
*Comentarios de Seguridad Social N°1,
Setiembre – Diciembre 2003*

EL DÉFICIT DEL BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL Y SU IMPACTO EN LAS FINANZAS DEL GOBIERNO

**Documento presentado en la sesión de Seguridad Social de las XVIII
Jornadas anuales de Economía 2003, - Banco Central del Uruguay
(Montevideo, 11 y 12 de agosto de 2003)**

Ec. Anna Caristo ¹

Ec. Alvaro Forteza

Resumen

El presente documento resume resultados preliminares de las proyecciones financieras para el Banco de Previsión Social realizadas usando el programa MISS (Modelo Informático de la Seguridad Social²). Se simularon los resultados financieros anuales del BPS a partir de 1995 y hasta 2050 comparando escenarios pre y post reforma jubilatoria.

El objetivo de las simulaciones es analizar los efectos de mediano y largo plazo de las políticas implementadas en los últimos años en los resultados financieros del BPS y del gobierno central, ya que el déficit del BPS es cubierto por la asistencia financiera del estado. Dado este objetivo, las proyecciones que se presentan en este trabajo no reflejan los efectos sobre las cuentas del BPS y del gobierno de las fluctuaciones cíclicas que experimentó la economía uruguaya en los últimos años.

Partiendo de un déficit del BPS equivalente a 3,1 puntos porcentuales del PBI en 1995, se obtiene en 1996 un aumento inicial del déficit de 0,6 puntos del producto debido a la reforma iniciada ese año. Este efecto es transitorio y de corta duración. El déficit se reduce gradualmente en los años siguientes, llegando en el 2050 a 0,6 puntos del producto. Se realizó una descomposición de los factores que explican la trayectoria proyectada, encontrándose que la variable clave en la mejora del resultado financiero del BPS es la reducción que se proyecta en los egresos por pagos de jubilaciones a trabajadores que no realizaron sus aportes.

El aumento inicial de la asistencia al BPS, como efecto de los menores aportes al sistema de solidaridad intergeneracional, aumenta el déficit primario y la deuda del gobierno central. En los años siguientes, debido a los menores egresos del BPS, la reforma contribuye a reducir la deuda del gobierno, la que resulta inferior a la que se habría producido con la política de seguridad social anterior. En las condiciones prevalecientes antes de la crisis económica que afectó al país entre 1999 y 2003, la reforma habría puesto al gobierno en un sendero de solvencia a mediano y largo plazo. Pero el aumento de la deuda pública que se produjo en este período desplazó ese equilibrio y obligó a un nuevo ajuste fiscal.

¹ Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. José E. Rodó 1854, Montevideo, Uruguay. Correo electrónico: Anna@decon.edu.uy, Alvarof@decon.edu.uy.

² El MISS es un programa desarrollado en el departamento de economía de la FCS de la Universidad de la República, en el marco de un convenio de cooperación entre la Universidad, el BPS y la OPP. Por mayores detalles, ver Forteza (2002) y <http://decon.edu.uy/~alvarof/Miss/Pagina MISS>.

Introducción

La seguridad social es un componente clave de las finanzas públicas uruguayas desde hace ya varios años. Al aprobarse la ley de reforma en 1995, el sistema amparado por el Banco de Previsión Social (BPS) representaba aproximadamente la mitad del gasto público y presentaba una tendencia creciente. Los recursos propios del sistema eran sensiblemente menores a sus egresos y el gobierno central aportaba aproximadamente tres puntos porcentuales del PBI por concepto de asistencia financiera. En este contexto y sin perder de vista que la reforma tiene fines múltiples y debe ser evaluada en una perspectiva más amplia, se presentan en este trabajo resultados de simulación que apuntan a analizar específicamente la solvencia del sistema reformado.

La crisis por la que ha pasado la economía uruguaya en los últimos años ha puesto a las finanzas públicas en una situación comprometida. El peso de la deuda pública ha aumentado en forma muy significativa como consecuencia de los déficit del gobierno durante la recesión, la asistencia a los bancos en problemas durante la reciente crisis financiera y la fuerte caída del producto bruto interno en dólares después de la devaluación. En este contexto, se ha instalado el debate sobre la solvencia del gobierno. En el programa macroeconómico vigente, el gobierno proyecta superávit primarios mayores a tres puntos del producto en los próximos años. Fernández (2002) realiza ejercicios de simulación que muestran que superávit primarios de ese orden de magnitud serían compatibles con un sendero de deuda sostenible en el futuro inmediato. Pero algunos analistas han destacado que esos superávit primarios han sido infrecuentes en el pasado en el país, sugiriendo la necesidad de un ajuste estructural en las finanzas públicas (ver, por ejemplo, Búsqueda N° 1209, p 17; Búsqueda N° 1210, p 21; Economía & Mercado de El País N° 368 p 5). A la luz de estas preocupaciones, el análisis de los posibles efectos de la reforma de la seguridad social en las finanzas públicas resulta fundamental.

Se dispone de varias proyecciones de los efectos fiscales de la reforma de la seguridad social. Forteza (1999a) resume los resultados de las proyecciones previas, incluyendo las de Camacho (1997), Mainzer (1997), Masoller y Rial (1997) y Michelín (1995), y las compara entre sí y con sus propias proyecciones. Noya y Laens (2000) y Camacho (2001) presentan nuevas estimaciones. Una de las conclusiones fundamentales en Forteza (1999a), ratificadas luego por Noya y Laens (2000), es que la reforma puede provocar una mejora fiscal, si induce aumentos en la edad de retiro o elimina el fenómeno de la jubilación de personas que no aportaron previamente.³ De no producirse alguno de estos dos cambios, las finanzas del gobierno se deterioran como consecuencia de la reforma, esencialmente debido a los efectos acumulados que, a través de la deuda pública, tiene el llamado “déficit de la transición”. Si, por el contrario, la edad media de retiro aumenta en dos años o más o el BPS deja de jubilar a personas que no han contribuido previamente, la reforma provoca una mejora en las finanzas del gobierno.

En el presente trabajo, se complementan los resultados de Forteza (1999a) en tres direcciones. En primer lugar, se presentan proyecciones tanto del *cambio* en los resultados fiscales asociados con la reforma (análisis de “dinámica comparada”) como de su *nivel absoluto* en el escenario post-reforma. El primer tipo de análisis

³ Según estimaciones de la Asesoría Económica y Actuarial del BPS, los egresos de la institución por pagos a personas sin contribuciones previas representaban en 1995 aproximadamente veinte por ciento del total de egresos del sistema de invalidez, vejez y sobrevivencia (Camacho, 1997).

resulta adecuado para evaluar el efecto fiscal de la reforma, pero es insuficiente para analizar la sostenibilidad del sendero fiscal. En efecto, la reforma puede provocar una mejora en el resultado pero aún así ser insuficiente para poner a las finanzas públicas en un sendero sostenible. En el presente trabajo, se intenta arrojar alguna luz sobre este segundo aspecto no abordado por Forteza (1999a).⁴ En segundo lugar, se aporta ahora una estimación propia de los egresos del BPS por pagos a personas que no cotizaron previamente. Los resultados de Forteza (1999a) y Noya y Laens (2000) descansan, en este aspecto, en las estimaciones realizadas por Camacho (1997). Dada la importancia que el fenómeno habría alcanzado y la dificultad que tiene su estimación, se consideró conveniente realizar una estimación adicional e independiente. En tercer lugar, se comparan los nuevos resultados con los que aportó Camacho (2001), los cuales no fueron considerados por Forteza (1999a), por haber sido presentados posteriormente.

Los resultados que se presentan en este documento abarcan el período comprendido entre 1995, cuando se aprobó la reforma, y 2050, cuando se espera que el nuevo régimen haya alcanzado su madurez. De esta manera, se intenta aportar información sobre los efectos de la reforma de la seguridad social tanto en el largo plazo como en la transición.

Todas las cifras que se presentan son proyecciones de tendencia y, por lo tanto, no recogen los efectos del ciclo económico. En particular, dado que el objetivo del trabajo es analizar los efectos de la política de seguridad social exclusivamente, no se intentó reflejar en las proyecciones los efectos del ciclo por el que pasó la economía del país en los últimos años. Por esta razón, las cifras presentadas no reproducen las estadísticas oficiales en este período.

Las proyecciones que se presentan en este trabajo fueron simuladas con el modelo informático de la seguridad social (MISS), versión 1.2, de julio de 2003, disponible en <http://decon.edu.uy/~alvarof/Miss/PaginaMISS>.⁵

En la próxima sección se resumen las principales hipótesis del modelo de simulación utilizado. Los detalles y la formalización pueden consultarse en Forteza (2002). En la sección 3 de este documento se resumen los principales resultados y en la sección 4 se extraen las conclusiones.

El modelo de simulación

Breve descripción del modelo

El modelo MISS es una variante de los modelos de generaciones solapadas que han

⁴ Conviene aclarar desde ya que todas las estimaciones que pueden realizarse de la solvencia del gobierno a largo plazo son esencialmente cualitativas, dado que no es posible prever un gran número de factores que inciden sobre los resultados fiscales. Existen además dificultades conceptuales en la definición de la solvencia intertemporal de una institución que, como el gobierno, tiene un horizonte temporal infinitamente largo. En la literatura teórica, suele imponerse como condición de solvencia que la tasa media de crecimiento de la deuda del gobierno sea menor a la tasa de descuento (ver, por ejemplo, Azariadis, 1993). Una condición similar es que la deuda por unidad de producto no tienda a infinito. En la práctica, los gobiernos suelen enfrentar restricciones mucho más severas, que se reflejan en las dificultades crecientes para acceder al crédito cuando el endeudamiento por unidad de producto crece. El acceso limitado al crédito puede precipitar la insolvencia de un gobierno que, en condiciones más favorables de crédito, se encuentra en un sendero fiscal sostenible. A su vez, la disposición de los agentes con excedentes financieros a prestar a un gobierno depende, entre otras cosas, de las expectativas sobre la política fiscal futura y de sus expectativas sobre el comportamiento de otros posibles prestamistas. Dada la influencia de estos factores inobservables, no existe una norma precisa para decir cuándo un gobierno se ha vuelto insolvente.

⁵ La primera versión de MISS fue desarrollada por Forteza, Caristo y Laens en el marco de un convenio de cooperación entre el BPS, la OPP y la Universidad de la República.

sido ampliamente utilizados para el estudio de la política fiscal. El antecedente más directo es el modelo de simulación desarrollado por Auerbach y Kotlikoff (1987). El esfuerzo de modelización consistió en adaptar el modelo general a las condiciones del Uruguay.

Se considera una economía pequeña y abierta en lo comercial y en lo financiero. Como es usual en este tipo de análisis, se supone que los mercados de capitales operan eficientemente, por lo cual los agentes no están racionados en crédito y la tasa de interés interna arbitra con la internacional. El supuesto de que la economía es pequeña implica entonces que la tasa de interés real interna viene determinada desde el exterior, es decir que la tasa de interés puede ser tratada como una variable exógena.

Las empresas del modelo combinan trabajo y capital de tal modo de maximizar utilidades. La tasa de interés internacional y las características tecnológicas determinan la relación capital/trabajo óptima que eligen las empresas. A su vez, la relación capital/trabajo y la tecnología determinan el gasto en salarios que las empresas están dispuestas a realizar. Dado que la tasa de interés es exógena y que la seguridad social no incide directamente sobre la tecnología de producción, los costos salariales para la empresa resultan también insensibles a la seguridad social. Los cambios en las tasas de aporte se reflejan enteramente en cambios en el salario que percibe el trabajador.

