

***Comentarios de Seguridad Social N° 23***

***Abril- Junio***

***2009***

**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 por finalidad facilitar su identificación, búsqueda y visualización.



<b>ESTIMACIÓN DE LAS TASAS DE MORTALIDAD FUTURAS PARA SU APLICACIÓN EN LAS PROYECCIONES FINANCIERAS DEL RÉGIMEN PREVISIONAL. Cr. Luis Camacho</b> .....	<b>9</b>
1. Introducción .....	11
2. Metodología e Hipótesis generales .....	11
3. Resultados de la proyección .....	14
Mejoras de las Tasas de Mortalidad .....	14
Evolución de las tasas de mortalidad .....	16
Evolución de las esperanzas de vida (sin mejoras después del año indicado).....	16
Probabilidades de sobrevivencia .....	18
Esperanzas de vida por generaciones .....	19
Diferencias entre esperanzas de vida con y sin mejoras de la mortalidad .....	20
4. Un breve análisis de la incidencia de la longevidad en los sistemas previsionales .....	22
5. Consideraciones Finales .....	24
<b>SERVICIOS DE CUIDADOS DOMICILIARIOS A LOS ADULTOS MAYORES. Una perspectiva desde el Sistema de seguridad Social. Estudio de Gasto de los Hogares en estos cuidados. Soc. Leticia Pugliese</b> .....	<b>27</b>
1. Categorías analizadas .....	30
2. Análisis .....	31
3. Resumen y consideraciones .....	47
<b>BRECHA DE GÉNERO EN LA CONCILIACIÓN DE LA VIDA FAMILIAR Y LABORAL: EL MODELO URUGUAYO. Soc. Silvia Santos</b> .....	<b>51</b>
Introducción .....	53
1. Participación en el Mercado Laboral y cantidad de horas dedicadas al mismo: cómo inciden los hijos. ....	54
1.1. Participación en el mercado de trabajo y presencia de niños en el hogar. ....	54
1.2. Tasas de ocupación de hombres y mujeres según cantidad de niños en el hogar.....	56
1.3. Tiempo invertido en el trabajo remunerado y cantidad de niños en el hogar.....	57
2. La organización del empleo al interior de las parejas. ....	57
2.1. La organización del empleo al interior de las parejas frente a la presencia de niños. ....	58
3. Resumen y Conclusiones.....	60
Referencias bibliográficas .....	61
<b>TASAS DE APORTACIÓN PERSONALES Y PATRONALES AL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL. Un análisis comparado a nivel de regiones. Ec Martín Naranja Sotelo</b> .....	<b>63</b>
1 - Introducción.....	65
2 - Análisis empírico .....	66
2.1 - América del Sur .....	66
2.2 - América del Norte, Central y el Caribe .....	67
2.3 - Europa .....	68
2.4 - Asia y Oceanía .....	70
2.5 - África .....	72
3 - Conclusiones.....	74

## **URUGUAY: HACIA UNA NUEVA MATRIZ DE PROTECCION SOCIAL.**

<i>Ec. Gabriel Lagomarsino</i> .....	<b>75</b>
1. Resumen .....	77
2. Panorama de la seguridad social en Uruguay .....	78
Contexto: algunos indicadores económicos-sociales .....	78
Panorama institucional de la seguridad social .....	82
3. Hacia una nueva matriz de Protección Social .....	85
Instrumentos contra la pobreza: Sistema de transferencias de ingresos .....	86
Flexibilización del régimen de jubilaciones y de pensiones a la vejez .....	89
La reforma del seguro de salud .....	90
Adecuación del Seguro de paro .....	92
Reforma Tributaria: Mayor equidad y ampliación del Monotributo .....	94
Otras acciones tendientes a la inclusión y ampliación de la cobertura .....	97
4. Conclusiones .....	98
5. Bibliografía.....	102

## **UN MODELO HEURISTICO PARA CALCULAR LA TASA DE INTERES TECNICO DE CORTE ASOCIADA A UN SISTEMA DE CAPITALIZACION PARCIAL. Cr. Luis Camacho .....**

1. Introduccion .....	105
2. Supuestos basicos .....	106
3. Ecuacion de equivalencia de una cohorte homogénea para un regimen de financiacion individual.....	106
3.1 Valor actual de las cotizaciones .....	106
3.2 Valor actual de las prestaciones.....	107
3.3 Tasa de aporte de equilibrio individual .....	107
4. Tasas de contribuciones de un miembro de una cohorte homogénea para un sistema de reparto .....	110
5. Tasas de contribuciones de un miembro de una cohorte homogénea para un sistema de capitalizacion completa .....	112
6. Diferentes grados de capitalizacion parcial.....	113
6.1 El grado de capitalización de una colectividad abierta de riesgos .....	113
6.2 El grado de capitalización para el sistema cerrado.....	114
7. Definicion de la tasa interes tecnico de corte para integrantes de un regimen de capitalizacion parcial .....	115
8. Desarrollo de las formulas para el calculo de la tasa interes tecnico de corte.....	116
8.1. Planteo General.....	116
8.2. Utilización de un Algoritmo para el cálculo de la tasa de corte .....	118
8.3. Formulaciones simples para la tasa interés de corte .....	120
9. Conclusiones .....	123
ANEXO .....	125
<i>VARIABLES QUE INCIDEN EN EL EQUILIBRIO FINANCIERO INDIVIDUAL</i> .....	125
1) Edad Central de Cotización (ECC).....	125
2) Tiempo Medio de Cotización (TMC).....	125
3) Sueldo Medio de Cotización (SMC) .....	125
4) Valor Actual de las Cotizaciones .....	126
5) Edad Central de Jubilación (ECJ) .....	126
6) Tiempo Medio de Jubilación (TMJ) .....	126
7) Sueldo Medio Básico Jubilatorio (SMBJ) .....	127
8) Valor Actual de las Jubilaciones.....	127

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

<b>Año 2008. Ec. Clara Pereira</b> .....	<b>129</b>
1. Forma de cálculo e información utilizada .....	132
2. Recaudación, masa salarial y tasa promedio de aportación.....	133
3. Recaudación por punto de los impuestos afectados al BPS.....	134
4. Recaudación por punto del aporte jubilatorio .....	134
4.1 Valor punto global.....	134
4.2 Valor punto en Industria y Comercio .....	135
5. Comparativo 2006-2008 .....	138
6. Pérdida de recaudación por exoneraciones.....	139

7. Síntesis de los resultados obtenidos .....	140
ANEXO .....	142
<i>EXONERACIONES EN LAS TASAS DE APORTACIÓN PATRONAL 1995 – 2007</i> .....	142
Sector Público.....	142
Sector Privado .....	142
<b>LOS SERVICIOS DE CUIDADO PARA NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES RELATIVOS</b>	
<b>A LA EDUCACIÓN, EN EL URUGUAY. Soc. Silvia Santos</b> .....	147
1. Fundamentos.....	149
2. Objetivo .....	149
3. Consideraciones teóricas y algunos datos estadísticos.....	150
4. La oferta de servicios de educación infantil y adolescente.....	153
4.1 Los servicios de educación infantil .....	153
4.1.1 <i>La atención educativa a niños de 0 a 5 años</i> .....	154
4.1.1.1 La oferta de servicios de educación inicial pública (Administrados por CEP) .....	156
4.1.1.2 La oferta de servicios de educación inicial privada (Supervisados por CEP).....	157
4.1.1.3 Los centros de educación inicial privados. (Regulados por MEC) .....	159
4.1.1.4 Plan CAIF y proyecto Nuestros Niños .....	161
4.1.1.5 Cobertura de los servicios de educación inicial y guarderías.....	163
4.2. La educación primaria .....	167
4.2.1 La oferta pública de la educación primaria.....	168
4.2.2 La oferta privada de la educación primaria .....	173
4.2.3. Extensión de la jornada escolar .....	174
4.2.4. Educación especial.....	175
4.3 La educación media .....	177
4.3.1 Cobertura de los servicios educativos de educación media.....	178
5. Conclusiones.....	180
ANEXO ESTADÍSTICO .....	184
6.Referencias bibliográficas .....	189





**ESTIMACIÓN DE LAS TASAS DE  
MORTALIDAD FUTURAS PARA  
SU APLICACIÓN EN LAS  
PROYECCIONES FINANCIERAS  
DEL RÉGIMEN PREVISIONAL**

Cr. Luis Camacho

---



## **ESTIMACIÓN DE LAS TASAS DE MORTALIDAD FUTURAS PARA SU APLICACIÓN EN LAS PROYECCIONES FINANCIERAS DEL RÉGIMEN PREVISIONAL**

### **1 . Introducción**

Uno de los problemas fundamentales en el análisis financiero de los sistemas de protección de los riesgos de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia , es el de visualizar la evolución en el medio y largo plazo de sus variables más significativas con el objeto de evaluar los posibles desequilibrios futuros.

La utilización de proyecciones para estudiar la evolución de los fenómenos, si bien es la metodología propia de los sistemas financiados por reparto, también permite otras aplicaciones: conocer la evolución de las variables demográficas relacionadas con la gestión de una cartera de valores o con la realización de presupuestos plurianuales.

Tales proyecciones elaboradas a partir de cierta información base tratan ciertas variables y en particular a la mortalidad en términos aleatorios modelizando distintas probabilidades de que en algunos casos son contrastadas mediante ajustes estadísticos.

La perspectiva de una vida más larga se considera un cambio positivo para las personas y un logro social considerable, aunque a menudo genera inquietud su repercusión en el gasto público asignado a la asistencia de las personas mayores. A su vez, el aumento de la población de edad avanzada depende de las hipótesis de cómo evolucionará a largo plazo la mortalidad actual. Por lo tanto, la proyección de la mortalidad se convierte en un elemento crucial de cualquier proyección de la población específica.

Medir la incidencia de la mortalidad en un colectivo requiere elaborar una multiplicidad de tablas de mortalidad, cada una de las cuales puede ser asociada a cada uno de los años comprendidos en el período de análisis.

En tal contexto, el tiempo resulta un elemento determinante, por lo que si se realizan proyecciones con un horizonte de largo plazo, necesariamente se debería proyectar la mortalidad también para ese período. A continuación, se plantea el procedimiento seguido para proyectar la mortalidad, y su aplicación para el sistema previsional uruguayo para el período 2010-2100.

### **2. Metodología e Hipótesis generales.**

Se destaca que para las proyecciones se tomó como base la información resultante de las proyecciones quinquenales de CELADE hasta el año 2050 y de las aperturas de la tabla de mortalidad utilizadas para la confección de los coeficientes de rentas vitalicias del régimen de ahorro individual.

Corresponde establecer que en el caso de las defunciones, si la tabla de mortalidad es el instrumento por excelencia que nos permite estudiar los fallecimientos por sexo y edad, proyectar la mortalidad no es otra cosa que estimar una tabla de mortalidad en un período futuro concreto.

Para lograr ese objetivo se han cubierto las siguientes etapas:

**1) Estudio de la experiencia presente y pasada de la mortalidad según la población sujeta a consideración.**

En este sentido el análisis se basa en la tabla de mortalidad por edad simple y sexo utilizada para la confección de los coeficientes de rentas vitalicias del régimen de ahorro individual, las cuales fueron confeccionadas a partir de información proporcionada por el Instituto Nacional de Estadísticas.

Esa tabla fue ajustada descartando las tasas de mortalidad para edades superiores a los 100 años y ajustando la tasas a partir de los 80 años de edad de forma de que se verificase la esperanza de vida estimada por el INE para el año 2007 y limitando la probabilidad de sobrevivencia a los 99 años de tal forma que aplicada a la población correspondiente se aproximase al número de adultos mayores a esa edad de nuestro país.

Por otra parte, a partir de la información quinquenal que figura en las publicaciones de CEPAL sobre la evolución de las tasas de mortalidad desde el año 1950, se elaboró el siguiente cuadro:

**TASAS ANUALES MEDIAS DE MEJORA DE MORTALIDAD**

HOMBRES

EDADES	1950-2005	1970-2005	1990-2005
MENOS 15	1.7%	2.2%	2.8%
15-64	1.0%	1.1%	1.8%
MAYORES 64	0.5%	0.7%	1.0%

**TASAS ANUALES MEDIAS DE MEJORA DE MORTALIDAD**

MUJERES

EDADES	1950-2005	1970-2005	1990-2005
MENOS 15	1.9%	2.4%	2.2%
15-64	1.4%	1.6%	1.9%
MAYORES 64	1.0%	1.3%	1.4%

En los últimos años, las tasas de mejora de la mortalidad femenina han sido menores excepto para las personas mayores de 64 años, situación que se espera se revierta en el futuro. Esa característica explica por qué se ha aumentado la brecha entre las esperanzas de vida de hombres y mujeres. No obstante, en los últimos años esta brecha disminuye, tendencia que es de esperar se mantenga por

lo que las mejoras de la mortalidad para las mujeres mayores de 64 años no superará a las de los hombres.

**2) En la segunda etapa se aplicó un modelo matemático que permitió proyectar la esperanza de vida por sexo para el largo plazo.**

El modelo se basa en funciones que permiten hallar los valores intermedios de las esperanzas de vida, entre la proporcionada por la última tabla conocida y una máxima teórica, acorde con el valor final esperado para la variable.

Se operó con funciones logits basadas en la siguiente expresión:

$$\text{Logit}(e_t) = LN[(e_{\max} - e_t) / (e_t - e_{\min})]$$

Donde “ $e_t$ ” son las esperanzas de vida computadas como base del análisis. Se han estimado los valores para  $e_{\max}$ , y se han fijado mediante aproximaciones sucesivas, los valores para  $e_{\min}$  que proporcionan los mejores ajustes según las regresiones que se plantean en la etapa siguiente.

**3) En la tercer etapa se construyó un modelo de regresión lineal en el que los logits aparecen como variables endógenas y el tiempo medido en años como variable exógena.**

Los resultados de la estimación permiten afirmar que existe una adecuada representación de los datos base, ya que los coeficientes de ajuste alcanzaron niveles superiores al 99%.

A partir de las rectas de regresión se calcularon los *logit* estimados para todo el horizonte de análisis. Los que a su vez se utilizaron para calcular las esperanzas de vida futura de acuerdo a la siguiente expresión :

$$e_t = e_{\min} + [(e_{\max} - e_{\min}) / (1 + EXP^{pt})]$$

Las estimaciones iniciales fueron adecuadas a la información disponible, aún cuando los coeficientes de ajuste fueron significativamente bajos.

**4) En la cuarta etapa, se estimaron las tasas de mortalidad por edad para los años 2047 y 2100 a partir de las tasas actuales la esperanza de vida calculadas en el punto 3.**

Se buscaron consistencias entre las mejoras de mortalidad promedio que surgen de la comparación con las tablas base y las previstas para ambos períodos según la información histórica y las esperadas de acuerdo a un análisis comparativo con los resultados de otras situaciones relevantes.

Por lo tanto, para la estimación de las tablas tipos de los años límites señalados, fue necesario estimar el nivel futuro estimado de mejora de la mortalidad.

Las tablas se obtuvieron luego de la aplicación de un algoritmo en el que se van ajustando las tasas de mejora previstas originalmente de forma de obtener tasas de mortalidad que a su vez generen una esperanza de vida acorde con la estimada. Luego de finalizar este proceso se llegó a los niveles definitivos para las tasas de mortalidad de los años 2047 y 2100.

- 5) Por último, obtenidas las tablas de mortalidad del año inicial y las tipo para los años 2047 y 2100 años, se calcularon, mediante la utilización del modelo exponencial, las tasas de mortalidad para todas las edades y años intermedios.**

Esta tasas de mortalidad, a su vez dieron lugar a las esperanzas de vida estimadas finales, en especial para el período 2050-2100. En el período inicial las tasas variarían por períodos quinquenales de forma de adecuarse a los niveles de la información base considerada.

### **3 . Resultados de la proyección**

A continuación se presenta la proyección de las tasas de mortalidad por edad y por sexo junto a otras evaluaciones de la mortalidad.

#### **Mejoras de las Tasas de Mortalidad**

A continuación se muestran las tasas promedio de mejora de la mortalidad resultantes, si bien son diferenciales por edad simple, se presentan en los cuadros siguientes por grupos de edades, para los dos períodos considerados:

#### **MEJORAS ANUALES PROMEDIO EN LAS TASAS DE MORTALIDAD POR GRUPOS DE EDADES PARA LOS AÑOS 2007-2047**

	<b>HOMBRES</b>	<b>MUJERES</b>
MENOS DE 1	2.8%	2.5%
DE 1 AÑO A 14 AÑOS	1.3%	1.3%
DE 15 A 44 AÑOS	1.2%	1.1%
DE 45 A 64 AÑOS	1.1%	1.0%
DE 65 AÑOS A 84 AÑOS	1.1%	1.1%
MAS DE 84 AÑOS	0.5%	0.5%

Se puede apreciar que para las edades iniciales existe una proyección de mejora superior para el sexo masculino para las edades iniciales, al igual que para las edades comprendidas entre los 15 y 64 cuatro años. En este último caso de 0.1% promedio en cada año.

Para los años finales se prevé un nivel de mejora similar, aún cuando en ambos casos disminuye sensiblemente para edades mayores a los 85 años.

**MEJORAS ANUALES PROMEDIO EN LAS TASAS DE MORTALIDAD POR GRUPOS DE EDADES PARA LOS AÑOS 2048-2100**

	<b>HOMBRES</b>	<b>MUJERES</b>
MENOS DE 1	1.7%	1.8%
DE 1 AÑO A 14 AÑOS	1.1%	1.1%
DE 15 A 44 AÑOS	1.0%	1.0%
DE 45 A 64 AÑOS	1.0%	0.9%
DE 65 AÑOS A 84 AÑOS	0.7%	0.7%
MAS DE 84 AÑOS	0.4%	0.4%

Se aprecia que si bien las mejoras en la mortalidad sigue siendo superior para los hombres en las mismas edades que para el período anterior, los niveles generales son sensiblemente inferiores para los años de menores edades y a niveles más bajos para las edades mayores.

Es interesante la comparación de las estimaciones para el último período con las realizadas para las proyecciones de las tasas de mortalidad por las servicios actuariales de la Seguridad Social de Estados Unidos y Canadá para el largo plazo<sup>1</sup>. A continuación se presenta un cuadro en el que se resumen los principales resultados promediando a los de ambos países.

**MEJORAS ANUALES EN LAS TASAS DE MORTALIDAD POR PROMEDIO USA -CANADA**

MENOS DE 1	1.5%	1.5%
DE 1 AÑO A 14 AÑOS	1.1%	1.1%
DE 15 A 44 AÑOS	0.9%	0.7%
DE 45 A 64 AÑOS	0.7%	0.6%
DE 65 AÑOS A 84 AÑOS	0.6%	0.6%
MAS DE 84 AÑOS	0.5%	0.5%

Para el grupo etario de 0 a 1 año de edad, prevemos una mejorar superior a las de ambos países a consecuencia de que en los mismos la mortalidad inicial es más baja. Para Canadá se prevé que la tasa anual final de mejora de la mortalidad de 1.35% para los hombres y de 1.25% para las mujeres.

Si bien para el grupo etario de 1 a 14 años se proyectan mejoras de similares niveles, para las restantes edades presentan mejoras levemente inferiores, con

---

<sup>1</sup> Proyecciones de mortalidad en los programas de seguridad social de Canadá y de los Estados Unidos. Alice Wade y Jean-Claude Ménard. Conferencia Internacional de Actuarios de la Asociación Internacional de la Seguridad Social. Helsinki, 2007.

excepción de las edades comprendidas entre los 65 y 84 años de edad donde la variación es mayor para nuestra estimación.

### **Evolución de las tasas de mortalidad**

En el cuadro siguiente se presentan los decesos esperados por cada 1000 personas para algunas edades y años seleccionados.

**Tasas de mortalidad (decesos anuales por cada 1000 personas)**

edad	HOMBRES				MUJERES			
	2010	2030	2060	2090	2010	2030	2060	2090
0	15.4	8.6	4.4	2.6	10.4	6.1	3.2	1.9
10	0.2	0.2	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1
20	1.1	0.8	0.6	0.5	0.4	0.3	0.2	0.2
30	1.2	1.0	0.7	0.5	0.6	0.5	0.3	0.3
40	2.0	1.6	1.2	0.8	1.2	0.9	0.7	0.5
50	5.9	4.6	3.4	2.4	2.7	2.2	1.6	1.2
60	15.1	11.7	9.0	7.0	6.0	4.8	3.7	2.9
70	32.6	24.9	18.8	14.6	15.0	11.9	9.0	6.9
80	72.8	58.8	48.7	41.3	43.2	34.3	26.5	21.7
90	293.0	263.0	245.2	222.5	242.3	215.6	189.7	167.9

En el cuadro se aprecia una disminución sostenida de las tasas. Por ejemplo, se estima que la tasa de mortalidad para un hombre de 60 años disminuirá de 15.1 decesos por cada 1.000 personas en 2010 a 7.0 decesos por cada 1.000 personas en 2090.

La disminución más importante se dará para las edades más jóvenes, pasando para los hombres por ejemplo de 15.4 fallecimientos a 2.6 por cada 1.000 personas para los recién nacidos, que representa una disminución superior al 83%. En el otro extremo se aprecia una disminución de 293.0 a 222.5 fallecimientos por cada 1.000 personas que significa en términos relativos una baja de sólo 21.24%.

También se visualiza que la brecha entre las tasas de mortalidad de hombres y mujeres a una edad determinada disminuirá en el largo plazo. Así por ejemplo, de una diferencia inicial de 5 años entre el número de fallecimientos entre los recién nacidos de ambos sexos cada 1000 personas, se baja a una menor a 0.7 por mil personas al año 2090.

### **Evolución de las esperanzas de vida (sin mejoras después del año indicado).**

En el siguiente cuadro se puede apreciar la evolución de la esperanza de vida al nacer, a los 55, 60 y 65 años para diversos años seleccionados de la proyección. Se destaca que para el cálculo de esta variable se computó en cada caso la tabla



de mortalidad estimada para cada año, por lo que se supone que a partir del año considerado no se computan mejoras de mortalidad.

<b>Esperanzas de Vida de Momento</b>					
<b>HOMBRES</b>	<b>2010</b>	<b>2030</b>	<b>2050</b>	<b>2070</b>	<b>2090</b>
<b>AL NACER</b>	72.85	76.02	77.95	79.54	80.97
<b>A los 55 años</b>	22.68	24.69	25.94	26.98	27.98
<b>A los 60 años</b>	18.86	20.68	21.80	22.74	23.63
<b>A los 65 años</b>	15.40	16.99	17.96	18.77	19.55

<b>Esperanzas de Vida de Momento</b>					
<b>MUJERES</b>	<b>2010</b>	<b>2030</b>	<b>2050</b>	<b>2070</b>	<b>2090</b>
<b>AL NACER</b>	80.01	82.16	83.74	84.91	85.96
<b>A los 55 años</b>	27.97	29.42	30.53	31.37	32.15
<b>A los 60 años</b>	23.57	24.93	25.97	26.75	27.48
<b>A los 65 años</b>	19.34	20.58	21.54	22.25	22.92

En otros términos, las esperanzas de vida calculadas en el cuadro tienen el supuesto implícito de la inexistencia futura de mejoras posteriores en las tasas de mortalidad. Por lo tanto, las tablas utilizadas son las *del momento* o *de contemporáneos* las cuales se basan en la mortalidad observada durante un mismo período de tiempo, de todos los miembros de una población real. En general, cuando se habla de tablas de mortalidad se está haciendo referencia a este tipo de tablas.

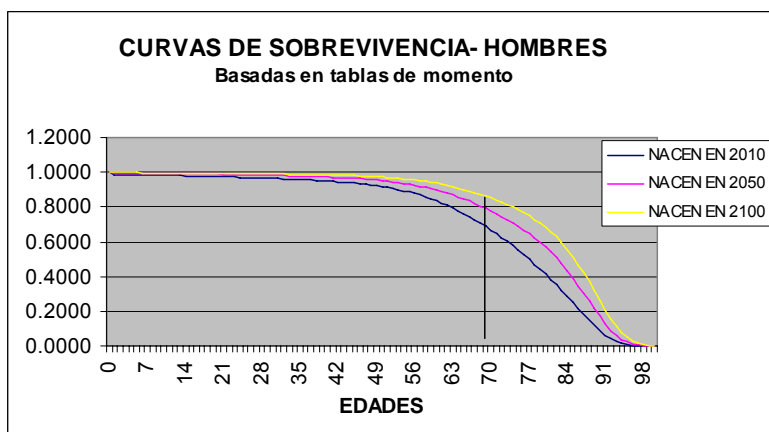
En cuanto a los resultados de los cuadros, podemos apreciar que en el período 2010-2090, se estima que la esperanza de vida de un recién nacido varón aumentará de 72.85 a 80.97 años. Para las mujeres recién nacidas, se estima que este aumentó será de 80.01 a 85.96. Por lo tanto, el crecimiento relativo de la esperanza de vida de los hombres será mayor (11%) que el de las mujeres (7.4%), de lo que resultará que la brecha entre ambos sexos tenderá a disminuir en forma sostenida.

Si visualizamos las esperanzas de vida a los 60 años, podemos apreciar que la de los hombres a esa edad pasará de 18.86 a 23.63 años representando un crecimiento del 25.29%, y la de las mujeres aumentará de 23.57 a 27.48 años que implica un crecimiento del 16.59%. De ello se desprende que por un lado el crecimiento relativo de las esperanzas de vida de las edades mayores será superior y que en términos relativos disminuirá al igual que para las edades tempranas, la brecha entre los sexos .

Si consideramos los valores absolutos podemos apreciar, que las mejoras de la mortalidad inciden más en el incremento de las esperanzas de vida en las edades jóvenes que en las edades avanzadas puesto que los factores de mejora disminuyen con la edad. Por ejemplo, en 2090 las mejoras de la mortalidad generan un aumento adicional en la esperanza de vida de hombres y mujeres recién nacidos de más de 8.12 y 5.12 años respectivamente. A los 60 años , este aumento pasa a ser 4.77 y 3.91 respectivamente.

## **Probabilidades de sobrevivencia**

Una curva de sobrevivencia al nacer representa la probabilidad de que un recién nacido llegue a una determinada edad. En el siguiente gráfico se muestran las curvas de sobrevivencia al nacer para diferentes años seleccionados (2010, 2050 y 2100).



Una primera mirada nos permite visualizar la tendencia a que la forma de las curvas de sobrevivencia se acerquen a una figura “cuadrada” a consecuencia de que la parte de su descenso más empinado se posterga a medida que nos alejamos en el tiempo. Esta evolución se justifica porque las curvas de supervivencia son función del aumento de la esperanza de vida proyectada.

Como se puede observar en el gráfico, en la intersección de la línea vertical a los 70 años de edad, la probabilidad de llegar con vida a esa edad aumentará considerablemente con el correr del tiempo. De acuerdo con las tablas de mortalidad de momento de 2010 esta probabilidad será del 66.88%, mientras que para el año 2100 ascenderá a más del 85%. En general, las probabilidades de llegar a edades avanzadas han aumentado históricamente y se estima que esta tendencia se mantendrá pero a ritmo más lento.

Otra forma de analizar el envejecimiento de la población es teniendo en cuenta el aumento del intervalo de edades en el que se estima que se producirá un porcentaje determinado de decesos. En el siguiente cuadro pueden verse los grandes aumentos de los intervalos de edades en los que se verifican las probabilidades superiores al 95%, 85%, 75% y 65%.

**EVOLUCION DEL GRUPO DE EDAD EN EL QUE SE  
PRODUCE UN PORCENTAJE DE PROBABILIDAD DE SOBREVIVENCIA**

<b>MUJERES</b>	<b>.+0.95</b>	<b>.+0.85</b>	<b>.+0.75</b>	<b>.+0.65</b>
2010	0-51	0-68	0-75	0-80
2050	0-59	0-73	0-80	0-84
2100	0-64	0-78	0-83	0-86

**EVOLUCION DEL GRUPO DE EDAD EN EL QUE SE  
PRODUCE UN PORCENTAJE DE PROBABILIDAD DE SOBREVIVENCIA**

<b>HOMBRES</b>	<b>.+0.95</b>	<b>.+0.85</b>	<b>.+0.75</b>	<b>.+0.65</b>
2010	0-40	0-59	0-66	0-70
2050	0-49	0-64	0-71	0-77
2100	0-56	0-69	0-76	0-80

De acuerdo a las tablas de mortalidad de momento para los hombres del año 2010, existirá una probabilidad del 95% de sobrevivir a los 40 años de edad y del 65% de sobrevivir a los 70 años de edad. Al año 2050 esas probabilidades serán alcanzadas a los 49 y 77 años, verificándose un crecimiento en las edades para ambos casos de 9 y 7 años respectivamente.

Similares resultados se pueden apreciar para las mujeres, aún cuando para ellas las probabilidades del 95% son alcanzadas en el 2010 a los 51 años y del 65% a los 80 años. Se aprecia entonces que las edades en las que se obtienen las dos probabilidades de sobrevivencia son sensiblemente superiores a la de los hombres, en el primer caso 11 años y en el segundo 10 años.

También para las mujeres aumentan las edades en las que se alcanzan ambas probabilidades si consideramos el año 2050, ya que las edades en estos casos serían respectivamente de 59 y 84 años de edad.

Nuevamente, se estima que esta tendencia se mantendrá en el futuro pero a un ritmo más lento.

### **Esperanzas de vida por generaciones**

El concepto original consiste en seguir una generación o cohorte a lo largo del tiempo, determinada a cada edad el número de sobreviviente, hasta que la generación se extingue. La tabla de mortalidad así construida se llama *tabla por generaciones*, porque sigue una generación a lo largo del tiempo. En consecuencia, en este caso los sobrevivientes son sometidos a las condiciones de mortalidad de cada uno de los años por los cuales van pasando.

Estas tablas casi no se utilizan, ya que para elaborarlas se hace necesario seguir la generación por mucho tiempo, hasta que fallece el último sobreviviente. Sin embargo, para la valuación actuarial de los regímenes previsionales resulta imprescindible hacer el esfuerzo de proyectar las tasas de mortalidad para un

horizonte de tiempo muy prolongado, tal cual se realizó en el trabajo sujeto de nuestro análisis.

A partir de la consideración de las tablas de mortalidad por generaciones es que podemos analizar la incidencia real del envejecimiento demográfico en los sistemas previsionales.

En el cuadro siguiente se muestran las estimaciones de las esperanzas de vida para diversas edades y años seleccionados, calculadas a partir de las tablas de mortalidad por generaciones.

De acuerdo a los resultados de los cuadros se aprecia que la esperanza de vida seguirá aumentando, así podemos apreciar que en el período 2010-2090, para un recién nacido varón pasará de 78.65 a 83.55 años. Para las mujeres recién nacidas, se estima que este aumentó será de 84.71 a 87.75. Por lo tanto, cuando se consideran mejoras después del año indicado, el crecimiento relativo de la esperanza de vida de los hombres será mayor (6.2%) que el de las mujeres (3.6%), de lo que resultará que la brecha entre ambos sexos tenderá a disminuir, cuando los porcentajes de variación son menores a los que surgen de las tablas de mortalidad de momento.

<b>Esperanzas de Vida por Generación</b>					
<b>HOMBRES</b>	<b>2010</b>	<b>2030</b>	<b>2050</b>	<b>2070</b>	<b>2090</b>
AL NACER	78.65	80.60	82.00	83.01	83.55
A los 55 años	24.26	25.74	26.84	27.88	28.78
A los 60 años	20.07	21.47	22.48	23.42	24.26
A los 65 años	16.28	17.54	18.45	19.26	20.02

<b>Esperanzas de Vida por Generación</b>					
<b>MUJERES</b>	<b>2010</b>	<b>2030</b>	<b>2050</b>	<b>2070</b>	<b>2090</b>
AL NACER	84.71	85.94	86.85	87.45	87.75
A los 55 años	29.50	30.59	31.47	32.25	32.83
A los 60 años	24.78	25.87	26.71	27.46	28.03
A los 65 años	20.24	21.27	22.07	22.77	23.34

Si visualizamos las esperanzas de vida a los 60 años, podemos apreciar que la de los hombres a esa edad pasará de 20.07 a 24.26 años representando un crecimiento del 20.88%, y la de las mujeres aumentarán de 24.78 a 28.03 años que implica un crecimiento del 13.12%. Se visualiza, al igual que para las tablas de momento, que por un lado el crecimiento relativo será mayor para las esperanzas de vida de las edades mayores y por otro se disminuirá la brecha de las esperanzas de vida entre los sexos .

### **Diferencias entre esperanzas de vida con y sin mejoras de la mortalidad .**

La esperanza de vida de momento no refleja la esperanza de vida de generaciones reales sino que constituye una estadística útil para resumir las tasas de mortalidad de cada edad en un año determinado. Por otro lado, la esperanza de vida por generación refleja la esperanza de vida de una generación real. Esta se calcula

usando las tasas de mortalidad de una serie de años en los que la generación llega a cada edad sucesiva.

El problema que se presenta es que en la práctica se utilizan casi exclusivamente las tablas de mortalidad de momento, por lo que las esperanzas de vida conocidas no son más que una estadística asociada a esas tablas pero carentes de sentido práctico.

A vía de ejemplo, si consideramos a la generación de varones que nacerá en el año 2010, tendrá una esperanza de vida de 78.65 años puesto que la esperanza de vida es el promedio estimado de años restantes antes de la muerte. Estos años serán necesariamente posteriores al año 2010, donde en cada uno de ellos existirán, según todo hace prever, mejoras sucesivas en las tasas de mortalidad para todas las edades. Sin embargo, considerando la tabla de momento, la esperanza de vida para los varones que nacen en 2010 sería sólo de 72.85 años porque tiene implícito el supuesto de inexistencia de mejoras en la mortalidad.

En otros términos, las esperanzas de vida que tienen validez práctica son las de generaciones puesto que tienen en cuenta las mejoras futuras en las tasas de mortalidad.

A los efectos de visualizar los desvíos, se muestra un cuadro con las diferencias entre las esperanzas de vida por generaciones y de momento.

Los resultados del cuadro permiten visualizar la importante brecha que existen entre las esperanzas de vida calculadas según se computen mejoras o no en la mortalidad futura. Así por ejemplo, para el año 2010 las esperanzas de vida al nacer que contemplan la mejora de la mortalidad son superiores en 5.8 y 4.7 años para hombres y mujeres respectivamente. Se puede apreciar asimismo, que la brecha entre ambos métodos se reduce permanentemente, para llegar al año 2090 donde las diferencia son sólo de 2.6 y 1.8 años para hombres y mujeres respectivamente.

		<b>Diferencias en las Esperanzas de Vida</b>				
<b>HOMBRES</b>		<b>2010</b>	<b>2030</b>	<b>2050</b>	<b>2070</b>	<b>2090</b>
AL NACER		5.79	4.58	4.05	3.47	2.58
A los 55 años		1.58	1.05	0.91	0.90	0.80
A los 60 años		1.21	0.79	0.68	0.68	0.62
A los 65 años		0.88	0.55	0.48	0.49	0.46

		<b>Diferencias en las Esperanzas de Vida</b>				
<b>MUJERES</b>		<b>2010</b>	<b>2030</b>	<b>2050</b>	<b>2070</b>	<b>2090</b>
AL NACER		4.70	3.78	3.11	2.54	1.79
A los 55 años		1.52	1.17	0.94	0.89	0.68
A los 60 años		1.21	0.94	0.74	0.72	0.55
A los 65 años		0.90	0.69	0.53	0.52	0.42

Resulta obvio que para edades superiores estas diferencias disminuyen a consecuencia de que los niveles de las esperanzas de vida a partir de esas son sensiblemente menores que al nacimiento. En tal sentido podemos apreciar que las diferencias en las esperanzas de vida para el año 2010 a los 60 años es aproximadamente 1.2 para ambos sexos disminuyendo posteriormente hasta llegar a un nivel de 0.62 y 0.55 para hombres y mujeres respectivamente.

La disminución de las diferencias entre las esperanzas de vida entre ambas forma de cálculo se fundamenta en que se prevé una disminución en el largo plazo de las tasas de mejora de mortalidad para todas las edades y en particular para las edades más jóvenes.

#### **4. Un breve análisis de la incidencia de la longevidad en los sistemas previsionales**

El método de valuación actuarial de los sistemas de cobertura de riesgos de largo plazo es el de proyección financiera del sistema para un horizonte amplio. El objetivo de tales proyecciones es el de evaluar los cambios en el equilibrio financiero en concordancia con el régimen financiero vigente para el sistema.

Cuando el régimen financiero es de financiación colectiva, interesa analizar en forma consolidada los ingresos y egresos globales del sistema más que los resultados de los equilibrios individuales.

En el caso de los sistema de reparto, inciden especialmente las relaciones demográficas y económicas del régimen, entendiéndose por ello los cocientes entre los activos cotizantes y pasivos por un lado, y por otro entre la pasividad promedio y el sueldo promedio de actividad.

No obstante, se destaca que no debe perderse de vista los resultados individuales, puesto que en los casos en que se acumulen situaciones individuales de desequilibrio financiero, necesariamente éstas influirán en el largo plazo en los desequilibrios financieros globales del sistema.

Para ello presentamos el siguiente cuadro en el que podemos visualizar los aumentos en la esperanza de vida que se podrían dar a lo largo del horizonte de análisis, en comparación con el año 2010.

		<b>Aumento en las Esperanzas de Vida</b>				
<b>HOMBRES</b>		<b>2010</b>	<b>2030</b>	<b>2050</b>	<b>2070</b>	<b>2090</b>
AL NACER		0.00	1.95	3.36	4.37	4.91
A los 55 años		0.00	1.47	2.58	3.62	4.51
A los 60 años		0.00	1.40	2.41	3.35	4.19
A los 65 años		0.00	1.26	2.16	2.98	3.73

		<b>Aumento en las Esperanzas de Vida</b>				
<b>MUJERES</b>		<b>2010</b>	<b>2030</b>	<b>2050</b>	<b>2070</b>	<b>2090</b>
AL NACER		0.00	1.22	2.13	2.74	3.04
A los 55 años		0.00	1.09	1.97	2.76	3.33
A los 60 años		0.00	1.08	1.92	2.68	3.24
A los 65 años		0.00	1.04	1.83	2.53	3.10

A partir de algunos resultados del cuadro realizaremos un breve análisis sobre la incidencia en el equilibrio financiero individual que traería aparejado el crecimiento de la esperanza de vida. Supondremos que estamos ante un régimen en que a los 60 años se verifica el retiro. Si adicionalmente consideramos que inicia la actividad a los 20 años de edad, tendría en todos los casos (densidad de cotización 100%) 40 años de aporte hasta llegar a la edad de retiro.

Supongamos que en el año 2010, el valor actual de los aportes es igual al de las jubilaciones percibidas durante su período de pasividad, por lo que estaríamos ante una situación de equilibrio financiero.

A los efectos de simplificar el análisis consideraremos el caso hipotético de que el trabajador hombre llega con vida a los 60 años y que vive exactamente la esperanza de vida restante desde esa edad. Por lo tanto, en el año 2010 cotizó durante 40 años y percibirá a partir de allí jubilaciones por 20.07 años.

Supongamos que el sistema mantiene a 60 como la edad de retiro, inclusive para trabajadores que se retiran en el año 2050. En este caso un trabajador que en el año 2010 inicia su actividad, aportando durante 40 años, tendrá una jubilación que se pagará durante 22.48 años, por lo que percibirá la prestación 2.41 años más, por lo que el costo del sistema para esta persona es superior al caso anterior y entra en desequilibrio financiero individual.

A efectos demostrativos, simplificaremos las estimaciones suponiendo que los costos y aportes se incrementan o disminuyen en forma proporcional al tiempo durante el que se generan las jubilaciones y contribuciones correspondientes.

Las posibles alternativas para resolver este potencial desequilibrio podrían ser:

- i) Disminuir las prestaciones aproximadamente en un 10.7% (2.41/22.48), de tal forma que el costo por las prestaciones se mantenga igual que en el caso anterior.
- ii) Aumentar los aportes, desde el inicio de la actividad (2010) en un 12% (22.48/20.07-1), de forma de no afectar las prestaciones

- iii) Aumentar la edad de retiro, de forma que por el transcurso del tiempo se aumenten los aportes efectivos y se disminuyan las prestaciones por la baja de los años que percibirá la prestación. Este aumento estaría, considerando la forma simple de cálculo que estamos aplicando, en un aumento 1.6 años.
- iv) Realizar un ajuste combinando dos o más de las alternativas anteriores.

La única posibilidad que se debería descartar es la de no hacer nada, puesto que de lo contrario, en el largo plazo, el sistema entraría en desequilibrios financieros globales.

De lo expuesto se desprende que el aumento en la esperanza de vida afecta necesariamente a los sistemas previsionales puesto que aumentan sus costos a una dimensión que dependerá del grado de cobertura, del tipo de financiamiento que se aplica y del nivel de las prestaciones que se otorgan.

## 5. Consideraciones Finales

Es evidente que en Uruguay hay un desarrollo bastante acusado de la longevidad. Las tasas de mortalidad se han ido reduciendo cada año y es previsible que esta tendencia se mantenga en el futuro. La simple utilización de una tabla estática conservadora no puede resolver el problema de la longevidad y su incidencia en la regímenes previsionales.

Resulta necesario desarrollar tablas dinámicas, es decir, tablas generacionales, para contemplar el cambio de la mortalidad, ya que dicha tasa depende, no sólo de la edad y sexo de la persona, sino también de la generación a la que pertenece. En ese sentido, las tasas destinadas a años futuros tienen en cuenta la disminución de la mortalidad entre la mortalidad del momento actual y el año correspondiente. Esta disminución futura se basa en una extrapolación del desarrollo en el pasado; basándonos en las tasas de mortalidad en los años pasados para una edad "x" fija, se calculan las tasas de mortalidad en los años futuros para esa misma edad en base a hipótesis realizados sobre las mejoras que se proyectan para las tasas de mortalidad.

Existen distintos métodos de proyección de la mortalidad. En nuestro caso, se optó por la utilización del modelo exponencial, con un porcentaje fijo de mejora anual para diversos períodos de la proyección.

El modelo exponencial permite cuantificar los cambios de manera sencilla y resulta muy útil en la práctica. Utilizando las propiedades de los logaritmos a partir de múltiples puntos de referencia, se pueden obtener factores de tendencia mediante regresiones lineales.

La metodología empleada para proyectar las futuras tasas de mortalidad exige realizar hipótesis acerca de las tasas anuales de mejora de la mortalidad por edad y sexo. Debido a la incertidumbre con respecto a las futuras mejoras de mortalidad,



se plantea para el largo plazo una reducción de las tasas a ritmo decreciente para todas las edades y en especial para las edades avanzadas ya que resulta más difícil eliminar las causas de mortalidad a esas edades.

Dado que las tasas de mejora en el pasado varían considerablemente, la mortalidad futura se proyecta usando distintas tasas anuales de mejora consistentes con los aumentos de la esperanza de vida proyectados.

No obstante, esta proyección ha sido un paso en el camino de dotar a nuestros servicios actuariales de adecuadas bases estadísticas propias. Las dificultades, encontradas durante el desarrollo de la proyección han mostrado nuevas direcciones a seguir en la recolección y tratamiento de los datos en el futuro. Así como la importancia y necesidad de establecer procesos continuados de seguimiento de la mortalidad.

Por último cabe concluir que pese a que se proyecten mejoras en las tasas de mortalidad a todas las edades, es posible que ciertos factores sanitarios y ambientales contrarresten esta disminución. La incidencia de la obesidad, tanto en niños como en adultos, y sus consiguientes riesgos ulteriores, como la diabetes y las cardiopatías podrían reducir los aumentos proyectados para el futuro. Asimismo podrán incidir negativamente una disminución de la calidad del aire y un aumento de los efectos secundarios de las operaciones quirúrgicas invasivas. Otra realidad que podría afectar a la longevidad es la amenaza de una pandemia mundial de enfermedades infecciosas más virulentas que en su forma actual.



**SERVICIOS DE CUIDADOS  
DOMICILIARIOS A LOS ADULTOS  
MAYORES. Una perspectiva desde  
el Sistema de Seguridad Social.**

Estudio de Gastos de los Hogares en  
estos cuidados.

Soc. Leticia Pugliese.<sup>1</sup>

---

---

<sup>1</sup> Santiago Sosa Barón participó en la definición de las variables y el procesamiento de la base de la Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares en SPSS.



**SERVICIOS DE CUIDADOS DOMICILIARIOS A LOS ADULTOS MAYORES . UNA PERSPECTIVA DESDE EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL**

*Estudio de Gastos de los Hogares en estos cuidados*

Continuando con la serie de trabajos “*Servicios de Cuidados Domiciliarios a los Adultos Mayores. Una perspectiva desde el Sistema de Seguridad Social. Primera y segunda parte*”<sup>1</sup>, se plantea en este estudio el análisis de los gastos que los hogares realizan para atender las necesidades de cuidados de sus miembros adultos mayores con diferentes niveles de dependencia.

Una aproximación a qué tipos de cuidados o ayudas domiciliarias debería brindar un cuidador, se encuentran detalladas en la segunda parte del trabajo citado, que transcribimos:

Acostarse- Levantarse	Vestirse- Desvestirse
Organización e higiene del hábitat	Arreglo de ropa
Alimentación asistida	Preparación de alimentos
Compras	Utilización de sanitarios
Movilización y desplazamiento dentro y fuera del hábitat	Comunicación con el entorno
Administración de medicamentos indicados	Realización de trámites (ej. pensiones, obtención de prótesis, etc.)
Prevención de accidentes	Primeros auxilios
Control de pulso y presión	Realización de prácticas indicadas por los profesionales (ej: ejercicios de rehabilitación, de foniatría, etc.)
Actividades recreativas y ocupacionales	Relación intra e intergeneracional
Atención de la salud (ej: acompañamiento al médico, comprensión de las indicaciones del profesional, solicitud de horas con el médico, de laboratorio, otros especialistas, etc.)	Otras evaluadas como de apoyo a la vida diaria por el coordinador de caso

Estos cuidados, responden a necesidades básicas e instrumentales de la vida diaria, y difieren en función de los diferentes niveles de dependencia de las personas atendidas.

Históricamente han sido provistos por la familia, en forma directa por otros miembros del hogar (generalmente mujeres), o por la contratación de cuidadores remunerados.

En los últimos años se ha desarrollado en el mercado una importante oferta de servicios de compañía, que, como se estudió en la primera parte de este trabajo, no responden a las reales necesidades de cuidado, sino que se limitan mayoritariamente a la función de “compañía”.

<sup>1</sup> AGSS-APSS. Comentarios de la Seguridad Social N° 19. Abril- junio 2008.

Otra modalidad de atención a los adultos mayores dependientes, es la institucionalización. En Uruguay el total de adultos mayores institucionalizados es de aproximadamente 11.000 personas. Según datos del INE (Censo 2004), los adultos mayores institucionalizados en residencias para ancianos alcanzan un total de 11.156, mientras que el total de adultos mayores según el mismo censo ascendía a 574.438, por lo que la proporción de institucionalizados estaría en 2%.

Revisando experiencias de otros países, se constata que es creciente la tendencia de ampliar la protección social por parte del Estado, reconociendo a “la dependencia” como un riesgo social, y consecuentemente como derecho de seguridad social la atención a situaciones de dependencia de adultos mayores y personas con discapacidad, a través de diferentes modalidades (provisión de servicios de cuidados por el Estado en forma directa o por servicios privados contratados, otorgación de subsidios, etc.).

En Uruguay, hasta el momento, el Estado no ha cubierto este riesgo, por lo tanto son las familias las que cargan con el costo de la atención de sus miembros dependientes. Costo en dinero por la contratación de servicios de cuidado, o costos indirectos por el tiempo y esfuerzo de cuidados realizados por los propios miembros del hogar, por lo general mujeres, que relegan entre otras cosas, su actividad laboral y formativa.

El objetivo de este trabajo es realizar una aproximación al costo en dinero (conocido como “gasto de bolsillo”) que realizan los hogares, así como a las características de los hogares que consumen servicios de cuidados.

Para esto se trabajó con la última Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares (ENGIH), realizada por el Instituto Nacional de Estadística entre los meses de noviembre de 2005 y octubre de 2006. Esta encuesta proporciona información sobre la estructura del consumo privado, así como su relación con los ingresos de los hogares.

## **1. Categorías analizadas**

A los efectos de nuestro objeto de estudio, se identifican en la Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares, las categorías “cuidados de adultos”, “servicios de acompañantes” y “residenciales de ancianos y discapacitados”, registradas por CCIF (codificador de consumo individual por finalidad) con los códigos v562105, v647101 y v1241101 respectivamente.

“*Cuidados de adultos*” está incluida en el ítem “servicios domésticos”, de la rama “servicios domésticos y otros para el hogar”, a diferencia de “*servicios de acompañantes*” que se incluye en “servicios médicos, mutuales y colectivos” en la rama “salud”.

Esto permite inferir que en la primera estarían incluidos los costos de la contratación de personas cuidadoras que no dependen de una empresa de acompañantes. Mientras que la segunda refiere a los servicios del mercado que fueron analizados en los trabajos antecedentes. Hay que señalar que en este último caso el servicio no se limita a la atención a los adultos mayores, no obstante, como

se vio en uno de los trabajos antecedentes<sup>2</sup> una amplia mayoría de los socios de estos servicios tienen 65 y más años de edad (el 67%).

En lo que respecta a la categoría “residenciales de ancianos y discapacitados”, en ella estarían incluidos los gastos del hogar en la institucionalización de miembros dependientes. Con respecto a esta categoría corresponde realizar algunas consideraciones.

1) Si bien este trabajo se focaliza al gasto de las familias en la atención de los adultos mayores, el gasto en residencias no se puede discriminar entre adultos mayores y discapacitados, ya que se encuentran agregados ambos colectivos en esta variable.

2) La ENGIH se realiza a hogares particulares, no se encuesta a los residentes, que en gran parte son ellos mismos quienes costean los gastos de institucionalización. Por ejemplo en los Hogares de ancianos sin fines de lucro, el adulto mayor aporta un porcentaje de su jubilación o pensión. El gasto declarado por los familiares podría referirse, en muchos casos, a complementos de los pagos de las residencias y hogares, lo que estaría subestimando dicho costo.

