareja jefe hogar y cónyuge

Biparental con hijos – pareja con hijos del núcleo conyugal o uno de sus miembros.

Monoparental – Núcleo conyugal incompleto con un jefe de hogar (hombre o mujer) e hijos de éste.

Extendidos - Nuclear más otros parientes

Compuestos - Nuclear más otros no parientes y hogares sin núcleo conyugal.

Las conformaciones del hogar más características de la población de 65 y más años es la integración de pareja jefe de hogar y cónyuge (biparental sin hijo), los hogares unipersonales y los hogares extendidos que reúnen a otros parientes.

En la población total el tipo de hogar con mayor dato es la categoría biparental con hijos de ambos y en segundo lugar los hogares extendidos.

Al comparar entre ambas poblaciones, se observa claramente una distinción en la conformación del hogar, prevaleciendo en el grupo de 65 y más años la convivencia con el cónyuge o vivir solas.

En la evolución de los indicadores se observan para los grupos en estudio, algunos cambios de significancia moderada, no modificando sustancialmente la estructura familiar planteada para los años seleccionados. Si bien ya muestra que los hogares extendidos, compuestos y biparental con hijos de ambos descendientes para dar paso a otra tendencia en la conformación de hogares unipersonales, monoparentales, entre otros, es pertinente analizarlo en un período más amplio, para valorar la existencia de transformaciones en los hogares.

En el caso de las personas mayores de 65 y más años se inscribe un leve aumento en la conformación de hogares unipersonales; la sola convivencia con su cónyuge; biparental con hijos; monoparental para ambos sexos y apenas una disminución para las otras categorías.

Para el total de la población se registra un aumento porcentual no significativo en la conformación de hogares unipersonales, biparental sin hijos, biparental con hijos de uno, monoparental femenino y masculino. Las otras categorías muestran descenso porcentual.

**Cuadro N° 3 – Personas de 65 y más años por número de integrantes del hogar. Total país. Años seleccionados (en %)**

Cantidad de Personas	2006	2010	2014
1	24,0	26,8	26,6
2	43,9	44,7	44,8
3	15,7	15,3	15,4
4	7,8	6,5	7,0
5 y más	8,5	6,8	6,2
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Elaborado a partir de microdatos de la ECH – INE.

En 2014 casi la mitad de las personas de 65 y más años convive con otra persona y en menor grado, pero con una cifra significativa, optan por vivir solas (26,6%). Se registran con menor valor la convivencia con tres, cuatro, cinco y más personas.

Si tomamos en cuenta la convivencia de las personas mayores de 65 años con otra u otras personas (2 a más de 5), se proyectaría un 75,9%, indicando un porcentaje importante de personas que viven con los adultos mayores. Al valorar la convivencia a partir de 3 personas hasta 5 y más, corresponderían un 32,0%, lo que estaría explicando la menor presencia de otros familiares en los hogares de adultos mayores.

En la evolución de los indicadores aumentan los hogares unipersonales y la convivencia con una persona y disminuyen los porcentajes en la convivencia con otras.

**Cuadro N° 4 – Personas de 65 y más años por número de integrantes del hogar por sexo.  
Total país. Años seleccionados (en %)**

Cantidad de Personas	2006		2010		2014	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
1	15,3	29,9	18,3	32,8	18,1	32,4
2	50,2	39,8	51,3	40,0	50,8	40,7
3	18,1	14,2	17,1	14,0	17,7	13,8
4	8,1	7,6	6,5	6,5	7,2	6,8
5 y más	8,4	8,6	6,8	6,8	6,1	6,3
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Elaborado a partir de microdatos de la ECH – INE.

Del estudio que mide la cantidad de personas integrantes del hogar en la población de 65 y más años según sexo y con datos a 2014, los hombres en relación a las mujeres conviven mayormente con otra persona (50,8% y 40,7%, siguiendo el orden establecido). En mayor proporción la mujer se conforma en hogares unipersonales y casi duplica a los integrados sólo por hombres (32,4% y 18,1%). Los hombres mayores se integran a hogares de tres personas en mayor proporción que las mujeres (17,7% y 13,8%). En las otras categorías se da similitud de proporción y son menos representativas.

En la evolución de los indicadores se aprecia para las personas mayores de 65 años de ambos sexos un aumento en los hogares unipersonales y en los de convivencia con otra persona y un descenso en las categorías de hogares con 3, 4, 5 y más personas.

**Cuadro N° 5 – Personas de 65 y más años por número de integrantes del hogar menos de 14 años.  
Total País. Años seleccionados (en %)**

Cantidad de Personas	2006	2010	2014
1	6,7	5,6	5,7
2	2,4	2,1	1,9
3	0,7	0,7	0,5
4	0,3	0,2	0,1
5 y más	0,2	0,1	0,0
Sub Total c/menores 14	10,3	8,7	8,2
Sin menores 14 años	89,7	91,3	91,8
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Elaborado a partir de microdatos de la ECH – INE.

El 8,2% de las personas de 65 y más años conviven con menores de 14 años, y principalmente sólo lo hacen con un menor (5,7%), registros a 2014.

Casi el 92% de las personas de 65 y más años no viven con personas menores de 14 años, siendo un dato compatible con el tipo de hogar que en esta etapa de la vida conforman los adultos mayores.

En la evolución de los indicadores se registra un descenso gradual y progresivo de la convivencia de menores de 14 años con las personas mayores de 65 (6,7% en 2006 y 5,7% a 2014).



### B) Perfil socio demográfico

A través del análisis de indicadores demográficos se compara la situación entre las personas mayores que viven solas y las que se conforman en otros núcleos familiares.

**Cuadro N° 6 – Personas de 65 y más años que viven solas por sexo comparado con la población de 65 y más años. Total país. Años seleccionados (en %)**

Sexo	2006		2010		2014	
	PM solas	PM	PM solas	PM	PM solas	PM
Hombre	25,4	40,0	28,0	41,1	27,6	40,5
Mujer	74,6	60,0	72,0	58,9	72,4	59,5
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Elaborado a partir de microdatos de la ECH – INE.

Al comparar la situación de género entre ambas poblaciones, prevalece una presencia importante del sexo femenino, ampliándose más entre las personas mayores que viven solas.

Las personas de 65 y más años que viven solas se conforman mayormente por hogares unipersonales femeninos (72,4%) y en menor grado se componen por hombres (27,6%), según datos a 2014.

Las mujeres mayores de 65 y más representa el 59,5% y los hombres el 40,5%, primando el sexo femenino en esta etapa de la vida.

En la evolución de los indicadores se presenta un aumento de los hogares masculinos unipersonales de 25,4% en 2006 a 27,6% en 2014 y descienden de 74,6% a 72,4% las mujeres que viven solas. Levemente crece la población de hombres mayores de 40,0% a 40,5% y apenas decrecen las mujeres mayores de 60,0% a 59,5%<sup>4</sup>.

**Cuadro N° 7 – Personas de 65 y más años que viven solas por tramo de edad. Total país. Años seleccionados (en %)**

Tramo Edad	2006	2010	2014
65 a 69	22,7	21,5	21,6
70 a 74	25,1	22,6	23,6
75 a 79	23,4	22,9	21,8
80 y más	28,7	33,0	33,1
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Elaborado a partir de microdatos de la ECH – INE.

Según los tramos de edades propuestos, el mayor registro, 33,1% es para el grupo de 80 y más años, le sigue la categoría comprendida entre 70 a 74 años (23,6%), datos a 2014.

En la evolución de los indicadores es significativo el aumento de las personas mayores de 80 y más años que viven solas (28,7% en 2006 a 33,1% en 2014). En forma contraria

<sup>4</sup> La comparación cubre el mismo período de tiempo.

descienden la conformación de hogares unipersonales de personas mayores de 65 a 79, según la escala seleccionada.

Este corte de estudio permite ver que los hogares unipersonales se van conformando por poblaciones de 80 y más años y los tramos siguientes a este, concentrándose en edades muy adultas.

**Cuadro N° 8 – Persona contratada para tareas domésticas o de cuidado que pernocta en el hogar, en diferentes categorías de población. Año 2014 (en %).**

Población Total	0,3
Personas Mayores de 65 y más años	0,9
Personas Mayores de 65 y más años que viven solas	2,0
Apertura por tramo de edad a nivel de población total que recibe el servicio	
Tramo Edad	%
0 a 12	12,5
13 a 18	8,5
19 a 59	33,9
60 a 64	2,5
65 y más	42,6
<b>Total</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Elaborado a partir de microdatos de la ECH – INE.

Nota: Esta pregunta es reciente en la ECH presentando datos para 2014.

La información de este cuadro refiere al porcentaje de personas contratadas para tareas domésticas o de cuidado que pernoctan en el hogar.

El 0,3% de la población total, el 0,9% de las personas mayores de 65 y más y el 2,0% de las personas mayores solas, cuentan con otras personas que pernoctan en sus domicilios, prestando servicios domésticos o de cuidados.

Si analizamos como se distribuye las tareas de apoyo doméstico o de cuidado en los diferentes tramos de edades seleccionados, surge que se concentra el uso de este servicio en las personas de 65 y más años con 42,6%. Le sigue el tramo de 19 a 59 con 33,9% y en grupos de menor edad, 0 a 12 años, con 12,5%.

**Cuadro N° 9 – Personas de 65 y más años que viven solas residentes en Zonas Urbanas y Rurales comparada con población de 65 y más años. Total país. Años seleccionados (en %)**

Zonas	2006		2010		2014	
	PM solas	PM	PM solas	PM	PM solas	PM
Urbanas	94,4	93,1	95,8	94,3	96,6	95,0
Rurales	5,6	6,9	4,2	5,7	3,4	5,0
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Elaborado a partir de microdatos de la ECH – INE.

Ambas poblaciones en estudio muestra la concentración en las zonas urbanas y en menor medida en las áreas rurales.

En la evolución de los indicadores se observa una mayor concentración en las áreas urbanas por parte de las personas mayores solas y las personas mayores de 65 años, disminuyendo la distribución de esta misma población en zonas rurales.

**Cuadro N° 10 – Personas de 65 y más años que viven solas según departamentos del país comparada con población de 65 y más años. Total país. Años seleccionados (en %)**

Departamentos	2006		2010		2014	
	PM solas	PM	PM solas	PM	PM solas	PM
Montevideo	44,4	45,0	40,0	39,3	42,2	42,0
Artigas	1,3	1,5	1,4	2,0	1,4	1,8
Canelones	12,0	13,3	12,4	13,8	13,8	14,6
Cerro Largo	2,2	2,3	2,5	2,7	3,1	2,8
Colonia	4,6	4,2	5,0	4,7	4,3	4,1
Durazno	1,7	1,7	1,5	1,8	1,4	1,5
Flores	0,9	0,8	0,8	0,7	0,9	0,7
Florida	2,5	2,3	3,9	3,1	2,7	2,4
Lavalleja	2,8	2,3	2,2	2,2	2,1	2,1
Maldonado	4,4	4,1	5,1	4,6	5,6	4,9
Paysandú	3,0	3,1	3,2	3,7	3,0	3,4
Río Negro	1,3	1,4	1,7	1,4	0,9	1,3
Rivera	2,5	2,8	2,2	2,9	2,4	2,7
Rocha	2,9	2,3	5,1	4,0	3,2	2,5
Salto	3,0	3,1	2,6	3,3	2,8	3,5
San José	3,6	3,3	3,1	2,9	3,0	3,0
Soriano	2,5	2,5	3,1	3,0	2,5	2,7
Tacuarembó	2,4	2,6	2,5	2,6	3,0	2,6
Treinta y Tres	1,7	1,4	1,8	1,4	1,7	1,5
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Elaborado a partir de microdatos de la ECH – INE.

Entre el 40 y 45% de las personas de 65 y más que viven solas al igual que las personas mayores se concentran en el departamento de Montevideo.

Con datos al 2014 y en el interior del país, en los departamentos de Colonia, Flores, Florida, Maldonado, Rocha, Tacuarembó y Treinta y Tres se concentran en mayor proporción las personas mayores solas en comparación a las mayores de 65 y más años.

En la evolución de los indicadores los departamentos de Artigas, Canelones, Cerro Largo, Maldonado y Tacuarembó muestra un aumento leve. Desciende en forma muy gradual las poblaciones en estudio de Montevideo, Durazno, Lavalleja, Salto y San José. En los otros departamentos se presenta incambiado o con datos que oscilan de alto a bajo.

Se detecta mayor presencia de personas mayores que viven solas en diferentes departamentos del interior del país, en comparación a los adultos mayores.

**Cuadro N° 11 – Personas de 65 y más años que viven solas por condición étnica comparada con la población de 65 y más años. Total país. Años seleccionados (en %)**

Etnia:	2006		2010		2014	
	PM solas	PM	PM solas	PM	PM solas	PM
Afro Negra	4,5	4,6	3,9	4,5	5,3	5,7
Amarilla	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2
Blanca	97,6	97,6	99,3	99,1	99,0	98,6
Indígena	2,9	2,6	3,4	3,3	4,8	4,7

Fuente: Elaborado a partir de microdatos de la ECH – INE.

Nota: No cierra a 100% porque los encuestados pueden identificarse en más de un tipo de ascendencia.

En el estudio por etnia la ascendencia blanca en ambas poblaciones comparadas, representa a casi la totalidad, significando el 99,0% para las personas mayores solas y un 98,6% para las mayores de 65 y más años.

En las restantes categorías se presentan porcentajes casi similares para ambas poblaciones en estudio.

En la evolución de los indicadores las ascendencias afro negra, blanca e indígena presentan un aumento en las poblaciones mayores que viven solas, así también para la población comparada.

**Cuadro N° 12 – Personas de 65 y más años que viven solas por nivel de educación comparada con la población de 65 y más años. Total país. Años seleccionados (en %)**

Nivel Educativo:	2006		2010		2013	
	PM solas	PM	PM solas	PM	PM solas	PM
Primaria 2/ Media	69,9	70,8	66,2	67,8	61,3	60,8
Superior	21,1	21,1	24,0	23,8	27,4	28,5
Total	9,0	8,1	9,8	8,4	11,3	10,6
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Sin participación en la educación						
Analfabetos	4,6	4,7	4,4	4,5	3,1	3,2

Fuente: Elaborado a partir de microdatos de la ECH.

2/ Se incluye a las personas sin instrucción o los que no han superado la educación primaria (no más de 6to. grado aprobado).

En 2014 el 61,3% de las personas de 65 y más años que viven solas cuentan con nivel primario de educación. Casi el 30% alcanza la enseñanza media y el 11,3% logra el nivel superior o terciario de educación. El 3,1% no ha tenido participación educativa integrando la categoría de Analfabetos.

De forma similar se registra esta misma situación para los adultos mayores, no observando diferencias entre las poblaciones en estudio.

En la evolución de los indicadores muestra para ambas poblaciones un corrimiento de formación hacia niveles superiores y una reducción de la población analfabeta, siendo un aspecto positivo para la población de mayor edad.

C) Aspectos socio – económicos y nivel de confort

La presentación de indicadores socio económicos, la medición del confort y de las necesidades básicas insatisfechas proyecta diferentes escenarios según las poblaciones comparadas, adultos mayores de 65 años que viven solos y las que integran otros núcleos familiares.

**Cuadro N° 13 – Personas de 65 y más años que viven solas según condición de actividad económica comparada con la población de 65 y más años. Total país. Años seleccionados (en %)**

Condición	2006		2010		2014	
Actividad:	PM solas	PM	PM solas	PM	PM solas	PM
Activos	12,5	13,6	15,4	16,6	14,9	16,4
Inactivos	87,5	86,4	84,6	83,4	85,1	83,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Apertura por Inactivos						
Jubilado	62,0	62,6	61,7	60,9	63,3	62,6
Pensionista	22,6	15,6	20,5	15,7	19,3	14,5
Rentista	0,7	0,6	1,0	0,8	0,6	0,6
Quehaceres del Hogar	2,0	6,5	1,3	4,9	1,7	5,1
Estudiante	0,1	1,1	0,0	0,0	0,1	0,8

Fuente: Elaborado a partir de microdatos de la ECH – INE.

En 2014 la condición de inactivos es la categoría de mayor peso entre las personas mayores solas con el 85,1% y en menor medida se encuentran en actividad 14,9%. Dentro de las personas Inactivas de hogares unipersonales la condición Jubilados es la que tiene mayor dato con 63,3%.

Se presenta una situación análoga para las personas mayores, donde la condición de actividad tiene una estructura similar, con datos porcentuales que apenas se diferencian.

Al comparar entre las poblaciones las categorías de actividad, surge que las personas mayores que viven solos registran más pensionistas (19,3% y 14,5%), lo que puede estar relacionado a la condición de viudez. Entre los adultos mayores los quehaceres del hogar son superiores (5,1% y 1,7%), pudiendo estar circunscripto a la mayor convivencia con otros familiares que requieran de su apoyo.

En la evolución de los indicadores aumenta la condición de activos y baja la situación de inactividad para ambas poblaciones.

**Cuadro N° 14 – Personas de 65 y más años que viven solas en hogares con ingresos per cápita en quintil comparada con la población de 65 y más años. Total país. Años seleccionados (en %)**

Ingreso per cápita: (1)	2006		2010		2014	
	PM solas	PM	PM solas	PM	PM solas	PM
Quintil						
Primer	3,7	8,7	2,3	6,4	3,2	6,8
Segundo	11,6	16,4	11,4	15,9	13,9	18,1
Tercer	17,5	21,3	21,5	24,9	21,5	24,0
Cuarto	26,6	25,0	26,9	25,3	26,4	25,0
Quinto	40,6	28,5	37,9	27,5	35,0	26,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaborado a partir de microdatos de la ECH – INE.

(1) Ingreso del hogar con valor locativo, sin servicio doméstico.

Teniendo en cuenta la medida utilizada para valorar los ingresos per cápita de las personas mayores, se plantea que las personas de 65 y más años que viven solas tienen mayor representación en el quinto quintil (35,0% al 2014). El cuarto y el tercer quintil puntúan porcentajes considerables (26,4% y 21,5% respectivamente), en tanto que en los quintiles de menores ingresos como el 1° y el 2° puntúan menor porcentaje, los que se ubican en 3,2% y 13,9% en forma correlativa.

Si bien para las personas mayores de 65 años muestra un comportamiento similar que las personas mayores que viven solas, son menores los porcentajes planteados en los quintiles superiores y los datos registrados están más escalonados y en general distribuidos en forma más proporcional.

Comparando ambas poblaciones es posible afirmar que la población de 65 y más años que viven solas tienen una mejor ubicación según las escalas de ingresos y esto permitiría explicar que puedan afrontar un hogar unipersonal.

En la evolución de los indicadores para las personas mayores que viven solas existen cambios diferenciales para los años de estudio seleccionado. En 2010 suben el tercer y cuarto quintil y descienden el primero, el segundo y el quinto. Al año 2014 aumenta sólo el segundo quintil y bajan los restantes manteniéndose el tercero casi con el mismo dato que a 2010. Si bien existen cambios, se mantiene el esquema de distribución de ingresos que a 2006.

Las personas mayores de 65 años con relación a la evolución del quintil de ingresos, muestra oscilaciones de datos para los años 2010 y 2014. En 2010 crece el tercer y cuarto nivel y disminuyen los demás, situación similar que presentan las personas mayores solas. En 2014 apenas suben el primer y segundo nivel y bajan en las siguientes categorías. Si bien se mantiene el esquema de distribución, en el año 2014 se observa una linealidad en los datos desde el segundo al quinto grado, estando los porcentajes dispuestos y más cercanos entre sí.

**Cuadro N° 15 – Adultos mayores de 65 y más años que viven solas que realizan ayuda económica a familiares u otros hogares comparados con la población de 65 y más años. Total país. Años seleccionados (en %)**

	2006		2010		2014	
	PM solas	PM	PM solas	PM	PM solas	PM
Ayuda a otras personas/hogares	7,8	8,0	11,4	11,4	9,8	9,7

Fuente: Elaborado a partir de microdatos de la ECH – INE

A efectos de valorar si las personas mayores colaboran económicamente con otras personas u hogares familiares, se plantea que el 9,8% de las personas mayores que viven solas y el 9,7% de las personas mayores de 65 años realizan un aporte financieros a otros, con datos a 2014.

Se considera que la colaboración brindada por parte de las personas mayores de 65 años que viven solas es significativa, teniendo en cuenta que además deben asumir las obligaciones para sustentar sus propios hogares.

En la evolución de los indicadores para ambas poblaciones en estudio, se presenta en general un aumento en el apoyo a otros hogares.

**Cuadro N° 16 – Personas de 65 y más años que viven solas según elementos de confort en el hogar comparada con la población de 65 y más años. Total país. Años seleccionados (en %)**

Confort	2006		2010		2014	
	PM solas	PM	PM solas	PM	PM solas	PM
<b>Equipamiento Básico</b>						
Calefón	70,9	76,4	74,3	78,0	79,6	84,6
Calentador	12,9	12,2	11,0	11,3	9,6	9,0
Refrigerador/Frezer	93,9	97,0	94,6	97,4	97,0	98,6
Horno Micronondas	22,9	34,1	34,9	45,1	46,2	57,7
Lavavajilla	1,3	3,2	2,0	3,3	1,9	3,8
Lavarropa	36,5	57,5	44,8	63,9	55,8	75,7
Secadora	2,0	4,2	2,9	4,9	3,4	6,1
Aire Acondicionado	s/d	s/d	10,0	13,9	23,5	31,7
<b>Entretenimiento</b>						
TV Color	85,4	91,6	64,7	50,7	82,9	85,0
TV Color (dos o más u Otros)	s/d	s/d	25,6	44,0	22,0	35,6
Videos	10,2	19,7	9,0	14,2	4,3	6,9
Reproductor DVD	3,5	11,5	16,1	31,8	18,2	32,1
Radio	92,7	94,9	92,4	94,0	90,6	92,4
<b>Comunicación</b>						
Micro computadora	3,5	13,8	9,6	26,7	16,8	41,7
Teléfono	73,3	80,8	73,3	79,1	74,2	80,6
Celular	10,8	28,9	39,1	36,9	54,8	52,7

Conexión a redes de servicios						
TV por abonados	32,3	43,7	44,0	54,3	55,8	69,8
Internet	2,5	8,4	7,4	19,0	20,0	41,1
Locomoción Personal						
Automóvil	9,6	28,8	11,5	29,9	13,3	34,5
Ciclomotor	4,2	13,0	5,5	16,8	6,2	18,9

Fuente: Elaborado a partir de microdatos de la ECH – INE.

Nota 1: En los años en estudio existen cambios sobre los elementos de confort, donde se visualiza nuevas tecnologías o diversidad de los equipamientos existentes. Por ejemplo en 2006 se cuantificaba TV color, en el 2010 pasó a cuantificarse TV o TV más de uno y para el 2014 otros como plasma, etc.

Nota 2: Celular integraba un elemento de confort del Hogar y para los años 2010 y 2014 se registra en Personas y dentro de la categoría TICS (tecnología de la comunicación).

Para valorar la situación de Confort se organizó las siguientes categorías: Equipamiento Básico, Entretenimiento, Comunicación, Conexión a redes de servicios y Locomoción Personal.

En Equipamiento Básico se consideran los artefactos de uso más común y complementarios a las tareas del hogar. En este sentido la consulta se hace más amplia como por ejemplo si tiene calefón eléctrico, a gas de cañería o supergas pero se creó un solo indicador que diera cuenta del uso del artefacto en sí. En el caso de las personas mayores que viven solas se observa que el refrigerador/freezer, calefón y lavarropa son los equipamientos con los que cuentan mayormente. De igual forma se plantea para las personas mayores.

En el caso de Entretenimiento se observa para ambas poblaciones que Radio y TV color es de mayor acceso, en comparación a videos y DVD, esto puede estar relacionado con pautas culturales más que a posibilidad de acceso a este tipo de confort.

Se incluye en Comunicación a los equipamientos de microcomputador, celular, teléfono, siendo este último el que mayormente es utilizado por ambas poblaciones.

Conexión de TV por abonados supera ampliamente el uso en relación al servicio de internet, registrando menor porcentaje en las personas de 65 y más años que viven solas.

En relación a uso de locomoción personal se observa que las personas mayores utilizan mayormente automóvil y en menor cantidad el ciclomotor, a diferencia de las personas mayores que viven solos que muestran menores porcentajes en el uso de estos transportes.

Claramente se visualiza en la población adulta mayor que vive sola, el uso racional del confort, utilizando mayormente los equipamientos básicos y en menor proporción aquellos elementos que hacen a un nivel de confort más sofisticado o moderno. En cambio las personas mayores acceden a más niveles de confort y esto podría relacionarse a la convivencia con otras personas. Les facilita el acceso a los mismos y al poder integrarse con otras generaciones, esto pueda incidir en la elección de nuevos equipamientos.

En la evolución de los indicadores aumenta en forma significativa el acceso al Horno microondas; se amplía el uso del calefón, refrigerador/freezer, lavarropa, DVD, microcomputadora (mayormente dentro de las personas mayores de 65 años), celular, conexiones a servicios y transporte. La incorporación del aire acondicionado que registra



datos en 2010 y 2014, muestra que en forma gradual pero ascendente se incorpora a los hogares de la población en estudio.

En el año 2014 marca un mayor acercamiento porcentual del nivel de acceso a confort entre la población mayor que vive sola con los adultos mayores.

**Cuadro N° 17 – Personas de 65 y más años que viven solas que cuentan con Servicio Doméstico comparada con población de 65 y más años. Total país. Años seleccionados (en %)**

	2006		2010		2014	
	PM solas	PM	PM solas	PM	PM solas	PM
Servicio Doméstico	12,9	10,6	18,9	13,8	16,6	13,5

Fuente: Elaborado a partir de microdatos de la ECH – INE.

El 16,6% de las personas mayores que viven solas cuentan con servicio doméstico y el 13,5% le corresponde a la población mayor a 65 años, en 2014. Esta circunstancia de mayor uso del servicio por las personas mayores solas, podría estar relacionado con la situación de conformarse como hogares unipersonales mayormente integrados por personas de 80 y más años, que precisen, ante diferentes contingencias, la compañía o resolución de tareas personales.

En la evolución de los indicadores se observa un aumento del acceso al servicio doméstico o de cuidado para ambas poblaciones. El mayor dato se registra en el año 2010, 18,9% en las personas mayores solas y 13,8% para las personas mayores, que comparadas a 2006 crecieron un 6% y 3% respectivamente. En el año 2014, si bien mantiene un porcentaje mayor a 2006, estos bajan en relación al año 2010.