Se consideran individuos que deciden cuánto consumir a lo largo de su vida adulta. Eligen senderos de consumo y ahorro que, respetando sus restricciones presupuestales, les permiten maximizar su bienestar. Se supone que son racionales y que están bien informados respecto a la política fiscal en general y de seguridad social en particular, es decir que no cometen errores sistemáticos. Si las familias no son totalmente miopes, no sólo los cambios contemporáneos en los aportes y en las prestaciones de la seguridad social inciden sobre el consumo y el ahorro. Las *percepciones* que las familias tengan de los valores futuros de estas transferencias también afectan la decisión sobre el ahorro de hoy. La hipótesis de racionalidad permite darle un valor a esas percepciones, a la vez que permite concentrar el análisis en efectos que tendría la política de seguridad social si las familias no se equivocaran en forma sistemática.

El modelo MISS permite también simular diversas historias laborales, distinguiendo las historias verdaderas de las declaradas. La historia laboral "verdadera" registra los períodos en que el trabajador está efectivamente ocupado. La historia laboral "declarada" registra los períodos que el trabajador declara estar ocupado. Es posible, por lo tanto, representar la evasión como una situación en que el trabajador se declara inactivo cuando en realidad está ocupado. Si bien el modelo informático es flexible en este aspecto, permitiendo representar una situación que en Uruguay parece haber alcanzado una dimensión significativa, su implementación numérica es compleja, dada la ausencia de información estadística de carácter público de historia laboral. Ante esta situación y siguiendo la práctica usual en el país, se calibraron las historias laborales de tal manera de producir resultados de simulación que reprodujeran la información estadística agregada del BPS en materia de cotizantes, recaudación y edades de jubilación al iniciarse la reforma. Cabe advertir, sin embargo, que son muchas las combinaciones de historias individuales compatibles con un mismo desempeño agregado. Los resultados de la simulación son condicionales entonces a estos supuestos.

Aún en este escenario muy estilizado, la política de seguridad social tiene efectos macroeconómicos complejos. La seguridad social afecta en forma diferente a distintos individuos, según la generación a la que pertenezcan, el sexo, el nivel de ingresos y el sector de actividad. El análisis de los efectos macroeconómicos de la seguridad social requiere entonces de un análisis previo de los efectos individuales en un número considerable de casos distintos. En la versión actual del modelo, coexisten aproximadamente 1.800 tipos distintos de individuos en cada momento.

Calibración del modelo y supuestos mantenidos en los escenarios

En todos los escenarios simulados para este trabajo se supuso que la tasa de interés real es 3,8 por ciento anual, la tasa de crecimiento del salario real es 1,1 por ciento anual y la tasa de crecimiento del producto es aproximadamente 1,6 por ciento anual.⁶

Se modelizó el sistema de seguridad social administrado por el BPS. Los sistemas de retiro estatales Policial y Militar y los paraestatales de las Cajas Bancaria, Notarial y de Profesionales Universitarios no están comprendidos. El modelo recoge los detalles del programa de vejez, invalidez y sobrevivencia contributivo y trabaja a nivel más agregado respecto a los otros programas amparados por el BPS.

Se consideraron no sólo las reglas y valores de parámetros contenidos en la normativa aplicable al régimen de reparto anterior y los de la ley 16.713, sino algunos cambios que se introdujeron en los años siguientes en cuanto a los tributos e impuestos afectados al financiamiento, como es la COFIS, a partir de 2001. En particular se reprodujo en forma estilizada el proceso de reducción que se ha venido produciendo a partir de 1999 en las tasas de aportes patronales jubilatorios de algunos sectores de actividad. Se estimó que los cambios ocurridos entre 1999 y 2001 equivalen aproximadamente a una reducción acumulada de 2 puntos en la tasa media de aportes patronales y a los efectos del ejercicio de simulación, se supuso que esta reducción se da en el 2001 y que es permanente. Los cambios en los recursos establecidos a partir de 1996 se consideró que integran el escenario del sistema "con reforma".

Particularmente importantes resultan los supuestos realizados en relación con la evasión. El modelo reconoce tres tipos de evasión diferentes: a) trabajadores que están fuera del sistema toda su vida, b) trabajadores que no cotizan pero se jubilan, c) trabajadores que cotizan y ocasionalmente declaran falsamente. Los tres grupos de trabajadores están modelizados, pero con distinto detalle. Los salarios de cotización del modelo han sido calibrados para reproducir los aportes efectivamente realizados y, en este sentido, reflejan también los efectos de la subdeclaración de remuneraciones. No obstante, no se ha hecho una estimación del monto de la subdeclaración.

Los trabajadores que denominamos no amparados son un grupo heterogéneo, que incluye a los trabajadores que no están amparados por el BPS de derecho (bancarios, escribanos, policías, militares, profesionales y trabajadores no amparados legalmente) y a los que no lo están de hecho por ser evasores permanentes. Este es el grupo que se ha modelizado en forma más rudimentaria. En

⁶ El producto bruto interno es endógeno y evoluciona con la masa salarial, por lo cual su tasa de crecimiento no es constante.

relación a los trabajadores que por el tipo de actividad que desarrollan están comprendidos en el BPS, pero que se mantienen al margen del sistema de seguridad social, se supuso que la reforma no modifica su comportamiento anterior y siguen excluidos de la protección social.

En cuanto a los trabajadores que no cotizan pero se jubilan, se estimó que, en 1995, aproximadamente el veinte por ciento de los egresos totales del BPS correspondieron al pago de jubilaciones a trabajadores que no habían aportado durante su etapa activa. Esta estimación es algo mayor a la cifra presentada por Camacho (1997) y debe ser tomada con cautela, dado que resulta sensible a los supuestos de los escenarios considerados y es a su vez una determinante clave de los resultados fiscales proyectados. Se supuso que, después de la reforma, este grupo de trabajadores sigue sin aportar en su vida activa y, a diferencia de lo que ocurría antes de la reforma, no recibe jubilación sino que obtienen una pensión a la vejez cuando alcanzan 70 años de edad. Este es el mismo supuesto que adopta Camacho (1997).

El modelo permite representar diversas historias laborales efectivas y declaradas y simular sus efectos micro y macroeconómicos. Ante la carencia de información estadística de historia laboral, se supusieron historias de trabajo y de contribuciones a lo largo de la vida de los trabajadores que resultaran compatibles con la información agregada del BPS. Las historias de vida simuladas reproducen las edades de retiro medias, el monto de aportes cobrados por el BPS y el número de cotizantes al iniciarse la reforma.⁷

Se supuso que los hombres ingresan al mercado de trabajo a los 24 años y dejan de trabajar a los 66 años y las mujeres comienzan a los 24 años y dejan la actividad laboral a los 61 años. Para el sendero de declaración de actividad se supuso que los hombres empiezan a declarar actividad a la seguridad social a los 29 años y dejan de hacerlo a los 64 años cuando se jubilan tanto en el régimen anterior como en el reformado y las mujeres comienzan a declarar a los 24 años y dejan de cotizar a los 59 años. De modo que en ambos casos el período de trabajo declarado supera los 35 años. Las edades de retiro consideradas corresponden a las edades medias de jubilación antes de la reforma: 59 años las mujeres y 64 años los hombres. Después de la reforma, las mujeres ya no pueden jubilarse a los 59, debido al aumento de la edad mínima, y se supuso que se difería el retiro en un año. La opción elegida implica entonces considerar aumentos en la edad de jubilación sólo en mujeres y sólo por un año, suponer evasión de hombres jóvenes al inicio de su vida laboral en cinco años y de hombres ancianos en dos años pre y post reforma y de mujeres ancianas en dos años en el régimen anterior y un año en el caso del régimen reformado.

Los parámetros del modelo fueron calibrados, básicamente, para reproducir la situación de 1995. Los años siguientes son proyecciones, incluyendo el período que va de 1996 hasta el presente. En esta simulación no se intentó reproducir las cifras estadísticas publicadas para

⁷ El modelo informático MISS permite también endogenizar las decisiones de trabajar, retirarse y cotizar a la seguridad social, bajo el supuesto de que los individuos son racionales. No obstante, los resultados de tales simulaciones dependen mucho de parámetros de preferencias de los individuos que, al día de hoy, no se encuentran calibrados adecuadamente. Por esta razón, a los efectos de esta entrega, se prefirió seguir trabajando con historias de vida exógenas.

los años 1996 a 2002. La única excepción fue considerar las tasas de aportes patronales y de la COFIS que como ya se indicó, se asumió que se modifican en el 2001. Las proyecciones presentadas son resultados tendenciales y no reflejan las fluctuaciones coyunturales.⁸

Hay además algunos fenómenos propios de los primeros años de la transición que requieren un tratamiento más detallado que el que se hizo aquí. La proporción de optantes por el artículo 8 de la ley 16.713, por ejemplo, aumentó sensiblemente en los primeros años de la reforma y se estabilizó luego en una cifra que, se supone, será la de largo plazo. En la versión del modelo que se está presentando, se asume que ya desde 1996 la proporción de optantes es la de largo plazo. Esto provoca una cierta sobreestimación de la caída de recursos y de la asistencia financiera en 1996 y, en menor medida, en 1997. También se observó un aumento mayor al usual en el número de trabajadores que solicitó el retiro en los primeros años de la reforma, seguido por una reducción posterior. Es posible que este comportamiento haya sido una respuesta a la incertidumbre que generó la propia reforma, pero en todo caso lo cierto es que los resultados del modelo que se presentan no analiza este hecho en particular.

Resultados financieros del BPS

La simulación de los resultados financieros del Banco de Previsión Social indica que, de haberse mantenido incambiado el sistema, las necesidades de asistencia financiera de la institución habrían aumentado en forma continuada en el período simulado (ver gráfica 1 y cuadro 1, escenario 2). Partiendo de una asistencia del gobierno central al BPS algo mayor a tres puntos porcentuales del producto bruto interno en 1995, se habría llegado a cerca de seis puntos del producto en el 2050.

La simulación que incorpora los efectos de la reforma aprobada en 1995 y los cambios recientes en las tasas de los aportes patronales y la introducción de la cofis (escenario 1 o "base") presenta un aumento inicial y una disminución posterior de la asistencia requerida por el BPS. En los primeros años de la reforma, la asistencia financiera al BPS aumenta en algo más de 0,6 puntos porcentuales del PBI y supera a la asistencia proyectada en el escenario sin reforma. Según estas proyecciones, la asistencia financiera con reforma caería por primera vez por debajo de la asistencia sin reforma en 2001. La brecha se iría ampliando paulatinamente en los años siguientes y, en el 2050, que es el último año de esta simulación, la asistencia al BPS alcanzaría a 0,6 puntos del PBI en el escenario con reforma, contra los cerca de seis puntos ya mencionados en el escenario sin reforma.

Las trayectorias diferentes de la asistencia financiera al BPS que se obtienen con y sin reforma se asocian con trayectorias también diferentes de los egresos y de los recursos propios de la institución. En el escenario sin reforma, las erogaciones aumentan en forma continua y a mayor ritmo que los recursos propios. En el escenario con reforma, tanto las erogaciones como los recursos propios se reducen paulatinamente a lo largo del período de la simulación. Las erogaciones caen aproximadamente cuatro puntos porcentuales del PBI entre 1995 y 2050, mientras que los recursos propios caen aproximadamente un punto y medio del PBI en el mismo período. En los primeros años de la transición, los recursos propios caen más abruptamente que las erogaciones, determinando el aumento transitorio del déficit.

⁸ El modelo puede ser calibrado para reproducir las cifras de este período, incorporando los shocks observados de producto, empleo, tasas de interés, etc. pero no se ha encarado esa tarea.