## 2. Análisis

De acuerdo a los datos de esta encuesta, la cantidad de hogares que tienen adultos mayores (personas de 65 y más años de edad) es 340.481, que representa el 32.5% del total de hogares uruguayos.

A su vez, el número de hogares que declaran realizar gastos en consumo de cuidados de adultos mayores es de **123.046**, que representa aproximadamente el **12%** de los hogares uruguayos.

A continuación se estudian las características de los hogares que consumen servicios de cuidados.

En el siguiente cuadro se presenta la discriminación del gasto en las tres categorías de análisis.

---

<sup>2</sup> Servicios de Cuidados Domiciliarios a los Adultos Mayores. Una perspectiva desde el Sistema de Seguridad Social (Primera parte). AGSS-APSS. Comentarios de la Seguridad Social N° 19. Abril-junio 2008.

**Cuadro N°1. Gasto total mensual y cantidad de hogares que declaran consumo de cuidados, según categoría de servicio de cuidado.**

	Gastos en cuidados. En \$U	% Gasto en cuidados	Nº Hogares con gasto en cuidados	% Hogares con gasto en cuidados
Cuidado de adultos	15.187.623	22%	5.782	5 %
Servicios de acompañantes	46.084.276	66%	117.870	96%
Residenciales de ancianos y discapacitados	8.612.521	12%	2.750	2%
<b>Total</b>	<b>69.884.420</b>	<b>100%</b>	<b>123.046</b>	

Fuente: Elaborado en base a datos de la ENGIH 2005 – 2006 del INE.

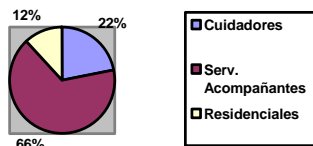
NOTA: El total de hogares con gasto en cuidados, no es la suma de éstos en cada categoría de cuidado, porque hay hogares que consumen más de un tipo de estos servicios.

Como se puede observar, el gasto total en cuidados por parte de los hogares se encuentra aproximadamente en 70 millones de pesos corrientes en un año finalizado en octubre 2006. La mayor proporción del mismo corresponde al pago de los servicios de acompañantes, que se encuentra en el entorno de los \$ 46.000.000, entre noviembre de 2005 y octubre 2006, representa un 66% del gasto total en servicios de cuidados y lo realiza aproximadamente el 96% del total de hogares que gastan en estos servicios (117.870 hogares).

Es interesante comparar las proporciones de los gastos en cada tipo de servicio de cuidados, con las proporciones de hogares que consumen estos servicios. En este sentido se observa que las mayores proporciones se encuentran en servicios de acompañantes, seguido por cuidado de adultos y en tercer lugar servicios residenciales, tanto en la cantidad del gasto como en la cantidad de hogares que consumen estos cuidados; no obstante se encuentran diferencias, por ejemplo si bien el 96% de los hogares consumen servicios de acompañantes, la proporción del gasto en estos servicios es bastante menor (66%) y consecuentemente aumenta la proporción del gasto en los otros servicios.

**Gastos en cuidados**

**Hogares con gasto en cuidados**





**Cuadro N°2.** Gasto total mensual y promedial de hogares que declaran consumo de cuidados, según categoría de servicio de cuidado.

	Gastos en cuidados. En \$U	Promedio por hogar	Mediana
Cuidado de adultos	15.187.623	2.627	1.500
Servicios de acompañantes	46.084.276	391	290
Residenciales de ancianos y discapacitados	8.612.521	3.132	2.450
<b>Total</b>	<b>69.884.420</b>	<b>568</b>	<b>300</b>

Fuente: Elaborado en base a datos de la ENGIH 2005 – 2006 del INE.

Una forma de aproximación a la identificación del gasto que cada hogar realiza para el cuidado de sus adultos mayores, se encuentra en las dos medidas estadísticas presentadas en este cuadro (media y mediana).

Si bien el mayor gasto está dado en el pago de los servicios de acompañantes, este representa una cantidad relativamente baja: \$391 como promedio, que se aproxima al valor de una cuota mensual de dichos servicios. Recordemos que éstos se brindan bajo la forma de “seguro”, en el que los usuarios abonan una cuota mensual independientemente de que utilicen o no el servicio.

En cambio en la categoría “cuidados de adultos”, que como se señaló más arriba, refieren a la contratación de personas cuidadoras que no dependen de empresas de acompañantes, el costo promedio es mucho mayor (aproximadamente \$ 2.600).

Con respecto al gasto en servicios residenciales (o complemento de dicho gasto<sup>3</sup>), el promedio por hogar es de unos \$3.000, mientras que el gasto total correspondía al más bajo valor con relación a las otras dos categorías (unos \$8.600.000).

Teniendo en cuenta que la dispersión de costos en cada uno de estos servicios puede ser importante, influyendo en el valor del promedio (bajándolo o subiéndolo según se encuentren algunos valores muy bajos o muy altos), se calculó también la mediana para obtener más información, ya que esta medida indica el valor ubicado en la mitad

de la distribución. Los resultados muestran que el gasto por hogar en los tres tipos de servicios es más bajo en la mediana que en el promedio, esto podría deberse a que en todos ellos se encuentran algunos casos en que el costo es muy alto.

Por lo tanto puede afirmarse que el promedio del gasto mensual por hogar es de **aproximadamente \$568**, pero que en la mayoría de los casos este gasto es algo menor.

<sup>3</sup> Ver consideración pág. 4.

**Cuadro N°3. Hogares que declaran consumo de cuidados, por quintiles de ingreso, según categoría de servicio de cuidado.**

	Quintiles de ingreso per cápita sin valor locativo					
	1	2	3	4	5	Total
<b>Total de Hogares con algún consumo de cuidados</b>	<b>3.168</b>	<b>10.311</b>	<b>20.974</b>	<b>35.255</b>	<b>53.338</b>	<b>123.046</b>
%	1,5%	4,9%	10,0%	16,8%	25,4%	11,7%
<b>Total de Hogares</b>	<b>209.639</b>	<b>209.816</b>	<b>209.759</b>	<b>209.906</b>	<b>209.807</b>	<b>1.048.927</b>

Distribución de hogares por tipo de cuidados para cada quintil de ingreso	1	2	3	4	5	Total
Cuidado adultos	0,0%	5,7%	7,2%	5,1%	3,5%	4,7%
Servicios de acompañantes	100,0%	93,3%	93,0%	95,7%	97,2%	95,8%
Residenciales de ancianos y disc.	0,0%	1,5%	1,0%	2,1%	3,1%	2,2%

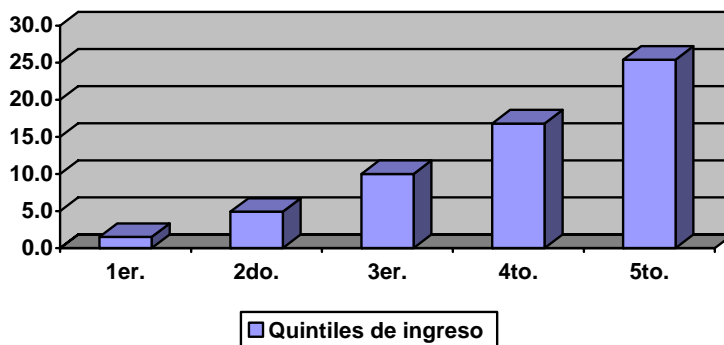
Distribución de hogares por quintil para cada tipo de cuidados	1	2	3	4	5	Total
Cuidado adultos	0,0%	10,2%	26,3%	31,3%	32,3%	100,0%
Servicios de acompañantes	2,7%	8,2%	16,5%	28,6%	44,0%	100,0%
Residenciales de ancianos y disc.	0,0%	5,7%	7,6%	27,4%	59,3%	100,0%
<b>Total de Hogares con algún consumo de cuidados</b>	<b>2,6%</b>	<b>8,4%</b>	<b>17,0%</b>	<b>28,7%</b>	<b>43,3%</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Elaborado en base a datos de la ENIGH 2005 – 2006 del INE.

NOTA: El total de hogares con gasto en cuidados, no es la suma de éstos en cada categoría de cuidado, porque hay hogares que consumen más de un tipo de estos servicios

En el primer cuerpo de este cuadro se presentan los datos de la cantidad de hogares en cada quintil de ingresos y su proporción en el total hogares del país en cada quintil. Se observa que la cantidad de hogares que consumen servicios de cuidado aumenta a medida que aumenta el nivel de ingresos del hogar. Mientras que en el primer quintil sólo el 1.5% consume servicios de cuidado; de los hogares que se encuentran en el último quintil, el 25% consume estos servicios.

### Porcentaje de hogares que consumen servicios de cuidados, por quintiles de ingresos



En el segundo cuerpo del cuadro se presenta la distribución de hogares en cada quintil de ingresos en relación al total de hogares que consumen servicios de cuidados. Se observa que los hogares ubicados en el primer quintil no contratan cuidadores particulares para cuidado de adultos, ni consumen servicios de residencias, sólo gastan en servicios de acompañantes. Los servicios de residencias son consumidos en mayor proporción por los hogares que tienen mayores niveles de ingreso, los ubicados principalmente en el último quintil.

Esta situación se evidencia con más claridad con los datos presentados en el tercer cuerpo del cuadro, donde se observa que en los tres tipos de cuidados analizados, hay una importante diferenciación por niveles de ingresos de los hogares que los consumen. Es así que en la contratación de cuidadores se parte de consumo 0 en los hogares del primer quintil, aumentando a medida que aumentan los ingresos de los hogares, hasta alcanzar 32% en el último quintil.

En servicios de acompañantes, en el primer quintil hay una proporción de menos del 3% en los hogares del primer quintil aumenta a medida que aumentan los quintiles hasta alcanzar un 44% en el último quintil. En el consumo de servicios residenciales se encuentra la mayor diferenciación: partiendo de 0 consumo en el quintil más bajo, aumentando a medida que aumentan los quintiles y llegando a más del 59% en los hogares con el más alto nivel de ingresos.

**Cuadro N°4.** Tipos de los hogares que declaran consumo de cuidados, según categoría de servicio de cuidado.

	Tipo de Hogar					
	Unipersonal	Pareja sin hijos	Pareja con hijos	Monoparental	Otros	Total
<b>Total de Hogares con algún consumo de cuidados</b>	<b>38.893</b>	<b>27.194</b>	<b>19.269</b>	<b>10.222</b>	<b>27.468</b>	<b>123.046</b>
%	18,9%	15,4%	5,1%	9,4%	15,3%	11,7%
<b>Total de Hogares</b>	<b>206.113</b>	<b>176.619</b>	<b>377.867</b>	<b>108.303</b>	<b>180.025</b>	<b>1.048.927</b>

Distribución de hogares por tipo de cuidados para cada tipo de hogar	Unipersonal	Pareja sin hijos	Pareja con hijos	Monoparental	Otros	Total
Cuidado de adultos	4,8%	1,9%	3,5%	3,3%	8,7%	4,7%
Servicios de acompañantes	96,1%	98,6%	95,6%	97,4%	92,2%	95,8%
Residenciales de ancianos y disc.	2,2%	0,5%	3,3%	3,6%	2,7%	2,2%

Distribución de hogares por tipo de cuidados para cada tipo de hogar	Unipersonal	Pareja sin hijos	Pareja con hijos	Monoparental	Otros	Total
Cuidado de adultos	32,0%	9,0%	11,8%	5,9%	41,4%	100,0%
Servicios de acompañantes	31,7%	22,7%	15,6%	8,4%	21,5%	100,0%
Residenciales de ancianos y disc.	31,8%	5,3%	22,8%	13,5%	26,6%	100,0%
<b>Total de Hogares con algún consumo de cuidados</b>	<b>31,6%</b>	<b>22,1%</b>	<b>15,7%</b>	<b>8,3%</b>	<b>22,3%</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Elaborado en base a datos de la ENIGH 2005 – 2006 del INE.

NOTA: El total de hogares con gasto en cuidados, no es la suma de éstos en cada categoría de cuidado, porque hay hogares que consumen más de un tipo de estos servicios.

La variable “tipo de hogar” se construyó en base a las categorías unipersonal, pareja sin hijos, pareja con hijos, monoparental y “otros” (hogares extendidos, compuestos, etc.). Al analizar estas categorías se observa que la mayor cantidad de hogares se encuentra en la categoría “pareja con hijos” (377.867 hogares), no obstante este tipo de hogares presenta la menor proporción de consumo en cuidado de adultos mayores (5%). Esto podría deberse a que la constitución de este tipo de hogares – en su mayoría personas jóvenes o adultas con hijos niños o adolescentes-, no cuenta con miembros adultos mayores, a no ser en casos excepcionales.

La mayor proporción de hogares que consumen cuidados se encuentra en la categoría “unipersonal” (19%). En el segundo cuerpo de este cuadro se ve que la gran mayoría (96%) está en los servicios de acompañantes y cerca de un 5% en cuidadores particulares. Esto podría explicarse por la necesidad sentida de las personas que viven solas de contar con cuidadores, algunos en el momento actual, y la mayoría como un seguro ante la eventualidad de necesitar ayuda en situaciones de enfermedad.

Los tipos de hogares “pareja sin hijos” y “otros”, presentan un total de gasto en consumo de cuidados del 15%. El primer tipo está constituido por una significativa proporción de personas mayores de 50 años (75%)<sup>4</sup>, quienes probablemente tengan hijos pero que ya no convivan con ellos. Asimismo en “otros”, el 97% son mayores de 50 años, lo que estaría explicando el 15% que asume gastos de servicios de cuidados.

En la categoría “otros” se encuentran las estructuras familiares que no están incluidas en los cuatro tipos de hogares definidos, como los hogares extendidos y compuestos. Ambos tipos contarían con adultos mayores que viven con familiares (extendidos) o con personas no familiares (compuestos). Este tipo de hogares muchas veces se conforman por la necesidad de atención mutua y de aporte económico entre sus miembros. No obstante, el 15% de estos hogares asume gastos de servicios de acompañantes y cuidadores, lo que podría estar indicando que en algunos hogares donde los adultos mayores no están solos, también se resuelve el tema del cuidado con servicios contratados al efecto.

En cuanto a los hogares monoparentales, presentan una proporción baja en su participación en el consumo total de cuidados de adultos mayores, aunque un 9% de ellos gasta en servicios de acompañantes.

En el segundo cuerpo del cuadro se observa que en todos los tipos de hogares, la mayor proporción en gastos de cuidados se encuentra en la contratación de servicios de acompañantes. Prácticamente el gasto en este rubro explica el gasto total, lo que es coherente con la información del cuadro N°1 que mostraba que el 96% de los hogares que gastan en cuidados lo hacen en este rubro.

Al estudiar la distribución de los distintos tipos de hogares en cada categoría de cuidados (tercer cuerpo del cuadro), se encuentra que en el total, la mayor proporción la presentan los hogares unipersonales con cerca de un 32%, y la menor proporción está en los monoparentales.

Al interior de cada categoría de cuidados se encuentra que la mayor proporción encontrada en “unipersonales”, se mantiene igual en todas las categorías de cuidados (32%).

---

<sup>4</sup> Datos de la ENGIH.

**Cuadro N°5. Tamaño de hogares que declaran consumo de cuidados, según categoría de servicio de cuidado.**

	Número de personas en el hogar						
	1	2	3	4	5	Más de 5	Total
<b>Número de hogares con algún consumo de cuidado</b>	<b>38.893</b>	<b>43.058</b>	<b>17.607</b>	<b>13.177</b>	<b>6.380</b>	<b>3.931</b>	<b>123.046</b>
%	18,9%	15,9%	8,1%	6,8%	6,8%	5,8%	11,7%
<b>Total de Hogares</b>	<b>206.113</b>	<b>270.785</b>	<b>218.103</b>	<b>192.561</b>	<b>93.328</b>	<b>68.037</b>	<b>1.048.927</b>

Distribución de hogares por tipo de cuidados para cada tamaño de hogar							
	1	2	3	4	5	Más de 5	Total
Cuidado de adultos	4,8%	4,5%	6,4%	3,7%	1,4%	7,9%	4,7%
Servicios de acompañantes	96,1%	97,1%	92,8%	95,7%	92,8%	97,8%	95,8%
Residenciales de ancianos y disc.	2,2%	0,7%	4,2%	1,6%	9,6%	0,0%	2,2%

Distribución de hogares por tamaño del hogar para cada tipo de cuidados							
	1	2	3	4	5	Más de 5	Total
Cuidado de adultos	32,0%	33,3%	19,4%	8,4%	1,5%	5,4%	100,0%
Servicios de acompañantes	31,7%	35,5%	13,9%	10,7%	5,0%	3,3%	100,0%
Residenciales de ancianos y disc.	31,8%	11,2%	27,2%	7,5%	22,4%	0,0%	100,0%
<b>Total de Hogares con algún consumo de cuidados</b>	<b>31,6%</b>	<b>35,0%</b>	<b>14,3%</b>	<b>10,7%</b>	<b>5,2%</b>	<b>3,2</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Elaborado en base a datos de la ENGIH 2005 – 2006 del INE.

NOTA: El total de hogares con gasto en cuidados, no es la suma de éstos en cada categoría de cuidado, porque hay hogares que consumen más de un tipo de estos servicios.

En el primer cuerpo de este cuadro se presenta la cantidad de hogares con algún gasto en servicios de cuidados, y su proporción en la cantidad de hogares, desagregados por el número de integrantes del hogar.

La mayor cantidad de hogares uruguayos está constituido por dos miembros (270.785), en segundo lugar están los hogares con un solo miembro (206.113), y a continuación los que tienen tres, cuatro, cinco y más de cinco miembros.

Los hogares que consumen servicios de cuidados se distribuyen de la misma forma que los totales: La mayoría son los compuestos por dos miembros, en segundo lugar los de un solo miembro y a continuación los de tres, cuatro, cinco y más de cinco miembros.

Esta forma de distribución cambia en la proporción de consumo de servicios de cuidados al interior de cada tipo de hogar clasificado por tamaño. Como se puede apreciar, la mayor proporción (18.9%) la presentan los hogares con un solo miembro, y desciende a medida que aumenta el tamaño del hogar. Esto podría

explicarse por la mayor necesidad que tienen las personas que viven solas, de gastar en servicios de cuidados.

En el segundo cuerpo del cuadro se presenta la cantidad de hogares que gastan en servicios de cuidados, desagregados por la cantidad de personas en el hogar, así como la distribución en cada categoría de cuidados.

Los resultados muestran que en la contratación de cuidadores particulares para adultos mayores "cuidados de adultos", la mayor proporción se encuentra en los hogares con más de cinco miembros, con casi un 8% del total de dichos hogares que consumen servicios de cuidados. Le siguen los hogares con tres miembros, con el 6%, los unipersonales con casi un 5%, y a continuación los de dos, cuatro y cinco miembros.

En servicios de acompañantes, también la mayor proporción se encuentra en hogares con más de cinco miembros (prácticamente el 98%), aunque también los hogares con uno y dos miembros cuentan con proporciones semejantes (96% y 97% respectivamente).

En los servicios residenciales, la proporción más alta se encuentra en hogares con cinco miembros (9.6%), mientras que los hogares que tienen más de cinco miembros declaran no tener gasto en residencias.

En los hogares de más de cinco personas, es probable encontrar mayor cantidad de adultos mayores que en los otros tipos de hogares, eso podría explicar su mayor proporción en consumo de servicios de cuidadores (tanto particulares como empleados de empresas de servicios de acompañantes) y el hecho de que no tengan gasto en residencias.

En el tercer cuerpo del cuadro se presenta la cantidad de hogares con algún consumo en servicios de cuidado, según su tamaño, en relación a cada categoría de cuidados.

Las mayores proporciones de hogares con consumo de cuidados se encuentra en los compuestos por una y dos personas (32% y 35% respectivamente). Para los de una sola persona se reitera la información del cuadro anterior sobre unipersonales (32% en todas las categorías). Para los de dos personas se observan altas proporciones en la contratación de cuidadores particulares y servicios de acompañantes (33% y 35%), sin embargo en el caso de servicios residenciales la proporción baja a un 11%.

**Cuadro N°6.** Hogares con personas mayores de 65 años, que declaran consumo de cuidados, según categoría de servicio de cuidado.

	Número de personas mayores de 65 años en el hogar					
	0	1	2	3	4	Total
<b>Total de Hogares con algún consumo de cuidados</b>	<b>39.082</b>	<b>56.855</b>	<b>26.030</b>	<b>1.009</b>	<b>70</b>	<b>123.046</b>
%	5,5%	24,0%	26,1%	31,2%	54,7%	11,7%
Total de Hogares	708.446	237.324	99.797	3.232	128	1.048.927

Distribución de hogares por tipo de cuidados para cada cantidad de AM en el hogar	0	1	2	3	4	Total
Cuidado de adultos	2,1%	7,3%	2,8%	8,7%	0,0%	4,7%
Servicios de acompañantes	95,9%	94,8%	97,9%	91,3%	100,0%	95,8%
Residenciales de ancianos y disc.	3,1%	2,3%	0,9%	0,0%	0,0%	2,2%

Distribución de hogares por cantidad de AM para cada tipo de cuidados	0	1	2	3	4	Total
Cuidado de adultos	14,3%	71,7%	12,5%	1,5%	0,0%	100,0%
Servicios de acompañantes	31,8%	45,7%	21,6%	0,8%	0,1%	100,0%
Residenciales de ancianos y disc.	43,4%	47,7%	8,9%	0,0%	0,0%	100,0%
<b>Total de Hogares con algún consumo de cuidados</b>	<b>31,8%</b>	<b>46,2%</b>	<b>21,2%</b>	<b>0,8%</b>	<b>0,1%</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Elaborado en base a datos de la ENGIH 2005 – 2006 del INE.

NOTA: El total de hogares con gasto en cuidados, no es la suma de éstos en cada categoría de cuidado, porque hay hogares que consumen más de un tipo de estos servicios.

De los 123.046 hogares que consumen servicios de cuidados, la gran mayoría tiene entre sus miembros a personas mayores de 65 años. Solamente unos 39.000 no tienen miembros que superen esa edad, aunque probablemente gasten en servicios de cuidados para otros hogares (por ejemplo padres que no viven con ellos) y/o tengan entre sus integrantes a personas mayores de 60 años, porque un 2% de ellos contratan cuidadores particulares, "cuidado de adultos" y un 3% declaran gastar en residencias, como se ve en el 2do. cuerpo del cuadro.

Como era de esperar, a medida que aumenta el número de personas mayores de 65 años que están en el hogar, disminuye el número de hogares que gastan en residenciales de ancianos. Este tipo de consumo es nulo en los hogares con 3 y 4 miembros mayores de 65 años. Asimismo la mayor cantidad de hogares que pagan servicios residenciales (o complementan el pago) son los que no tienen adultos mayores residiendo en el hogar, o tienen sólo uno (3% y 2% en el 2do. cuerpo del cuadro y 43% y 48% en el 3er. cuerpo).



Asimismo, en el tercer cuerpo del cuadro se aprecia que en todos los tipos de cuidados la proporción mayor de hogares que los consumen son los que tienen un integrante mayor de 65 años.

Continuando con el análisis de los hogares que declaran gastar en estos tres tipos de servicios de cuidados, se estudian a continuación datos del jefe del hogar: sexo, condición de actividad, ocupación, y formación.

**Cuadro N°7.** Hogares que declaran consumo de cuidados, por sexo del jefe de hogar, según categoría de servicio de cuidado.

	Sexo del jefe de hogar		
	Hombre	Mujer	Total
<b>Total de Hogares con algún consumo de cuidados</b>	<b>59.141</b>	<b>63.905</b>	<b>123.046</b>
%	9,1%	15,9%	11,7%
<b>Total de Hogares</b>	<b>646.941</b>	<b>401.986</b>	<b>1.048.927</b>

Distribución de hogares por tipo de cuidados para cada sexo del jefe del hogar	Hombre	Mujer	Total
Cuidado de adultos	4,1%	5,2%	4,7%
Servicios de acompañantes	96,3%	95,3%	95,8%
Residenciales de ancianos y discapacitados	2,4%	2,1%	2,2%

Distribución de hogares por sexo del jefe para cada tipo de cuidados	Hombre	Mujer	Total
Cuidado de adultos	42,0%	58,0%	100,0%
Servicios de acompañantes	48,3%	51,7%	100,0%
Residenciales de ancianos y discapacitados	52,0%	48,0%	100,0%
<b>Total de Hogares con algún consumo de cuidados</b>	<b>48,1%</b>	<b>51,9%</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Elaborado en base a datos de la ENGIH 2005 – 2006 del INE.

NOTA: El total de hogares con gasto en cuidados, no es la suma de éstos en cada categoría de cuidado, porque hay hogares que consumen más de un tipo de estos servicios.

En el cuadro N° 7 se observa que si bien es mayor la cantidad de hogares con jefatura masculina (646.941 vs. 401.986 de jefatura femenina), es mayor la cantidad de hogares que consumen servicios de cuidados cuando la jefa del hogar es mujer (63.905 hogares vs. 59.141 hogares con jefes hombres).

Al analizar la distribución de hogares por sexo del jefe para cada tipo de cuidados (3er. cuerpo del cuadro), se observa que en el caso de jefas mujeres, las mayores proporciones con relación a los jefes hombres, se ubican en la contratación de cuidadores para miembros que están en el hogar: 58 % en cuidado de adultos y 52% en servicios de acompañantes, no así en el caso de servicios residenciales donde la mayor proporción la presentan los hogares con jefes hombres (52%).

Una posible explicación sería que cuando la mujer tiene la responsabilidad de mantener el hogar, o aportar una suma mayor de ingresos, cuenta con menos tiempo para cuidar a los miembros del hogar, y por lo tanto contrata más servicios

de cuidados que cuando no es la jefa y destina más tiempo de trabajo no remunerado para atenderlos.

Ante los resultados del análisis por sexo del jefe de hogar, nos preguntamos qué sucede en el caso de los cónyuges que no realizan tareas remuneradas fuera del hogar, si el consumo de servicios de cuidados es menor o no que en el caso de los cónyuges que trabajan fuera del hogar.

Para esto se buscó información de cónyuges hombres y mujeres que en el relevamiento declararan que su ocupación es “realizar los quehaceres del hogar” y que consuman servicios de cuidados. Se encontró que no hay casos de hombres cónyuges que declararan eso.

Por tanto se analizó las diferencias entre cónyuges mujeres que trabajan fuera del hogar “ocupadas” y las que no trabajan fuera del hogar, “realizan quehaceres del hogar” y “desocupadas”. Corresponde aclarar que a efectos de lo que se buscaba, no se trabajó con la información de cónyuges en otras categorías (jubiladas, pensionistas, rentistas, estudiantes).

**Cuadro N°8.** Hogares que declaran consumo de cuidados, por cónyuges mujeres ocupadas, desocupadas y que realizan quehaceres del hogar, según categoría de servicio de cuidado.

	Cónyuges mujeres	
	Ocupadas	Desocupadas o realizan quehaceres del hogar
<b>Total de Hogares con algún consumo de cuidados</b>	<b>24.148</b>	<b>6.240</b>
%	8,2%	5,2%
<b>Total de Hogares</b>	<b>293.524</b>	<b>120.321</b>

Como se puede observar en este cuadro, existe una proporción menor en contratación de servicios de cuidados en los casos de los hogares cuyas cónyuges mujeres realizan quehaceres del hogar o son desocupadas (5%) en relación a los hogares en que la cónyuge mujer trabaja fuera del hogar (8%).

Como se vio en el cuadro N° 7, lo hogares cuyo jefe de hogar es mujer, presentan un porcentaje de prácticamente el 16% en consumo de cuidados, mientras que aquellos hogares en que la mujer no es jefa de hogar sino cónyuge (cuadro N° 8), presentan menores proporciones (8% si está ocupada y 5% si está desocupada o realiza quehaceres del hogar).

Por lo tanto, el consumo del hogar en estos cuidados es mayor si la mujer realiza trabajos fuera del hogar y mayor aún si sus ingresos son los más altos del hogar.

**Cuadro N°9.** Hogares que declaran consumo de cuidados, por condición de actividad del jefe de hogar, según categoría de servicio de cuidado.

	Condición de actividad del jefe			
	PEA	Jubilados y Pensionistas	Otros Inactivos*	Total
<b>Total de Hogares con algún consumo de cuidados</b>	<b>54.423</b>	<b>63.068</b>	<b>5.555</b>	<b>123.046</b>
%	7,5%	25,3%	7,8%	11,7%
<b>Total de Hogares</b>	<b>728.010</b>	<b>249.581</b>	<b>71.336</b>	<b>1.048.927</b>

Distribución de hogares por tipo de cuidados para cada condición de actividad del jefe del hogar	PEA	Jubilados y Pensionistas	Otros Inactivos*	Total
Cuidado de adultos	5,1%	4,7%	0,0%	4,7%
Servicios de acompañantes	94,6%	96,5%	100,0%	95,8%
Residenciales de ancianos y disc.	2,5%	2,2%	0,0%	2,2%

Distribución de hogares por condición de actividad del jefe para cada tipo de cuidados	PEA	Jubilados y Pensionistas	Otros Inactivos*	Total
Cuidado de adultos	48,3%	51,7%	0,0%	100,0%
Servicios de acompañantes	43,7%	53,2%	3,1%	100,0%
Residenciales de ancianos y disc.	48,9%	51,1%	0,0%	100,0%
<b>Total de Hogares con algún consumo de cuidados</b>	<b>44,2%</b>	<b>52,8%</b>	<b>3,0%</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Elaborado en base a datos de la ENGIH 2005 – 2006 del INE.

\* En la categoría "otros inactivos" están incluidos estudiantes, amas de casa y rentistas

NOTA: El total de hogares con gasto en cuidados, no es la suma de éstos en cada categoría de cuidado, porque hay hogares que consumen más de un tipo de estos servicios.

Al desagregar la información de los hogares que consumen servicios de cuidados (123.046), de acuerdo a la condición de actividad del jefe de hogar, se encuentra que, la mayor cantidad corresponde a "jubilados y pensionistas" (63.068); mientras que en el total de hogares, los que tienen jefes jubilados o pensionistas son una cantidad mucho menor que los que tienen jefes en condición de "activos" (249.581 vs. 728.010).

Asimismo, del total de hogares con jefes jubilados y pensionistas, el 25% consume servicios de cuidados, mientras que en los hogares con jefes activos u "otros inactivos", la proporción se encuentra entre un 7% y un 8%. Eso muestra que los hogares con jefes jubilados y pensionistas consumen en forma significativa más servicios de cuidados que las otras categorías.

Al analizar las proporciones de cada categoría de actividad por tipos de servicios de cuidados, se encuentra que entre “activos” y “jubilados y pensionistas” no hay diferencias significativas. “Otros inactivos” - que reúne los casos de estudiantes, amas de casa y rentistas - se concentra en “servicios de acompañantes” (100%), no presentando otros tipos de consumo de cuidados; cabe destacar que no se puede realizar inferencias porque se trata de pocos casos.

Al analizar la distribución en cada tipo de servicio de cuidado, se confirma que los jubilados y pensionistas representan la mayor proporción de consumidores en el total (prácticamente el 53%), y superando también el 50% en cada uno de los tipos de servicios de cuidados.

**Cuadro N°10.** Hogares que declaran consumo de cuidados, por categoría de servicio de cuidado, según ocupación del jefe de hogar.

	Categoría de ocupación del jefe						
	No trabaja	Empleado u obrero privado	Empleado u obrero público	Cuenta propia sin local	Cuenta propia con local	Patrón con personal a su cargo	Total
<b>Total de Hogares con algún consumo de cuidados</b>	<b>66.601</b>	<b>18.430</b>	<b>15.092</b>	<b>5.325</b>	<b>13.110</b>	<b>4.488</b>	<b>123.046</b>
%	22,3%	5,1%	12,2%	5,5%	9,5%	13,6%	11,7%
<b>Total de Hogares</b>	<b>298.764</b>	<b>359.101</b>	<b>123.861</b>	<b>95.992</b>	<b>138.301</b>	<b>32.908</b>	<b>1.048.927</b>
<b>Distribución de hogares por tipo de cuidados para cada categoría de ocupación del jefe del hogar</b>							
	4,4%	6,1%	6,2%	4,0%	3,7%	1,9%	4,7%
Cuidado de adultos	96,8%	94,6%	90,7%	96,0%	97,6%	98,1%	95,8%
Servicios de acompañantes	2,1%	3,1%	3,1%	0,0%	2,3%	0,0%	2,2%
<b>Distribución de hogares por ocupación del jefe para cada tipo de cuidados</b>							
Cuidado de adultos	50,7%	19,6%	16,1%	3,7%	8,4%	1,5%	100,0%
Servicios de acompañantes	54,7%	14,8%	11,6%	4,3%	10,9%	3,7%	100,0%
Residenciales de ancianos y disc.	51,1%	20,7%	17,3%	0,0%	10,9%	0,0%	100,0%

Fuente: Elaborado en base a datos de la ENGIH 2005 – 2006 del INE.

NOTA: El total de hogares con gasto en cuidados, no es la suma de éstos en cada categoría de cuidado, porque hay hogares que consumen más de un tipo de estos servicios.

Al analizar la proporción de hogares en cada categoría de ocupación del jefe en relación al total de dicha categoría, se encuentra que la mayor proporción de hogares que consumen servicios de cuidados está en “no trabaja”. Hay que recordar que en la categoría “no trabaja” se incluyen: los hogares con jefes inactivos, desocupados por más de un año y algunos casos “sin datos”. El 22 %

de éstos, consume algún tipo de servicio de cuidados para adultos mayores: 66.600 hogares. Como se vio en el cuadro anterior por condición de actividad, eran unos 63.000 los jefes de hogar jubilados y pensionistas, lo que estaría explicando esa mayor proporción.

En las otras categorías el mayor consumo se da en patrón con personal a su cargo (13.6%), empleado público (12%) y cuenta propia con local (9.5%).

Los menores consumos se dan en los hogares que los jefes son empleados privados y cuenta propia sin local.

Si se comparan las categorías empleados u obreros privados y públicos, se encuentra que los públicos presentan una proporción mayor que los privados en el consumo de servicios de cuidados (12% vs. 5%). No obstante, al analizar por tipo de cuidados, se encuentran proporciones similares en cuidado de adultos y en residencias (6% y 3% respectivamente). En los servicios de acompañantes, la proporción es un poco mayor en privados que en públicos.

Si se compara a cuenta propia sin local y con local, se encuentra que es mayor la proporción de hogares que consumen servicios de cuidados en los hogares que tienen jefes de hogar "cuenta propia con local" (9.5%) que "cuenta propia sin local" (5.5%)

La principal diferencia radica en el consumo de servicios de residencias, que no presentan consumo en los hogares donde los jefes de hogar son trabajadores por cuenta propia sin local y en los que son patrones con personal a cargo.

En el tercer cuerpo del cuadro, donde se analiza la distribución por cada tipo de servicio de cuidados, se reitera la mayor proporción en la categoría "no trabaja", que como se explicó más arriba es donde se ubican jubilados y pensionistas. En cada tipo de servicio de cuidados éstos superan el 50%.

Le siguen en su orden, las categorías de empleados u obreros privados y públicos, mientras que los menores consumos se ubican en hogares con jefes cuentapropistas sin local y patrones con personal a cargo.

**Cuadro N°11.** Hogares que declaran consumo de cuidados, por años de educación del jefe de hogar, según categoría de servicio de cuidado.

	Años de educación del jefe				
	6 o menos años	7 a 9 años	10 a 12 años	13 o más años	Total
<b>Total de Hogares con algún consumo de cuidados</b>	<b>49.005</b>	<b>19.788</b>	<b>28.792</b>	<b>25.461</b>	<b>123.046</b>
%	10,6%	8,6%	13,6%	17,4%	11,7%
<b>Total de Hogares</b>	460.607	230.943	211.306	146.071	1.048.927

Distribución de hogares por tipo de cuidados para cada categoría de educación del jefe del hogar	6 o menos años	7 a 9 años	10 a 12 años	13 o más años	Total
Cuidado de adultos	4,5%	5,6%	6,3%	2,6%	4,7%
Servicios de acompañantes	97,0%	92,9%	94,9%	96,7%	95,8%
Residenciales de ancianos y disc.	1,2%	1,5%	2,5%	4,4%	2,2%

Distribución de hogares por categoría de educación del jefe para cada tipo de cuidados	6 o menos años	7 a 9 años	10 a 12 años	13 o más años	Total
Cuidado de adultos	38,1%	19,2%	31,3%	11,4%	100,0%
Servicios de acompañantes	40,3%	15,6%	23,2%	20,9%	100,0%
Residenciales de ancianos y disc.	21,9%	10,7%	26,2%	41,2%	100,0%
<b>Total de Hogares con algún consumo de cuidados</b>	<b>39,8%</b>	<b>16,1%</b>	<b>23,4%</b>	<b>20,7%</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Elaborado en base a datos de la ENIGH 2005 – 2006 del INE.

NOTA: El total de hogares con gasto en cuidados, no es la suma de éstos en cada categoría de cuidado, porque hay hogares que consumen más de un tipo de estos servicios.

Con respecto a la distribución de los hogares que consumen servicios de cuidados (123.046) en relación a los años de educación del jefe de hogar, se encuentra que la mayor proporción (17%) se ubica en los hogares donde el jefe tiene más años de educación.

Como se observa en el segundo cuerpo del cuadro, la diferencia la marca el consumo en residencias, que aumenta a medida que aumentan los años de educación del jefe. Partiendo de un 1% en los hogares cuyo jefe no supera los 9 años de educación y llega a un 4% en “13 o más años”.

En servicios de acompañantes no se encuentran diferencias significativas, y en el caso de la contratación de cuidadores particulares “cuidado de adultos”, es más bajo en los hogares con jefes con mayor educación.

En este sentido, al analizar por tipo de cuidados, se confirma que en el consumo de servicios residenciales la mayor proporción (41%) se concentra en los hogares en el que jefe tiene más años de educación formal. Por otro lado, en los otros dos tipos de cuidados estudiados la mayores proporciones se encuentran en hogares

con jefes que cuentan con “6 o menos años” de educación formal (38% en cuidados de adultos y 40% en servicios de acompañantes).

Teniendo en cuenta que la variable educación suele estar relacionada con la variable ingresos, y que los servicios residenciales son más costosos que los otros servicios de cuidados, se podría inferir que los hogares con jefes que tienen mayores niveles de educación, también tienen mayores niveles de ingresos, y por lo tanto son los que pueden solventar mayores gastos en cuidados de familiares.

### 3. Resumen y consideraciones

Este trabajo es descriptivo, se trata de una aproximación al análisis de los consumos en servicios de cuidados para adultos mayores, acotados a tres tipos: cuidado de adultos (contrato de cuidadores), servicios de acompañantes y residencias.

Si bien algunas de las categorías de servicios de cuidados estudiados (servicios de acompañantes y servicios residenciales) incluyen el cuidado a enfermos y discapacitados, la mayoría de sus usuarios son adultos mayores.

Corresponde señalar que podrían encontrarse algunas subestimaciones:

- En el caso de los cuidadores particulares, estos hogares podrían considerarlos como parte del servicio doméstico, declarándolos como tales. Asimismo es posible que muchos de estos cuidadores no trabajen formalmente, o sea que los hogares que los contratan no los registran en el MTSS ni aportan en el BPS, y por tanto no quieren declararlos en esta encuesta.
- En el caso de los servicios residenciales, como se mencionó más arriba, la ENGIH se realiza a hogares particulares y la mayoría de las personas que habitan residenciales de ancianos (hogares colectivos) los pagan ellos mismos y no son encuestados. El gasto relevado en la ENGIH podría ser en muchos casos un complemento pagado por los familiares.

No obstante estas salvedades con respecto a la posible subestimación del gasto en cuidados, es de señalar que no hay en Uruguay estudios antecedentes sobre el mismo, y la información de la encuesta con la que se trabajó, permitió realizar algunos hallazgos que se resumen a continuación.

- El número de hogares que declaran realizar gastos en consumo de cuidados de adultos mayores es de **123.046**, que representa aproximadamente el **12%** de los hogares uruguayos. Si tenemos en cuenta que el 32.5% de los hogares cuentan entre sus integrantes a personas mayores de 65 años, se puede afirmar que es baja la proporción de hogares que realizan gasto en estos servicios.
- El gasto total mensual que realizan estos hogares en cuidados es de **70 millones de pesos** (en pesos corrientes en un año finalizado en octubre 2006), que se distribuye en: \$46.000.000 en servicios de acompañantes; \$15.000.000 en cuidado de adultos y \$ 8.600.000 en residenciales de ancianos y discapacitados.

- El promedio mensual de gasto por cada uno de estos servicios (en pesos corrientes en un año finalizado en octubre 2006) es de aproximadamente \$390 en servicios de acompañantes, \$2.600 en contrato de cuidadores particulares, y \$3.000 en pago o complemento de pago de servicios de residencias.
- El promedio del gasto mensual por hogar es de aproximadamente **\$568** (en pesos corrientes en un año finalizado en octubre 2006).
- La cantidad de hogares que consumen servicios de cuidado aumenta en forma significativa a medida que aumenta el nivel de ingresos del hogar, desde 1.5% en el primer quintil de ingresos, hasta 25.4% en el último quintil.
- Los hogares ubicados en el primer quintil de ingresos no contratan cuidadores particulares para cuidado de adultos, ni consumen servicios de residencias, sólo gastan en servicios de acompañantes.
- Los servicios de residencias son consumidos en mayor proporción por los hogares que tienen mayores niveles de ingreso, los ubicados principalmente en el último quintil.
- La mayor proporción de hogares que consumen cuidados son los unipersonales, principalmente en servicios de acompañantes y cuidadores particulares. Esto podría explicarse porque las personas que viven solas sienten mayor necesidad de contar con cuidadores principalmente ante la eventualidad de enfermarse.
- Después de los unipersonales, los hogares que presentan importantes proporciones en consumo de cuidados son aquellos que en su composición tienen adultos mayores: parejas sin hijos, extendidos y compuestos.
- A medida que aumenta el número de personas en el hogar, disminuye el consumo de servicios de cuidados. Esto puede explicarse porque los propios integrantes del hogar asumen el cuidado de los miembros dependientes.
- A medida que aumenta el número de personas mayores de 65 años que están en el hogar, disminuye el número de hogares que gastan en residenciales de ancianos. Este tipo de consumo es nulo en los hogares con 3 y 4 miembros mayores de 65 años. Asimismo la mayor cantidad de hogares que pagan servicios residenciales (o complementan el pago) son los que no tienen adultos mayores residiendo en el hogar.
- Cuando la jefa de hogar es mujer, los hogares consumen más servicios de cuidados. Una posible explicación sería que cuando la mujer tiene la responsabilidad de mantener el hogar, o aportar una suma mayor de ingresos, cuenta con menos tiempo para cuidar a los miembros del hogar, y por lo tanto contrata más servicios de cuidados que cuando no es la jefa y destina más tiempo de trabajo no remunerado para atenderlos.
- Existe una proporción menor en contratación de servicios de cuidados en los casos de los hogares en que las cónyuges mujeres realizan quehaceres del hogar o son



- desocupadas, con respecto a los hogares en que las cónyuges trabajan fuera del hogar y están ocupadas.
- En base a los dos puntos anteriores se puede concluir que el consumo del hogar en servicios de cuidados es mayor si la mujer trabaja fuera del hogar y mayor aún si sus ingresos son los más altos del hogar.
- Los hogares con jefes jubilados y pensionistas consumen más servicios de cuidado que los hogares con jefes en otras categorías de actividad.
- En relación a los años de educación del jefe de hogar, se encuentra que la mayor proporción de consumo de servicios de cuidado se ubica en los hogares donde el jefe tiene más años de educación. La diferencia más notoria es en el consumo en residencias, que aumenta a medida que aumentan los años de educación del jefe. Estos resultados son semejantes al análisis por niveles de ingreso del hogar, lo que estaría mostrando una cierta correlación entre ambas variables.
- Teniendo en cuenta que los servicios residenciales son más costosos que los otros servicios de cuidados, se podría inferir que los hogares con jefes que tienen mayores niveles de educación también tienen mayores niveles de ingresos, y por lo tanto son los que pueden solventar mayores gastos en servicios de cuidados.



# **BRECHA DE GÉNERO EN LA CONCILIACIÓN DE LA VIDA FAMILIAR Y LABORAL: EL MODELO URUGUAYO**

Soc. Silvia Santos <sup>1</sup>

---

---

<sup>1</sup> Santiago Sosa Barón participó en la definición de las variables y el procesamiento de la base de la ECH en SPSS.



## **BRECHA DE GÉNERO EN LA CONCILIACIÓN DE LA VIDA FAMILIAR Y LABORAL: EL MODELO URUGUAYO**

### **Introducción**

A pesar de que en nuestro país los desniveles de los indicadores relativos al mercado laboral entre hombres y mujeres presentan una tendencia a equilibrarse, como lo muestran la tasa de actividad y la de ocupación, todavía existe una importante brecha por salvar. En el Uruguay las tasas de actividad de mujeres y varones se ubican en 51% y 72% mientras que las tasas de ocupación en 44% y 66% respectivamente para el año 2006<sup>1</sup>. Esta situación no sólo implica que en nuestro país exista falta de equidad de género en cuanto al acceso al trabajo, sino también falta de productividad, puesto que no se vuelca a la economía del país las capacidades y aptitudes de un importante porcentaje de la población femenina. Cabe hacerse la pregunta de por qué aún hoy, existe un desnivel de más de 20 puntos en las tasas mencionadas.

Uno de los factores que inciden en la decisión de las mujeres para ingresar al mercado de trabajo es la presencia de hijos. El cuidado de los niños se enmarca dentro de lo que está considerado como trabajo no remunerado, esto comprende una serie de actividades relacionadas con el cuidado de niños, ancianos, enfermos y discapacitados y las tareas domésticas. Todas estas actividades del cuidado son realizadas principalmente por mujeres<sup>2</sup>; son invisibles dentro de la economía de mercado porque no son pagas, pero son fundamentales para la vida de las personas. Por lo tanto, son principalmente las mujeres quienes tienen que optar entre actividades no remuneradas y el mercado laboral, a veces postergando unas por otras, otras veces asumiendo todo el peso que implica la producción económica y reproducción social.

Cuando la vida se desarrolla en pareja, las decisiones sobre la incorporación al mercado de trabajo y el tiempo dedicado al mismo se traslada al interior de la misma, es decir, la conciliación entre la vida familiar y laboral o profesional se traslada al contexto global de los hogares.

Se indagará en primera instancia sobre el distinto impacto que tienen los hijos sobre el empleo de madres y padres y sobre la cantidad de tiempo que éstos destinan al trabajo remunerado en nuestro país. En segundo término se indagará cómo difieren para hombres y mujeres, las decisiones tomadas al interior de las parejas con respecto al ingreso al mercado de trabajo y el tiempo dedicado al mismo, tratando de conciliar la vida familiar y laboral. Veremos también que la presencia de niños dentro de estos núcleos familiares es un factor que incide en los arreglos que hacen las parejas con respecto a los tiempos invertidos en el trabajo remunerado.

---

<sup>1</sup> ENHA – INE 2006 – Perspectiva de Género

<sup>2</sup> Trabajo no remunerado y uso del tiempo. Fundamentos conceptuales y avances empíricos. La encuesta Montevideo 2003.

Para este propósito se analizarán los microdatos provenientes de la Encuesta de Hogares Ampliada del Instituto Nacional de Estadística 2006, con el programa SPSS de procesamiento y análisis de datos. Se aplicará parte de la metodología utilizada en el trabajo de Christel Aliaga<sup>3</sup> en donde investiga la reconciliación entre el trabajo y la vida familiar de varios de los Estados Miembros de la Unión Europea. En la parte primera se indaga sobre la participación en el mercado laboral de hombres y mujeres según presencia de hijos en el hogar, así como también la cantidad de tiempo destinado al empleo y la incidencia de los hijos sobre esta dedicación. La segunda se enfoca en la organización del empleo al interior de parejas de entre 20 y 49 años, tratando de encontrar los acuerdos más comunes realizaos por éstas y descubrir cómo la presencia de niños pueden modificar los mismos. La tercera parte está destinada al resumen y conclusiones del trabajo.

### 1. Participación en el Mercado Laboral y cantidad de horas dedicadas al mismo: cómo inciden los hijos.

Como se expresó al comienzo de este trabajo, la tasa de actividad femenina viene marcando un incremento sostenido pero sin llegar a equipararse con la de los hombres; en cambio la participación masculina se mantiene estable en todo el período. Esto se puede apreciar en el siguiente cuadro.

**Cuadro 1.**

*Evolución de la tasa de actividad según sexo*

	<b>Total</b>	<b>Hombres</b>	<b>Mujeres</b>
<b>1988</b>	57,1	74,4	42,5
<b>1990</b>	57,0	73,2	43,5
<b>1995</b>	59,0	73,8	46,6
<b>2000</b>	59,6	71,9	49,1
<b>2005</b>	58.5	69.3	49.5
<b>2006*</b>	60.9	71.7	51.8
<b>2007*</b>	62.7	73.6	53.7

Fuente: página web del Instituto Nacional de Estadística, información en base a datos de la Encuesta Continua de Hogares.

(\*) A partir de 2006 la encuesta cubre todo el territorio nacional: localidades de 5.000 habitantes o más de cada departamento, localidades urbanas de menos de 5.000 habitantes y área rural (población dispersa).

La tasa de participación femenina registra un incremento sostenido de más de diez puntos en el período seleccionado: de 42,5% en 1988, se eleva a 53,7% en 2007. En cambio la tasa masculina se mantienen en un mismo nivel, presentando algunas oscilaciones que van desde el 69,3% al 74,4%.

#### 1.1. Participación en el mercado de trabajo y presencia de niños en el hogar.

Si seleccionamos aquellas mujeres que se encuentran en edad productiva y reproductiva, vemos que la tasa de actividad de mujeres de entre 14 y 49 años varía según presencia de menores de 18 años en el hogar. Así lo demuestra el siguiente cuadro.

<sup>3</sup> Statistics in Focus – Population and Social Conditions “Gender gaps in the reconciliation between work and family life”.

**Cuadro 2.**

*Tasa de actividad de mujeres entre 14 y 49 años de edad según presencia de menores de 18 años.*

	<b>Ningún menor</b>	<b>1 menor</b>	<b>2 menores</b>	<b>3 menores</b>	<b>4 y más</b>	<b>Total</b>
<b>Tasa de actividad</b>	65,4	63,4	55,4	48,2	41,5	64,0

Fuente: Informe temático "Perspectiva de Género" - ENHA – INE 2006.