**Cuadro N° 18 – Personas de 65 y más años que viven solas en condiciones inadecuadas de habitabilidad comparada con la población de 65 y más años. Total país. Años seleccionados (en %)**

	2006		2010		2014	
	PM solas	PM	PM solas	PM	PM solas	PM
Viviendas Inadecuadas	7,3	5,7	8,2	7,1	7,0	5,6

Fuente: Elaborado a partir de microdatos de la ECH – INE.

Nota: Variable que se crea a partir de valorar los materiales predominantes en paredes externas, techo y en pisos, las que puntúan como condiciones inadecuadas.

El 7,0% de las personas mayores solas viven en condiciones inadecuadas de habitabilidad y en menor porcentaje el 5,6% se encuentran las personas mayores de 65 años.

En la evolución de los indicadores se observa un aumento para el año 2010 y apenas una baja para el 2014, manteniendo casi igual dato a 2006.

**Cuadro N° 19 – Personas de 65 y más que viven solas según NBI comparada con la población de 65 y más años Total país. Censo 2011 (en %)**

NBI	CENSO 2011	
	PM solas	PM
Materialidad	0,7	0,4
Espacio Habitable	0,0	1,2
Espacio Apropiado para Cocinar	7,0	4,1
<i>Vivienda Decorosa</i>	20,4	5,3
Agua	4,5	3,0
Saneamiento	5,6	3,1
Electricidad	1,5	0,6
Calefacción de Ambientes	15,2	9,6
Refrigeración de Alimentos	18,1	4,7
Agua Caliente para Baño	14,3	9,2
<i>Confort</i>	27,0	18,1
Educación	0,0	1,4
Con 1 NBI	21,3	16,1
Con 2 NBI	4,5	3,3
Con 3 o más NBI	4,3	2,5
<b>Sub Total c/NBI</b>	<b>30,1</b>	<b>22,0</b>
Sin NBI	67,6	72,9
Sin dato	2,3	5,1
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Censo 2011 - INE

Nota1: Educación mide a personas en el hogar entre 4 y 17 años que no concurren a instituciones de formación, por eso corresponde que sea 0% en las personas mayores que viven solas.

Nota 2: Vivienda Decorosa y Confort son dimensiones que consideran más de una variable. Ver definición en Anexo 1.

Tomando como referencia la medición respecto a las Necesidades Básicas Insatisfechas que realiza el Censo de Población del año 2011, es posible ampliar información sobre el tipo de necesidades y la cantidad que se presentan en la población de estudio.

Las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) miden la falta de acceso de la población a determinados bienes y servicios que se consideran críticos para el desarrollo humano como son, el acceso a una vivienda decorosa, energía eléctrica, agua potable, servicios sanitarios, artículos de confort y acceso a la educación<sup>5</sup>.

Según las definiciones que se adjuntan en Anexo I relativas a las categorías de NBI, se observa que las personas mayores solas tienen mayor necesidad en elementos de confort 27%, vivienda decorosa 20,4%, refrigeración de alimentos 18,1%, calefacción de ambientes 15,2% y agua caliente para baños 14,3%.

Las personas mayores de 65 años presentan menor porcentaje en las categorías de NBI, contando con superior dato en la condición Confort con 18,1%, 9,6% en calefacción de ambientes y 9,2% en agua caliente para baño, presentando menores valores las otras situaciones planteadas.

Al comparar las necesidades de las poblaciones se plantean que las personas mayores en hogares unipersonales tienen mayor NBI 30,1% que las personas de 65 y más años con 22,0%.

Con relación a las cantidades de NBI que se generan para las poblaciones en estudio, se registra para ambas poblaciones mayor dato en una NBI y puntea en menor grado para 2 y 3 necesidades. Se observa que las personas mayores que viven solas marcan mayor dato en las NBI (1,2 y 3) que las personas mayores.

Es alto el porcentaje sin NBI que presentan las poblaciones en estudio, 67,7% las personas mayores solas y 72,9% para las personas mayores de 65 años; pudiendo indicar que en general las personas mayores logran un nivel más aceptable cuando viven con otras personas, que cuando están solas o viven en forma independiente.

#### **4. Consideraciones finales**

Según la tipología de hogar seleccionada, el 60% de las personas mayores de 65 años conviven con el cónyuge (hogar biparental sin hijos) o viven solas (hogar unipersonal), en tanto que la población total registra sólo un 20% en estas categorías, demostrando que a mayor edad las personas tienden a conformarse en hogares con menos integrantes.

El estudio de convivencia con otras personas muestra que casi el 30% de las personas mayores de 65 y más años conviven con otros integrantes del hogar (tres, cuatro, cinco y más) y alrededor del 70% lo hace sólo o con un integrante más (pudiendo ser el cónyuge/pareja u otro familiar).

Los hombres en relación a las mujeres conviven con más personas del hogar.

El 32% de las mujeres se conforman en hogares unipersonales y sólo el 18% están integrados por hombres.

Sólo el 8% de las personas mayores de 65 conviven con menores de 14 años.

---

<sup>5</sup> [http://www.ine.gub.uy/ineduca/afiche\\_nbi.pdf](http://www.ine.gub.uy/ineduca/afiche_nbi.pdf)

Los hogares unipersonales conformados por las personas mayores de 65 y más años son:

- principalmente femeninos (72%) y en menor grado lo integran los hombres mayores de edad (28%)
- con una estructura de edad muy envejecida (el tramo de 80 y más años es el más representativo y aumentan para los años comparados)
- cuenta con más apoyo en tareas domésticas y de cuidado
- se concentran en zonas urbanas
- se agrupan en diferentes departamentos del interior del país
- casi en su totalidad son de ascendencia blanca
- el nivel educativo tiende a ser equilibrado
- es muy bajo el grado de analfabetismo
- mayormente en condición de inactivos, pero la condición de activos se amplía
- se ubican dentro de los quintiles más altos de ingresos
- uso racional del confort
- es mayor el uso del servicio doméstico
- viven básicamente en condiciones adecuadas de habitabilidad
- las NBI son proporcionadas y cuentan especialmente sólo con una NBI

Al tomar como referencia las tendencias de vida independiente de los adultos mayores a nivel mundial<sup>6</sup>, las personas mayores que viven solas en Uruguay se encontrarían transitando por este estilo de vida.

Algunas condiciones como el porcentaje de personas que viven solas, la feminización de los hogares unipersonales y las condiciones económicas, refieren a ciertas similitudes con los países desarrollados.

Las condiciones económicas, educativas y un control importante en el acceso a niveles de confort, generan las condiciones apropiadas para conformarse como hogares unipersonales.

Entre las características particulares de las personas mayores solas el 17% se encuentra dentro de los quintiles de ingreso más bajo (1 y 2), el 19,3% son pensionistas, el 61,3% cuenta con nivel educativo en primaria, se concentran en algunos departamentos fronterizos (Cerro Largo, Rocha, Colonia), aspectos que también se deben tener en cuenta

---

<sup>6</sup> Si bien el estudio hace referencia a las personas mayores de 60 años técnicamente es posible comparar aquellos aspectos generales.

y que constituyen los núcleos menos amparados dentro de los hogares unipersonales de personas mayores de 65 años.

El seguimiento de algunos indicadores definidos para este período de tiempo (8 años), permite organizar un perfil de estas personas y muestran las características más relevantes de la población en estudio. El aumento de los hogares con personas mayores de 65 años que viven solas, la integración por grupos de población que se denominan la cuarta edad, ampliándose la integración de personas del tramo de 80 y más años, la extensión de los hogares unipersonales de hombres mayores, la concentración en diferentes departamentos del interior, son indicadores a contemplar dentro de las políticas de cuidado o prestaciones complementarias para este grupo de población que se encuentren más vulnerables.

## ANEXO 1

El INE define las siguientes NBI según sean<sup>7</sup>:

1. *Materialidad*: al hogar que habita una vivienda con techos o paredes construidas predominantemente con materiales de deshecho, o piso de tierra sin piso ni contrapiso.
2. *Espacio Habitable*: Más de dos miembros del hogar por habitación en la vivienda (excluyendo baño y cocina).
3. *Espacio Apropiado para Cocinar*: El hogar habita una vivienda que no cuenta con un espacio para cocinar con canilla y pileta.
4. *Vivienda Decorosa*: Se considera si una vivienda es o no decorosa al tener en cuenta las siguientes situaciones: a) materialidad de la vivienda, b) espacio habitable (hacinamiento, y c) espacio disponible para cocinar
5. *Calefacción*: El hogar no cuenta con ningún medio para calefaccionar la vivienda que habita.
6. *Refrigeración de Alimentos*: El hogar no cuenta con heladera o freezer.
7. *Agua Caliente para Baño*: El hogar no posee calefón, termofón, caldereta o calentador instantáneo.
8. *Confort (artefactos básicos de Confort)*: Se consideran para esta dimensión las siguientes variables: Calefacción, Conservación o Refrigeración de alimentos y Calentador o Agua Caliente para el baño.
9. *Agua potable*: El agua no llega por cañería dentro de la vivienda que habita el hogar, o su origen no es red general o pozo surgente protegido.
10. *Servicio Higiénico*: El hogar no accede a baño de uso exclusivo o la evacuación del servicio sanitario no es a través de la red general, fosa séptica o pozo negro.
11. *Energía Eléctrica*: El hogar no cuenta con energía eléctrica en la vivienda que habita.
12. *Educación*: Al menos un integrante del hogar con edad comprendida entre los 4 y los 17 años no se encuentra asistiendo a un centro educativo formal, no habiendo finalizado enseñanza secundaria.

---

<sup>7</sup> Calvo, Juan José (Coordinador) ATLAS SOCIODEMOGRÁFICO Y DE LA DESIGUALDAD DEL URUGUAY FASCÍCULO 1 -Las Necesidades Básicas Insatisfechas a partir de los Censos 2011.

# **LA ECUACION DE EQUILIBRIO FINANCIERO**

Resultados para el período 2004 – 2014

Cra. Nadya Camerosano





## LA ECUACION DE EQUILIBRIO FINANCIERO Resultados para el período 2004 – 2014

Asesoría Económica y Actuarial  
Nadya Camerosano  
Agosto 2015

### 1. Introducción

El análisis financiero del sistema de invalidez, vejez y sobrevivencia (I.V.S.), en el corto, mediano y largo plazo, se efectúa a través de la ecuación de equilibrio, la que permite visualizar la tendencia que tendrán las principales variables involucradas.

Los sistemas financieros tienen como objetivo la búsqueda del equilibrio global entre ingresos por aportes y egresos por prestaciones en un horizonte de tiempo predeterminado.

En un régimen técnico financiero de reparto puro o simple como el uruguayo, el equilibrio entre ingresos y egresos se logra en períodos muy breves.

Este equilibrio se obtiene en los hechos, mensualmente. No obstante, a los efectos del análisis se tomarán períodos anuales.

En la modalidad más simplificada, el equilibrio financiero se puede expresar en la siguiente ecuación:

$$\text{Ingresos} = \text{Egresos}$$

### 2. Egresos

A los efectos del presente análisis nos limitaremos al estudio de los riesgos IVS (invalidez, vejez y sobrevivencia) contributivos, por lo que excluirémos las pensiones no contributivas por vejez e invalidez.

Los egresos los podemos determinar teniendo en cuenta el número promedio de jubilaciones existentes y la jubilación promedio. Debemos tener en cuenta además, los egresos por los gastos de funcionamiento, los cuales los reflejaremos en un coeficiente de ajuste. Con este trabajaremos más adelante, por lo que nos limitaremos en este momento a expresar los egresos de acuerdo con la primera definición:

$$\text{Egresos} = \text{Número Promedio de Jubilados} \times \text{Jubilación Promedio}$$

En términos generales se entiende que el total de pasividades está dado por la suma de las jubilaciones más las pensiones. Sin embargo a los efectos de poder trabajar con elementos comparables, expresamos a las pensiones en unidades de jubilaciones. Esta definición mide a las pasividades totales en término de "jubilaciones equivalentes". Es decir que utilizaremos la siguiente definición:

$$\text{Jubilaciones equivalentes} = N^{\circ} \text{ de jubilaciones} + (N^{\circ} \text{ de pensiones} \times \text{Pensión promedio} / \text{Jubilación Promedio})$$

AÑO	Jubilaciones Pagas	Variacion Acumulada (*)	Jubilaciones Equivalentes	Variacion Acumulada (*)
2004	366,245		479,981	
2005	365,618	-0.17%	482,677	0.56%
2006	364,867	-0.38%	484,365	0.91%
2007	359,617	-1.81%	480,297	0.07%
2008	357,454	-2.40%	478,597	-0.29%
2009	362,120	-1.13%	484,309	0.90%
2010	378,767	3.42%	504,037	5.01%
2011	392,917	7.28%	521,020	8.55%
2012	405,210	10.64%	534,115	11.28%
2013	413,130	12.80%	542,487	13.02%
2014	421,317	15.04%	552,124	15.03%

Fuente: RING de Prestaciones

(\*) Cada año respecto al 2004

Nota: Las diferencias con publicaciones anteriores se deben a revisiones en los datos de las series

Mientras que las jubilaciones pagas hasta el año 2008, han tenido un comportamiento decreciente, las jubilaciones equivalentes se han mantenido variando en el entorno del 1%. Esta situación se ha revertido a partir del año 2009, seguramente por la entrada en vigencia de la ley 18.395 (Flexibilización de acceso a las jubilaciones), en donde tanto las jubilaciones pagas como las equivalentes han tenido un importante crecimiento con respecto al año base.

La diferencia en términos absolutos entre el número de jubilaciones pagas en el año 2014 con respecto al año 2004 es 55,072, lo que representa un incremento del 15.04%. Así mismo, las jubilaciones equivalentes crecieron con respecto al año 2004 en 72,142 lo que representa un incremento del 15.03%.

Por otra parte la jubilación equivalente promedio anual de 2014, se ubica en el entorno de los U\$S 7.500. En términos absolutos ha tenido un decrecimiento con respecto al año 2004 de U\$S 635 si el deflactor que utilizamos es el IMS, lo que en términos relativos nos está indicando un descenso del orden del 7.77%. En cambio, si utilizamos como deflactor al IPC, la jubilación promedio se ha incrementado en U\$ 2,250 lo que en términos relativos sería un aumento del 42.54% con respecto al año 2004.

<b>Pasividad Promedio Anual (*)</b>				
	<b>En términos de IMS</b>		<b>En términos de IPC</b>	
	<b>\$</b>	<b>U\$S</b>	<b>\$</b>	<b>U\$S</b>
2004	189,997	8,173	122,940	5,289
2005	188,028	8,089	126,258	5,431
2006	182,818	7,864	128,254	5,517
2007	178,517	7,679	131,314	5,649
2008	179,814	7,735	139,155	5,986
2009	180,010	7,744	149,284	6,422
2010	180,099	7,747	155,027	6,669
2011	174,985	7,527	157,337	6,768
2012	174,948	7,526	164,546	7,078
2013	177,031	7,616	170,876	7,351
2014	175,238	7,538	175,238	7,538

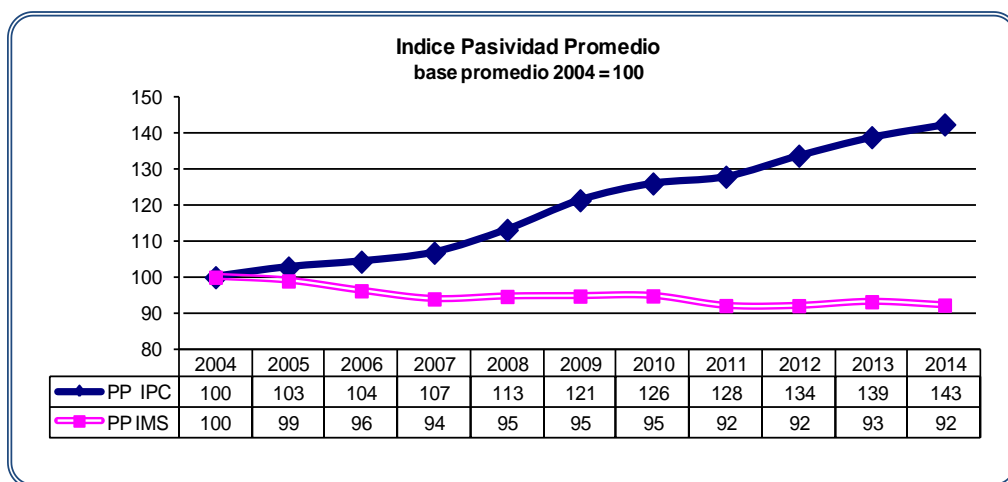
(\*) Valores Constantes. Base IPC, IMS promedio año 2014, expresados en dólares promedio año 2014 tc= 23.25

Fuente: Informe de Ingresos y Egresos de Repartición Finanzas

Si bien la jubilación equivalente promedio anual en términos de salarios ha descendido, debido al momento en que se otorgan los aumentos<sup>1</sup> y a la entrada en vigencia de la ley 18.395 de Flexibilización de jubilaciones<sup>2</sup>, en términos de IPC en el mismo período han ganado poder adquisitivo. Si elaboramos un índice con estos comportamientos obtenemos:

<sup>1</sup> Hay que recordar que las pasividades se reajustan con el incremento de salarios del año anterior, por lo cual se presenta un desfase entre el crecimiento de las pasividades y el salario

<sup>2</sup> Índice de Revaluación Pasividad Promedio – Comentarios de Seguridad Social N° 44



La pasividad promedio anual a precios constantes ha crecido un 42.5% y ha descendido en términos de salarios un 7.7%.

El comportamiento diferente de los índices mencionados, también se ve reflejado en los egresos por pago de pasividades. Es así que existe un crecimiento en los egresos por pago de pasividades del orden del 6% cuando los expresamos en términos de IMS, y un 64% si los expresamos en términos de IPC.

**Total Egresos I.V.S (\*)**

	En términos de IMS		En términos de IPC	
	\$ (**)	U\$S (**)	\$ (**)	U\$S (**)
2004	91,195	3,923	59,009	2,538
2005	90,757	3,904	60,942	2,622
2006	88,551	3,809	62,122	2,672
2007	85,741	3,688	63,069	2,713
2008	86,059	3,702	66,599	2,865
2009	87,180	3,750	72,299	3,110
2010	90,776	3,905	78,139	3,361
2011	91,170	3,922	81,975	3,526
2012	93,442	4,020	87,887	3,781
2013	96,037	4,131	92,698	3,988
2014	96,753	4,162	96,753	4,162

(\*) Valores Constantes. Base IPC, IMS promedio año 2014, expresados en dólares promedio año 2014 tc= 23.25

(\*\*) Expresado en millones

Fuente: Informe de Ingresos y Egresos de Repartición Finanzas

### 3. Ingresos

Los ingresos destinados al subsistema IVS provienen:

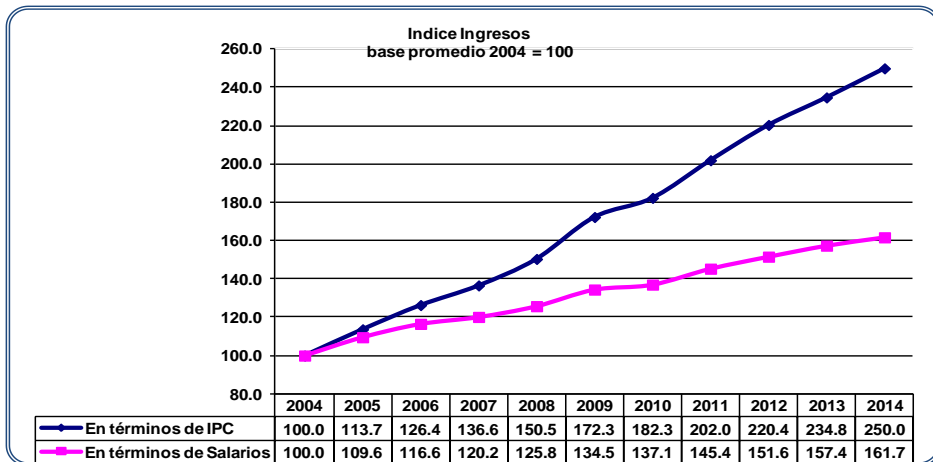
- De las contribuciones personales y patronales sobre la masa salarial
- De las contribuciones del Estado, que comprenden los ingresos provenientes de la afectación al organismo de diferentes impuestos y la Asistencia Financiera en caso de ser necesaria.

La suma de estos ingresos constituye el total de recursos disponibles para financiar el total de egresos de IVS.

A los efectos de comparar los ingresos provenientes de ambas fuentes, es necesario expresarlos en términos de una de ellas. Siendo los de mayor cuantía los provenientes de la masa salarial, es conveniente convertir las contribuciones estatales en términos de aportación sobre masa salarial. De esta forma, las variables determinantes de los ingresos se reducen a: la tasa de aporte (que incluye aportes personales, patronales y contribución del Estado), el sueldo medio anual de los cotizantes del subsistema y el número de activos cotizantes.

$$\text{Ingresos} = \text{Sueldo anual promedio} \times \text{número cotizantes} \times \text{tasa de aporte}$$

Al observar la evolución de los ingresos expresados en términos de IPC o en términos de salarios encontramos:



Al comparar los ingresos anuales en valores constantes del año 2014 respecto a los del año 2004, en términos de Índice de Precios al Consumo (IPC) observamos que han aumentado un 150%, y al expresarlos en términos de Salario (IMS) se han incrementado en un 61.7%.

Debido a la evolución diferente que han tenido estos deflatores, haremos el análisis de la evolución de los ingresos según en términos de qué deflactor utilizemos.

• **En términos de IPC**

AÑO	Cotizantes	Sueldo Promedio Anual (*)	Tasa de aporte	Ingresos (**)
		U\$S		U\$S (**)
2004	902,924	6,748	25.16%	1,533
2005	992,091	6,933	25.34%	1,743
2006	1,063,682	7,324	24.87%	1,937
2007	1,149,923	7,877	23.12%	2,094
2008	1,230,960	7,958	23.54%	2,306
2009	1,266,259	8,674	24.05%	2,642
2010	1,329,109	8,785	23.94%	2,795
2011	1,388,233	9,377	23.79%	3,096
2012	1,440,521	9,881	23.74%	3,379
2013	1,464,054	10,357	23.74%	3,599
2014	1,477,130	10,916	23.76%	3,832

(\*) Valores Constantes. Base IPC promedio año 2014, expresados en dólares promedio año 2014 tc= 23.25

(\*\*) Expresado en millones

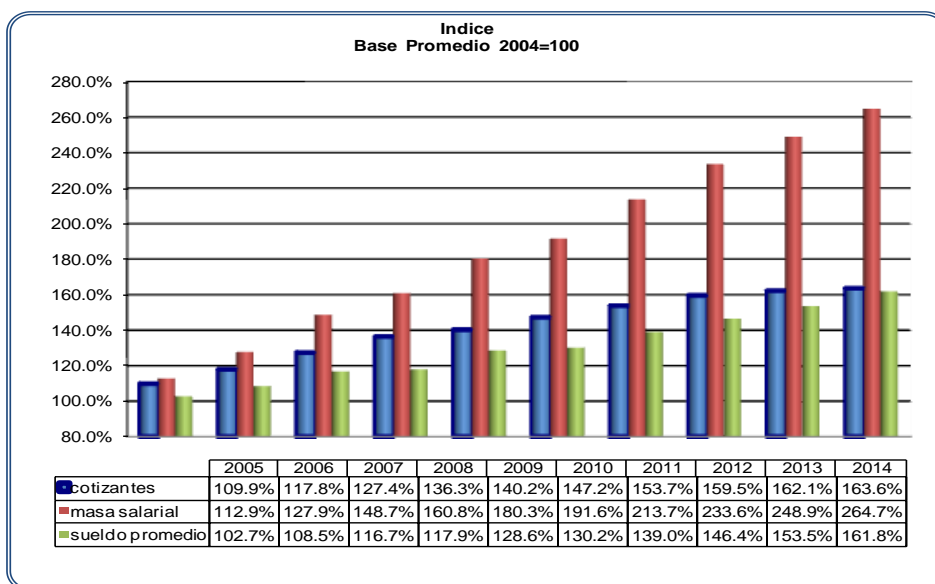
Nota: Las diferencias con publicaciones anteriores se deben a revisiones en los datos de las series rurales

Fuente: Consolidado de Recaudación ATYR

Los ingresos del año 2014, en términos de IPC expresados en dólares promedio del año, han crecido en términos absolutos unos 2,300 millones de dólares. Este incremento, lo podemos atribuir por un lado a que los cotizantes se han incrementado en 63.6% respecto al año 2004, por otro al aumento del sueldo promedio de aportación del orden del 61.8%. La consecuencia del comportamiento de estas variables se ha visto reflejada en el incremento de la masa salarial, que pasó de 6,092 millones de dólares en el año 2004 a 16,124 millones en el 2014. En términos relativos estamos hablando de un crecimiento del 164.7% de la masa salarial.

El mayor incremento de la masa salarial, con respecto a los ingresos, lo podemos atribuir a la disminución de la tasa promedio de aportación que en el año 2004 fue 25.16% y en el año 2014 fue de 23.76%

Si elaboramos un índice del comportamiento de estas variables obtenemos:



- **En términos de IMS**

AÑO	Cotizantes	Sueldo Promedio Anual (*)	Tasa de aporte	Ingresos (**)
		U\$S		U\$S (**)
2004	902,924	10,428	25.16%	2,369
2005	992,091	10,325	25.34%	2,596
2006	1,063,682	10,440	24.87%	2,761
2007	1,149,923	10,708	23.12%	2,847
2008	1,230,960	10,283	23.54%	2,980
2009	1,266,259	10,459	24.05%	3,185
2010	1,329,109	10,205	23.94%	3,247
2011	1,388,233	10,429	23.79%	3,444
2012	1,440,521	10,505	23.74%	3,592
2013	1,464,054	10,730	23.74%	3,729
2014	1,477,130	10,916	23.76%	3,832

(\*) Valores Constantes. Base IMS promedio año 2014, expresados en dólares promedio año 2014 tc= 23.25

(\*\*) Expresado en millones

Nota: Las diferencias con publicaciones anteriores se deben a revisiones en los datos de las series rurales

Fuente: Consolidado de Recaudación ATYR

Los ingresos del año 2014, en términos de IMS expresados en dólares promedio del año, han tenido un crecimiento del 61.7% con relación al año 2004, lo que en términos absolutos son unos 1,463 millones de dólares.