Los recursos propios del BPS experimentan una reducción inmediata, debido a la distribución de aportes a los fondos de ahorro individual. La reducción de las erogaciones es más lenta, dado que el BPS sigue sirviendo las prestaciones generadas en el régimen anterior, que no fueron modificadas por la reforma, y es recién con las nuevas jubilaciones y pensiones que se empieza a producir un ahorro para la institución.

La mejora financiera que, según estas proyecciones, cabe esperar que experimente el BPS a mediano y largo plazo se debe a la combinación de múltiples cambios en las reglas del sistema introducidos por la ley de reforma aprobada en 1995. El modelo informático utilizado para realizar estas proyecciones permitió evaluar la acción conjunta de todos estos factores, así como analizar cuáles resultaron determinantes de las trayectorias agregadas obtenidas. El análisis y descomposición de los resultados es importante tanto desde el punto de vista de entender el fenómeno en sí, como por su contribución a la verificación de la calidad de los resultados.

Las simulaciones realizadas indican que la mejora financiera proyectada se explica básicamente por la reducción que se espera que se produzca en el pago de jubilaciones y pensiones a trabajadores que no aportaron al BPS en su etapa activa. Antes de la ley de reforma y debido a la falta de registros individualizados de aportes, las personas podían jubilarse presentando el testimonio de testigos, aún cuando no tuvieran aportes registrados. Camacho (1997) bautizó a estas personas como "jubilados ex-evasores". En las simulaciones del sistema con reforma que se vienen comentando se supuso que, a partir de 1996, no se producen nuevas jubilaciones de personas que no han completado sus aportes.

El modelo informático MISS permitió estimar la magnitud del fenómeno. Se simularon las historias laborales de los trabajadores que están registrados como cotizantes en el BPS y luego se determinó cuántos jubilados y qué erogaciones por pagos a estos trabajadores debió realizar la institución. Se estimaron los pagos de jubilaciones y pensiones a trabajadores que no cotizaron como la diferencia entre las erogaciones informadas por el BPS y las erogaciones que, según la estimación mencionada, debió realizar el BPS a jubilados ex-evasores. Según estas estimaciones, al iniciarse la reforma a mediados de los noventa, aproximadamente un veinte por ciento de los egresos totales del BPS (equivalente a más de dos puntos porcentuales del PBI) se explicaba por los pagos a personas que no habían contribuido en su etapa de actividad. Estimaciones realizadas por la Asesoría Económica y Actuarial del BPS hace unos años arrojaron resultados algo menores (Camacho, 1997).⁹ Conviene advertir que estas estimaciones son indirectas y, por lo tanto, sujetas a importantes fuentes de error. Algunos análisis preliminares de sensibilidad que se han realizado con el programa MISS indican que la estimación de la evasión inicial del BPS por este concepto es sensible a los supuestos que se realicen sobre la forma de la curva de ingresos laborales a lo largo de la vida del trabajador, la evolución del índice de revaluación de las pasividades en los años previos a la reforma y las tendencias en la proporción de cotizantes al BPS, entre otros.

En el escenario "base", se supuso que las personas que en las condiciones previas se hubieran jubilado con testigos, pierden esa posibilidad a partir de 1996, pero siguen sin aportar y reciben a los 70 años una pensión a la vejez. Estas personas

⁹ Camacho presenta su estimación en porcentaje de los egresos del BPS por invalidez, vejez y sobrevivencia y obtiene aproximadamente veinte por ciento. Usando ese mismo indicador, la estimación actual se ubicaría cerca del treinta por ciento.

reciben entonces una prestación menor y por menos años de lo que hubieran recibido si no se hubiera hecho la reforma.

El supuesto de que a partir de 1996 sólo se jubilan personas que han realizado los aportes se apoya en que la ley de reforma introdujo la historia laboral y estableció expresamente que sólo podrán jubilarse quienes registren los aportes correspondientes. Otras disposiciones adoptadas por el Directorio del BPS en los años previos deberían estar contribuyendo al mismo resultado.¹⁰

Es más discutible el supuesto de que después de la reforma sigue sin aportar y pasa a cobrar una pensión a la vejez el grupo de personas que en las condiciones previas hubiera accedido a una jubilación sin haber aportado. Es posible que muchas de estas personas, informadas de la nueva situación, decidan empezar a aportar. No obstante, se prefirió suponer que estos individuos siguen sin aportar, por entender que este supuesto es más "conservador" en la perspectiva de evaluar la solvencia del sistema, dado que el supuesto alternativo arroja evoluciones más favorables de los resultados financieros del BPS. En ese sentido, se eligió el supuesto menos optimista.

A los efectos de evaluar la contribución de la reducción de pagos a jubilados ex-evasores en los resultados financieros del BPS, se simuló un escenario (escenario 3) en el que se supuso que, aún después de la reforma, el BPS sigue jubilando personas que no han completado sus aportes. Conviene enfatizar que se trata de un escenario altamente improbable y que se simuló con el único fin de cuantificar la incidencia de la disminución de esta forma de evasión. Los resultados se presentan en el cuadro 2.

La comparación de los resultados presentados en los cuadros 1 y 2 muestra que la mejora proyectada en los resultados financieros del BPS en el escenario base se debe fundamentalmente a la reducción en los pagos a jubilados ex-evasores. La asistencia financiera requerida por el BPS en el escenario 3 es inferior a la del escenario base, pero todavía sigue siendo creciente a lo largo del período de simulación. La reforma reduce el tamaño del sistema de reparto y, por esta vía, contribuye a reducir su déficit. Según esta simulación, las reducciones de los ingresos, egresos y déficit del BPS debidas exclusivamente a este "efecto contracción"¹¹ alcanzan en el 2050 a 15, 19 y 27 por ciento respectivamente (escenario 3 versus 2). No obstante, dada la magnitud del déficit proyectado en el escenario sin reforma, una reducción de esta magnitud habría sido totalmente insuficiente. Si no se redujeran los pagos a jubilados ex-evasores, la reforma habría reducido el déficit del BPS respecto al que se habría producido sin reforma, pero todavía seguiría siendo creciente a lo largo del período de la simulación.

En el escenario base se supuso que la edad de jubilación no se modifica, salvo por el aumento de la edad mínima de jubilación de las mujeres. Si bien la ley de reforma introdujo incentivos considerables para postergar la edad de retiro, en los escenarios que se están presentando se supuso que los trabajadores siguen jubilándose a la

¹⁰ En este sentido, puede mencionarse la eliminación en 1992 del mecanismo del "pronto despacho", por el cual los directores del BPS tenían la potestad de acelerar el trámite jubilatorio de hasta 25 jubilaciones por mes y por director (Forteza, 2003).

¹¹ Camacho (2001) denomina contracción del sistema de reparto al conjunto de cambios que la reforma introduce en la edad y años de servicios mínimos requeridos, la forma de cálculo de las prestaciones jubilatorias (escala de tasas de reemplazo, valores mínimos y máximos jubilatorios, período de cómputo para el cálculo del sueldo básico jubilatorio) y la desafectación de parte de las asignaciones computables y sus aportes correspondientes del pilar de solidaridad para dar lugar al nuevo pilar de ahorro individual. Esta reestructura supone la disminución de ingresos y egresos del pilar de solidaridad disminuyendo en términos absolutos el sistema público de seguridad social.

misma edad que lo hacían antes de la reforma, salvo en el caso de aquellas trabajadoras afectadas directamente por el aumento de la edad mínima de jubilación. En una evaluación de la solvencia del sistema, este supuesto puede considerarse como conservador, dado que los efectos fiscales de la reforma son más favorables si los trabajadores deciden postergar su retiro (ver Forteza 1999a). Por otra parte, Durán, Poplavski y Vernengo (2003) muestran que la reforma estaría aportando incentivos suficientes para que muchos trabajadores posterguen la jubilación.

También se supuso que la evasión que pueden estar realizando en alguna etapa los trabajadores formales permanece inalterada. El programa MISS permite simular la declaración falsa de inactividad al BPS. De todos modos, dada la falta de información disponible sobre el comportamiento de los trabajadores en este aspecto, se decidió adoptar el supuesto "neutral" de que la reforma no induce cambios en la veracidad de la declaración de actividad.¹² En entregas futuras se espera poder simular los efectos de cambios en esta variable.

En resumen, las simulaciones realizadas indican que la reforma puede estar induciendo una mejora significativa en el resultado financiero del BPS a través de la reducción en los pagos a jubilados ex-evasores. En los escenarios simulados, los efectos *directos* netos de la reforma en la asistencia financiera requerida por el BPS y, en particular, el denominado "efecto contracción" resultaron de menor magnitud. En tal sentido, la mejora se asocia mayoritariamente a cambios en los comportamientos inducidos por las nuevas reglas de juego y, en particular, a la mayor formalización del BPS en sus procedimientos para asignar las prestaciones. Cabe destacar que, en las simulaciones presentadas, no se consideraron los cambios que pueden llegar a producirse en el comportamiento de los trabajadores en materia de edad de retiro o subdeclaración de aportes. En la medida que la reforma aportó incentivos para postergar el retiro y reducir la declaración falsa de actividad, cabe esperar que se produzcan mejoras adicionales a las que se proyectan en las simulaciones presentadas. En este sentido, se entiende que estas proyecciones están hechas con un criterio "conservador".

Resultados financieros del gobierno central

Un análisis de dinámica comparada

La mejora que se proyecta en los resultados financieros del BPS a mediano y largo plazo repercutirá favorablemente sobre los resultados primarios del gobierno central. En efecto, dado que el déficit del BPS es cubierto por el gobierno central a través de la asistencia financiera, la reducción proyectada en el escenario "base" en la asistencia requerida por el BPS supondrá una reducción de egresos y, por lo tanto, del déficit primario del gobierno central.¹³ La reducción del déficit primario del gobierno central a mediano y largo plazo repercutirá favorablemente sobre el déficit global, pero el aumento inicial que se produce en el déficit primario aumenta el endeudamiento del gobierno, incrementando la cuenta de intereses y aumentando por lo tanto el déficit global. El efecto del "déficit de la transición" en la deuda del gobierno y en el déficit global será tanto mayor cuanto mayor sea el déficit primario en la transición, cuanto más larga sea la transición, cuanto mayor sea la tasa de

¹² Durán, Poplavski y Vernengo (2003) analizan los efectos de la reforma en la evasión, obteniendo en general resultados ambiguos.

¹³ El déficit *primario* del gobierno se calcula como los egresos menos los ingresos, sin incluir en los egresos la cuenta de intereses. El déficit *global* del gobierno es igual al primario más el pago de intereses de la deuda.

interés que el gobierno debe pagar por la deuda pública y cuanto menor sea la tasa de crecimiento de la economía. En el cuadro 3, se proyecta el efecto de la reforma en el déficit global y en la deuda pública del gobierno en el escenario "base". El efecto de la reforma es evaluado como la diferencia en el valor de la variable que se analiza en el escenario con reforma menos el valor de la variable en el escenario sin reforma, es decir que es un análisis de *dinámica comparada* de la reforma.

El déficit primario del gobierno, esto es el déficit previo al pago de intereses, aumenta inicialmente debido a la reforma de la seguridad social en algo más de medio punto del PBI. A partir de 2001, el déficit primario con reforma empieza a caer por debajo del déficit sin reforma, tendencia que se profundiza en el correr de los años siguientes. Hacia el final del período de la simulación, el déficit primario proyectado en el escenario con reforma resulta inferior al del escenario sin reforma en más de cinco puntos del PBI.

Como resultado del aumento inicial del déficit primario, aumenta también la deuda del gobierno en los primeros años de la simulación. Posteriormente, la reforma induce una disminución de la deuda del gobierno. A partir de 2007, la deuda del gobierno resulta inferior en el escenario con reforma (escenario "base") que en el escenario sin reforma (escenario 2).