Se observa una relación inversa entre tasa de actividad de mujeres menores de 50 años y número de niños en el hogar: a medida que la cantidad de niños en el hogar aumenta, la tasa de actividad femenina disminuye. La tasa de actividad de aquellas mujeres que no tienen niños a cargo es incluso mayor que la tasa total femenina (65,4 % y 64,0 % respectivamente).

Este fenómeno no es exclusivo de nuestro país ni de la región, también se da en países con mayor nivel de desarrollo como los pertenecientes a la Unión Europea (UE)<sup>4</sup>.

En la UE la tasa de empleo y la cantidad del tiempo de trabajo de las mujeres de entre 20 y 49 años están estrechamente ligados al número y edad de sus hijos<sup>5</sup>, para el caso de los hombres esta relación se da en menor medida. La tasa de empleo de las mujeres de entre 20 y 49 años es del 60% cuando tienen hijos de menos de 12 años, comparado con el 75% cuando no los tienen. Sin embargo, para los hombres con niños menores de 12 años la tasa de empleo es del 91%, 5 puntos por encima de la tasa de hombres sin niños.

Al aplicar el mismo procedimiento para nuestro país vemos que la tasa de ocupación de las mujeres entre 20 y 49 años con hijos menores de 12 años es de 59 % mientras que la tasa de ocupación de aquellas que no tienen hijos es de casi el 67% como se observa en el cuadro 3.

**Cuadro 3.**

*Tasa de ocupación de hombres y mujeres entre 20 y 49 años según presencia de hijos menores de 12 años.*

	<b>Sin hijos</b>	<b>Con hijos</b>	<b>Total</b>
<b>mujeres</b>	66,9	59,0	63,3
<b>hombres</b>	82,7	94,0	87,4

Fuente: elaboración propia en base a ENHA – INE 2006.

Por el contrario la tasa de ocupación de hombres con niños es 11 puntos superior a la de aquellos que no tienen hijos (94% y 82,7% respectivamente). Lo que muestra que la presencia de niños influye en forma inversa para hombres y mujeres desde la perspectiva del trabajo remunerado.

En la UE, el trabajo de medio tiempo<sup>6</sup> es más común para las mujeres que para los hombres, representa el 27 % del empleo total de las mujeres contra el 4 % del de

<sup>4</sup> Statistics in Focus – Population and Social Conditions "Gender gaps in the reconciliation between work and family life".

<sup>5</sup> Niños menores de 12 años.

<sup>6</sup> Para este trabajo se define medio tiempo como un número de horas habituales de trabajo inferior a 30 horas semanales.

los hombres. En el caso de mujeres con hijos el medio tiempo llega al 38% contra el 20% de aquellas sin hijos.

El siguiente cuadro ilustra cómo inciden los hijos sobre la cantidad de tiempo trabajada por sus padres de entre 20 y 49 años, en el Uruguay<sup>7</sup>.

**Cuadro 4.**

*Proporción de hombres y mujeres ocupados entre 20 y 49 años con trabajo a tiempo parcial, según presencia de hijos en el hogar.*

	total	trabajadores con hijos	trabajadores sin hijos
<b>Mujeres</b>	27.5	31.5	24.6
<b>hombres</b>	10.3	7.9	12.3

Fuente: elaboración propia en base a ENHA – INE 2006.

En nuestro país las mujeres entre 20 y 49 años que trabajan a medio tiempo son el 27,5 % y los hombres del mismo tramo de edad representan el 10,3%. Cuando las mujeres tienen hijos el tiempo parcial se eleva a 31,5 % contra el 24,6% de aquellas que no tienen hijos. En tanto que para los hombres que tienen hijos, el medio tiempo desciende (7,9%) y en los que no los tienen, el medio tiempo aumenta (12,3%).

También en cuanto a la carga horaria semanal en el empleo se observa que hay un comportamiento diferente en cuanto al tiempo de trabajo trabajado entre hombres y mujeres según la presencia de hijos.

**1. 2. Tasas de ocupación de hombres y mujeres según cantidad de niños en el hogar.**

Otra variable que incide en las tasas de empleo es el número de niños en el hogar. Para nuestro país hemos visto un avance en el cuadro 2 con respecto a la tasa de actividad para determinadas cortes de edades. En el siguiente cuadro vemos cómo incide el número de hijos menores de 12 años para los tramos de 20 a 49 años, sobre la tasa de ocupación de mujeres y hombres.

**Cuadro 5.**

*Tasa de ocupación de hombres y mujeres entre 20 y 49 años según número de hijos.*

	sin hijos	Un hijo	Dos hijos	Tres hijos	4 y más hijos	Total
<b>Mujeres</b>	66,9	64,6	57,0	47,2	32,8	63,3
<b>Hombres</b>	82,7	93,5	95,1	94,2	91,9	87,4

Fuente: elaboración propia en base a ENHA – INE 2006.

La tasa de ocupación de las mujeres decrece cuando el número de hijos de menos de 12 años se incrementa, mientras que la tasa de ocupación de los hombres aunque presenta pocas variaciones, muestra una tendencia a incrementarse frente a la presencia de hijos.

<sup>7</sup> Se mantiene la definición de medio tiempo o tiempo parcial utilizada por Aliaga C. en el artículo mencionado.



La tasa de ocupación femenina es de 64,6% para las mujeres de entre 20 y 49 años con un hijo de menos de 12 años, disminuye a 57 % para las mujeres con dos niños, a 47,2 % para mujeres con 3 hijos y a 32,8 % para aquellas que tienen 4 o más niños.

### 1. 3. Tiempo invertido en el trabajo remunerado y cantidad de niños en el hogar.

El trabajo a tiempo parcial o a tiempo completo también se modifica de acuerdo al número de hijos.

En el siguiente cuadro vemos como incide el número de hijos menores de 12 años para los tramos de 20 a 49 años, sobre el tiempo de trabajo de mujeres y hombres.

#### Cuadro 6

*Proporción de hombres y mujeres entre 20 y 49 años con trabajo a tiempo parcial, según número de hijos.*

	Total	Sin hijos	un hijo	dos hijos	tres hijos	4 y más hijos
<b>Mujeres</b>	27.5	24.6	29.4	31.5	40.9	49.1
<b>hombres</b>	10.3	12.3	7.7	7.3	8.4	13.2

Fuente: elaboración propia en base a ENHA – INE 2006.

La proporción de mujeres a tiempo parcial aumenta con el número de niños, lo cual no es el caso de los hombres. Las mujeres que trabajan a tiempo parcial representan el 24,6% cuando no tienen hijos y aumentan casi 5 puntos cuando tienen un hijo (29,4%); aumentan casi 7 puntos cuando tienen dos hijos (31,5%) y 15 puntos con tres (40,9%) y más de 24 puntos cuando tienen cuatro niños y más. Los hombres con trabajo parcial sin niños es el 12,3 % , cuando tienen uno o dos hijos disminuyen en el entorno del 7% y luego aumentan a 8,4% cuando tienen tres hijos y a 13,2% cuando tienen cuatro niños y más.

### 2. La organización del empleo al interior de las parejas.

El trabajo de Aliaga ha indagado para los Estados Miembros de los cuales se dispone de datos, sobre los modelos de conciliación más comunes con respecto al reparto del tiempo de trabajo remunerado entre parejas de 20 a 49 años y donde al menos un integrante de la pareja trabaja. Los modelos más comunes encontrados fueron:

-ambos integrantes con trabajo a tiempo completo (con un promedio del 45% de países). Es un modelo común para los Nuevos Estados Miembros (especialmente Eslovenia, Eslovaquia, República Checa) y Portugal, Finlandia y Francia.

-solamente el hombre trabaja (con promedio del 29%). Es un modelo común en Malta, Italia, Grecia y España.

-el hombre trabaja tiempo completo y la mujer medio tiempo (19% en promedio). Es el modelo más común en los Países Bajos, Reino Unido, Alemania, Austria, Bélgica y Luxemburgo.

-Son pocas las parejas (2%) en donde ambos tienen trabajo de medio tiempo o donde la mujer trabaja a tiempo completo y el hombre a tiempo parcial.

Veamos que sucede en nuestro país. En el cuadro siguiente se puede apreciar cuál es la distribución porcentual para nuestro país, de los tipos de conciliación entre la vida familiar y laboral, entre parejas de 20 a 49 años donde al menos uno de los integrantes trabaja.

### **Cuadro 7**

*Distribución de modelos de conciliación entre la vida laboral y familiar de parejas de entre 20 y 49 años donde al menos un integrante de la misma trabaja.*

	%
Solo trabaja la mujer medio tiempo	0,7
Solo trabaja la mujer tiempo completo	1,9
Solo trabajo el hombre medio tiempo	2,5
Solo trabaja el hombre tiempo completo	34,6
El hombre trabaja medio tiempo y la mujer tiempo completo	2,6
El hombre trabaja tiempo completo y la mujer medio tiempo	15,8
Ambos trabajan tiempo completo	39,9
Ambos trabajan medio tiempo	1,8
<b>Total</b>	<b>100</b>

Fuente: elaboración propia en base a ENHA – INE 2006.

El modelo más común encontrado es aquel en donde ambos integrantes de la pareja trabajan a tiempo completo (39,9%), le sigue el acuerdo en donde solamente el hombre trabaja a tiempo completo con 34,6%, llegando al 37,1% si se considera también el trabajo parcial. Luego con una proporción sensiblemente menor pero igualmente importante se encuentran aquellas parejas en donde el hombre trabaja tiempo completo y la mujer medio tiempo (15,8%).

Tienen poco peso las uniones donde el hombre trabaja a tiempo parcial y la mujer a tiempo completo (2,6%), donde ambos trabajan a tiempo parcial (1,8%) o donde solo trabaja la mujer a tiempo parcial o completo (2,6%).

Los dos principales modelos encontrados para nuestro país, también son los que priman en los países de la UE: hombre y mujer trabajando a tiempo completo y hombre solo con empleo. Este segundo modelo es el que prima en los países mediterráneos como Italia, Grecia y España, con los cuales el Uruguay comparte fuertes lazos culturales.

### **2.1 - La organización del empleo al interior de las parejas frente a la presencia de niños.**

Cuando existen hijos los modelos de conciliación presentan algunas variaciones como lo muestra el cuadro siguiente.

**Cuadro 8**

*Distribución de modelos de conciliación entre la vida laboral y familiar de parejas de entre 20 y 49 años con hijos menores de 12 años, donde al menos un integrante de la misma trabaja*

	con hijos	sin hijos
Solo trabaja la mujer medio tiempo	0,6	0,9
Solo trabaja la mujer tiempo completo	1,8	2,1
Solo trabajo el hombre medio tiempo	3,0	1,5
Solo trabaja el hombre tiempo completo	38,6	37,5
El hombre trabaja medio tiempo y la mujer tiempo completo	2,3	3,2
El hombre trabaja tiempo completo y la mujer medio tiempo	15,9	15,7
Ambos trabajan tiempo completo	36,0	48,6
Ambos trabajan medio tiempo	1,7	1,9
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

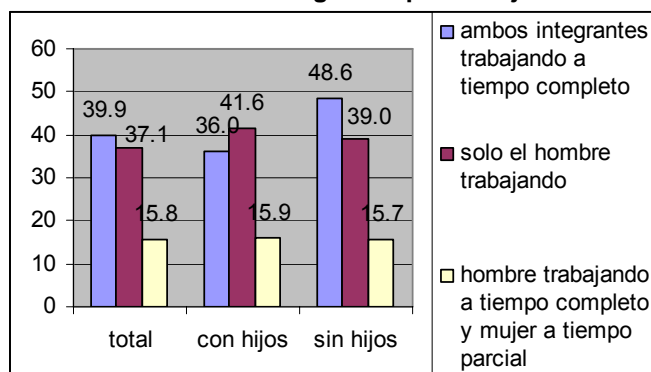
Fuente: elaboración propia en base a ENHA – INE 2006.

Frente a la presencia de hijos, el porcentaje de parejas donde ambos trabajan a tiempo completo disminuye de 39,9% a 36,0%. Por otra parte aumenta el porcentaje de parejas donde el hombre trabaja a tiempo completo (de 34,6 a 38,6%).

Con respecto a las parejas que no tienen hijos el modelo preponderante es aquel en donde tanto el hombre como la mujer trabajan a tiempo completo (48,6%), concomitantemente desciende el porcentaje de parejas en donde solo el hombre trabaja a tiempo completo (37,5%).

El grafico que sigue ilustra los tres modelos principales de conciliación entre la vida familiar y profesional encontrados para nuestro país y el impacto que implica la presencia de hijos.

**Principales modelos de conciliación de parejas entre 20 y 49 años con al menos un integrante que trabaja**



Fuente: elaboración propia en base a ENHA – INE 2006

Cuando no hay hijos en el hogar el modelo preponderante es aquel en donde ambos integrantes de la pareja trabajan a tiempo completo. Frente a la presencia de hijos predomina el modelo donde sólo el hombre trabaja.

### 3. Resumen y Conclusiones

Las mujeres tienen una participación menor que los hombres en el mercado de trabajo con brechas que aún son importantes. Cuando se integra la variable hijos la participación es menor mientras que sucede lo contrario con los hombres: la presencia de hijos incrementa su participación en el mercado de trabajo.

Con respecto a la cantidad de tiempo invertido en el trabajo remunerado (tiempo completo o tiempo parcial), las mujeres que trabajan a medio tiempo son 17 puntos porcentuales más que los hombres; cuando hay hijos la brecha se incrementa porque aumentan el porcentaje de mujeres pero también disminuyen los hombres.

La cantidad de niños hace que la tasa de ocupación femenina descienda a medida que aumentan los hijos mientras que la participación de los hombres en el empleo desciende recién a partir del cuarto hijo en adelante. El trabajo a medio tiempo de la mujer aumenta a medida que tiene más hijos mientras que el trabajo a tiempo parcial del hombre es mayor cuando no tiene hijos y cuando éstos son más de tres.

El modelo dominante en la organización del empleo al interior de las parejas es aquel en donde ambos integrantes de la pareja trabajan a tiempo completo, pero también es muy común aquel en donde solamente el hombre trabaja. Cuando hay hijos, este modelo pasa a ser el principal. El modelo en donde el hombre trabaja a tiempo completo y la mujer a tiempo parcial, no presenta mayores cambios frente a la presencia o ausencia de niños.

En definitiva, frente a la presencia de hijos el hombre tiende a involucrarse más en el mercado laboral mientras que la mujer se retrae. Todo indica que cuando existen niños las tendencias de los acuerdos dentro de las parejas implican aumento de carga horaria de trabajo remunerado para el hombre, mientras que para la mujer disminuye, optando por el ámbito del cuidado.

Es indiscutible la importancia que tiene la reproducción social, si tenemos en cuenta la problemática de la transición demográfica que enfrentan las sociedades de hoy. También es indiscutible que la decisión de tener hijos afecta el ingreso al mercado laboral o el mantenimiento dentro del mismo, siendo el trabajo remunerado uno de los principales mecanismos de inclusión social. Ambas opciones son socialmente valiosas y deben ser alentadas por políticas públicas evitando así que sean opciones contrapuestas. Existen en el derecho comparado variedad de normas con respecto a licencias para padres y madres, para cuidados en caso de enfermedad de personas a cargo, así como centros educativos para la primera infancia, escuelas de doble horario, con actores que involucran tanto al estado como a la sociedad civil.

Por último el presente trabajo se ha realizado para la población de todo el país, es de esperar que la toma de decisiones con la finalidad de conciliar la vida familiar y laboral no sean iguales para quienes viven en Montevideo o en el Interior del país, en las zonas urbanas o rurales, así como para la población de distintos contextos

socioeconómicos. Se trata de un modelo general sobre el cual convendría seguir investigando como juegan estas otras variables o dimensiones.

### **Referencias bibliográficas**

Aguirre, R. Trabajo no remunerado y uso del tiempo. Fundamentos conceptuales y avances empíricos. La encuesta Montevideo 2003.

Batthyány K., Cabrera M. y Scuro L. 2007 - Perspectiva de Género – Encuesta Contínua de Hogares Ampliada 2006.

Aliaga C., 2005. Gender gaps in the reconciliation between work and family life. Statistics in focus. Population and social conditions.

Instituto Nacional de Estadística, páginas web del sector Empleo y Desempleo.



**TASAS DE APORTACIÓN  
PERSONALES Y PATRONALES AL  
SISTEMA DE SEGURIDAD  
SOCIAL**

Un análisis comparado a nivel de  
regiones

Ec. Martín Naranja Sotelo

---





## **TASAS DE APORTACIÓN PERSONALES Y PATRONALES AL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL**

### ***Un análisis comparado a nivel de regiones***

#### **I - INTRODUCCIÓN**

Los sistemas de Seguridad Social se financian de distintas formas. Los recursos están condicionados por la cobertura social que ofrece el modelo, según la naturaleza de la contingencia que cubre, los regímenes que abarca y la característica de las prestaciones brindadas.

Por un lado, existen sistemas de cobertura universal, que abarcan a toda la población, los cuales se financian con impuestos. Por el otro lado, existen modelos contributivos, cuya financiación se realiza a través de las cotizaciones sociales. La financiación por cotizaciones sociales, se determina aplicando una contribución porcentual a las retribuciones salariales percibidas por parte de los cotizantes. Los trabajadores que contribuyen al sistema son llamados cotizantes y la tasa de aportación que realizan los cotizantes se llama tasa de aporte personal. También los empleadores contribuyen a la seguridad social a través del llamado aporte patronal.

El presente trabajo tiene como finalidad hacer un estudio de las distintas tasas de aportación (personales y patronales) y el peso que cada una de las mismas tiene en el total de las tasas de aportación. El análisis se concentra en la contribución a las contingencias de seguridad social relativas a invalidez, vejez y sobrevivencia (IVS).

El estudio se hace a nivel mundial, agrupando los países en distintas regiones, las mismas son América del Sur; América del Norte, Central y el Caribe; Europa; Asia I; Oceanía junto con Asia II; África I y finalmente África II.

La fuente utilizada fue la base de datos del proyecto denominado "Programas de Seguridad Social alrededor del mundo". Este programa surge la conjunción de esfuerzos entre la Administración de la Seguridad Social (oficina perteneciente al gobierno de Estados Unidos de América) y la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS). <sup>1</sup> Los datos, según los continentes, corresponden al año 2007 (América y África), o al año 2008, tal el caso de Europa, Asia y Oceanía.

El trabajo fue instrumentado de tal forma que primero, se realiza un análisis empírico de las distintas regiones. Luego, se esbozan algunas conclusiones con la finalidad de comparar la información de las distintas regiones entre sí, además, como es lógico, contrastar los datos del resto del mundo respecto a los de nuestro país.

---

<sup>1</sup> [www.ssa.gov/policy/docs/progdsc/ssptw](http://www.ssa.gov/policy/docs/progdsc/ssptw)

## II - ANÁLISIS EMPÍRICO

Las siguientes son tasas de contribución a los programas de Seguridad Social de distintos países para los programas de invalidez, vejez y sobrevivencia. Las tasas de aportes de los cuadros se expresan en porcentaje.

### II.1 - América del Sur

#### Tasas de contribución a los programas de Seguridad Social

Programas de invalidez, vejez y sobrevivencia.

**Cuadro 1 - América del Sur**

Países	Tasas de aportes			Estructura de los aportes	
	personal	patronal	Total	personal	patronal
Argentina	11	10.17	21.17	52%	48%
Bolivia	10	0	10	100%	0% 2
Brasil	8	20	28	29%	71% 1
Chile	10	0	10	100%	0% 2
Colombia	3.875	11.625	15.5	25%	75%
Ecuador	6.64	3.1	9.74	68%	32% 1
Guyana	5.2	7.8	13	40%	60% 1
Paraguay	9	14	23	39%	61% 1
Perú	10	0	10	100%	0% 2
Uruguay	15	7.5	22.5	67%	33%
Venezuela	1.93	4.82	6.75	29%	71%
Promedio	8.2	7.2	15.4	59%	41%
Máximo	15	20	28	100%	75%
Mínimo	1.93	0	6.75	25%	0%

Las tasas de aportes se expresan en porcentaje.  
Los datos corresponden al año 2007.

1- También incluye las tasas de aportes a otros programas.

2 - Incluye solamente las contribuciones financieras al beneficio por vejez.

Aportes adicionales se utilizan para los beneficios invalidez y sobrevivencia.

En estos países los beneficios invalidez y sobrevivencia son no contributivos.

Las tasas de aportaciones personales en América del Sur varían entre un 1.93% y un 15 %. Encontrándose en estos extremos, Venezuela y Uruguay respectivamente.

Son varios los países que tienen una tasa superior al 10% al igual que el nuestro. Por otro lado, con tasas personales inferiores al 5% se encuentran Colombia, Guyana y Venezuela. Como vemos nuestro país tiene la tasa más alta de aportación personal de esta región.

En cuanto a los aportes patronales es Brasil quien tiene la tasa más alta de la región (20%), existiendo países como Bolivia, Chile y Perú con aportación nula. En

la suma de los aportes se ve que Brasil con un 28% es quien tiene la contribución más elevada de la región, en situación opuesta se encuentra Venezuela (6.75%). Es interesante estudiar como se compone la estructura de los aportes totales. Se puede observar que existen países como Brasil y Colombia en los cuales los trabajadores aportan menos del 30% del aporte total. La relación es inversa en países como Ecuador y Uruguay, 68% y 67% respectivamente. Además de los casos extremos de Bolivia, Chile y Perú ya mencionados.

## II.2 - América del Norte, Central y el Caribe

**Cuadro 2 - América del Norte, Central y Caribe**

Países	Tasas de aportes			Estructuras de los aportes		
	personal	patronal	Total	personal	patronal	
Belice	*	*	*	*	*	4
Antigua y Barbuda	3	5	8	38%	63%	1
Bahamas	1.7	7.1	8.8	19%	81%	1
Barbados	5.93	5.93	11.86	50%	50%	1
Bermuda	5	5	10	50%	50%	5
Canadá	4.95	4.95	9.9	50%	50%	
Costa Rica	3.5	8	11.5	30%	70%	
Cuba	0	14	14	0%	100%	1
Dominica	4	6.75	10.75	37%	63%	1
El Salvador	6.25	4.05	10.3	61%	39%	2
Estados Unidos	6.2	6.2	12.4	50%	50%	
Granada	4	5	9	44%	56%	1
Guatemala	1.83	3.67	5.5	33%	67%	
Haití	6	6	12	50%	50%	
Honduras	1	2	3	33%	67%	
Islas Vírgenes	3.25	3.25	6.5	50%	50%	
Jamaica	2.5	2.5	5	50%	50%	1
México	1.125	5.15	6.275	18%	82%	3
Nicaragua	4	6	10	40%	60%	1
Panamá	7.25	10.75	18	40%	60%	1
República Dominicana	2.87	7.1	9.97	29%	71%	
San Kitts and Nevis	5	5	10	50%	50%	1
Santa Lucía	5	5	10	50%	50%	1
San Vicente y las Granadinas	2.5	3	5.5	45%	55%	1
Trinidad y Tobago	3.11	6.23	9.34	33%	67%	
Promedio	3.7	6	9.5	40%	60%	
Máximo	7.25	14	18	61%	100%	
Mínimo	-	2	3	0%	39%	

Las tasas de aportes se expresan en porcentaje.  
Los datos corresponden al año 2007.

1- También incluye las tasas de aportes a otros programas.

2 - Incluye solamente las contribuciones financieras al beneficio por vejez.  
Aportes adicionales se utilizan para los beneficios invalidez y sobrevivencia.  
En estos países los beneficios invalidez y sobrevivencia son no contributivos.

3. Los patronos pagan el costo total del beneficio por accidentes de trabajo.

4 - Una tasa fija de contribución semanal financia todos los beneficios, la cual es pagada de acuerdo a ocho clases de ingresos.

5. Se le suma una tasa fija a las contribuciones al seguro.

En el Caribe, en particular, las tasas de aportación personales son bajas comparadas con otras regiones, siendo Barbados el único país que supera el 5%. A

su vez, en América del Norte y Central, El Salvador, Panamá y Estados Unidos tienen las tasas más altas de aportación por parte de los trabajadores superando el 6%. En la región en su conjunto, América del Norte, Central y el Caribe, los países con guarismos más bajos de aportes personales son Bahamas (1.7%) y Honduras (1%). Por otro lado los aportes patronales tienen un máximo de un 14% en Cuba, seguido por Panamá (10.75%) y Costa Rica (8%). El valor mínimo del aporte patronal lo registra Honduras con un 2%.

Al analizar la distribución de los aportes en el total, se da la particularidad de varios países en los cuales aportan de igual forma trabajadores y empleadores, ellos son, Estados Unidos, Canadá, Barbados, Bermuda, Haití, Islas Vírgenes, Jamaica, San Kitts and Nevis y Santa Lucía. A su vez, El Salvador es en la región quien tiene mayor proporción en su estructura de aportes personales y, en caso opuesto, se encuentran Bahamas y México en los cuales el aporte patronal representa más de un 80% del total de los aportes. Cuba representa un caso particular en el cual la tasa de aporte personal es nula.

### **II.3 - Europa**

En Europa países como Bielorrusia, Eslovaquia, España, Lituania y Ucrania tienen tasas de aportación bajas, inferiores al 5% de los ingresos de los trabajadores. En un lado opuesto, se encuentran países como Croacia (20%), Holanda (19%) y Eslovenia (15.5%).

Los países con tasas de aporte patronal superiores al 20% son Albania, España, Hungría, Italia, Lituania, Portugal, República Checa, Rumania y Rusia. Siendo tan sólo tres países, Alemania (9.95%), Holanda (5.65%) y Luxemburgo (8%) con aporte patronal inferior al 10%.

Casos particulares son los de Rusia y Croacia, en el caso de Rusia donde no se contribuye a las contingencias IVS con un porcentaje del ingreso salarial, la totalidad del aporte es patronal con una tasa del 20%. En Croacia, la situación es inversa.

En promedio en la región los aportes de los patrones representan un 63% y un 37% por los trabajadores en el total de los aportes. En Alemania, Luxemburgo y Malta, aportan en igual proporción trabajadores y empleadores.

En Europa hay varios países en los cuales al estudiar la relación entre los dos aportes que se destaca que el aporte patronal supera en más de un 70% al aporte personal, los cuales son Albania, Bielorrusia, Eslovaquia, España, Hungría, Italia, Lituania, Portugal, República Checa, Rumania y Rusia.

## Cuadro 3 - Europa

Países	Tasas de aportes			Estructuras de los aportes		
	personal	patronal	Total	personal	patronal	
Albania	8	21.7	29.7	27%	73%	1 --- 6
Alemania	9.95	9.95	19.9	50%	50%	6
Austria	10.25	12.55	22.8	45%	55%	6
Bélgica	7.5	8.86	16.36	46%	54%	6
Belorrusia	1	10	11	9%	91%	1
Bulgaria	8.8	13.2	22	40%	60%	6
Croacia	20	0	20	100%	0%	1 --- 6
Eslovaquia	4	14	18	22%	78%	6
Eslovenia	15.5	8.85	24.35	64%	36%	1
España	4.7	23.6	28.3	17%	83%	1
Francia	6.65	9.9	16.55	40%	60%	2
Grecia	6.67	13.33	20	33%	67%	6
Holanda	19	5.65	24.65	77%	23%	6
Hungría	9.5	24	33.5	28%	72%	1 --- 6
Italia	8.89	23.81	32.7	27%	73%	6
Lituania	2.5	23.7	26.2	10%	90%	
Luxemburgo	8	8	16	50%	50%	6
Malta	10	10	20	50%	50%	1 --- 6
Noruega	7.8	14.1	21.9	36%	64%	1
Polonia	11.26	16.26	27.52	41%	59%	6
Portugal	11	23.75	34.75	32%	68%	1
Reino Unido	11	12.8	23.8	46%	54%	1 --- 6
República Checa	6.5	21.5	28	23%	77%	6
Rumania	9.5	29	38.5	25%	75%	6
Rusia	0	20	20	0%	100%	6
Suecia	7	11.91	18.91	37%	63%	2
Suiza	11.9	11.9	23.8	50%	50%	6
Ucrania	1	32.2	33.2	3%	97%	1 --- 6
Promedio	8.5	15.5	24.0	37%	63%	
Máximo	20	32	39	100%	100%	
Mínimo	-	-	11.00	0%	0%	

Las tasas de aportes se expresan en porcentaje.  
Los datos corresponden al año 2008.

Para simplificar el análisis no se incluyeron Andorra, Estonia, Finlandia, Islandia, Isla de Man, Dinamarca, Irlanda, Jersey, Guernsey, Letonia, Liechtenstein, Moldavia, Chipre y Mónaco.

1- También incluye las tasas de aportes a otros programas.

2 - Incluye solamente las contribuciones financieras al beneficio por vejez.  
Aportes adicionales se utilizan para los beneficios invalidez y sobrevivencia.  
En estos países los beneficios invalidez y sobrevivencia son no contributivos.

6. Los aportes están sujetos a un techo en algunos beneficios.

## II.4 - Asia y Oceanía

La información brindada por la AISS, muestra a dos continentes juntos Asia y Oceanía. A modo de hacer más práctico el análisis se dividió dicha información en dos grupos de países, los países del oeste de Asia por un lado y los países del oriente asiático junto con Oceanía por otro. Al primer grupo de países se le llamó Asia I y al segundo Asia II y Oceanía.

**Cuadro 4 - Asia I**

Países	Tasas de aportes		Total	Estructuras de los aportes		
	personal	patronal		personal	patronal	
Armenia	3	**	3	-	-	1
Azerbaiyan	3	22	25	12%	88%	1
Bahrain	6	9	15	40%	60%	
Bangladesh	0	0	0	-	-	7
Brunei	5	5	10	50%	50%	8
Georgia	25	0	25	100%	0%	1
Iran	7	20	27	26%	74%	1
Israel	0.34	1.8	2.14	16%	84%	
Jordania	5.5	9	14.5	38%	62%	
Kajastán	10	22	32	31%	69%	
Kiribati	7.5	7.5	15	50%	50%	
Kuwait	5	10	15	33%	67%	1---6
Kyrgyzstan	8	19	27	30%	70%	1
Laos	4.5	5	9.5	47%	53%	1---6
Libano	0	8.5	8.5	0%	100%	
Reino de Oman	6.5	9.5	16	41%	59%	
Arabia Saudita	9	9	18	50%	50%	6
Siria	7	14	21	33%	67%	
Turquía	9	11	20	45%	55%	1---9
Turkmenistán	1	20	21	5%	95%	1
Uzbekistán	2.5	31.5	34	7%	93%	1
Yemen	6	9	15	40%	60%	
Promedio	5.9	11.6	17.0	35%	65%	
Máximo	25	31.5	34	100%	100%	
Mínimo	-	-	-	0%	0%	

Las tasas de aportes se expresan en porcentaje.

Los datos corresponden al año 2008.

\*\* Se aporta una tasa fija.

- 1- También incluye las tasas de aportes a otros programas.
6. Los aportes están sujetos a un techo en algunos beneficios.
- 7.El gobierno paga el costo total de algunos de los programas con ingresos de rentas generales.
- 8.El gobierno paga el costo total de la pensión vejez y la pensión invalidez.
- 9.El dato tiene al menos dos años de antigüedad.

En este grupo de países asiáticos se ve que Georgia tiene la tasa de aporte personal más alta, un 25%, seguido por Kajastán con un 10%. El resto de los países tienen tasas inferiores al 10%, siendo los países con valores más bajos Turkmenistán (1%) y Uzbekistán (2.5%). Por su parte, las tasas de aporte patronal promedian en el grupo un 11.6%, habiendo cinco países con valores iguales o superiores al 20%. (Azerbaiyan, Irán, Kajastán, Turkmenistán y Uzbekistán). Los

aportes patronales de Georgia son nulos, en Líbano pasa lo inverso, son nulos los aportes personales. A su vez, en Bangladesh el gobierno sustenta los programas de Seguridad Social con aportes de rentas generales.

El cuadro 5 tiene la información relativa a los países del este asiático y de Oceanía.

**Cuadro 5 - Asia II y Oceanía**

Países	Tasas de aportes			Estructuras de los aportes		
	personal	patronal	Total	personal	patronal	
Burma (Myanmar)	0	0	0 -	-	-	6
Australia	0	9	9	0%	100%	6 - 7
China	8	20	28	29%	71%	6
Corea del Sur	4.5	4.5	9	50%	50%	6
Filipinas	3.33	7.07	10.4	32%	68%	1---6
Hong Kong	5	5	10	50%	50%	6
India	12	17.61	29.61	41%	59%	6
Indonesia	2	4	6	33%	67%	
Islas Fiji	8	8	16	50%	50%	6
Islas Marshall	7	7	14	50%	50%	6
Islas Solomon	5	7.5	12.5	40%	60%	
Japón	7.675	7.675	15.35	50%	50%	
Malasia	11.5	12.5	24	48%	52%	1---6
Micronesia	6	6	12	50%	50%	6
Nepal	10	10	20	50%	50%	
Nueva Zelanda	0	0	0 -	-	-	7
Pakistán	1	5	6	17%	83%	1---6
Palau	6	6	12	50%	50%	6 --- 9
Palau Nueva Guinea	6	8.4	14.4	42%	58%	
Samoa Occidental	5	5	10	50%	50%	10
Singapur	20	14.5	34.5	58%	42%	1---6
Sri Lanka	8	12	20	40%	60%	
Tailandia	3.44	3.44	6.88	50%	50%	1---6
Taiwan	1.3	4.55	5.85	22%	78%	1---6
Vanuatu	4	6	10	40%	60%	
Vietnam	5	11	16	31%	69%	6
Promedio	5.8	7.8	13.5	41%	59%	
Máximo	20	20	35	58%	100%	
Mínimo	-	-	-	0%	42%	

Las tasas de aportes se expresan en porcentaje.

Los datos corresponden al año 2008.

1- También incluye las tasas de aportes a otros programas.

6. Los aportes están sujetos a un techo en algunos beneficios.

7.El gobierno paga el costo total de algunos de los programas con ingresos de rentas generales.

9.El dato tiene al menos dos años de antigüedad.

10.El gobierno paga el costo total de la pensión vejez.

En Oceanía se dan los casos especiales, por un lado en Australia los aportes personales son nulos y los aportes patronales son de un 9%, y en Nueva Zelanda los programas de Seguridad Social son no contributivos.

En el sudeste asiático hay países como China, India y Singapur que tienen en suma tasas de aportación total altas, 28%, 29.61% y 34,5% respectivamente. India

y Malasia, además de Singapur son los países que tienen tasas de aporte personal superiores al 10%; la tasa de Nepal es de un 10%. Siendo Taiwán y Pakistán los países en los cuales los trabajadores contribuyen con menor parte de su ingreso en la región.

Los aportes patronales superan o igualan el 10% en China, Vietman, Nepal, India, Malasia, Singapur y Sri Lanka.

Existen varios países en los cuales el aporte patronal es igual al personal en este grupo ellos son Corea del Sur, Hong Kong, Islas Fiji, Islas Marshall, Micronesia, Nepal, Palau, Samoa Occidental y Tailandia.

El caso de Burma (Myanmar) es particular, los aportes son no contributivos a IVS.

## II.5 - África

El estudio del continente africano se dividió en dos regiones. Una de las regiones, llamada África I, tiene tasas de aportación totales mayores al 10%, y la región África II, tiene tasas inferiores a dicho valor.

**Cuadro 6 - África I**

Países	Tasas de aportes			Estructuras de los aportes		
	personal	patronal	Total	personal	patronal	
Argelia	7	10	17	41%	59%	2--9
Burkina Faso	5,5	5,5	11	50%	50%	11
Congo (Brazzaville)	4	8	12	33%	67%	2--6
Egipto	13	17	30	43%	57%	9
Gambia	5	10	15	33%	67%	6
Ghana	5	12,5	17,5	-	-	
Guinea Ecuatorial	4,5	21	25,5	18%	82%	
Islas Seychelles	5	10	15	33%	67%	12--13
Libia	3,75	10,5	14,25	26%	74%	9
Madagascar	1	9,5	10,5	10%	90%	6
Maruecos	3,96	7,93	11,89	33%	67%	6
Nigeria	7,5	7,5	15	50%	50%	
Senegal	5,6	8,4	14	40%	60%	
Sierra Leona	5	10	15	33%	67%	
Sudán	8	17	25	32%	68%	
Tanzania	10	10	20	50%	50%	
Togo	4	8	12	33%	67%	9
Túnez	7,74	7,76	15,5	50%	50%	
Uganda	5	10	15	33%	67%	
Promedio	5,8	10,6	16,4	36%	64%	
Máximo	13	21	30	50%	90%	
Mínimo	1,00	5,50	10,50	10%	50%	

Las tasas de aportes se expresan en porcentaje.  
Los datos corresponden al año 2007.

2 - Incluye solamente las contribuciones financieras al beneficio por vejez.  
Aportes adicionales se utilizan para los beneficios invalidez y sobrevivencia.  
En estos países los beneficios invalidez y sobrevivencia son no contributivos.

6. Los aportes están sujetos a un techo en algunos beneficios.

9.El dato tiene al menos dos años de antigüedad.

11.El gobierno paga el costo total de los programas pensión vejez, sobrevivencia y pensión invalidez.

12. También incluye las tasas de aporte a otros programas.

13. Se le suma una tasa fija de aportes.



Primero, se estudió la región África I, en dicha región existen países en los cuales la aportación que realizan los patronos y los trabajadores es similar, estos países son Burkina Faso, Nigeria, Tanzania y Túnez. Los países en los cuales al interior de la estructura de las tasas total de aportación, la tasa de aportación patronal tiene una preponderancia importante son Guinea Ecuatorial, Libia y Madagascar. Al estudiar la importancia de la tasa personal en el total se observa que en ninguno de los países de esta región de África supera el 50% y solamente en tres países alcanza o supera el 40%, estos son Argelia, Egipto y Senegal, excepto los casos ya mencionados de tasas de aportación (patronales y personales) similares.

Al estudiar las tasas de aportación personales, se nota que los valores más bajos de la misma se encuentran en Maruecos (3.96%), Libia (3.75%) y Madagascar (1%). En Egipto y Tanzania encontramos los valores más altos de aportación personal, 13% y 10% respectivamente. Por su parte, la tasa de aportación patronal alcanza un valor máximo de 21% en Guinea Ecuatorial, en importancia le siguen Egipto y Sudán, con una tasa de 17% para ambos casos.

Cuadro 7 - África II

Países	Tasas de aportes			Estructuras de los aportes		
	personal	patronal	Total	personal	patronal	
Benin	3.6	6.4	10	36%	64%	
Botswana	0	0	0 -	-		11
Burundi	2.6	3.9	6.5	40%	60%	
Cabo Verde	3	7	10	30%	70%	6
Camerún	2.8	4.2	7	40%	60%	6
Chad	2	4	6	33%	67%	6--9
Congo (Kinshasa)	3.5	3.5	7	50%	50%	
Costa de Marfil	3.2	4.8	8	40%	60%	6
Etiopía	4	6	10	40%	60%	
Gabón	2.5	5	7.5	33%	67%	6
Guinea	2.5	4	6.5	38%	62%	6--9
Kenia	5	5	10	50%	50%	6--9
Liberia	3	3	6	50%	50%	9
Malawi	0	0	0 -	-		14
Mali	3.6	5.4	9	40%	60%	
Mauricio	3	3	6	50%	50%	6
Mauritania	1	2	3	33%	67%	6
Niger	1.6	2.4	4	40%	60%	6
Randua	3	3	6	50%	50%	6
República Central Africana	2	3	5	40%	60%	6--9
San Tomé y Príncipe	4	6	10	40%	60%	12
Sudáfrica	0	0	0 -	-		6--9--11
Swazilanda	5	5	10	50%	50%	6
Zambia	5	5	10	50%	50%	6
Zimbabwe	3	3	6	50%	50%	6
Promedio	2.8	3.8	6.5	42%	58%	
Máximo	5	7	10	50%	70%	
Mínimo	-	-	-	30%	50%	

Las tasas de aportes se expresan en porcentaje.

Los datos corresponden al año 2007.

6. Los aportes están sujetos a un techo en algunos beneficios.

9.El dato tiene al menos dos años de antigüedad.

11.El gobierno paga el costo total de los programas pensión vejez, sobrevivencia y pensión invalidez.

12. También incluye las tasas de aporte a otros programas.

14.No hay programas de pensión vejez, sobrevivencia e invalidez.

Existen en esta región del continente africano países en que la contribución al sistema de Seguridad Social (IVS en particular) no se realiza en base a aportes de trabajadores y sus empleadores, dicho costo lo asume el gobierno, dichos países son Botswana y Sudáfrica. En Malawi no existen programas de Seguridad Social.

Al igual que la región estudiada anteriormente, en África II, existen países como Congo (Kinshasa), Kenia, Liberia, Mauricio, Swazilanda, Zambia, Zimbabwe, con igual distribución de cada tipo de aporte en el total. A su vez, los países en los cuales el peso de los aportes patronales es mayor al 65% en el total, son Cabo Verde (70%) y Chad, Gabón, Mauritania con 67%. No hay ningún país de esta región en el cual el aporte personal supere en 50% su peso en el total de los aportes.

El aporte patronal tiene sus tasas máximas en Benin (6,4%), Cabo Verde (7%), Etiopía (6%) y San Tomé y Príncipe (6%) y mínimas de un 3% en Ruanda, Liberia, Mauricio y República Central Africana. Entonces al analizar las tasas personales se evidencia que Níger (1,6%) y Mauritania (1%) son los países con tasas más bajas y, lo contrario ocurre en Swazilandia, Zambia y Kenia donde la tasa alcanza el 5%.

### III - CONCLUSIONES

Al comparar a nivel regional las tasas de aportación, vemos que Europa es quien tiene, en promedio, guarismos más elevados (un 24 % en el total). En contraparte, África II es la región con tasas totales más bajas.

Nuestro país tiene una tasa personal de un 15%, la cual se puede considerar es alta para la región y comparado a otras regiones también. Esta tasa es sólo superada por cinco países a nivel mundial, Eslovenia, Croacia, Holanda, Georgia y Singapur. Es decir que en nuestro país, el trabajador con una cuota parte importante de su ingreso se asegura la prestación de la contingencia vejez.

También los empleadores ceden parte de sus ingresos para solventar las prestaciones de la seguridad social. En América del Sur, Brasil tiene los niveles más altos de dicha tasa, 20%, en Uruguay dicha tasa es de un 7,5%. En el resto de América, se destacan Cuba con una tasa de aportación patronal de un 14% y Panamá (10,75%). En Europa la máxima tasa patronal la registra Ucrania (32,2%), en Asia la tasa de Uzbekistán alcanza un 31,5%, y por último, vemos el caso de Guinea Ecuatorial con un 21% en el continente africano.

Muchos países estudiados tienen tasas de aportación patronal y personal similares. En cambio en otros prepondera una de las tasas sobre las otras en el total de los aportes, por ejemplo en España el 83% del aporte total lo realizan los patrones.

Existen casos especiales, ya sea países en los cuales el gobierno costea el total de los programas de pensión vejez, sobrevivencia e invalidez (Sudáfrica y Botswana), o se solventan dichos programas con ingresos gubernamentales de rentas generales (Bangladesh). También está el caso de países en donde los beneficios invalidez y sobrevivencia son no contributivos o donde no existen dichos programas.

# URUGUAY: HACIA UNA NUEVA MATRIZ DE PROTECCION SOCIAL<sup>1</sup>

Ec. Gabriel Lagomarsino<sup>2</sup>

---

---

<sup>1</sup> Documento presentado a la Asociación Internacional de Seguridad Social para su publicación.

<sup>2</sup> Asesor del Presidente del Banco de Previsión Social, Instituto de Seguridad Social del Uruguay.

El autor agradece los comentarios de Wouter van Ginneken , Anna Caristo y Ernesto Murro. Los errores que pudiera tener el artículo y los juicios contenidos en él son de exclusiva responsabilidad del autor.



## URUGUAY: HACIA UNA NUEVA MATRIZ DE PROTECCION SOCIAL

### 1. RESUMEN

Uruguay comenzó un fuerte proceso de rediseño de su sistema de Protección Social, a partir del año 2005, cuando asumió por primera vez un nuevo gobierno de orientación progresista. El país se había caracterizado por desarrollar tempranamente ( los primeros seguros son del siglo XIX) un sistema de seguridad social que a lo largo del siglo XX había logrado una aceptable cobertura, tanto en materia de población cubierta como de riesgos contemplados en la legislación.

Sin embargo, como consecuencia de modificaciones estructurales ocurridas en la economía, el mercado laboral, los arreglos familiares y demográficas, era claramente perceptible que el viejo edificio ya no respondía, ni tendría capacidad de hacerlo en el futuro, con eficacia para cobijar a un conjunto importante de la población. La estructura de riesgos sociales había cambiado y la legislación no acompañaba adecuadamente dichas transformaciones.

La estrategia seguida por las nuevas autoridades públicas, 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. A su vez el nuevo diseño procura que estos dos componentes se interrelacionen para construir un Sistema Nacional de Protección Social que cumpla con el objetivo esencial de brindar cobertura al conjunto de la población.

Conforme a dicha estrategia se fortaleció un sistema de transferencias de ingresos hacia hogares de menores de ingresos, principalmente a través de la instauración de un nuevo régimen de asignaciones familiares, entre otros instrumentos. Por otra parte se procesaron sendas reformas en los regímenes de jubilaciones, de seguro de desempleo, de seguro de salud y tributarias, tendientes a ampliar la cobertura de la seguridad social.

Los resultados muestran un fuerte crecimiento de las personas cubiertas, tanto en personas que cotizan a la seguridad social, como en los beneficiarios de la protección social.

El objetivo de este artículo es describir y analizar las modificaciones llevadas adelante en el último quinquenio y está organizado de la siguiente manera:

En la sección 2 se brinda un panorama del sistema de seguridad social en Uruguay.

En la sección 3 se desarrollan las modificaciones realizadas en los últimos cuatro años, se especifican los objetivos perseguidos por las mismas así como los resultados alcanzados.

Finalmente en la sección 4 se establecen las principales conclusiones.

## 2. PANORAMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN URUGUAY

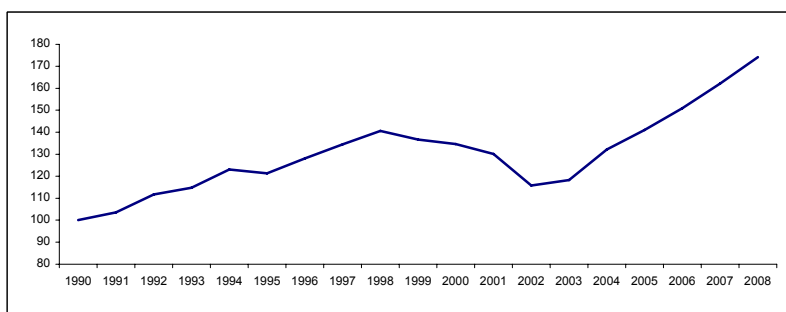
### Contexto: algunos indicadores económicos-sociales

La República Oriental del Uruguay se sitúa en el denominado cono sur de América del Sur y son sus países limítrofes la República Argentina y la República Federativa del Brasil. Su extensión terrestre es de 176.215 Km<sup>2</sup>. Su población es de 3,3 millones de habitantes y la esperanza de vida al nacer alcanza los 75,8 años.

Es un país de ingresos medios, en el año 2008 el Producto Bruto Interno (PBI) per capita se situó en los 9.660 dólares americanos. A continuación se presentan algunos indicadores socio-económicos del país.

#### Gráfico 1:

Evolución del PBI en términos reales en las últimas décadas. Base 100 en 1990



La evolución del producto muestra una tendencia creciente en los años 90, en los primeros años del milenio se presenta una profunda recesión, para finalmente, luego de un rebote en el 2004, un desempeño de importante crecimiento económico desde el 2005 hasta el 2008, algo superior al 7% anual en promedio.

La Población Económicamente Activa (PEA) alcanza a 1,627 millones de personas y la población ocupada se distribuye de la siguiente manera, según la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del Instituto Nacional de Estadística (INE)

**Cuadro 1:**

*Distribución de la población ocupada según sector de actividad.  
Año 2007, en porcentajes*

<b>Sector de actividad</b>	<b>Total</b>	<b>Hombres</b>	<b>mujeres</b>
Industria manufacturera	13.9	15.8	11.6
Construcción	6.7	11.6	0.5
Comercio y reparación de bienes personales	18.9	19.2	18.5
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	5.6	8.0	2.5
Intermediación financiera	1.6	1.5	1.7
Administración pública y defensa, planes de seguridad social	6.3	7.3	5.1
Agricultura, ganadería y silvicultura	10.4	14.9	4.8
Suministro de electricidad, gas y agua	0.8	1.1	0.6
Hoteles y restaurantes	2.7	2.3	3.1
Actividades inmobiliarias empresariales y de alquiler	6.1	6.4	5.7
Enseñanza	5.8	2.3	10.2
Servicios sociales y de salud	6.7	3.0	11.4
Otras actividades de servicios comunitarios, sociales y personales	5.0	4.5	5.7
Organizaciones y órganos extraterritoriales	0.1	0.1	0.1
Servicio doméstico en hogares privados	8.9	1.4	18.5
Pesca	0.3	0.4	...
Explotación de minas y canteras	0.2	0.3	...
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Fuente: ECH del INE. [www.ine.gub.uy](http://www.ine.gub.uy)

A su vez la población ocupada según categoría ocupacional se distribuye como lo muestra el cuadro siguiente.