Este crecimiento lo podemos atribuir sobretodo al importante aumento de nuestros puestos cotizantes, el cual ha significado la captación de unos 574 mil puestos de trabajo en el periodo de referencia.

#### 4. Tasa de Equilibrio y Relaciones Básicas

El equilibrio financiero para un sistema de reparto se obtiene cuando se igualan los Ingresos y los Egresos anuales.

$$a * S * N = P * p * z$$

Siendo:

a - Tasa de aportes

S - Sueldo medio anual de los cotizantes del subsistema

N - Número de puestos cotizantes

P - Número de pasividades

p - Monto de la pasividad promedio

z - Coeficiente de ajuste de egresos que corresponde a los gastos de funcionamiento

La ecuación anterior la podemos expresar de la siguiente manera:

$$p / S * z = a * N / P$$

Si a p/S y a N/P las llamamos “c” y “r” respectivamente, obtenemos:

$$c * z = a * r \\ a = (c / r) * z$$

“c” es la relación económica de la ecuación, representando la proporción de la prestación promedio de pasividad (incluye jubilaciones y pensiones) respecto del salario promedio de cotizantes.

“r” es la relación demográfica de la ecuación que representa la relación entre el número de activos cotizantes y el número de pasivos.

A partir de la entrada en vigencia de la Ley 16.713, el Banco de Previsión Social actúa como agente de retención de los aportes para el régimen de jubilación por ahorro individual obligatorio. Recauda esos aportes y los debe transferir a las AFAP.

Esto nos lleva a replantear la ecuación de equilibrio. Por un lado tenemos la recaudación total, la cual desde la vigencia de la ley incluye las transferencias a las AFAP, y por otro debemos sumarle a los egresos la parte de recaudación que debemos transferir.

$$a * S * N = P * p * z + TRA$$

Siendo TRA = Transferencias AFAP

Veamos la evolución de estas relaciones para el período considerado.



AÑO	RELACION ACTIVO/ PASIVO	RELACION PASIV/ SALARIO	TASA DE EQUILIBRIO
2004	1.88	78.4%	47.11%
2005	2.06	78.3%	43.35%
2006	2.20	75.3%	39.37%
2007	2.39	71.7%	34.83%
2008	2.57	75.2%	34.50%
2009	2.61	74.0%	33.66%
2010	2.64	75.9%	34.79%
2011	2.66	72.2%	33.42%
2012	2.70	71.6%	32.95%
2013	2.70	71.0%	32.86%
2014	2.68	69.1%	31.67%

Nota: Las diferencias con publicaciones anteriores se deben a revisiones en los datos de las series rurales

La relación *activo/pasivo*, tiene un comportamiento creciente desde el año 2004 al 2013, disminuyendo levemente en el año 2014. La evolución reflejada en el período se puede explicar fundamentalmente por el importante crecimiento de los puestos cotizantes.

La relación *pasividad/salario* surge de la comparación entre el monto de la jubilación equivalente promedio, y el sueldo promedio de los activos cotizantes. La variación de esta relación se debe a la evolución que han tenido la pasividad y el salario promedio en el período considerado.

Es importante destacar que esta variable mide la relación entre la pasividad y el salario “promedio” de aporte al BPS, no es la tasa de reemplazo legal vigente.

La *tasa de equilibrio* es aquella que, aplicada sobre la masa salarial, permite igualar los ingresos y egresos anuales del sistema. Es decir, es la tasa que se debería aportar si el sistema se autofinanciara. Si bien la Tasa de Equilibrio está en continuo decrecimiento desde el año 2004 al 2009, pasando del 47.11% al 33.66%, tiene un pequeño crecimiento en el año 2010, ubicándose en 34.79%. Este incremento en la tasa lo podemos atribuir al mayor crecimiento de los egresos que los ingresos en el año. No debemos olvidarnos que, si bien es muy importante el crecimiento de los puestos cotizantes, no menos importante es la entrada en vigencia la ley 18.395 (Flexibilización de las Jubilaciones), la cual ha hecho que aumentaran significativamente las altas de pasividades.

A partir del año 2010 la tasa de equilibrio ha descendido, hasta alcanzar su nivel actual de 31.67%. El nivel actual de la tasa, se puede atribuir a que en el 2014 los ingresos han tenido un mayor crecimiento que los egresos.

Sobre esta tasa es donde la ley 16.713 hace sentir su influencia, como consecuencia de las transferencias. Si la calculamos bajo el supuesto de la no existencia de transferencias, llegamos a:

<b>AÑO</b>	<b>Tasa de Equilibrio Sin Transferencias</b>	<b>Tasa de Equilibrio Con Transferencias</b>
2004	42.08%	47.11%
2005	38.43%	43.35%
2006	34.45%	39.37%
2007	30.05%	34.83%
2008	29.38%	34.50%
2009	28.31%	33.66%
2010	29.22%	34.79%
2011	27.69%	33.42%
2012	26.98%	32.95%
2013	26.75%	32.86%
2014	25.45%	31.67%

Como consecuencia de la consideración dentro de los egresos de las transferencias a las AFAP, tenemos la siguiente ecuación:

$$\text{Masa salarial} * \text{tasa de aporte} = \text{Egresos por prestaciones} + \text{Transf. AFAP}$$

De donde:

$$\text{Tasa de aporte} = \frac{\text{Egresos por prestaciones} + \text{Transf. AFAP}}{\text{Masa Salarial}}$$

Pero como ya dijimos, en el régimen uruguayo existen las contribuciones de los afiliados activos, los impuestos afectados y la asistencia financiera del Estado que cubre los déficits existentes. Si desagregamos todos estos conceptos en función de la masa salarial llegamos a:

	Tasa de Equilibrio (*)	Tasa de Aportación Promedio (*)	Impuestos Afectados (*)	Asistencia del Estado (*)
2004	47.11%	25.16%	11.35%	10.60%
2005	43.35%	25.34%	10.95%	7.05%
2006	39.37%	24.87%	10.47%	4.03%
2007	34.83%	23.12%	10.07%	1.64%
2008	34.50%	23.54%	10.96%	0.00%
2009	33.66%	24.05%	9.61%	0.00%
2010	34.79%	23.94%	9.87%	0.98%
2011	33.42%	23.79%	9.25%	0.39%
2012	32.95%	23.74%	8.92%	0.29%
2013	32.86%	23.74%	8.62%	0.50%
2014	31.67%	23.76%	7.80%	0.10%

(\*) Expresada en porcentaje de la masa salarial

La tasa de aportación promedio de los afiliados alcanzó en el año 2004 al 25.16% sobre la masa salarial, el excedente de la tasa de equilibrio sobre la tasa de aportación estuvo constituido por los impuestos afectados, 11.35%, y la asistencia financiera, 10.6%, expresados como porcentajes de la masa salarial.

La evolución de esta tasa depende de las distintas tasas de aporte patronal y distintas exoneraciones que existieron en el período.

En el año 2014 la tasa de aportación promedio varió levemente con respecto al año 2013 ubicándose en 23.76%.

Los impuestos afectados, que en el año 2004 representaban el 11.35% de la masa salarial, presentan una evolución en general decreciente (excepto en los años 2008 y 2010), llegando al entorno del 7.8% de la masa salarial en el 2014.

El aumento sostenido de la recaudación y de los impuestos afectados al organismo desde el año 2004, debido al importante crecimiento de los puestos cotizantes y al aumento en la recaudación del IVA y de los nuevos impuestos afectados al organismo, motiva la disminución paulatina de la Asistencia Financiera en el período estudiado. Esto llevó a que en los años 2008 y 2009, no sólo no se precisara Asistencia, sino que hubo un superávit financiero.

Desde el año 2010, volvió ser necesaria la Asistencia Financiera, seguramente debido al importante crecimiento de los egresos por la entrada en vigencia de la ley 18.395 de Flexibilización de las Jubilaciones.

En el año 2014 disminuyó la Asistencia Financiera, lo cual podría explicarse por la entrada en vigencia en ese año de la ley 19.162 de Revocación de Opciones AFAP, la cual ocasionó que hubiera transferencias monetarias significativas de las AFAP hacia BPS como consecuencia de las revocaciones. Es de esperar que en los sucesivos años estas transferencias disminuyan, y que, además, los egresos de BPS aumenten, debido a que las revocaciones realizadas por los afiliados implican mayores desembolsos en prestaciones IVS.

## 5. Análisis de la Estructura Financiera

La doctrina en materia de financiación de la Seguridad Social analiza, además del sistema financiero, el concepto de estructura financiera o fuentes de financiamiento.

La estructura de las fuentes de financiamiento de un sistema de Seguridad Social se basa en el origen de sus recursos y en la dimensión de esas distintas fuentes.

En el caso uruguayo los recursos provienen: de los aportes personales, de los aportes patronales, de los impuestos afectados al organismo y la asistencia financiera del Estado.

### 5.1 Composición de los ingresos

Para poder apreciar la dimensión y la estructura de estos recursos, partiremos de la siguiente relación simple de ingresos, la cual iremos desagregando.

Según el *concepto* de los ingresos podemos dividirlos en Ingresos por contribuciones de los cotizantes activos, e Ingresos por Contribuciones del Estado.

$$I = IC + CE$$

Donde: I = Ingreso Total

IC = Ingresos por contribuciones de activos

CE = Contribuciones del Estado

Esta relación puede ser visualizada para el año 2014 en el siguiente cuadro:

Ingresos 2014 (**) - según concepto		
	u\$s (*)	
Ingresos por contribuciones	3,831.79	75.04%
Contribuciones del Estado	1,274.38	24.96%
<b>TOTAL</b>	<b>5,106.17</b>	<b>100%</b>

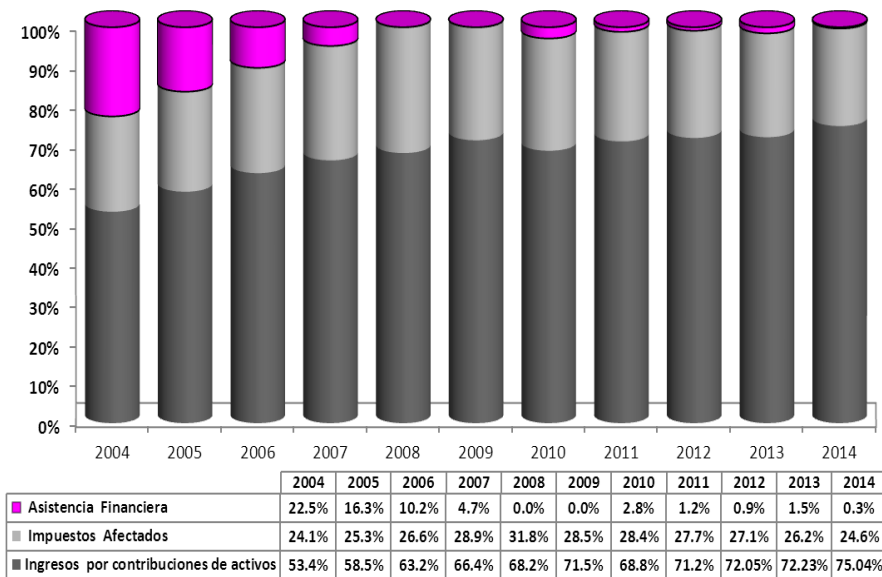
(\*) TC Interbancario Vendedor promedio año 2014 = 23.25

(\*\*) Expresado en millones de dólares

Fuente: Consolidado Recaudación ATYR

El total de ingresos necesarios para obtener el equilibrio en el año 2014 asciende a 5,106.17 millones de dólares. Esta suma es la que cubre los egresos para las prestaciones IVS contributivas, los gastos de administración del organismo y las transferencias a las AFAP.

El 75.04% de esos ingresos provienen de las contribuciones efectuadas por los cotizantes activos y el 24.96% corresponde a las Contribuciones del estado. Estas últimas comprenden a los Impuestos afectados y a la Asistencia Financiera.



Bajo tal óptica, al considerar la evolución - 2004 al 2014- de la proporción de dicha relación, se puede afirmar la existencia de un incremento sostenido de la participación de los recursos provenientes de las contribuciones directas de los afiliados en detrimento de las Contribuciones del Estado (Impuestos afectados y Asistencia Financiera). Esta última, la cual representa el déficit del sistema IVS, que en el año 2004 rondaba el 22% de nuestros ingresos, ha ido decreciendo hasta no necesitar de ella por dos años consecutivos (2008 y 2009). En el año 2014, la Asistencia Financiera disminuyó con respecto al 2013, representando el 0.3% de los ingresos. Esta disminución podría deberse, en parte, a las transferencias recibidas de las AFAP por la ley 19.162, como se explicó anteriormente.

Las contribuciones totales efectuadas por los activos cotizantes las podemos dividir según el *destino* de las mismas; por un lado tenemos las que serán afectadas al régimen solidario, y por otro las que se destinarán al régimen de ahorro.

<b>Ingresos (**) por Contribuciones 2014 - Según destino</b>		
	U\$S (*)	
Régimen Solidario	2,829.03	73.83%
Régimen Ahorro	1,002.75	26.17%
<b>TOTAL</b>	<b>3,831.79</b>	<b>100.00%</b>

(\*) TC Interbancario Vendedor promedio año 2014 = 23.25

(\*\*) Expresado en millones de dólares

Fuente: Consolidado Recaudación ATYR y Gerencia de distribución y Rezagos

Se puede apreciar que del 75.04% que ingresa al BPS por concepto de contribuciones de activos, el 73.83% quedó en el Organismo en el año 2014 y el 26.17% fue transferido a las AFAP en concepto de aportes al sistema de ahorro.

No obstante lo expuesto, para considerar desde un punto de vista global la importancia relativa de las contribuciones del estado, es preciso considerar exclusivamente los aportes de los afiliados activos con destino al régimen solidario, tal como se expresa en el siguiente cuadro.

<b>Ingresos (**) del BPS 2014 - según concepto</b>		
	U\$S (*)	
Contribuciones del Régimen Solidario	2,829.03	68.94%
Contribuciones Estatales		
Por impuestos	1,258.19	30.66%
Por Asistencia Financiera	16.19	0.39%
<b>TOTAL</b>	<b>4,103.42</b>	<b>100.00%</b>

(\*) TC Interbancario Vendedor promedio año 2014 = 23.25

(\*\*) Expresado en millones de dólares

Fuente: Consolidado Recaudación ATYR, Informe de Ingresos y Egresos  
Repartición Finanzas

Al tener en cuenta el destino de los ingresos, hace que la estructura de éstos se modifique. Las contribuciones de activos varían en 1,002.75 millones de dólares, que son las transferencias a las AFAP del período considerado. Esto representa una baja del 26.17% en las contribuciones totales de los activos, que ascienden a 2,829.03 millones de dólares.

## 5.2 Desagregación de las contribuciones de afiliados y del Estado

Desagregaremos ahora, los ingresos por contribuciones de activos y las contribuciones del Estado según el concepto que incluyen las mismas. Por lo que podemos plantear la siguiente relación:

$$IC = AE + AP$$

Donde:

- IC = Ingresos por contribuciones de activos
- AE = Aporte patronal general
- AP = Aporte personal

El régimen general de aportación al B.P.S. está constituido por contribuciones patronales y personales sobre la nómina de salarios (reales y fictos).

Es interesante plantear la desagregación de estos conceptos, a los efectos de poder visualizar la importancia relativa de cada uno de ellos. En el siguiente cuadro se expresan los valores correspondientes al ejercicio 2014.

Ingresos (**) por Contribuciones 2014 - según concepto		
	U\$S (*)	
Aporte Personal	2,418.72	63.12%
Aporte Patronal	1,413.07	36.88%
<b>TOTAL</b>	<b>3,831.79</b>	

(\*) TC Interbancario Vendedor promedio año 2014 = 23.25

(\*\*) Expresado en millones de dólares

Fuente: Consolidado Recaudación ATYR, Informe de Ingresos y Egresos  
 Repartición Finanzas

El régimen general establece una tasa patronal del 7.5%, así como una tasa de aporte personal del 15% sobre la masa salarial. Se puede apreciar que el sistema se financia con una aportación personal, superior a la patronal, que en términos generales alcanza al 63% del total.

Si consideramos los aportes exclusivos al régimen solidario, deduciendo del aporte personal que figura en el cuadro anterior, las transferencias a las AFAP del período, obtenemos:

<b>Ingresos (**) por Contribuciones al Régimen Solidario 2014 - según concepto</b>		
	U\$S (*)	
Aporte Personal	1,415.97	50.05%
Aporte Patronal	1,413.07	49.95%
<b>TOTAL</b>	<b>2,829.03</b>	

(\*) TC Interbancario Vendedor promedio año 2014 = 23.25

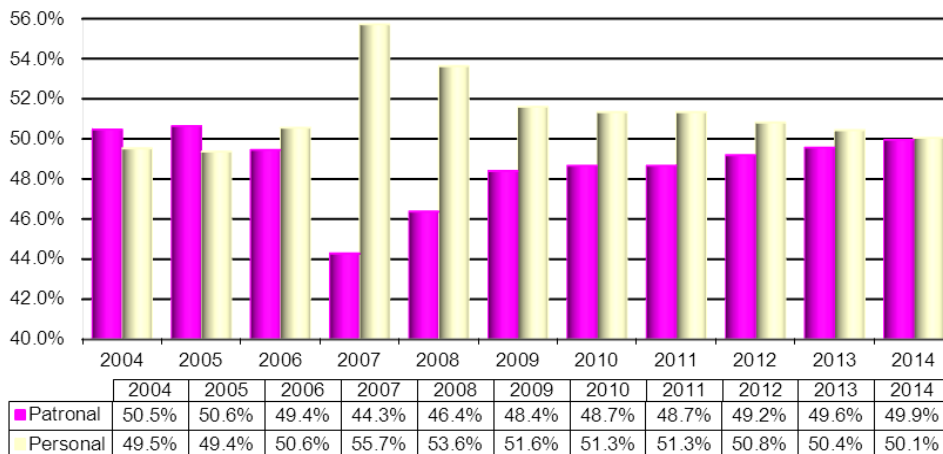
(\*\*) Expresado en millones de dólares

Fuente: Consolidado Recaudación ATYR, Informe de Ingresos y Egresos Repartición Finanzas

El aporte patronal representa el 49.95% de los ingresos por contribuciones y el aporte personal se ha ubicado en el 50.05% del total.

Si consideramos la evolución de la estructura de estos ingresos apreciaremos que:

**Ingresos por contribuciones Regimen Solidario s/ concepto**



Hasta el año 2006, los ingresos por contribuciones se encontraban en el entorno del 50% correspondiente aporte patronal y el 50% restante al aporte personal. En julio de 2007 entra en vigencia la ley de reforma tributaria (Nº 18.083) la cual, en términos generales, derogó todas las exoneraciones y reducciones de aportes patronales, pero bajó la tasa de aporte patronal del 12.5% al 7.5%. En ese año el 44.3% de los ingresos por contribuciones correspondieron al aporte patronal, y el 55.7% por aporte personal. Esto, en mayor parte, lo podemos atribuir al descenso en la tasa de aportación, ya que el efecto de la eliminación de las exoneraciones no fue en forma inmediata.



A partir del año 2008, se observa un incremento en la estructura de ingresos de los aportes patronales, efecto que podemos atribuir a la plena vigencia de la eliminación de las exoneraciones.

## 6. Conclusiones

El equilibrio financiero para un sistema de reparto se obtiene cuando se igualan los Ingresos y los Egresos anuales. El presente estudio se ha realizado a través del análisis de la ecuación de equilibrio del sistema, expresada esta como: la relación demográfica, la relación económica y la tasa de equilibrio.

La relación demográfica se expresa a través del cociente *activo/pasivo*, y tiene un comportamiento creciente desde el año 2004 al 2014. Es así que el coeficiente de dependencia del sistema ha pasado de 1.88 activos que efectúan aportes por cada persona que recibe una prestación en el año 2004, a 2.68 en el año 2014. Este nivel al que ha llegado el ratio, se debe fundamentalmente al crecimiento nunca antes registrado de los puestos activos cotizantes, los cuales han tenido un incremento del 63.6% en este período 2004 – 2014, lo que representó la captación de 574 mil nuevos puestos cotizantes.

Por otro lado, la relación económica expresada a través del cociente *pasividad/salario*, en el período 2004 – 2014, tiene un comportamiento oscilante, atribuible a que las pasividades se reajustan con el incremento de salarios del año anterior, por lo cual se presenta un desfase entre el crecimiento de las pasividades y el salario.

La *tasa de equilibrio*, la cual definimos como aquella que aplicada sobre la masa salarial permite igualar los ingresos y egresos anuales del sistema, ha tenido un comportamiento decreciente siendo en el año 2004 igual al 47.11% de la masa salarial llegando a 31.67% en el año 2014.

La importancia de este comportamiento radica en cómo afecta esto a la Asistencia Financiera que recibe el organismo para poder hacer frente a sus obligaciones.

La entrada en vigencia de la ley 18.395 de Flexibilización de acceso a las Jubilaciones, ha impactado en las altas de jubilaciones, las cuales han incrementado significativamente.

Si bien en el período se ha dado un aumento sostenido de la recaudación por contribuciones y de los impuestos afectados, los egresos han crecido más que los ingresos, por lo cual se ha necesitado de Asistencia Financiera. De todas formas, se debe destacar que la Asistencia Financiera recibida se encuentra en niveles mínimos históricos.

Desde el punto de vista de la estructura financiera, se puede afirmar que se ha dado un incremento sostenido de las contribuciones directas de los afiliados en detrimento de la participación de los recursos provenientes de las Contribuciones del Estado (Impuestos Afectados y Asistencia Financiera)

Se puede apreciar, en el período estudiado, que del ingreso al BPS por concepto de contribuciones de activos, el 73.83% quedó en el organismo y el 26.17% fue transferido a las AFAP, en concepto de aportes al sistema de ahorro. Es decir que en el sistema mixto es prevalente el sistema de reparto.



# **IMPACTOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y LAS TRANSFORMACIONES ECONÓMICAS EN AMÉRICA LATINA**

Con énfasis en el caso uruguayo<sup>1</sup>

Cr. Luis Camacho

---

<sup>1</sup> Presentado en 18.<sup>a</sup> Conferencia Internacional de Actuarios y Estadísticos de la Seguridad Social, Budapest, Hungría, 16 – 18 de setiembre 2015. Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS).



# **IMPACTOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y LAS TRANSFORMACIONES ECONÓMICAS EN AMÉRICA LATINA**

## **Con énfasis en el caso uruguayo**

Cr. Luis Camacho  
Asesoría General en Seguridad Social  
Setiembre 2015

### **1. Introducción**

En los instrumentos internacionales adoptados por la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) y las Naciones Unidas se afirma que todo ser humano tiene derecho a la seguridad social. Sin embargo debe reconocerse que en la práctica, el ideal puede ser difícil de alcanzar; especialmente en los países en desarrollo. En tales regiones, una proporción muy elevada de la población no disfruta de ningún tipo de protección social o bien se halla cubierta de forma limitada. Es posible que esto se deba al carácter inadecuado de las políticas vigentes, a la insuficiencia de los esfuerzos realizados, o bien a la existencia de problemas económicos, sociales y políticos de alcance mucho mayor.

Bajo este contexto, se plantea la visualización de los efectos que la acción conjunta de los cambios económicos y la seguridad social han generado sobre diversas variables de significación en la mayoría de los países latinoamericanos.

Para ello, planteamos en primer término, una tipología básica de los sistemas de seguridad social en la región, luego las características de las crisis económicas de las últimas décadas del siglo pasado y su incidencia en las reformas de los sistemas de seguridad social. Por último analizaremos los cambios verificados en los primeros años del nuevo siglo y los efectos resultantes sobre la evolución de la pobreza, la desigualdad, la clase media, la informalidad y las condiciones de trabajo.

Por lo tanto, el objetivo principal de este análisis es evaluar, en términos generales, los múltiples impactos que han tenido en Latinoamérica los cambios económicos y sociales en las últimas décadas. Adicionalmente, se describen ciertas particularidades de la realidad uruguaya que se incluyen en el documento con un formato de texto diferente.

## 2. Características de los sistemas de seguridad social

Podemos plantear una clasificación (Mesa-Lago, 1986) de los países de la región de acuerdo al momento en que establecieron la seguridad social y su desarrollo posterior: a) países pioneros, en donde se encuentran el 25 por ciento, como Argentina, Brasil, Chile, Cuba y Uruguay; b) países intermedios, que representan el 40 por ciento, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay, Perú y Venezuela, países tardíos, que son el 35 por ciento, y se corresponde con las restantes naciones centroamericanas y del Caribe latino.

- a) Los casos que se clasifican como pioneros introdujeron sus sistemas entre los años 10 y 30 del siglo XX. El seguro social surgió en forma gradual dando lugar a múltiples entidades gestoras. Se fueron incorporando progresivamente grupos ocupacionales y sectores laborales más amplios. El tipo de evolución resultó en una seguridad social estratificada. A medida que el crecimiento económico se hizo sostenido, los grupos desprovistos de protección obtuvieron la cobertura en subsistemas existentes o propios. El costo de universalización de la cobertura, unido a prestaciones generosas, incidieron en desequilibrios financieros en varios subsistemas. El vuelco institucional ocurrido en las décadas del 60 y el 70 reforzó el poder Estatal y facilitó el proceso de reforma de la seguridad social en estos países.