El déficit global del gobierno, es decir el déficit después del pago de intereses, evoluciona inicialmente en forma similar al déficit primario. Más adelante, cuando la reforma empieza a reducir la deuda del gobierno, el déficit global se reduce significativamente más que el primario.

En resumen, en las condiciones del escenario "base", la reforma estaría afectando positivamente y en forma muy significativa las finanzas del gobierno a mediano y largo plazo. El aumento transitorio del déficit provocado por la reforma es más que compensado por su disminución posterior, de tal manera que la deuda del gobierno aumenta inicialmente pero luego tiende a reducirse. Naturalmente, estos resultados dependen de los supuestos utilizados. En este caso en particular, los supuestos determinantes son: a) a partir de la reforma, el BPS deja de jubilar a personas que no realizaron sus aportes, lo cual determina una reducción significativa de la asistencia financiera requerida por el BPS; b) la tasa *real* de interés sobre la deuda del gobierno es 3,8 por ciento anual y el producto real crece al 1,6 por ciento anual.¹⁴

Solvencia del gobierno central

Los resultados de *dinámica comparada* no indican si los cambios proyectados en la seguridad social son o no suficientes para volver sostenible la restricción presupuestal del gobierno a largo plazo. Las proyecciones comentadas indican que la reforma podría provocar una reducción significativa de la asistencia financiera al BPS a largo plazo, pero el resultado financiero del gobierno central depende también de otros componentes que trascienden a la seguridad social. Por lo tanto, para evaluar la solvencia del gobierno es necesario proyectar también esos otros componentes del presupuesto. Dados los objetivos y alcances de este trabajo, se hicieron

¹⁴ Todo el análisis presentado en este documento es en términos reales y, por lo mismo, la tasa de interés que se utilizó es también real. Una tasa real de interés como la que se supuso es compatible, por ejemplo, con una tasa de interés en dólares de 6,8 por ciento anual y una inflación en dólares de 3 por ciento anual. Se ha argumentado que la estimación del déficit global más usual, basada en las tasas de interés nominales, sobreestima los intereses pagados porque parte de lo que se registra en la cuenta de intereses corresponde a la depreciación del principal debido a la inflación. La estimación que se presenta en este trabajo es lo que en la literatura se conoce como "déficit efectivo".

proyecciones de las cuentas del gobierno bajo supuestos relativamente "neutrales" en relación con los rubros del presupuesto que no son de la seguridad social. Esto es, se supuso que la política fiscal no se modifica en el período de la simulación y que, en términos generales, los rubros del presupuesto ajenos a la seguridad social se mantienen constantes como proporción del PBI en los niveles de un período inicial relativamente "normal" (ver los detalles en el Anexo 2).

Sin perjuicio de lo anterior, se simularon dos escenarios diferenciados por el nivel de deuda inicial. El escenario 4 parte de la deuda neta que tenía el gobierno en 1999 y el escenario 5 parte de la deuda estimada para 2003. El primero de estos dos escenarios responde a la estrategia ya explicada de evaluar la solvencia intertemporal del gobierno en condiciones "normales". El segundo trata de recoger los principales efectos permanentes de la crisis reciente en las finanzas del gobierno. De todos modos, cabe señalar que la relación deuda a producto de 2003 probablemente contenga un componente transitorio asociado con la sobreacción del tipo de cambio que siguió a la devaluación del año pasado. Cabe esperar que en los próximos años este efecto se corrija y la relación deuda a producto resulte algo menor a la utilizada como punto inicial en el escenario 5. El escenario 4 es claramente "optimista", dado que no incorpora el aumento de la deuda que se produjo a lo largo de la crisis y se basa en un tipo de cambio real que probablemente no vuelva a alcanzarse en muchos años y que lleva a una subestimación del peso de la deuda pública. El escenario 5 es probablemente algo "pesimista", porque proyecta la relación deuda a producto del peor momento de la crisis a mediano y largo plazo. La trayectoria más probable se encuentra en el medio entre estas dos. Los resultados de estas simulaciones se presentan en el cuadro 4.

En el escenario 4, la deuda fiscal neta del gobierno central crece en los primeros años de la simulación, pero luego alcanza un máximo en el 2017 y a partir de ese momento se reduce. El déficit global crece ligeramente al inicio de la simulación, pero casi inmediatamente empieza a caer y hacia el 2022 se convierte en un superávit, que sigue aumentando en los años siguientes. En el escenario 5, la deuda del gobierno central crece a lo largo de todo el período de la simulación. A pesar de ello, el déficit global se reduce durante la mayor parte del período, impulsado por la reducción del déficit primario que se asocia a la reforma de la seguridad social. En los últimos años de la simulación, el aumento de la cuenta de intereses que se asocia al crecimiento de la deuda vuelve a impulsar el déficit global al alza.

De acuerdo con estas simulaciones, el gobierno estaba antes de la crisis en un sendero fiscal sostenible (escenario 4). La crisis de los últimos años provocó un aumento de la deuda de tal magnitud que el sendero fiscal se volvió insostenible con los parámetros anteriores, a pesar del fuerte impacto positivo de la reducción de la asistencia financiera requerida por el BPS (escenario 5). Ante la nueva situación, el gobierno realizó un ajuste fiscal, aumentando tasas impositivas y reduciendo gastos. Si bien escapa al alcance del presente trabajo evaluar

si el ajuste reciente es suficiente para devolver la solvencia a largo plazo del gobierno, cabe mencionar que la respuesta depende en buena medida de la mayor o menor permanencia de los cambios realizados. Algunos de los ajustes, incluyendo varios relativos a la contracción de gastos, parecen tener un carácter más bien transitorio. En principio, la solvencia a largo plazo puede lograrse tanto con un ajuste moderado pero permanente, como con un ajuste transitorio, pero entonces más pronunciado y por lo tanto más costoso en lo inmediato.

Conclusiones

Según los resultados de simulación presentados en este documento, la reforma de la seguridad social aprobada en 1995 y los ajustes posteriores de la política de seguridad social provocan un aumento inicial y una disminución posterior de la asistencia financiera requerida por el Banco de Previsión Social. En los primeros años, el déficit de la institución aumenta en algo más de medio punto del PBI, como consecuencia fundamentalmente de la disminución de los aportes retenidos por el BPS. Esta situación se revierte en los años siguientes, cuando la disminución de los egresos empieza a reducir las necesidades de asistencia financiera del BPS. Hacia el final del período de la simulación, se proyecta una asistencia financiera de poco más de medio punto del PBI.

En las simulaciones que se presentan en este trabajo, la mejora en los resultados financieros del BPS a mediano y largo plazo se explica fundamentalmente por la reducción de egresos por pagos a personas que se jubilan sin haber aportado antes. Se ha estimado que, al iniciarse la reforma, los egresos del BPS por este concepto habrían alcanzado una cifra muy significativa, cercana al veinte por ciento de los egresos de la institución. Con las nuevas reglas de juego, se espera que el BPS deje de jubilar personas en base al testimonio de testigos y sólo jubile a aquellos trabajadores que tienen un registro completo de aportes. Esto supone una fuerte reducción de los egresos de la institución.

El aumento inicial de la asistencia financiera para el BPS que se asocia con la reforma provoca un aumento de la deuda del gobierno central. En los años siguientes, la reforma contribuye a reducir la deuda del gobierno, debido a la reducción proyectada en la asistencia al BPS. A partir de la segunda década de este siglo, la deuda del gobierno central resulta inferior a la que se habría producido con la política de seguridad social anterior.

En las condiciones imperantes antes de la crisis que afectó a la economía uruguaya en los últimos años, la reforma de la seguridad social habría colocado al gobierno central en un sendero de solvencia a mediano y largo plazo. La crisis modificó esta situación radicalmente, impulsando la deuda hacia una trayectoria que, con los parámetros fiscales previos, resultaba insostenible. En respuesta a esta nueva realidad, el gobierno uruguayo adoptó una serie de medidas de ajuste fiscal que intentan revertir esta situación.

Los resultados de las simulaciones realizadas en este estudio confirman conclusiones anteriores en el sentido que los efectos de la reforma en las cuentas del BPS dependen crucialmente de los cambios que se produzcan en la evasión (Forteza, 1999a). Sin embargo, conviene tener presente que, por la propia naturaleza del tema, la información disponible sobre evasión es fragmentaria y proviene mayoritariamente de estimaciones indirectas, incluyendo la realizada en el marco del presente estudio.

Se podrían hacer al menos dos extensiones de este trabajo que ayudarían a evaluar mejor la magnitud de la evasión y su posible evolución futura. En primer término, podría mejorarse la estimación de la evasión inicial contando con información de historia laboral. La estimación de los egresos por pagos de jubilaciones a trabajadores que no contribuyeron depende de las historias laborales simuladas de los trabajadores que sí cotizaron. En el marco del presente estudio, no se dispuso de

información estadística sobre tales historias y, en consecuencia, se supusieron historias individuales que generaran resultados agregados consistentes con la información agregada del BPS. El problema es que existen muchas combinaciones distintas de historias individuales que son igualmente consistentes con la información agregada. Es posible incluso que la distinción tajante que se realizó en el modelo entre trabajadores cotizantes y trabajadores que no cotizan y aún así se jubilan no refleje adecuadamente la realidad. Podría ocurrir, por ejemplo, que muchos de los trabajadores que se jubilaron sin haber cumplido con el número de años de servicio requeridos hayan realizado contribuciones durante algunos años. Parece recomendable entonces profundizar en este punto. Como mínimo, en caso de no contar con información estadística de historia laboral, se podría hacer un análisis de sensibilidad de las estimaciones de evasión frente a diversos supuestos sobre las historias individuales.

En segundo término, se podría evaluar la sensibilidad de las proyecciones de egresos del BPS a los supuestos sobre el tratamiento que recibirán los trabajadores evasores después de la reforma. En las simulaciones que se presentan en este documento, se supuso que estas personas siguen sin contribuir después de la reforma, pero pierden el acceso a la jubilación y reciben en cambio una pensión a la vejez. Se entiende que es un supuesto conservador desde el punto de vista fiscal, dado que no se supone que estos trabajadores empiecen a contribuir. Sin embargo, pueden evaluarse otras alternativas, como la posibilidad de que estos trabajadores contribuyan durante 15 años y reciban una pensión por edad avanzada. La prestación es en este caso mayor, pero como contraparte hay 15 años de aportes. También podría evaluarse la sensibilidad de los resultados ante valores diferentes de la pensión a la vejez. Si, como se supone, estos trabajadores son mayoritariamente de bajos ingresos, la pérdida de la jubilación por la mejor fiscalización y su sustitución por una pensión a la vejez puede significar una pérdida importante para estas personas. Esto podría generar una situación social que, en el futuro, hiciera recomendable mejorar las prestaciones asistenciales, ya sea aumentando el monto de la pensión a la vejez o facilitando las condiciones de acceso.

Anexo 1: Comparación con resultados previos

Se encuentran disponibles varias proyecciones de los efectos fiscales de la reforma uruguaya de la seguridad social. Forteza (1999a) presenta un resumen de las mismas y las compara con las estimaciones propias. En este apartado se hace un estudio comparativo de los resultados presentados en este trabajo utilizando el modelo MISS y los obtenidos en las proyecciones de dos de los trabajos más recientes: Forteza (1999a) y Camacho (2001). El objetivo de la comparación es verificar resultados y entender diferencias.

Los supuestos adoptados en los escenarios del MISS que se presentan a los efectos de la comparación fueron elegidos con el fin de hacer comparables los resultados con ambos estudios previos.