**Cuadro 2:**

*Población ocupada según categoría ocupacional.  
Año 2006. Total del país*

<b>Categoría de la ocupación</b>	<b>Miles de personas</b>	<b>%</b>
Asalariado privado	707.2	54.2
Asalariado público	203.9	15.6
Miembro cooperativa producción	2.3	0.2
Patrón	61.8	4.7
Cuenta propia	300.3	23.0
Cuenta propia sin local	85.2	6.5
Cuenta propia con local	215.1	16.5
Miembro hogar no remunerados	26.8	2.1
Programa público de empleo	1.9	0.1
	<b>1304.2</b>	<b>100.0</b>

Fuente: ECH del INE

En el siguiente cuadro se presentan indicadores que refieren al mercado laboral, en las últimas dos décadas

**Cuadro 3:**

*Indicadores del mercado laboral.  
En tasas y miles de personas. Población urbana*

<i>AÑO</i>	<i>Tasa de Empleo</i>	<i>Personas ocupadas</i>	<i>Tasa de Desempleo</i>	<i>Personas desocupadas</i>
1990	53.5	1,110.6	8.5	102.1
1991	52.3	1,125.4	8.9	109.9
1992	52.2	1,142.9	9.0	113.2
1993	52.0	1,156.0	8.3	105.4
1994	52.8	1,186.9	9.2	121.1
1995	53.0	1,206.0	10.3	137.5
1996	51.3	1,174.8	11.9	159.1
1997	51.0	1,172.4	11.4	151.5
1998	54.3	1,103.7	10.1	123.8
1999	52.6	1,082.1	11.3	137.7
2000	51.5	1,067.6	13.6	167.7
2001	51.4	1,076.2	15.3	193.2
2002	49.1	1,038.3	17.0	211.3
2003	48.3	1,032.0	16.9	208.5
2004	50.8	1,098.9	13.1	165.3
2005	51.4	1,114.5	12.2	154.9
2006	53.9	1,413.5	11.4	167.0
2007	56.7	1,482.6	9.6	149.2
2008	57.7	1508.7	7.9	122.8

Fuente: ECH del INE

Se puede observar que la tasa de desempleo ha sido estructuralmente alta en el país, superando los dos dígitos desde 1995 hasta el año 2006, A partir del 2007 la tasa de desempleo se situó por debajo del 10%, siendo la del 2008 la más baja de la serie. Se destaca, a su vez el importante crecimiento del empleo en el período 2008-2004 con un crecimiento del 37% de las personas empleadas.

Según la ECH del INE en el año 2006 aproximadamente 1/3 de los trabajadores no cotizaban a la seguridad social. Esto es así tanto para hombres y mujeres, aunque en el último caso el porcentaje de no cotizantes es algo mayor.



**Cuadro 4:***Porcentaje de trabajadores sin cotización a la seguridad social,  
según categoría ocupacional*

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Hombres</b>	35.4	37.3	39.8	39.2	38.5	34.3
Asalariado privado	26.4	27.8	31	33	30.4	25.6
Asalariado público	0.9	1.2	1.2	1	1.6	1.5
Cooperativista	30.5	29.9	29.8	33.3	52.8	12.4
Patrón	16.1	15.3	16.5	2.1	16.5	14.8
Cta. Propia s/local	92.9	92.4	94.7	93.8	94.9	93.7
Cta. Propia c/local	63.9	63.7	67.4	66.9	67.7	69.5
No remunerado	95.3	90	91.6	94.6	96.7	90.8
<b>Mujeres</b>	36.8	37	39	41.5	39.1	35.4
Asalariado privado	33.7	35.5	37.4	40.3	37.6	31.1
Asalariado público	2.3	0.9	2.4	1.9	1.3	1.6
Cooperativista	42.3	49.6	51.9	43.2	38.5	21.0
Patrón	10.8	9.7	15.5	20.6	13.4	15.6
Cta. Propia s/local	88.6	88.6	90.1	94.1	94.3	94.0
Cta. Propia c/local	67.3	67.3	71.5	72.9	70.9	68.9
No remunerado	83.3	80.2	79.7	78.4	79.2	68.9

Fuente: ECH del INE

Las categorías más complicadas son los trabajadores no remunerados y los trabajadores por cuenta propia, especialmente los que no tienen local. También se observa que la informalidad respecto a la cotización a la seguridad social creció hasta los años 2003-2004, para luego comenzar a descender.

La crisis sufrida en el país a partir del año 2002, impactó fuertemente en los niveles de bienestar de la sociedad uruguaya. Ello se vio reflejado en los niveles inéditos de pobreza alcanzados en el año 2004, llegando ubicarse casi en un tercio de la población total.

**Cuadro 5:***Porcentaje de personas pobres por franja de edad*

<b>Edad</b>	<b>2004</b>	<b>2007</b>	<b>Diferencia</b>
Menos de 6	56.5	46.0	-18.6%
De 6 a 12	54.0	46.3	-14.3%
De 13 a 17	44.8	39.4	-12.1%
De 18 a 64	28.4	20.9	-26.4%
De 65 y más	10.7	6.9	-35.5%
<b>Total</b>	<b>31.9</b>	<b>25.5</b>	<b>-20.1%</b>

Fuente: ECH del INE. Informes sobre Pobreza, años 2005 y 2008.

Del Cuadro 5 se destaca que la pobreza ha disminuido en forma importante en los tres primeros años de la nueva administración, un 20,1% en el total de la población y también en cada una de las franjas de edad. Esta disminución refleja la mejoría de la economía y políticas de combate a la pobreza, algunas de las cuales comentaremos en este artículo.

Se destaca la estructura de la pobreza según franjas de edad que se repite en ambos años: en la medida que nos movemos a edades menores la pobreza aumenta. Este fenómeno que se ha denominado la “infantilización de la pobreza”, es uno de los principales rasgos de lo que se define como la nueva estructura de riesgos que existe en el país desde hace varias décadas.

Se observa también en el Cuadro 5, que el grupo que componen las personas de 65 años y más tienen un porcentaje de pobreza relativamente bajo respecto a los otros grupos, lo cual se explica en buena medida por la alta cobertura de la seguridad social alcanzada: el 95% de las personas de esa franja etaria recibe una jubilación o una pensión.

### **Panorama institucional de la seguridad social**

El país ha acumulado un desarrollo importante en seguridad social a lo largo de su historia. Los primeros seguros sociales se crearon en los años finales del siglo XIX y se fueron extendiendo en la primera mitad del siglo XX para abarcar a los distintos sectores de actividad y cubrir los diversos riesgos de corto y largo plazo. Este proceso fue de tipo acumulativo y descentralizado.

En 1967 se crea, con rango constitucional, el Banco de Previsión Social (BPS) como organismo autónomo, centralizando diferentes cajas de jubilaciones y pensiones fundadas a lo largo del siglo, dándosele el cometido de coordinar los servicios estatales de la previsión social y organizar la seguridad social del país. Dicha centralización no alcanzó a las cajas paraestatales ni a las Cajas Militar y Policial.

Luego de la reapertura de la institucionalidad democrática en 1985<sup>1</sup> se consolidó una estructura orgánica del sistema de seguridad social que se caracteriza por un

<sup>1</sup> Uruguay sufrió un período dictatorial entre los años 1973 y 1984.

grado importante de centralización en el BPS, no obstante la participación de otras instituciones que brindan cobertura a colectivos específicos. A su vez se cometió al BPS, además de ejecutar los programas de Invalidez, Vejez y Supervivencia (IVS), administrar las prestaciones de actividad<sup>2</sup>

El campo de afiliación del BPS comprende a los empleados públicos en general y a los trabajadores del sector privado, ya sean empleados o patrones, de casi todos los sectores de actividad: rurales, del servicio doméstico, de la industria, del comercio, de los servicios.

#### **Cuadro 6:**

*Cantidad de beneficiarios de los principales programas del BPS.  
Miles de personas, año 2008*

<i>Tipo de beneficiario</i>	<i>Personas</i>
Jubilados	345,6
Pensionistas de supervivencia	140,6
Pensionistas de vejez e invalidez	73,8
Seguro de desempleo	19,9
Asignaciones Familiares	568,6
Seguro de salud	1264,3

Fuente: Asesoría Económica y Actuarial del BPS

Los programas de jubilaciones y pensiones de supervivencia son de carácter contributivo así como el seguro de salud y se financian con aportes de empleadores y empleados. Las pensiones de vejez e invalidez son de carácter no contributivo y exigen prueba de recursos, además de condiciones de edad o discapacidad según corresponda. El seguro de paro no cuenta con financiación sobre la nómina salarial, pero el derecho se brinda en base a exigencias de participación en el mercado laboral formal (con cotizaciones a la seguridad social). Mientras que en los beneficios de asignaciones familiares se brindan según dos modalidades: una por la pertenencia al mercado formal de trabajo, y la otra según condiciones socio-económicas de los hogares, lo cual se verá con mayor detalle más adelante en este artículo. A su vez la financiación del conjunto de los programas se complementa con impuestos afectados y la asistencia financiera del Estado si hiciera falta.

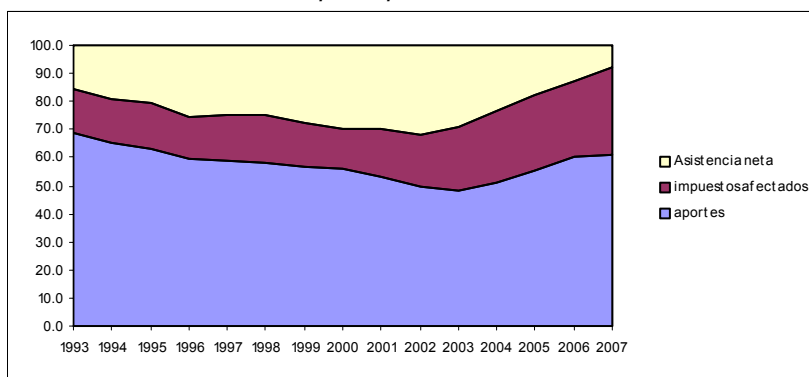
En el año 2007 las prestaciones que brinda el BPS representaban el 10,8% del PBI, dentro de ellas las prestaciones IVS el 69% del total.

---

<sup>2</sup> Seguro de salud, seguro de desempleo, asignaciones familiares, subsidio por maternidad

**Gráfica 2:**

*Fuentes de financiamiento del BPS según concepto y años.  
En participación relativa*



El financiamiento por aportes de empleadores y empleados desciende desde el año 1993 (donde representó el 69% del total) hasta el año 2003, donde se ubicó en el 48,4%. A partir de ese año comienza a recuperar importancia ubicándose en el 61,3%.

Los funcionarios militares y policiales tienen sus respectivas cajas estatales. Mientras que los profesionales en el libre ejercicio de su profesión, los empleados bancarios y los profesionales y trabajadores de escribanía están afiliados a sus respectivas cajas paraestatales que son entidades privadas con fines públicos que actúan con autonomía técnica, pero controladas por el Poder Ejecutivo.

A este panorama orgánico se le agrega el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, órgano del Poder Ejecutivo, cuyo cometido es elaborar los lineamientos generales de la política nacional en materia de seguridad social. En el Cuadro 7 se presenta la distribución de los afiliados activos a la seguridad social según el organismo que brinda la cobertura. Se puede observar que el BPS representa casi el 90% de los afiliados totales.

**Cuadro 7:**

*Puestos cotizantes a los regímenes IVS, según institución. Año 2007*

	<b>Puestos cotizantes</b>	<b>Porcentaje</b>
BPS	1.166.715	89.3
Caja Militar	30.411	3.0
Caja Policial	27.205	2.6
Caja Bancaria	12.652	1.2
Caja Profesionales	41.498	3.3
Caja Notarial	7.819	0.6
<b>Total</b>	<b>1.286.300</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Asesoría Económica y Actuarial del BPS.

Dos hechos se resaltan en el período que transcurre entre los años 1985 y el 2004: i) la integración al directorio del BPS de los representantes de los sectores sociales en el año 1992; ii) una reforma estructural para los afiliados al régimen de Invalidez, Vejez y Supervivencia (IVS) del BPS que implica la modificación de un régimen de solidaridad intergeneracional por régimen mixto (ley 16.713).

La integración en el directorio del BPS de los representantes de los sectores sociales es mandato constitucional desde el 1967 cuando se crea dicho organismo, lo cual se postergó, entre otras razones dictadura mediante, hasta el año 1992 cuando el directorio quedó conformado con cuatro representantes del Poder Ejecutivo y tres miembros más: representando a los trabajadores, los empresarios y los pensionados respectivamente.

La reforma del régimen IVS del BPS (ley 16.713, año 1995), se enmarca en las transformaciones promovidas por el Banco Mundial e implementadas principalmente en América Latina que sustituyeron los regímenes públicos de solidaridad intergeneracional por regímenes de ahorro o capitalización plena individual, administrados por empresas privadas, con supervisión pública. En Uruguay la sustitución no fue completa<sup>3</sup> y de ahí la denominación de régimen mixto, según se ha usado en la tipología de la literatura latinoamericana para describir estos procesos.

La reforma del año 1995 implicó, además de la instauración de un componente de ahorro individual, modificaciones en los parámetros del régimen de solidaridad intergeneracional, que en general hacen más exigentes las condiciones de acceso a las prestaciones. Esta reforma acentuó en el país aún más el rasgo contributivo del régimen, al mismo tiempo que en el mercado de trabajo era creciente la proporción de los trabajadores que no cotizaban a la seguridad social por crecimiento del desempleo y del empleo informal.

### **3. HACIA UNA NUEVA MATRIZ DE PROTECCION SOCIAL**

Uruguay ha presentado en la últimas dos décadas a importantes cambios en la estructura de los hogares, en el mercado de trabajo y en los perfiles de pobreza. Sin embargo la estructura y el patrón contributivo del sistema de seguridad social no se había modificado a pesar de la nueva realidad, por el contrario se había acentuado su rasgo central de asociar las prestaciones a la pertenencia al mercado formal de trabajo, salvo alguna excepción en el régimen de asignaciones familiares.

El nuevo gobierno que asume en funciones en el año 2005 se preocupa por desarrollar una política de inclusión social. Para ello articula diversos programas en un plan de corto plazo denominado Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES). El PANES consistió en una transferencia condicionada de ingresos y un conjunto de programas sociales articulados que fueron dirigidos a la población en situación de indigencia o extrema pobreza.

---

<sup>3</sup> Las personas participan a un mismo tiempo, por parte de sus ingresos en un régimen de solidaridad intergeneracional y, por otra parte de sus ingresos, en un régimen de capitalización plena individual.

La población beneficiaria del PANES se caracteriza por ser mayoritariamente joven, alcanzando los menores de 18 años al 56,8% del total de beneficiarios, los adultos presentan un nivel educativo inferior al de la población en general, y su inserción en el mercado de trabajo predominantemente informal (casi 90%) y presenta altas tasas de desempleo que rondan el 25%. Esta población estaba mayoritariamente excluida del sistema de protección social tradicional.

El PANES fue instrumentado como una respuesta inmediata y transitoria, cuya implantación era impostergable dada la situación social que vivía el país, y como tal ya cumplió su objetivo, no obstante algunos de sus programas perviven en la puesta en marcha del "Plan de Equidad" a partir del 2007. Este último fue concebido mientras se desarrollaba la ejecución del PANES.

La ejecución del PANES se le encomendó a un nuevo Ministerio creado en el año 2005, Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). El BPS participó activamente en la ejecución del plan, desarrollando la base de datos informática que le dio sustento, poniendo a disposición su infraestructura edilicia, recursos humanos y materiales en todo el país para recibir las postulaciones y realizando los pagos del ingreso ciudadano (la transferencia monetaria del plan)

El Plan de Equidad se concibe como un paso sustantivo en el rediseño del sistema de protección social uruguayo, cuyo objetivo es atender a la nueva estructura de riesgos sociales, sus componentes tienen vocación de permanencia. Implica innovación ya que se incorporan nuevas prestaciones sociales, pero también se reformulan instrumentos tradicionales de la seguridad social. Se intenta que cada programa se integre con los demás conformando un sistema nacional de protección social y que en el conjunto de su desarrollo se cumpla el principio de universalidad, meta irrenunciable de la protección social.

El BPS como instituto de seguridad social participó activamente en las reformas de protección social desarrolladas en este período y enmarcadas en el Plan de Equidad. No solo en los programas bajo su administración que se reformaron, sino también en los nuevos programas desarrollados. Esta participación abarcó desde la formulación de las reformas hasta la ejecución de las mismas.

### **Instrumentos contra la pobreza: Sistema de transferencias de ingresos**

El comienzo del programa de asignaciones familiares data de 1943 año en que se aprobó la Ley 10.449 donde se crean los Consejos de Salarios al tiempo que se establecen diversas disposiciones vinculadas a la remuneración del trabajo, entre las cuáles se ubica la prestación por asignación familiar. Las prestaciones por asignación familiar fueron concebidas originalmente como un complemento en las remuneraciones de los trabajadores asalariados con hijos con el objetivo de fomentar la natalidad y mejorar las condiciones de vida de los niños. A lo largo del tiempo este régimen sufrió diversas modificaciones, pero conservando la definición que el beneficio estaba destinado a los menores cuyos padres o tutores fueran cotizantes a la seguridad social.

Recién en el año 1999 se amplía el beneficio a los hogares de menores recursos cuyos padres no tuvieran un empleo formal y priorizando determinadas circunstancias. Posteriormente en el año 2004, la Asamblea General aprobó la Ley 17.758, en vigencia a partir del 1<sup>a</sup> de junio de este año. Esta Ley extiende la

prestación de la asignación familiar a todos los hogares con ingresos de cualquier naturaleza inferiores a tres salarios mínimos nacionales, no comprendidos en los alcances de las leyes anteriores. La prestación queda establecida en el 16% del salario mínimo nacional, duplicándose dicho monto en caso de menores discapacitados.

Debido al bajo monto de la prestación el impacto en el bienestar no era demasiado fuerte, más allá que las nuevas leyes, en particular la del 2004, propiciaban una buena focalización. En efecto, Vigorito (2006) encontró que la prestación por asignación familiar ejerce efectos muy leve sobre la condición de pobreza de los hogares pero actúa en mayor medida sobre la indigencia y sobre la brecha y severidad de la pobreza. A su vez su incidencia en la distribución del ingreso era de escasa relevancia.

Teniendo en cuenta estos antecedentes y que la asignación familiar es una prestación culturalmente arraigada en el país que cuenta con un alto consenso social, el gobierno envió una iniciativa legal al parlamento que fue aprobada por unanimidad (ley 18.227), que empezó a regir en enero del 2008, con el objetivo de potenciar el impacto positivo de las asignaciones familiares en el bienestar de las familias con presencia de menores.

El Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares (NRAF) sustituye el régimen de hogares de menores recursos (ley 17.139 de 1999 y su ampliación ley 17.758 del 2004), esta destinado a los hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica, lo cual se considera independientemente de si el jefe de hogar o tutor se encuentra en el mercado de trabajo formal o informal. Para calificar al derecho los hogares deben satisfacer criterios técnicos y estadísticos que se definieron con el asesoramiento de la Universidad de la República de Uruguay. Entre otros, se consideran: ingreso del hogar (único factor determinante en las normas precedentes del régimen de hogares de menores recursos), condiciones habitacionales y del entorno, composición del hogar, características de sus integrantes y situación sanitaria. En la práctica, la elegibilidad se instrumenta a través de un algoritmo que estima la probabilidad de que el hogar pertenezca a la población objetivo. Los niños y adolescentes deben estar escolarizados y realizarse controles de salud.

La reforma del NRAF ha incrementado los montos de las prestaciones sustantivamente (un 80 por ciento en promedio y hasta 300 por ciento en algunos hogares). El monto de las prestaciones<sup>4</sup> varían según cantidad de hijos por hogar utilizándose un sistema de escala de equivalencia, previéndose un adicional si el menor concurre a la enseñanza secundaria (U\$S 35 mensual para el primer hijo en enseñanza primaria y U\$S 50 para el primero en enseñanza secundaria), con la finalidad de reducir la deserción escolar en dicho nivel.

Otro aspecto innovador es que se le da la titularidad del cobro de la prestación a la mujer, constituyendo una discriminación positiva de género. La igualdad de género es un principio transversal a todo el Plan de Equidad.

---

<sup>4</sup> Que definió indexar periódicamente de acuerdo a la evolución del Índice de Precios al Consumo

La meta a alcanzar en cuanto a menores cubiertos por el nuevo programa son los 500 mil menores lo que constituye algo más del 50% de los niños y adolescentes uruguayos. A su vez para el año 2008 la meta se fijó en 330mil menores, lo cual se a diciembre del 2008 se alcanzó casi exactamente.

Cabe destacar que la financiación de este nuevo régimen se realiza a través de transferencias del gobierno central. Lo cual refleja una de las características de la nueva matriz de protección social, la cual es la combinación del financiamiento de la protección social a través de cotizaciones e impuestos generales, dependiendo del objetivo del programa que se trate.

Las nuevas asignaciones familiares se complementan con el derecho a un importe mensual viabilizado por medio de una tarjeta magnética.

A partir del 2006 se incorpora este beneficio. Se trata de un instrumento magnético que se puede usar en la red de almacenes (aproximadamente 450 comercios adheridos actualmente) por la cual se brinda de un complemento alimenticio a las familias con niños y adolescentes a hogares de menores recursos. Este complemento se otorga de acuerdo a la cantidad de menores y mujeres embarazadas que haya en los hogares: U\$S 20 si hay un menor o mujer embarazada, U\$S 30 en el caso de que haya dos; U\$S 38 si hay tres y U\$S 52 si hay cuatro menores o mujeres embarazadas. La cantidad de hogares beneficiarios a fines del 2008 es de 80.000 hogares lo que significa 300.000 personas aproximadamente, lo que representa cerca del 10% de la población.

Se puede visualizar estas transferencias públicas, cuya columna vertebral son las asignaciones familiares, como un sistema escalonado:

1. Los menores cuyos padres son trabajadores del sector formal, cuyos hogares no presentan vulnerabilidad social y que no tengan ingresos superiores a 10 Bases de Prestaciones y Contribuciones<sup>5</sup>, perciben la asignación familiar tradicional.
2. Los menores de los hogares que se definen como de vulnerabilidad social perciben el monto de la prestación del nuevo régimen que es sustancialmente mayor que el monto de la prestación del régimen tradicional
3. Los menores cuyos hogares califican como de vulnerabilidad social, pero a su vez su situación de vulnerabilidad es de un grado mayor, además de percibir la asignación familiar del nuevo régimen, reciben un complemento de ingresos a través de la tarjeta alimentaria.

En último análisis, las asignaciones familiares, y su complemento a través de la tarjeta alimentaria, funcionan como un sistema de transferencias de ingresos públicas. Transferencias que son más intensas en la medida que nos trasladamos hacia los hogares más pobres. Son un instrumento de distribución del ingreso y fueron escogidas como tales por la amplia aceptación cultural que tienen en la sociedad uruguaya y porque se corresponden con la estructura de riesgos de la misma, uno de cuyos rasgos centrales es la infantilización de la pobreza.

---

<sup>5</sup> 1 BPC = U\$S 80



Institucionalmente la administración de las asignaciones familiares, tanto del tradicional como del nuevo régimen, la realiza el BPS, mientras que la administración de la Tarjeta Alimentaria le corresponde al MIDES.

### **Flexibilización del régimen de jubilaciones y de pensiones a la vejez**

El diseño del régimen jubilatorio imperante antes de las modificaciones que comentaremos, imponía que para alcanzar el beneficio de la jubilación común, se requieran 35 años de servicio y registrados contemporáneamente en los registros de historia laboral a partir de abril de 1996, además de los requisitos de edad. Antes de la jubilación por edad avanzada (que se alcanza con 70 años de edad y 15 años de servicio) no existe ninguna posibilidad de obtener alguna prestación de pasividad para quienes no hubieran podido comprobar 35 años de servicios. Para ilustrar la situación con un ejemplo, pensemos que una persona con 68 años de edad y 33 años de servicios reconocidos no tenía derecho a ninguna prestación.

Este diseño, que liga estrechamente el beneficio de las prestaciones a la pertenencia al mercado formal de trabajo y con altas exigencias de periodicidad, cuestiona la posibilidad del beneficio en un futuro próximo a un porcentaje importante de trabajadores.

Diversas investigaciones académicas, ya sea sobre la base del estudio de los datos de la ECH del INE como de los registros de historia laboral del BPS, son coincidentes en concluir que una proporción importante de los trabajadores tendrá serias dificultades para obtener la jubilación en el futuro. Los grupos más afectados son los trabajadores de relativamente menores ingresos, con menor nivel de educación formal y las mujeres.

Teniendo en cuenta dicha necesidad y sobre la base que la seguridad social es una política de Estado que involucra a toda la sociedad, el Gobierno a través de la Comisión Sectorial de Seguridad Social<sup>6</sup>, convocó al Diálogo Nacional sobre Seguridad Social que comenzó en 2007 y culminó, en esta etapa, en 2008. El evento contó con el apoyo de la Universidad de la República, el Sistema de Naciones Unidas en Uruguay y la Agencia Española de Cooperación Internacional. Su objetivo ha sido promover un amplio proceso de diálogo sobre la seguridad social en Uruguay, incluyendo a todos los actores relevantes de la sociedad, con el propósito de generar insumos para eventuales futuras reformas y fortalecer la gobernabilidad democrática.

A continuación damos cuenta de las principales modificaciones que definen un régimen jubilatorio más flexible.

Se extiende las posibilidades de acceder a la jubilación común siendo ahora necesarios 30 años de servicios reconocidos en lugar de 35 años.

A su vez se producen modificaciones en la causal de jubilación por edad avanzada. La legislación establecía como mínimo 15 años de servicios y 70 años de edad.

---

<sup>6</sup> Es un organismo de coordinación gubernamental integrado por los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social, Salud Pública, Economía y Finanzas, La Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la república y el BPS.

Ahora además es posible acceder a esta causal con los siguientes pares de años de servicio y de edad: 25 y 65; 23 y 66; 21 y 67; 19 y 68; 17 y 69.

También se modifican normas que flexibilizan el acceso a la jubilación y al subsidio por incapacidad, en cuanto a requisitos de cotizaciones previas e inmediatas a producirse la incapacidad.

Se incorpora un subsidio especial para las personas que queden desempleadas teniendo una edad superior a los 57 años y con por lo menos 28 años reconocidos. Este subsidio oficia como un puente, ya que a su término las personas habrán generado causal jubilatoria.

En el marco de estas modificaciones y de los principios que emergen de la Ley para la promoción de igualdad de derechos y oportunidades para hombres y mujeres, se determinó una acción positiva de género. Se le reconoce a la mujer, a los efectos jubilatorios, 1 año adicional de servicio por cada hijo nacido vivo y también en el caso de adopción.

**Asistencia a la vejez:** El objetivo de esta nueva prestación no contributiva es ampliar la asistencia de los adultos mayores de 65 años y más en situación de pobreza extrema alcanzando al 100% de esa población objetivo que no contara con una prestación de la seguridad social ; cuando estos beneficiarios cumplan la edad de los 70 años pasan automáticamente al régimen de pensiones a la vejez . Al final del 2008 este programa cubría un total de 2.721 adultos mayores en condición de vulnerabilidad social que no contaban con cobertura o protección alguna. El derecho a esta prestación se resuelve en la órbita del MIDES y el beneficio lo paga el BPS

### **La reforma del seguro de salud**

Uno de los programas tradicionales que ha administrado el BPS es el seguro de salud. Este seguro estaba destinado a los trabajadores del sector privado que cotizaran a la seguridad social y se financiaba con aportes obreros y patronales (3% y 5% respectivamente), siendo beneficiarios los trabajadores contribuyentes únicamente, no su familia, y los jubilados de menores ingresos. El trabajador elegía una Institución de Asistencia Médica Colectiva (IAMC), a la que el BPS volcaba lo recaudado por las cuotas correspondientes que eran uniformes independientemente de la edad y el sexo del beneficiario.

Más en general, el sistema de salud vigente en Uruguay en los años previos al 2005, se caracterizaba por ser un sistema fragmentado en el que coexistían dos subsectores, el público y el privado. Dentro del subsector privado los principales prestadores son las IAMC, mientras que dentro del público el principal prestador es la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE), organismo descentralizado del Ministerio de Salud Pública (MSP). La fragmentación implicaba también que las personas de menores ingresos que no cotizan a la seguridad social se concentraban en la prestadora estatal mientras que aquellos que eran parte del seguro de enfermedad del BPS (trabajadores privados) o quienes disponían de los ingresos para asegurarse de forma individual, atendieran su salud en las IAMC.

**Cuadro 8:**

*Cobertura de salud según institución, en porcentajes de la población urbana total.  
Año 2007*

	<i>Sin asistencia</i>	<i>MSP</i>	<i>IAMC</i>	<i>Otro</i>	<b>Total</b>
Total	2.1	41.6	44	12.2	100
Menores de 14 años	0.9	60.9	21.4	16.8	100
Inactivos	1.8	44.3	41.1	12.8	100
Ocupados	2.5	28	59.6	9.8	100
Desocupados	5.5	64.7	19.2	10.7	100

Fuente: ECH del INE.

A nivel de toda la población la atención de salud se realizaba casi en partes iguales a través de los servicios descentralizados del MSP y de las IAMC. El 45% de los que se asistían en las IAMC, lo hacían a través del seguro de salud del BPS. Tanto los menores de 14 años como los desocupados se atendían principalmente en las dependencias de Salud Pública, mientras que los ocupados principalmente en las IAMC.

El nuevo gobierno se propuso la creación de un Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) que tiene entre sus principales objetivos garantizar el acceso universal a la atención integral en salud a toda la población en niveles de accesibilidad y calidad homogéneas con justicia distributiva en la carga económica que el gasto en salud representa para cada ciudadano.

En busca de este objetivo se han impulsado cambios en los tres niveles que definen el sistema: en el modelo de financiamiento, en el modelo de atención y en el de gestión.

El cambio en el modelo de financiamiento implicó la creación del Seguro Nacional de Salud (SNS) . El mecanismo de funcionamiento supone que el fondo recibe aportes en función del ingreso de los usuarios y paga a las Instituciones cuotas - salud. Las cuotas se componen por una cápita ajustada por riesgo y un pago por cumplimiento de metas asistenciales, fueron construidas en función de la edad y sexo de las personas como variables que se aproximan al gasto esperado en salud.

A su vez se creó la Junta Nacional de Salud (JUNASA) a quién le compete administrar el nuevo SNS. La JUNASA está integrada por representantes de las IAMC, de los usuarios, de los trabajadores y representantes del gobierno, entre ellos un delegado del BPS que sigue siendo quién recauda los aportes y da soporte informático para la administración de los fondos.

La cobertura se amplió a los menores de 18 años y discapacitados a cargo de los contribuyentes, a casi todos los funcionarios públicos <sup>7</sup>, a los funcionarios bancarios y a todas las personas que se jubilen a partir de enero del 2008. Esta previsto que otros colectivos, como los cónyuges de los contribuyentes y los profesionales se vayan incorporando con el tiempo. El aporte personal para financiar el seguro se

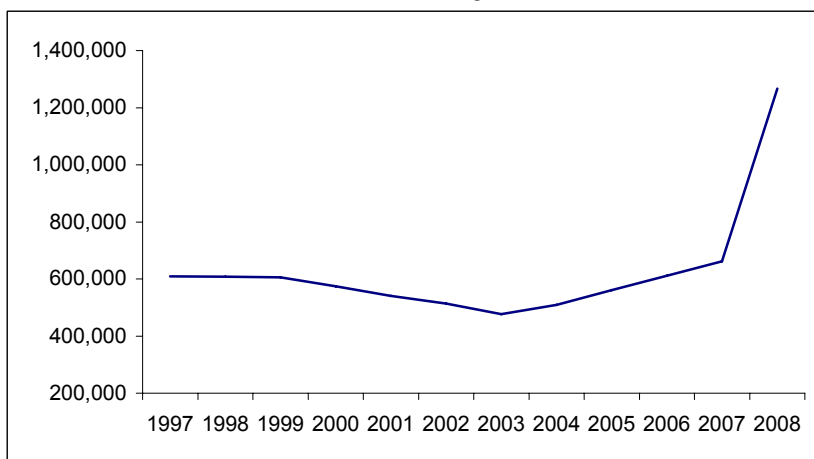
<sup>7</sup> Con excepción de los funcionarios militares, policiales y municipales que conservan sus regímenes propios.

incrementó al 4,5% para los contribuyentes sin menores a cargo y al 6% en el caso que los tuvieran.

La cobertura del seguro de salud casi se triplicó como consecuencia de la reforma. En efecto mientras que en el año 2004 existían 560,6 mil personas cubiertas, en marzo del 2009 la cobertura ascendía a 1,4 millones, lo que representa aproximadamente el 42% de la población uruguaya que se estima en 3,3 millones. Es destacar que dentro la cobertura actual se encuentran 450 mil menores que antes del 2008 no tenían derecho al seguro.

**Gráfica 3:**

*Evolución de la cobertura del Seguro de Salud del BPS*



Fuente: Asesoría Económica y Actuarial del BPS

Por lo que hemos visto, tanta la reforma del régimen de asignaciones familiares, como la precedentemente comentada reforma de salud, amplían o fortalecen los beneficios de la seguridad social a los menores de edad. Ello responde a contemplar la nueva estructura de riesgos que hay en el país, uno de cuyos rasgos centrales, como se mencionó, es la infantilización de la pobreza. El impacto esperado de estas reformas es muy positivo en el combate a la pobreza y la mejora en la distribución del ingreso.

**Adecuación del Seguro de paro**

La reforma responde a la necesidad de corregir un conjunto de problemas que se han identificado en el funcionamiento del programa de seguro de desempleo en Uruguay. Cabe consignar que las características fundamentales de dicho programa, más allá de modificaciones posteriores no sustantivas, se definieron a comienzos de la década de 1980.

Si bien el programa, a partir de la década del 70 del siglo pasado, no contaba con una financiación específica, el derecho al subsidio suponía la cotización a la seguridad social, siendo el requisito haber cotizado al menos 6 meses en los últimos 12 meses antes de inicio del subsidio. Además ser despedido sin causa de

mala conducta, o ser suspendido temporariamente por razones de actividad de la empresa, o por reducción del tiempo de trabajo.

Las modificaciones aprobadas tienen como objetivo ampliar la cobertura al programa. A continuación, se enumeran las principales modificaciones realizadas aprobada en la ley 18.399 de 24/10/08

Se prioriza la situación de los desempleados de 50 o más años de edad, estableciendo una mejora sustantiva de su cobertura. En ese sentido, se definió una extensión adicional de 6 meses del seguro de desempleo por causal despido para este grupo de trabajadores, totalizando una duración máxima de 12 meses. Los trabajadores de 50 o más años de edad representan aproximadamente un 15% de las altas totales del programa. La modificación propuesta considera las mayores dificultades que enfrenta este colectivo para reinsertarse en el mercado laboral.

En el régimen anterior, los trabajadores beneficiarios del seguro de desempleo cobran una prestación uniforme durante todo el período, equivalente al 50% de la remuneración media de los últimos 6 meses de actividad. En el caso de los trabajadores con familia a cargo, los montos resultantes se incrementan un 20%. La nueva legislación introduce un esquema de prestaciones decrecientes para el caso de la causal despido. Dicho esquema supone redistribuir el monto total percibido por el trabajador en el período máximo de cobro. Esto permitirá mejorar sensiblemente la prestación en los primeros meses del episodio de desempleo, siendo ésta progresivamente decreciente a medida que el trabajador agota el plazo máximo de utilización del seguro.

Se incorpora una regla de política por la cual el Poder Ejecutivo queda facultado para aumentar la duración del subsidio por desempleo en los casos de despido, cuando la economía atraviesa por una fase recesiva. Con esta medida se busca mejorar el perfil contracíclico del seguro de desempleo y fortalecer especialmente la red de protección social cuando se deteriora el contexto económico general.

Uno de los aspectos consensuados en los distintos diagnósticos sobre el funcionamiento del seguro de desempleo en Uruguay, ha sido la débil articulación entre dicho programa y las políticas activas de empleo, principalmente aquellas vinculadas a capacitación y formación profesional. En este sentido, se aprobó establecer, como causal de pérdida del subsidio en los casos de causal despido, la inasistencia del beneficiario a los cursos de capacitación que se implementen en el ámbito del MTSS, a menos que acredite causa justificada para ello. El mecanismo opera transcurrida la mitad del período de servicio de la prestación, a fin de jerarquizar la capacitación y reconversión una vez que el trabajador ya ha dedicado un tiempo considerable a la búsqueda de empleo.

Se entiende que esta medida resulta complementaria de la reforma actualmente en proceso en el área de las políticas activas de empleo, donde se pretende fortalecer los acuerdos con empresarios y trabajadores en torno a una nueva ley que creó el Instituto Nacional de Empleo.

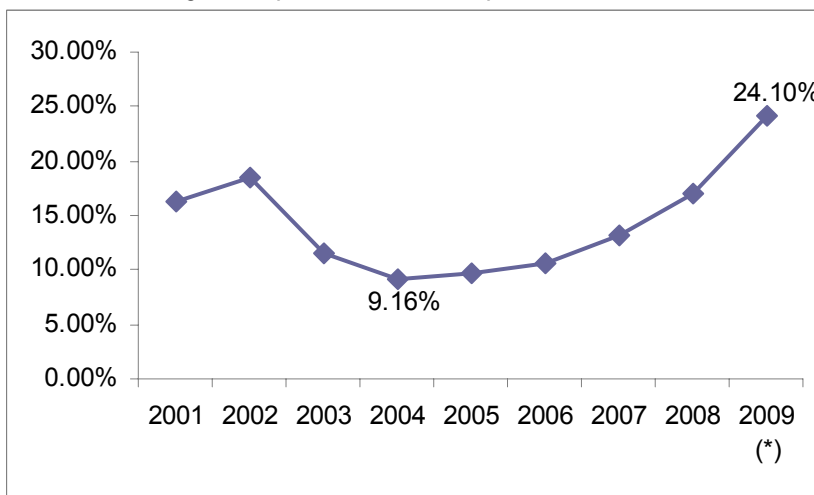
Anteriormente si el trabajador tiene dos trabajos amparados por el Seguro de Desempleo y pierde uno no podía recibir la prestación. Ahora, con la adecuación

del programa, se permite acceder al subsidio en los casos en que el trabajador pierda el trabajo principal.

En la gráfica siguiente puede observarse el porcentaje de personas cubiertas sobre el total de desocupados en la última década

**Gráfica 4:**

*Beneficiarios del seguro de paro sobre desocupados totales. Promedios anuales*



Fuente: Asesoría Económica y Actuarial del BPS.

(\*) promedio enero-febrero

Puede observarse que en el año 2009, ya vigente la reforma de seguro de paro, se alcanza el mayor nivel de cobertura de la década, que consolida la mejora en la formalización del mercado laboral que se viene logrando desde el año 2005.

**Reforma Tributaria: Mayor equidad y ampliación del Monotributo**

Otra de las reformas estructurales realizadas en este período es la modificación de la estructura tributaria, ley 18.083 en vigencia a partir de julio del 2007, que persigue tres objetivos: mayor equidad, mayor eficiencia, estímulo a la inversión productiva y al empleo.

El sistema tributario uruguayo se caracterizaba por una alta preeminencia de los impuestos indirectos. Los impuestos sobre el consumo representaban un 65% de los recursos del gobierno central, mientras que los impuestos directos un 20%. Dentro de estos últimos la mitad correspondían a impuestos sobre rentas netas empresariales y la otra mitad a un impuesto que gravaba los salarios y jubilaciones, estando exoneradas todas las de rentas de capital.

La reforma tributaria aumenta el peso de los impuestos directos en la recaudación global con la creación del Impuesto a la Renta de la Personas Físicas (IRPF), la disminución de las alícuotas del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y la eliminación de otros impuestos indirectos. El IRPF se diseña como un sistema dual que grava

las rentas del trabajo a tasas progresionales por franjas de ingresos, gravando además todas las rentas de capital (antes exoneradas) a una tasa uniforme.

Estimaciones realizadas ex ante sugieren un impacto positivo sobre la equidad de los cambios implementados. Se mide el impacto de la carga tributaria sobre los ingresos de los hogares, según deciles de ingresos, de la suma de los impuestos al consumo más el impuesto sobre salarios y jubilaciones en la situación previo a la reforma, comparada con la suma de los impuestos al consumo más el IRPF en la situación con reforma

#### Cuadro 9:

##### *Carga tributaria según deciles de ingresos. Antes y después de la reforma*

<b>Deciles de ingreso</b>	<b>Previo a la reforma</b>	<b>Con reforma</b>	<b>Variación</b>
1	13.5	10.1	-25.2
2	13.8	10.3	-25.4
3	13.8	10.3	-25.4
4	13.7	10.3	-24.8
5	13.3	10.3	-22.6
6	13.1	10.5	-19.8
7	13.7	11.7	-14.6
8	13.8	12.5	-9.4
9	13.9	14.3	2.9
10	12.8	17.8	39.1
Total	13.4	13.3	-0.7

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

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%.

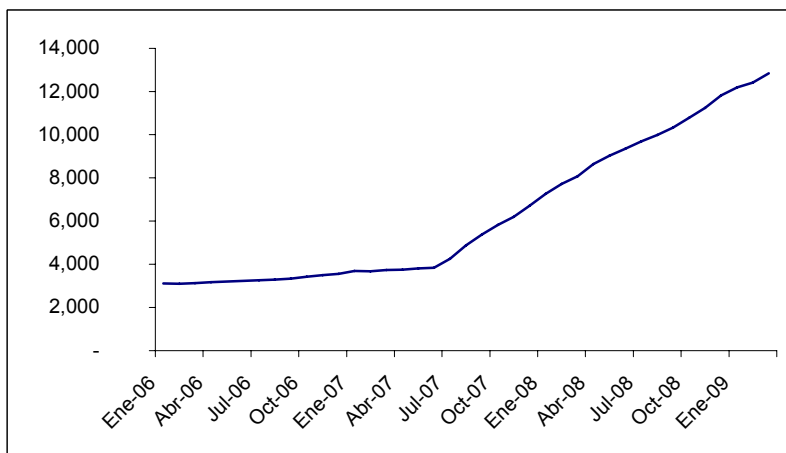
Otro aspecto relacionado directamente con la protección social incluido en la reforma tributaria es la ampliación del Monotributo. Esta figura tributaria existía desde el año 2001 pero su alcance estaba reducido a los titulares de empresas unipersonales de reducida dimensión económica que desarrollaran actividad comercial en la vía pública y en espacios públicos, quienes podían optar por pagar un único tributo, en sustitución de las contribuciones especiales de seguridad social generadas por su propia actividad, y de todos los impuestos nacionales vigentes, excluidos los que gravan la importación.

Dentro de las modificaciones, introducidas en la reforma tributaria, se deben destacar: la eliminación de la restricción del lugar de desarrollo de la actividad, el tipo de actividades consideradas (se incluyen algunas actividades de producción), el tipo de sociedades (se amplía la cobertura a las sociedades de hecho y no sólo a las unipersonales familiares), las condiciones de venta (se habilita la venta a crédito), el límite máximo de facturación y, en el caso de algunas actividades, la posibilidad de vender no sólo al consumidor final sino también a empresas y al Estado.

Esta nueva legislación reconoce que para un sector de trabajadores por cuenta propia de reducida dimensión económica, las normas generales no eran adecuadas, lo cual significaba su marginación del sistema de protección social, como demostraban claramente las encuestas que informaban que la gran mayoría de este sector de la población estaba afuera de la seguridad social (ver trabajadores por cuenta propia en Cuadro 4).

#### Gráfica 5:

*Evolución de empresas adscriptas al Monotributo.*



Fuente: Asesoría Técnica y de Recaudación del BPS.

En marzo del 2009 la cantidad de empresas amparadas en esta modalidad (12.843), había más que triplicado a las personas amparadas previo a la reforma tributaria en junio del 2007, a partir de esta fecha la serie presenta una pendiente positiva anunciada, demostrando que una legislación más flexible, que se adecue al perfil socio económico de diversos sectores, puede ser un herramienta complementaria valiosa de inclusión social.

Otra modificación incluida en la reforma tributaria y directamente relacionada con la seguridad social, fue establecer una tasa única como aporte patronal del régimen jubilatorio para los diversos sectores de actividad<sup>8</sup>. Dicha modificación se sustenta en el principio de equidad en su dimensión horizontal y partiendo también del principio que el fomento de las actividades económicas, requiere de otros instrumentos que no mengüen los recursos de la seguridad social. El panorama anterior a la reforma mostraba una gran inequidad existiendo sectores con tasas del 0% como la industria manufacturera, otros con tasas del 12,5% como los servicios y el comercio y otros con 24% como las empresas públicas del Estado.

Por último cabe consignar que el BPS ha tenido un rol importante en la reforma tributaria, tanto en la elaboración del proyecto con participación de técnicos del organismo en la misma, como en la implantación, ya que se encarga de la

<sup>8</sup> Manteniéndose un régimen diferente para el sector rural que realiza cuyo aporte patronal se determina no a través de la nómina salarial, sino en base a una fórmula que depende de la cantidad de hectáreas del predio donde se asienta dicha actividad.



recaudación del IRPF de sus afiliados, que luego transfiere a la Dirección General Impositiva.

### **Otras acciones tendientes a la inclusión y ampliación de la cobertura**

Por razones de espacio damos cuenta brevemente de las mismas

Numerosos proyectos de ley fueron impulsados con el objetivo de fomentar la formalización de empresas y trabajadores que estaban fuera del sistema de seguridad social. Se trata de medidas que impulsan la inclusión de trabajadores pertenecientes, con frecuencia, a sectores de actividad históricamente relegados, que se encontraban en una situación de total desprotección. Entre estas iniciativas, transformadas en leyes, cabe destacar las siguientes:

Ley N° 17.963 de 19/05/06: habilita mecanismos de regularización de deudas con el BPS, abriendo puertas a la inclusión, al tiempo que premia a los buenos pagadores. Sus principales resultados dan cuenta de la firma de 64.378 convenios y la regularización de la situación de 245.351 cotizantes.

Ley N° 18.065 de 27/11/06: regula el trabajo doméstico, declarando aplicables las normas laborales y de la seguridad social a este colectivo. Se trata de una iniciativa consensuada en el ámbito de la Comisión Tripartita de Igualdad de Oportunidades y Trato en el Empleo. Sus características más salientes son: el reconocimiento de limitación de la jornada de trabajo, descanso intermedio, semanal y nocturno, la incorporación en el régimen de fijación de salarios y categorías a través de los Consejos de Salarios y el derecho al subsidio por desempleo y cobertura de enfermedad.

Reconocimiento de derechos de seguridad social derivados de las uniones concubinarias que reúnan características de exclusividad y permanencia (ley N° 18.246 de 27/12/07), extendiéndose a los integrantes de esas uniones el derecho, por ejemplo, a pensión por sobrevivencia, del mismo modo que lo tienen los cónyuges.

Leyes N° 18.099 de 24/01/07 y N° 18.215 de 06/01/08 : establecen responsabilidades en hipótesis de subcontratación, intermediación y suministro de mano de obra, tendientes a asegurar el cumplimiento de las obligaciones de seguridad social.

Estatuto del artista y oficios conexos (ley N° 18.384 de 17/10/08). Se da inclusión específica a la actividad artística dentro del ámbito de la seguridad social. Se crea, en tal sentido, un Registro para la inscripción de los interesados y de sus contratos, así como una Comisión Certificadora, y se regulan distintos aspectos del cómputo de servicios, de modo de asegurar a este colectivo el amparo previsional a que tienen derecho.

Finalmente, cabe destacar que las oportunidades de formalización también se vieron fortalecidas por la reinstalación de los Consejos de Salarios y la ley de Fuero Sindical (ley 17.940 de 02/01/06).

El cuadro que sigue muestra el importante crecimiento en los grados de formalización alcanzados en este período, logro para el cual coadyuvaron la mejora en la economía, las políticas del gobierno en cuanto a la regulación de las condiciones de trabajo y las políticas más específicas en seguridad social que hemos comentado en este artículo. En promedio en el año 2008 hubo un 36,3% más de puestos cotizantes que en el año 2004.

#### Cuadro 10:

*Puestos cotizantes al BPS. En miles de personas, según año y sector de afiliación*

	<i>Públicos</i>	<i>Industria y comercio</i>	<i>Rural</i>	<i>S. doméstico</i>	<i>Construcción</i>	<i>Total</i>
Años						
1997	183.9	540.0	159.5	27.8	35.7	946.9
1998	182.9	549.6	166.9	29.5	37.6	966.5
1999	188.9	535.0	159.2	30.5	43.0	956.6
2000	189.0	522.1	150.3	30.8	35.5	927.7
2001	189.1	505.3	144.5	31.2	30.9	901.0
2002	188.0	461.3	146.7	35.0	21.9	852.9
2003	183.4	465.0	161.9	36.9	18.7	865.9
2004	184.5	500.2	168.9	38.6	24.0	916.1
2005	187.2	567.9	178.8	40.7	30.6	1,005.1
2006	188.9	621.2	190.8	43.3	39.6	1,083.8
2007	195.5	684.8	192.1	47.4	47.0	1,166.7
2008	197.7	750.1	196.2	51.1	53.6	1,248.6
Variación 2008-2004	7.1%	50.0%	16.2%	32.5%	123.5%	36.3%

Fuente: Asesoría Económica y Actuarial del BPS

#### 4. CONCLUSIONES

Podemos definir el período que va del 2005 hasta el presente como el tiempo donde se marcaron los cimientos de la construcción de una nueva matriz de protección social en Uruguay. Su diseño adecua los pilares que históricamente pusieron al país en la materia plano de avanzada en la región e incorpora nuevos instrumentos tratando de llenar las grietas que el viejo sistema presentaba.

En las últimas décadas se habían producido importantes cambios estructurales que presentaban un mapa muy distinto de la estructura de riesgos sociales del país y la programación de la protección social no había reaccionado ante ellos. Estos cambios, habían operado en el mercado de trabajo, en los arreglos familiares y la demografía, habían producido una sociedad menos igualitaria, con creciente dimensión de grupos excluidos en sus diversas facetas, incluida la ausencia de derechos a la seguridad social.

La principal reforma en seguridad social, realizada a mediados de los 90 del siglo pasado, no solo paso por alto esta realidad social, sino que acentuó el fuerte vínculo preexistente entre el derecho a las prestaciones y la pertenencia al mercado

formal de trabajo, mientras que en éste crecía la precariedad por el crecimiento del empleo informal y el desempleo abierto. Esta situación, que venía de un largo proceso, explotó a fines del siglo pasado y comienzos de este, período en que se desató un fuerte crisis económica que significó una pérdida del 18% del PBI acumulada en cuatro años. Los niveles de pobreza en el año 2004 habían alcanzado un guarismo inédito en el país, llegando a representar el 32% de la población y alcanzando al 60% en los niños.