*Al desarrollo de la Seguridad Social de Uruguay se le podría conceptualizar como de universalismo estratificado (Filgueira, 1997) que ha sido consignado como uno de los más avanzados en la región y señalado como un pilar del desarrollo de las políticas de protección en el país. Sin embargo, las crisis financieras del sistema y las discusiones acerca del costo de la seguridad social han sido persistentes en el tiempo.*

*Una particularidad que corresponde destacar es el denominado “empapelamiento” (Repetto, 2014), que se genera a consecuencia de que el Estado, colocó, a partir de los años cuarenta, un alto porcentaje de su Deuda Pública Interna en las cajas previsionales, títulos emitidos en moneda nacional y con un interés fijo. Desde la mitad de los años cincuenta el país comenzó a transitar un proceso inflacionario, que alcanzó niveles de tres dígitos durante la década del sesenta. En este*

*escenario, se desvalorizaron de tal forma sus reservas que el sistema se transformó en uno de reparto de gastos, con la particularidad de que a partir de ese momento requirió de asistencia financiera del Gobierno Central.*

- b) Los casos que se clasifican como intermedios introdujeron sus sistemas en los años 40 y 50, con baja cobertura. En estos países se creó un instituto gestor general encargado de cubrir eventualmente a toda la población, objetivo no cumplido (excepto Costa Rica), ya que en la mayoría de países se circunscribieron a las principales ciudades y alrededores. Si bien en algunos países existen grupos que tienen sistemas propios (fuerzas armadas, funcionarios públicos, etc.), son menos estratificados, su costo es inferior al de los pioneros y su situación financiera es más adecuada aunque algunos regímenes enfrentan desequilibrios.
- c) Los casos que se clasifican como tardíos introdujeron los sistemas en los 60 y 70, su población era más joven y su esperanza de vida menor, sus regímenes son relativamente más unificados y adolecen de menores problemas financieros pero con una muy baja cobertura y con limitadas opciones en materia de beneficios.

Además, la seguridad social en América Latina incluye programas de riesgos ocupacionales, que fueron los primeros en ser introducidos en la década de los veinte; de enfermedad-maternidad que fueron introducidos en la década de los treinta y cuarenta; de asignaciones familiares, y de indemnización por desempleo, que fueron introducidos en las décadas del cuarenta y cincuenta<sup>1</sup>.

Pese a este importante avance de las políticas de seguridad social, su desarrollo no ha sido uniforme y enfrenta difíciles problemas. En la mayoría de los países, menos de una cuarta parte de la población estaba cubierta por el sistema, básicamente el sector formal, que se concentraba en las principales ciudades.

### **3. Evolución económica y social en las últimas décadas del siglo XX**

En las dos últimas décadas del siglo XX ocurrieron dos transformaciones importantes en América Latina: a) la crisis económica que afectó el Estado Benefactor y su principal componente, la seguridad social; y b) la reforma social que abarca cambios importantes en el Estado, los seguros sociales y la asistencia social.

#### **3.1. Crisis económica y sus efectos**

La crisis económica o de la deuda externa de los años ochenta<sup>2</sup> contribuyó considerablemente al deterioro de los seguros sociales, aunque éstos ya anteriormente sufrían serios problemas en los países pioneros. Los programas de ajuste estructural que comenzaron en la región, se generalizaron en los años noventa, provocando además severos costos sociales y agravando la situación de los seguros sociales.

---

<sup>1</sup> Los programas de asignaciones familiares y de desempleo son más la excepción que la regla en los Estados de América Latina. Uruguay cuenta con ambos programas.

<sup>2</sup> A principios de la década casi todos los países latinoamericanos fueron afectados por la más profunda y prolongada recesión económica desde los años treinta. Las causas inmediatas de la crisis fueron la suba de las tasas de interés de su importante deuda externa y la desaceleración del comercio internacional. Adicionalmente influyeron factores internos como: el manejo de políticas económicas que favorecieron altos niveles de endeudamiento; la desorbitada expansión del gasto doméstico, y las políticas de estabilización de precios basadas en el manejo casi único de las tasas de cambio.

Tales programas se basaban en una serie de medidas de estabilización y ajuste de las economías respecto a las cuales determinadas instituciones con sede en Washington parecían tener un consenso sobre su necesidad<sup>3</sup>. En términos generales, el entonces nuevo ideario apostaba por un paquete conjunto de políticas económicas como: la lucha contra el déficit público por la vía de reducción del gasto, las reformas para reducir la progresividad impositiva, la privatización de empresas públicas, la liberalización del comercio y de los mercados de capitales a nivel internacional, la minimización de las condiciones a la entrada de inversión extranjera directa y la desregulación de los mercados laborales internos, entre otras.

*El caso uruguayo supuso una desviación de la propuesta del consenso de Washington en cuanto a que las Empresas Públicas continuaron siendo las principales proveedoras de los servicios esenciales. Otra de las reformas principales, el nuevo modelo mixto<sup>4</sup> de la seguridad social, ejemplifica lo inusual del proceso uruguayo, ya que tres bancos del Estado crearon una administradora de fondos previsionales que captó la porción más importante de los ahorros laborales en el país. En los cambios postulados para la educación, lejos de verse disminuida la presencia estatal, ésta se afianzó y expandió, con la incorporación al sistema de escuelas de tiempo completo, y la extensión de la obligatoriedad a la educación preescolar.*

*Por lo tanto, el proceso reformista en Uruguay no se alejó de la pauta histórica nacional de moderación y eclecticismo que ha servido de freno directo a ciertas propuestas de cambios radicales.*

Las transformaciones socioeconómicas resultantes de la aplicación del “consenso de Washington” tuvieron un severo impacto en el cuerpo social latinoamericano y crearon una situación caracterizada por altos niveles de desempleo, subempleo, precarización laboral, pobreza y desigualdad en la distribución del ingreso.

De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2014), la tasa de desempleo se incrementó en la región en forma incesante, pasando de 5,7 por ciento en 1990 a 11,3 por ciento en 2003. Pero este aumento no fue el único problema de gravedad en el mercado de trabajo latinoamericano. También creció significativamente el grupo de trabajadores en el sector informal, privados de protección legal y de los beneficios de la seguridad social. Los trabajadores informales pasaron de 30 por ciento en 1980 a 47 por ciento en 2004.

También la pobreza y la desigualdad registraron una evolución preocupante. De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, las personas en situación de pobreza pasaron de representar el 40,5 por ciento de la población en 1980 al 44 por ciento en 2002, y los indigentes, de 18,6 por ciento a 19,4 por ciento. En términos absolutos la cantidad de pobres creció en aquel período de 136 millones a 221 millones, y la de indigentes, de 62 a 97 millones.

Estos cambios sociales explican el surgimiento de una “nueva cuestión social” definida como exclusión social, que está representada por los campesinos no integrados a circuitos

---

<sup>3</sup> El término “Consenso de Washington” fue acuñado en 1989 por el economista John Williamson para describir un conjunto de diez fórmulas relativamente específicas que constituían un paquete de reformas para los países en desarrollo azotados por la crisis.

<sup>4</sup> El Banco Mundial fue muy crítico con el modelo mixto uruguayo puesto que sus características eran sustancialmente diferentes a las del régimen privado y sustitutivo que propiciaba.



comerciales relativamente modernos y los sectores rurales recién llegados a las ciudades pero no reclutados por una economía formal. Asimismo, podemos integrar en esta categoría a trabajadores de sectores urbanos que debido a la crisis, enfrentaron una precarización laboral.

*En Uruguay, el período 1985-1998 se caracterizó por la obtención de un crecimiento económico más acelerado que el observado en los treinta años anteriores (Antía, 2003). El PBI aumentó a una tasa del 3,1 por ciento anual; dado el bajo ritmo de crecimiento de la población, el PBI per cápita creció a un ritmo superior al promedio de la economía mundial.*

*Las claves de este dinamismo parecen haber estado en la reducción de los desequilibrios macroeconómicos básicos y, fundamentalmente, en la apertura regional de la economía. Las mayores tasas de crecimiento se registraron durante buena parte de los noventa (1991-1998), cuando hubo condiciones financieras internacionales favorables. A partir de 1999, cuando tales condiciones cambiaron, la economía uruguaya entró en recesión.*

### 3.2. Reformas de la seguridad social

La política social fue objeto de reformas importantes, comenzando con una crítica a la seguridad social basada en sus problemas de ineficiencia administrativa, desequilibrio financiero-actuarial, concentración de la cobertura en el sector medio y exclusión de los grupos de más bajo ingreso. Esta crítica estaba sustentada en problemas serios y reales en un buen número de países, pero no en todos.

Las políticas de cambios estructurales en el Estado se extendieron a los sistemas de seguridad social<sup>5</sup>. Este proceso se inicia con la reforma de la Seguridad Social en Chile en 1981, y continúa en el marco de múltiples gobiernos democráticos.

Las reformas estructurales operadas en la región pueden subdividirse en sustitutivas, paralelas y mixtas.

- a) Los casos de Bolivia, Chile y México responden al modelo sustitutivo, en el que los antiguos sistemas de reparto dan lugar a un nuevo sistema de capitalización individual. Se califica al nuevo sistema de “privado” pero el Estado juega un papel importante puesto que se hace cargo del triple costo de la transición (el déficit del sistema antiguo, el bono de reconocimiento y la pensión mínima en el nuevo sistema).
- b) El modelo paralelo, en tanto, contempla el funcionamiento de ambos sistemas sin conexión entre ellos, como sucedía en Colombia y Perú. Estos sistemas deberían tener costos de transición inferiores porque parte de los asegurados se podían quedar en el sistema público.
- c) Finalmente, el modelo mixto, adoptado por Argentina, Costa Rica y Uruguay, plantea diversas formas de integración del régimen de reparto con el de capitalización individual. En este caso, el triple costo de transición es inferior que en el sistema sustitutivo, tanto porque los aportes que se retraen del régimen anterior son significativamente inferiores, no hay necesidad de pagar un bono de reconocimiento y tampoco hay necesidad de garantizar una pensión mínima en el

---

<sup>5</sup> El Banco Mundial fue un gran promotor de la transformación radical del sistema jubilatorio por un modelo sustitutivo (recordar Envejecimiento sin crisis de 1994). Posteriormente, ha formulado un nuevo enfoque que se puede leer como una autocrítica, en Keeping the promise of old age income security in Latin America (2004).

componente “privado” puesto que el público paga pensiones generales.

*El nuevo sistema previsional uruguayo mixto está compuesto por dos pilares complementarios con las siguientes características (Camacho, 1997).*

*Se mantiene el sistema de reparto básico, que seguirá rigiendo en forma obligatoria. El sistema jubilatorio anterior fue reformado en el año 1995, mediante su contracción a través tanto de la reducción del nivel de las aportaciones, como de las prestaciones previstas.*

*Se crea un régimen de ahorro individual complementario. En términos generales, podemos establecer que el trabajador puede optar por su integración, en cuyo caso el nuevo pilar recibe parte de las contribuciones que anteriormente se destinaban al régimen de reparto.*

*Las contribuciones estatales, los aportes patronales y los aportes personales no destinados al régimen de ahorro individual, se mantienen como fuentes de financiamiento exclusivas del régimen de reparto. Una particularidad adicional es que, en ambas situaciones, se aplica obligatoriamente un único sistema de obtención de derechos y generación de causales.*

Otros países adoptaron sólo cambios paramétricos, orientados a la ampliación de las condiciones de acceso a los beneficios, como aumentos de la edad mínima, aumentos de los años de contribución necesarios; o bien cambios en las fórmulas de cálculo para definir los beneficios. Es el caso de Brasil, Cuba, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Panamá y Venezuela.

En este período de transformaciones, la cobertura no solo no continuó creciendo, como venía sucediendo en el mundo desde la segunda posguerra, sino que hacia finales del siglo experimentó una retracción importante.

Sin duda, el comportamiento del mercado de trabajo es una de las causas fundamentales de esta situación. El aumento del desempleo y especialmente la mayor informalidad, explican en buena medida estas dificultades de cobertura.

En la mayoría de los países se observa que la cobertura aumenta a medida que se asciende en la escala de ingresos, lo cual le imprime un carácter regresivo al impacto de la seguridad social en la protección de la población.

## **4. América Latina, una región emergente en la primera década del siglo XXI**

A lo largo de la primera década del nuevo siglo, específicamente a partir del año 2003, los países latinoamericanos vivieron un período de amplio crecimiento económico. Las mejoras de la región (Marco, Macedo y Costa Pinto, 2013) se vieron impulsadas por: a) elementos internos asociados a la adopción de políticas macroeconómicas de demanda efectiva, en particular las de transferencia de la renta y b) elementos externos derivados del crecimiento económico de China. En ese período se convirtió en uno de los principales destinos de las exportaciones de commodities (intensiva en recursos naturales) de América Latina. Esa dinámica ha provocado: a) aumento de sus precios internacionales b) estabilización del nivel de precios de las manufacturas; b) sostenimiento de niveles

elevados de los términos de intercambio favorables a los países en desarrollo, y d) expansión del consumo masivo.

*En el año 2002 en Uruguay se verificó una profunda crisis bancaria (Steneri, 2011) que fue un duro golpe para la economía del país donde cayeron todos los indicadores económicos. Así el Producto Bruto Interno (PBI) cayó 11 por ciento; la tasa de desempleo llegó al 22 por ciento; la cotización de los bonos cayó hasta un 75 por ciento. El sistema bancario perdió el 48 por ciento de sus depósitos y cuatro grandes bancos privados dejaron de tener actividad. El Estado debió asistir a los bancos gestionados o liquidados, aumentando enormemente la deuda pública que superó el 101 por ciento del PBI.<sup>6</sup>*

*La recuperación que siguió a la crisis se inició el primer trimestre de 2003 (menos de seis meses después del estallido de la crisis) y ganó fuerza después del canje de deuda de mayo de 2003 que alejó el riesgo de default. Muchos consideran que esta medida fue un mal menor, comparada con el “corralito” argentino<sup>7</sup>*

*Los principales factores que impulsaron la reactivación fueron: un contexto internacional favorable en materia financiera y comercial; la recuperación de la competitividad externa y la baja inflación. En ese marco, el tipo de cambio nominal se estabilizó, los depósitos bancarios continuaron creciendo y las tasas de interés en moneda nacional cayeron pronunciadamente. Todo ello aumentó el gasto de consumidores e inversores, lo que, a su vez, hizo posible mejorar la recaudación tributaria, en definitiva, el resultado fiscal.*

Durante el período 2003-2008, América Latina disfrutó de un auge económico muy notable, en buena medida impulsado por un contexto internacional beneficioso. Las condiciones de financiamiento externo favorables y los precios al alza de las materias primas contribuyeron a la aceleración del crecimiento, que se situó a un ritmo medio del 5,4 por ciento, frente al 2,3 por ciento en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). La coyuntura exterior, no obstante, se invirtió a partir de 2008. Ese año la región apenas sufrió los efectos de la crisis financiera internacional, pero sus efectos sobre el crecimiento latinoamericano se hicieron sentir en 2009, cuando la producción cayó un 1,9 por ciento. El impacto fue, con todo, modesto en comparación con la recesión sufrida en la OCDE que implicó una baja del PBI del 3,4 por ciento.

No obstante, en el período previo, América Latina había configurado una estructura estable, como nunca antes la había tenido. Esta situación demostró su efectividad tras superar rápidamente el impacto de la crisis económica de 2008-2009. Durante 2010, el PBI creció un 5,9 por ciento aunque en 2011 se produjo una desaceleración al crecer un 4,3 por ciento y para 2012 el crecimiento fue del 3,1 por ciento.

Ahora bien, no es una región homogénea por lo cual las consideraciones anteriores deben relativizarse en la medida que algunos países soportan actualmente altas tasas de inflación, una importante deuda pública e inestabilidad macroeconómica.

En líneas generales, se puede afirmar que la dinámica económica de América Latina

---

<sup>6</sup> A pesar de la crisis, las jubilaciones y pensiones se siguieron liquidando y pagando con normalidad. A tales efectos se rebajaron varios impuestos que afectaban el costo de la producción nacional y se estableció un régimen adicional de financiamiento mediante la creación de un impuesto denominado Contribución para el Financiamiento de la Seguridad Social (COFIS), que posteriormente se derogó.

<sup>7</sup> En Argentina, en noviembre de 2001 los inversores comenzaron a retirar su dinero de los bancos provocando el colapso del sistema bancario. Para intentar ponerle freno el gobierno anuncia una nueva política económica, conocida popularmente como “corralito”.

muestra el aumento del margen de maniobra de la política económica de algunos países de la región, en especial los sudamericanos atados a la dinámica china. Sin embargo, esa dinámica tenderá a provocar el aumento de la vulnerabilidad externa de largo plazo, dado que existirá una tendencia a la primarización de la pauta exportadora concomitantemente con el estancamiento del proceso de industrialización.

## 5. Las nuevas reformas de la seguridad social

El nuevo escenario político de América Latina nos muestra una enorme mayoría de gobiernos democráticamente electos. A lo anterior se agrega el reconocimiento por parte de políticos y de especialistas de la agudización de problemas en la seguridad social.

La caída en materia de cobertura de la seguridad social se hubiera producido aún de no haber mediado reformas en el sistema de seguridad social, ya que el mismo, al apoyarse en la pertenencia al mercado de trabajo formal, hubiera igualmente sufrido los reveses del empeoramiento laboral.

En este escenario es donde se han comenzado a procesar, lo que algunos autores han denominado como las re-reformas, es decir, nuevas reformas a las reformas. El nuevo escenario encuentra a los sistemas de seguridad social en América Latina, al igual que en el pasado, caracterizados por estructuras diversas del gasto público social.

### 5.1. Ajuste de los sistemas de pensiones

Veamos algunos ajustes de los sistemas jubilatorios llevados a la práctica en países de América del Sur.

En Argentina, en marzo de 2008 se consagró entre otras cosas la libre opción del régimen jubilatorio. Sin embargo, en diciembre del mismo año el gobierno aprobó una reforma por la cual se crea un sistema de reparto sustitutivo del régimen mixto anterior. Los saldos de las cuentas individuales se volcaron a un Fondo de garantía del nuevo régimen.

En 2005, en Bolivia, se produjo un ajuste en la provisión de prestaciones. En diciembre de 2010, se aprobó una reforma que contiene el pilar de capitalización administrado por una Gestora Pública de la Seguridad Social de Largo Plazo; un nuevo primer pilar, financiado por impuestos, que provee un mínimo beneficio después de 10 años.

En Chile, en 2008, se realizó una Reforma Previsional. Dentro de sus mayores alcances está la creación de un sistema de pensiones solidarias, el aumento en la cobertura de grupos vulnerables y mejoras al sistema de capitalización individual y de aportes voluntarios. Actualmente, la Comisión Asesora Presidencial del Sistema de Pensiones, se encuentra abocada a realizar un diagnóstico y posteriormente, a elaborar alternativas de solución frente a las deficiencias que se encuentren.

En Perú, en el año 2012 se reformó el Sistema Privado de Pensiones (SPP), en tres aspectos: se tomaron medidas para reducir las comisiones de administración, se introdujo la obligatoriedad de cotizar a trabajadores independientes y se definieron ajustes futuros de la tasa de aporte obligatorio (por la preservación de las pensiones ante incrementos en la esperanza de vida).

*Finalmente, en Uruguay en el año 2008 se promovió un régimen que flexibiliza el acceso a una pasividad, bajando en cinco años los requerimientos mínimos de actividad para*

*generar una causal jubilatoria. En el marco de estas modificaciones se determinó una acción positiva de género. Se le reconoce a la mujer, a los efectos jubilatorios, un año adicional de actividad, con un máximo de cinco, por cada hijo nacido vivo. Este reconocimiento se hace extensivo a los casos de adopción. (Scardino, 2013 y 2015).*

*Desde el año 2014 existe la posibilidad de que quienes hayan realizado una opción por destinar contribuciones al régimen de ahorro individual, puedan revertirla antes de cumplir los 50 años de edad. En tal caso, el saldo ahorrado en la cuenta individual se destina al régimen de reparto (Bene, 2014).*

## **5.2. Reformas en los sistemas de salud**

Todos los países considerados en el estudio cuentan con instituciones de seguridad social, responsables de prestar servicios de salud y pensiones a la población trabajadora, pues en todos ellos el empleo es la forma de entrada al sistema. Sin embargo, con excepción de Costa Rica, y en cierta medida México y Colombia, la cobertura de esas instituciones es bastante reducida, situación que se relaciona con los elevados niveles de informalidad laboral.

Por ese motivo, en el caso de la salud se ha iniciado en la última década la ejecución de nuevos programas de atención a la población. A continuación se presentan tres casos específicos.

En Bolivia se crean: el Seguro Universal Materno Infantil (SUMI), el Programa de Extensión de las Coberturas en Salud (EXTENSA) y el Seguro Médico Gratuito de Vejez. En términos generales tienen como objeto ampliar la cobertura en materia de salud, en forma integral y gratuita a diversos sectores vulnerables de la población.

En México se crea en el año 2003 el Seguro Popular. Se estima que en el 2009 el Seguro Popular cubría un 30 por ciento de la población. Las personas afiliadas a este seguro tienen cubiertos los tratamientos para las enfermedades enlistadas en el Catálogo Universal de Servicios de Salud.

*En Uruguay se crea en el año 2007 el Sistema Nacional Integrado de Salud, que tiene entre sus principales objetivos garantizar el acceso universal a la atención en salud a toda la población en niveles de accesibilidad y calidad homogéneas. Se crea un Fondo que recibirá aportes en función del ingreso de los usuarios y pagará a las Instituciones mutuales cuotas - salud. Estas se componen por una cápita ajustada por riesgo y un pago por cumplimiento de metas asistenciales.*

*El análisis sobre afiliación al sistema, muestra que la estructuración de un Seguro de Salud amplio, no limitado a la participación en el mercado de trabajo, supone una cobertura más abarcativa en tanto incorpora a más colectivos que antes solo podían atenderse en el sistema público o a través del pago de atención privada (Gallo y Sosa, 2015).*

## **5.3. Introducción de nuevas pensiones no contributivas**

Ante el proceso de envejecimiento de la población latinoamericana y la escasa cobertura de los regímenes contributivos de pensiones, los países se han visto obligados a dar atención a los adultos mayores –especialmente aquellos en situación de pobreza– que no disfrutaban de una pensión contributiva (ni tendrán derecho a disfrutarla porque no han cotizado para ello). A continuación presentamos algunos ejemplos:

- En Bolivia desde 2008 la “Renta Dignidad” implica una prestación mensual a personas mayores de 60 años que no reciben una renta del sistema contributivo de pensiones.
- En Costa Rica el “Régimen no Contributivo de Pensiones” desde el año 2006 comienza a otorgar montos por concepto de pensión que tienen un impacto importante en las condiciones de vida de los beneficiarios.
- En el Ecuador, la “Pensión Asistencial” otorga prestaciones a los adultos mayores de 65 años de edad en situación de pobreza y que no tienen seguridad social.
- En Guatemala se creó en el 2007 “Programa de Aporte Económico del Adulto Mayor” que otorga un aporte mensual a todas las personas de 65 años y más en estado de extrema pobreza.
- En México a partir del 2007 se inició la ejecución de programa “70 y más”, que otorga una pensión no contributiva de los adultos mayores que habitan en localidades de hasta 30 mil habitantes.

Se ha comprobado que los programas de pensiones no contributivas son altamente progresivos, ya que benefician principalmente a personas en hogares de menores ingresos.

*En Uruguay el programa de pensiones no contributivas a la vejez e invalidez es uno de los que, en las dos primeras décadas del siglo XX, dio forma a la seguridad social. Junto con la temprana extensión de los seguros sociales, este programa tuvo una alta participación en los niveles de cobertura alcanzados por Uruguay, en especial hasta la madurez de los regímenes contributivos, hacia la mitad del siglo pasado.*

*Sin embargo, en el año 2008 se creó una nueva prestación que amplía la asistencia a los adultos mayores de 65 años y más en situación de pobreza extrema alcanzando al 100 por ciento de esa población objetivo; cuando estos beneficiarios alcanzan los 70 años de edad, pasan automáticamente al régimen general de pensiones a la vejez no contributivo. (Scardino, 2014).*

#### **5.4. Auge de programas de transferencias condicionadas**

Luego del éxito alcanzado por los programas Bolsa Familia, que inicia Brasil en 2003 y el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en México, a partir de 2002, los programas de transferencias monetarias condicionadas se consolidan como la nueva forma más importante de hacer política social en América Latina. Su principal atractivo es que inciden de forma inmediata sobre los ingresos de las familias pobres beneficiarias, y a mediano y largo plazo tratan de repercutir en la ruptura del ciclo de la pobreza al condicionar las transferencias a que las familias cumplan ciertas responsabilidades, en los ámbitos de la educación, la salud y la nutrición.

A continuación indicamos algunos ejemplos adicionales de países en los que se introdujeron estas prestaciones:

- En Argentina, en el año 2009, entró en vigencia la Asignación Universal por Hijo (AUH) que se abona por cada hijo menor a las familias que se encuentren en situación de vulnerabilidad, hasta un límite de cinco hijos por grupo familiar.

Existen condiciones de cumplimiento de controles sanitarios y de concurrencia a un establecimiento educativo público.

- En Bolivia, el “Bono Juancito Pinto” está dirigido a niños y niñas de escuelas públicas que cursan entre primero y octavo grado de primaria.
- En Colombia el programa “Familias en Acción” está dirigido a familias en situación de pobreza y con niños menores de 17 años y busca promover la asistencia escolar y la generación de capital humano.
- En Costa Rica el programa “Avancemos” está dirigido a adolescentes y jóvenes en situación de pobreza que cursen la educación secundaria.
- En Ecuador el “Bono de Desarrollo Humano” tiene el objetivo de fomentar las capacidades de las personas, estableciendo condiciones en educación y salud de los beneficiarios.
- En Guatemala, el programa “Mi familia progresa” otorga a los padres de familia un aporte mensual si mantienen a sus hijos por lo menos el 90 por ciento del tiempo efectivo en clase, así como un bono similar para los hogares que cuenten con mujeres en estado de gestación o lactantes y niños de 0 a 6 años, para que en ambos casos se mantengan sus controles de nutrición y salud.
- En Nicaragua se ejecutó entre los años 2000 y 2006 un programa de este tipo denominado “Red de Protección Social”, que llegó a beneficiar aproximadamente a 20.000 familias.

Al igual que en el caso de las pensiones no contributivas, en muchos países no hay claridad sobre la brecha de cobertura de estos programas, sobre el costo y las posibilidades reales de atender a toda la población potencialmente beneficiaria.