Camacho (2001)

Camacho analiza el efecto que tendrá en el largo plazo los cambios establecidos por la ley de reforma de 1995 en la asistencia financiera del gobierno al régimen de reparto contributivo. Los efectos de la reforma son evaluados como la diferencia entre los valores proyectados de las variables en el 2040 bajo las nuevas normas y bajo las normas anteriores. Presenta una desagregación de los resultados en efectos sobre las prestaciones (variables monetarias, número de jubilados) y sobre las contribuciones. Los escenarios MISS para la comparación fueron los escenario 1 o base y el escenario 2 sin reforma. En el cuadro A.1 se resume los resultados de Camacho (2001) y se los compara con la estimación realizada con el modelo MISS.

Cuadro A.1. Comparativo Camacho (2001) y MISS. Prestaciones, Aportes y Déficit IVS contributivo– Años 1995 y 2040

Resultados seleccionados de simulaciones (en porcentaje del PBI)

	Camacho (2001)			Esta estimación		
	Sin reforma	Con reforma	Cambio	Sin reforma	Con reforma	Cambio
Año 1995						
Erogaciones	9,77			10,08		
- Prestaciones IVS	9,17			9,56		
- Gastos de Gestión	0,60			d/ 0,52		
Recursos:	8,05			8,13		
- Aportes IVS	6,77			6,55		
- Impuestos Afectado	1,28			d/ 1,58		
Déficit	1,72			1,94		
Año 2040						
Erogaciones	11,87	6,44	5,43	12,05	6,04	6,01
- Prestaciones IVS	11,27	a/ 5,84	5,43	11,43	c/ 5,73	5,70
- Gastos de Gestión	0,60	0,60	0,00	d/ 0,62	d/ 0,31	0,31
Recursos:	8,05	6,13	1,92	8,21	6,29	1,92
- Aportes IVS	6,77	b/ 4,85	1,92	6,57	4,55	2,02
- Impuestos Afectado	1,28	1,28	0,00	d/ 1,64	d/ 1,74	-0,10
Déficit	3,82	0,31	3,51	3,85	-0,25	4,09

NOTAS:

a/ Calculado a partir de los egresos IVS por jubilaciones y pensiones de sobrevivencia en 1995 y la reducción estimada por Camacho ($11,27 * 0,5183 = 5,84$).

b/ Calculado a partir de los aportes IVS y la reducción estimada por Camacho ($6,77 * 0,7159 = 4,85$).

c/ Se considera en los egresos las prestaciones de pensión vejez a los ex evasores después de la reforma.

d/ La distribución de los Gastos de Gestión e Impuestos Afectados se hizo a prorrata de los egresos por prestaciones de los diferentes programas de seguridad social del BPS.

Se obtiene una caída del déficit en el 2040 de 4,09 por ciento del PBI, superior a la que estima Camacho en algo más de medio punto (0,58 %). Tanto la reducción de aportes como la reducción de egresos por jubilaciones y pensiones de sobrevivencia son algo mayores en esta proyección que en la de Camacho (de 0,1 y 0,3 puntos del PBI respectivamente). El resto de las diferencias corresponden a los gastos de gestión e impuestos afectados. Camacho supone que no cambian con la reforma y en esta estimación se supuso que varían con las prestaciones (los gastos de gestión decrecen con la reforma y el monto de impuestos afectados sube levemente).

Llama más la atención la diferencia que se tiene en la estimación de egresos por jubilaciones y pensiones de sobrevivencia en 1995, dado que se trata de un dato ya conocido y no de una proyección. Se asume que esta diferencia debe poder explicarse en términos de distintos criterios contables o del uso de distintas versiones de las series estadísticas, ya sea del BPS o de la estimación del PBI.

Forteza (1999a)

Forteza (1999a) presenta proyecciones de los efectos fiscales de la reforma basadas en simulaciones de un modelo teórico con fundamentos similares al MISS.¹⁵ Sin embargo este último constituye una extensión de aquel: incorpora cambios en aspectos vinculados a las decisiones de los agentes y se modeliza explícitamente el IVA y la COFIS. Utiliza tres medidas del resultado fiscal: el déficit primario, el déficit global y la deuda neta del gobierno, analizando el cambio de las mismas en los casos con y sin reforma de la seguridad social. A efectos del comparativo con las estimaciones de las simulaciones del MISS se seleccionan los resultados presentados para el déficit primario.

Resultados sin ex evasores

El escenario base en Forteza (1999a) no incluye a los jubilados ex-evasores. Sus proyecciones se refieren exclusivamente a ingresos y egresos del sistema jubilatorio asociado a los cotizantes. Esta es la diferencia fundamental con el escenario base del presente documento. En otros aspectos, los escenarios son muy similares en ambos trabajos. En el cuadro A.2 se presentan algunos resultados de ambas simulaciones para el año 2040. A los efectos de hacer comparables las cifras, las prestaciones IVS de esta simulación en el cuadro A.2 se refieren exclusivamente a los egresos por jubilaciones y pensiones contributivas de cotizantes, excluyendo de los agregados las pasividades de los ex-evasores en el caso de la simulación sin reforma y el valor de las pensiones asistenciales asociadas a los ex-evasores en el sistema reformado.

Cuadro A.2. Comparativo Forteza (1999a) y MISS. Prestaciones, Aportes y Déficit IVS contributivo– Año 2040. *Sin Ex Evasores*.

Resultados seleccionados de simulaciones (en porcentaje del PBI)

	Forteza (1999a)			Esta estimación		
	Sin reforma	Con reforma	Cambio	Sin reforma	Con reforma	Cambio
Prestaciones IVS	7,87	5,76	2,11	8,06	5,59	2,47
Aportes IVS	7,16	5,51	1,65	6,57	4,55	2,02
Déficit	0,71	0,25	0,46	1,49	1,04	0,45

El cambio en el déficit primario en el año 2040 asociado a la reforma respecto al escenario sin reforma prácticamente coincide en ambos estudios en un valor cercano al 0,45 por ciento del PBI. Sin embargo, se presentan discrepancias en los niveles de los déficit con y sin reforma debido fundamentalmente a los valores de los aportes.

Resultados con ex evasores

Para analizar los efectos sobre el déficit de un cambios en el comportamiento evasor inducido por la reforma Forteza (1999a) presenta un escenario en que considera a los ex- evasores. En el escenario sin reforma incrementa los egresos por jubilaciones

¹⁵ Para los detalles de la formalización del modelo ver Forteza (1999b).

y pensiones en 23% y supone en las proyecciones con reforma que los egresos por jubilados ex evasores se reducen en 75 por ciento a partir de las generaciones que se jubilan con posterioridad al año 2005.¹⁶

A efectos de presentar un escenario comparable en el MISS, se consideró el escenario presentado en este trabajo en el que, en las proyecciones sin reforma los egresos por jubilaciones y pensiones incluyen pasividades por causal común de ex evasores y en las simulación con reforma se “transforman” en pensiones por vejez. En el cuadro A.3. se presentan los resultados de ambas proyecciones para el año 2040.

Cuadro A.3. Comparativo Forteza (1999a) y MISS. Prestaciones, Aportes y Déficit IVS contributivo- Año 2040. *Con Ex-Evasores*.
Resultados seleccionados de simulaciones (en porcentaje del PBI)

	Forteza (1999a)			Esta estimación		
	Sin reforma	Con reforma	Cambio	Sin reforma	Con reforma	Cambio
Prestaciones IVS	9,68	6,09	3,59	a/ 11,43	a/ 5,73	5,70
Aportes IVS	7,16	5,51	1,65	6,57	4,55	2,02
Déficit	2,52	0,58	1,94	4,86	1,18	3,68

a/ Se incluye las prestaciones de pensión vejez a los ex evasores (3,37% del PBI en “sin reforma” y de 0,14% en “con reforma”).

Como surge del cuadro, se observa una reducción del déficit primario sensiblemente mayor en la estimación actual. Las diferencias mayores se presentan en las estimaciones de los egresos por jubilaciones y pensiones y como consecuencia de los supuestos adoptados para la inclusión de los ex-evasores. Forteza (1999a) parte de la estimación presentada por Camacho (1997) mientras que las proyecciones que se resumen en este trabajo se basan en una estimación propia. Tanto el monto inicial estimado de los egresos del BPS por pagos a jubilados ex-evasores como el ahorro posterior que significaría su eliminación resultaron superiores en la presente estimación. Corresponde advertir, sin embargo, que las estimaciones sobre egresos por pagos a jubilados ex-evasores son indirectas y, según resultados preliminares de sensibilidad realizadas con MISS, podrían ser muy sensibles a variaciones en los supuestos iniciales de los escenarios.

Anexo 2: Incorporación del Gobierno Central en el MISS

Se describe brevemente las variables y relaciones funcionales que consideran al gobierno en el modelo informático y la forma en que se calibró los valores iniciales de las variables.

Definición del gobierno

En el modelo macroeconómico de simulación, Forteza (2002) define al agente gobierno siguiendo el concepto del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN). En el

¹⁶ Forteza (1999a) toma este supuesto de Camacho (1997) quien estima que la reforma provocará una disminución del 75% de los egresos correspondientes a jubilados ex evasores. La reducción de egresos deriva de suponer que en lugar de obtener una jubilación y pensión por causal común, en el sistema reformado el ex evasor solo obtendría una pensión asistencial después de cumplir los 70 años de edad.

modelo informático se manejó una definición restrictiva de gobierno, considerando sólo las cuentas del Gobierno Central. Esta decisión se justifica en que las necesidades financieras del BPS impacta principalmente en las cuentas del Gobierno Central por los impuestos afectados y la asistencia financiera de Rentas Generales y en menor medida porque no se dispuso de las cuentas de ingresos y egresos de los otros componentes del gobierno.

Componentes del Sector Público Global

1. Sector Público no Financiero
 - 1.1 Gobierno Central (incluye organismos art. 220, los servicios de retiros: Cajas Militar y Policial y Asistencia Financiera al BPS)
 - 1.2 BPS
 - 1.3 Gobiernos Departamentales
 - 1.4 Empresas Publicas
2. Sector Público Financiero

En el SCN el Gobierno General comprende al Gobierno Central, Gobiernos Departamentales y Seguridad Social Pública (1.1 +1.2+ 1.3). Las empresas comerciales e industriales del estado integran el sector productivo. El banco central y la banca oficial integra el sector financiero.

A efectos del modelo informático, se consideró como gobierno al Gobierno Central y separado del BPS.

Ecuaciones del gobierno programadas en el MISS

En el modelo teórico, el déficit global del gobierno depende, entre otras variables, del retorno de los activos netos del gobierno. Dado que la medición de esta variable presenta dificultades, se adoptaron determinados supuestos para simplificar la consideración de esta variable en el MISS.

$$DG(t) = r * BG(t) + IG(t) + CG(t) - \text{Tau}G(t) - \text{Tau} SI(t)$$

$$\text{Tau}G(t) = \text{IVACofis}(t) + \text{TauOtras}(t)$$

Donde:

BG(t) = deuda neta del gobierno

TauG(t) = transferencias netas de las familias y empresas al gobierno

IVACofis(t) = Transferencias de la familias al gobierno por los impuestos IVA y COFIS

TauOtras(t) = Resto de transferencias de familias y empresas al gobierno

DG(t) = déficit global del gobierno

IG(t) = inversión bruta del gobierno

CG(t) = consumo corriente del gobierno

TauSI(t) = transferencias netas de las familias y empresas al pilar de solidaridad intergeneracional de la seguridad social

$$DG(t) = r * BG(t) + IG(t) + CG(t) - \text{Tau}G(t) - \text{Tau} SI(t)$$

Se define el déficit primario como:

$$\text{DPr}(t) = \text{IG}(t) + \text{CG}(t) - \text{TauG}(t) - \text{Tau SI}(t) \quad (1)$$

El déficit global resulta entonces:

$$\text{DG}(t) = r * \text{BG}(t) + \text{DPr}(t) \quad (2)$$

La deuda que pasa al período siguiente es la deuda inicial incrementado por el déficit global del período.

$$\text{BG}(t+1) = \text{BG}(t) + \text{DG}(t) \quad (3)$$

Para considerar las cuentas del gobierno en el MISS se programaron estas tres ecuaciones. Se calibraron en el año 1995 con los datos reales del Gobierno Central. Las variables TauSI(t) (asistencia financiera al BPS del gobierno central) e IVACofis(t) (impuestos al consumo de las familias), es el resultado agregado de las decisiones microeconómicas de las familias. Las proyecciones de las variables TauOtras(t), CG(t) y IG(t) resultan de supuestos simples de evolución: crecen a la tasa del PBI.