Las nuevas autoridades que asumieron en el 2005 llevaron adelante inmediatamente un plan ante la emergencia social (PANES), que buscaba incorporar a programas de asistencia y promoción social, incluyendo una transferencia monetaria, a las personas más carenciadas, que abarcó al 10% de la población Uruguaya. Este plan que fue instrumentado como transitorio, permitió, además de cumplir con su objetivo específico, ganar tiempo para abordar la tarea de comenzar a ejecutar el rediseño de la matriz de protección social.

Se definió la estrategia de articular las modificaciones necesarias en torno a un nuevo plan que fue denominado "Plan de Equidad", con el objetivo de adecuar la protección social a la nueva estructura de riesgos sociales existente.

En el plano institucional también se procesaron modificaciones. La realidad preexistente mostraba que, por un lado, fundamentalmente el BPS se encargaba de los programas clásicos de seguridad social y, por otro lado, existían una serie de intervenciones sociales, muchas veces con programas específicos con financiamiento de algún organismo internacional y focalizados a las poblaciones más vulnerables. Estos programas generalmente no articulaban entre sí y menos con la seguridad social tradicional. Esto derivó en que las políticas sociales en Uruguay presentaban problemas de coordinación interinstitucional, superposición, fragmentación y vacíos en cuanto a población cubierta.

El actual gobierno creó el Ministerio de Desarrollo Social, que tuvo a su cargo la ejecución del PANES, pero cuya razón de ser permanente es la de coordinar las políticas sociales. Fueron institucionalizados 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.

El Gabinete Social, integrado por los ministerios del área social, tiene como objetivos 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; se integra por miembros del Gabinete Social y pertenecientes a instituciones efectoras de políticas sociales como el BPS. Mientras que la Comisión Sectorial de Seguridad Social, es un instrumento de coordinación más específico de los temas vinculados a la seguridad social.

El BPS, principal instituto de seguridad social del país, tuvo un rol protagónico en este proceso. A partir de una definición estratégica para el período 2006-2010, participó activamente en los procesos de reforma instrumentados. Ya sea en la definición conceptual los mismos, como en su implantación concreta. La particular conformación de su Directorio con representantes del poder político y de los

sectores sociales contribuyó a la legitimidad de las importantes modificaciones ocurridas en el período.

La participación social es otro de los pilares estratégicos de la actual orientación. Es valorada como un canal imprescindible para ensanchar la democracia, aumentar el control que ejerce la sociedad sobre el Estado y aprovechar el saber acumulado en la sociedad. En este marco el Dialogo Nacional sobre Seguridad Social, constituyó un hito que generó los lineamientos programáticos, con alto consenso social, que luego se plasmaron en sendas leyes de reforma de la protección social.

En el documento del gobierno del Plan de Equidad se destacan sus criterios orientadores:

- a. Construir un sistema de seguridad social capaz de proteger a los ciudadanos y a los hogares incorporados al mercado de trabajo formal, de carácter contributivo, es decir, financiado por trabajadores, empresarios y el Estado.
- b. Regular la provisión privada y pública de bienes sociales a través de las agencias estatales correspondientes, que aseguren la calidad de los servicios de forma que ello no quede librado a la manipulación de grupos corporativos y económicos.
- c. 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.

Se concibe, por lo tanto, la nueva matriz de protección social como un sistema integrado por dos pilares básicos articulados: uno de carácter contributivo financiado principalmente por aportes de empleadores y empleados y otro no contributivo financiado por impuestos generales.

Estos criterios orientadores se expresan en los procesos de reforma que hemos comentado a lo largo de este artículo. Como ejemplo de la nueva RAIS que se va construyendo se pueden ubicar el Nuevo Sistema de Asignaciones Familiares, la Tarjeta Alimentaria y la Asistencia a la Vejez, programas que constituyen un sistema de transferencias de ingresos. Actualmente algo más de un tercio de los menores uruguayos son beneficiarios del nuevo régimen de asignaciones familiares y el 10% de los hogares reciben un beneficio extra a través de la tarjeta alimentaria.

Otra intensa línea de acción desarrollada en este período, pautada por el literal a) de los criterios orientadores del plan de equidad, se expresó en las reformas del sistema de jubilaciones, del seguro de salud y del seguro de desempleo y la ampliación del montributo. El objetivo de estas acciones era ampliar la cobertura.

La flexibilización del sistema jubilatorio se argumenta desde la dicotomía que existe entre las altas exigencias en cuanto a años de cotizaciones necesarias para acceder al derecho y el hecho establecido que un conjunto importante de trabajadores se ha desempeñado en buena parte de su historia en el mercado

informal, con lo cual en el futuro próximo se estaría poniendo en riesgo la alta cobertura que tiene el país de la seguridad social en los adultos mayores.

La extensión del seguro de salud se inscribe en la reforma de todo el sector en el marco del Sistema Nacional de Salud. La ampliación de la cobertura supuso incorporar a los menores a cargo de los cotizantes a la seguridad social, a la mayoría de los empleados públicos, a los funcionarios bancarios y a todas las personas que se jubilan a partir de enero del 2008. La cobertura del seguro de salud se ha más que duplicado en estos últimos años y actualmente abarca a un poco menos de la mitad de los uruguayos y. esta previsto seguir incorporando nuevos grupos en el futuro. Otras innovaciones fundamentales refieren al pago, según estimación de riesgo y de metas asistenciales, que se realiza a las empresas efectoras de salud por sus afiliados que tiende a hacer el sistema más eficiente y a la incorporación de los sectores sociales en la administración del seguro.

La modificación del seguro de desempleo se inscribe dentro del concepto que la normativa de seguridad social requiere ser más flexible para contemplar las nuevas realidades del mercado de trabajo y además vincularlo con políticas activas de empleo. La cobertura de los desempleados viene creciendo y actualmente es la mayor de la década.

Además de estas reformas estructurales se definieron otras acciones todas tendientes a ampliar la cobertura como: ley de refinanciación de deudas, ley de derechos para las empleadas domésticas, estatuto del artista con inclusión previsional, extensión sustantiva del monotributo, derecho de concubinos a la pensión de Sobrevivencia, entre otras acciones. Todo en el marco de nuevas reglas de juego en donde el Estado recupera su rol en las relaciones laborales, llamando a Consejos de Salarios, implementando una ley de fueros sindicales e incrementando el salario mínimo nacional a niveles más razonables.

El país tiene el desafío de consolidar las reformas que intensamente se han desarrollado en los últimos años. Ha logrado incrementar la proporción del trabajo decente o trabajo protegido en forma importante y ha ampliado la cobertura o el impacto de la misma a sectores que estaban desvinculados o tenían un vínculo débil con la seguridad social. Dichas reformas deberán perfeccionarse en el marco de la nueva matriz de protección social que ha emergido en los últimos años y profundizando la universalización del sistema.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

Amarante, V.; Espino A. 2007 “Informalidad y protección social en Uruguay. Elementos para una discusión conceptual y metodológica”, Instituto de Economía del Uruguay (UDELAR)

Banco de Previsión Social “Plan estratégico 2006-2010. [www.bps.gub.uy](http://www.bps.gub.uy)

Gabinete Social del Gobierno 2006 “Plan de Equidad”. [www.mides.gub.uy](http://www.mides.gub.uy)

Lagomarsino G.; Lanzilotta B. 2004 “Densidad de aportes a la Seguridad Social en Uruguay. Análisis de su evolución y determinantes a partir de los datos registrales de historia laboral (1997-2003)” Documento preparado para el Equipo de Representación de los Trabajadores en el Banco de Previsión Social. Uruguay.

Sienrra, M. 2007 “La evolución del sistema de seguridad social en el Uruguay (1829-1986)” Instituto de Economía del Uruguay (UDELAR)

Vigorito A; De Melo G 2006 “Elementos para la reforma del régimen de Asignaciones Familiares. Informe final de consultoría realizado para la Organización Internacional del Trabajo. Convenio OIT-Banco de Previsión Social”

**UN MODELO HEURISTICO PARA  
CALCULAR LA TASA DE INTERES  
TECNICO DE CORTE ASOCIADA  
A UN SISTEMA DE  
CAPITALIZACIÓN PARCIAL**

Cr. Luis Camacho

---





## **UN MODELO HEURISTICO PARA CALCULAR LA TASA DE INTERES TECNICO DE CORTE ASOCIADA A UN SISTEMA DE CAPITALIZACIÓN PARCIAL**

### **1. INTRODUCCION**

Una primer consideración que corresponde realizar es la relacionada con el tipo de modelo que se planteará más adelante. El propósito es proporcionar un medio para analizar el comportamiento de un sistema. En particular, respecto a los modelos heurísticos que vamos a plantear, podemos afirmar que emplean reglas intuitivas o ciertas guías tratando de generar nuevas estrategias que se traduzcan en soluciones mejoradas que no pretenden ser óptimas.

No obstante, el resultado del ejercicio exitoso de construcción de este tipo de modelo es que permiten explicitar las variables de mayor importancia y reflejar las suposiciones de simplificación que puedan introducirse sin distorsionar la naturaleza básica del sistema sujeto a estudio.

El objetivo del presente análisis es el de encontrar, mediante la utilización de un modelo heurístico, el nivel de la tasa de interés técnico asociada con un sistema de capitalización parcial. Específicamente, se pretende calcular una tasa de interés que aplicada a los flujos de fondos asociados a los nuevos cotizantes del sistema permita mantener el grado de capitalización del régimen.

El procedimiento que se seguirá está basado en una definición específica del nivel o grado de capitalización de un régimen y un planteo teórico de las tasas de interés asociadas a los regímenes de reparto y de capitalización completa en sistemas de financiación colectiva y capitalización parcial. Posteriormente, se deducirá el nivel de la tasa de interés técnico específica de este régimen a partir de las tasas asociadas de los otros dos sistemas teniendo en cuenta su grado de capitalización.

Una puntualización que corresponde realizar a los efectos de aclarar los conceptos considerados en este análisis, está relacionada a que se deben diferenciar las tasas asociadas a las rentabilidades de las inversiones de fondos con las tasas de interés técnico que se utilizan en el equilibrio financiero-actuarial individual de miembros de cohortes integrantes de los diversos sistemas financiación colectiva. Utilizaremos las primeras en el cálculo de las reservas matemáticas generales, mientras que las segundas serán básicas en este análisis puesto permitirán calcular los factores de actualización que se utilicen en las ecuaciones de equilibrio individual. En ese sentido, el objetivo básico de este análisis es el de deducir a una expresión simple para la tasa de interés técnico actuarial de corte para el sistema de capitalización parcial.

## 2. SUPUESTOS BASICOS

Los modelos que se analizan a continuación representan una simplificación de realidad sujeta a estudio, por lo que resulta imprescindible destacar las hipótesis más significativas bajo las cuales fueron desarrollados. En tal sentido podemos establecer:

- Se supone una única edad para el inicio de la actividad y una edad única de inicio de la jubilación.
- Existe una movilidad salarial variable por edad, pero que permanece invariable en el horizonte de análisis.
- Las tasas de mortalidad por edad son invariables en el horizonte de análisis.
- Se excluyen del análisis las contribuciones y prestaciones asociadas a los riesgos de invalidez y muerte.

En los regímenes de financiación colectiva, se evalúan asimismo la evolución del número de altas de cotizantes por año, aún cuando estas pueden no tener un crecimiento constante en el tiempo. Asimismo, se supone que todos los nuevos cotizantes tienen idéntico salario de ingreso.

## 3. ECUACION DE EQUIVALENCIA DE UNA COHORTE HOMOGENEA PARA UN REGIMEN DE FINANCIACION INDIVIDUAL

Planteamos a continuación los principales resultados del análisis efectuado en relación al equilibrio individual de un sistema de prestaciones definidas<sup>1</sup>.

Si bien el anexo , se explicitan las **variables que inciden en el equilibrio financiero individual**, a continuación se plantean las principales expresiones utilizadas en el análisis de referencia.

### 3.1 Valor actual de las cotizaciones

Los aportes totales pueden ser calculados aplicando la tasa de contribuciones (**TCI**), a la masa salarial total de cotizantes, que a su vez puede ser estimada multiplicando el sueldo promedio de cotización (**SMC**) por la cantidad de unidades de tiempo de cotización esperada (**TMC**). Su valoración a la edad de inicio de la cotización se realiza aplicando la edad central de cotización (**ECC**).

Podemos presentar el valor actual de las cotizaciones como sigue:

$$\text{VAC} = \text{TMC} * \text{SMC} * \text{TCI} * (1+i_s)^{-\text{ECC}}$$

---

<sup>1</sup> Luis Camacho, "Explicitación de las variables que intervienen en el equilibrio financiero individual de un sistema jubilatorio con prestación definida". Banco de Previsión Social. Comentarios de Seguridad Social No. 7 (abril-junio 2005).

Donde “is” es la tasa de interés real anual sobre salarios, puesto que se supone que tanto las cotizaciones como las jubilaciones se revalorizan en base al crecimiento de los salarios.

### 3.2 Valor actual de las prestaciones

El valor de las jubilaciones se obtiene de la siguiente expresión:

$$VAJ = TMJ * SMBJ * TR * (1+i_s)^{-ECJ}$$

Por lo tanto, el valor de una jubilación al origen puede ser obtenido por el producto de un sueldo medio básico jubilatorio (**SMBJ**), calculado a partir de los sueldos de cotización, por la tasa de remplazo aplicable (**TR**) y por la cantidad de unidades de tiempo medias que se prevé que se cobrará la jubilación (**TMJ**), desde una perspectiva de la edad de inicio de cotización. El resultado anterior debe ser descontado por el factor de actualización en el que tienen especial incidencia la tasa de interés real sobre salarios y la edad central de jubilación (**ECJ**).

### 3.3 Tasa de aporte de equilibrio individual

El equilibrio financiero individual se da cuando se cumpla la igualdad de los valores actualizados de las cotizaciones y de la jubilaciones, por lo que debe en ese caso verificarse:

$$TMC * SMC * TCI * (1+i_s)^{-ECC} = TMJ * SMBJ * TR * (1+i_s)^{-ECJ} \quad (1)$$

Como consideramos un sistema de prestaciones definidas, la variable de ajuste será la Tasa de Contribución, por lo que corresponde que despejemos TCI de la expresión anterior, resultando:

$$TCI = \frac{SMBJ * TR}{SMC} * \frac{TMJ}{TMC} * (1+i_s)^{-PR} \quad (2)$$

Con **PR= ECJ- ECC**, que de aquí en adelante denominaremos como el período de recuperación. Si tenemos en cuenta que ECC es la edad teórica en que se podrían realizar todas las contribuciones y ECJ las edad teórica en que se podrían recibir todas las prestaciones, la diferencia es el período teórico que debería transcurrir entre la fecha teórica del pagos y la fecha en que se recibiría la prestación equivalente compensatoria.

Si apreciamos la fórmula anterior, podemos visualizar que la tasa de cotización de equilibrio depende de una relación económica entre el nivel de la jubilación promedio y el sueldo medio de actividad, una relación demográfica entre los años medios de jubilación y años medios de cotización y un factor financiero en el que inciden tanto la tasa de interés real sobre salarios considerada en el análisis así como la diferencia entre los años medios de jubilación y los de cotización, que representa el período en el que se recuperarían en promedio los aportes.

## Ejemplo

A efectos de visualizar más claramente los resultados anteriores, planteamos el ejemplo considerado en el análisis de referencia, en el cual consideramos, a los efectos de presentar en este análisis cuadros con un número pequeño de filas, sólo tramos decenales de edad, que nos permitirá visualizar los diferentes factores intervinientes en el cálculo de las cotizaciones .

Las características del caso a considerar son las siguientes:

La edad de inicio de la actividad es a los 20 años y la de retiro es a los 70. El sueldo mensual inicial es de 60.000, que crece anualmente por efecto de los ascensos y promociones (movilidad vertical) resultando los niveles que figuran en la columna II del cuadro 1.

La probabilidad de supervivencia, calculada a partir de la edad de 20 años, se muestra en la columna III del cuadro 1.

La tasa de interés real sobre la evolución salarial es del 20% decenal

**Cuadro 1 - Computo de los Valores Actuales de Cotización**

j	I edad	II Sueldo	III j / l <sub>2</sub>	IV (1.2) <sup>j+2</sup>	V Producto I II*III*IV	VI Producto II II*III
2	20	60000	1	1	60000	60000
3	30	72000	0.9	0.8333	54000	64800
4	40	78000	0.8	0.6944	43333	62400
5	50	84000	0.7	0.5787	34028	58800
6	60	90000	0.6	0.4822	26042	54000
SUMAS			4.0		217403	300000

En las últimas filas del cuadro se pueden visualizar los totales acumulados de las diferentes columnas, pero interesa en particular considerar los guarismos asociados las sumas de la columna III, V y VI, permiten calcular los valores de las variables más significativas.

En tal sentido podemos apreciar que con tales resultados podemos estimar:

- para el cálculo de la Edad Central de Cotización tengamos en cuenta que la igualdad (18) del Anexo se obtiene del cuadro anterior de la siguiente forma:

$$\text{Suma Columna V} = \text{Suma Columna VI} * 1/(1+0.20)^{\text{ECC}-2}$$

Se cumple entonces:

$$1/(1+0.20)^{\text{ECC}-2} = \text{Suma Columna V} / \text{Suma Columna VI} = 0.724675926.$$

Por lo tanto, **ECC** será igual a **3.766** que representa 37.66 años.

- para el cálculo del tiempo medio de cotización expresión (19) del Anexo, se obtiene del cuadro de la siguiente forma:

**TMC** = Suma Columna III = **4** décadas

- para el cálculo del Sueldo Medio de Cotización, expresión (20) del Anexo, se obtiene del cuadro calculando el siguiente cociente:

**SMC** = Suma Columna VI/ **TMC** = **75000**

Supongamos adicionalmente que el sueldo básico jubilatorio se obtiene promediando los sueldos de toda la vida laboral actualizados por la variación del índice general de salarios. Este índice también sirve para revalorizar las jubilaciones en curso de pago. Se asume además que la tasa de reemplazo a aplicar sobre el sueldo básico jubilatorio es del 60%.

En el cuadro 2 figuran las probabilidades de supervivencia para las edades en que se pueden percibir jubilaciones.

En el siguiente cuadro tenemos los datos más importantes para el cálculo del costo de la jubilación:

**Cuadro 2 - Compuo de los Valores Actuales de Jubilación**

j	Edad	I j / I <sub>2</sub>	(1.2) <sup>-j+2</sup>	producto I II*III
	I	II	III	IV
7	70	0.5	0.40188	0.20
8	80	0.4	0.334 90	0.13
9	90	0.1	0.27908	0.03
	Sumas	1		0.36

En la segunda columna figuran las probabilidades de supervivencia, calculadas a partir de la edad de inicio de la actividad (23 años). En la tercera, los factores de actualización de los flujos de fondos a la edad de inicio de la actividad. La cuarta es el producto de las dos anteriores.

Podemos ahora hallar el valor de las siguientes expresiones:

- para el cálculo de la Edad Central de Jubilación tengamos en cuenta que la igualdad (21) del Anexo se obtiene del cuadro anterior de la siguiente forma:

$$\text{Suma Columna 4} = \text{Suma Columna 1} * 1/(1+0.20)^{\text{ECC}-2}$$

$$1/(1+0.2)^{\text{ECJ}-2} = \text{Suma Columna 4/ Suma Columna 1}$$

Por lo tanto, **ECJ** es igual a **7.56**, que significan 75.6 años.

- el Sueldo Medio Básico de Jubilación es igual al de Cotización por la forma de actualización de los salarios y pasividades y porque se promedian los sueldos de toda la vida laboral, por lo tanto:

$$\mathbf{SMBJ = SMC = 75000}$$

-para el cálculo del tiempo medio de jubilación expresión (22) del Anexo, se obtiene del cuadro de la siguiente forma:

$$\mathbf{TMJ = Suma Columna II = 1 \text{ década}}$$

Podemos plantear ahora la ecuación (2) de equilibrio individual para el ejemplo sujeto a análisis :

$$\mathbf{TCI = \frac{75000 * 0.6 * 1}{75000 * 4} * 1.2^{-3.7947} = 0.075}$$

Computando para este caso la tasa de reemplazo es del 60% referida precedentemente y teniendo en cuenta que PR = 3.7947 resultado de la diferencia entre ECJ y ECC.

El resultado final de la ecuación indica que la tasa de contribución de equilibrio el del 7.5% sobre los salarios de cotización.

Como la tasa de interés actuarial considerada es la decenal, la tasa de interés equivalente anual implícita será igual a  $i_s = 1.84\%$  anual.

#### **4. TASAS DE CONTRIBUCIONES DE UN MIEMBRO DE UNA COHORTE HOMOGÉNEA PARA UN SISTEMA DE REPARTO**

Planteamos a continuación los principales resultados de un análisis previo<sup>2</sup> sobre la tasa de rentabilidad implícita en un sistema de reparto. Una de las expresiones más significativas que se desarrollan para la tasa de contribuciones (**TCR**) de un sistema de reparto es la siguiente:

$$\mathbf{TCR = \frac{TMJ * SMBJ * TR}{TMC * SMC} * (1+c(ECC,ECJ))^{(-1)} \quad (3)}$$

Donde  $c(ECC,ECJ)$  es la tasa de crecimiento acumulativo de las altas entre las Edades centrales de cotización y jubilación.

Si en lugar de considerar la tasa de crecimiento acumulado en el período comprendido entre la Edad Central de Cotización y de Jubilación,  $c(ECC,ECJ)$ , calculamos la tasa anual de crecimiento « c » promedio de las altas que en el

---

<sup>2</sup> Luis Camacho: "Análisis de la tasa de rentabilidad implícita en el equilibrio financiero de un sistema de reparto". Banco de Previsión Social. Comentarios de Seguridad Social No. 10. (Enero-Marzo 2006).

período (ECC, ECJ), proporcione un crecimiento acumulado total similar, de debe cumplir que:

$$(1+c)^{(ECJ-ECC)} = (1+c(ECC,ECJ))$$

Por lo tanto, la expresión final para la tasa de contribución de equilibrio anual para un sistema reparto de las características que hemos definido será la siguiente :

$$TCR = \frac{TMJ}{TMC} * \frac{SMBJ.TR}{SMC} * (1+i_R)^{(-PRR)} \quad (4)$$

Con PRR= ECJ- ECC, que denominamos período de recuperación para el sistema de reparto. Además en la expresión sustituímo “c” por  $i_R$  para indicar que nos referimos a la tasa de interés asociada a los afiliados al sistema de reparto.

Analizando las expresiones anteriores para **TCR** con la de equilibrio individual **TCI** podemos establecer que coinciden todos sus factores excepto el último, no obstante se demuestra en el análisis referido<sup>3</sup> que la persona para la cual se evalúa el equilibrio financiero individual es un afiliado al régimen de reparto, con la particularidad de que la tasa de interés implícita es a la vez la que se debe considerar en el equilibrio global del sistema.

Como se ha establecido precedentemente, existen dos tipos de equilibrios financieros que están ligados, el del régimen de reparto y el asociado a un afiliado tipo integrante de ese régimen. Sin embargo, los instantes donde se visualizan esos equilibrios son diferentes, por lo que es de interés especificar cuando se verifican ambos equilibrios:

- El equilibrio financiero individual de aportes y prestaciones esperadas de un afiliado se evalúa para los integrantes de la cohorte con más próximo ingreso a la actividad.
- En cuanto al equilibrio financiero del sistema de reparto, el año en el que se presenta el equilibrio del sistema es aquel donde esa cohorte es la más vieja.

Vemos que existe una equivalencia entre las tasas de contribuciones y de interés del régimen de reparto futuro con las asociadas a la próxima cohorte de afiliados. Por lo tanto de ahora en más consideraremos exclusivamente la expresión para el equilibrio individual.

### Ejemplo:

A los efectos de visualizar más claramente lo expuesto, consideremos el ejemplo anterior con el agregado de que estamos analizando un sistema de reparto, con una tasa de crecimiento promedio del 5% decenal del número de altas de cotizantes.

<sup>3</sup> Opt cit. 2

Operando de idéntica forma que para el caso del equilibrio individual pero sustituyendo en los cuadros 1 y 2, la tasa de interés real sobre salarios del 20% por la de crecimiento de las altas de cotizantes del 5%, obtenemos los siguientes resultados:

$$\text{TCR} = \frac{75000 * 0.6 * 1}{75000} * \frac{1}{4} * 1.05^{3.696} = 0.1252$$

Donde el período de recuperación de 3.696 décadas, surge de la diferencia de la Edad Central de Jubilación (7.589) y la Edad Central de Cotización (3.893), calculada para este caso.

El resultado final indica que en el equilibrio financiero de largo plazo considerando una tasa de interés actuarial del 5%, la tasa de aporte deberá igual al 12.52%.

Como la tasa de interés actuarial considerada es la decenal, la tasa de interés equivalente anual implícita será igual a  $i_R = 0.489\%$  anual

### **5. TASAS DE CONTRIBUCIONES DE UN MIEMBRO DE UNA COHORTE HOMOGÉNEA PARA UN SISTEMA DE CAPITALIZACION COMPLETA**

El análisis anterior respecto a la equivalencia entre los equilibrios individuales y globales de integrantes del sistema de reparto, puede ser ampliado para el caso de un sistema de capitalización completa de un régimen de financiación colectiva. En especial si se tiene en cuenta que partiendo desde un año inicial en el que nos encontramos con un sistema de capitalización completa, para que ella se mantenga, necesariamente se deberían verificar equilibrios financieros asociados a los nuevos afiliados.

Siguiendo un análisis previo<sup>4</sup>, cuando consideramos un régimen de capitalización completa la tasa de rentabilidad asociada a la inversión de los fondos disponibles, es de fundamental importancia ya que los intereses constituyen una importante fuente de financiamiento. Desde un punto de vista financiero, el valor futuro de ingresos y egresos futuros, ante un régimen de capitalización completa y de financiación colectiva, debería ser planteado respectivamente de la siguiente forma:

$$\text{TCC} = \frac{\text{TMJ}}{\text{TMC}} * \frac{\text{SMBJ} \cdot \text{TR}}{\text{SMC}} * (1 + i_c)^{(-\text{PRC})} \quad (5)$$

$$\text{Con } 1 + i_c = (1 + i_R) * (1 + i_s)$$

La diferencia sustancial está dada por el último factor, en el que figura la tasa de interés de las colocaciones del capital del sistema.

---

<sup>4</sup> Luis Camacho. "La tasa de interés técnico actuarial asociada a un sistema de capitalización completa con prima única". Banco de Previsión Social. Comentarios de Seguridad Social No.14 .Enero-marzo 2007



Como se puede apreciar, depende de la tasa de expansión del sistema de financiación colectiva y de la tasa de interés real sobre salarios a la cual se puede invertir el capital.

Se destaca que otra diferencia en las expresiones de **TCC** y **TCR**, aún cuando de menor importancia, está dada en las Edades Centrales de Cotización y de Jubilación y por ende en los Períodos de Recuperación, ya que para su cálculo, en ambos casos su valor se obtiene a partir de formulaciones levemente diferentes.

### **Ejemplo:**

Seguimos con el ejemplo anterior pero computando una tasa interés técnico actuarial decenal del 26% que surge de la siguiente expresión:

$$(1.05) \cdot (1.20) - 1 = 0.26$$

La nueva tasa acumula los crecimientos demográficos y financieros considerados en las dos situaciones anteriores.

En este caso, llegamos a los siguientes resultados:

$$\text{TCC} = \frac{75000 \cdot 0.6}{75000} \cdot \frac{1}{4} \cdot 1.26^{-3.83} = 0.0619$$

Con un período de recuperación de 3.83 décadas, que surge de la diferencia de la Edad Central de Jubilación (7.551) y la Edad Central de Cotización (3.721).

Por lo tanto, la tasa de equilibrio individual de una nueva cohorte integrante del régimen de capitalización completa, para obtener el 60% de tasa de reemplazo sobre el sueldo medio básico, sería del 6.19%.

Como la tasa de interés actuarial considerada es la decenal, la tasa de interés equivalente anual implícita será igual a  $i_C = 2.34\%$  anual.

## **6. DIFERENTES GRADOS DE CAPITALIZACION PARCIAL.**

Podemos definir el grado de capitalización parcial visualizándolo según consideremos al sistema abierto, ó considerando exclusivamente a las generaciones actuales.

### *6.1) El grado de capitalización de una colectividad abierta de riesgos*

Partiendo de la hipótesis de la duración ilimitada del régimen, se acepta como grupo único de riesgo al conjunto de personas aseguradas y beneficiarias de prestaciones en el momento de la observación (llamada "generación inicial") y de todas las nuevas generaciones futuras de asegurados grupo, en el que se debe llevar a cabo la ecuación de equivalencia la cual puede ser planteada como:

$$RMA_t = \sum_{K=t}^{K=\infty} (JTA_k - CTA_k) v_k - 1 \quad (6)$$

Donde  $RMA_t$  es la reserva matemática en  $t$ ,  $JTA_k$  y  $CTA_k$  son las prestaciones y cotizaciones totales del año  $K$ , incluyendo a las generaciones actuales y futuras, puesto que consideramos la colectividad abierta de riesgos..

Además  $v = 1/(1+is)$ , , la tasa “ $is$ ” es una tasa de interés real en términos de salarios.

Cabe puntualizar que si la Reserva Real (RR) (nivel efectivo del fondo en  $t$ ) es menor que la que surge de la ecuación de equivalencia, el régimen presenta en sentido estricto un déficit actuarial, en caso contrario tendrá un superávit actuarial.

Supongamos ahora que el nivel efectivo del fondo acumulado del sistema es igual a  $RR_t$  que supondremos menor o igual a  $RMA_t$ , por lo que el cociente:

$$GCA_t = RR_t / RMA_t \leq 1 \quad (7)$$

Al resultado del cociente que denotamos por  $GCA_t$ , lo podemos definir como grado de capitalización del sistema abierto. Cuando  $GCA_t$  está comprendido entre 0 y 1 decimos que estamos ante un sistema de capitalización parcial.

## 6.2) El grado de capitalización para el sistema cerrado.

A los efectos de evaluar una posible reforma para el futuro, resulta de interés conocer la situación en cuanto a los derechos adquiridos y los compromisos contraídos efectivamente al presente en relación a quienes se han integrado al sistema con anterioridad. En tal caso podemos plantear la relación de equivalencia para el caso de “caja cerrada”, por el cual no se computan los aportes y prestaciones asociadas a las nuevas generaciones.

La ecuación de equivalencia puede ser planteada en términos generales como sigue:

$$RM_{Ct} = \sum_{K=t}^{K=\infty} (JT_{Ck} - CT_{Ck}) v_k - 1 \quad (8)$$

Donde  $RM_{Ct}$  es la reserva matemática en  $t$ ,  $JT_{Ck}$  y  $CT_{Ck}$  son las prestaciones y cotizaciones totales del año  $K$ , excluyendo a las generaciones futuras.

Definimos ahora el grado de capitalización para el caso de “caja cerrada” por el siguiente cociente:

$$GCC_t = RR_t / RM_{Ct}$$

Donde  $GCC_t$  es el nivel del grado de capitalización del sistema cerrado, a diferencia de  $GCA_t$  que era el grado de capitalización del sistema abierto.

En un sistema de capitalización GCCT también está comprendido entre 0 y 1, aún cuando puede tener un nivel diferente al correspondiente grado( GCA<sub>t</sub> ) del sistema abierto.

## **7. DEFINICION DE LA TASA INTERES TECNICO DE CORTE PARA INTEGRANTES DE UN REGIMEN DE CAPITALIZACION PARCIAL**

Para un sistema de capitalización parcial se pueden dar todos los tipos de relaciones posibles entre GCA<sub>t</sub> y GCCT, que dependen de las especificidades del sistema.

Sin embargo, podemos afirmar que si el grado de captitalización para el sistema cerrado es menor que para el abierto, en el largo plazo, cuando las generaciones actuales tengan poca incidencia en el financiamiento total, el sistema abierto se capitalizará a consecuencia de la mejora en los niveles de capitalización de las nuevas generaciones.

Por otra parte, cuando el grado de capitalización del régimen cerrado sea mayor que el del abierto, los desequilibrios financiero-actuariales asociados a las nuevas generaciones serían mayores.

En este caso se cumpliría la siguiente relación:

$$GCA_t < GCC_t < 1$$

Que a su vez implica que:

$$RMA_t < RMC_t$$

Por lo que la reserva matemática del sistema cerrado es superior a la del sistema abierto.

En ese caso, es posible encarar una reforma con ajustes en la tasa de cotización y/o de reemplazo con el objetivo de que en el largo plazo el sistema no deteriore su nivel de capitalización.

Esta reforma podría tener por objeto igualar para el futuro el grado de capitalización del sistema cerrado con el del sistema abierto en un instante futuro del tiempo.

Para que ello ocurra podemos definir una tasa de interés actuarial que utilizada para la obtención del equilibrio financiero de los ingresos y egresos asociados a las nuevas generaciones. Resulta evidente que concomitantemente se debe fijar una nueva tasa de contribuciones para las nuevas generaciones de ese régimen de capitalización parcial.

La reforma se basará entonces en que se ajusten las tasas de aportación de forma que permitan el equilibrio actuarial de los aportes y prestaciones asociadas a cada una de la futuras generaciones utilizando en los factores de actualización a la tasa de interés actuarial de corte.

Esta tasa de corte permitirá que en el largo plazo el grado de capitalización del sistema abierto sea igual al grado de capitalización del sistema cerrado actual. Por

lo tanto se debe cumplir que, aplicando la tasa de interés de corte se cumple la siguiente relación:

$$\mathbf{GCA}_{t+n} = \mathbf{GCC}_t \quad (9)$$

Donde n representa la cantidad de años que deben transcurrir para que los miembros de la nueva cohorte a partir de t, sean los más antiguos en el sistema.

La denominación de tasa de interés de corte proviene del hecho de que si para el equilibrio financiero de las cohortes futuras se utiliza una tasa de interés actuarial menor la tasa de contribuciones de equilibrios deberá ser superior a la asociada a la tasa de corte, por lo que el sistema aumentará el nivel de capitalización. Por el contrario, si se utiliza una tasa superior el sistema bajará su grado de capitalización.

Corresponde destacar que los sistemas de reparto tienen grados de capitalización nulos y además cuando consideramos el sistema abierto, el resultado operativo anual es también nulo.

Por otra parte, en los sistemas de capitalización, el grado de capitalización tanto del sistema abierto como en uno cerrado es igual a uno, como consecuencia de que las nuevas generaciones entran al sistema con equilibrio financiero ya que el valor actual neto de aportes y prestaciones se nulo.

## **8. DESARROLLO DE LAS FORMULAS PARA EL CALCULO DE LA TASA INTERES TECNICO DE CORTE**

Previamente, corresponde destacar que los sistemas de reparto tienen asociados grados de capitalización nulos tanto si consideramos el sistema abierto como el cerrado por cuanto el equilibrio financiero es anual.

Por otra parte, los sistemas de capitalización en ambos casos el grado de capitalización al cien por ciento, como consecuencia de que las nuevas generaciones entran a al sistema con equilibrio financiero por lo que las reservas reales cubren exactamente las obligaciones futuras de las generaciones actuales.

Ambas consideraciones son importantes por cuanto el planteo general se basa en considerar para las nuevas generaciones un sistema combinado de capitalización completa con uno de reparto, en los términos que analizamos a continuación.

### *8.1 Planteo General*

Para el desarrollo de las fórmulas asociadas a un sistema de capitalización parcial partimos de una idea simple que consiste en suponer que la nueva cohorte de cotizantes si bien es homogénea en cuanto a ingresos y mortalidad, no lo es en cuanto al sistema al cual se integraría. En ese sentido suponemos que unos formarían parte de un régimen de capitalización completa y los restantes de uno de reparto. En qué proporción? En idénticas proporciones a las que está referida el grado o nivel de capitalización.

En tal sentido podríamos suponer que de la cohorte se integrarían a un régimen de capitalización el  $GCC_t$  % de los integrantes mientras que  $(1-GCC_t)$ % lo harían en un régimen de reparto. La propiedad fundamental es que para ambos sistemas se mantendrían invariables los tiempos de jubilación y cotización, así como el sueldo medio básico jubilatorio y de cotización, así como la tasa de remplazo.

Si suponemos además que para ambos sistemas extremos rigen respectivamente las tasas TCC y TCR cuyas expresiones fueron planteadas precedentemente, si se desea mantener el grado de capitalización futuro, es preciso entonces que se cumpla la relación:

$$\text{TCP} = \text{TCC} * \text{GCC}_t + \text{TCR} *(1-\text{GCC}_t) \quad (10)$$

Por lo tanto, lo expuesto precedentemente en cuanto a que la cohorte se divide en dos subcohortes que se integrarían en dos sistemas, resulta desde un punto de vista financiero equivalente a que la cohorte completa se integre a un sistema con una tasa de contribución equivalente a TCP.

Si visualizamos el sistema reformado en el largo plazo, particularmente a partir del año en que la generación próxima pase por todo el período de cotización y el de percepción de las prestaciones, podemos apreciar que nos encontraremos con un sistema abierto que estaría compuesto por dos subsistemas: uno de capitalización completa y otro de reparto con una importancia relativa dada por el grado de capitalización del sistema cerrado. Por lo tanto, en el largo plazo el nivel de reservas reales puede ser expresado como un promedio ponderado de las reservas efectivas de los sistemas abiertos de capitalización y reparto, que en teoría hemos definido previamente. La expresión válida para determinar tal nivel real de reservas sería la siguiente:

$$RR_{t+n} = \text{GCC}_t * \text{RMA}_{t+n} + (1-\text{GCC}_t)* 0 \quad (11)$$

El Segundo sumando se justifica a consecuencia de que para los sistemas abiertos los regímenes de reparto tienen asociadas niveles de reserva nula

Si de la expresión anterior despejamos  $GCA_t$ , llegamos a que se cumple:

$$\text{GCC}_t = \text{RR}_{t+n} / \text{RMA}_{t+n} \quad (12)$$

El segundo miembro por (7) es igual al grado de capitalización del sistema abierto en  $t+n$ , por lo que se verifica:

$$\text{GCC}_t = \text{GCA}_{t+n}$$

Que es igual a la igualdad (9), por lo que la tasa de interés actuarial asociada a TCP en el equilibrio financiero de las nuevas cohortes es la tasa de corte.

Teniendo el resultado anterior, pasemos si consideramos los segundos miembros de las expresiones de **TCR (4)** y **TCC (5)**, se puede demostrar fácilmente que se cumple la siguiente relación:

$$TCP = \frac{SMBJ * TR * TMJ}{SMC * TMC} * [GCCt*(1+i_c)^{-PRC} + (1-GCCt)*(1+i_r)^{-PRR}] \quad (13)$$

En consecuencia la tasa de interés técnico que sería aplicable a una nueva cohorte de un sistema de capitalización parcial con GC de grado de capitalización surgiría de la siguiente expresión:

$$(1+i_p)^{-PRP} = GCCt*(1+i_c)^{-PRC} + (1-GCCt)*(1+i_r)^{-PRR} \quad (14)$$

donde PRP, PRC y PRR son los períodos de recuperación de los sistemas de capitalización parcial, capitalización total y de reparto respectivamente.

### 8.2 Utilización de un Algoritmo para el cálculo de la tasa de corte

La expresión general anterior presenta cierto grado de complejidad como consecuencia de que para hallar la tasa de interés (ip) es preciso que concomitantemente se determine el período de recuperación del sistema (PRP).

Previamente calculemos el valor K, que surge de la siguiente expresión:

$$K = GCCt*(1+i_c)^{-PRC} + (1-GCCt)*(1+i_r)^{-PRR} \quad (15)$$

Para determinar el valor concreto de la ambas variables planteamos a continuación las siguientes dos ecuaciones.

- 1) La primera se basa en la siguiente relación:

$$(1+i_p)^{-PRP} = K \quad \blacktriangleright \quad \underline{PRP = \frac{\log(1/K)}{\log(1+i_p)}}$$

- 2) La segunda parte de la siguiente relación:

$$\underline{PRP = ECJ - ECC}$$

Con ECC y ECJ cumpliendo respectivamente con las relaciones (18) y (20) del Anexo.

Como la resolución de las ecuaciones anteriores presenta cierto grado de complejidad, utilizaremos un algoritmo que nos permita a partir de un valor arbitrario para la tasa de interés de corte, mediante un proceso iterativo acercarnos paulatinamente a la solución verdadera tanto para la tasa de interés asociada al sistema de capitalización parcial (ip) como para el período de recuperación (PRP).

**El algoritmo** a aplicar tienen las siguientes etapas que se deben cumplir en forma ordenada.

- **Etapas Inicial** : Asignar un valor arbitrario a la tasas de interés ip, equivalente al promedio ponderado de las otras dos tasas de interés disponibles, de la siguiente manera:

$$i_p^{(0)} = GC * i_c + (1-GC) * i_r$$

- **Etapa de Calculo de  $PRP^{(n)}_1 = \frac{\text{LOG}(1/K)}{\text{LOG}((1+i_p))}$** 
  - el primer cálculo de PRP se realiza a partir del valor inicial  $i_p^{(0)}$ .
  - los cálculos sucesivos de  $PRP_1$  se realizan a partir del  $i_p^{(n)}$  fijado en la etapa siguiente que no fueron aceptados en la etapa de sondeo.
- **Etapa de Calculo de  $PRP^{(n)}_2 = ECJP - ECCP$**

En todos los casos se debe hallar previamente las edades centrales correspondientes (ECJ y ECC) en las que se deben cumplir las relaciones básicas que figuran en el Anexo.

- **Etapa de Sondeo.**
  - Si el valor de  $PRP^{(n)}_1$  no difiere de  $PRP^{(n)}_2$  en un porcentaje predefinido  $\epsilon$

$$PRP^{(n)}_2 (1 - \epsilon) \leq PRP^{(n)}_1 \leq PRP^{(n)}_2 (1 + \epsilon)$$

En este caso se pasa a la etapa final.

- Si la diferencia  $PRP^{(n)}_1$  supera los valores extremos, pasamos a la etapa de nuevo cálculo de  $i_p$

- **Etapa de Calculo de  $i_p$ .**

A partir del valor de  $PRP^{(n)}_2$  hallado en la etapa anterior recalculamos en la primer ecuación el nuevo valor del  $i_p^{(n)}$  :

$$i_p^{(n)} = e^{(\text{LOG}(1/K)/PRP^{(n)}_2)} - 1$$

Pasamos luego a la etapa de cálculo de un nuevo  $PRP^{(n)}_1$ .

- **Etapa Final**

La tasa de corte es la última calculada en el algoritmo, por lo que

$$i_p = i_p^{(n)}$$

Se puede demostrar la convergencia del algoritmo por lo cual siempre se llegará a una solución para la tasa de interés de corte.

La aplicación del algoritmo implica conocer la evolución anual de ingresos y egresos asociados a cada cohorte así como las edades centrales de cotización y de jubilaciones de los sistemas de reparto y de capitalización. Además presenta cierto grado de complejidad la etapa de cálculo provisorio del período de recuperación del sistema de reparto, aún cuando con el desarrollo actual de los sistemas informáticos los resultados se pueden obtener rápidamente luego de realizar un número pequeño de iteraciones.

**Ejemplo de aplicación del Algoritmo:**

A partir del caso que hemos estado considerando en los ejemplos anteriores y suponiendo que el sistema de capitalización parcial tiene un grado de capitalización del 40%, aplicaremos el algoritmo definido anteriormente para hallar la tasa de corte.

Por lo tanto se cumple:

$$K = 0.4 * (1.26)^{-3.83} + 0.6 * (1.05)^{-3.696} = 0.66605$$

Supongamos que el desvío entre  $PPR^{(n)}_1$  Y  $PPR^{(n)}_2$  no puede superar al 1%.

**Etapa Inicial**

**Calculo inicial de la tasa :**  $i^{(0)}_p = 0.4 * 0.26 + 0.6 * .05 = 0.134$

$PRP^{(0)}_1 = 3.2317$

$PRP^{(0)}_2 = 3.7533$

**Sondeo:**  $PRP^{(0)}_1 < PRP^{(0)}_2 (1 - 0.01)$  se para a una nueva etapa

**Etapa 1**

**Calculo de nueva tasa:**  $i^{(1)}_p = 0.11436$

$PRP^{(1)}_1 = 3.7533$

$PRP^{(1)}_2 = 3.7404$

**Sondeo:**  $PRP^{(1)}_2 (1 - 0.01) <= PRP^{(1)}_1 <= PRP^{(1)}_2 (1 + 0.01)$   
se pasa a etapa final

**Etapa Final:**  $i_p = 0.11436$  decenal

Equivale a una tasa de interés de corte anual igual al **1.0886%**.

*8.3 Formulaciones simples para la tasa interés de corte*

A los efectos de obviar la aplicación del algoritmo anteriormente planteado, realizaremos algunas simplificaciones que nos permitirán encontrar una tasa de interés de corte aproximada de una forma más simple.

**a) Cálculo del período de recuperación del régimen de capitalización parcial como promedio ponderado de los períodos de recuperación de los sistemas de reparto y de capitalización total.**

A tal efecto computamos como ponderadores el grado de capitalización del sistema y su complemento, por lo que podemos plantear la siguiente expresión:

$$PRP = GCct * PRC + (1 - GCct) * PRR$$

De esta forma no necesitamos utilizar el algoritmo para hallar el valor de  $i_p$ , puesto que tenemos ahora estimado el período de recuperación PRP.



En tal sentido basta con tener en cuenta las expresiones (14) y (15), podemos despejar realizando simples operaciones algebraicas directamente el valor de  $i_p$ , puesto que debe cumplir en este caso la siguiente relación.

$$i_p = e^{(\text{LOG}(1/K)/\text{PRP}) - 1} \quad (16)$$

**Ejemplo:**

Si aplicamos la fórmula (16) al ejemplo que estamos considerando, podemos obtener los siguientes resultados:

$$K = 0.4*(1.26)^{-3.83} + 0.6*(1.05)^{-3.696} = 0.66605$$

$$\text{PRP} = 0.4* 3.83 + 0.6*3.696 = 3.7497$$

$$i_p = e^{(\text{LOG}(1/0.66605)/3.7497)} - 1 = 0.11447$$

cuya tasa de interés anual equivalente sería el 1.0897%.

Se puede apreciar la poca diferencia existente entre el resultado final obtenido aplicando el algoritmo con la obtenida aplicando la simplificación en relación al período de recuperación asociado al sistema de capitalización parcial. En tal sentido podemos apreciar que las tasas anuales aplicando ambos procedimientos difieren en menos del no por mil.

**b) Cálculo de la tasa directamente a partir de las tasas de interés de los sistemas de capitalización completa y de reparto.**

No obstante, si bien la formulación anterior tiene un planteo conceptual muy sencillo, desde el punto de vista práctico, para hallar la tasa de interés de corte es preciso hallar previamente los períodos de recuperación tanto para el sistemas de capitalización y de reparto, lo cual en ciertos casos resulta complejo.

Para obviar esta dificultad, haremos un planteo de carácter general que si bien simplifica el cálculo de la tasa de corte, puede presentar cierto nivel de desvío en relación al nivel que se puede determinar aplicando el algoritmo anteriormente definido.

La idea se basa en que en la tasa de interés de corte, se deberían contemplar dos circunstancias:

- la primera que los intereses reales que se asocien a los aportes de un nuevo miembro tipo de una cohorte en un sistema de capitalización parcial, deberían ser inferiores a los que se obtendrían en el caso de financiación completa en la proporción dada por el grado de capitalización.
- la segunda que se debe contemplar el interés técnico complementario asociado al crecimiento demográfico, en la proporción fijada para los miembros de la cohorte que fictamente se integrarían a un sistema de

reparto, proporción dada por el grado de descapitalización (complemento del grado de capitalización.)

Con el planteo siguiente estaríamos expresando a la tasa de interés de corte en base a ambas consideraciones:

$$i_P = (i_C - i_R) * GC + i_R * (1 - GC) \quad \text{para} \quad GC \leq 0.5$$

Esta expresión es válida para niveles de capitalización bajos ( $GC \leq 0.5$ ), por cuanto la tasa de interés real sobre salarios tienen menor preponderancia en relación a la de crecimiento demográfico.

No obstante, para sistemas con niveles de capitalización altos ( $GC \geq 0.5$ ), resulta más conveniente utilizar sólo la tasa de interés del sistema de capitalización completa de la siguiente forma:

$$i_P = i_C * GC \quad \text{para} \quad GC > 0.5$$

Podemos plantear una formulación de carácter general que sea válida para ambos casos bajo la siguiente expresión:

$$i_P = i_C * GC + i_R * \text{Máximo}(1 - 2 * GC ; 0) \quad (17)$$

donde  $i_P$ ,  $i_C$  y  $i_R$  son las tasas de interés de corte, de interés de del sistema de capitalización completa y de interés del sistema de reparto respectivamente.

Con la expresión anterior se contemplan tanto los resultados de las inversión efectiva de las reservas reales, como los que se obtendrían por efecto del crecimiento demográfico del sistema de financiación colectiva. Los ponderadores se justifican a consecuencia de que el objetivo es que en el futuro en el sistema abierto se mantenga idéntico grado de capitalización que el del actual sistema cerrado.

Los errores de estimación que se pueden presentar porque en la expresión (13), está implícito el supuesto de que en el la unidad de tiempo las tasas operarían en forma lineal y no exponencial tal cual ocurre en sentido estricto con las tasas de interés compuesto. Tampoco se contemplarían en forma exacta las diferencias existente entre los períodos de recuperación entre los tres sistemas.

### Ejemplo

Aplicaremos a continuación las fórmulas anteriores al caso práctico sujeto a análisis, considerando que la tasa de interés real sobre salarios es del 20% decenal y de crecimiento promedio decenal de las altas es del 5%. Como el grado de capitalización del ejemplo es del 40%, podemos plantear la siguiente igualdad:

$$i_P = (0.26 - 0.05) * 0.4 + 0.05 * 0.6 = 0.114$$

cuya tasa de interés anual equivalente sería el 1.085%.

Se puede apreciar la poca diferencia existente entre el resultado final obtenido aplicando el algoritmo con la obtenida aplicando la simplificación planteada en este punto aún cuando es mayor que para el caso anterior, no es de gran significación. En ese sentido el error cometido en este caso en las tasas anuales es menor al tres por mil.

La gran ventaja de esta forma de cálculo es su sencillez, puesto que para su cálculo bastaría con conocer las tasas de interés real sobre salarios proyectadas para el cálculo de las reservas, la tasa de crecimiento demográfico del sistema y el grado de capitalización.