*En Uruguay se aprobó un Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares que está destinado a los hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica (Caristo, 2013). Los niños y adolescentes deben estar escolarizados y realizarse controles de salud. El nuevo régimen ha incrementado los montos de las prestaciones sustantivamente, que varía según cantidad de hijos por hogar. Otro aspecto es que se le da la titularidad del cobro de la prestación a la mujer, constituyendo una discriminación positiva de género.*

*Por lo tanto, las asignaciones familiares, y su complemento a través de la tarjeta alimentaria, ofician como un sistema de transferencias de ingresos públicos, que son más intensas en la medida que nos trasladamos hacia los hogares más pobres. Es un instrumento de distribución del ingreso y fue escogido como tal por la amplia aceptación cultural que tiene en la sociedad uruguaya y porque permite combatir directamente la pobreza infantil.*

## 6. Efectos de los recientes cambios sociales y económicos

A continuación analizaremos los cambios más significativos que se han verificado en la primera década de este siglo en algunas de las variables socio-económicas más significativas de los países latinoamericanos. Consideramos que estos cambios fueron posibles por la acción conjunta de las transformaciones económicas y de las reformas de la seguridad social que se han verificado en los últimos años. Por ello, el estudio se centra

en el análisis global de algunos aspectos relacionados con la evolución reciente del nivel de pobreza, de desigualdad, del crecimiento de la clase media, de la informalidad y de las condiciones de trabajo.

## 6.1. Efectos sobre la disminución de la pobreza

El crecimiento económico explica gran parte de la disminución de la pobreza operada en la última década. En este contexto, la tasa de pobreza de América Latina en 2013 (CEPAL, 2014) bajó a un 28,1 por ciento en tanto que la indigencia, o pobreza extrema, alcanzó el 11,7 por ciento<sup>8</sup>.

En comparación con las cifras de 2002, la caída acumulada de la pobreza fue de casi 16 puntos porcentuales, de los cuales 10,4 puntos corresponden a la disminución lograda hasta 2008, a una tasa anual del 1,7 por ciento. Entre 2008 y 2013, el ritmo de descenso fue más modesto y la caída acumulada fue de 5,4 puntos porcentuales, lo que equivale a una tasa anual del 1,0 por ciento; desde 2011 en adelante, se observa un estancamiento de la tasa de pobreza regional en torno al 28 por ciento.

En lo que respecta a la pobreza extrema, se registró una trayectoria similar. Se produjo una caída de 6,2 puntos porcentuales entre 2002 y 2008, y de 1,2 puntos desde este último año hasta 2013. En forma similar a lo ocurrido con la tasa de pobreza, el porcentaje de personas en situación de pobreza extrema se ha mantenido entre el 11 por ciento y el 12 por ciento durante el último trienio.

*Una vez que se afianzó la recuperación tras la crisis de 2002, Uruguay puso en práctica un plan de atención a la emergencia social (PANES) de carácter temporal entre 2005 y 2007 con el fin de afrontar la pobreza extrema a través de transferencias monetarias focalizadas. Más adelante, en 2007, se inició un Plan de Equidad más integral y permanente, que incluyó una ampliación de la cobertura y del monto de las transferencias condicionadas.*

*Tras la crisis del año 2002, la renta per cápita ha aumentado en un 75 por ciento, por lo que en el 2014 se completó una década de la reducción de la pobreza.*

*Adicionalmente, a partir del año 2005 en Uruguay, se comenzaron a otorgar aumentos superiores al promedio a jubilados y pensionistas con ingresos por pasividad bajos y que vivían en hogares de ingresos modestos (Pugliese, 2013). De estas y otras medidas tomadas en relación a los jubilados mayores de 65 años se constata: a) que ha mejorado la adecuación del valor de las prestaciones de pasividad en los últimos años; b) que se produjo una disminución de la proporción de adultos mayores con prestaciones que se encuentran por debajo de la canasta básica total y c) que se ha verificado una sostenida disminución de la proporción de personas mayores pobres.*

La pobreza ha seguido disminuyendo en la región a pesar de la crisis económica internacional. Sin embargo, estos logros están siendo amenazados por las enormes limitaciones que presenta la estructura productiva de la región, y por los mercados laborales que generan empleos de baja productividad, sin protección social.

A pesar de la importante disminución operada en el período, se mantienen altos niveles de pobreza. Así podemos afirmar que en el año 2013 había aproximadamente 165 millones de personas en situación de pobreza, de los cuales 69 millones eran personas en situación de

---

<sup>8</sup> Se destaca que Uruguay es el país con menor nivel puesto que los porcentajes con personas en situación de pobreza e indigencia fueron inferiores al 5,7 por ciento y al 0,5 por ciento respectivamente.



pobreza extrema.

Una de las principales preocupaciones es la caída del gasto público destinado a los programas sociales. Después de las crisis de 2008, los gobiernos de la región impulsaron los recursos destinados a combatir la pobreza; sin embargo, entre 2012 y 2013 se ha notado una desaceleración del crecimiento del gasto social.

## 6.2. Efectos sobre la pobreza crónica

A pesar de estos excepcionales progresos, actualmente aproximadamente uno de cada cuatro latinoamericanos sigue siendo pobre. Algunos han sufrido reveses que los han hecho caer temporalmente en la pobreza. Pero lo más preocupante es que otros nunca lograron salir de su situación de pobreza: se trata de los “pobres crónicos”. Estos se han beneficiado muy poco de las impresionantes tasas de crecimiento de la década del 2000 y pueden no haber sido alcanzados por los sistemas tradicionales de seguridad social.

A continuación analizamos cuatro particularidades que caracterizan a la pobreza crónica en la región:

- a) En el período 2004-2012 uno de cada cinco latinoamericanos era crónicamente pobre lo que representa más de 120 millones de personas. La pobreza crónica varía considerablemente entre países. Argentina, Chile y Uruguay ostentan las cifras más bajas, con tasas inferiores al 10 por ciento. En el otro extremo, Honduras, Guatemala y Nicaragua muestran las tasas más altas, que fluctúan entre el 37 por ciento y el 50 por ciento.
- b) Parece variar considerablemente tanto entre los países latinoamericanos como al interior de estos, ya que algunas regiones acusan tasas de incidencia mayores al 60 por ciento mientras que otras menores al 10 por ciento. Es un problema que afecta tanto al medio urbano como rural, inclusive las zonas urbanas de muchos países concentran cifras más elevadas de pobres crónicos.
- c) El impresionante crecimiento económico de la década del 2000 no fue de gran ayuda para los pobres crónicos, aún cuando también experimentaron mejoras en sus ingresos durante este período, ya que los mismos crecieron en promedio de 1,5 USD a 2,7 USD al día (Vakis, Rigolini y Luccetti, 2015).
- d) Los ingresos laborales representaron el factor impulsor más importante detrás de la fuerte reducción de la pobreza registrada entre los años 2004 y 2012. Lamentablemente, al parecer los pobres crónicos enfrentan barreras más serias para ingresar a la fuerza laboral.

Desafortunadamente, la pobreza crónica se transmite de padres a hijos. Los niños y niñas que nacen en contextos de pobreza tienen menores probabilidades de tener acceso a las mismas oportunidades que los niños y niñas más afortunados, lo cual crea un canal para la baja movilidad social y la persistencia intergeneracional de la pobreza.

Se destaca que América Latina se está encaminando hacia la construcción de sociedades más inclusivas. Los avances del último decenio han sido notables, y la mejora de la calidad de vida de los pobres gracias a mejores servicios y programas sociales ha ocupado un lugar importante en casi todas las agendas políticas.

No obstante, para eliminar la pobreza crónica es preciso alinear mejor las políticas en

iniciativas como parte de un enfoque más sistemático y concertado. Los programas e iniciativas deberán encajar en un marco integral de reducción de la pobreza dentro del cual los programas e iniciativas se comuniquen entre sí y colaboren mutuamente.

*En Uruguay se han institucionalizado mecanismos de coordinación permanente como el Gabinete Social, el Consejo Nacional de Coordinación de las Políticas Sociales y la Comisión Sectorial de Seguridad Social. Por otra parte, la creación de las Mesas Interinstitucionales en todos los departamentos ha generado el ámbito de articulación e intercambio de los gobiernos locales y las instituciones públicas nacionales presentes en el territorio (Lagomarsino, 2009).*

*El Gabinete Social, integrado por los ministerios del área social, tiene como objetivo el asesoramiento y propuesta de planes, programas y proyectos de carácter social. El Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales se encarga de la instrumentación y ejecución de acuerdos y resoluciones del Gabinete Social. Mientras que la Comisión Sectorial de Seguridad Social, es un instrumento de coordinación más específico de los temas vinculados a la seguridad social.*

*Uno de los criterios del Plan de Equidad vigente es “Construir una Red de Asistencia e Integración Social (RAIS) de naturaleza no contributiva, con el objetivo de amparar a los sectores sociales con mayor vulnerabilidad, que cuentan con menores oportunidades de incorporarse al mercado de trabajo. La misma deberá estar articulada con el sistema de seguridad social y el conjunto de políticas universales básicas”.*

A diferencia del enfoque clásico de protección social, según el cual las familias crónicamente pobres tienen que postular a los beneficios, los servicios de intermediación social deben colocar a las familias en el centro, al identificar y abordar activamente a los pobres crónicos, y garantizarles un acceso prioritario a programas tanto existentes como nuevos.

### **6.3. Efectos sobre la disminución de la desigualdad**

La disminución de la pobreza en la década de 2000 está asociada tanto a los altos niveles de crecimiento económico, acompañados por aumentos en el empleo y en los ingresos laborales, como a disminuciones en la desigualdad, que coinciden con el incremento del gasto social y la puesta en marcha o ampliación de los sistemas de protección social en muchos países de la región.

La mayoría de las mediciones confirman que la década del 2000 ha sido una de las más efectivas para el desarrollo económico de América Latina. Durante ese período, y pese a ser una de las regiones más desiguales del mundo, las disparidades se redujeron sustancialmente. El coeficiente de Gini regional en materia de ingreso per cápita, por ejemplo, disminuyó en un nivel sin precedentes: cinco puntos porcentuales, de 0,547 en el año 2002 a 0,497 en el 2013. (CEPAL, 2014:2).

Si se visualiza el coeficiente por país, podemos destacar que Brasil (0,55) ya no es más el campeón de la desigualdad latinoamericana sino que es superado por Bolivia, Colombia y Honduras<sup>9</sup>. Mientras tanto, Uruguay (0,39) es el país más igualitario en este aspecto<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Lo de Brasil no sorprende ya que desde el año 2003 creó la ayuda “Bolsa Familia” para garantizar un ingreso mínimo a los pobres, impulsó la creación de empleo, y la subida del salario mínimo.

<sup>10</sup> El crecimiento inclusivo no es un fenómeno nuevo para Uruguay puesto por muchos años ha tenido los mejores índices de distribución del ingreso en la región.

*El informe 2013 Panorama Social, elaborado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, (CEPAL, 2010-2014) muestra que los niveles de desigualdad en el reparto del ingreso de Uruguay prácticamente se mantuvieron estables durante el período 2002-2008, a pesar de la fuerte reducción de la pobreza.*

*La bonanza económica y los programas de transferencia trajeron consigo una reducción de la desigualdad en Uruguay durante los últimos años. La mejora en la distribución del ingreso se dio de manera tardía y los resultados solo se vieron a partir de 2008, cuando Uruguay fue el país que registró una mayor caída de los indicadores de desigualdad en toda la región.*

El coeficiente de Gini suele usarse para medir la desigualdad de ingresos, pero el dinero recibido no es la única unidad de medida. Por eso también se aplica el Gini a la desigualdad educativa (Gasparini, Cicowiez y Sosa, 2013) para ver en qué medida hay diferencias en la cantidad de años de educación que reciben los ciudadanos de un país. Veamos algunos resultados: los países peor situados son también algunos de los de mayores índices de pobreza en la región: Guatemala, Nicaragua y Honduras con coeficiente superior a 0,40. Y los de más igualdad educativa son los del grupo de mayor renta per cápita: Argentina, Chile y Uruguay con un coeficiente inferior a 0,23.

Asimismo, hay que subrayar que, si las economías de América Latina no hubieran tenido una inserción tan intensa en la globalización, no habrían podido crecer tanto, por lo que sus posibilidades de redistribuir esas ganancias también habrían sido menores.

A pesar de sus recientes avances, América Latina aún está lejos de exhibir los niveles de desigualdad y cohesión social de la Europa continental (así, en América Latina, el 10 por ciento más rico de la población concentra el 32 por ciento de la renta, mientras que el 40 por ciento más pobre solo concentra el 15 por ciento). Si no se combate la desigualdad, es posible que se presenten obstáculos para el futuro crecimiento económico en la región. (Banco Mundial, 2015).

Por lo general, las desigualdades en educación, salud, suministro de agua, saneamiento, electricidad y telefonía también son importantes y están correlacionadas con las diferencias en los ingresos. Por ejemplo, en la región, las diferencias en el promedio de años de educación entre los quintiles de ingreso superior e inferior fluctúan entre 5 y 9 años para las personas entre 31 y 40 años y entre 51 y 60 años.

En cuanto a la política redistributiva, el Banco Mundial alerta del problema que para América Latina supone la generalización de los impuestos indirectos, un factor que contribuye a enlentecer la reducción de la brecha de desigualdad. El impacto regresivo de la estructura impositiva afecta mucho más a los más pobres.

*A partir del año 2007, en Uruguay se modificó la estructura tributaria, para lo cual se creó el Impuesto a la Renta de la Personas Físicas (IRPF), se llevó a cabo una pequeña disminución de las alícuotas del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y se eliminaron otros impuestos indirectos.*

*Estimaciones realizadas ex ante establecen un impacto positivo sobre la equidad de los cambios implementados. La estimación muestra que recién para los hogares a partir del decil 9 la carga tributaria aumenta, siendo el incremento más pronunciado en el decil 10. Mientras que en los deciles inferiores la carga tributaria desciende un 25 por ciento.*

---

(Lagomarsino, 2009)

Para paliar el problema de la inequidad, se deberían adoptar políticas económicas más redistributivas y el desarrollo de estrategias que extiendan el acceso a los bienes y servicios básicos a toda la población. En última instancia, para que el crecimiento económico se traduzca en una nueva caída de la desigualdad, será necesario aumentar el gasto en educación, salud e infraestructuras.

#### **6.4. Efectos sobre el crecimiento de la clase media**

Tras décadas de estancamiento, la clase media de la región ha aumentado en un 50 por ciento en el período comprendido entre los años 2003 a 2009. En este último año pertenecían a la clase media 152 millones de personas (Ferreira y otros, 2013).

El panorama actual es una realidad reciente y no tiene precedentes. Es el resultado de un proceso de transformación social que comenzó alrededor de 2003, año a partir del cual la movilidad social ascendente aumentó a un ritmo significativo.

*El viejo estereotipo de un Uruguay de clase media es cierto, al menos para los estándares latinoamericanos. El 60,2 por ciento de la población ocupa esa franja tan dinámica y a la vez amortiguadora (PNUD, 2013).*

*Un aspecto positivo es la baja movilidad descendente existente puesto que es poca la probabilidad de pasar de clase media a vulnerable y de ésta a pobre.*

Existen estimaciones según las cuales, el crecimiento de la clase media se explica en un 75 por ciento por el aumento de los ingresos promedios de la región, mientras 25 por ciento restantes es debido a la disminución de la desigualdad. No obstante, estos promedios ocultan variaciones significativas entre los países; así por ejemplo en Argentina y Brasil, la disminución de la desigualdad fue la que contribuyó sustancialmente a la expansión de la clase media.

También se observó una correlación entre la movilidad económica y el gasto en salud pública y educación. Resulta interesante destacar una relación positiva entre la movilidad y las medidas específicas de los programas de protección social progresivos, entre ellos, las transferencias condicionadas.

Corresponde evaluar si hay alguna probabilidad de que el crecimiento de la clase media induzca a cambios en el contrato social de la región. Se entiende por contrato social en sentido amplio, la combinación de acuerdos implícitos y explícitos que determinan lo que cada grupo contribuye al Estado y lo que recibe de él.

América Latina se encuentra en una encrucijada en cuanto a la introducción de un nuevo contrato social o al mantenimiento de un modelo fragmentado en el que la nueva clase media se pueda excluir de participar en forma parcial o total.

Durante la mayor parte de los años 2000, se ha iniciado una impresionante transición hacia una sociedad de clase media. Esto ha creado grandes expectativas, que corren el riesgo de convertirse en frustración si esta transición se detiene.

#### **6.5. Efectos sobre la disminución de la informalidad laboral**

Así como la pobreza y la desigualdad son rasgos dominantes de las economías de

América Latina, sus mercados laborales se caracterizan por presentar altos niveles de informalidad. La mayor parte de los trabajadores de la región son cuentapropistas o asalariados en empresas pequeñas y precarias, cuya relación laboral no se desarrolla conforme a las leyes, y por lo tanto carecen de acceso a los beneficios de la seguridad social, a un seguro de salud, a pensiones en la tercera edad, a seguros de desempleo y a asignaciones familiares, entre otros.

Entre el año 2000 y el 2011 según Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2012), el porcentaje de los ocupados urbanos con protección en seguridad social subió del 55,9 por ciento al 67,9 por ciento representando un crecimiento relativo superior al 21 por ciento. Ello ayudó a combinar la expansión económica con el aumento del empleo en el sector formal y con la reducción de las relaciones laborales informales.

El crecimiento en diversos países de la región no ha sido homogéneo ya que por ejemplo, Ecuador aumentó la formalidad en más del 60 por ciento, Brasil y Paraguay en más del 25 por ciento, mientras que en El Salvador el crecimiento fue negativo.

*En Uruguay se verificó un importante aumento en los grados de formalización. En ese sentido podemos establecer que entre los años 2000 y 2014 hubo un crecimiento de cotizantes superior al 59 por ciento. Ello se debió a la mejora en la economía, a las políticas del gobierno en cuanto a la regulación de las condiciones de trabajo y la mejora de la administración y fiscalización del sistema.*

*Es interesante destacar, que el indicador de cobertura activa ha evolucionado en el período con una tendencia persistentemente creciente, habiendo alcanzado para el año 2013 el 85,7 por ciento de la Población Económicamente Activa Ocupada (Lazo, 2014).*

A pesar de las mejoras registradas en la última década de crecimiento económico, la informalidad laboral continúa siendo un rasgo distintivo de los mercados laborales latinoamericanos, con niveles promedio para la región que superan en promedio el 30 por ciento.

Las estimaciones del porcentaje de ocupados en el sector informal mostraban diferencias sustanciales entre los países, por ejemplo: Ecuador, El Salvador y Paraguay con al menos el 50 por ciento de los ocupados en el sector informal, y Chile y Costa Rica con menos de un 20 por ciento del total de ocupados en ese sector.

El análisis indica que los altos niveles de informalidad laboral hacen que la protección frente a los riesgos sociales mediante los sistemas tradicionales de seguridad social de base contributiva resulte insuficiente, aún en escenarios de crecimiento económico sostenido.

Adicionalmente, se deberían tener cuenta que existen potenciales desincentivos a la formalización laboral que pueden derivarse del diseño y la forma de operar de los programas de transferencias condicionadas.<sup>11</sup>

## **6.6. Efectos sobre los cambios en las condiciones de trabajo**

El alto crecimiento económico que benefició a la región a partir de 2003-2004 abrió paso a un contexto favorable para la generación de empleo y la mejora de su calidad. En ese

---

<sup>11</sup> Un ejemplo en el que se atenúan los desincentivos se presenta en Chile, con el Bono al Trabajo de la Mujer, que premia mediante un subsidio la consecución de un trabajo formal por parte de trabajadoras entre 25 y 60 años de edad.

marco, revisamos el panorama actual referente a cuatro tipos de exclusiones:

- a) La exclusión de la fuerza laboral: personas (sobre todo mujeres) que tienen interés en insertarse en el mercado de trabajo.

Desde hace varias décadas existe una tendencia relativamente estable a un incremento de la tasa de participación femenina en los mercados de trabajo. Desde 1980 más de 70 millones de mujeres ingresaron en la fuerza laboral (Chioda, 2011). Sin embargo aún persiste una importante brecha entre los sexos<sup>12</sup> Esta se concentra en los grupos de educación formal más baja y relacionado con ello, a las mujeres de hogares de bajos ingresos.

En efecto, los trabajos de cuidado y la ausencia de alternativas públicas o privadas accesibles para estos hogares explican en buena parte los bajos niveles de participación. La persistencia de fenómenos como la elevada tasa de maternidad juvenil obstaculiza una transformación más acelerada<sup>13</sup>.

- b) La exclusión del empleo: personas que buscan empleo y no lo encuentran.

Esta situación de exclusión se expresa en la tasa de desempleo, tradicionalmente el principal indicador de la situación del mercado de trabajo. Durante la década de 2000, la tasa de desempleo volvió a reaccionar con una mayor elasticidad frente al crecimiento económico que durante los años 90 y después de un máximo de 11,1 por ciento en 2002, la tasa de desempleo urbano regional descendió a 7,3 por ciento en 2008.<sup>14</sup>

Este tipo de exclusión afecta, sobre todo, a tres grupos de la fuerza de trabajo cuya tasa de desempleo suele sobrepasar al promedio: las mujeres, especialmente las de nivel educativo bajo; los jóvenes, sobre todo cuando no cuentan con experiencia laboral; y los hombres con niveles educativos intermedios.

- c) La exclusión del empleo productivo: personas que no consiguen un empleo en los sectores de alta o mediana productividad pero que suelen insertarse en empleos de baja calidad.

A partir de 2003-2004, los sectores de productividad media y alta empezaron a generar puestos de trabajo en cantidad significativa, con lo cual aumentaron su participación en la estructura ocupacional urbana, de 48,8 por ciento en 2002-2003 a 52 por ciento en 2008-2009. Además, las diferencias de ingresos entre los distintos segmentos productivos disminuyeron puesto que los salarios medios de los trabajadores de microempresas y por cuenta propia subieron más que el de las empresas medianas y grandes (Weller, 2011).

---

<sup>12</sup> En el promedio simple de los países, en 2013 la tasa de participación masculina fue 73,1 por ciento y la femenina 49,9 por ciento a escala regional (CEPAL, 2014).

<sup>13</sup> En Uruguay, como parte de la nueva generación de reformas, se está diseñando un Sistema Nacional de Cuidados, que incorporará la perspectiva de género, considerando las necesidades de las mujeres que tienen dificultades para conciliar vida familiar con vida laboral y profesional, por el cuidado de niños, adultos mayores y personas con discapacidad.

<sup>14</sup> Cabe señalar que los datos citados se refieren solo al desempleo abierto. También hay personas que quisieran trabajar pero por diferentes razones no se contabilizan en esta medición (CEPAL, 2010).

Sin duda, el contexto macroeconómico relativamente favorable durante buena parte de la década pasada fue un factor que incidió de manera positiva en la generación de empleo productivo. Sobre las políticas públicas relevantes para la generación de empleo, cabe destacar que, durante la reciente crisis económico-financiera internacional, varios países implementaron medidas económicas anticíclicas que contribuyeron a que el impacto no fuera tan severo como se temía y a que la reactivación fuera más fuerte, lo que tuvo un efecto favorable en el empleo (Kacef y Jiménez, 2009).

*En Uruguay el mercado de trabajo se encuentra en un momento favorable en lo que refiere a las bajas tasas de desempleo (6,3 por ciento,) habiendo reducido su nivel en más del 50 por ciento con respecto al año 2000. Adicionalmente y no menos importante, en el período 2004-2013 el salario real per cápita promedio creció el 46,6 por ciento.*

*No obstante, ante este contexto tan auspicioso, surge la pregunta de si es posible que el desempleo siga cayendo sin la puesta en práctica de políticas activas de empleo (Perazzo, 2008). Adicionalmente, se pueden presentar restricciones al crecimiento económico a causa de las limitaciones de oferta imperantes en actividades que se requieren trabajadores con alta especialización.*

- d) La exclusión del empleo de calidad dentro del empleo productivo: personas que se desempeñan en empleos productivos pero no perciben los beneficios que les corresponde debido a condiciones contractuales adversas.

Cabe la existencia de mecanismos de inserción productiva que difieran de las establecidas para un empleo de calidad. Entre ellos se puede mencionar la seudo independencia (el trabajo dependiente disfrazado como trabajo por cuenta propia), el teletrabajo y la subcontratación, habitualmente con peores condiciones laborales (DIEESE, 2008).

El mencionado contexto macroeconómico más favorable estimuló una mayor superación de la exclusión de este tipo. Pero también incidió la reorientación de las políticas laborales en la región. En varios países se intentó re-regular el mercado laboral, fortaleciendo la organización sindical, el diálogo social, la capacitación y la formalización del empleo.

En términos generales podemos establecer que hasta los años 80 prevalecían los tipos de exclusión a y c, mientras que en los 90 se expandieron los tipos b y d. Si bien durante la década pasada la situación mejoró sustancialmente, las exclusiones continuaron vigentes a consecuencia de las limitaciones de las economías de la región para proveer empleos de calidad en las cantidades requeridas.

## 7. Consideraciones finales

La crisis económica o de la deuda externa de los años ochenta del siglo pasado, fue el corolario para la implementación de programas de ajuste estructural que tuvieron un impacto en el cuerpo social latinoamericano y crearon una situación caracterizada por altos niveles de desempleo, subempleo, precarización laboral, pobreza y desigualdad en la distribución del ingreso. En última instancia contribuyeron considerablemente al deterioro y crisis de los seguros sociales.

En tal contexto, se realizaron reformas estructurales de los sistemas de seguridad social.

Este proceso se inicia con la reforma de la seguridad social en Chile en 1981, y continuó en el marco de múltiples gobiernos democráticos en la región. Estas reformas tuvieron diferentes grados de profundidad que implicaron desde la contracción de los regímenes vigentes hasta prácticamente su eliminación.

En la primera década del nuevo siglo, surgió un período de bonanza por la mejoría de las cuentas externas, por el aumento de las tasas de expansión del Producto Bruto Interno (PBI) y por la reducción de la pobreza. Las mejoras de la región se debieron a la adopción de políticas macroeconómicas de demanda efectiva y a los cambios en la economía mundial derivados del aumento de la demanda de las materias primas de la región. En ese período América Latina logró configurar una estructura estable, como nunca antes la había tenido.

La nueva dinámica económica muestra el aumento del margen de maniobra de la política económica de algunos países de la región, lo que ha permitido una reducción de la vulnerabilidad externa, un aumento de la demanda agregada, por las exportaciones y un incremento del margen de maniobra gubernamental para realizar políticas de demanda efectiva.

En este nuevo contexto, se pudieron formalizar cambios sustantivos en los programas de seguridad social y particularmente poner en práctica una serie significativa de prestaciones no contributivas condicionadas, focalizadas en sectores vulnerables de las sociedades latinoamericanas.

Las transformaciones económicas y reformas de la seguridad social de los últimos años han impactado en la disminución del nivel de pobreza, del nivel de la desigualdad, en el crecimiento de la clase media, y en la mejora de las condiciones de trabajo.