Calibración de las variables del Gobierno Central

Se describe en forma somera la forma y las fuentes de datos utilizadas para reproducir los valores de las variables del Gobierno Central para el año inicial del período de simulación.

Los ingresos, egresos y resultado financiero. Para calibrar estas variables en el año 1995 se utilizaron datos del Boletín Estadístico del BCU, Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal de la Contaduría General de la Nación, Anuario Estadístico del INE y Boletín Estadístico del BPS.

Se tuvo que realizar algunos ajustes en los ingresos y egresos a efectos de separar algunas partidas que suponen ingresos del BPS para evitar duplicaciones. Sin embargo para mantener la coherencia con las cifras publicadas, cuando se presentan los agregados en términos de PBI se respetaron los criterios de las estadísticas del BCU.

En los ingresos corrientes del Tesoro Nacional, en la partida 1.1 Dirección General Impositiva, en el cuadro III.2¹⁷ se presenta el total recaudado de todos los impuestos. En particular, toda la recaudación del IVA y COFIS. Se restó el IVA afectado al BPS en 1995 porque no es recurso del Gobierno Central.

En los egresos corrientes del Gobierno Central, en la partida "Retribuciones y Previsión Social" se registra además de las retribuciones líquidas (criterio caja), la asistencia financiera a las Cajas Militar y Policial, la asistencia financiera al BPS, la asistencia financiera por aportes patronales a los Gobiernos Departamentales del interior, las contribuciones a la seguridad social de los funcionarios del Gobierno Central (aportes personales y patronales) y los impuestos afectados al BPS (IVA afectado, Impuesto a la Lotería, etc.). Para reflejar el consumo del gobierno se corrige el valor de 1995 de esta partida, restando los impuestos afectados al BPS y la asistencia financiera al BPS.

¹⁷ Cuadro III.2 Ingresos, Egresos y Financiamiento del Déficit de Caja del Gobierno Central, Boletín Estadístico BCU.

Teniendo en cuenta estas correcciones, se obtuvo los datos para el año base de las cuentas del Gobierno Central:

tauSI(t)	-3.827.825.488
ivacofisGobCentral(t)	7.022.697.841
tauOtras(t)	9.036.323.000
CG(t)	10.335.433.353
IG(t)	2.590.602.000
r*BG(t)	1.677.962.000
Resultado financiero	-2.372.802.000

A efectos de mantener la coherencia de la definición de las variables del modelo MISS y reproducir los datos publicados por el BCU, se calibró las variables TauG(t) y CG(t) neteando los impuestos afectados del BPS, pero para la presentación de los resultados agregados del gobierno se vuelve a sumar los impuestos afectados.

La deuda pública. Para reproducir los valores iniciales de la deuda del Gobierno Central se utilizó información del Boletín Estadístico del BCU¹⁸, cuadros anexos del informe sobre la nueva metodología de determinación de la deuda pública¹⁹ e informes trimestrales de la misma²⁰.

A partir de diciembre de 1999 se dispone de datos de la deuda con la nueva metodología, que entre otros cambios, define la Deuda Fiscal Neta (DFN). Para las simulaciones se usó este nuevo concepto de deuda.

La DFN del Sector Público Global en diciembre de 1999 de acuerdo a la nueva metodología fue de 6.853 millones de dólares y representó el 32,8% del PBI. La deuda del Gobierno Central en ese mismo año fue de 5.181 millones de dólares y representó 24,8% del PBI.

En el MISS se calibró el porcentaje de deuda a PBI de 1999 y se proyectó de acuerdo con la evolución del déficit primario y tasa de interés del modelo.

Para considerar la incidencia del cambio en el nivel de la deuda pública debido a la crisis financiera del 2002 se estimó el porcentaje de deuda a PBI del 2003. La deuda para el año 2003 se calculó a partir de la deuda neta del sector público global en el primer trimestre de 2003 y la proporción de deuda bruta del Gobierno Central respecto a la deuda del Sector Público no Financiero. El monto así estimado fue de 8.320 millones de dólares que representa el 71,7% del PBI²¹.

¹⁸ Cuadros II.25 (ex 19) Endeudamiento Externo del Uruguay y Cuadro II.27 (ex 21) Obligaciones en Moneda Extranjera del Sector Público.

¹⁹ BCU, Departamento de Análisis Fiscal, Noviembre 2001, Endeudamiento Público, Metodología, Versión preliminar.

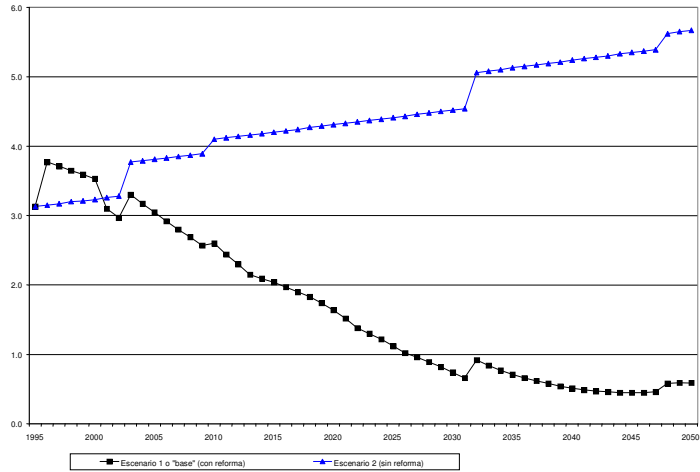
²⁰ BCU, Departamento de Análisis Fiscal, Deuda del Sector Público Global.

²¹ El PBI para el año 2003 fue estimado por el equipo de Coyuntura del Instituto de Economía de la FCEyA.

Bibliografía

- Auerbach, Alan y Laurence Kotlikoff, 1987, **Dynamic Fiscal Policy**, Cambridge University Press, 196p.
- Azariadis, Costas, 1993, **Intertemporal Macroeconomics**, Blackwell, USA.
- Banco Central del Uruguay, Departamento de Análisis Fiscal, 2001, **Endeudamiento Público, Metodología**, Versión preliminar.
- Banco Central del Uruguay, Departamento de Análisis Fiscal, **Deuda del Sector Público Global**, varios números.
- Banco de Previsión Social, Asesoría Económica y Actuarial, **Boletín Estadístico**, varios números.
- Banco de Previsión Social, Asesoría Económica y Actuarial, **Indicadores de la Seguridad Social**, varios números.
- Camacho, Luis, 1997, **Elementos generales del financiamiento del nuevo sistema previsional uruguayo**, BPS, Uruguay.
- Camacho, Luis, 2001, **La reestructuración del primer pilar de protección. Efectos financieros de la contracción del primer pilar del nuevo régimen previsional mixto uruguayo**. BPS, noviembre, Uruguay.
- Durán, Verónica; Gabriela Poplavski y Adriana Vernengo, 2003, **Impacto de la reforma de la seguridad social en la edad de retiro y la evasión**. Trabajo monográfico de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República, Uruguay.
- Fernández, Adrián, 2002, **Sustentabilidad de la deuda pública**. Ponencia presentada en el seminario: Los economistas tienen la palabra, 17 de diciembre.
- Forteza, Alvaro, 1999a, **Los efectos fiscales de la reforma**, en: Forteza (editor), La reforma de la seguridad social en Uruguay: efectos macroeconómicos y mercados de capitales. Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Uruguay.
- Forteza, Alvaro, 1999b, **Un modelo de simulación de la reforma de la seguridad social en Uruguay**, en: Forteza (editor), La reforma de la seguridad social en Uruguay: efectos macroeconómicos y mercados de capitales. Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Uruguay.
- Forteza, Alvaro, 2002, **Un modelo macroeconómico de simulación para el Banco de Previsión Social**. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República, Uruguay.
- Mainzer, Bárbara, 1997, **La situación financiera del BPS antes y después de la reforma: una proyección de largo plazo**. Monografía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República, Uruguay.
- Masoller, Andrés e Isabel Rial, 1997, **Impacto de la reforma previsional sobre el déficit del BPS: proyecciones de mediano y largo plazo**. BCU, Uruguay.
- Michelín, Gustavo, 1995, **Cambio hacia un régimen mixto de seguridad social en el Uruguay**, mimeo, Uruguay.
- Noya, Nelson y Silvia Laens, 2000, **Efectos fiscales de la reforma de la seguridad social en Uruguay**, CEPAL, Chile.

**Gráfico 1. Asistencia Neta al BPS
(en porcentaje del PBI)**



Fuente: Elaborado en base a información del cuadro 1.

NOTA: Series sin ciclo o tendencias. Supuestos del escenario: tasa de interés real 3,8%, tasa de crecimiento del PBI 1,6%, tasa de crecimiento del salario real 1,1%, edades de jubilación en el escenario sin reforma: hombres 64 años y mujeres 59 años, edades de jubilación con reforma: hombres 64 años y mujeres 60 años.

Cuadro 1 Resultados del BPS (en porcentaje del PBI).