## 9. CONCLUSIONES

Cuando el grado de capitalización del régimen cerrado es mayor que el asociado al sistema abierto, los desequilibrios financiero-actuariales asociados a las nuevas generaciones pueden ser crecientes. En ese caso, es posible encarar una reforma con ajustes en la tasa de cotización y/o de reemplazo con el objetivo de que en el largo plazo el sistema no deteriore su nivel de capitalización.

Este ajuste permite igualar en el largo plazo el grado de capitalización del sistema del sistema cerrado con el correspondiente al sistema abierto. Para ello es necesario definir una tasa de interés actuarial que se aplique en la ecuación de equilibrio financiero de los ingresos y egresos asociados a las nuevas generaciones.

Esta tasa interés de corte permitirá que en el largo plazo se mantenga el grado de capitalización en el sistema abierto. La denominación dada a la tasa proviene del hecho de que el cómputo de tasas mayores o menores generaran cambios en los grados de capitalización disminuyendo o aumentando los grados de capitalización. En ese sentido podemos apreciar que si para el equilibrio financiero de las cohortes futuras se utiliza una tasa de interés actuarial menor a la de corte, el sistema aumentará el nivel de capitalización. Por el contrario, si se utiliza una tasa superior el sistema bajará su grado de capitalización.

Para el desarrollo de las fórmulas asociadas a un sistema de este tipo partimos de una idea simple que consiste en considerar para las nuevas generaciones, un sistema que puede ser visualizado como una combinación de un sistema de capitalización completa y de uno de reparto.

Para ello se supuso que las nuevas cohortes de cotizantes si bien son homogéneas en cuanto a ingresos y mortalidad, no lo son en cuanto al sistema al cual se integran, puesto que se supone que algunos lo harían a un régimen de capitalización completa y otro restantes a uno de reparto, en idénticas proporciones a las que se refiere del grado o nivel de capitalización del sistema cerrado.

Por lo tanto, en el largo plazo podemos visualizar el sistema reformado como la integración de dos subsistemas cuyos resultados para el régimen abierto serían: el primero de capitalización completa con un grado de capitalización igual a uno y el segundo de reparto con un nivel de reservas matemáticas nulo. Por lo tanto, el grado de capitalización consolidado se mantendría igual al del sistema cerrado actual.

Bajo los supuestos generales, la nueva tasa promedio de cotización sería igual al promedio ponderado de las tasas de capitalización y de reparto. Si bien la formulación resultante tiene un planteo conceptual muy sencillo, desde el punto de vista práctico, para hallar la tasa de interés de corte es preciso hallar previamente los períodos de recuperación no sólo para los sistemas de capitalización y de reparto sino que además se debe computar el período del propio sistema de capitalización parcial, lo que resulta más complejo.

Por ello, se plantearon formas aproximadas para el cálculo de la tasa de corte, la más simple es la que se calcula a partir de la composición de las tasas asociadas a los resultados de las inversiones de las reservas reales y a las asociadas al crecimiento demográfico del sistema ponderadas en un caso por el grado de capitalización y en el otro por su complemento.

Corresponde realizar una consideración de carácter general en relación a la importancia de la utilización práctica de la tasa de interés de corte para un sistema de capitalización parcial. Como se ha dicho la misma sirve para estimar una tasa de aportación que debería regir para las nuevas generaciones, si se desea mantener el grado de capitalización vigente para las actuales generaciones de cotizantes y jubilados. Además ante la imposibilidad práctica de cambios en los niveles de contribuciones de aportes, el conocimiento de la tasa de corte permite estimar los cambios que se podrían realizar en los niveles de las prestaciones futuras.

Por otra parte, si se desea aumentar el grado de capitalización del sistema, será necesario aprobar tasas de contribuciones superiores y/o tasas de reemplazos menores para las futuras generaciones, puesto que de esta forma se generarán reservas efectivas crecientes. Actuar en sentido contrario, implicará que el régimen se descapitalice y por ende se acerque en el futuro aun sistema de reparto.

Se destaca que los cambios que puedan aplicarse a partir de las nuevas generaciones tendrán efecto pleno en el muy largo plazo, por cuanto para ello deberá pasar por el sistema por lo menos una generación completa.

Por último cabe precisar que si bien el conocimiento de la tasa de corte es de importancia para las reformas paramétricas de los regímenes de capitalización parcial, no se contrapone con la utilización de los métodos de valuación tradicionales, en especial a la proyecciones financieras de largo plazo, simplemente es complementario por cuanto estas permiten además visualizar la evolución anual de los movimientos financieros del fondo previsional y de sus reservas efectivas en todo el horizonte de análisis.

## ANEXO

### VARIABLES QUE INCIDEN EN EL EQUILIBRIO FINANCIERO INDIVIDUAL

#### 1) Edad Central de Cotización (ECC)

Podemos considerar el caso hipotético de que todas esas Contribuciones Esperadas por edad se puedan pagar conjuntamente a una edad intermedia entre “ei” y “er-1” que denominamos Edad Central de Cotización (ECC), de tal forma que desde el punto de vista financiero fuese equivalente a la operación real de pagos periódicos y sucesivos hasta la edad de retiro.

En esta situación, el valor de las contribuciones totales a obtener es el siguiente:

$$VAC = \left[ \sum_{j=e_i}^{j=e_{r-1}} CE_j \right] * (1+i_s)^{(ei-ECC)} \quad (18)$$

Donde:

- CEj =Cotización Esperada a la edad j = Sj \* TCI \* lj / I ei
- Sj = Sueldo de Cotización a la edad j
- lj / I ei = Probabilidad de Supervivencia a la edad j, partiendo de la edad de inicio ei
- is = Tasa de interés real sobre salarios
- er= Edad de retiro

#### 2) Tiempo Medio de Cotización (TMC)

Definimos al Tiempo Medio de Cotización, como la suma de las probabilidades de supervivencia durante el período de actividad de tal forma que:

$$TMC = \sum_{j=e_i}^{j=e_{r-1}} lj / I ei \quad (19)$$

#### 3) Sueldo Medio de Cotización (SMC)

En lugar de trabajar con sueldos anuales diferentes para cada edad, es posible considerar en el análisis un sueldo promedio por unidad de tiempo, constante para todos los períodos de cotización esperados. Ello es posible si definimos el Sueldo Medio de Cotización como sigue:

$$SMC = \frac{\sum_{j=e_i}^{j=e_{r-1}} CE_j}{TMC} \quad (20)$$

Es de destacar que la suma de cotizaciones esperadas de todo el período se divide entre el Tiempo Medio de Cotización por lo que el sueldo medio resultante está referido a cada una de las unidades de tiempo que integran dicho tiempo medio.

#### 4) Valor Actual de las Cotizaciones

Se ha demostrado que el valor actualizado de las cotizaciones totales a la edad de inicio de la actividad, como:

$$VAC = TMC * SMC * TCI * (1+i_s)^{(ei-ECC)}$$

Como síntesis podemos establecer que los aportes totales pueden ser calculados aplicando la tasa de contribuciones (TCI), a la masa salarial total de cotizantes, que a su vez puede ser estimada multiplicando el sueldo promedio de cotización (SMC) por la cantidad de unidades de tiempo de cotización esperada (TMC). Su valoración a la edad de inicio de la cotización se realiza aplicando la edad central de cotización (ECC).

#### 5) Edad Central de Jubilación (ECJ)

Al igual que para las contribuciones, podemos plantearnos una situación hipotética en que la totalidad de las jubilaciones se paguen en un instante en la vida de la persona, que denominamos Edad Central de Jubilación que tenga idéntico efecto financiero que el cobro periódico de las mismas tal cual es el régimen real. En ese caso, el valor actualizado de las jubilaciones tendría la siguiente expresión:

$$VAJ = \left[ \sum_{j=e_r}^{j=e_f} JR_j * l_j / l_{e_i} \right] * (1+i_s)^{(ei-ECJ)} \quad (21)$$

donde  $JR_j$  es el nivel de la jubilación al año  $j$

#### 6) Tiempo Medio de Jubilación (TMJ)

De acuerdo al análisis efectuado respecto al Tiempo Medio de Cotización, podemos plantear al Tiempo Medio de Jubilación como :

$$TMJ = \frac{\sum_{j=e_r}^{j=e_f} (l_j / l_{e_i})}{j=e_r} \quad (22)$$

Resulta de suma importancia tener presente que el Tiempo Medio de Jubilación (TMJ) no representa la esperanza de vida a la edad de retiro donde se visualizan los años restantes esperados a partir de haber obtenido una jubilación, o lo que en este caso es lo mismo que haber llegado con vida a la edad "er".

### 7) Sueldo Medio Básico Jubilatorio (SMBJ)

En lugar de considerar sueldos básicos jubilatorios cambiantes por edad, por efecto de las revalorizaciones periódicas que producen, podemos considerar un sueldo básico jubilatorio de nivel promedio por unidad de tiempo.

$$SMBJ = \frac{\sum_{j=e_r}^{j=e_r} JR_j * I_j / e_i}{TR * TMJ} \quad (23)$$

donde TR es la tasa de remplazo.

### 8) Valor Actual de las Jubilaciones

En base a las definiciones y análisis precedentes, podemos expresar el valor actualizado de las jubilaciones a la edad cero, como:

$$VAJ = TMJ * SMBJ * TR * (1+i_s)^{e_i - ECJ}$$

Por lo tanto el valor actualizado de las prestaciones jubilatorias es igual a la actualización desde la edad central de jubilación del producto del Tiempo Medio de Jubilación (TMJ) por el Sueldo medio básico jubilación (SMBJ) y la tasa de remplazo (TR).





**RECAUDACIÓN POR PUNTO DE  
APORTES JUBILATORIOS**

Año 2008

Ec. Clara Pereira

---



## RECAUDACIÓN POR PUNTO DE APORTES JUBILATORIOS

### Año 2008

En el presente trabajo se actualiza el informe anual de recaudación por punto<sup>1</sup> para el año 2008. En el mismo se estiman el valor punto de aportación, la tasa promedio de aportes jubilatorios y se describe someramente la forma de cálculo y la información utilizada.

En julio 2007, entró en vigencia la ley 18.083 de reforma tributaria, la que determinó cambios importantes en las tasas de aporte patronal y en las exoneraciones, por lo que en primer lugar se detalla brevemente cuáles son las tasas vigentes luego de la reforma.

La tasa de aportación patronal genérica actual es de 7,5%. En el caso de la aportación rural, la tasa de aporte por las hectáreas es de 1.156 0/00 y en construcción es de 74%.

La ley 18083 derogó las exoneraciones y reducciones de alícuotas de aportes patronales con excepción de:

- las comprendidas en el artículo 5 y 69 de la Constitución
- las establecidas a partir de tratados internacionales y de las otorgadas a sociedades cooperativas
- las Sociedades de Fomento Rural

Por otra parte, mantuvo la exoneración de aporte patronal a las empresas que presten servicios de transporte colectivo urbano y suburbano, y a los servicios de transporte de taxis y remises. Estableció una exoneración de carácter transitorio a las sociedades de asistencia médica colectiva cuyos estatutos establezcan no perseguir fines de lucro.

En el caso de las radioemisoras del interior del país y la prensa escrita, paulatinamente se irá adecuando la tasa patronal a la tasa genérica establecida, aplicándose una de 5% a partir de enero 2008 y de 7.5% a partir de enero 2009.

En la aportación rural, los aportes jubilatorios patronales sobre dependientes y no dependientes dejaron de estar exonerados.

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 existen exoneraciones totales, 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 difieren.

---

<sup>1</sup> Indicadores de la Seguridad Social, N° 156 de setiembre de 1998, N° 166 de febrero de 2000, N° 193 de diciembre de 2002 y N° 205 de diciembre de 2003. Comentarios de Seguridad Social, N° 3 Abril – Junio 2004, N°7 Abril – Junio 2005, N° 15 Abril – Junio 2007, N° 21 Octubre-Diciembre 2008.

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.

La exoneración consiste en la dispensa legal del pago total o parcial de la obligación tributaria. Generalmente se concede a determinadas empresas o sectores de actividad en atención a sus fines, a su naturaleza jurídica o como subvención por sus servicios. La exoneración de tributos recaudados por el BPS comprende exclusivamente aportes patronales.

La exoneración puede ser total o parcial. Es total cuando la liberación del pago comprende la totalidad de aporte patronal (jubilatorio, seguro de enfermedad, diferencia de cuota mutual e impuesto a las retribuciones a cargo del empleador). Este es el caso por ejemplo de las empresas comprendidas en el art. 69 de la Constitución (instituciones de enseñanza privada y las culturales de similar naturaleza). La exoneración es parcial cuando la liberación del pago incluye solo porcentajes de algunos códigos (por ejemplo la industria manufacturera hasta mayo de 2001) o los aportes de algunos integrantes de la empresa (por ejemplo como se da en las cooperativas donde se exonera las retribuciones de los asociados)<sup>2</sup>

## **1. Forma de cálculo e información utilizada**

Para cuantificar la recaudación por punto se determina la masa salarial imponible declarada por los contribuyentes de los sectores exonerados y no exonerados. Las remuneraciones imponibles se estiman a partir de la recaudación IVS y las tasas de aporte. 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 del seguro de enfermedad y cargas salariales. Presenta exoneraciones totales y parciales de aportes patronales.
- Civil. Existen aportes patronales diferenciales según se trate de Administración Central, Gobiernos Departamentales o Empresas del Estado. En el caso de los gobiernos departamentales la tasa es de 16,5%, para la Administración Central la misma es de 19,5% y para los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados a partir de julio 07 la misma asciende a 7,5%. En el caso de la Intendencia Municipal de Montevideo la tasa era de 19.5%, la reforma introduce cambios que la reducen gradualmente para alcanzar el 16,5% en enero del 2009.
- Rural. La aportación patronal es unificada y se hace en base a fictos por hectáreas.
- Doméstico. Aplica el régimen general de aportación, sin exoneraciones.

---

<sup>2</sup> Manual del Contribuyente de ATYR.

A los efectos de la estimación del valor punto se considera la recaudación por aportes patronales y personales de todos los sectores, excepto el patronal rural ya que no tiene base en los salarios, sino en las hectáreas coneat.

Las estimaciones se basan en la información de la recaudación de los aportes al riesgo IVS -mes de pago- y se considera sólo a las obligaciones corrientes, sin considerar pagos por convenios, ni multas y recargos. La fuente son los consolidados de recaudación de ATYR y la información de aportes del Gobierno Central de Repartición FINANZAS. Para el año 2008 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 comunicados de Repartición FINANZAS. En el año 2008, a partir de julio se incorpora el IASS, como impuesto afectado.

## 2. Recaudación, masa salarial y tasa promedio de aportación

En el cuadro 1 se detallan las cifras de cada sector de afiliación, destacándose que la recaudación por aportes jubilatorios del año 2008, fue cercana a mil seiscientos millones de dólares corrientes y la masa salarial se estimó en más de seis mil ochocientos millones de dólares.

**Cuadro 1: BPS – Masa salarial, recaudación y tasa de aportación IVS – Año 2008(\*)**

	MASA SALARIAL U\$S	RECAUDACION TOTAL U\$S	TASA
INDUSTRIA	4,252,194,642	865,389,715	20.35%
CONSTRUCCION	255,704,408	56,680,792	22.17%
CIVIL	1,908,353,614	600,296,995	31.46%
RURAL	350,453,528	60,085,307	17.15%
DOMESTICO	67,499,756	15,187,445	22.50%
	<b>6,834,205,948</b>	<b>1,597,640,254</b>	<b>23.38%</b>

(\*) Los valores corrientes anuales se convirtieron en dólares usando el tipo de cambio interbancario vendedor promedio anual \$20.9.

(1) No se incluye los aportes de patronos Rurales.

La recaudación para el riesgo IVS de industria y comercio alcanzó los ochocientos sesenta y cinco millones de dólares y representó el 54% de la recaudación IVS total, la correspondiente a civil fue superior a seiscientos millones de dólares, significando alrededor de un 38%, rural tuvo una recaudación superior a sesenta millones de dólares con una contribución al riesgo IVS inferior al 4% similar al de construcción que tuvo una recaudación superior a cincuenta y seis millones. Por servicio doméstico se recaudó más de quince millones, representando menos de un 1% del total de la recaudación IVS.

La tasa promedio de aporte alcanzó el 23,38% en el total del año, correspondiendo la tasa mayor a la afiliación civil, 31,46%, seguida de servicio doméstico con un aporte al riesgo IVS de 22,5%, construcción 22,17%, industria y comercio 20,35%, y las menores correspondieron a rural con un 17,15%.

En el sector Rural se presenta la información de la recaudación de los trabajadores dependientes, excluyéndose el aporte patronal rural 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 IASS y el impuesto a la Lotería.

**Cuadro 2: BPS – Impuestos afectados, recaudación y valor por punto – Año 2008**

	RECAUDACION en pesos	RECAUDACION en dolares	punto de recaudación en dolares
IVA	19,544,211,768	935,154,423	133,593,489
IASS	665,592,614	31,847,377	
Impuesto a la lotería	18,594,042	889,691	

(\*) Los valores corrientes anuales se convirtieron en dólares usando el tipo de cambio interbancario vendedor promedio anual \$20,9.

El valor punto del IVA en el 2008 se estimó en más de ciento treinta y tres 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 en los sectores de Industria y Comercio, Civil y Escolar.

#### 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 personales, la reducción (aumento) de cada punto en la tasa de aportación global representaría una pérdida (un incremento) de ingresos cercano a sesenta y ocho millones de dólares anuales.

**Cuadro 3: BPS - Recaudación por punto de aporte IVS – Año 2008**  
en dólares (\*)

	Punto de recaudación por:	
	Aporte personal	Aporte patronal
INDUSTRIA	42,521,946	30,341,402
CONSTRUCCION	2,557,044	2,443,351
CIVIL	19,083,536	19,068,587
RURAL	3,504,535	
DOMESTICO	674,998	674,998
	<b>68,342,059</b>	<b>52,528,337</b>

(\*) Los valores corrientes anuales se convirtieron en dólares usando el tipo de cambio interbancario vendedor promedio anual \$20,9.

(1) No se incluye los aportes de patronos Rurales

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 cercana a cincuenta y dos millones y medio 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 cuarenta y dos millones y medio de dólares, en tanto que el valor punto patronal fue superior a treinta millones trescientos mil dólares. Para la aportación Civil, el valor punto personal y patronal fue prácticamente igual debido a la caída de las exoneraciones que presenta el sector luego de la reforma. En Construcción el valor punto personal fue superior a dos millones quinientos y el valor punto patronal a dos millones cuatrocientos. En el sector rural no se presentan datos para el aporte patronal por las razones antes mencionadas. En servicio doméstico, en que no existen exoneraciones, el valor punto personal y patronal coinciden totalizando cerca de seiscientos setenta y cinco mil dólares.

#### 4.2 Valor punto en Industria y Comercio

A continuación se realiza un análisis de la masa salarial, recaudación, tasa de aporte de la afiliación Industria y Comercio, desagregado según tipo de exoneración.

Se agruparon los contribuyentes en tres categorías según que presenten o no exoneraciones.

Empresas con exoneración:

- a) industrias manufactureras cuyos ingresos por exportación hayan superado el 90% del total
- b) de ingresos del ejercicio<sup>3</sup>
- c) transporte de pasajeros urbano y suburbano
- d) transporte de pasajeros mediante automóviles de taxis y remises
- e) radio emisoras AM y FM<sup>4</sup>

En el cuadro siguiente se presenta el detalle de la masa salarial y 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 2008 (\*)**  
en dólares y porcentajes

Actividades con:	Masa Salarial	Peso en la masa salarial	Recaudación	Peso en la recaudación
Exoneraciones generales	1,484,797,056	34.9%	257,109,011	29.7%
Exoneraciones Industria Manufacturera	223,876,312	5.3%	46,419,720	5.4%
Exoneraciones Transporte	218,694,535	5.1%	38,921,008	4.5%
Exoneraciones Emisoras AM/FM	5,592,950	0.1%	1,112,373	0.1%
Sin Exoneraciones	2,319,233,789	54.5%	521,827,603	60.3%
<b>Total</b>	<b>4,252,194,642</b>	<b>100.0%</b>	<b>865,389,715</b>	<b>100.0%</b>

(\*) Los valores corrientes anuales se convirtieron en dólares usando el tipo de cambio interbancario vendedor promedio anual \$20,9.

La recaudación total de industria y comercio superó los ochocientos sesenta y cinco millones de dólares, la que corresponde a una masa salarial total de cuatro mil doscientos cincuenta millones de dólares.

El peso de las actividades con algún tipo de exoneración en la masa salarial fue de un 45.5%.

A un mayor nivel de desagregación, las actividades con exoneraciones generales representaron un 34,9% de los salarios gravados de la afiliación, alcanzando cerca de mil quinientos millones de dólares. En la recaudación de industria y comercio, su participación fue de un 29,7%.

Las empresas que desarrollan actividades de la industria manufacturera como parte de su giro, tuvieron una masa salarial mayor a doscientos veinte millones de dólares, con un peso de 5,3% de la masa salarial total, un peso en la recaudación de 5,4%.

Las empresas de transporte con actividades exentas (de pasajeros urbanos y suburbanos y automóviles taxis y remises) totalizaron cerca de doscientos diecinueve millones de dólares anuales con un peso de 5,1% de la masa salarial y un peso en el total de recaudación de industria y comercio de un 4,5%.

<sup>3</sup> La ley 18.083 determina el aporte jubilatorio patronal en este en un 4% a partir del 1 de julio 2007 para llegar a la tasa general de aporte de 7,5% en el 2009.

<sup>4</sup> La ley 18.083 determina el aporte jubilatorio patronal a partir de enero 2008 en un 5%.



Las empresas de radiodifusión AM y FM tuvieron una masa salarial cercana a cinco millones seiscientos dólares con un peso inferior al 1% en la masa salarial total y en la recaudación.

Las actividades no exoneradas representan un 54,5% del total de masa salarial y un 60,4% 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 2008 (\*)**  
(en dólares y porcentajes)

	Masa Salarial	Recaudación	Personal	Patronal
<b>Actividades con:</b>				
Exoneraciones generales	1,484,797,056	257,109,011	15.0%	2.3%
Exoneraciones Industria Manufacturera	223,876,312	46,419,720	15.0%	5.7%
Exoneraciones Transporte	218,694,535	38,921,008	15.0%	2.8%
Exoneraciones Emisoras AM/FM	5,592,950	1,112,373	15.0%	4.9%
Sin Exoneraciones	2,319,233,789	521,827,603	15.0%	7.5%
<b>Total</b>	<b>4,252,194,642</b>	<b>865,389,715</b>	<b>15.0%</b>	<b>5.35%</b>

(\*) Los valores corrientes anuales se convirtieron en dólares usando el tipo de cambio interbancario vendedor promedio anual \$20,9.

Dada la tasa de aporte personal de 15%, surge una tasa de aporte patronal promedio de 5.35%. Esta tasa promedio es resultado del peso de las actividades exoneradas y no exoneradas antes comentados y las exoneraciones vigentes para cada actividad.

Las actividades con mayor tasa de aporte patronal promedio corresponden a la industria manufacturera con un 5,7%, seguidas de las radioemisoras con 4,9%, transporte con 2.8% y el resto presenta una tasa promedio de aporte de 2,3% (donde se encuentran entre otras las estipuladas en los artículos 5 y 69 de la Constitución).

**Cuadro 6: Punto de Recaudación en Industria y comercio en dólares, año 2008 (\*)**

Punto de Recaudación en Actividades con	Personal	Patronal
Exoneraciones generales	14,847,971	4,585,260
Exoneraciones Industria Manufacturera	2,238,763	1,711,770
Exoneraciones Transporte	2,186,945	815,577
Exoneraciones Emisoras AM/FM	55,929	36,457
Sin Exoneraciones	23,192,338	23,192,338
<b>Total</b>	<b>42,521,946</b>	<b>30,341,402</b>

(\*) Los valores corrientes anuales se convirtieron en dólares usando el tipo de cambio interbancario vendedor promedio anual \$20.9.

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 sería el mismo, pero la diferencia entre ambos es superior a los doce millones de dólares anuales. El valor punto personal es de cuarenta y dos millones y medio de dólares y el patronal superior a treinta millones trescientos mil dólares.

La recaudación por punto de aporte personal y patronal de las actividades con exoneraciones generales difiere en más de 10 millones de dólares, lo que explica el 84% de la diferencia entre el valor punto personal y patronal global.

El valor punto personal de las actividades exoneradas por manufactura, transporte y radioemisoras fue de cuatro millones cuatrocientos ochenta mil dólares y el valor punto patronal correspondiente de dos millones quinientos sesenta mil dólares.

## 5. Comparativo 2006-2008

En el siguiente cuadro se presenta un comparativo de las tasas promedio de aportación por afiliación que comprende el año 2006, 2007 y 2008.

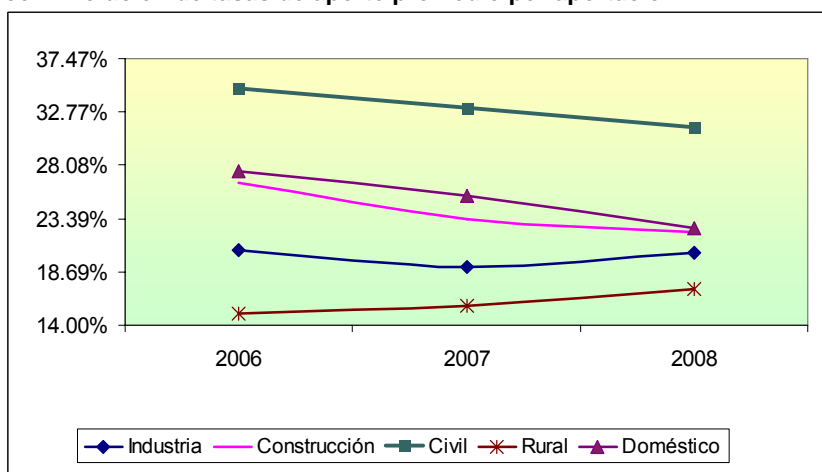
**Cuadro 7: Comparativo de tasas de aporte 2006-2008**

	2006	2007	2008
Industria	20.58%	19.12%	20.35%
Construcción	26.53%	23.32%	22.17%
Civil	34.87%	33.18%	31.46%
Rural	15.00%	15.71%	17.15%
Doméstico	27.50%	25.37%	22.50%
Total	<b>24.74%</b>	<b>22.99%</b>	<b>23.38%</b>

Como puede observarse la tasa promedio de aporte global fue de 24,74% para el año 2006. En el año 2007, en que rigieron distintas tasas de aporte patronal y distintas exoneraciones, la tasa resultante fue de casi un 23%, en el año 2008 la tasa promedio fue de un 23,38%.

La reducción de la tasa de aporte promedio entre el 2008 y el año 2006 fue de un 1.37.

A continuación para una mejor visualización se presenta gráfico con la evolución de tasas 2006-2008.

**Gráfico: Evolución de tasas de aporte promedio por aportación**

La caída de la tasa de aporte promedio entre el 2008 y el año 2006 fue de un 1,37%, en este período, como muestra la gráfica, la mayor caída se produce en la afiliación de servicio doméstico en que la tasa cae 5 puntos en la comparación del período. En la construcción la tasa se reduce en 4,36 puntos, en civil 3,41 e industria y comercio presenta una reducción inferior a un punto. La tasa de aporte rural se incrementa en 2,15 puntos.

## 6. Pérdida de recaudación por exoneraciones

En el cuadro 8 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 2008 fue de noventa y tres millones doscientos mil dólares anuales, que representa aproximadamente el 26% de lo efectivamente recaudado por aportes jubilatorios de actividades con algún tipo de exoneración.

**Cuadro 8: Importe recaudado e importe exonerado en dólares, año 2008 (\*)**

	Recaudacion IVS	Exoneracion patronal
<b>Industria y Comercio</b>	<b>343,562,112</b>	<b>91,354,080</b>
Exoneraciones generales	257,109,011	76,970,327
Exoneraciones Industria Manufacturera	46,419,720	3,952,450
Exoneraciones Transporte	38,921,008	10,285,263
Exoneraciones Emisoras AM/FM	1,112,373	146,040
<b>Civil</b>	<b>224,244</b>	<b>291,517</b>
Con Exoneración Total	224,244	291,517
<b>Construccion</b>	<b>12,383,457</b>	<b>1,585,208</b>
<b>Total</b>	<b>356,169,813</b>	<b>93,230,805</b>

(\*) Los valores corrientes anuales se convirtieron en dólares usando el tipo de cambio interbancario vendedor promedio anual \$20.9.

La menor recaudación de aportes patronales en Industria y Comercio fue de noventa y un millones trescientos mil dólares anuales. Por las actividades con exoneraciones generales se dejó de percibir aproximadamente setenta y siete millones de dólares, por las actividades con Industria Manufacturera cerca de cuatro millones de dólares, en tanto que la menor recaudación por las exoneraciones de transporte habría representado alrededor de diez millones de dólares anuales y las actividades de radioemisión ciento cuarenta y seis mil dólares.

El total de aportes que se dejó de percibir por las exoneraciones en el sector Civil en el 2008 ascendería a 291 mil dólares.

La baja en la recaudación por las exoneraciones en Construcción, superó levemente el millón y medio de dólares.

## 7. Síntesis de los resultados obtenidos

La tasa promedio de aporte fue para el año 2008 de 23,38%, correspondiendo la tasa más alta a la afiliación civil, 31.46%, seguida de servicio doméstico, 22.5%, construcción, 22.17%, industria y comercio, 20.35%, y la menor a rural con un 17,15%, con la salvedad de que esta última no incluye el aporte patronal debido a que el mismo no está relacionado a la masa salarial (base del cálculo) sino a las hectáreas coneat.

En el año 2007, convivieron distintas tasas de aporte y distintas exoneraciones, por lo que sería más adecuado comparar con lo que aconteció en el año 2006, año en que la tasa promedio fue de 24.74% y la apertura por afiliación mostraba que para civil la tasa alcanzaba un 34.87%, para servicio doméstico un 27.5%, para construcción un 26.53%, para industria y comercio un 20.58% y para rural un 15%.

De esta comparación surge una reducción de la tasa de aporte global entre el año 2008 y el año 2006 levemente superior a un punto. En la apertura por afiliación se observa que la mayor caída se produce en la afiliación de servicio doméstico en que la tasa cae 5 puntos, en la construcción la tasa se reduce en 4,36 puntos, en

civil 3,41 e industria y comercio presenta una reducción inferior a un punto. La tasa de aporte rural se incrementa en 2,15 puntos.

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 sesenta y ocho millones de dólares anuales. En cambio una variación de un punto de la tasa de aporte patronal tendría un impacto cercano a cincuenta y dos millones quinientos mil dólares.

Las afiliaciones de mayor importancia en el valor punto de recaudación son industria y comercio y civil. La primera alcanzó cuarenta y dos millones de dólares anuales como valor punto de recaudación personal y treinta millones trescientos mil dólares anuales como valor punto patronal. En el caso de civil el valor punto personal y patronal prácticamente coinciden debido a la eliminación de las exoneraciones y alcanzó diecinueve millones de dólares.

La pérdida de recaudación por exoneración se estima en noventa y tres millones de dólares anuales, principalmente asociada a la afiliación de industria y comercio.

## ANEXO

### **EXONERACIONES EN LAS TASAS DE APORTACIÓN PATRONAL 1995 – 2007**

Se presenta un detalle por tipo de actividad de las principales exoneraciones otorgadas a partir de 1995 hasta el 2007.

#### **Sector Público**

La Administración Nacional de Correos a partir del mes de cargo noviembre de 2001 tiene una tasa de aporte patronal igual al nivel del sector privado. La alícuota pasó de 24,5% a 12,5% (Ley 17.296 de 21/02/01, Art. 586 y Decreto N° 420/001 de 31/10/01). **A partir de julio 2008 (ley 18083), la tasa se reduce a 7,5%, al igual que para los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados.**

#### **Sector Privado**

**Actividades de la Industria Manufacturera.** La industria manufacturera desde 1995 dispuso de una exoneración parcial de 6 puntos en la tasa patronal jubilatoria (de 12,5% a 6,5%) (Ley 16.697 de 25/04/95, art. 25 y decretos que la prorrogaron: 187/995 de 23/05/95, 454/995 de 22/12/95). La exoneración rigió a partir de los aportes devengados en el mes de julio de 1995.

La Ley 16.697 de mejora de la competitividad del sector productivo en su artículo 25 facultó al Poder Ejecutivo a reducir hasta seis puntos porcentuales las tasas de aportes patronales a la seguridad social de la industria manufacturera. El decreto 187/995 y el 454/995, que prorrogó al anterior, estableció la reducción máxima legal de 6 puntos porcentuales de los aportes patronales a los contribuyentes que desarrollan actividades comprendidas en la industria manufacturera.

Esta exoneración se refiere a los aportes patronales jubilatorios exclusivamente. La base imponible para la tasa reducida son las retribuciones que se originan en el desempeño de tareas directas y exclusivamente vinculadas al ciclo industrial manufacturero. En la medida que una empresa realiza conjuntamente, además de la actividad manufacturera, la producción y venta de bienes o la prestación de servicios que no están comprendidos por el beneficio, la tasa de aportes patronales global de la misma tendrá una reducción menor a seis puntos.

La ley 17.243 de 29 de junio de 2000 consolidó la reducción máxima legal de 6,5 puntos porcentuales de los aportes patronales a los contribuyentes que desarrollen actividades comprendidas en la industria manufacturera y derogó el art. 25 de la ley 16.697. Esta norma facultó al Poder Ejecutivo a reducir la tasa de aporte patronal por plazo determinado y en forma genérica o con referencia a uno o más sectores de la actividad económica.

A partir del mes de cargo junio de 2001 se redujo a 0% la tasa de aportes jubilatorios patronales de las empresas de la industria manufacturera y redujo a la mitad (de 5,0% a 2,5%) la tasa de aporte patronal a los Seguros por Enfermedad (Ley 17.345 y Decreto N° 200/001 de 31/05/2001).

**La Ley 18.083, deroga este tipo de exoneración con una salvedad, en el caso de empresas manufactureras cuyos ingresos por exportación hayan superado el 90% del total de ingresos del ejercicio, en que aportarán una tasa de 4% a partir del 1 de julio 2007 y que llegarán a la tasa de aporte general del 7,5% a partir del 2009.**

**Transporte de carga.** En el año 2000 en los meses de cargo octubre/00 – diciembre/00 se redujo transitoriamente la tasa de aporte patronal al sector de transporte terrestre de carga, aplicándose un régimen de aportación similar al vigente para la industria manufacturera (Ley 17.243, art. 2 y Decreto 275/000 de 27/09/00). La rebaja transitoria se prorrogó hasta el 31 de mayo de 2001 en tanto no quedara aprobado el proyecto de ley de presupuesto del período 2000 – 2004 (Decreto 401/000 de 29/12/00).

A partir del mes de cargo junio de 2001 se consolidó la rebaja, reduciendo a 0% la tasa de aportes jubilatorios patronales de las empresas de transporte terrestre de carga (Ley 17.345, art.19 y Decreto N° 200/001 de 31/05/2001). **Dicha exoneración tuvo vigencia hasta junio 2007.**

**Transporte de pasajeros urbano y suburbano.** Se extendió la exoneración total de aportes patronales jubilatorios al transporte colectivo de pasajeros de líneas urbanas y suburbanas (aquellas que tienen recorridos que, saliendo del departamento de Montevideo, están comprendidos dentro de un círculo con centro en la Plaza Cagancha y radio de 60 km.) (Ley 17.345, art.19 y Decreto N° 200/001 de 31/05/2001). **La ley 18.083 (artículo 91) mantiene la exoneración para el transporte urbano y suburbano de pasajeros.**

**Transporte mediante vehículos de taxímetros y remises.** A partir del mes de cargo mayo de 2002 los contribuyentes con taxímetros o remises quedaron exonerados del aporte patronal jubilatorio (la tasa se reduce de 12,5% a 0%). En el caso que en las empresas beneficiarias de la reducción de aportes coexistan otras actividades, se aplica el procedimiento establecido para las actividades mixtas en la industria manufacturera (Ley 17.345, art. 19 y Decreto 147/002 de 29/04/02). **La ley 18.172 (artículo 325) mantiene la exoneración de taxis y remises.**

**Otras exoneraciones a término en Industria y Comercio.** La Ley de Urgencia II, Sección I "Fomento del Empleo" estableció a partir del 1° de enero de 2001 y hasta el 31 de diciembre de 2001 una serie de exoneraciones transitorias de aporte patronales jubilatorios para determinadas condiciones laborales (ley 17.292 de 25/01/2001 y Decreto 85/001 de 23/02/01).

- Dependientes que a partir del 1 de enero de 2001 fueran contratados o reincorporados del seguro de desempleo tuvieron una tasa de cero de aporte patronal jubilatorio (Art.1).
- Empresas unipersonales con titulares con edad entre 18 y 29 años que se registren a partir de la vigencia de la ley, se les exoneró del porcentaje de aporte patronal jubilatorio (Art.3).

**Empresas de radiodifusión AM y FM.** A partir del mes de cargo julio/04 y hasta el 30 de junio de 2005 se redujo a 0% los aportes patronales jubilatorios de las empresas de radiodifusión AM y FM (Decreto 227/004 de 01/07/04). En julio de

2005, se establece que se mantiene la reducción antes expuesta hasta diciembre de 2005 (Decreto 212/005 de 05/07/2005.)

En febrero de 2006 el aporte patronal jubilatorio de dichas empresas pasa a ser un 7,5%, rigiendo hasta el 31 de diciembre de 2006 (Decreto 43/006 del 20/02/06.) **El artículo 325 de la ley 18083 determina que a partir del 1 de julio de 2007 la tasa aplicable es de 2,5%, a partir de enero de 2008 del 5% y de enero 2009 en adelante un 7,5%.**

**Industria de la Construcción.** La ley de Urgencia II, Sección I “Fomento del Empleo” estableció en el artículo 2 una reducción de aportes transitorio a obras de construcción del sector privado que cumplieran determinadas condiciones (Ley N° 17.292 de 25/01/001 y Decreto 85/001 de 23/02/01).

“Artículo 2°. - Redúcese en un 75% (setenta y cinco por ciento) para el sector de construcción, para el personal en el Decreto – Ley N° 14.411, de 7 de agosto de 1975, la tasa de aporte patronal previsional jubilatorio para los propietarios de obras privadas, por el período 1° de enero de 2001 hasta el 31 de diciembre de 2001. Este beneficio se aplicará exclusivamente a las tareas de construcción, y siempre que dichas obras sean iniciadas a partir de la vigencia de la presente ley o aquellas cuya ejecución se encontrara suspendida por más de seis meses hasta la fecha de promulgación de la ley y que se hubieran reactivado o se reactiven, en cualquier momento, a partir del 1 de noviembre de 2000.

No están comprendidas aquellas obras en que el Estado es el comitente, adquirente o concedente”.

El Decreto N° 60/002 de 22/02/02 prorrogó hasta el 31 de diciembre de 2002 el plazo de vigencia del incentivo previsto en el artículo 2 de la Ley N° 17.292. El Decreto N° 195/002 de 29/05/02 estableció una nueva prorroga de esta rebaja que se extendió hasta el 31 de diciembre de 2003.

La ley de Reactivación Económica estableció una reducción de aportes a las obras privadas que cumplieran determinadas condiciones por el período 1 de octubre de 2002 y hasta el 31 de diciembre de 2005 (Ley N° 17.555 de 18/09/02, art.1 y Decreto N° 377/002 de 28/09/2002).

“Artículo 1° (Reducción de aportes a las obras privadas). Los propietarios de las obras privadas del sector de la construcción que construyan al amparo del régimen de propiedad horizontal o con declaración de interés turístico o nacional, iniciadas antes del 31 de diciembre de 2003 o que estando suspendidas a la fecha de la promulgación de la presente ley, se reinicien antes del 31 de diciembre de 2003, pagarán en concepto del Aporte Unificado de la Construcción previsto en el Decreto - Ley 14.411, de 7 de agosto de 1975, una alícuota del aporte unificado del 50% (cincuenta por ciento). Este beneficio también alcanzará a las construcciones que sean propiedad de cooperativas de vivienda.

Las viviendas nuevas que se construyan fuera del régimen de propiedad horizontal, en las condiciones establecidas en el inciso precedente, pagarán en concepto del Aporte Unificado de la Construcción una alícuota del aporte unificado que no superará el 62% (sesenta y dos por ciento).



El beneficio previsto en el inciso anterior regirá para los aportes que se devenguen desde la vigencia de la presente ley hasta el 31 de diciembre de 2005.”

A partir del mes de cargo enero de 2004 se rebajó la tasa general de 86,0% a 76,0% (Decreto 551/2003 de 31/12/03) y en julio 2007 pasó a 70,0% determinado por el Decreto 241, Ley 18083. Adicionalmente se determinó que la edificación destinada a la explotación agropecuaria en el medio rural pierde la exoneración dispuesta por la Ley 14872, manteniéndose la correspondiente al 5% por concepto de BSE.

*Sector Rural.* Desde el año 2000 está exonerado de aportes patronales jubilatorios. Las leyes de Urgencia I y II establecieron en forma transitoria para los años 2000 y 2001, respectivamente, una reducción de 0,387 por mil a la tasa global vigente en 1999. Posteriormente, la Ley 17.345, al igual que para otros sectores de actividad, fijó a los rurales en forma permanente la exoneración provisoria, al reducir a cero la alícuota de los componentes patronales jubilatorios de la contribución patronal rural global.

La ley N° 17.292 del 25 de enero de 2001 art. 4 estableció para el periodo 1 de enero de 2001 al 31 de diciembre de 2001 una rebaja de 0,387 por mil a la tasa de 1,143 por mil. En el artículo 5 se estableció la prórroga por el periodo 1 de enero de 2001 al 31 de diciembre de 2001 de la exoneración del aporte patronal rural sobre dependientes y sobre el titular y su cónyuge colaborador prevista en el artículo 4 de la Ley 17.243.

La ley N° 17.345 de 31 de mayo de 2001 en el artículo 17 “aporte patronal en el agro”, estableció que se reduce a cero la alícuota de los componentes patronales jubilatorios de la contribución patronal rural global establecida en el artículo 3 de la ley N° 15.852 de 24 de diciembre de 1986, y sus modificativas. En el mismo artículo se estableció que *se disminuye en un 50% el aporte patronal al BPS del sector rural correspondiente a los Seguros Sociales por Enfermedad* de la referida ley.

El decreto 200/001 de fecha 31 de mayo de 2001 artículo 4 fijó la Unidad Básica de Contribución prevista por el artículo 3 de la ley N° 15.852 en 0,66 por mil, en aplicación de la reducción establecida en el artículo 17 de la Ley N° 17.345. En el mismo artículo se estableció que se redujo en 56% el aporte mínimo establecido en el artículo 3 de la ley N° 15.852, desde el 1 de junio de 2001.

El decreto 241/07 establece que a partir del 1 de julio de 2007 la unidad básica de contribución pasa a 1.156 por mil, quedando sin efecto las reducciones de aporte patronal jubilatorio.



# LOS SERVICIOS DE CUIDADO PARA NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES RELATIVOS A LA EDUCACIÓN, EN EL URUGUAY<sup>1</sup>

Soc. Silvia Santos

---

---

<sup>1</sup> Tesis presentada en el Máster en Dirección y Gestión de Bienestar Social y Servicios Sociales, organizado conjuntamente por la Organización Iberoamericana de Seguridad Social y la Universidad de Alcalá (España).



## **SERVICIOS DE CUIDADO PARA NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES RELATIVOS A LA EDUCACIÓN, EN EL URUGUAY**

### **1. Fundamentos**

En el marco de un estado de Bienestar, los servicios sociales pueden y deben constituir un medio para lograr una mejor calidad de vida apuntando a la equidad, la libertad de determinación y la no discriminación de los miembros de su sociedad.

Debido a las recientes transformaciones demográficas (envejecimiento de la población, baja natalidad), los nuevos arreglos familiares, la incorporación de la mujer al mercado laboral, entre otras, surgen nuevos desafíos para nuestras sociedades que se relacionan estrechamente con los objetivos apuntados en el párrafo anterior.

Dentro de los cambios de las últimas décadas, la incorporación de la mujer al mercado laboral es un acontecimiento beneficioso para la persona y para la sociedad. Pero esta incorporación debe ser con equidad, con empleos decentes, sin discriminación. En general la mujer se ha incorporado al trabajo sin conseguir dichos fines, en trabajos informales, con menores salarios, en forma segmentada, teniendo que cumplir una “doble jornada” dentro y fuera del hogar.

Los orígenes de estas inequidades se arraigan en la división sexual del trabajo en los hogares. Los cuidados de niños, ancianos y discapacitados, además de las tareas del hogar que se proveen dentro de la familia son realizados mayoritariamente por mujeres, muchas de las cuales deben repartir su tiempo entre el trabajo profesional y familiar.

En el entendido de que los servicios sociales relativos a la niñez y adolescencia (además de los relativos a los adultos mayores y discapacitados), su oportuna y adecuada provisión, son fundamentales para que se pueda verificar una verdadera conciliación entre trabajo y vida familiar, es que se desarrollará el presente estudio, con la intención de que el mismo constituya un aporte al desarrollo de medidas que contribuyan a una distribución equitativa de las responsabilidades familiares.

### **2. Objetivo**

El objetivo del presente trabajo consiste en realizar una revisión de los servicios de cuidado para niños y adolescentes relacionados con la educación que existen en el Uruguay intentando identificar demandas y servicios no cubiertos o cubiertos en forma parcial, para determinadas poblaciones objetivo con la finalidad de que esta exploración pueda ser de utilidad para la aplicación de políticas públicas atinentes a la temática.

Trataremos de mostrar como se configura la oferta y cobertura de servicios de educación y cuidado infantil y adolescente en Uruguay ya sea pública o privada y como se relaciona esta con la población objetivo en tanto niños y en tanto familias.

### 3. Consideraciones teóricas y algunos datos estadísticos

Los servicios sociales son uno de los instrumentos que utilizan los Estados de bienestar para materializar los derechos sociales.

Según la teoría de modelos de bienestar mayormente utilizada (especialmente la aportada por Gosta Esping-Andersen), los distintos regímenes de bienestar existentes en los países occidentales se distinguen entre sí de acuerdo con la distribución de responsabilidades sociales entre el Estado, el mercado y la familia (los que constituyen “la tríada del bienestar”) y, como elemento residual, las instituciones sin fines de lucro del “tercer sector”. Es así que esta teoría identifica tres regímenes o mundos del bienestar:

El régimen de bienestar socialdemócrata que agrupa a los países escandinavos (Suecia, Noruega, Dinamarca y Finlandia). Este régimen se orienta hacia la cobertura universal de los ciudadanos, tiene una amplia provisión de servicios sociales y niveles generosos de beneficios. Tiende a la promoción del bienestar en base a la ciudadanía en vez de la demostración de necesidades o la dependencia en la relación laboral.

El régimen de bienestar conservador que incluye a los países de Europa continental (Alemania, Holanda, Austria, Francia, Italia y España). Se caracteriza por proteger individualmente a los trabajadores. Se estructura a partir de sistemas de seguro social vinculados al empleo asumiendo que la familia depende del varón como su principal proveedor, por lo que la seguridad social de éste es de fundamental importancia.

El régimen de bienestar liberal agrupa a los países anglosajones (EEUU, Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia). Este régimen se caracteriza por un estado residual, la individualización de los riesgos y la promoción de soluciones de mercado. Con un enfoque de asistencia social basado en necesidades y por lo tanto volcado a la focalización.

En lo que respecta a América Latina, hasta fines de los años 80 el estado tenía un rol protagónico en la provisión de servicios sociales, se mantuvo altos niveles de protección al empleo pero solo alcanzando a los trabajadores del sector formal (por lo que el sistema era de muy baja cobertura). Por el contrario en la década de los 90 el Estado pierde ese protagonismo siendo el mercado el que adquiere primacía. Se mantiene la orientación familista con la modalidad del “hombre proveedor-mujer cuidadora”, donde al asegurar el ingreso del hogar o el acceso al beneficio a través del varón, la familia puede hacerse cargo de la mayoría de las funciones relacionadas con el bienestar. El régimen no absorbe el peso de la protección familiar liberando a la mujer de las responsabilidades familiares y promoviendo su participación en el mercado de trabajo (Sunkel, 2006). Sin embargo y como se verá mas adelante, la mujer se incorpora al mercado laboral masivamente y el modelo “male breadwinner” se ve desplazado por otras formas familiares.

En las últimas décadas este modelo de familia experimenta grandes transformaciones de estructura y comportamientos. Se trata de transformaciones mundiales y aunque la diversidad cultural puede relativizar alguno de estos fenómenos, nuestro país no es una excepción a las mismas.

Desde el punto de vista demográfico la familia “envejece” (Steck, 2009) y se torna más pequeña. La esperanza de vida al nacer aumenta (en casi todo el mundo) a lo que se le suma la reducción de la fecundidad. Debido al retroceso de la fecundidad la familia se reduce en tamaño. Prevalece la familia nuclear que se limita a los dos padres y los hijos frente a la familia ampliada tradicional con abuelos y parientes cercanos. Cabe aclarar que si bien nuestro país comparte en general estas tendencias mundiales, al interior de distintos grupos o estratos sociales se puede observar comportamientos diferentes como el incremento de hogares extendidos con hijos en los estratos de más bajos de ingresos (Cabella, 2006). Por otra parte, el envejecimiento de la población también influye sobre el aumento de los hogares unipersonales o de parejas solas.

Desde el punto de vista sociológico ha habido cambios en las pautas de formación y disolución de las familias. Se produce un incremento en la disolución de los hogares de las parejas casadas por divorcio o separación (con consecuencias en la política familiar a nivel normativo en cuanto a cobro de pensiones, obligaciones alimentarias, etc.), descenso de los matrimonios, retraso en la formación de parejas y la vida en común sin matrimonio, más convivencia en pareja sin matrimonio legal y más familias reconstituidas (Aguirre *et al*, 2006), se observa una tendencia creciente a que nazcan más niños fuera del matrimonio y a que las mujeres limiten el número de hijos y retrasen el primero. Muchas de estas situaciones se traducen en el aumento de hogares monoparentales con jefatura mayormente femenina.