En varios aspectos, estas mejoras han sido muy significativas puesto que los niveles alcanzados no tienen precedentes en la región. A título ilustrativo podemos apreciar algunos indicadores promedios para los últimos 10 años:

- La pobreza y la pobreza extrema disminuyeron respectivamente en 15,8 y 7,4 puntos porcentuales.
- Los pobres crónicos también experimentaron un crecimiento de sus ingresos promedio durante este período de 1,5 USD a 2,7 USD al día.
- Disminuyó sensiblemente la desigualdad, el coeficiente de Gini regional en materia de ingreso per cápita, bajó cinco puntos porcentuales.
- La clase media ha aumentado en un 50 por ciento.
- Aumentó la formalidad urbana promedio en más de los 12 puntos porcentuales.
- La tasa de desempleo urbano regional descendió en 3,8 puntos porcentuales.
- Los sectores de productividad media y alta aumentaron su participación en la estructura ocupacional urbana en aproximadamente 3,2 puntos porcentuales.

A pesar de las importantes mejoras, actualmente se mantienen altos niveles de pobreza y de informalidad laboral, así como se está lejos de exhibir adecuados niveles de



desigualdad y cohesión social. En este sentido podemos establecer que en el año 2013 había aproximadamente 165 millones de personas en situación de pobreza, de los cuales 69 millones eran personas en pobreza situación de extrema y donde el 10 por ciento más rico de la población concentra el 32 por ciento de la renta.

Por lo general, las desigualdades en educación, salud, suministro de agua, saneamiento, electricidad y telefonía también son importantes y están correlacionadas con las diferencias en los ingresos.

*En un reciente documento del Fondo Monetario Internacional (Ture, 2015) se establece que:*

*Uruguay se destaca entre los países de la región como uno de los ejemplos más estimulantes del esfuerzo por fomentar el crecimiento acompañado de avance social. El aumento de las oportunidades y la mejora de los indicadores sociales que se registraron en Uruguay a partir de mediados de la década de 2000 constituyen un extraordinario caso de éxito en la recuperación económica y social posterior a una crisis.*

*Se señalan dos factores que ayudaron a los más pobres: un sólido crecimiento y políticas innovadoras en materia de transferencias condicionadas. Sin embargo, las participaciones en el ingreso del tramo superior se han mantenido altas en relación con los niveles internacionales. La participación en el ingreso de un por ciento mejor remunerado de la población fue de aproximadamente un 14 por ciento entre 2009 y 2011, frente a un promedio del 10 por ciento registrado en los países avanzados.*

*El más importante desafío que tendrá Uruguay será el mantenimiento de la solidez del crecimiento y la sostenibilidad fiscal del gasto social, de forma de asegurar que estos notables avances no se reviertan. Asimismo, será imprescindible incrementar la calidad de la educación puesto que es sustancial para mejorar la equidad y para lograr un adecuado nivel de crecimiento de largo plazo.*

Una de las principales preocupaciones de los últimos años es la caída del gasto público destinado a los programas sociales. Si no se continúa con el combate de la pobreza, la informalidad y la desigualdad mediante la profundización de las transformaciones económicas y la ampliación de los sistemas de seguridad social, es posible que se presenten en el futuro obstáculos significativos para el desarrollo económico y social de la región.

En tal sentido, debe tenerse en cuenta que en América Latina, los sistemas de seguridad social contributivos por lo general terminan excluyendo a una buena parte de los trabajadores, por lo cual se presenta el desafío de encontrar nuevas opciones para los sistemas de seguridad social en particular, y para el diseño de la protección social en general. Muchos países deberán reformar sus programas para que puedan transformarse en factores de cambio y justicia social.

Sin embargo, los sistemas de seguridad social no deberían ser sometidos a demandas excesivas puesto que son sólo una parte del programa más amplio de medidas necesarias para reducir la pobreza y mejorar la distribución del ingreso. En última instancia podemos afirmar que sufre los mismos problemas que afectan otros aspectos de la vida de la región, originados por sus grandes dificultades políticas, sociales y económicas.

En este marco se debe tener en cuenta que no es posible pensar la Seguridad Social de manera aislada, sino formando parte de un modelo de intervención pública. Un proceso de desarrollo social, implica complementar el sistema contributivo que otorga derecho al asegurado con un sistema impositivo basado en el aporte de los ciudadanos. Por ello,

este nuevo sistema de protección no tiene mayor viabilidad sin la existencia de un Estado que represente y tome en cuenta las necesidades de los sectores sociales más postergados y esté en condiciones de realizar las contribuciones necesarias para cumplir con los objetivos de inclusión y progresividad.

## Referencias

Antía, F. 2003. La economía uruguaya desde el restablecimiento de la democracia 1985-2000. Montevideo, Universidad de la República Uruguay – Instituto de Economía.

Banco Mundial. 1994. Envejecimiento sin crisis: políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento. Washington, DC.

Banco Mundial. 2004. Keeping the promise of old age income security in Latin America. Washington, DC.

Banco Mundial. 2015. Ganancias sociales en la balanza en América Latina y el Caribe. Washington, DC.

Bene, N. 2014. Cambios introducidos por la ley 19.162 en el régimen jubilatorio uruguayo (Comentarios de Seguridad Social, núm. 45). Montevideo, Banco de Previsión Social.

BID. 1998. América Latina frente a la desigualdad (Informe de progreso económico y social, 1998-1999). Washington, DC, Banco Interamericano de Desarrollo.

Camacho, L. 1997. Elementos generales del financiamiento del nuevo sistema previsional uruguayo. (Indicadores de la seguridad social, núm. 151). Banco de Previsión Social, Montevideo.

Caristo, A. 2013. Evolución de las asignaciones familiares: año 2007-2012 (Comentarios de Seguridad Social, núm. 42). Montevideo, Banco de Previsión Social.

CEPAL. 2010-2014. Panorama social de América Latina. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

CEPAL. 2011. Estudio económico de América Latina y el Caribe 2009-2010: impacto distributivo de las políticas públicas. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

CEPAL. 2014. Anuario estadístico para América Latina y el Caribe = Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean, 2014. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Chioda, L. 2011. Trabajo y familia: mujeres de América Latina y el Caribe en busca de un nuevo equilibrio: resumen ejecutivo. Washington, DC, Banco Mundial, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

DIEESE. 2008. Relações e condições de trabalho no Brasil. San Pablo, Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos.

Ferreira, F. y otros. 2013. La movilidad económica y el crecimiento de la clase media en América Latina. Washington, DC, Banco Mundial, Banco Internacional de Reconstrucción

y Fomento.

Filgueira, F. 1997. Tipos de welfare y reformas sociales en América Latina: Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada (Informe de conferencia, XX congreso internacional de la LASA, Guadalajara, 17-19 de abril). Guadalajara.

Gallo, M. A.; Sosa, S. 2015. Principales cambios en el sistema de salud del Uruguay: Avances hacia la universalidad del aseguramiento (Comentarios de Seguridad Social, núm. 47). Montevideo, Banco de Previsión Social.

García Repetto, U. 2014. Descapitalización de los instituciones de jubilaciones en el Uruguay: el empapelamiento de las cajas, 1943-1967 (Documento de trabajo, núm. 23). Montevideo, Universidad de la República Uruguay – Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales

Gasparini, L.; Cicowiez, M.; Sosa Escudero, W. 2013. Pobreza y desigualdad en América Latina: conceptos, herramientas y aplicaciones. La Plata, Universidad Nacional de La Plata – Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales.

Kacef, O.; Jiménez, J. P. 2009. Políticas macroeconómicas en tiempos de crisis: opciones y perspectivas (Documento de proyecto). Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Lagomarsino, G. 2009. Uruguay: hacia una nueva matriz de protección social (Comentarios de Seguridad Social, núm. 23). Montevideo, Banco de Previsión Social.

Lazo, A. M. 2014. Análisis de cobertura del Régimen Previsional Uruguayo: 2004-2013 (Comentarios de Seguridad Social, núm. 46). Montevideo, Banco de Prevision Social.

Marcos, A.; Macedo, C.; Costa Pinto, E. 2013. “América latina y China en el siglo XXI: complementariedades y rivalidades”, en Voces en el Fenix, núm. 26.

Mesa-Lago, C. 1986. “El desarrollo de la seguridad social en América Latina”, en Revista de la CEPAL, núm. 28.

OIT. 2014. Panorama laboral 2014: América Latina y el Caribe. Lima, Organización Internacional del Trabajo – Oficina Regional para América Latina y el Caribe

Perazzo, I. 2008. Evolución de las principales variables del mercado laboral: 1996-2007 (Documento de trabajo, núm. 08/08). Montevideo, Universidad de la República Uruguay – Instituto de Economía.

PNUD. 2013. Perfil de estratos sociales en América Latina: pobres, vulnerables y clases medias. Nueva York, NY, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – Dirección Regional para América Latina y el Caribe.

Pugliese, L. 2013. Acciones del Banco de Previsión Social para las personas mayores, en la perspectiva de derechos humanos: período 2007-2011 (Comentarios de Seguridad Social, núm. 40). Montevideo, Banco de Previsión Social.

Scardino, A. 2013. Algunas características de las altas con aplicación del art. 14 de la ley 18.395 (Comentarios de Seguridad Social, núm. 41). Montevideo, Banco de Previsión Social.

Scardino, A. 2014. Asistencia a la vejez: 2008-2014 (Comentarios de Seguridad Social, núm. 46). Montevideo, Banco de Previsión Social.

Scardino, A. 2015. Algunas características de las altas por vejez con aplicación del art. 1 de la ley 18.395 (Comentarios de Seguridad Social, núm. 47). Montevideo, Banco de Previsión Social.

Steneri, C. 2011. Al borde del abismo: Uruguay y la gran crisis del 2002-2003. Montevideo, Banda Oriental.

Ture, E. 2015. La senda de Uruguay hacia un crecimiento sólido e inclusivo. Washington, DC, Fondo Monetario Internacional.

Vakis, R.; Rigolini, J.; Luccetti, L. 2015. Los olvidados: pobreza crónica en América Latina y el Caribe. Washington, DC, Banco Mundial.

Weller, J. 2011. "Panorama de las condiciones de trabajo en América Latina", en Nueva Sociedad, núm. 232.

# **RECAUDACIÓN POR PUNTO DE APORTES JUBILATORIOS**

Año 2014

Cr. Nicolas Bene  
Cra. Nadya Camerosano



## **RECAUDACIÓN POR PUNTO DE APORTES JUBILATORIOS**

### **Año 2014**

Cr. Nicolas Bene  
Cra. Nadya Camerosano  
Asesoría Económica y Actuarial  
Setiembre 2015

En el presente trabajo se actualiza el informe anual de recaudación por punto para el año 2014. En el mismo, se estima el valor punto de aportación, la tasa promedio de aportes jubilatorios, y se describe la forma de cálculo y la información utilizada.

A continuación se hacen algunos comentarios sobre las estimaciones de la recaudación realizadas. El valor punto de aportación se refiere al monto de recaudación que representa un uno por ciento de la tasa de aporte. Este valor punto está relacionado con la base imponible o retribuciones gravadas. En los casos en que existe exoneración total de aportes patronales, parte de las retribuciones salariales no se tienen en cuenta como base de cálculo del valor punto patronal y, por lo tanto, el valor punto de los aportes personales y de los patronales difiere.

De esta forma, cuando se evalúa una eventual reducción en la tasa de aporte patronal, es preciso tener presente que no tendrá efecto sobre las actividades exoneradas totalmente, y tendrá un efecto menor sobre las actividades parcialmente exoneradas.

El monto que se deja de recaudar en caso de disminuir la tasa de aporte patronal es inferior al que resultaría de bajar la tasa de aportación personal.

## 1. Forma de cálculo e información utilizada

Para cuantificar la recaudación por punto, se considera la masa salarial imponible declarada por los contribuyentes de las actividades exoneradas y no exoneradas. Para ello, es necesario trabajar en forma separada los diferentes sectores de afiliación, ya que cada uno de ellos presenta diferentes características:

- **Industria y Comercio.** Presenta exoneraciones totales y parciales de aportes patronales.
- **Construcción.** Como realiza un aporte unificado, es necesario desagregar los aportes jubilatorios de los correspondientes al seguro de enfermedad, al seguro de accidentes y a las cargas salariales. Presenta exoneraciones parciales de aportes patronales.
- **Civil.** Presenta exoneraciones. Existen aportes patronales diferenciales según el organismo del que se trate. En el caso de los gobiernos departamentales (incluida la Intendencia Municipal de Montevideo) la tasa es de 16,5%. Para los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados del dominio comercial e industrial del Estado, la tasa asciende a 7,5%. Para la Administración Central, la alícuota es del 19,5%.
- **Rural.** La aportación patronal es unificada y está vinculada a las hectáreas coneat explotadas.
- **Servicio Doméstico.** Aplica el régimen general de aportación y no tiene exoneraciones.

A los efectos de la estimación del valor punto, se considera la recaudación por aportes patronales y personales de todos los sectores, excepto el aporte del patrono rural ya que no tiene base en los salarios, sino en las hectáreas coneat explotadas.

Las estimaciones se basan en la información de la recaudación de los aportes al riesgo IVS (Invalidez, Vejez y Supervivencia) por mes de pago, y se considera sólo a las obligaciones corrientes, es decir, sin tomar en cuenta los pagos por convenios, multas y recargos. Las fuentes de datos utilizadas son los consolidados de recaudación de ATYR, y la información de aportes del Gobierno Central proporcionada por la Repartición FINANZAS. También se contó con información sobre pagos por sub causales de exoneración, de monto imponible e importe para las distintas actividades. La información sobre los impuestos afectados surge del Balance General y de los comunicados de la Repartición FINANZAS.



## 2. Recaudación, masa salarial y tasa promedio de aportación

En el cuadro 1 se detallan las cifras de cada sector de aportación, destacándose que la recaudación por aportes jubilatorios del año 2014 fue aproximadamente 3.800 millones de dólares corrientes, y la masa salarial ascendió a 16 mil millones de dólares.

**Cuadro 1: BPS – Masa salarial, recaudación y tasa de aportación IVS – Año 2014**

	<b>MASA SALARIAL U\$S</b>	<b>RECAUDACION TOTAL U\$S</b>	<b>TASA</b>
<b>INDUSTRIA</b>	10,145,213,120	2,117,692,685	20.87%
<b>CIVIL</b>	4,185,215,099	1,327,827,362	31.73%
<b>RURAL (1)</b>	757,744,933	127,741,297	16.86%
<b>CONSTRUCCION</b>	767,527,255	170,825,638	22.26%
<b>DOMESTICO</b>	223,337,367	50,250,907	22.50%
<b>TOTAL</b>	<b>16,079,037,774</b>	<b>3,794,337,889</b>	<b>23.60%</b>

Los valores corrientes anuales se convirtieron en dólares usando el tipo de cambio interbancario vendedor promedio anual 2014 1USD = \$U23,25.

(1) No se incluye los aportes de patronos rurales.

La recaudación para el riesgo IVS de industria y comercio superó los 2 mil 100 millones de dólares, y representó el 56% de la recaudación IVS total. La correspondiente a civil fue superior a 1.300 millones de dólares, significando alrededor de un 35%. Para el caso de la aportación rural, la recaudación fue de más de 127 millones de dólares, con una contribución al riesgo IVS del 3,5%. La aportación construcción tuvo una recaudación de 170 millones, lo cual representó un 4,5% de la recaudación total. Por último, en la afiliación servicio doméstico se recaudó 50 millones, representando un 1% del total de la recaudación IVS.

La tasa promedio de aporte alcanzó el 23,60% en el total del año, correspondiendo la tasa mayor a la afiliación civil (31,73%). La siguen, en orden decreciente de tasas: servicio doméstico (22,5%), construcción (22,26%), industria y comercio (20,87%), y rural (16,86%).

En el sector Rural se presenta la información de la recaudación (personal y patronal) sobre los salarios de los trabajadores dependientes, excluyéndose el aporte de los patronos rurales por sí mismos, dado que surge de aplicar una tasa sobre la cantidad de hectáreas coneat y, por lo tanto, no se vincula a la masa salarial.

### 3. Recaudación por punto de los impuestos afectados al BPS

Además de las contribuciones a la seguridad social, por ley se asignan como recursos del BPS parte de la recaudación de otros impuestos: siete puntos del IVA básico, el Impuesto de Asistencia a la Seguridad Social (IASS) y el impuesto a la Lotería.

**Cuadro 2: Impuestos afectados al BPS: recaudación y valor por punto - Año 2014**

<b>IMPUESTOS</b>	<b>RECAUDACION U\$S</b>	<b>PUNTO DE RECAUDACION U\$S</b>
<b>IVA</b>	1,587,073,097	226,724,728
<b>IASS</b>	204,098,628	
<b>LOTERIA</b>	1,136,254	
<b>TOTAL</b>	<b>1,792,307,979</b>	

Los valores corrientes anuales se convirtieron en dólares usando el tipo de cambio interbancario vendedor promedio anual 2014 1USD = \$U 23,25.

El valor punto del IVA en el 2014 se estimó en 226 millones de dólares anuales.

### 4. Recaudación por punto del aporte jubilatorio

A consecuencia de la existencia de actividades parcial o totalmente exoneradas de aporte patronal jubilatorio, el valor de la recaudación por punto difiere, según se trate de aportes patronales o personales.

Cuando se hace referencia al aporte patronal jubilatorio en el presente análisis, se trata de la tasa de aporte patronal general. Se excluye la recaudación de la contribución patronal especial por servicios bonificados.

#### 4.1 Valor punto global

En el cuadro 3 se presenta la desagregación, por sector de afiliación, del valor punto de recaudación que varía en relación a la masa salarial comprendida.

Respecto a los aportes jubilatorios personales, la reducción (aumento) de cada punto en la tasa de aportación global representaría una pérdida (un incremento) de ingresos en el entorno de los 161 millones de dólares anuales.

**Cuadro 3: BPS - Recaudación por punto de aporte IVS – Año 2014 en dólares**

	<b>Punto de recaudación por:</b>	
	<b>Aporte personal</b>	<b>Aporte patronal</b>
<b>INDUSTRIA</b>	101,452,131	79,454,762
<b>CIVIL</b>	41,852,151	41,634,719
<b>RURAL</b>	7,577,449	
<b>CONSTRUCCION</b>	7,675,273	7,426,207
<b>DOMESTICO</b>	2,233,374	2,233,374
<b>TOTAL</b>	<b>160,790,378</b>	<b>130,749,061</b>

Los valores corrientes anuales se convirtieron en dólares usando el tipo de cambio interbancario vendedor promedio anual 2014 1USD=\$U 23,25.

En cuanto a los aportes patronales, una variación en un punto de la tasa de aportación global llevaría a esperar una reducción (aumento) de la recaudación de 130 millones de dólares.

Si se compara el valor punto patronal y el valor punto personal para cada sector de afiliación, se puede observar el efecto de las exoneraciones. Cuando existen exoneraciones, el valor punto del aporte patronal es menor al del aporte personal, porque parte de la masa salarial de determinadas empresas, o sectores de actividad, queda exenta de contribuciones patronales. Variar en un uno por ciento las contribuciones personales o patronales tiene un impacto distinto en los recursos del sistema.

Por ejemplo, en Industria y Comercio el valor punto personal tuvo un rendimiento anual superior a 101 millones de dólares, en tanto que el valor punto patronal fue del entorno de los 79 millones de dólares.

Para la aportación Civil, el valor punto personal y patronal fue prácticamente igual, esto se debe a la caída de las exoneraciones que se presentó en el sector luego de la reforma tributaria.

En Construcción, sucede algo similar, puesto que el valor punto personal fue superior al valor punto patronal apenas por 249 mil dólares.

En el Servicio Doméstico, al no existir exoneraciones, el valor punto personal y patronal coincide, totalizando más de 2 millones 200 mil dólares.

## 4.2 Valor punto en Industria y Comercio

A continuación se realiza un análisis de la masa salarial, la recaudación, y la tasa de aporte de la afiliación Industria y Comercio, desagregado según tipo de exoneración.

Se agruparon los contribuyentes en categorías según presenten o no exoneraciones.

Empresas con exoneración:

- a) instituciones de asistencia médica
- b) transporte de pasajeros urbano y suburbano, así como taxis y remises
- c) instituciones de enseñanza privada
- d) otras (tales como asociaciones deportivas, cooperativas, radioemisoras AM/FM cuyos ingresos anuales sean inferiores a 2 millones de unidades indexadas)<sup>1</sup>

En el cuadro siguiente se presenta el detalle de la masa salarial y la recaudación desagregadas por tipo de exoneración para esta afiliación.

**Cuadro 4: Sector Industria y Comercio, peso relativo de la masa salarial y la recaudación según actividades. Año 2014 en dólares y porcentajes.**

Actividades con:	Masa Salarial U\$S	Peso en la masa salarial	Recaudación U\$S	Peso en la recaudación
Exoneraciones Instituciones de Asistencia Médica	1,097,297,414	10.82%	164,660,402	7.78%
Exoneraciones Enseñanza privada e instituciones culturales de similar naturaleza	651,138,555	6.42%	99,339,832	4.69%
Exoneraciones Transporte	251,686,360	2.48%	38,642,297	1.82%
Otras Exoneraciones	282,099,403	2.78%	45,877,091	2.17%
Sin Exoneraciones	7,862,991,388	77.50%	1,769,173,062	83.54%
<b>Total</b>	<b>10,145,213,120</b>	<b>100.00%</b>	<b>2,117,692,685</b>	<b>100.00%</b>

Los valores corrientes anuales se convirtieron en dólares usando el tipo de cambio interbancario vendedor promedio anual 2014 1USD = \$U 23,25.

La recaudación total de industria y comercio superó los 2 mil millones de dólares, y corresponde a una masa salarial total de 10.145 millones.

El peso de las actividades con algún tipo de exoneración en la masa salarial fue de un 22,50%. A un mayor nivel de desagregación, se aprecia que las instituciones de asistencia médica con actividades exentas totalizaron una masa salarial de casi 1.100 millones,

<sup>1</sup> Para obtener un mayor detalle de las exoneraciones incluidas en este concepto ver Anexo.

siendo la recaudación asociada a la misma 164,7 millones. Dicha masa salarial representa el 10,82% del total mientras que la recaudación representa el 7.78% del total recaudado.

Si nos referimos a aquellas instituciones de enseñanza privada e instituciones culturales de similar naturaleza que tuvieron algún tipo de exoneración, vemos que la masa salarial asociada a las mismas asciende a 651,1 millones de dólares representando un 6,42% del total. La recaudación asociada a estas empresas representa un 4,69% del total.

Las empresas de transporte con actividades exentas totalizaron una masa salarial de prácticamente 251,7 millones de dólares anuales, que representa un 2,48% de la masa total de industria. Asimismo la recaudación de estas empresas significó un 1,82% del total de esta aportación.

Por otra parte, las restantes actividades exoneradas representaron un 2,78% de los salarios gravados de la afiliación, alcanzado la masa una cifra superior a los 280 millones de dólares. En la recaudación de industria y comercio, su participación fue de un 2,17%.

Por último, las actividades no exoneradas representan un 77,50% del total de masa salarial y un 83,54% de la recaudación.

A continuación se presenta un cuadro con la estimación de la tasa de aporte patronal para cada una de las actividades comprendidas en la afiliación.

**Cuadro 5: Sector Industria y Comercio según tipo de exoneración  
 Año 2014 en dólares y porcentajes.**

Actividades con:	Masa Salarial U\$S	Recaudación U\$S	Aporte personal	Aporte patronal
Exoneraciones Instituciones de Asistencia Médica	1,097,297,414	164,660,402	15%	0.01%
Exoneraciones Enseñanza privada e instituciones culturales de similar naturaleza	651,138,555	99,339,832	15%	0.3%
Exoneraciones Transporte	251,686,360	38,642,297	15%	0.4%
Otras Exoneraciones	282,099,403	45,877,091	15%	1.3%
Sin Exoneraciones	7,862,991,388	1,769,173,062	15%	7.5%
<b>Total</b>	<b>10,145,213,120</b>	<b>2,117,692,685</b>	<b>15%</b>	<b>5.9%</b>

Los valores corrientes anuales se convirtieron en dólares usando el tipo de cambio interbancario vendedor promedio anual 2014 1USD = \$U 23,25.

Dada la tasa de aporte personal de 15%, surge una tasa de aporte patronal promedio de 5,9%. Esta tasa promedio es resultado del peso de las actividades exoneradas y no exoneradas antes comentadas, y de las exoneraciones vigentes para cada actividad.

La actividad exonerada con menor tasa de aporte patronal promedio, corresponde a las instituciones de asistencia médica con 0.01%, la siguen las instituciones de enseñanza privada con 0,3%, y luego las empresas de transporte con 0.4%; el resto de actividades exoneradas presentan una tasa promedio de 1,3%.

**Cuadro 6: Punto de Recaudación en Industria y Comercio en dólares, año 2014**

Actividades con:	Aporte	
	Personal	Patronal
Exoneraciones Instituciones de Asistencia Médica	10,972,974	8,772
Exoneraciones Enseñanza privada e instituciones culturales de similar naturaleza	6,511,386	222,540
Exoneraciones Transporte	2,516,864	118,579
Otras Exoneraciones	2,820,994	474,957
Sin Exoneraciones	78,629,914	78,629,914
<b>Total</b>	<b>101,452,131</b>	<b>79,454,762</b>

Los valores corrientes anuales se convirtieron en dólares usando el tipo de cambio interbancario vendedor promedio anual 2014 1USD = \$U 23,25.

En el cuadro anterior se presenta el valor punto de industria y comercio desagregado según el tipo de exoneración que presenta la empresa.

Si no existieran exoneraciones, el valor punto personal y patronal coincidirían, pero la diferencia entre ambos es casi 22 millones de dólares anuales. El valor punto personal es mayor a 101 millones de dólares, mientras que el patronal se encuentra en el entorno de los 79,5 millones de dólares.

La mayor diferencia entre el valor punto personal y patronal se registra en las instituciones de asistencia médica, donde el valor punto personal es de 10,9 millones de dólares, y el valor punto patronal es 8 mil.

La diferencia entre el valor punto personal y patronal de la enseñanza privada e instituciones culturales similares, fue de prácticamente 6 millones 300 mil dólares.

Por otra parte, el valor punto personal de las actividades exoneradas de transporte ascendió a 2 millones 500 mil dólares, mientras que el valor punto patronal fue de 118 mil.