Año	Escenario 1 o "base" (con reforma)			Escenario 2 (sin reforma)		
	Asistencia	Erogaciones totales	Recursos propios	Asistencia	Erogaciones totales	Recursos propios
1995	3.1	13.8	10.7	3.1	13.8	10.7
1996	3.8	13.8	10.0	3.2	13.8	10.6
1997	3.7	13.7	10.0	3.2	13.8	10.6
1998	3.7	13.5	9.9	3.2	13.8	10.6
1999	3.6	13.4	9.8	3.2	13.9	10.6
2000	3.5	13.3	9.8	3.2	13.9	10.6
2001	3.1	13.0	9.9	3.3	13.9	10.6
2002	3.0	12.8	9.8	3.3	13.9	10.6
2003	3.3	13.1	9.7	3.8	14.4	10.6
2004	3.2	12.9	9.7	3.8	14.4	10.6
2005	3.1	12.7	9.6	3.8	14.5	10.6
2006	2.9	12.5	9.6	3.8	14.5	10.6
2007	2.8	12.3	9.5	3.9	14.5	10.6
2008	2.7	12.1	9.5	3.9	14.5	10.6
2009	2.6	12.0	9.4	3.9	14.5	10.6
2010	2.6	12.0	9.4	4.1	14.7	10.6
2011	2.4	11.8	9.3	4.1	14.8	10.6
2012	2.3	11.6	9.3	4.1	14.8	10.6
2013	2.2	11.4	9.2	4.2	14.8	10.6
2014	2.1	11.3	9.2	4.2	14.8	10.6
2015	2.0	11.2	9.2	4.2	14.8	10.6
2016	2.0	11.1	9.2	4.2	14.9	10.6
2017	1.9	11.0	9.1	4.2	14.9	10.6
2018	1.8	11.0	9.1	4.3	14.9	10.6
2019	1.7	10.9	9.1	4.3	14.9	10.6
2020	1.6	10.7	9.1	4.3	15.0	10.6
2021	1.5	10.6	9.1	4.3	15.0	10.6
2022	1.4	10.5	9.1	4.4	15.0	10.6
2023	1.3	10.4	9.1	4.4	15.0	10.6
2024	1.2	10.3	9.1	4.4	15.0	10.6
2025	1.1	10.2	9.1	4.4	15.1	10.6
2026	1.0	10.1	9.1	4.4	15.1	10.6
2027	1.0	10.1	9.1	4.5	15.1	10.6
2028	0.9	10.0	9.1	4.5	15.1	10.6
2029	0.8	9.9	9.1	4.5	15.1	10.6
2030	0.7	9.8	9.1	4.5	15.2	10.6
2031	0.7	9.8	9.1	4.5	15.2	10.6
2032	0.9	10.0	9.1	5.1	15.7	10.7
2033	0.8	10.0	9.1	5.1	15.7	10.7
2034	0.8	9.9	9.1	5.1	15.8	10.7
2035	0.7	9.8	9.1	5.1	15.8	10.7
2036	0.7	9.8	9.1	5.2	15.8	10.7
2037	0.6	9.7	9.1	5.2	15.8	10.7
2038	0.6	9.7	9.1	5.2	15.9	10.7
2039	0.5	9.7	9.1	5.2	15.9	10.7
2040	0.5	9.6	9.1	5.2	15.9	10.7
2041	0.5	9.6	9.1	5.3	15.9	10.7
2042	0.5	9.6	9.1	5.3	15.9	10.7
2043	0.5	9.6	9.1	5.3	16.0	10.7
2044	0.5	9.6	9.1	5.3	16.0	10.7
2045	0.5	9.6	9.1	5.4	16.0	10.7
2046	0.5	9.6	9.1	5.4	16.0	10.7
2047	0.5	9.6	9.1	5.4	16.1	10.7
2048	0.6	9.7	9.1	5.6	16.3	10.7
2049	0.6	9.7	9.1	5.7	16.3	10.7
2050	0.6	9.7	9.1	5.7	16.3	10.7

Fuente: Elaborado en base a información del BCU, BPS, INE y resultados de simulación del modelo MISS.

NOTA: Series sin ciclo o tendencias. Supuestos del escenario: tasa de interés real 3,8%, tasa de crecimiento del PBI 1,6%, tasa de crecimiento del salario real 1,1%, edades de jubilación en el escenario sin reforma: hombres 64 años y mujeres 59 años, edades de jubilación con reforma: hombres 64 años y mujeres 60 años.

Cuadro 2 Resultados del BPS (en porcentaje del PBI)

Año	Escenario 3 (Con reforma, sin reducción de prestaciones a jubilados ex-evasores)		
	Asistencia	Erogaciones totales	Recursos propios
1995	3.1	13.8	10.7
1996	3.8	13.8	10.0
1997	3.9	13.8	10.0
1998	4.0	13.9	9.9
1999	4.1	13.9	9.8
2000	4.2	14.0	9.8
2001	4.0	13.8	9.9
2002	4.0	13.8	9.8
2003	4.5	14.3	9.7
2004	4.5	14.2	9.7
2005	4.6	14.2	9.6
2006	4.6	14.2	9.6
2007	4.7	14.2	9.5
2008	4.7	14.2	9.5
2009	4.8	14.2	9.4
2010	5.0	14.3	9.4
2011	5.0	14.3	9.3
2012	5.0	14.3	9.3
2013	5.0	14.2	9.2
2014	5.0	14.2	9.2
2015	5.0	14.2	9.2
2016	5.0	14.1	9.2
2017	4.9	14.1	9.1
2018	4.9	14.0	9.1
2019	4.8	14.0	9.1
2020	4.8	13.9	9.1
2021	4.7	13.8	9.1
2022	4.6	13.7	9.1
2023	4.5	13.6	9.1
2024	4.5	13.6	9.1
2025	4.4	13.5	9.1
2026	4.3	13.4	9.1
2027	4.2	13.3	9.1
2028	4.2	13.3	9.1
2029	4.1	13.2	9.1
2030	4.0	13.1	9.1
2031	4.0	13.1	9.1
2032	4.3	13.4	9.1
2033	4.3	13.4	9.1
2034	4.2	13.3	9.1
2035	4.1	13.3	9.1
2036	4.1	13.2	9.1
2037	4.1	13.2	9.1
2038	4.0	13.1	9.1
2039	4.0	13.1	9.1
2040	4.0	13.1	9.1
2041	4.0	13.1	9.1
2042	4.0	13.1	9.1
2043	3.9	13.1	9.1
2044	3.9	13.1	9.1
2045	4.0	13.1	9.1
2046	4.0	13.1	9.1
2047	4.0	13.1	9.1
2048	4.1	13.3	9.1
2049	4.1	13.3	9.1
2050	4.2	13.3	9.1

Fuente: Elaborado en base a información del BCU, BPS, INE y resultados de simulación del modelo MISS. NOTA: Series sin ciclo o tendenciales. Supuestos del escenario: tasa de interés real 3,8%, tasa de crecimiento del PBI 1,6%, tasa de crecimiento del salario real 1,1%, edades de jubilación en el escenario sin reforma: hombres 64 años y mujeres 59 años, edades de jubilación con reforma: hombres 64 años y mujeres 60 años.

Cuadro 3 Cambios en los resultados del gobierno central debidos a la reforma
 (= Valor de la variable en escenario con reforma (escenario 1) - Valor de la variable en
 escenario sin reforma (escenario 2), en puntos del PBI)

Año	Déficit primario	Deuda	Déficit global
1995	0.0	0.0	0.0
1996	0.6	0.0	0.6
1997	0.5	0.6	0.6
1998	0.5	1.2	0.5
1999	0.4	1.6	0.4
2000	0.3	2.0	0.4
2001	-0.2	2.4	-0.1
2002	-0.3	2.3	-0.2
2003	-0.5	2.0	-0.4
2004	-0.6	1.6	-0.6
2005	-0.8	1.0	-0.7
2006	-0.9	0.3	-0.9
2007	-1.1	-0.6	-1.1
2008	-1.2	-1.6	-1.2
2009	-1.3	-2.8	-1.4
2010	-1.5	-4.2	-1.7
2011	-1.7	-5.8	-1.9
2012	-1.8	-7.6	-2.1
2013	-2.0	-9.5	-2.4
2014	-2.1	-11.7	-2.5
2015	-2.2	-14.0	-2.7
2016	-2.3	-16.5	-2.9
2017	-2.3	-19.0	-3.1
2018	-2.4	-21.7	-3.3
2019	-2.6	-24.6	-3.5
2020	-2.7	-27.7	-3.7
2021	-2.8	-30.9	-4.0
2022	-3.0	-34.3	-4.3
2023	-3.1	-38.0	-4.5
2024	-3.2	-41.8	-4.8
2025	-3.3	-45.8	-5.0
2026	-3.4	-50.1	-5.3
2027	-3.5	-54.5	-5.6
2028	-3.6	-59.1	-5.8
2029	-3.7	-64.0	-6.1
2030	-3.8	-69.0	-6.4
2031	-3.9	-74.2	-6.7
2032	-4.1	-79.6	-7.2
2033	-4.2	-85.4	-7.5
2034	-4.3	-91.4	-7.8
2035	-4.4	-97.7	-8.1
2036	-4.5	-104.1	-8.4
2037	-4.6	-110.8	-8.8
2038	-4.6	-117.7	-9.1
2039	-4.7	-124.8	-9.4
2040	-4.7	-132.1	-9.7
2041	-4.8	-139.6	-10.1
2042	-4.8	-147.3	-10.4
2043	-4.8	-155.2	-10.7
2044	-4.9	-163.4	-11.1
2045	-4.9	-171.7	-11.4
2046	-4.9	-180.2	-11.8
2047	-4.9	-189.0	-12.1
2048	-5.0	-197.9	-12.6
2049	-5.1	-207.2	-12.9
2050	-5.1	-216.6	-13.3

Fuente: Elaborado en base a información del BCU, BPS, INE y resultados de simulación del modelo MISS. NOTA: Series sin ciclo o tendenciales. Supuestos del escenario: tasa de interés real 3,8%, tasa de crecimiento del PBI 1,6%, tasa de crecimiento del salario real 1,1%, edades de jubilación en el escenario sin reforma: hombres 64 años y mujeres 59 años, edades de jubilación con reforma: hombres 64 años y mujeres 60 años.

Cuadro 4 Resultados del gobierno central (en porcentaje del PBI).

Año	Escenario 4 = Escenario "base" y deuda inicial fijada en 1999			Escenario 5= Escenario "base" y deuda inicial fijada en 2003		
	Déficit primario	Deuda	Déficit global	Déficit primario	Deuda	Déficit global
1999	0.5	24.8	1.4			
2000	0.7	25.7	1.7			
2001	0.3	27.0	1.3			
2002	0.2	27.8	1.3			
2003	0.5	28.6	1.6	0,5	71,7	3,2
2004	0.4	29.7	1.5	0,4	73,8	3,2
2005	0.3	30.7	1.4	0,3	75,8	3,1
2006	0.1	31.6	1.3	0,1	77,7	3,1
2007	0.0	32.4	1.3	0,0	79,5	3,1
2008	-0.1	33.1	1.2	-0,1	81,2	3,0
2009	-0.2	33.7	1.1	-0,2	82,9	3,0
2010	-0.2	34.3	1.1	-0,2	84,5	3,0
2011	-0.3	34.8	1.0	-0,3	86,2	2,9
2012	-0.5	35.2	0.9	-0,5	87,7	2,9
2013	-0.6	35.6	0.7	-0,6	89,1	2,8
2014	-0.7	35.7	0.7	-0,7	90,4	2,8
2015	-0.7	35.8	0.6	-0,7	91,7	2,8
2016	-0.8	35.9	0.6	-0,8	93,0	2,7
2017	-0.9	35.9	0.5	-0,9	94,2	2,7
2018	-0.9	35.9	0.4	-0,9	95,4	2,7
2019	-1.0	35.8	0.3	-1,0	96,5	2,6
2020	-1.1	35.6	0.2	-1,1	97,6	2,6
2021	-1.2	35.3	0.1	-1,2	98,6	2,5
2022	-1.4	34.8	-0.1	-1,4	99,5	2,4
2023	-1.5	34.3	-0.1	-1,5	100,3	2,4
2024	-1.5	33.6	-0.3	-1,5	101,1	2,3
2025	-1.6	32.9	-0.4	-1,6	101,8	2,2
2026	-1.7	32.0	-0.5	-1,7	102,3	2,2
2027	-1.8	31.0	-0.6	-1,8	102,9	2,1
2028	-1.9	30.0	-0.7	-1,9	103,3	2,1
2029	-1.9	28.9	-0.8	-1,9	103,7	2,0
2030	-2.0	27.6	-1.0	-2,0	104,1	1,9
2031	-2.1	26.3	-1.1	-2,1	104,3	1,9
2032	-1.9	24.8	-0.9	-1,9	104,5	2,1
2033	-1.9	23.6	-1.0	-1,9	105,0	2,0
2034	-2.0	22.2	-1.2	-2,0	105,3	2,0
2035	-2.1	20.8	-1.3	-2,1	105,6	2,0
2036	-2.1	19.2	-1.4	-2,1	105,9	1,9
2037	-2.2	17.6	-1.5	-2,2	106,1	1,9
2038	-2.2	15.9	-1.6	-2,2	106,3	1,8
2039	-2.2	14.1	-1.7	-2,2	106,4	1,8
2040	-2.3	12.2	-1.8	-2,3	106,5	1,8
2041	-2.3	10.3	-1.9	-2,3	106,6	1,8
2042	-2.3	8.3	-2.0	-2,3	106,6	1,8
2043	-2.3	6.2	-2.1	-2,3	106,7	1,7
2044	-2.3	4.0	-2.2	-2,3	106,7	1,7
2045	-2.3	1.9	-2.2	-2,3	106,7	1,7
2046	-2.3	-0.4	-2.3	-2,3	106,8	1,7
2047	-2.3	-2.7	-2.4	-2,3	106,8	1,7
2048	-2.2	-5.0	-2.4	-2,2	106,8	1,8
2049	-2.2	-7.3	-2.5	-2,2	107,0	1,9
2050	-2.2	-9.7	-2.6	-2,2	107,1	1,9

Fuente: Elaborado en base a información del BCU, BPS, INE y resultados de simulación del modelo MISS.