Concomitantemente con estos cambios y como nota distintiva de los años noventa y principios de este siglo se da una fuerte expansión de la participación laboral de las mujeres. (En el cuadro A1 del anexo se muestra como ha evolucionado la tasa de actividad femenina en Uruguay, incrementándose en más de diez puntos en el período, mientras que la tasa masculina se mantiene estable). A pesar que dicha expansión se acompaña con un aumento importante en el nivel de formación de las mujeres, aún se mantienen problemas de segregación ocupacional y brecha salarial.

En la economía formal para América Latina, en el año 2004, los ingresos mensuales promedio de las mujeres corresponden al 75 por ciento de los ingresos de los hombres. Esta brecha también se da en los países de la Unión Europea, en donde la misma representa el 15 por ciento par todos los sectores (datos de Comisión Europea, “On Equality between Women and Men”).

A su vez, las mujeres trabajan en promedio menos horas que los hombres<sup>1</sup> y registran las mayores tasas de desempleo<sup>2</sup>. Si bien el número de mujeres empleadas aumentó a nivel mundial en 200 millones en la última década (llegando a 1.200 millones en el 2007), también aumentó el número de mujeres desempleadas: de 70,2 a 81,6 millones en el mismo período (Tendencias Mundiales del empleo de las mujeres, 2007).

---

<sup>1</sup> Para nuestro país: 43,7 horas semanales los hombres contra 35 horas las mujeres. (Amarante y Espino, 2007).

<sup>2</sup> En Uruguay para el año 2008 la tasa de desempleo de hombres estuvo en el entorno del 11,6 % mientras que la tasa de las mujeres osciló en el entorno del 6%.

Lo anterior nos lleva a concluir que el desempleo, el subempleo, la segmentación del mercado, los bajos salarios, el trabajo informal y en general el déficit de trabajo decente tienen mayor presencia en el mercado laboral femenino.

Los datos estadísticos muestran que la mujer quiere trabajar remuneradamente y de hecho lo está haciendo pero también desea tener hijos y criarlos. El estado de bienestar de corte familista no favorece esta inserción; dentro de esta concepción, la familia queda a cargo del cuidado de los niños, los adultos mayores no válidos y los discapacitados. Al interior de la familia quien se hace cargo de estos cuidados es por abrumadora mayoría, la mujer.

En el cuadro A2 del anexo podemos ver como la tasa de actividad femenina desciende a medida que aumenta el número de niños en el hogar pero también se evidencia que la presencia de niños en el hogar no incide de la misma forma en la tasa de ocupación de hombres y mujeres (cuadro A3 de anexo). La tasa de ocupación de los varones se incrementa en presencia de hijos menores de 12 años mientras que la tasa femenina desciende frente a la misma situación.

Los requerimientos de cuidado de la sociedad y la disponibilidad de recursos para satisfacerlos están en la base de estas desigualdades, por lo que se hace imprescindible contar con políticas públicas que permitan la conciliación laboral y profesional de hombres y mujeres.

Los servicios sociales, como promotores de la igualdad de oportunidades y de integración social así como de la conciliación entre la vida laboral y familiar son los que están llamados a intervenir dentro del marco de protección social existente. Dentro de éstos, los servicios relativos al cuidado están estrechamente relacionados con la problemática aludida.

En Uruguay, los datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), revelan que para el año 2008, la población es de 3.334.052 habitantes de los cuales el 51% son mujeres, una tercera parte son niños y niñas menores de 10 años (497.773) y 450.352 son adultos mayores de 64 años.

En setiembre del año 2007 el INE incluye en la Encuesta Continua de Hogares un módulo básico denominado "Uso del tiempo y trabajo no remunerado", el cual suministra información sobre la participación y el tiempo que los miembros de los hogares, mujeres y hombres, de 14 años y más dedican a las actividades no remuneradas y a los diferentes tipos de trabajo no remunerado. Con la información relevada por este módulo se han realizado a la fecha varios estudios y análisis. De uno de estos trabajos hemos extraído el siguiente cuadro, donde se revela que la tercera parte de los hogares uruguayos (más exactamente el 34%), está integrado por al menos un menor de 12 años, el 12,5% de los hogares tiene solamente menores de 3 años, el 6% al menos un menor entre 4 y 5 años, y el 15,5% al menos un menor entre 6 y 12 años.



**Cuadro 1****Distribución de los menores uruguayos, según edad de los menores del hogar.**

Presencia de menores en el hogar según grupos de edad	Porcentaje
No hay menores de 12 años	66,2
Al menos un menor hasta 3 años	12,5
Al menos un menor entre 4 y 5 años	5,8
Al menos un menor entre 6 y 12 años	15,5
Total	100,0

Fuente: Elaboración en base al módulo de Uso del Tiempo y Trabajo No Remunerado. Encuesta Continua de Hogares del INE, setiembre 2007, en "Las bases invisibles del bienestar social".

Por otra parte, en un reciente documento presentado en Uruguay (Salvador S., 2009) surge que para el 2007, los hogares uruguayos con niños menores de 12 años son 347.900 en tanto que los hogares con adultos mayores de 64 años son 340.200.

Además de la supremacía numérica de hogares con niños, también se puede seguir el razonamiento de que en los hogares donde hay menores de 12 años, se requiere de una determinada disponibilidad de tiempo de cuidado ya sean tareas de cuidado o mera supervisión y acompañamiento para todos los menores, en cambio en aquellos hogares en donde hay adultos mayores de 64 años, sólo un porcentaje de éstos (aquellos que tienen dificultades para autovalerse), requieren de una atención permanente en cuanto a servicios de cuidado.

#### **4. La oferta de servicios de educación infantil y adolescente.**

En el Uruguay existen tres grandes políticas genéricas par la atención de la población infantil y adolescente que constituyen los pilares fundamentales del sistema de protección a la infancia y la adolescencia. Estas políticas están referidas a salud, educación formal y asignaciones familiares (se trata de un mecanismo de transferencia de ingresos que para algunos casos también incluyen ciertas prestaciones en salud).

Las obligaciones del Estado en la provisión de los servicios de salud y educación están establecidas en la Constitución Nacional. Con respecto a los servicios de educación, la definición de gratuidad y obligatoriedad alcanza a la enseñanza primaria y media, agraria o industrial. A partir de 2003 rigen estos mismos principios para la Educación Inicial incluyendo a los niños de 5 años (Ley 17015 de 1998) y más recientemente por Ley 18.154 de 2007, se incorporan los niños de 4 años, y con carácter obligatorio a partir de 2009.<sup>3</sup>

##### **4.1 Los servicios de educación infantil**

Con respecto a la oferta pública, la misma es extensa y se ha ampliado durante los últimos años. A partir de 1995 se iniciaron varios procesos de reformas educativas en el país siendo una de sus principales líneas la expansión de la oferta pública en

<sup>3</sup> Artículo 1º.- Son obligatorias la educación inicial para los niños de cuatro y cinco años de edad, la educación primaria y los tres primeros años de educación media.

educación inicial apuntando a su universalización.<sup>4</sup> La misma amplió el acceso de los niños y niñas a la enseñanza preescolar convirtiendo en obligatorio el nivel de 5 años; para el año 2009 la obligatoriedad se amplía a niños y niñas de 4 años.

Por lo tanto, en la actualidad los niños y niñas de 3 a 5 años concurren a servicios de educación inicial (preescolar o jardines de infantes) y los de 6 a 12 años concurren a enseñanza primaria que comprende 6 niveles (de primer a sexto grado). La oferta pública para menores de 3 años se concentra solamente en aquellos programas que buscan enfrentar situaciones de extrema pobreza, por lo que la oferta de servicios de cuidado para niños entre 0 y 3 es principalmente privada.

Cabe destacar que la enseñanza pública ofrece servicios de 4 horas diarias a excepción de las escuelas públicas de tiempo completo (7 horas y media) y de horario extendido, las que están dirigidas a población de contexto socio cultural crítico y que se detallan más adelante.

#### **4.1.1 La atención educativa a niños de 0 a 5 años**

La atención educativa a la primera infancia (de 0 a 5 años de edad), es provista por instituciones públicas, privadas y mixtas. Se las puede categorizar de la siguiente forma:

##### - Centros Administrados o supervisados por el Consejo de Educación Primaria (CEP)

-Clases de educación inicial en establecimientos de educación primaria públicos o privados. Se trata de escuelas y colegios que cuentan con clases jardineras del propio establecimiento.

-Jardines de infantes supervisados por el Consejo de Educación Primaria (CEP); son jardines de infantes administrados por ANEP<sup>5</sup> o jardines privados autónomos, aunque asociados a algún colegio que brinda educación primaria.

##### -Centros de Educación Infantil (CEI).

Estas instituciones son aquellas que deben estar registradas en el Registro Nacional de Guarderías. En su enorme mayoría se trata de Centros privados. La obligatoriedad de inscripción en el registro está definida por la Ley 16.802 para aquellos Centros donde se reúnan más de cinco niños que asisten al menos doce horas semanales y no ofrezcan educación primaria.

---

<sup>4</sup> No obstante, a medida que el sistema ha ido completando algunas de sus reformas más estructurales orientadas hacia el ensanchamiento de la cobertura, las preocupaciones se fueron trasladando al logro de mejores niveles de calidad y de equidad en los desempeños.

<sup>5</sup> La Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) es un ente autónomo del Estado responsable de la planificación, gestión y administración del sistema educativo público en sus niveles de educación inicial, primaria, media, técnica y formación docente terciaria en todo el territorio uruguayo. Tiene a su cargo la administración de la educación pública y el control de la enseñanza privada en los niveles mencionados.

-Centros del Plan CAIF.

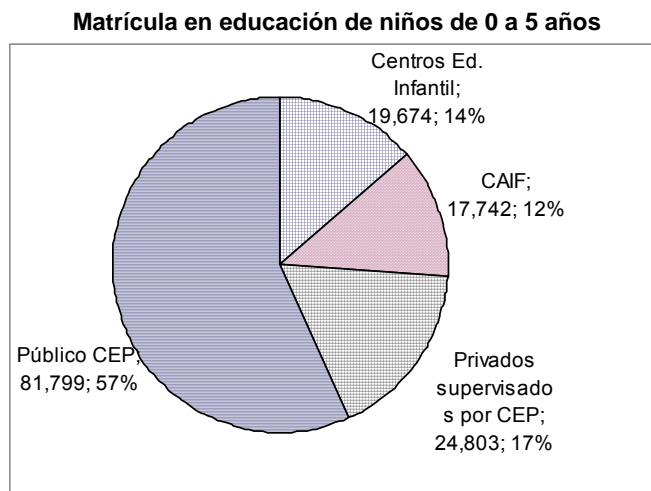
Son Centros de naturaleza jurídica privada con financiamiento y supervisión pública, por lo que podríamos decir de carácter mixto, en tanto están formados por una alianza entre diversas instituciones públicas y privadas, nacionales y departamentales. Además la sociedad civil organizada participa a través de delegados nacionales y departamentales. Las instituciones involucradas forman parte de una red financiada y supervisada por el Plan de Centros de Atención a la Infancia y la Familia del INAU. En la medida en que no son centros públicos y no ofrecen educación primaria deben estar inscriptos en el Registro Nacional de Guarderías del Ministerio de Educación y Cultura (MEC). Más adelante los estudiaremos con más detalle.

- Centros del Programa Nuestros Niños.

Tienen la misma naturaleza jurídica (privado con financiamiento y supervisión pública) que los CAIFs, aunque en este caso la contraparte del estado es la Intendencia Municipal de Montevideo. También deben formar parte del Registro del MEC.

En el siguiente gráfico se muestra como participan cada una de estas modalidades en la educación.

**Gráfico 1**



Fuente: Anuario Estadístico de Educación 2006.

NOTA: Los datos de CAIF y Centros de Educación en la Primera Infancia del Censo corresponden al año 2007. Los datos del Consejo de Educación Primaria corresponden a el año 2006.

De los algo más de 144 mil pequeños que están matriculados en algún Centro de educación, casi 6 de cada 10 (57%) lo hacen en un Centro administrado por el CEP, ya sea una clase jardinera en una escuela común o en un jardín de infantes. Los restantes niños asisten en porciones relativamente similares a las restantes

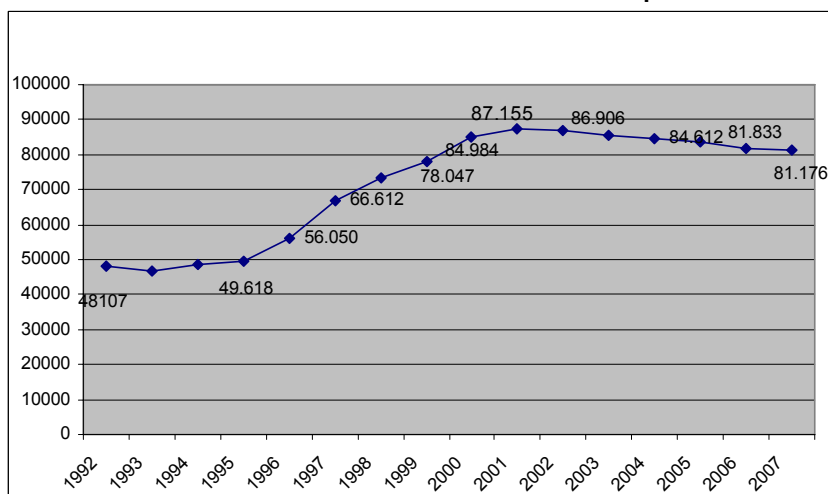
modalidades: 17% a colegios supervisados por el CEP (privados), 14% a CEI privados y 12% a Centros del Plan CAIF.

#### 4.1.1.1 La oferta de servicios de educación inicial pública (Administrados por CEP)

El gráfico 2 muestra que a partir de 1995 se registra un fuerte incremento en la matrícula la cual alcanza a 87.155 niños y niñas en el año 2001, (lo que representa un aumento del 75,6% con respecto a 1995). La causa de este incremento se encuentra en la reforma educativa de 1995, la cual promovió la construcción de Jardines de Infantes y Aulas dentro de otros instrumentos desplegados en este período que procuraron incrementar la equidad, eficiencia y calidad de la educación pública.

**Gráfico 2**

**Evolución de la matrícula en educación inicial pública**



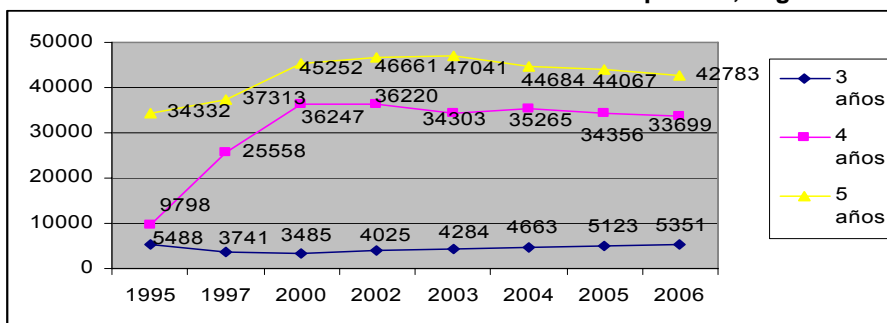
Fuente: Departamento de Estadística Educativa del Consejo de Educación Primaria  
 Nota (a) No incluye educación especial.

En este marco también se expande el gasto público destinado a la ANEP tanto en términos absolutos como en proporción del PBI. Entre 1995 y 2002, el porcentaje del PBI destinado a ANEP aumentó de 1,85% en 1995 a 2,75% en 2002. Asimismo en el mismo período el gasto real medido en dólares del año 2002 pasa de aproximadamente 221 millones a más de 325 millones de dólares.

El gráfico 3 muestra que el incremento se debe al aumento de los grupos de los niveles de 4 y 5 años, mientras que la oferta para el nivel de tres años se mantiene constante y en un nivel bajo.

**Gráfico 3**

### Evolución de la matrícula en la educación inicial pública, según nivel



Fuente: elaborado en base a datos de MECAEP, ANEP

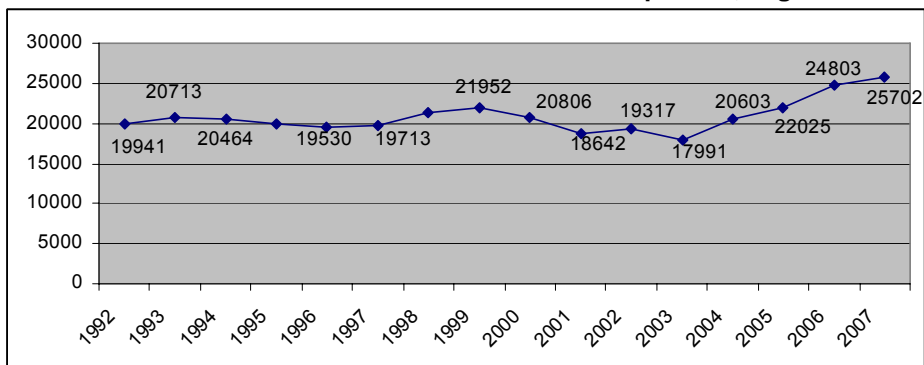
Nota: Prácticamente el 100% de la matrícula de menores de 4 años en el sistema público corresponde al nivel 3.

A partir del 2002 se observa una leve reducción, la cual se debe mayormente al descenso de la matrícula de 5 años, y en menor medida al descenso de la matrícula de 4 años. Esta disminución se atribuye a fenómenos demográficos, especialmente la caída en el número de nacimientos registrada en el país a partir de 1998, lo cual implica una reducción de la cantidad de niños que llegan a las edades de ingreso a la educación inicial, reflejándose en la evolución de la matrícula.

#### 4.1.1.2 La oferta de servicios de educación inicial privada (supervisados por CEP)

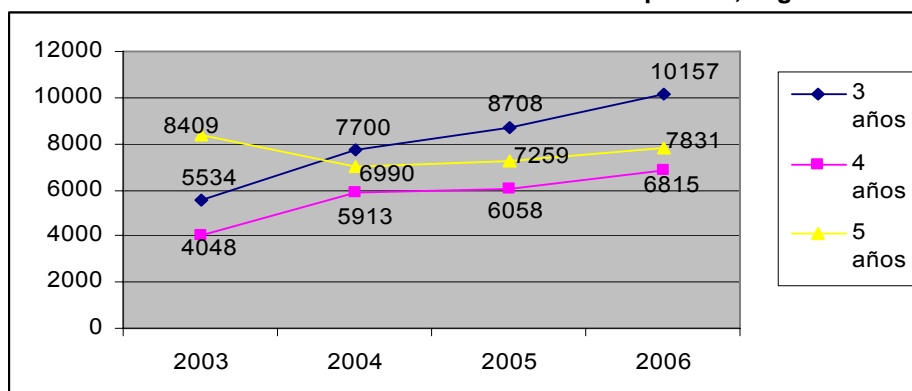
Nos referimos en esta apartado a la oferta privada de servicios de educación inicial compuesta por los establecimientos de educación primaria privados (colegios), que cuentan con clases jardineras o preescolar del propio establecimiento y jardines de infantes autónomos, aunque asociados a algún colegio que brinda educación primaria. Estas instituciones son supervisadas por el CEP.

En el siguiente gráfico se observa que la matrícula se ha mantenido casi con el mismo nivel en todo el período considerado. La excepción se da para los años 2001 a 2003 donde se evidencia una fuerte reducción, correspondiente al período de crisis económica sufrida por nuestro país. No obstante al final del período los valores se recuperan, mostrando el mayor guarismo el año 2007 con 25.702 inscripciones.

**Cuadro 4****Evolución de la matrícula en la educación inicial privada, según nivel**

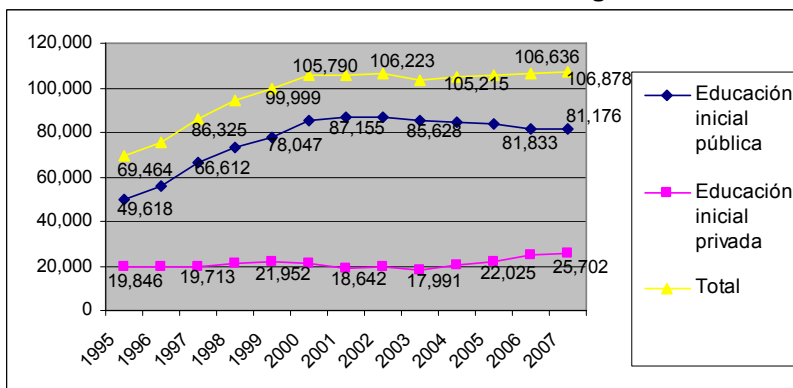
Fuente: Departamento de Estadística Educativa del Consejo de Educación Primaria  
 Nota (a): No incluye educación especial.

El siguiente gráfico muestra la evolución de la matrícula inicial privada para los distintos niveles. Para el final del período los niveles tres y cuatro registran incrementos (83,5% y 68,4% respectivamente con respecto al 2003), en cambio el nivel de 5 años decrece en casi -7%. Las causas de este descenso pueden ser las mismas que para la enseñanza pública (descenso en de la natalidad) o también un por un traslado hacia este sector.

**Gráfico 5****Evolución de la matrícula en la educación inicial privada, según nivel**

Fuente: elaborado en base a datos de MECAEP, ANEP  
 Nota: Incluye nivel 2, 3 y a partir del 2004 a Nursery.

En el cuadro 6 se muestra la evolución y proporción de la enseñanza inicial pública y privada. Más allá de la dinámica de traspasos que puede existir entre sectores, la matrícula total de educación inicial ha continuado aumentando, aunque en forma leve en los últimos cuatro años que siguen a la caída registrada en 2003. El incremento se debe al aumento de matrícula en el sector privado (casi un 43% del año 2007 sobre el 2003), y para ambos tipos de administración el incremento se da en los niveles de 2, 3 y 4 años.

**Gráfico 6****Evolución de la matrícula de educación inicial según forma de administración**

Fuente: Departamento de Estadística Educativa del Consejo de Educación Primaria.

Nota (a): No incluye educación especial para ninguno de los subsistemas.

Cabe agregar que la oferta privada representa aproximadamente la cuarta parte de la pública para todo el período seleccionado (ver cuadro A4 de anexo), siendo el 24 % para el 2007.

#### **4.1.1.3 Los centros de educación inicial privados. (regulados por MEC)**

Las guarderías y jardines de infantes, como se expresó antes, son servicios privados que están regulados por el MEC a través de la Ley 16.802 de 1996. En el año 2007 se efectuó un censo nacional para conocer y delimitar el universo de Centros de Educación Infantil privados y contribuir al mejor diseño de las políticas públicas en este campo. Se puso énfasis en la naturaleza educativa de la tarea de estos centros, destacando que las llamadas “guarderías” no son tales, son Centros de Educación en la Primera Infancia. Más allá de que muchas veces prime la idea de que en esos centros sólo se cuidan niños. Los especialistas en primera infancia afirman que, incluso hasta en la hipótesis máxima de que sólo eso se haga, al cuidarlos también se los está educando. (extracto de Primer Censo Nacional de Centros de Educación Infantil Privados del Uruguay).

Las edades cubiertas por estos centros van desde el nacimiento a los 36 meses (“educación de la primera infancia”) y de 3 a 5 años de edad.

Los resultados del censo mencionado revelan que existen un total de 674 instituciones reguladas por el MEC, de las cuales 432 corresponden a centros privados, 213 pertenecen al Plan CAIF, 24 son centros públicos, y 15 pertenecen a centros del Proyecto Nuestros Niños. El cuadro siguiente muestra la cantidad de niños que concurren a estos centros por edades.

**Cuadro 2****Niños atendidos en instituciones de educación inicial reguladas por el MEC, según edades y zona geográfica. Año 2007**

Total	0 a 11 meses	1 año	2 años	3 años	4 años	5 años y más
total	1460	4951	11629	13825	4376	1175
CEI	664	2605	5737	6395	3131	1142

Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Educación y Cultura. Censo Nacional 2007 de Centros de Educación en la Primera Infancia.

Los niños y niñas que concurren a estos centros se concentran principalmente en las edades de 3 y 2 años. Por otra parte y según el censo de 2007 en estos Centros se llevan adelante procesos de escolarización que son equivalentes a los otros niveles educativos al menos en lo que refiere a la carga horaria. Más de ocho de cada diez niños asiste al menos 4 horas, tanto para las edades de menos de 3 años como para los de 3 y más edad, como lo muestra el cuadro que sigue.

**Cuadro 3****Cantidad de niños que asisten 4 o más horas diarias por tramo de edad. Año 2007**

	Menores de 3 años	De 3 años o más	Total niños y niñas
Cantidad de niños	7.318	9.003	16.321
% respecto al total	81,3	84,4	83,0

Fuente: en Primer Censo Nacional de Centros de Educación Infantil Privados.

Con respecto a la ubicación geográfica dentro de la capital, estos centros se concentran en zonas con bajos niveles de Necesidades Básicas Insatisfechas (ver mapa en anexo). En la imagen, se advierte cierta concentración en los barrios de la franja costera (tanto céntrica como hacia el este). En particular, es muy importante la cantidad de CEI ubicados en la zona céntrica, extendiéndose hacia el este y el norte de esta zona. Sobre los barrios menos céntricos la densidad es algo menor, con excepción de Carrasco y Cerro.

En lo que refiere a la naturaleza jurídica de los Centros, según informe del Censo, el 12% no tiene naturaleza jurídica alguna o, expresado de otra forma, no mantiene canales formales de vinculación con el Estado en materia económico-tributaria y jurídica. En casi la mitad de los casos el formato utilizado es el de empresas unipersonales, lo que denota baja complejidad a nivel institucional.

Las guarderías que funcionan bajo la órbita sindical o de algunas empresas y organismos del Estado ascendían a 19 en el año 2001 (Batthyány, K. 2004), mientras que en el año del censo ascienden a 7. Están ubicadas principalmente en la capital y en general pertenecen a empresas y organismos del sector público. El financiamiento de estas guarderías es de diverso origen. En general se financian con aportes del Estado y de los padres u ofrecen el servicio a niños ajenos a la institución para que contribuyan con su financiamiento. Las que pertenecen a sindicatos del sector privado (principalmente de funcionarios de la salud y bancarios) reciben aporte sindical que se complementa con el aporte de las empresas o de los padres. Con respecto a estas empresas es importante tener en cuenta que los horarios de atención se adecuan a los horarios de trabajo de las instituciones de referencia, por lo que significan una importante adaptación de estos servicios a las necesidades de las madres trabajadoras. (Salvador, S. 2007)



#### **4.1.1.4. Plan CAIF y proyecto Nuestros Niños**

Cabe hacer una mención especial a estos programas públicos a nivel nacional y departamental, de atención a la infancia carenciada. Seguidamente se transcribe un pasaje del Informe de difusión pública de resultados del año 2005 del Ministerio de Desarrollo Social, Programa Infancia, Adolescencia y Familia.

**“El Plan de Atención a la Infancia y la Familia (Plan CAIF)** comenzó a funcionar en el año 1988 a través de un convenio con UNICEF. Desde 1996 funciona en la órbita del Instituto de la Niñez y Adolescencia del Uruguay (INAU) y su dirección está a cargo de la Secretaría Ejecutiva, dentro de la cual se encuentra la División Plan CAIF de INAU, responsable de las acciones de supervisión y contralor del Plan.

El propósito del Plan CAIF es promover, desarrollar y coordinar acciones estatales y de la sociedad civil organizada en Asociaciones Civiles, al servicio de niños, niñas y sus familias, en procura de horizontes de equidad social superando condiciones de exclusión y marginación. A través de un convenio formal, que tiene un carácter jurídico y un marco legal específico, el Estado transfiere los recursos económicos y la Asociación Civil se responsabiliza de su administración y gestión. De forma tal que la comunidad se transforma en un actor responsable, participante en la organización, planificación y gestión de un Centro de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF).

El Plan CAIF puede concebirse como una alianza entre diversas instituciones y entidades orientadas hacia la promoción de los niños y sus familias. Los recursos humanos y materiales, las estrategias de acción y las propias acciones de cada centro son fruto de la coordinación entre diversos actores, cada uno de los cuales asume funciones y responsabilidades específicas referidas a sus cometidos esenciales.

Intervienen en el Plan CAIF, por parte del Estado, instituciones públicas de nivel nacional y departamental. En el ámbito nacional: el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), el Instituto Nacional de Alimentación (INDA), el Ministerio de Salud Pública (MSP), la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y representantes del Congreso Nacional de Intendentes. En el ámbito departamental tienen participación la Intendencia Municipal y las representaciones departamentales de INAU, ANEP y MSP. La sociedad civil organizada está presente en el ámbito nacional a través de cinco delegados nacionales, electos por las Asociaciones Civiles integrantes del Plan. En el ámbito departamental, por la presencia de delegados de todas las Asociaciones Civiles radicadas en el Departamento.

El Plan CAIF surge como política social dirigida a la infancia temprana en situación de vulnerabilidad, bajo el supuesto de que la condición de pobreza concentra la masividad de los factores de riesgo, afectando el desarrollo integral de los niños y comprometiendo el despliegue de potencialidades futuras. El desarrollo infantil es un proceso continuo, multidimensional e integral, que involucra las dimensiones física, motora, cognoscitiva, social y emocional. Esto sugiere que las intervenciones dirigidas a niños en situación de vulnerabilidad social deben comenzar tempranamente. De ahí la necesidad de intervenir tempranamente con los propios

niños, con sus familias y con la comunidad en la que viven. En este marco el Plan se propone intervenir desde la concepción, y persistir en el tiempo para tener impacto sostenido en el desarrollo de los niños y niñas.”

Asimismo, partiendo de la base de que el papel de la familia es insustituible en la educación de los hijos, el Plan apunta al fortalecimiento de dicho rol a partir de los propios saberes de los adultos referentes, brindando conocimientos y oportunidades para reflexionar sobre creencias y actitudes, potenciando su propio desarrollo. De la misma manera, se trabaja en promoción de la salud, buscando el protagonismo de las personas en el mejoramiento de su calidad de vida, a la vez que favoreciendo el acceso a los servicios en el reconocimiento de la salud como derecho. Vinculado también con la mejora en la calidad de vida, se busca contribuir a la mejora de la situación alimentario-nutricional de las familias a través de la educación nutricional y del apoyo con recursos locales e institucionales, promoviendo prácticas alimentarias saludables. Desde la dimensión comunitaria, se busca promover, activar y fortalecer las redes familiares, barriales e institucionales, contribuyendo a mejorar las condiciones de vida de las familias, ampliando las oportunidades de participación en la definición de los programas y favoreciendo la capacidad de las personas y los grupos de organizarse en torno a metas colectivas.

En la actualidad el plan comprende dos Programas: de Estimulación Oportuna que va de 0 a 2 años, y el de Educación Inicial para niños de 2 y 3 años.

Por otra parte los centros urbanos que funcionaban en dos modalidades según la frecuencia predominante de actuación: diaria y semanal<sup>6</sup>, a partir de 2008 se convirtieron a la modalidad de atención diaria.

Para el 2008 existen 319 centros Caif, de los cuales más de 250 son asociaciones civiles, que atienden un total de 42.000 niños en todo el país.

En el plano departamental, la Intendencia Municipal de Montevideo desarrolla el **Programa Nuestros Niños**. Este programa comenzó a funcionar en 1990 mediante un convenio firmado por la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM) y UNICEF. A partir de 2001 pasó a estar bajo la órbita de la Secretaría de Infancia en la misma Intendencia. Sus objetivos generales son:

-Instrumentar un modelo de intervención socio-educativa tendente a atenuar los efectos psicosociales de la pobreza que afectan a la primera infancia y su contexto familiar.

-Crear Centros Comunitarios de Educación Infantil que brinden atención a los niños y niñas de entre 6 meses y 3 años con proyección hacia las familias y la comunidad.

---

<sup>6</sup> La modalidad semanal se implantó a partir de 2004

Los objetivos específicos:

- Brindar atención integral del niño a través de un seguimiento nutricional y sanitario, un programa pedagógico y de educación temprana.
- Apoyar a la familia y su entorno social.
- Promover la participación comunitaria mediante el apoyo a Comisiones Vecinales, tanto en la gestión como en la administración del Programa.

El Programa consiste en un modelo socio-educativo bajo una propuesta de atención integral a niños de 6 meses a 3 años de contexto crítico (o situación de vulnerabilidad). Con fuerte énfasis en la descentralización y en la participación ciudadana, se busca integrar a los propios ciudadanos del contexto crítico como actores participantes y no sólo como receptores de una política. Dentro del programa se busca también interiorizar a la población de la comunidad mediante talleres sobre temas tales como violencia familiar, maltrato infantil, salud. También se realizan campañas de difusión y sensibilización de los derechos del niño, y programas de apoyo a la reinserción escolar.

Existen actualmente 18 centros que funcionan 8 horas diarias brindando turnos de 8 horas continuas o dos turnos de 4 horas, o en algunos casos mixtos. Los datos de que disponemos corresponden al año 2000 con aproximadamente 1400 niños cubiertos.

#### **4.1.1.5 Cobertura de los servicios de educación inicial y guarderías.**

La población de 0 a 5 años de edad, de acuerdo a las estimaciones y proyecciones de la población de Uruguay del INE ha experimentado un importante descenso debido a la caída de la natalidad. Esto incluye la reducción de la fecundidad y la emigración producida luego de 2002 (cuadro A6 de anexo).

Como se vio más arriba la oferta y cobertura de los servicios para niños de 0 a 5 años se incrementa a lo largo de la década de los noventa especialmente para las edades de 4 y 5 años en el caso de los públicos y 3 y 4 años para los privados. La oferta para los más pequeños (de 0 a 2 años) proviene de algunos servicios públicos y privados (como el plan Caif o Proyecto Nuestros Niños), que están dirigidos a la población más carenciada. También existen servicios provistos por empresas u organismos del Estado y sindicatos. Estos dos últimos representan el 6,8% del total de los CEI relevados por el censo.

En el siguiente cuadro se muestra la cobertura de educación inicial por edades servida por instituciones públicas y privadas.

**Cuadro 4**

#### **Cobertura de los centros de educación inicial en porcentajes**

Edad	1990	1995	2000	2005	2007
0-2	7,1	s/d	s/d	s/d	s/d
3	35,8	36,4	33,6	42,6	49,4
4	52,2	52,7	73,7	79,6	78,9
5	77,8	80,6	90,8	96,3	94,7

Fuente: elaboración propia en base a microdatos de ECH, INE.

La cobertura para las edades de 4 y 5 años experimenta un incremento considerable entre los años 1990 y 2005. Si bien la oferta pública se expande como resultado de la reforma educativa que tiende a la universalización de la educación inicial, para el año 2007 los valores se reducen en un punto (78,9 % y 94,7 % respectivamente), debido posiblemente al cambio de base de la encuesta, la cual para dicho año pasó a relevar a las zonas rurales integrando así a todo el país.

Los niños y niñas de 3 años alcanzan casi una cobertura del 50 % para el final del período y entre todas las edades relevadas con datos (de 3 a 5 años), se llega a una cobertura del 40 % para 2007.

Para las edades restantes de 0 a 2 años recurrimos a la Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares de los años 2005 y 2006, la cual registra la asistencia de niños y niñas a la educación formal, con información para todo el país. La cobertura de en estas edades corresponde al 8,1% lo que se acerca bastante a la información que brinda la Encuesta Continua de Hogares Amplia de 2006.

**Cuadro 5**

**Cobertura de los centros de enseñanza preescolar o jardín según la Encuesta de Gastos e Ingresos 2005-2006**

Edad	Porcentajes
0-2	8.1
3	40.4
4	66.3
5	91.1
Total	36.3

Fuente: elaboración propia en base a microdatos de EGIH 2005-06, INE

La información de la encuesta Nacional Ampliada de 2006, que en su relevamiento recoge las distintas modalidades de atención a la infancia, registra un 12,6 % de pequeños de 0 a 2 años que concurren a algún centro educativo.

Si tomamos en cuenta información de la Encuesta del Uso del Tiempo el tramo de 0 a 2 años de niños y niñas que asisten a establecimiento de cuidados infantil alcanzaría el 21%. La diferencia de los datos de esta fuente con los de la Encuesta Continua de Hogares podría deberse a los distintos tiempos de relevamientos. La información proveniente de la Encuesta del Uso del Tiempo es la última de que dispone y por lo pronto la cobertura de servicios par este tramo etario es francamente baja.

**Cuadro 6**

**Cobertura de asistencia a establecimientos de cuidado infantil, según edad de los niños.**

Edad de los niños	Asiste (%)	No asiste (%)
0 a 2 años	21	79
3 años	51	49
4 años	74	26
5 años	95	5

Fuente: elaborado en base al módulo de Uso del Tiempo y Trabajo no remunerado. ECH. INE, setiembre 2007. En "las bases invisibles del bienestar social"

A partir de los 3 años la cobertura aumenta a un menor de cada dos, tres menores de cada cuatro en los 4 años y es prácticamente universal a los 5 años.

Para todo el período analizado se puede observar que la cobertura aumenta en general y en especial el sector público y para los años niveles de 4 y 5 años tendiendo a la educación universal para estas edades, lo que se puede apreciar en el siguiente cuadro.

**Cuadro 7**  
**Porcentaje de asistentes a la Educación Inicial para niños de 3 a 5 años, por forma de administración (año seleccionados). País Urbano**

		1991	1995	1999	2003	2007
<b>3 años</b>	Publico	12.1	14.9	16.5	27.7	27.1
	privado	22.3	21.1	16.4	14.1	26.6
	No asiste	65.6	63.9	67.2	58.2	46.3
<b>4 años</b>	Publico	23.9	29.4	49.1	62.2	58.5
	privado	29	22.9	19.5	11.7	22.3
	No asiste	47.1	47.8	31.4	26.1	19.1
<b>5 años</b>	Publico	41.3	52.2	67.7	78.3	72.5
	privado	24	20.3	16.7	9.7	18.7
	Asiste a primaria	11.2	7.8	6.1	5.2	4.4
	No asiste	23.5	19.7	9.5	6.9	4.5

Fuente: Elaborado por la División de Investigación, Evaluación y Estadística de ANEP en base a la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística.

El cuadro siguiente muestra como evoluciona la cobertura de educación inicial según quintiles de ingresos per cápita de los hogares, para el período 1995 - 2005.

**Cuadro 8**  
**Evolución de la cobertura de los centros de educación inicial según quintil de ingresos per cápita del hogar.**

Edades	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
<b>1995</b>					
3	18,12	39,57	46,56	70,71	78,13
4	32,21	56,11	69,63	90,35	87,50
5	70,55	85,28	90,00	96,74	94,12
3-5	40,67	60,82	68,69	85,90	86,70
<b>2000</b>					
3	16,91	41,54	55,16	69,95	89,19
4	63,58	78,10	90,63	90,28	100,00
5	86,06	94,76	96,52	98,51	100,00
3-5	55,85	71,94	82,78	86,55	96,65
<b>2005</b>					
3	30,09	45,89	65,37	72,45	84,39
4	70,41	90,13	88,10	93,76	96,21
5	95,29	96,17	98,72	98,23	100,00
3-5	65,68	75,60	85,92	89,14	93,22

Fuente: elaborado en base a microdatos de ECH, INE. Extracto de Soledad Salvador

A lo largo del período se ha ido reduciendo la brecha entre el primer y último quintil de ingresos por el incremento en la cobertura de los niños y niñas que pertenecen a hogares de bajos recursos. Estas diferencias entre primeros y últimos quintiles son más pronunciadas en las edades más bajas, donde existe mayor carencia de oferta pública.

Podemos ver en el cuadro siguiente como incide la asistencia de estos menores a centros educativos, en la tasa de actividad de las mujeres jefas o cónyuges de esos hogares.

**Cuadro 9**  
**Tasa de actividad de mujeres jefas o cónyuges según asistencia de menores en el hogar a centros educativos**

	Menores entre 0 a 3 años de edad			menores entre 4 y 5 años de edad		
	No asiste	asiste	total	No asiste	asiste	total
Tasa de actividad	57,9	78,0	62,9	46,8	66,9	64,2

Fuente: elaboración en base a Encuesta Continua de Hogares Ampliada – INE 2006 en Informe Temático. Perspectiva de Género.

Cuando los niños asisten a centros educativos en general la tasa de actividad de las mujeres cónyuges o jefas de esos hogares es 20 puntos porcentuales mayor de aquellas cuyos hijos no asisten. Esta diferencia se hace más importante cuando los pequeños tienen entre 0 y 3 años.

Como se dijo más arriba, teniendo en cuenta que la responsabilidad del cuidado infantil en el hogar básicamente recae sobre las mujeres de ese hogar (como lo demuestra el cuadro A5 de anexo), se puede observar que cuando los menores asisten a centros educativos el porcentaje de mujeres ocupadas es un 20% mayor para ambos tramos de edad de los menores (0 a 3 años y 4 a 5 años). Correlativamente, el porcentaje de inactivas es mayor cuando los niños y niñas no asisten a centros educativos. En cambio la condición de desocupada no varía mayormente frente a la asistencia de los pequeños del hogar a algún establecimiento educativo.

**Cuadro 10**  
**Condición de actividad de la mujer, jefa o cónyuge, según asistencia de menores a centros educativos. Año 2006 (porcentaje en columna)**

	Menores entre 0 a 3 años de edad			Menores entre 4 y 5 años de edad		
	no asiste	asiste	total	no asiste	asiste	total
Ocupada	47,0	67,8	52,2	36,3	56,3	53,6
Desocup 1ra. vez	0,9	1,8	1,1	0,7	0,7	0,7
Desocup. Prop.dicho	9,7	8,1	9,3	9,3	9,7	9,7
Seguro de paro	0,2	0,3	0,2	0,4	0,1	0,2
Inactivas	42,1	22,0	37,1	53,2	33,1	35,8
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: elaboración en base a ENHA – INE 2006 en Informe temático Perspectiva de Género.

5 de cada 10 mujeres con niños entre 4 y 5 años que no asisten a centros educativos son inactivas, en tanto que 3 de cada 10 mujeres son inactivas cuando los menores asisten a centros educativos.

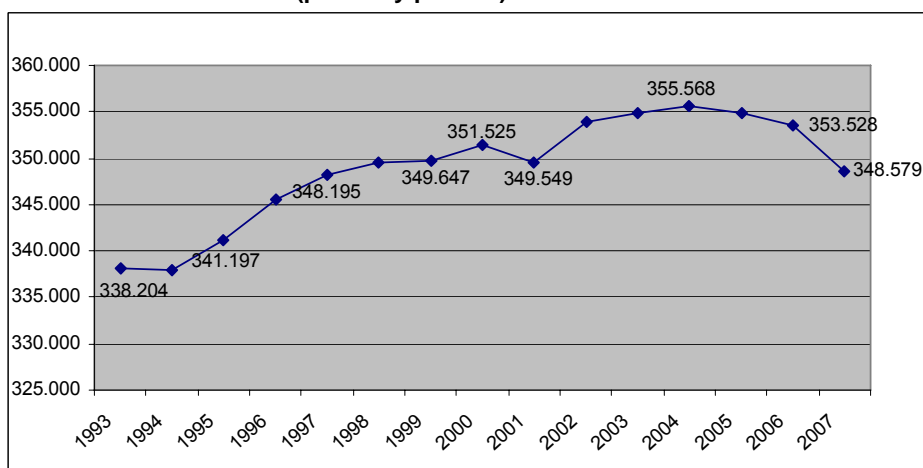
Si consideramos la actividad laboral de las cónyuges en hogares biparentales con niños/as de 0 a 5 años, la distribución por quintil de ingreso es diferente según el estrato socioeconómico. En los hogares de mayores ingresos, la proporción de cónyuges que trabajan es muy elevada llegando a niveles cercanos al 90% en el quinto quintil. Mientras en los hogares de menores recursos, las cónyuges con niños y niñas de 0 a 5 son principalmente amas de casa. Para el año 2005 el primer quintil concentraba estas mujeres “inactivas” con casi el 50 % como se puede ver en el cuadro A 7 del anexo.

Los datos manejados muestran la importancia de la existencia o no de servicios educativos. Las dificultades para el cuidado de los niños más pequeños, está estrechamente relacionada con la posibilidad de trabajo de las madres con hijos. En ellas es mayor los porcentajes de inactividad o desempleo, condiciones que están estrechamente relacionadas con la pobreza y eventualmente con la exclusión. Así lo reconoce la siguiente transcripción: “La relación entre paro y pobreza debe apreciarse, pues, como la interacción de dos fenómenos dinámicos que para el individuo se desarrollan en el contexto de una familia”. “Si consideramos que en el ámbito del empleo se desarrollan buena parte de las conexiones sociales de una persona y que, en general, la participación continuada en el mercado de trabajo permite tener un abanico más amplio de oportunidades sociales, el desempleo estará conectado con la exclusión cuando se cumplan dos condiciones: que se prolongue en el tiempo” ...”que aún no prologándose en el tiempo el individuo sufra tantos períodos de desempleo que le impidan desarrollar una verdadera carrera laboral” (en Temas de estudio : Pobreza, mercado de trabajo y lucha contra la pobreza).

#### **4.2. La educación primaria**

La enseñanza Primaria en el Uruguay se dirige a la población de 6 a 11 años de edad (eventualmente por repetición llega a los 14 años de edad), en dos modalidades: educación común y especial (dirigida a niños con capacidades diferentes). La enseñanza del sector público es de carácter gratuito y obligatorio.

Según el gráfico 7 la matrícula de la educación común pública y privada ha oscilado en los 340 mil y 355 mil alumnos presentando una franca expansión a partir de 1994 y manteniéndose luego en niveles de cobertura casi universal sin presentar cambios importantes.

**Gráfico 7****Evolución de la matrícula en educación primaria común (pública y privada) 1995 – 2007**

Fuente: Departamento de estadística educativa del Consejo de Educación primaria

**4.2.1 La oferta pública de la educación primaria**

En Uruguay existe una primacía del sistema público en la etapa escolar. El promedio de educación pública para el período seleccionado es de casi el 87 %, como lo muestra el siguiente cuadro.

**Cuadro 11****Evolución de la matrícula de educación primaria según tipo de administración (2000 – 2007)\***

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Ed. pública	301,182	304,452	307,756	311,141	311,350	309,286	306,030	300,143
Ed. privada	50,343	45,097	46,070	43,702	44,218	45,491	47,498	48,436
Ed. pub./Total (%)	85.7	87.1	87.0	87.7	87.6	87.2	86.6	86.1

Fuente: Departamento de Estadística Educativa del Consejo de Educación Primaria.

Nota: No incluye educación especial.

La matrícula de educación primaria pública ha disminuido de forma consecutiva desde 2004. En el año 2007 se registró un descenso de 11.207 niños con respecto a 2004. Se revierte así la tendencia de crecimiento sostenido que se observaba entre 1995 y 2003 dando lugar a un fenómeno de estancamiento.

En el decrecimiento actual de la matrícula intervienen tanto la evolución de la educación inicial como de la educación común. Según las proyecciones demográficas para la población en edad escolar, es muy probable que la matrícula de educación primaria continúe disminuyendo dado el acentuado descenso que ha sufrido la natalidad. Las estimaciones sugieren que entre 2005 y 2010, la población en edad escolar (4 a 11 años), se reducirá en 30.000 niños, situación que ya están



incidiendo en las bajas de matrícula sufridas en el sistema primario, según el Observatorio de la ANEP.

Si bien los niveles de cobertura son prácticamente universales, aún se observa un 1,4% de niños y niñas que no asisten correspondiendo este porcentaje a contextos socioeconómicos desfavorables (ANEP, 2005).

Pero además, se debe hacer mención a las tasas de asistencia. Tanto en la educación primaria como para la educación inicial existen marcadas diferencias en las tasas de asistencia a la educación inicial en función de los niveles de pobreza de los hogares, encontrándose fuertes inequidades. En la enseñanza primaria el mayor nivel de ausentismo se produce en las zonas más críticas, tornándose en ausentismo grave y abandono intermitente con previsibles consecuencias en cuanto a repetición<sup>7</sup>. A ello se le añade otros impactos: aumento de la extraedad, deserción temprana en el primer ciclo de la educación media, y mayores costos para el subsistema.

Debido al incremento en los niveles de pobreza infantil de la última década, (se debe tener en cuenta que la mitad de los niños que concurren a la escuela pública provienen de hogares con alguna necesidad básica insatisfecha), la ANEP dentro de un plan de reforma para cada ciclo (educación inicial, primaria, secundaria, formación técnico profesional y formación docente), procura cumplir con los objetivos de mayor equidad, calidad, dignificación de la función docente y mejora en la gestión institucional.

Con respecto a la educación primaria y a los aspectos orientados a incrementar la equidad y calidad de la educación pública esta reforma hizo hincapié en tres aspectos: la valorización de la educación como política social, la integración coordinada de otros sectores sociales (alimentación y salud), en la acción educativa y la extensión de los tiempos escolares como forma de considerar las desigualdades en los ritmos de aprendizaje.

Dentro de estas acciones se encuentran:

- el Programa “Todos los niños pueden aprender” consistente en el desarrollo de un conjunto de acciones sociales integrales (alimentación, salud, etc.) y coordinadas que faciliten el acceso y las condiciones de permanencia de los niños en la escuela, complementando a las familias en las funciones de crianza y socialización.
- El programa de Alimentación Escolar (PAE), consistente en la aplicación del régimen de almuerzo por bandejas con alto contenido nutricional en 119 escuelas de zonas con altas carencias sociales.
- Educación rural. Actualmente la participación de la población rural en la población es menor al 10%. Se ha aplicado el programa “Omnibuses

---

<sup>7</sup> En las 201 escuelas ubicadas en las 100 zonas urbanas más críticas el ausentismo promedio anual de los niños asciende a 22 jornadas lectivas sobre un total de 176 previstas. El ausentismo grave (más de 40 faltas anuales) y el abandono intermitente (menos de 70 asistencias) alcanza a uno de cada ocho niños y niñas.

escolares” para trasladar a los niños de escuelas con muy bajas matrículas a otra con mayor matriculación. También se abrió la posibilidad de cursar grados séptimo, octavo y noveno en las escuelas rurales distantes de centros poblados.