La recaudación por punto de aporte personal y patronal del resto de actividades exoneradas difiere en más de 2 millones 300 mil dólares, lo que explica el 10,67% de la diferencia entre el valor punto personal y patronal global.

### 4.3 Valor punto en el Sector Público

En la afiliación Civil la tasa de aporte patronal jubilatorio difiere según el tipo de organismo: Gobiernos Departamentales 16,5% (incluida la Intendencia Municipal de Montevideo); Entes Autónomos y Servicios Descentralizados del dominio comercial e industrial del Estado 7,5%; Administración Central 19,5%.

Para los organismos públicos también rigen exoneraciones de aportes patronales jubilatorios diferenciales, los que se pueden agrupar en:

- Organismos con actividades totalmente exonerados de aporte patronal
- Organismos con exoneración parcial
- Organismos con actividades sin exoneraciones.

El organismo que tiene exoneración total de aportes patronales jubilatorios es la Escuela y Liceo Elbio Fernandez, y el que tiene exoneración parcial es el transporte de la Universidad de la República.

En el cuadro 7 se presenta el detalle de la masa salarial, recaudación y tasas promedio de aportes desagregadas por cada una de las actividades antes mencionadas.

**Cuadro 7: Sector Público según tipo de exoneración**  
**Año 2014 en dólares y porcentajes.**

Actividades con:	Masa Salarial U\$S	Recaudación U\$S	Aporte personal	Aporte patronal
<b>Actividades:</b>				
Exoneradas TOTALES	3,229,222	484,383	15.0%	0.00%
Exoneradas PARCIALES	270,381,778	89,595,449	15.0%	18.14%
No Exoneradas	3,911,604,099	1,237,747,529	15.0%	16.64%
<b>Total</b>	<b>4,185,215,099</b>	<b>1,327,827,362</b>	<b>15.0%</b>	<b>16.73%</b>
<b>Punto de Recaudación en Actividades:</b>				
Exoneradas TOTALES			32,292	0
Exoneradas PARCIALES			2,703,818	2,518,678
No Exoneradas			39,116,041	39,116,041
<b>Total</b>			<b>41,852,151</b>	<b>41,634,719</b>

Los valores corrientes anuales se convirtieron en dólares usando el tipo de cambio interbancario vendedor promedio anual 2014 1USD = \$U 23,25.

De un total de 4.185 millones de dólares anuales, la masa salarial con exoneración total representa un 0,08% del total de retribuciones gravadas Civiles, alcanzando 3,2 millones de dólares. Su recaudación alcanza los 484 mil dólares, lo cual representa apenas un 0,04% de la recaudación civil.

La masa salarial con exoneración parcial representa un 6,46% de la masa total, siendo de 270 millones de dólares. Su recaudación alcanzó los 89,6 millones de dólares (un 6,75% de la recaudación civil total).

Los organismos no exonerados representan el 93,46% de la masa salarial de públicos, por un monto de 3.911 millones anuales, y su recaudación ascendió a 1.237 millones de dólares, que representaría un 93,21% del total de la recaudación.

El valor de un punto, en términos de recaudación, de la tasa de aportación personal de la aportación Civil, es de 41,9 millones de dólares anuales, el cual resulta superior al valor punto de aporte patronal en 217 mil dólares anuales. Esa diferencia se explica principalmente por las actividades exoneradas parciales, en donde el valor punto personal

y patronal difiere en 185 mil dólares anuales. En las actividades exoneradas totales, la diferencia coincide con el valor punto personal (32 mil dólares), ya que al contar con exoneración total de aportes jubilatorios patronales, el valor punto patronal es 0.

## 5. Comparativo 2008-2014

En el siguiente cuadro se presenta un comparativo de las tasas promedio de aportación por afiliación que comprende el período 2008 a 2014.

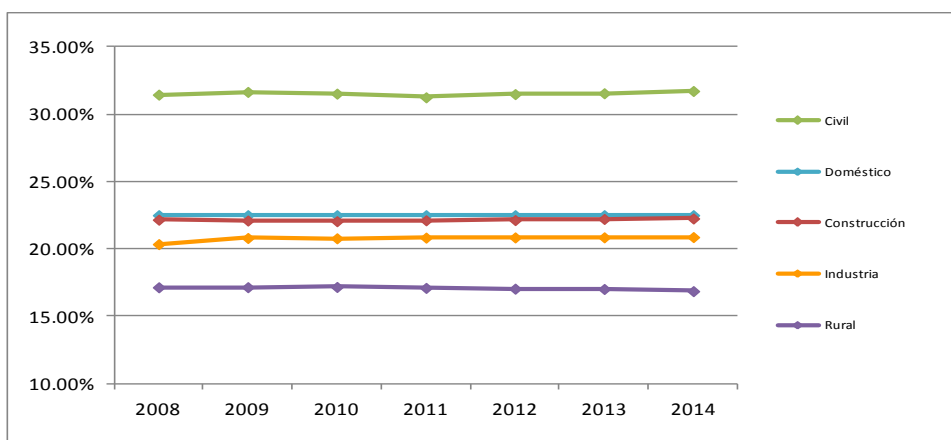
**Cuadro 8: Comparativo de tasas de aporte 2008-2014**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Industria</b>	20.35%	20.81%	20.78%	20.83%	20.85%	20.86%	20.87%
<b>Civil</b>	31.46%	31.66%	31.53%	31.26%	31.50%	31.56%	31.73%
<b>Rural</b>	17.15%	17.15%	17.17%	17.10%	17.04%	17.02%	16.86%
<b>Construcción</b>	22.17%	22.10%	22.05%	22.12%	22.14%	22.22%	22.26%
<b>Doméstico</b>	22.50%	22.50%	22.50%	22.50%	22.50%	22.50%	22.50%
<b>Total</b>	<b>23.38%</b>	<b>23.89%</b>	<b>23.74%</b>	<b>23.59%</b>	<b>23.55%</b>	<b>23.56%</b>	<b>23.60%</b>

La tasa promedio de aportación creció hasta el 2009, para luego comenzar un progresivo descenso hasta el 2012. A partir del 2013, la tasa comenzó a crecer levemente, alcanzando en el año 2014 un 23,60%.

A continuación, para una mejor visualización, se presenta un gráfico con la evolución de tasas 2008-2014.

**Gráfico 1: Evolución de tasas de aporte promedio por aportación**



Si observamos todo el período analizado, se puede observar que entre los años 2008 y 2014 la tasa creció en 0,22 puntos porcentuales. En este período las aportaciones en la que se produce un aumento son Industria y Comercio (0,52 puntos), Civil (0,27 puntos), y



Construcción (0,09 puntos). En la aportación Rural, en cambio, la tasa se reduce en 0,29 puntos porcentuales. Cabe mencionar que en el Servicio Doméstico la tasa permanece constante en todo el período, debido a que no presenta exoneraciones.

## 6. Pérdida de recaudación por exoneraciones

En el cuadro 9 se presenta, por afiliación, los montos recaudados por aportes personales y patronales jubilatorios, y una estimación de la pérdida de aportes patronales por las exoneraciones vigentes. El monto estimado que se dejó de recaudar en el año 2014 fue de aproximadamente 170 millones de dólares anuales, que representa el 4,5% de la recaudación IVS total

**Cuadro 9: Importe recaudado e importe exonerado en dólares, año 2014**

	<b>Recaudación IVS</b>	<b>Exoneración patronal</b>
<b>Ind y Com</b>	<b>348,519,623</b>	<b>164,980,267</b>
Instituciones de Asistencia Médica	164,660,402	82,231,516
Ens. privada e inst. culturales de similar naturaleza	99,339,832	47,166,342
Ind. Transporte	38,642,297	17,987,134
Otras Exoneraciones	45,877,091	17,595,275
<b>Civil</b>	<b>90,079,832</b>	<b>4,236,816</b>
Con Exoneración Total	484,383	628,631
Con Exoneración Parcial	89,595,449	3,608,185
<b>Construcción</b>	<b>59,245,836</b>	<b>651,736</b>
<b>Total</b>	<b>497,845,292</b>	<b>169,868,819</b>

Los valores corrientes anuales se convirtieron en dólares usando el tipo de cambio interbancario vendedor promedio anual 2014 1USD = \$U 23,25.

La exoneración de aportes jubilatorios patronales en Industria y Comercio fue superior a 164,9 millones de dólares anuales. Por las actividades exoneradas de las instituciones de asistencia médica se dejó de percibir más de 82 millones de dólares anuales, por las instituciones de enseñanza privada 47,2 millones, por las de transporte 17,9 millones y por las restantes exoneraciones 17,6 millones de dólares.

El total de aportes que se dejó de percibir por las exoneraciones en el sector Civil en el 2014, ascendió a poco más de 4 millones de dólares. El importe mencionado se subdivide en instituciones con exoneración total, y aquellas que gozan de exoneración parcial. Por las primeras se dejó de recaudar cerca de 629 mil dólares, y por las otras aproximadamente 3 millones 600 mil.

Por último, la baja en la recaudación por las exoneraciones en Construcción, fue de 651,7 mil dólares.

## 7. Síntesis de los resultados obtenidos

La tasa promedio de aporte fue para el año 2014 de 23,60%, correspondiendo la tasa más alta a la afiliación civil (31,73%), seguida de servicio doméstico (22,50%), construcción (22,26%), industria y comercio (20,87%) y rural (16,86%).

Si se analiza las mismas tasas para el año 2013, se puede apreciar que la tasa promedio fue de 23,56%, y la apertura por afiliación mostraba que para civil la tasa alcanzaba un 31,56%, para servicio doméstico un 22,50%, para construcción un 22,22%, para industria y comercio un 20,86%, y para rural un 17,02%.

De esta comparación surge un aumento de la tasa de aporte global entre el año 2014 y el año 2013 de 0,04 puntos porcentuales. En la apertura por afiliación, se observa que se produce un crecimiento de la tasa de industria y comercio de 0,01 puntos porcentuales, en civil se incrementa en 0,17 puntos, y en construcción aumenta un 0,04. La tasa de aporte del sector doméstico se mantiene invariada de un año a otro debido a la inexistencia de exoneraciones en dicho sector. La aportación rural en cambio, es la única que disminuye, haciéndolo en 0,16 puntos porcentuales.

En base a la estimación del valor punto de recaudación del año, si se decidiera variar en un punto la tasa legal de aporte personal, se podría esperar un aumento o reducción de más de 160 millones de dólares anuales. En cambio una variación de un punto de la tasa de aporte patronal tendría un impacto del entorno de 130 millones de dólares.

Las afiliaciones de mayor importancia en el valor punto de recaudación son industria y comercio, y civil. La primera superó los 101 millones de dólares anuales como valor punto de recaudación personal, y los 79 millones dólares anuales como valor punto patronal. En el caso de civil, el valor punto personal y patronal prácticamente coincide debido a la eliminación de las exoneraciones, y superó los 41 millones de dólares.

Cabe resaltar que la pérdida total de recaudación IVS como consecuencia de las exoneraciones, se estima en el entorno de los 169 millones de dólares anuales, principalmente asociada a la aportación de industria y comercio.

## 8. ANEXO – Discriminación de otras exoneraciones de Industria y Comercio

A continuación se presenta la información de las otras exoneraciones de Industria y Comercio con una mayor desagregación.

**Cuadro 10: Sector Industria y Comercio, otras exoneraciones, peso relativo de la masa salarial y la recaudación según actividades. Año 2014 en dólares y porcentajes.**

Actividades con otras exoneraciones de Industria y Comercio:	Masa Salarial U\$S	Peso en la masa salarial	Recaudación U\$S	Peso en la recaudación
Cooperativas	127,845,843	45.3%	20,674,791	45.1%
Asociaciones y Federaciones deportivas y las instituciones que las integran.	75,836,893	26.9%	11,497,340	25.1%
Contribuyentes de IVA mínimo (primer y segundo ejercicio)	36,354,310	12.9%	7,222,803	15.7%
Hogares de Ancianos sin fines de lucro.	13,274,074	4.7%	2,009,144	4.4%
Sociedades de Fomento Rural y Comis. Nal. de Fomento.	5,732,754	2.0%	871,481	1.9%
Con Emisión AM/FM	2,891,567	1.0%	454,029	1.0%
Restantes exoneraciones	20,163,962	7.1%	3,147,504	6.9%
<b>Total</b>	<b>282,099,403</b>	<b>100%</b>	<b>45,877,091</b>	<b>100%</b>

Los valores corrientes anuales se convirtieron en dólares usando el tipo de cambio interbancario vendedor promedio anual 2014 1USD = \$U 23,25.

**Cuadro 11: Punto de Recaudación en otras exoneraciones de Industria y Comercio en dólares. Año 2014**

Actividades con otras exoneraciones de Industria y Comercio:	Aporte	
	Personal	Patronal
Cooperativas	1,278,458	199,722
Asociaciones y Federaciones deportivas y las instituciones que las integran.	758,369	16,241
Contribuyentes de IVA mínimo (primer y segundo ejercicio)	363,543	235,954
Hogares de Ancianos sin fines de lucro.	132,741	2,404
Sociedades de Fomento Rural y Comis. Nal. de Fomento.	57,328	1,542
Con Emisión AM/FM	28,916	2,706
Restantes exoneraciones	201,640	16,387
<b>Total</b>	<b>2,820,994</b>	<b>474,957</b>

Los valores corrientes anuales se convirtieron en dólares usando el tipo de cambio interbancario vendedor promedio anual 2014 1USD = \$U 23,25.

**Cuadro 12: Importe recaudado e importe exonerado en otras exoneraciones de Industria y Comercio en dólares. Año 2014**

<b>Actividades con otras exoneraciones de Industria y Comercio:</b>	<b>Recaudación IVS</b>	<b>Exoneración patronal</b>
Cooperativas	20,674,791	8,090,523
Asociaciones y Federaciones deportivas y las instituciones que las integran.	11,497,340	5,565,961
Contribuyentes de IVA mínimo (primer y segundo ejercicio)	7,222,803	956,917
Hogares de Ancianos sin fines de lucro.	2,009,144	977,523
Sociedades de Fomento Rural y Comis. Nal. de Fomento.	871,481	418,389
Con Emisión AM/FM	454,029	196,574
Restantes exoneraciones	3,147,504	1,389,387
<b>Total</b>	<b>45,877,091</b>	<b>17,595,275</b>

Los valores corrientes anuales se convirtieron en dólares usando el tipo de cambio interbancario vendedor promedio anual 2014 1USD = \$U 23,25.

# **LA ECUACION DE EQUILIBRIO FINANCIERO**

Resultados para el período 2004 – 2014

Cra. Nadya Camerosano



## LA ECUACION DE EQUILIBRIO FINANCIERO Resultados para el período 2004 – 2014

Cra. Nadya Camerosano  
Asesoría Económica y Actuarial  
Setiembre 2015

### 1. Introducción

El análisis financiero del sistema de invalidez, vejez y sobrevivencia (I.V.S.), en el corto, mediano y largo plazo, se efectúa a través de la ecuación de equilibrio, la que permite visualizar la tendencia que tendrán las principales variables involucradas.

Los sistemas financieros tienen como objetivo la búsqueda del equilibrio global entre ingresos por aportes y egresos por prestaciones en un horizonte de tiempo predeterminado.

En un régimen técnico financiero de reparto puro o simple como el uruguayo, el equilibrio entre ingresos y egresos se logra en períodos muy breves.

Este equilibrio se obtiene en los hechos, mensualmente. No obstante, a los efectos del análisis se tomarán períodos anuales.

En la modalidad más simplificada, el equilibrio financiero se puede expresar en la siguiente ecuación:

$$\text{Ingresos} = \text{Egresos}$$

## 2. Egresos

A los efectos del presente análisis nos limitaremos al estudio de los riesgos IVS (invalidez, vejez y sobrevivencia) contributivos, por lo que excluirémos las pensiones no contributivas por vejez e invalidez.

Los egresos los podemos determinar teniendo en cuenta el número promedio de jubilaciones existentes y la jubilación promedio. Debemos tener en cuenta además, los egresos por los gastos de funcionamiento, los cuales los reflejaremos en un coeficiente de ajuste. Con este trabajaremos más adelante, por lo que nos limitaremos en este momento a expresar los egresos de acuerdo con la primera definición:

$$\text{Egresos} = \text{Número Promedio de Jubilados} \times \text{Jubilación Promedio}$$

En términos generales se entiende que el total de pasividades está dado por la suma de las jubilaciones más las pensiones. Sin embargo a los efectos de poder trabajar con elementos comparables, expresamos a las pensiones en unidades de jubilaciones. Esta definición mide a las pasividades totales en término de "jubilaciones equivalentes". Es decir que utilizaremos la siguiente definición:

$$\text{Jubilaciones equivalentes} = \text{N}^\circ \text{ de jubilaciones} + (\text{N}^\circ \text{ de pensiones} \times \text{Pensión promedio} / \text{Jubilación Promedio})$$

AÑO	Jubilaciones Pagas	Variación Acumulada (*)	Jubilaciones Equivalentes	Variación Acumulada (*)
2004	366,245		479,981	
2005	365,618	-0.17%	482,677	0.56%
2006	364,867	-0.38%	484,365	0.91%
2007	359,617	-1.81%	480,297	0.07%
2008	357,454	-2.40%	478,597	-0.29%
2009	362,120	-1.13%	484,309	0.90%
2010	378,767	3.42%	504,037	5.01%
2011	392,917	7.28%	521,020	8.55%
2012	405,210	10.64%	534,115	11.28%
2013	413,130	12.80%	542,487	13.02%
2014	421,317	15.04%	552,124	15.03%

Fuente: RING de Prestaciones

(\*) Cada año respecto al 2004

Nota: Las diferencias con publicaciones anteriores se deben a revisiones en los datos de las series

Mientras que las jubilaciones pagas hasta el año 2008, han tenido un comportamiento decreciente, las jubilaciones equivalentes se han mantenido variando en el entorno del 1%. Esta situación se ha revertido a partir del año 2009, seguramente por la entrada en vigencia de la ley 18.395 (Flexibilización de acceso a las jubilaciones), en donde tanto las jubilaciones pagas como las equivalentes han tenido un importante crecimiento con respecto al año base.



La diferencia en términos absolutos entre el número de jubilaciones pagas en el año 2014 con respecto al año 2004 es 55,072, lo que representa un incremento del 15.04%. Así mismo, las jubilaciones equivalentes crecieron con respecto al año 2004 en 72,142 lo que representa un incremento del 15.03%.

Por otra parte la jubilación equivalente promedio anual de 2014, se ubica en el entorno de los U\$S 7.500. En términos absolutos ha tenido un decrecimiento con respecto al año 2004 de U\$S 635 si el deflactor que utilizamos es el IMS, lo que en términos relativos nos está indicando un descenso del orden del 7.77%. En cambio, si utilizamos como deflactor al IPC, la jubilación promedio se ha incrementado en U\$ 2,250 lo que en términos relativos sería un aumento del 42.54% con respecto al año 2004.

<b>Pasividad Promedio Anual (*)</b>				
	<b>En términos de IMS</b>		<b>En términos de IPC</b>	
	<b>\$</b>	<b>U\$S</b>	<b>\$</b>	<b>U\$S</b>
2004	189,997	8,173	122,940	5,289
2005	188,028	8,089	126,258	5,431
2006	182,818	7,864	128,254	5,517
2007	178,517	7,679	131,314	5,649
2008	179,814	7,735	139,155	5,986
2009	180,010	7,744	149,284	6,422
2010	180,099	7,747	155,027	6,669
2011	174,985	7,527	157,337	6,768
2012	174,948	7,526	164,546	7,078
2013	177,031	7,616	170,876	7,351
2014	175,238	7,538	175,238	7,538

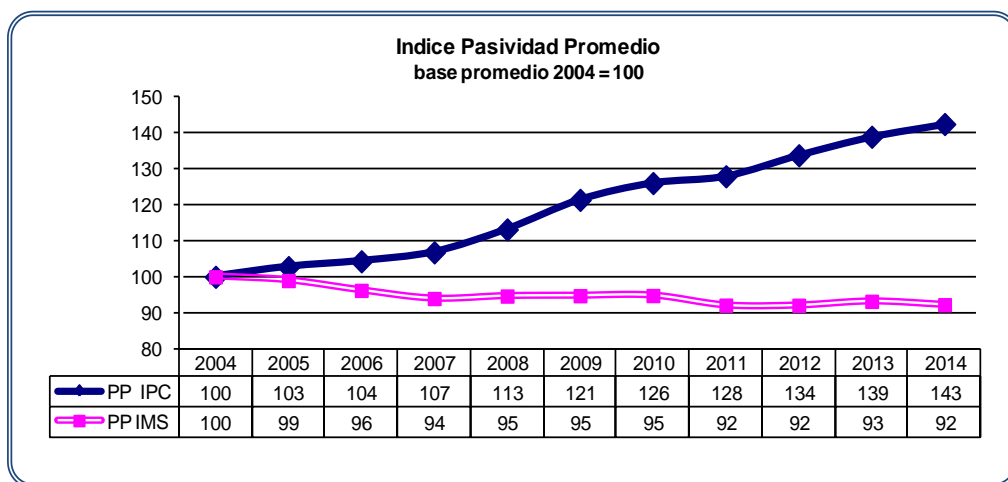
(\*) Valores Constantes. Base IPC, IMS promedio año 2014, expresados en dólares promedio año 2014  
tc= 23.25

Fuente: Informe de Ingresos y Egresos de Repartición Finanzas

Si bien la jubilación equivalente promedio anual en términos de salarios ha descendido, debido al momento en que se otorgan los aumentos<sup>1</sup> y a la entrada en vigencia de la ley 18.395 de Flexibilización de jubilaciones<sup>2</sup>, en términos de IPC en el mismo período han ganado poder adquisitivo. Si elaboramos un índice con estos comportamientos obtenemos:

<sup>1</sup> Hay que recordar que las pasividades se reajustan con el incremento de salarios del año anterior, por lo cual se presenta un desfase entre el crecimiento de las pasividades y el salario

<sup>2</sup> Índice de Revaluación Pasividad Promedio – Comentarios de Seguridad Social Nº 44



La pasividad promedio anual a precios constantes ha crecido un 42.5% y ha descendido en términos de salarios un 7.7%.

El comportamiento diferente de los índices mencionados, también se ve reflejado en los egresos por pago de pasividades. Es así que existe un crecimiento en los egresos por pago de pasividades del orden del 6% cuando los expresamos en términos de IMS, y un 64% si los expresamos en términos de IPC.

<b>Total Egresos I.V.S (*)</b>				
	<b>En términos de IMS</b>		<b>En términos de IPC</b>	
	\$ (**)	U\$S (**)	\$ (**)	U\$S (**)
2004	91,195	3,923	59,009	2,538
2005	90,757	3,904	60,942	2,622
2006	88,551	3,809	62,122	2,672
2007	85,741	3,688	63,069	2,713
2008	86,059	3,702	66,599	2,865
2009	87,180	3,750	72,299	3,110
2010	90,776	3,905	78,139	3,361
2011	91,170	3,922	81,975	3,526
2012	93,442	4,020	87,887	3,781
2013	96,037	4,131	92,698	3,988
2014	96,753	4,162	96,753	4,162

(\*) Valores Constantes. Base IPC, IMS promedio año 2014, expresados en dólares promedio año 2014 tc= 23.25

(\*\*) Expresado en millones

Fuente: Informe de Ingresos y Egresos de Repartición Finanzas

### 3. Ingresos

Los ingresos destinados al subsistema IVS provienen:

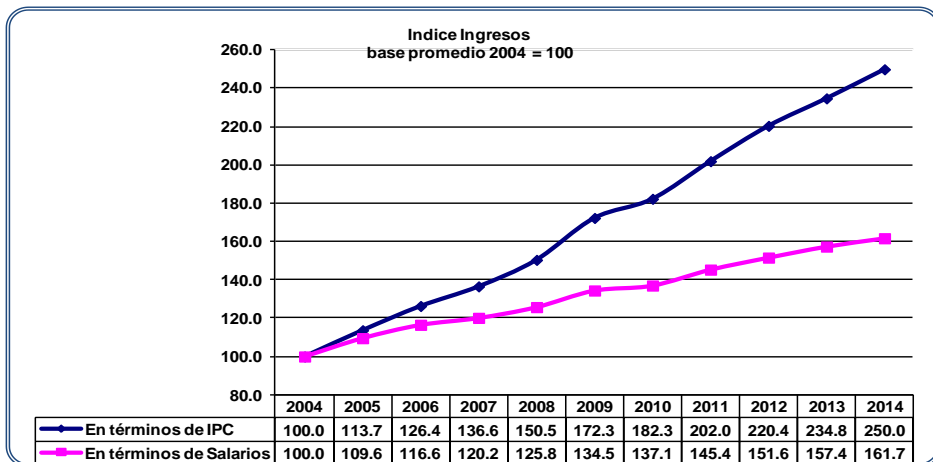
- De las contribuciones personales y patronales sobre la masa salarial
- De las contribuciones del Estado, que comprenden los ingresos provenientes de la afectación al organismo de diferentes impuestos y la Asistencia Financiera en caso de ser necesaria.

La suma de estos ingresos constituye el total de recursos disponibles para financiar el total de egresos de IVS.

A los efectos de comparar los ingresos provenientes de ambas fuentes, es necesario expresarlos en términos de una de ellas. Siendo los de mayor cuantía los provenientes de la masa salarial, es conveniente convertir las contribuciones estatales en términos de aportación sobre masa salarial. De esta forma, las variables determinantes de los ingresos se reducen a: la tasa de aporte (que incluye aportes personales, patronales y contribución del Estado), el sueldo medio anual de los cotizantes del subsistema y el número de activos cotizantes.

$$\text{Ingresos} = \text{Sueldo anual promedio} \times \text{número cotizantes} \times \text{tasa de aporte}$$

Al observar la evolución de los ingresos expresados en términos de IPC o en términos de salarios encontramos:



Al comparar los ingresos anuales en valores constantes del año 2014 respecto a los del año 2004, en términos de Índice de Precios al Consumo (IPC) observamos que han aumentado un 150%, y al expresarlos en términos de Salario (IMS) se han incrementado en un 61.7%.

Debido a la evolución diferente que han tenido estos deflatores, haremos el análisis de la evolución de los ingresos según en términos de qué deflactor utilizemos.