- Escuelas de requerimiento prioritario y Escuelas de Contexto Sociocultural Crítico. Desde mediados de los noventa se procura atender a las desigualdades de origen de los alumnos que concurren al nivel a través de la definición de escuelas primero, de Requerimiento Prioritario (durante la década de los 90) y posteriormente de Contexto Sociocultural Crítico. Teniendo en cuenta que la mitad de los niños que concurren a la escuela pública provienen de hogares con alguna necesidad básica insatisfecha, estos programas han procurado en todos los casos combinar distintas estrategias de asistencialismo básico focalizado. (Cuadernos de la ENIA)<sup>8</sup>.
- Las Escuelas de Tiempo Completo. Tienen el objetivo de que los niños y niñas provenientes de estratos socioeconómicos y culturales más críticos adquieran un conjunto de conocimientos y herramientas que no sean inferiores a los de los niños de las escuelas públicas provenientes de mejores contextos sociales.

Las ETC innovan en cinco aspectos: 1) gestión escolar, 2) propuesta pedagógica y didáctica, 3) administración del tiempo con actividades múltiples, 4) atención integral que incluye alimentación, salud, atención social, higiene, 5) acercamiento a la familia.

Cabe detenernos en esta modalidad debido no solamente por lo que significa en cuanto a brindar igualdad de oportunidades a niños y niñas de contexto socio cultural crítico sino que también brinda una mayor oportunidad de poder ingresar al mercado laboral a quien está a su cargo.

Esta modalidad ha permitido mejorar niveles de asistencia, repetición y aprendizaje siendo el diseño escolar que más claramente minimiza el impacto del origen sociocultural del alumnado. Atienden diariamente a niños y niñas desde los 4 años de edad, 7 horas y media diarias, 37 horas y media semanales.

Entre 1992 y 2004 se produce una progresiva expansión de este modelo a un mayor número de escuelas, llegando en 2007 a abarcar unas 111 escuelas urbanas (algo más del 10% del total) y una matrícula de más de casi 22 mil alumnos/as (más del 7 % de la matrícula global del nivel) (cuadros 12 y gráfico 8).

---

<sup>8</sup> La ENIA es una iniciativa desgobierno nacional a través del Comité de Coordinación Estratégica de Infancia y Adolescencia, integrado por todos los organismos del poder ejecutivo y entes autónomos y servicios descentralizados que entienden en materia de políticas orientadas al sector. Pretende arribar a la formulación de lineamientos estratégicos que contribuyan a acometer los principales retos que el país enfrenta en materia de infancia y adolescencia.

**Cuadro 12**

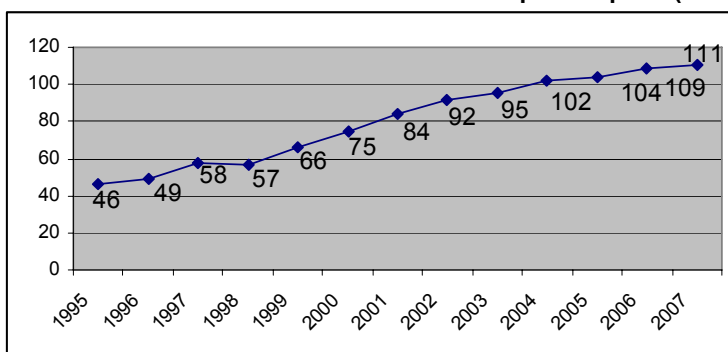
**Evolución de la matrícula escolar y en escuelas de Tiempo Completo 1995 - 2007**

Año	total	Tiempo Completo	% T.C.
1995	286.528	6.191	2,2
1996	291.860	7.201	2,5
1997	295.011	8.518	2,9
1998	295.971	8.312	2,8
1999	297.630	10.245	3,4
2000	301.182	12.736	4,2
2001	302.379	15.577	5,2
2002	306.589	17.589	5,7
2003	309.879	18.494	6,0
2004	309.920	20.326	6,6
2005	308.157	20.844	6,8
2006	304.940	21.994	7,2
2007	299.132	21.834	7,3

Fuente: DEE del CEP en Cuadernos de Enia Políticas educativas

**Cuadro 8**

**Evolución de la cantidad de escuelas de Tiempo Completo (1995 – 2007)**



Fuente: DEE del CEP en Cuadernos de ENIA Políticas educativas

Con respecto al conjunto de escuelas comunes, de contexto sociocultural crítico y de tiempo completo y rurales, para el año 2006 el 55 % de las escuelas comunes son Rurales (cuadro 13) y atienden casi a un 7% de los alumnos (cuadro 14). Entre las escuelas urbanas, el 20% son de CSCC y casi el 12% son escuelas de TC (cuadro 13).

**Cuadro 13**

**Cantidad de escuelas de educación primaria pública común por categoría. Año 2006**

	Total	Urbana			Rural
		Total	Común	TC	
Total	2.067	921	627	109	1.140
Montevideo	253	253	161	25	---
Interior	1.814	668	466	84	1.140

Fuente: Departamento de Estadística Educativa (DEE) del Consejo de Educación Primaria (CEP).

Las dos terceras partes de la matrícula de las escuelas urbanas se ubican en el Interior del país, como lo indica el cuadro 13.

**Cuadro 14**

**Alumnos matriculados de educación primaria pública común por categoría.**

**Año 2006**

	<b>Total</b>	<b>Urbana</b>	<b>Rural</b>
<b>Total</b>	306.030	285.826	20.204
Montevideo	94.215	94.215	---
Interior	211.815	191.611	20.204

Fuente: Departamento de Estadística Educativa (DEE) del Consejo de Educación Primaria (CEP).

También a partir de 2005 surge el Programa de Maestros Comunitarios (PMC), en la órbita pública (Consejo de Educación Primaria y Ministerio de Desarrollo Social) y se articula con distintas organizaciones de la sociedad civil y el apoyo de otras instituciones como UNICEF. El programa busca mejorar la interrelación entre la escuela y la comunidad e incrementar el tiempo pedagógico a través del apoyo específico a los niños con bajo rendimiento escolar, problemas de asistencia o desertores en escuelas ubicadas en zonas carenciadas del país. El programa se ha extendido a 330 escuelas urbanas, lo que significa más de la mitad del total con una cobertura de 18 mil niños en el año 2007. (Cuadernos de ENIA, Políticas Educativas).

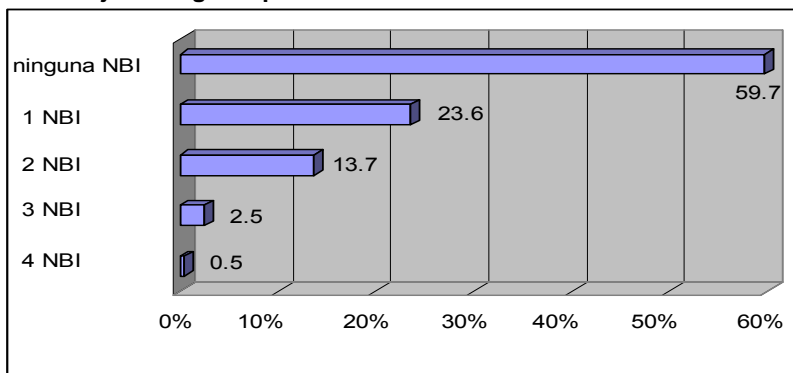
A los efectos de conocer la dimensión socioeconómica de las familias a las que pertenecen los niños y niñas que asisten a la educación pública de primaria, recurrimos al gráfico 8 el cual distribuye a los hogares según la cantidad de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

Para medir y describir la pobreza en América Latina existen dos métodos principales: uno de ellos es el criterio de la línea de pobreza y el otro es el de las necesidades básicas insatisfechas.

El criterio de la línea de pobreza establece los ingresos mínimos necesarios para satisfacer las necesidades básicas de la persona. Para ello se define una “canasta de subsistencia”, alimentaria o nutricional a partir de las necesidades y los hábitos de consumos de los hogares. El costo de esta canasta define la línea de indigencia o pobreza extrema, el cual multiplicado por un factor que relaciona el gasto en alimentos con el gasto total de los hogares, da como resultado la línea de pobreza.

El criterio o método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI), considera el acceso que las personas tienen a un conjunto de bienes y servicios, considerados necesidades básicas. Mientras que el criterio de las necesidades básicas da cuenta principalmente de insuficiencias estructurales, el de la línea de pobreza puede ser muy sensible a coyunturas tales como alzas bruscas de los precios de los alimentos de la canasta básica, con el resultado de variaciones significativas en el porcentaje de pobres en cortos períodos de tiempo.

**Gráfico 8**  
**Porcentaje de hogares por cantidad de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)**



Fuente: Gerencia de Investigación y Evaluación de CODICEN.

Como se puede observar en el gráfico 8, el 40% de los niños atendidos por las escuelas públicas urbanas de educación común viven en hogares pobres, es decir, que tienen al menos una Necesidad Básica insatisfecha en el hogar. De ellos, casi la mitad (casi el 17%), presenta insatisfacción en dos o más de las dimensiones consideradas por el índice de NBI.

#### 4.2.2 La oferta privada de la educación primaria

Como se mostró en el cuadro 11, la matrícula privada representa aproximadamente el 13 % del total de los niños de primaria. Según se puede observar en el cuadro 15, se concentra en Montevideo con el 61 %, a diferencia de la educación pública que para el año 2006 la capital concentraba el 67% de alumnos.

**Cuadro 15**  
**Alumnos matriculados en educación primaria privada común. Año 2007**

	Numero		Numero	
	de alumnos	porcentaje	de colegios	porcentaje
<b>Total</b>	<b>48.436</b>	<b>100,0</b>	<b>331</b>	<b>100,0</b>
Montevideo	29.614	61.1	164	49.5
Interior	18.822	38.9	167	50.5

Fuente: Departamento de Estadística Educativa (DEE) del Consejo de Educación Primaria (CEP).

En cambio la cantidad de colegios privados se reparten por igual entre la capital y el interior del país. Esto implica que la relación del número de alumnos por establecimiento es más del doble en la escuela pública que en los colegios privados.

**Cuadro 16****Alumnos matriculados en educación primaria privada común.**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Total</b>	<b>45.097</b>	<b>46.070</b>	<b>43.702</b>	<b>44.218</b>	<b>45.491</b>	<b>47.498</b>	<b>48436</b>
Mdeo.	31.368	30.354	28.325	28.322	28.538	29.244	29.614
Interior	13.729	15.716	15.377	15.896	16.953	18.254	18.822

Fuente: Departamento de Estadística Educativa (DEE) del Consejo de Educación Primaria (CEP).

La matrícula ha evolucionado con una tendencia descendente si observamos el período 1992 a 2007 en el cuadro A9 del anexo. En el período que muestra el cuadro 16 (2001 a 2007), la matrícula sufre una importante contracción debido a la crisis económica ocurrida en 2002. En el año 2003 la matrícula se reduce un 5% que equivale a 2.400 alumnos, siendo la caída más importante para Montevideo (-6,7%).

Para acercarnos a conocer el nivel socioeconómico de los hogares de estos niños, recurrimos al cuadro 17 donde se observa que la enseñanza privada brinda amplia cobertura al quintil más alto de ingresos y representa el 45% del cuarto quintil. Para el período observado la enseñanza pública y privada se encuentra polarizada entre los primeros y últimos quintiles de ingresos decreciendo en los dos primeros quintiles e incrementándose en los dos últimos.

**Cuadro 17****Porcentaje de niños y niñas que asisten al sector privado por quintiles de ingresos.**

	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Total
1990	5,6	13,1	21,9	38,9	61,2	17,9
1995	2,6	10,6	26,7	38,8	68,0	16,5
2000	1,0	7,0	21,8	45,2	73,3	13,0
2005	1,8	8,8	24,6	44,7	78,1	13,4

Fuente: elaboración en base a los microdatos del INE en Uruguay: Servicios de Cuidado y División de Responsabilidades de Cuidado dentro del Hogar.

**4.2.3. Extensión de la jornada escolar**

En los servicios privados de enseñanza primaria así como en los públicos se atiende a los niños y niñas en modalidad de cuatro horas y en modalidad de horarios extendidos.

Como se dijo antes, se debe tener en cuenta la importancia de la modalidad de estos servicios en cuanto a carga horaria, por varias razones. En cuanto a la calidad de la enseñanza ya que el número de horas que los niños pasan en la escuela es un indicador importante de la calidad de la enseñanza que reciben, pero además los horarios diferenciales entre el sector público y privado puede convertirse en un factor que favorece el mantenimiento de las brechas de rendimiento entre niños y niñas que, debido a la capacidad económica de sus hogares, asisten a escuelas de uno u otro sector. Por otra parte existe otra razón de equidad de género: estos servicios hacen posible la disponibilidad de tiempo para quién está a cargo del menor, a los efectos de poder optar por buscar trabajo remunerado.

La información de la Encuesta Ampliada de 2006, revela que el 12.3% de los niños uruguayos de 6 a 11 años que asistían a primaria lo hacían en escuelas de horario extendido. Dentro del sector público sólo el 8% asistía bajo esta modalidad mientras que el 41% de los alumnos/as de la enseñanza privada asistían en horarios extendidos (Kaztman, R.; 2007).

Como vimos antes la enseñanza pública de horario extendido tiende a focalizarse en los contextos socio-culturales más vulnerables (escuelas de Tiempo Completo y Escuelas de Contexto Sociocultural Crítico), por lo que la opción para el resto de la población en esta modalidad, estará condicionada por la capacidad económica de cada hogar la que debe optar exclusivamente por la oferta privada cuya calidad del servicio está estrechamente relacionada al costo del mismo.

#### 4.2.4. Educación especial

Hasta ahora la información que se ha manejado se ha referido a la educación denominada “común” tanto pública como privada. No están incluidos los servicios educativos dirigidos a niños y niñas con capacidades diferentes.

Entre las edades de 0 a 5 años la población discapacitada de todo el país para el año 2006, representaba el 2,4% de los cuales las tres cuartas partes concurrían a un establecimiento educativo (cuadro A10 de anexo).

La educación especial para niños y niñas con capacidades diferentes se imparte desde el nivel de primaria en la órbita pública. Con respecto a las edades correspondientes a este nivel (6 a 11 años) para el año 2007 y teniendo en cuenta que la cobertura es prácticamente universal, el 3,3 % de total de niños y niñas asisten a establecimiento de educación especial. Esta modalidad representa el 8 % en los colegios privados y el 2,6 % en las escuelas públicas como se puede observar en el cuadro 18.

**Cuadro 18**  
**Matrícula de alumnos en educación primaria y especial por tipo de administración.**  
**Año 2007**

	Educación común	Educación especial	% alumnos en educación especial
<b>Ed. Privada</b>	48.436	4.161	7,9
	Educación común	Educación especial	
<b>Ed. Pública</b>	300.143	7.913	2,6
<b>Total</b>	348.579	12.074	3,3

Fuente: elaboración propia en base a Estadístico Anual a diciembre 2007. CEP - DEE

Con respecto a la cantidad de establecimientos para educación especial, el 17 % son colegios privados mientras que el 3,8 % corresponde a establecimientos de educación pública (cuadro 19).

**Cuadro 19****Establecimientos de educación primaria común y especial por tipo de administración. Año 2007**

	Educación común	Educación especial	% alumnos en educación especial
<b>Ed. Privada</b>	331	68	17,0
	Educación común	Educación especial	
<b>Ed. pública</b>	2064	82	3,8

Fuente: elaboración propia en base a Estadístico Anual a diciembre 2007. CEP - DEE

La evolución de la matrícula de educación especial en el sector privado se ha duplicado en el período 2000 – 2007, mientras que la matrícula pública se mantiene estable e incluso con una tendencia a descenso, como se observa en el cuadro 11 del anexo.

Esta oferta diferenciada de los servicios educativos para personas con discapacidad, puede considerarse una fuente de segregación y exclusión. Desde el año 2000 se promueve la atención dentro del sistema regular a aquellos niños con posibilidades de desarrollar la currícula “común”.

Se ha podido recoger algunos testimonios documentados en página web, del equipo docente de una escuela especial de Montevideo del Consejo de Educación Primaria que se transcriben a continuación:

“Apostamos a la sensibilidad de los maestros de Educación Común en recibir a niños con necesidades educativas especiales en esta área. La escuela común provee olores, colores, sonidos, vivencias, movimientos (aunque sea de otros) que no se experimentan en espacios segregados...”<sup>9</sup>

Existen también algunos colegios privados que integran a niños con capacidades diferentes en aulas comunes. La siguiente transcripción corresponde a un colegio privado de Montevideo que introdujo esta modalidad a partir del año 1995.<sup>10</sup>

“En principio nos habíamos propuesto atender únicamente niños con discapacidades motrices y/o intelectuales leves, pero la realidad se nos impuso como más apremiante y también incluimos niños con otras problemáticas con los cuales obtuvimos muy buenos resultados... No podemos atender adecuadamente a cualquier niño, porque no cubrimos todas las posibles necesidades especiales. Nos hemos vuelto más selectivos pero más efectivos...”

Hemos trabajado y evaluado en equipo dentro del colegio, los técnicos que los atienden afuera y con los padres. Concluimos que ha sido una experiencia positiva para todos. En primer lugar para los niños con capacidades diferentes, por tener la posibilidad de concurrir a un colegio común y a la vez ser atendidos en muchas de sus dificultades individuales a través de vínculos técnica y humanamente

<sup>9</sup> Testimonio del personal de la Escuela Especial N° 200 “Dr. Ricardo Caritat” de Montevideo.

<sup>10</sup> Pagina web [http://www.pallotti.edu.uy/experiencia\\_de\\_integracion\\_nivel\\_uno.html](http://www.pallotti.edu.uy/experiencia_de_integracion_nivel_uno.html)



adecuados...Un alto porcentaje avanzó en el aprendizaje; todos avanzaron en su socialización dentro y fuera del colegio.

En segundo lugar, los niños de las clases comunes han aprendido a convivir con la diferencia y a interactuar con ellos en cooperación pero con naturalidad. Han aprendido que son, en muchos casos, más las cosas que tienen en común que las diferencias.”

### **4.3 La educación media**

La educación media está compuesta por:

Ciclo Básico: atiende a la población estudiantil egresada del ciclo de primaria, es común a todas las orientaciones y es de carácter obligatorio.

Segundo ciclo que comprende:

- Bachillerato Diversificado y Educación Técnica. El primer grado se divide en tres áreas básicas.
- Educación Técnica. Tiene distintas modalidades que se extienden de 1 a 7 años.
- Educación Técnico Profesional. A través de sus cursos más avanzados habilita el ingreso a estudios Universitarios y de Formación Docente.

La población de esta etapa del ciclo la constituyen los niños y adolescentes de 12 a 17 años, no obstante pueden haberse incorporado a la educación media niños/as de 11 años y por otra parte, jóvenes de 18 años y más, también pueden estar asistiendo a este nivel de educación.

La ANEP ha realizado un análisis detallado de la situación de la educación media en el país en un documento (Panorama de la educación 1992 – 2004 ANEP, 2005) en donde señala el importante bloqueo al desarrollo de los recursos humanos nacionales provenientes de las etapas finales de la educación media, lo cual se refleja en los niveles medios de calificación de la población económicamente activa en comparación con otros países de la región

La evolución de jóvenes matriculados a lo largo del período 1995 y 2007, parte de casi 263 mil alumnos, tiene un punto máximo en el año 2003 con algo más de 347 mil jóvenes y luego desciende a 326.765 al final del período según muestra el gráfico A10 del anexo estadístico.

La expansión de la educación media registrada durante estos años respondió tanto al crecimiento de la educación secundaria correspondiente a bachillerato como al incremento de la demanda por formación técnico-profesional. Esta fase de expansión responde a varias causas. Por un lado la evidencia indica que la demanda por educación en este nivel se comporta en forma contracíclica en relación a las coyunturas de crisis y crecimiento económico. Los períodos de retraimiento del empleo afectan las ecuaciones costo-beneficio de las familias e

impactan en que una parte de los jóvenes, que eventualmente buscaría empleo en otras circunstancias, se vuelque o permanezca en el sistema educativo ante las bajas expectativas de inserción ocupacional. (Políticas de Educación en Cuadernos de la ENIA).

Por otro lado la política educativa apuntó durante el período 2000-2004 a la transformación del bachillerato, se ajustaron programas y especialmente a partir de 2005 se apuntó a la participación de los colectivos profesionales y en general a la ciudadanía. Se realizaron nuevas propuestas en el plano pedagógico, se impulsó la participación de los estudiantes en los centros educativos. Se impulsaron líneas de acción de carácter focalizado como el Programa de Aulas Comunitarias (PAC)<sup>11</sup>. Más recientemente se ha ampliado las ofertas de educación media superior (Bachilleratos Tecnológicos y Formación Profesional Superior), potenciando su articulación con los cambios acaecidos en el mundo productivo.

#### 4.3.1 Cobertura de los servicios educativos de educación media

Para el año 2006 el 85,1% de los jóvenes de entre 12 y 17 años asisten a establecimientos educativos con variaciones según área geográfica. Las zonas rurales son las que observan las tasas más altas de inasistencia (27,6%) mientras que Montevideo y área Metropolitana muestra una tasa de inasistencia de 12,9% (cuadro 20).

**Cuadro 20**  
**Población de 12 a 17 años de edad por asistencia según regiones. Uruguay 2006.**

	Regiones				Total
	Montevideo y área Metropolitana	Interior 5.000 y más hab.	Interior menor de 5.000 hab.	Rural	
Asiste	87,1	85,5	80,8	72,4	85,1
No asiste	12,9	14,5	19,2	27,6	14,9
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: en Informe Temático Situación de la Educación en Uruguay INE

De la población que no asiste a un establecimiento de enseñanza (que es casi el 15 %), en el siguiente cuadro se puede observar cuál es su situación laboral y su condición de pobre y no pobre.

<sup>11</sup> En modalidad de co-ejecución con el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y en convenio con los Programas de INFAMILIA, el Instituto Nacional de Alimentación (INDA) y diversas organizaciones de la sociedad civil. La experiencia apunta a la reinserción en el Ciclo Básico de jóvenes desertores del sistema educativo formal.

**Cuadro 21****Porcentaje de población de 14 a 17 años que no asiste a establecimientos educativos según situación de pobreza y condición de actividad. Uruguay 2006.**

Situación laboral	pobre	No pobre	Total no asistentes
Trabaja	16,8	11,1	27,9
Busca trabajo	12,6	4,4	17,0
Inactivo	36,7	18,4	55,1
Total	66,1	33,9	100,0

Fuente: Situación de la Educación en Uruguay Informe Temático INE

Con respecto a la relación de la asistencia a la enseñanza media con el mercado laboral, mencionada antes, la misma queda desdibujada al encontrar que dentro de quienes no estudian el 55,1% son inactivos. Los ocupados son casi el 28 % y quienes buscan trabajo el 17 %. Dentro de los inactivos, los pobres son mayoría (36,7%).

Si observamos la evolución de la enseñanza pública y privada en el período de 1995 a 2007 (cuadro A12 de anexo), se puede apreciar que los colegios privados incorporan alrededor del 15% de la población de 12 a 17 años lo que significa que la enseñanza privada tiene una mayor presencia en la educación media que en la educación primaria (que como ya vimos, representaba el 13,1%).

Sin embargo al observar la distribución de colegios públicos y privados por regiones para el año 2006 (cuadro 22), se observa que la enseñanza privada es diez puntos mayor en el área metropolitana (25,0%). En cambio, y en forma similar a lo que sucede en los servicios de educación primaria, cuando miramos al interior del país, la importancia de lo privado se reduce cualquiera sea el tamaño de las localidades. En el mismo cuadro también se puede apreciar el peso de la enseñanza con doble horario según tipo de administración y centro educativo.

**Cuadro 22**  
**Porcentaje de población de 12 a 17 años por forma de administración del establecimiento al que asiste según tipo de centro educativo y área geográfica. Uruguay 2006**

Regiones	Tipo de centro educativo	Forma de Administración		Total
		Pública	privada	
Total país	Liceo común	87,4	12,6	100,0
	Liceo doble horario (más de 6 hs.)	18,8	81,2	100,0
	Escuela Técnica	97,3	2,7	100,0
	Total	84,9	15,1	100,0
Montevideo y área metropolitana	Liceo común	79,3	20,7	100,0
	Liceo doble horario (más de 6 hs.)	13,0	87,0	100,0
	Escuela Técnica	95,3	4,7	100,0
	Total	75,0	25,0	100,0
Resto interior 5.000 y más hab.	Liceo común	93,9	6,1	100,0
	Liceo doble horario (más de 6 hs.)	33,5	66,5	100,0
	Escuela Técnica	99,6	0,4	100,0
	Total	93,6	6,4	100,0
Resto interior menor de 5.000 hab.	Liceo común	97,1	2,9	100,0
	Liceo doble horario (más de 6 hs.)	89,0	11,0	100,0
	Escuela Técnica	98,5	1,5	100,0
	Total	97,0	3,0	100,0
Rural	Liceo común	95,9	4,1	100,0
	Liceo doble horario (más de 6 hs.)	71,9	28,1	100,0
	Escuela Técnica	96,8	3,2	100,0
	Total	95,4	4,6	100,0

Fuente: Situación de la Educación en Uruguay Informe Temático INE

Con respecto a los establecimientos que ofrecen doble horario, a nivel nacional, más del 80% de los alumnos que asisten a colegios privados lo hacen en horarios extendidos en todo el país. Pero esto se cumple para Montevideo área metropolitana y el interior del país con más de 5.000 habitantes, en las localidades de menos de 5.000 habitantes y en áreas rurales el horario extendido tiene mayor peso en la órbita pública.

Debido a la baja asistencia de los adolescentes a la educación media<sup>12</sup>, (y especialmente aquellos provenientes de hogares en situación de pobreza como vimos en el cuadro 21) se implementa el Programa de Aulas Comunitarias (PAC). Se trata de un emprendimiento conjunto la ANEP/CES, el INJU y el Programa Infamilia del MIDES. Se trata de espacios “puente” con los liceos de referencia. Cuentan con distintas modalidades de intervención, todas tendientes a la reinserción de los jóvenes que han quedado fuera del sistema educativo formal, gestionadas por organizaciones de la sociedad civil y con horas docentes del Consejo de Educación Secundaria.

## 5. Conclusiones

Se puede decir que la política más notoria con respecto a la inserción laboral femenina, fue la universalización de los servicios educativos para niños y niñas de 4 y 5 años. Lo cual repercutió en los servicios del Plan CAIF permitiendo que estos se

<sup>12</sup> Uno de cada 3 adolescentes de entre 13 y 19 años del sector más pobre de la población no registra vinculación al sistema educativo según “Gaceta ANEP, Indicadores económicos, sociales y educativos”.

expandieran a las edades más bajas. A pesar que la cobertura de las edades de 0 a 5 años se ha venido incrementando a lo largo del período considerado, todavía los servicios para menores de 3 años son aún reducidos. Para el año 2007, la cobertura de niños y niñas de 3 años era del 51% mientras que la cobertura para menores de 3 años era de sólo el 21%.

Si tenemos en cuenta que son las mujeres quienes prestan la mayor proporción de tareas de cuidado a menores en el hogar (la diferencia de la tasa de participación del cuidado infantil entre mujeres y varones es de 18,5%), se comprueba una relación importante entre la actividad laboral de estas mujeres y la asistencia de los niños/as a un servicio de cuidado o enseñanza. Lo cual además está condicionado por el nivel de ingresos del hogar: las mujeres de hogares de bajos recursos se insertan en el mercado laboral pero sus niños registran una menor concurrencia a los servicios de cuidado infantil. Como vimos la menor cobertura de servicios se da para los primeros años de vida, en donde es más fuerte la oferta del sector privado y es en este lapso de vida de los pequeños, donde se dan las mayores dificultades para estas mujeres.

Para el primer quintil de ingresos, la oferta pública se expande en forma clara alcanzando casi al 47% en el 2005 pero las mujeres ocupadas de este quintil se mantiene al lo largo de los tres años considerados en el 33 % .

Para el segundo quintil la tasa de ocupación de las cónyuges es sensiblemente más alta que la del primer quintil llegando casi al 58 % en 2005 y la no asistencia a establecimientos de enseñanza ronda el 50 %.

En el tercer quintil la tasa de ocupación se eleva a lo largo de los tres años considerados alcanzando algo más del 75% en 2005. Los niños de estos hogares que no asisten a centro de educación, decrecen a lo largo del período llegando casi al 44% en 2005 y el 25% de los niños/as concurren a establecimientos privados.

La tasa de ocupación de las mujeres cónyuges de los quintiles 4 y 5 continúan en aumento, siguiendo la tendencia que vimos, a mayor ingreso, mayor ocupación. Sin embargo el porcentaje de no asistencia a centros infantiles del quintil cuatro es comparable con el quintil uno: el 50 %. Lo que indicaría que las capas medias siguen con dificultades para cuidar a sus pequeños.

Para los sectores más pobres las condiciones estudiadas restringen las oportunidades de desarrollo personal de las mujeres y también retroalimentan los llamados círculos de pobreza; para los sectores medios, además de constituir una sobrecarga de trabajo, se compromete la reproducción biológica y social al reducirse la fecundidad en estos estratos de ingresos.

En este punto es interesante tener en cuenta que si bien las tasas de actividad de los quintiles medios se incrementa, al contar con una insuficiente oferta de servicios, esto puede repercutir negativamente en las oportunidades de poder desarrollar carreras laborales. Si una persona tiene que dividir su tiempo en los cuidados familiares y su trabajo no tendrá suficientes oportunidades de invertir en su carrera profesional en lo que tiene que ver con el acceso a concursos, participación en grupos de trabajo, realizar horas extras, realizar estudios de post grado, etc. Es sabido que los cargos gerenciales tanto en empresas públicas como privadas son ocupados mayoritariamente por hombres; en estos cargos se necesita entre otras cosas, horas de tiempo de dedicación. Así como se habla del "círculo de

la pobreza” podríamos llamar a esta situación de las mujeres que trabajan y crían hijos, el “circulo de la medianía”.

Con respecto a la educación primaria la cobertura en nuestro país es casi universal. En todas las áreas geográficas, más del 99 % de los niños y niñas uruguayas entre 6 y 11 años asiste a establecimientos educativos<sup>13</sup>. De aquellos que no asisten el 40 % declara alguna discapacidad.

La participación del sector privado en este nivel es de aproximadamente 13% para el período 2000 a 2007 y se concentra en Montevideo a pesar de que durante la crisis del 2002 la cobertura privada desciende en la capital del país mientras aumenta en el Interior.

De los niños que asisten a la educación primaria pública, el 40 % tienen al menos una Necesidad Básica Insatisfecha.

También quedó claramente establecido el diferencial acceso a los servicios de enseñanza según el nivel económico de los hogares. Teniendo en cuenta que el acceso a la educación primaria es prácticamente universal, la distribución de la cobertura privada por quintiles de ingresos del hogar evidencia que en los dos quintiles más bajos la asistencia a la educación es de aproximadamente 2% y 9% par el primer y segundo quintil en el período de 1990 a 2005 con una tendencia decreciente. En tanto que la matrícula de los quintiles tercero y cuarto terminan el período con casi 45% y 78% respectivamente en una tendencia al ascenso.

Dentro del sector público, los servicios que brindan horario extendido o doble horario, están dirigidos a niños y niñas de estratos socioeconómicos y culturales más críticos y son reducidos; para el 2006 representan el 8% del sector. En cambio en el sector privado el horario extendido alcanza el 41%. Esto evidencia que para el conjunto de la población, la oferta de servicios privados y la capacidad económica del hogar son los que determinan el acceso a servicios de doble horario.

La oferta de servicios para niños y niñas con capacidades diferentes cubre al 8 % de los mismos en el sector privado representando el 17 % de los establecimientos privados para el 2007. En tanto que en el sector público atienden al 2,6% del total de niños y niñas y los establecimientos no alcanzan al 4 % de los del sector.

Con respecto a la educación media la matrícula experimenta una expansión hasta el año 2004 a partir de ese momento el ritmo de crecimiento se detiene y experimenta una caída. En cuanto a la participación de la matrícula de colegios públicos y privados, los últimos evidencian mayor presencia en el total terminando el período (año 2007), con una participación del 15,1%.

De los adolescentes de este nivel cuyas edades van de los catorce a los diecisiete años, existe un importante porcentaje que no asiste a clases representando del 15 % del total, en el año 2006. De ellos el 55 % tampoco trabajan es decir, son inactivos, de los cuales la mayoría se encuentra en situación de pobreza.

---

<sup>13</sup> Situación de la educación en el Uruguay. Encuesta Nacional de Hogares Ampliada. Informe temático  
182

Como lo demuestra la información proveniente de la Encuesta del Uso del Tiempo, en el Uruguay, la responsabilidad del cuidado infantil en el hogar básicamente recae sobre las mujeres. Se ha observado que estos cuidados están estrechamente relacionados a la capacidad para ingresar al mercado laboral. En los hogares de menores recursos con niños pequeños esta dificultad implica perpetuarse en la pobreza. En los hogares de sectores medios que escapan a las medidas focalizadas pero tampoco tienen la capacidad de poder contar con servicios de cuidado adecuados, socava el desarrollo profesional de las mujeres en las familias con “doble sueldo”. El trabajo como vimos, es un elemento de integración social y la calidad de inactividad (así como desocupado) está relacionada a la pobreza; queda claramente de manifiesto que la existencia de servicios de cuidado y dentro de ellos los de cuidado infantil son los indicados como conciliadores entre la vida familiar y laboral. La tendencia mundial a ingresar la mujer al mercado de trabajo se incrementa paulatinamente y el Uruguay no escapa a esta tendencia; ¿se equiparán alguna vez a las tasas de actividad entre los sexos? Y si esto sucede ¿quién cuidará a los niños, ancianos y discapacitados? Seguramente el sector de los servicios se expandirá generando demanda de trabajo en el mercado. Los servicios sociales considerados como los instrumentos de los que dispone la sociedad y los poderes públicos para facilitar el pleno desarrollo de los individuos y de los grupos sociales para promover la cohesión y la vertebración social, deben tener especial protagonismo y deberían ser considerados por las políticas públicas. Deberían ser también objeto de debate político y ciudadano, y formar parte de futuras mesas de diálogo<sup>14</sup>. Su existencia desde el punto de vista de la investigación demuestra su pertinencia, pero es necesario que la sociedad en su conjunto acuerden sus características esenciales, como por ejemplo, si estos servicios lo debe llevar a la práctica la órbita pública o la privada, o mixta, quién asume los costos, quién y cómo se financia, si deben tener preferencia las ONGs u otro tipo de organizaciones, (tenemos algunos ejemplos que se han comentado en este trabajo como los Centro CAIFs). También debería integrar la discusión las condiciones de funcionamiento, la calidad y los horarios de los servicios en cuanto a adecuación frente a los horarios de trabajo. Además de la adaptación que deberá experimentar la oferta de servicios frente a las nuevas demandas de cuidado, no se puede olvidar que también debe haber una redistribución de trabajo al interior de los hogares para promover la equidad frente a las oportunidades y resultados entre hombres y mujeres. En definitiva esta temática debería integrar todos los campos, no sólo el de la investigación técnica y el de las políticas públicas, debe abarcar todos los campos de la reflexión, llegando a la dimensión ética y moral.

---

<sup>14</sup> Las Mesas de Diálogo en Uruguay son instancias de discusión y propuesta de temas relacionados con las políticas públicas en donde intervienen distintos representantes de la sociedad.

## ANEXO ESTADÍSTICO

**Cuadro A 1**  
**Evolución de la tasa de actividad según sexo en Uruguay**

	Total	Hombres	Mujeres
1988	57,1	74,4	42,5
1990	57,0	73,2	43,5
1995	59,0	73,8	46,6
2000	59,6	71,9	49,1
2005	58,5	69,3	49,5
2006*	60,9	71,7	51,8
2007*	62,7	73,6	53,7

Fuente: página web del Instituto Nacional de Estadística, información en base a datos de la Encuesta Continua de Hogares.

(\*) A partir de 2006 la encuesta cubre todo el territorio nacional: localidades de 5.000 habitantes o más de cada departamento, localidades urbanas de menos de 5.000 habitantes y área rural (población dispersa).

**Cuadro A 2**  
**Tasa de actividad de mujeres entre 14 y 49 años de edad según presencia de menores de 18 años en el hogar**

	Ningún menor	1 menor	2 menores	3 menores	4 y más	Total
Tasa de actividad	65,4	63,4	55,4	48,2	41,5	64,0

Fuente: Informe temático "Perspectiva de Género" - ENHA – INE 2006.

**Cuadro A 3**  
**Tasa de ocupación de hombres y mujeres entre 20 y 49 años según presencia de hijos menores de 12 años.**

	Sin hijos	Con hijos	Total
mujeres	66,9	59,0	63,3
hombres	82,7	94,0	87,4

Fuente: elaboración propia en base a ENHA – INE 2006.

**Cuadro A4**  
**Comparativo de la composición de la matrícula de educación inicial por tipo de administración (1995 – 2007)**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Ed. inicial púb.	71,4	74,2	77,2	77,4	78,0	80,3	82,4	81,8	82,6	80,4	79,1	76,7	76,0
Ed. inicial priv.	28,6	25,8	22,8	22,6	22,0	19,7	17,6	18,2	17,4	19,6	20,9	23,3	24,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: elaboración propia en base a datos del DEE del CEP.

Nota (a): No incluye educación especial para ninguno de los subsistemas.



**Cuadro A5**  
**Tasa de participación y tiempo promedio dedicado al cuidado infantil por sexo**  
**según estructura del hogar**

Estructura del hogar	Mujeres		varones		Diferencia Mujeres/varones	
	Tasa de participación	Tiempo promedio	Tasa de participación	Tiempo promedio	Tasa de participación	Tiempo promedio
Biparental con hijos de Ambos	43,0	18,5	33,3	10,3	9,7	8,2
Biparental con al menos un hijo	56,9	18,2	38,4	7,8	18,5	10,4
Monoparental femenino	29,2	16,7	*	*	*	*
Extenso o Compuesto	45,7	16,9	31,7	9,5	14,0	7,4

Fuente: Uso del Tiempo y Trabajo no remunerado en el Uruguay. Módulo de la Encuesta Continua de Hogares Setiembre 2007

(\*) El número de casos no es suficiente para realizar cálculos.

**Cuadro A6**  
**Población de 0 a 5 años de edad**

1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
57,887	57,329	55,304	53,805	53,083	51,920	50,749	49,435	48,608	48,882	48,378	48,219
56,422	57,523	56,996	55,211	53,850	53,031	51,784	50,452	49,088	48,440	48,736	48,245
55,597	56,270	57,236	56,733	55,157	53,914	52,990	51,667	50,218	48,959	48,342	48,638
55,034	55,519	56,130	56,959	56,475	55,104	53,965	52,953	51,591	50,108	48,886	48,269
54,668	54,980	55,453	56,011	56,684	56,212	55,049	54,027	52,947	51,504	50,039	48,832
54,457	54,638	54,941	55,392	55,883	56,400	55,939	54,985	54,114	52,865	51,454	49,988
334,065	336,259	336,059	334,111	331,132	326,581	320,475	313,519	306,566	300,758	295,835	292,191

Fuente: Estimaciones y proyecciones de la población de Uruguay (revisión 2005). INE

**Cuadro A 7****Actividad laboral de las cónyuges de los hogares biparentales con niños/as de 0 a 5 años de edad según quintil de ingresos del hogar. Año 2005**

1995					
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
Ocupada	33,1	55,3	63,2	73,2	82,7
Desocupada	10,8	7,1	7,3	5,6	3,1
Inactiva	56,0	37,6	29,5	21,1	14,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2000					
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
Ocupada	32,3	55,7	73,5	78,9	81,4
Desocupada	15,0	11,2	7,6	5,2	2,8
Inactiva	52,6	33,1	19	15,9	15,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2005					
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
Ocupada	33,6	57,8	75,2	83,1	87,4
Desocupada	16,6	8,0	6,5	5,2	2,2
Inactiva	49,8	34,1	18,3	11,7	10,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: elaboración en base a los microdatos de ECH, INE en "Uruguay: Servicios de Cuidado y División de Responsabilidades de Cuidado dentro del Hogar"

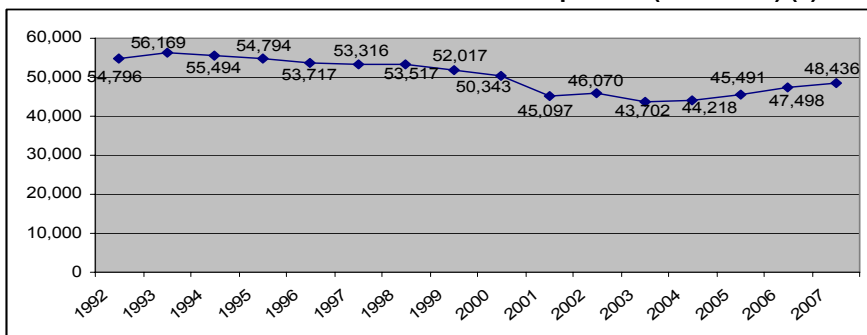
**Cuadro XA 8****Actividad laboral de las cónyuges de los hogares biparentales con niños/as de 0 a 5 años de edad según quintil de ingresos del hogar. Año 2005**

1995					
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
No asiste	65,4	54,3	48,6	47,6	55,9
Privado	3,7	10,3	34,1	42,2	19,3
Público	31,0	35,5	17,3	10,2	24,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2000					
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
No asiste	56,9	47,4	53,7	37,6	49,1
Privado	1,7	8,6	16,9	44,4	19,2
Público	41,4	43,9	29,4	18,0	31,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2005					
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
No asiste	50,5	53,0	43,6	50,3	48,4
Privado	2,8	9,3	25,4	31,6	19,4
Público	46,7	37,7	31,0	18,1	32,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: elaboración en base a los microdatos de ECH, INE en "Uruguay: Servicios de Cuidado y División de Responsabilidades de Cuidado dentro del Hogar"

**Cuadro A9**

**Evolución de la matrícula de Educación Primaria privada (1992-2007) (a).**



Fuente: Departamento de Estadística Educativa del Consejo de Educación Primaria.

Nota (a): No incluye educación especial.

**Cuadro A10**

**Porcentaje de niños y niñas de 0 a 5 años de edad que asisten a educación inicial por presencia de alguna discapacidad. Total país. Uruguay, tercer trimestre 2006.**

Asiste a educación	Discapacidad	
	No	si
No	55,8	24,8
Si	44,2	75,2
	100,0	100,0

Fuente: elaboración propia en base a datos en Katzman y Rodríguez

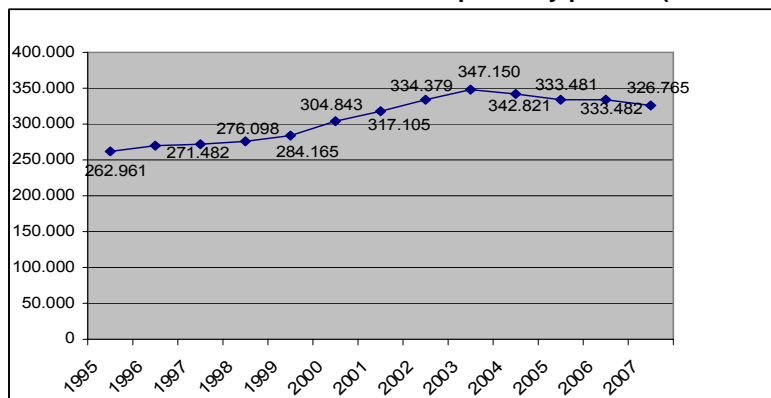
**Cuadro A11**

**Evolución de la matrícula de primaria especial pública y privada 2000-2007**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Pública	8234	8682	9076	8884	8553	8379	8221	7913
privada	s/d	s/d	2102	1768	3307	2684	4130	4161

Fuente: Anuario 2006. Área de investigación y estadística, Dirección de Educación, Ministerio de Educación y Cultura. Para 2007: Katzman y Rodríguez.

**Gráfico A10**  
**Evolución de la matrícula de Educación Media pública y privada (1992-2007) (a).**



Fuente: Elaborado por la División de Investigación, Evaluación y Estadística de ANEP en base a datos del Consejo de Educación Secundaria, Boletín de Alumnos matriculados, Serie del Departamento de Estadística y base de datos del Consejo de Educación Técnico.

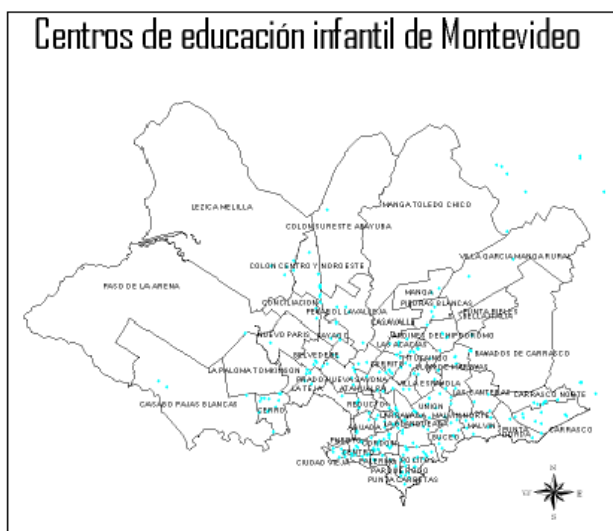
Nota (a): Incluye Educación Secundaria, Educación Técnico y Séptimo, octavo y noveno Rural a partir de 1999 (año de su creación).

**Cuadro A12**  
**Evolución de la matrícula de Educación Media pública y privada (1992-2007) (a).**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Ed.media Pública	82.5	83.4	83.5	84.0	83.9	85.4	86.1	87.0	87.7	87.1	86.4	86.1	85.7
Ed.media Privada	17.5	16.6	16.5	16.0	16.1	14.6	13.9	13.0	12.3	12.9	13.6	13.9	14.3
	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la División de Investigación, Evaluación y Estadística de ANEP

**Imagen 1**  
**Localización de los Centros de Educación Infantil**  
**en Montevideo (Centros que respondieron el Censo). Año 2007.**



## 6. Referencias bibliográficas

Aguirre, R.; Bonino, M.; Espino, A.; Sapriza, G. (2006) "Diagnóstico de situación sobre género y salud en Uruguay", Programa Nacional de Salud de la Mujer y Género. MSP-OPS-UNFPA.

Amarante, V.; Espino, A. (2007) "Informalidad y Protección Social en Uruguay. Elementos para una discusión conceptual y metodológica". Serie Documentos de Trabajo 1/07, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de la República. Montevideo, julio.

ANEP-CODICEN, 2007 Dirección Sectorial de Planificación Educativa División de Investigación, Evaluación y Estadística, Departamento de Investigación y Estadística Educativa *¿Cuán lejos se está de la universalización de la educación inicial?*

Batthyány, K. (2004) *Cuidado infantil y trabajo: ¿un desafío exclusivamente femenino?: una mirada desde el género y la ciudadanía social*. Montevideo: CINTERFOR/OIT.

Cabella, W. (2006) "Los cambios recientes en la familia uruguaya: la convergencia hacia la segunda transición demográfica". En: Fassler Clara coord. *Familias en cambio en un mundo en cambio*. Trilce. Red Género y Familia. Montevideo.

Cardozo, S. Políticas educativas, logros y desafíos del sector en Uruguay 1990 – 2008. Políticas de Educación. Cuadernos de la ENIA

Filgueira, F. (2000), *El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina. Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada*. www. inau.gub.uy/biblioteca.

Katzman, R.; Rodríguez, F. (2007) “Situación de la educación en Uruguay: análisis de los datos de la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada de 2006”. Informe Temático, Instituto Nacional de Estadística, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). Montevideo, mayo.

Salvador, S., (2009) Mesa de Trabajo: Avances en el análisis de la configuración social del cuidado: ¿Cuáles son los “mundos del bienestar” que caracterizan a la sociedad uruguaya? Documento par la discusión.

Salvador, S., (2007) *Uruguay: Servicios de Cuidado y División de Responsabilidades de Cuidado dentro del Hogar*. En Comercio, Género y Equidad en América Latina: generando conocimiento para la acción política. Red Internacional de Género y Comercio Capítulo Latinoamericano.

Steck, Philippe. Documento de trabajo: “Cómo enfrentar los cambios en las estructuras familiares” presentado en Seminario “Las políticas familiares frente a los cambios en las estructuras familiares y al contexto socioeconómico en evolución. ISSA Pirlápolis, Uruguay, 19 -20 de marzo de 2009.

Sunkel, G. (2006) *El papel de la familia en la protección social en América Latina*, Serie Políticas Sociales N° 120, División de Desarrollo Social, CEPAL, Santiago.

Comisión Europea, “On Equality between Women and Men”, Bruselas, 2005 citado en Tendencias Mundiales del Empleo de las Mujeres. Resumen, marzo de 2007.

Primer Censo Nacional de Centros de Educación Infantil Privados, 2007. Dirección de Educación, Montevideo, Uruguay.

Tema 60 de curso Master de Dirección y Gestión de Bienestar Social y Servicios Sociales. Pobreza, mercado de trabajo y lucha contra la pobreza con especial referencia al papel de las ONGs.

### **Sitios web**

Informe de difusión pública de resultados del año 2005 Ministerio de Desarrollo Social, Programa Infancia, Adolescencia y Familia. [www.infamilia.gub.uy/gxpsites/hgxppredirect.aspx?1,61,0 - 77k](http://www.infamilia.gub.uy/gxpsites/hgxppredirect.aspx?1,61,0 - 77k)

Observatorio de la ANEP [www.anep.edu.uy/observatorio/](http://www.anep.edu.uy/observatorio/)

ANEP 2005 Oportunidades y Desafíos en la educación inicial y primaria. [www.anep.edu.uy/sitio/anep](http://www.anep.edu.uy/sitio/anep)

Escuela N° 200 “Dr. Ricardo Caritat”, Montevideo (4 nov. De 2008)  
[www.cep.edu.uy/index.php?option=com\\_content&view=article&id=42&Itemid=89](http://www.cep.edu.uy/index.php?option=com_content&view=article&id=42&Itemid=89) - 41k

Gaceta ANEP. Indicadores económicos, sociales y educativos  
[www.anep.edu.uy/documentos/GacetaANEP0.pdf](http://www.anep.edu.uy/documentos/GacetaANEP0.pdf)

OIT Tendencias mundiales del empleo de las mujeres – marzo 2007 en página Web: [http://www.ilo.org/global/About\\_the\\_ILO/Media\\_public\\_information/Press\\_releases/lang-es/WCMS\\_091104/#1](http://www.ilo.org/global/About_the_ILO/Media_public_information/Press_releases/lang-es/WCMS_091104/#1)