• En términos de IPC

AÑO	Cotizantes	Sueldo Promedio Anual (*)	Tasa de aporte	Ingresos (**)
		U\$S		U\$S (**)
2004	902,924	6,748	25.16%	1,533
2005	992,091	6,933	25.34%	1,743
2006	1,063,682	7,324	24.87%	1,937
2007	1,149,923	7,877	23.12%	2,094
2008	1,230,960	7,958	23.54%	2,306
2009	1,266,259	8,674	24.05%	2,642
2010	1,329,109	8,785	23.94%	2,795
2011	1,388,233	9,377	23.79%	3,096
2012	1,440,521	9,881	23.74%	3,379
2013	1,464,054	10,357	23.74%	3,599
2014	1,477,130	10,916	23.76%	3,832

(\*) Valores Constantes. Base IPC promedio año 2014, expresados en dólares promedio año 2014  
tc= 23.25

(\*\*) Expresado en millones

Nota: Las diferencias con publicaciones anteriores se deben a revisiones en los datos de las series rurales

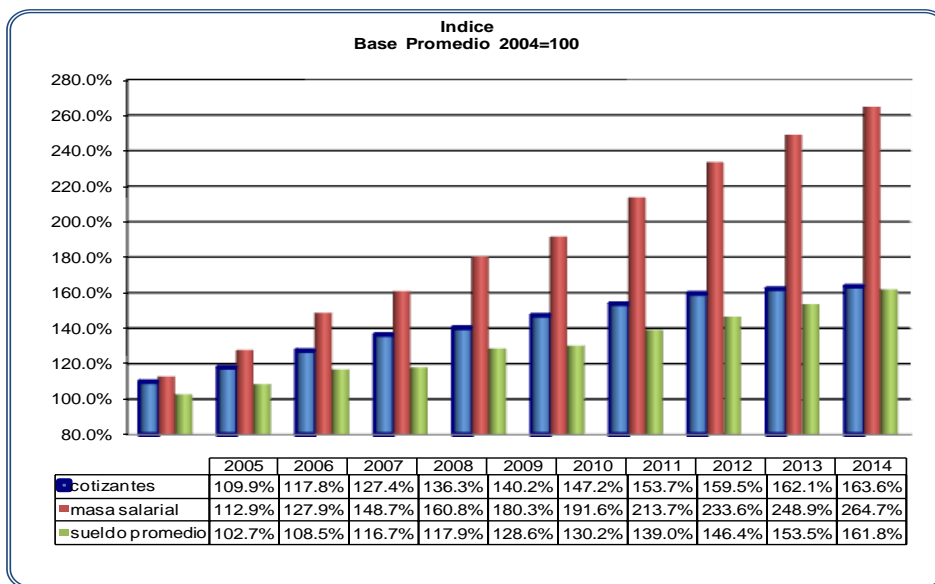
Fuente: Consolidado de Recaudación ATYR

Los ingresos del año 2014, en términos de IPC expresados en dólares promedio del año, han crecido en términos absolutos unos 2,300 millones de dólares. Este incremento, lo podemos atribuir por un lado a que los cotizantes se han incrementado en 63.6% respecto al año 2004, por otro al aumento del sueldo promedio de aportación del orden del 61.8%.

La consecuencia del comportamiento de estas variables se ha visto reflejado en el incremento de la masa salarial, que pasó de 6,092 millones de dólares en el año 2004 a 16,124 millones en el 2014. En términos relativos estamos hablando de un crecimiento del 164.7% de la masa salarial.

El mayor incremento de la masa salarial, con respecto a los ingresos, lo podemos atribuir a la disminución de la tasa promedio de aportación que en el año 2004 fue 25.16% y en el año 2014 fue de 23.76%

Si elaboramos un índice del comportamiento de estas variables obtenemos:



- **En términos de IMS**

AÑO	Cotizantes	Sueldo Promedio Anual (*)	Tasa de aporte	Ingresos (**)
		U\$S		U\$S (**)
2004	902,924	10,428	25.16%	2,369
2005	992,091	10,325	25.34%	2,596
2006	1,063,682	10,440	24.87%	2,761
2007	1,149,923	10,708	23.12%	2,847
2008	1,230,960	10,283	23.54%	2,980
2009	1,266,259	10,459	24.05%	3,185
2010	1,329,109	10,205	23.94%	3,247
2011	1,388,233	10,429	23.79%	3,444
2012	1,440,521	10,505	23.74%	3,592
2013	1,464,054	10,730	23.74%	3,729
2014	1,477,130	10,916	23.76%	3,832

(\*) Valores Constantes. Base IMS promedio año 2014, expresados en dólares promedio año 2014 tc= 23.25

(\*\*) Expresado en millones

Nota: Las diferencias con publicaciones anteriores se deben a revisiones en los datos de las series rurales

Fuente: Consolidado de Recaudación ATYR

Los ingresos del año 2014, en términos de IMS expresados en dólares promedio del año, han tenido un crecimiento del 61.7% con relación al año 2004, lo que en términos absolutos son unos 1,463 millones de dólares.

Este crecimiento lo podemos atribuir sobretodo al importante aumento de nuestros puestos cotizantes, el cual ha significado la captación de unos 574 mil puestos de trabajo en el periodo de referencia.

## 4. Tasa de Equilibrio y Relaciones Básicas

El equilibrio financiero para un sistema de reparto se obtiene cuando se igualan los Ingresos y los Egresos anuales.

$$a * S * N = P * p * z$$

Siendo:

a - Tasa de aportes

S - Sueldo medio anual de los cotizantes del subsistema

N - Número de puestos cotizantes

P - Número de pasividades

p - Monto de la pasividad promedio

z - Coeficiente de ajuste de egresos que corresponde a los gastos de funcionamiento

La ecuación anterior la podemos expresar de la siguiente manera:

$$p / S * z = a * N / P$$

Si a  $p/S$  y  $a/N/P$  las llamamos “c” y “r” respectivamente, obtenemos:

$$c * z = a * r \\ a = (c / r) * z$$

“c” es la relación económica de la ecuación, representando la proporción de la prestación promedio de pasividad (incluye jubilaciones y pensiones) respecto del salario promedio de cotizantes.

“r” es la relación demográfica de la ecuación que representa la relación entre el número de activos cotizantes y el número de pasivos.

A partir de la entrada en vigencia de la Ley 16.713, el Banco de Previsión Social actúa como agente de retención de los aportes para el régimen de jubilación por ahorro individual obligatorio. Recauda esos aportes y los debe transferir a las AFAP.

Esto nos lleva a replantear la ecuación de equilibrio. Por un lado tenemos la recaudación total, la cual desde la vigencia de la ley incluye las transferencias a las AFAP, y por otro debemos sumarle a los egresos la parte de recaudación que debemos transferir.

$$a * S * N = P * p * z + TRA$$

Siendo TRA = Transferencias AFAP

Veamos la evolución de estas relaciones para el período considerado.

AÑO	RELACION ACTIVO/ PASIVO	RELACION PASIV/ SALARIO	TASA DE EQUILIBRIO
2004	1.88	78.4%	47.11%
2005	2.06	78.3%	43.35%
2006	2.20	75.3%	39.37%
2007	2.39	71.7%	34.83%
2008	2.57	75.2%	34.50%
2009	2.61	74.0%	33.66%
2010	2.64	75.9%	34.79%
2011	2.66	72.2%	33.42%
2012	2.70	71.6%	32.95%
2013	2.70	71.0%	32.86%
2014	2.68	69.1%	31.67%

Nota: Las diferencias con publicaciones anteriores se deben a revisiones en los datos de las series rurales

La relación *activo/pasivo*, tiene un comportamiento creciente desde el año 2004 al 2013, disminuyendo levemente en el año 2014. La evolución reflejada en el período se puede explicar fundamentalmente por el importante crecimiento de los puestos cotizantes.

La relación *pasividad/salario* surge de la comparación entre el monto de la jubilación equivalente promedio, y el sueldo promedio de los activos cotizantes. La variación de esta relación se debe a la evolución que han tenido la pasividad y el salario promedio en el período considerado.

Es importante destacar que esta variable mide la relación entre la pasividad y el salario “promedio” de aporte al BPS, no es la tasa de reemplazo legal vigente.

La *tasa de equilibrio* es aquella que, aplicada sobre la masa salarial, permite igualar los ingresos y egresos anuales del sistema. Es decir, es la tasa que se debería aportar si el sistema se autofinanciara. Si bien la Tasa de Equilibrio está en continuo decrecimiento desde el año 2004 al 2009, pasando del 47.11% al 33.66%, tiene un pequeño crecimiento en el año 2010, ubicándose en 34.79%. Este incremento en la tasa lo podemos atribuir al mayor crecimiento de los egresos que los ingresos en el año. No debemos olvidarnos que, si bien es muy importante el crecimiento de los puestos cotizantes, no menos importante es la entrada en vigencia la ley 18.395 (Flexibilización de las Jubilaciones), la cual ha hecho que aumentaran significativamente las altas de pasividades.

A partir del año 2010 la tasa de equilibrio ha descendido, hasta alcanzar su nivel actual de 31.67%. El nivel actual de la tasa, se puede atribuir a que en el 2014 los ingresos han tenido un mayor crecimiento que los egresos.

Sobre esta tasa es donde la ley 16.713 hace sentir su influencia, como consecuencia de las transferencias. Si la calculamos bajo el supuesto de la no existencia de transferencias, llegamos a:

AÑO	Tasa de Equilibrio Sin Transferencias	Tasa de Equilibrio Con Transferencias
2004	42.08%	47.11%
2005	38.43%	43.35%
2006	34.45%	39.37%
2007	30.05%	34.83%
2008	29.38%	34.50%
2009	28.31%	33.66%
2010	29.22%	34.79%
2011	27.69%	33.42%
2012	26.98%	32.95%
2013	26.75%	32.86%
2014	25.45%	31.67%

Como consecuencia de la consideración dentro de los egresos de las transferencias a las AFAP, tenemos la siguiente ecuación:

$$\text{Masa salarial} * \text{tasa de aporte} = \text{Egresos por prestaciones} + \text{Transf. AFAP}$$

De donde:

$$\text{Tasa de aporte} = \frac{\text{Egresos por prestaciones} + \text{Transf. AFAP}}{\text{Masa Salarial}}$$

Pero como ya dijimos, en el régimen uruguayo existen las contribuciones de los afiliados activos, los impuestos afectados y la asistencia financiera del Estado que cubre los déficits existentes. Si desagregamos todos estos conceptos en función de la masa salarial llegamos a:

	Tasa de Equilibrio (*)	Tasa de Aportación Promedio (*)	Impuestos Afectados (*)	Asistencia del Estado (*)
2004	47.11%	25.16%	11.35%	10.60%
2005	43.35%	25.34%	10.95%	7.05%
2006	39.37%	24.87%	10.47%	4.03%
2007	34.83%	23.12%	10.07%	1.64%
2008	34.50%	23.54%	10.96%	0.00%
2009	33.66%	24.05%	9.61%	0.00%
2010	34.79%	23.94%	9.87%	0.98%
2011	33.42%	23.79%	9.25%	0.39%
2012	32.95%	23.74%	8.92%	0.29%
2013	32.86%	23.74%	8.62%	0.50%
2014	31.67%	23.76%	7.80%	0.10%

(\*) Expresada en porcentaje de la masa salarial



La tasa de aportación promedio de los afiliados alcanzó en el año 2004 al 25.16% sobre la masa salarial, el excedente de la tasa de equilibrio sobre la tasa de aportación estuvo constituido por los impuestos afectados, 11.35%, y la asistencia financiera, 10.6%, expresados como porcentajes de la masa salarial.

La evolución de esta tasa depende de las distintas tasas de aporte patronal y distintas exoneraciones que existieron en el período.

En el año 2014 la tasa de aportación promedio varió levemente con respecto al año 2013 ubicándose en 23.76%.

Los impuestos afectados, que en el año 2004 representaban el 11.35% de la masa salarial, presentan una evolución en general decreciente (excepto en los años 2008 y 2010), llegando al entorno del 7.8% de la masa salarial en el 2014.

El aumento sostenido de la recaudación y de los impuestos afectados al organismo desde el año 2004, debido al importante crecimiento de los puestos cotizantes y al aumento en la recaudación del IVA y de los nuevos impuestos afectados al organismo, motiva la disminución paulatina de la Asistencia Financiera en el período estudiado. Esto llevó a que en los años 2008 y 2009, no sólo no se precisara Asistencia, sino que hubo un superávit financiero.

Desde el año 2010, volvió ser necesaria la Asistencia Financiera, seguramente debido al importante crecimiento de los egresos por la entrada en vigencia de la ley 18.395 de Flexibilización de las Jubilaciones.

En el año 2014 disminuyó la Asistencia Financiera, lo cual podría explicarse por la entrada en vigencia en ese año de la ley 19.162 de Revocación de Opciones AFAP, la cual ocasionó que hubieran transferencias monetarias significativas de las AFAP hacia BPS como consecuencia de las revocaciones. Es de esperar que en los sucesivos años estas transferencias disminuyan, y que, además, los egresos de BPS aumenten, debido a que las revocaciones realizadas por los afiliados implican mayores desembolsos en prestaciones IVS.

## 5. Análisis de la Estructura Financiera

La doctrina en materia de financiación de la Seguridad Social analiza, además del sistema financiero, el concepto de estructura financiera o fuentes de financiamiento.

La estructura de las fuentes de financiamiento de un sistema de Seguridad Social se basa en el origen de sus recursos y en la dimensión de esas distintas fuentes.

En el caso uruguayo los recursos provienen: de los aportes personales, de los aportes patronales, de los impuestos afectados al organismo y la asistencia financiera del Estado.

### 5.1 Composición de los ingresos

Para poder apreciar la dimensión y la estructura de estos recursos, partiremos de la siguiente relación simple de ingresos, la cual iremos desagregando.

Según el *concepto* de los ingresos podemos dividirlos en Ingresos por contribuciones de los cotizantes activos, e Ingresos por Contribuciones del Estado.

$$I = IC + CE$$

Donde:

- I = Ingreso Total
- IC = Ingresos por contribuciones de activos
- CE = Contribuciones del Estado

Esta relación puede ser visualizada para el año 2014 en el siguiente cuadro:

Ingresos 2014 (**) - según concepto		
	u\$s (*)	
Ingresos por contribuciones	3,831.79	75.04%
Contribuciones del Estado	1,274.38	24.96%
<b>Total</b>	<b>5,106.17</b>	<b>100%</b>

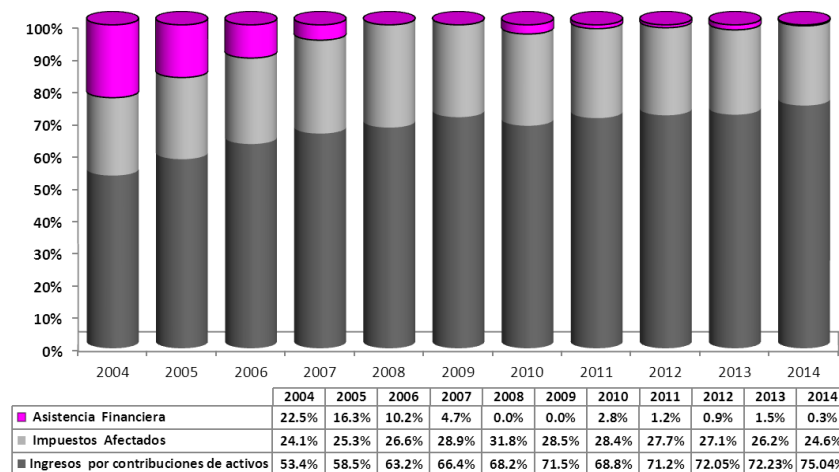
(\*) TC Interbancario Vendedor promedio año 2014 = 23.25

(\*\*) Expresado en millones de dólares

Fuente: Consolidado Recaudación ATYR

El total de ingresos necesarios para obtener el equilibrio en el año 2014 asciende a 5,106.17 millones de dólares. Esta suma es la que cubre los egresos para las prestaciones IVS contributivas, los gastos de administración del organismo y las transferencias a las AFAP.

El 75.04% de esos ingresos provienen de las contribuciones efectuadas por los cotizantes activos y el 24.96% corresponde a las Contribuciones del estado. Estas últimas comprenden a los Impuestos afectados y a la Asistencia Financiera.



Bajo tal óptica, al considerar la evolución - 2004 al 2014- de la proporción de dicha relación, se puede afirmar la existencia de un incremento sostenido de la participación de los recursos provenientes de las contribuciones directas de los afiliados en detrimento de

las Contribuciones del Estado (Impuestos afectados y Asistencia Financiera). Esta última, la cual representa el déficit del sistema IVS, que en el año 2004 rondaba el 22% de nuestros ingresos, ha ido decreciendo hasta no necesitar de ella por dos años consecutivos (2008 y 2009). En el año 2014, la Asistencia Financiera disminuyó con respecto al 2013, representando el 0.3% de los ingresos. Esta disminución podría deberse, en parte, a las transferencias recibidas de las AFAP por la ley 19.162, como se explicó anteriormente.

Las contribuciones totales efectuadas por los activos cotizantes las podemos dividir según el *destino* de las mismas; por un lado tenemos las que serán afectadas al régimen solidario, y por otro las que se destinarán al régimen de ahorro.

Ingresos (**) por Contribuciones 2014 - Según destino		
	U\$S (*)	
Régimen Solidario	2,829.03	73.83%
Régimen Ahorro	1,002.75	26.17%
<b>TOTAL</b>	<b>3,831.79</b>	<b>100.00%</b>

(\*) TC Interbancario Vendedor promedio año 2014 = 23.25

(\*\*) Expresado en millones de dólares

Fuente: Consolidado Recaudación ATYR y Gerencia de distribución y Rezagos

Se puede apreciar que del 75.04% que ingresa al BPS por concepto de contribuciones de activos, el 73.83% quedó en el Organismo en el año 2014 y el 26.17% fue transferido a las AFAP en concepto de aportes al sistema de ahorro.

No obstante lo expuesto, para considerar desde un punto de vista global la importancia relativa de las contribuciones del estado, es preciso considerar exclusivamente los aportes de los afiliados activos con destino al régimen solidario, tal como se expresa en el siguiente cuadro.

<b>Ingresos (**) del BPS 2014 - según concepto</b>		
U\$S (*)		
Contribuciones del Régimen Solidario	2,829.03	68.94%
Contribuciones Estatales		
Por impuestos	1,258.19	30.66%
Por Asistencia Financiera	16.19	0.39%
<b>TOTAL</b>	<b>4,103.42</b>	<b>100.00%</b>

(\*) TC Interbancario Vendedor promedio año 2014 = 23.25

(\*\*) Expresado en millones de dólares

Fuente: Consolidado Recaudación ATYR, Informe de Ingresos y Egresos  
 Repartición Finanzas

Al tener en cuenta el destino de los ingresos, hace que la estructura de éstos se modifique. Las contribuciones de activos varían en 1,002.75 millones de dólares, que son las transferencias a las AFAP del período considerado. Esto representa una baja del 26.17% en las contribuciones totales de los activos, que ascienden a 2,829.03 millones de dólares.

## 5.2 Desagregación de las contribuciones de afiliados y del Estado

Desagregaremos ahora, los ingresos por contribuciones de activos y las contribuciones del Estado según el concepto que incluyen las mismas. Por lo que podemos plantear la siguiente relación:

$$IC = AE + AP$$

Donde:

- IC = Ingresos por contribuciones de activos
- AE = Aporte patronal general
- AP = Aporte personal

El régimen general de aportación al B.P.S. está constituido por contribuciones patronales y personales sobre la nómina de salarios (reales y fictos).

Es interesante plantear la desagregación de estos conceptos, a los efectos de poder visualizar la importancia relativa de cada uno de ellos. En el siguiente cuadro se expresan los valores correspondientes al ejercicio 2014.

<b>Ingresos (**) por Contribuciones 2014 - según concepto</b>		
	U\$S (*)	
Aporte Personal	2,418.72	63.12%
Aporte Patronal	1,413.07	36.88%
<b>Total</b>	<b>3,831.79</b>	

(\*) TC Interbancario Vendedor promedio año 2014 = 23.25

(\*\*) Expresado en millones de dólares

Fuente: Consolidado Recaudación ATYR, Informe de Ingresos y Egresos  
 Repartición Finanzas

El régimen general establece una tasa patronal del 7.5%, así como una tasa de aporte personal del 15% sobre la masa salarial. Se puede apreciar que el sistema se financia con una aportación personal, superior a la patronal, que en términos generales alcanza al 63% del total.

Si consideramos los aportes exclusivos al régimen solidario, deduciendo del aporte personal que figura en el cuadro anterior, las transferencias a las AFAP del período, obtenemos:

<b>Ingresos (**) por Contribuciones al Régimen Solidario 2014 - según concepto</b>		
	U\$S (*)	
Aporte Personal	1,415.97	50.05%
Aporte Patronal	1,413.07	49.95%
<b>Total</b>	<b>2,829.03</b>	

(\*) TC Interbancario Vendedor promedio año 2014 = 23.25

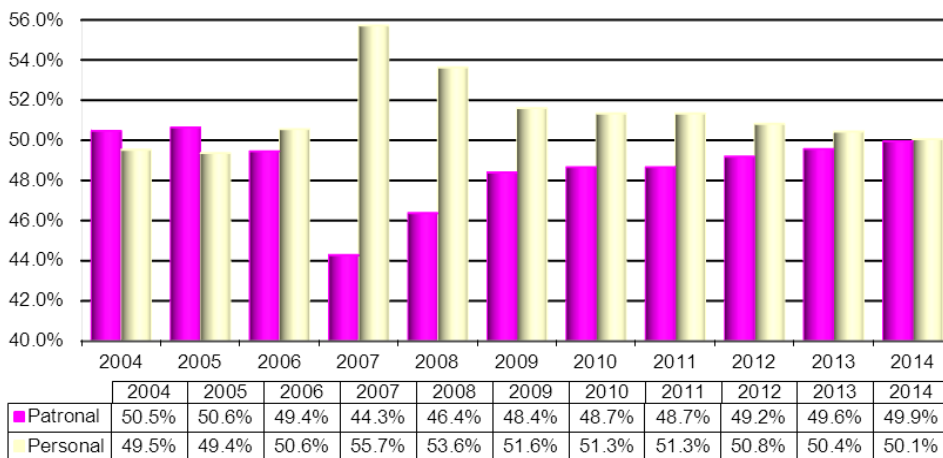
(\*\*) Expresado en millones de dólares

Fuente: Consolidado Recaudación ATYR, Informe de Ingresos y Egresos Repartición  
 Finanzas

El aporte patronal representa el 49.95% de los ingresos por contribuciones y el aporte personal se ha ubicado en el 50.05% del total.

Si consideramos la evolución de la estructura de estos ingresos apreciaremos que:

**Ingresos por contribuciones Regimen Solidario  
 s/ concepto**



Hasta el año 2006, los ingresos por contribuciones se encontraban en el entorno del 50% correspondiente aporte patronal y el 50% restante al aporte personal. En julio de 2007 entra en vigencia la ley de reforma tributaria (Nº 18.083) la cual, en términos generales, derogó todas las exoneraciones y reducciones de aportes patronales, pero bajó la tasa de aporte patronal del 12.5% al 7.5%. En ese año el 44.3% de los ingresos por contribuciones correspondieron al aporte patronal, y el 55.7% por aporte personal. Esto, en mayor parte, lo podemos atribuir al descenso en la tasa de aportación, ya que el efecto de la eliminación de las exoneraciones no fue en forma inmediata.

A partir del año 2008, se observa un incremento en la estructura de ingresos de los aportes patronales, efecto que podemos atribuir a la plena vigencia de la eliminación de las exoneraciones.

## 6. Conclusiones

El equilibrio financiero para un sistema de reparto se obtiene cuando se igualan los Ingresos y los Egresos anuales. El presente estudio se ha realizado a través del análisis de la ecuación de equilibrio del sistema, expresada esta como: la relación demográfica, la relación económica y la tasa de equilibrio.

La relación demográfica se expresa a través del cociente *activo/pasivo*, y tiene un comportamiento creciente desde el año 2004 al 2014. Es así que el coeficiente de dependencia del sistema ha pasado de 1.88 activos que efectúan aportes por cada persona que recibe una prestación en el año 2004, a 2.68 en el año 2014. Este nivel al que ha llegado el ratio, se debe fundamentalmente al crecimiento nunca antes registrado de los puestos activos cotizantes, los cuales han tenido un incremento del 63.6% en este período 2004 – 2014, lo que representó la captación de 574 mil nuevos puestos cotizantes.

Por otro lado, la relación económica expresada a través del cociente *pasividad/salario*, en el período 2004 – 2014, tiene un comportamiento oscilante, atribuible a que las pasividades

se reajustan con el incremento de salarios del año anterior, por lo cual se presenta un desfase entre el crecimiento de las pasividades y el salario.

La *tasa de equilibrio*, la cual definimos como aquella que aplicada sobre la masa salarial permite igualar los ingresos y egresos anuales del sistema, ha tenido un comportamiento decreciente siendo en el año 2004 igual al 47.11% de la masa salarial llegando a 31.67% en el año 2014.

La importancia de este comportamiento radica en cómo afecta esto a la Asistencia Financiera que recibe el organismo para poder hacer frente a sus obligaciones.

La entrada en vigencia de la ley 18.395 de Flexibilización de acceso a las Jubilaciones, ha impactado en las altas de jubilaciones, las cuales han incrementado significativamente.

Si bien en el período se ha dado un aumento sostenido de la recaudación por contribuciones y de los impuestos afectados, los egresos han crecido más que los ingresos, por lo cual se ha necesitado de Asistencia Financiera. De todas formas, se debe destacar que la Asistencia Financiera recibida se encuentra en niveles mínimos históricos.

Desde el punto de vista de la estructura financiera, se puede afirmar que se ha dado un incremento sostenido de las contribuciones directas de los afiliados en detrimento de la participación de los recursos provenientes de las Contribuciones del Estado (Impuestos Afectados y Asistencia Financiera)

Se puede apreciar, en el período estudiado, que del ingreso al BPS por concepto de contribuciones de activos, el 73.83% quedó en el organismo y el 26.17% fue transferido a las AFAP, en concepto de aportes al sistema de ahorro. Es decir que en el sistema mixto es prevalente el sistema de reparto.

Impreso en el Centro de Impresiones de B.P.S.  
Encuadernado en Imprenta de B.P.S.  
SETIEMBRE 2015