NOTA: Series sin ciclo o tendenciales. Supuestos del escenario: tasa de interés real 3,8%, tasa de crecimiento del PBI 1,6%, tasa de crecimiento del salario real 1,1%, edades de jubilación en el escenario sin reforma: hombres 64 años y mujeres 59 años, edades de jubilación con reforma: hombres 64 años y mujeres 60 años.

ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DE LOS HOGARES DE TRABAJADORES EVASORES AL B.P.S. Y SUS INTEGRANTES

INTRODUCCIÓN

La delimitación del sector informal, es una tarea compleja dado que se trata de un fenómeno que se expresa en muy diversas esferas de la vida social, tales como la organización del trabajo, la producción, los intercambios económicos, el consumo, la estratificación social, el orden institucional, las políticas estatales, etc. Las investigaciones que se han realizado sobre el tema han utilizado (a modo de resumen) cinco clases de procedimientos de medición: a) centrado en el empleo, b) centrado en la cobertura legal, c) centrado en los presupuestos familiares, d) centrado en la demanda de dinero para transacciones y e) centrado en el uso de insumos²².

A los efectos de observar, describir y comparar el comportamiento de los hogares del sector informal, se optó por realizar una delimitación del mismo centrada en la cobertura legal. Es así que, se considera trabajador formal el sujeto que en su desempeño laboral cumple con la totalidad de las reglamentaciones o con aquellas que se consideran las principales o las pertinentes. A este sector le llamaremos cotizante en contraposición a los informales o evasores. Para nuestro estudio se considera evasor, aquel trabajador activo que no realiza los aportes correspondientes al B.P.S.

En esta oportunidad, la población objeto de estudio será los hogares en los que algún integrante es evasor en por lo menos un puesto de trabajo declarado, le llamaremos "Hogares con integrantes evasores". Estudiaremos las características de estos hogares y en la medida de lo posible las relacionaremos con las de los hogares en general o población testigo.

La metodología utilizada para extraer los hogares evasores, consistió en tomar como fuente los micro datos de la Encuesta Continua de Hogares de 2001. Se consideró la población ocupada en actividades comprendidas por el BPS y de ésta se delimitó la población que no estaba contribuyendo en base a un conjunto de indicadores y controles cruzados.

Se estudiaron las variables que hacen referencia al **hogar en su conjunto**, como por ejemplo la tenencia de la vivienda, el tipo de vivienda, elementos de confort, composición de los integrantes por sexo, composición por edades. A estos efectos se delimitaron tres grupos: el hogar cuya jefatura es la evasora, el hogar con algún integrante evasor y los hogares en general.

Por otro lado, dentro de estos hogares se consideró como un sub universo a **la jefatura del hogar**. Para estos efectos se consideró la variable de la Encuesta de Hogares que pregunta por la "relación de parentesco" y se estudiaron características relativas a sexo, estado conyugal, edad, estudios realizados. Se comparó la jefatura del hogar evasor con la jefatura del hogar en general.

²² De Augusto Longhi, Delimitación y medida del Sector Informal. Antecedentes y fundamentos de opción metodológica. Serie documentos de trabajo No.40. Universidad de la República. Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Sociología.

CARACTERÍSTICAS DE LOS HOGARES

	HOGARES SEGÚN TENENCIA DE LA VIVIENDA		
	Con Jefatura evasora	Con integrantes evasores	Hogares en general
TOTAL	100,0 %	100,0 %	100,0 %
Propiet.y la pagó	47,5 %	52,1 %	57,6 %
Propiet.y la está pagando	11,0 %	10,4 %	11,6 %
Arrendatario	18,7	17,5 %	16,4 %
Ocupante con permiso	20,6 %	18,1 %	13,5 %
Ocupante sin permiso	2,3 %	1,9 %	1,0 %

Fuente: elaborado en base a microdatos de la Encuesta Continua de Hogares 2001

En cuanto a la relación jurídica que detentan los integrantes de los hogares con respecto a la vivienda que ocupan vemos que aquellos que son propietarios de la misma, (ya sea que la hayan pago o que aún la estén pagando), en los hogares en general representan un porcentaje del 69,2 %.

Esta relación desciende al 62,5 % cuando se trata de hogares con integrantes evasores y desciende aún más cuando es la jefatura del hogar la evasora (58,5 %). En contraposición en los hogares con integrantes evasores o con jefatura evasora aumentan los arrendatarios y en forma más marcada los ocupantes con permiso .

	HOGARES SEGÚN TIPO DE VIVIENDA		
	Con Jefatura evasora	Con integrantes evasores	Hogares en general
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%
Casa o apartamento	96,8%	97,3%	97,8%
Cuarto en casa o apto.	3,2%	2,7%	2,1%

Fuente: elaborado en base a microdatos de la Encuesta Continua de Hogares 2001

Según el tipo de vivienda que ocupe el hogar (casa o apartamento o un cuarto en casa o apartamento), vemos que para la modalidad cuarto en casa o apartamento, los porcentajes se incrementan en casi un punto cuando el jefe del hogar es el evasor (3,2%).

	HOGARES SEGÚN ELEMENTOS DE CONFORT		
	Con Jefatura evasora	Con integrantes evasores	Hogares en general
Calefón o calentador	80,5 %	82,4 %	87,8 %
Refrigerador	93,9 %	95,2 %	96,8 %
Televisor color	89,2 %	91,3 %	93,0 %
Teléfono	62,1 %	64,8 %	73,4 %
Videocasete	31,4 %	31,4 %	36,4 %
Lavarropa	54,0 %	57,1 %	60,1 %
Conex.a TV p/abonados	39,8 %	42,9 %	48,6 %
Horno microondas	23,1 %	24,0 %	30,8 %
Microcomputadora	13,1 %	13,6 %	17,4 %
Conexión a internet	8,7 %	9,3 %	13,0 %
Automóvil	24,6 %	25,2 %	29,9 %
Lavavajilla	3,0 %	3,0 %	4,8 %

Fuente: elaborado en base a microdatos de la Encuesta Continua de Hogares 2001

En cuanto a los elementos de confort, vemos que la totalidad de artículos o servicios de esta índole tienden a disminuir en la medida en que se pasa de hogares en general a hogares con jefatura evasora. El servicio que más disminuye es el teléfono. El mismo desciende desde el 73,4, % en la totalidad de los hogares, al 64,8 % en los hogares con algún integrante evasor, hasta el 62,1 % en los hogares con jefatura evasora. A este le sigue la conexión a T.V. para abonados y el horno microondas.

El comportamiento de este cuadro al igual que los dos analizados más arriba (Tenencia de la vivienda y Tipo de Vivienda) nos muestra como la calidad de vida de los hogares evasores disminuyen con respecto a los hogares en general y cómo esto se acentúa cuando el evasor es el jefe/a del hogar.

	HOGARES SEGÚN EDADES DE SUS INTEGRANTES		
	Con Jefatura evasora	Con integrantes evasores	Hogares en general
Menores de 14 años	27,8 %	24,4 %	21,4 %
Mayores de 60 años	7,6 %	8,8 %	18,8 %

Fuente: elaborado en base a microdatos de la Encuesta Continua de Hogares 2001

En cuanto a la edad de los integrantes de las familias en general, vemos que hay un 21,5 % de menores de 14 años. Cuando se trata de hogares con integrantes evasores, el porcentaje aumenta al 24,4 % y cuando se trata de hogares cuya jefatura es la evasora, la relación llega al 27,8 %. Si observamos las edades de más de 60 años, en los hogares en general existe un porcentaje del 18,8 %; el cual disminuye al 8,8 % en hogares con integrantes evasores y desciende algo más en los hogares con jefatura evasora (7,6 %).

RELACION DE PARENTESCO CON EL JEFE DE HOGAR		
	Hogares con integrantes evasores	Hogares en general
TOTAL	100,0%	100,0%
Jefe/a	47,1%	31,8%
Esposo/a o compañero/a	20,9%	19,9%
Hijo de ambos	12,2%	25,8%
Hijo del jefe	10,0%	9,3%
Hijo del cónyuge	1,4%	2,1%
Yerno o nuera	2,1%	1,2%
Nieto/a	1,7%	4,8%
Padres o suegros	0,7%	1,7%
Otros parientes	2,5%	2,5%
Serv.doméstico o familiar de éste	0,5%	0,2%
No parientes	0,9%	0,8%

Fuente: elaborado en base a microdatos de la Encuesta Continua de Hogares 2001

Acá vemos que el jefe del hogar representa casi el 32% en los hogares en general, en tanto que la jefatura en los hogares con algún integrante evasor, se eleva al 47,1%. La relación de parentesco se modifica principalmente en cuanto a los hijos.

En los hogares en general hay un 37,2 % de hijos y en los hogares con integrantes evasores este porcentaje se reduce al 23,6 %.

Mientras que en los hogares en general hay un 25,8 % de hijos de ambos, en los hogares con integrantes evasores, un 12,2% son hijos de ambos y un 10 % son hijos sólo del jefe.

Las características de los hogares varían según sean sus integrantes evasores o no lo sean. Si quienes usufructúan la vivienda son evasores o jefes evasores, la calidad de propietario se modifica dando paso a las tenencias como arrendatario u ocupantes.

También se modifica el tipo de vivienda, observándose más hogares que habitan en un cuarto de casa o apartamento.

Los elementos de confort también se reducen a medida que los integrantes del hogar son evasores o jefes evasores.

CARACTERÍSTICAS DEL JEFE DEL HOGAR

Veremos las características del jefe del hogar evasor, comparándola con la jefatura de los hogares en general. Para estos efectos nuestro sub universo de estudio serán los jefes evasores (el 47,1 % del cuadro anterior) y los jefes en general (el 31,8 % del mismo cuadro).

JEFATURA DEL HOGAR POR SEXO		
	Jefes evasores	Jefes en general
Hombres	74,4%	67,9%
Mujeres	25,6%	32,1%
Total	100,0%	100,0%

Fuente: elaborado en base a microdatos de la Encuesta Continua de Hogares 2001

En cuanto a la distribución por género de los jefes de hogar, vemos que los hombres representan un mayor porcentaje en ambos casos. Además este porcentaje se acentúa para los hogares con jefatura evasora (74,4 %).

JEFATURA DEL HOGAR SEGÚN ESTADO CONYUGAL		
	Jefes evasores	Jefes en general
Casado	51,3%	52,8%
Unión libre	17,5%	10,5%
Divorciado	8,4%	7,1%
Separado	7,2%	4,7%
Viudo	6,1%	16,3%
Soltero	9,4%	8,6%
Total	100,0%	100,0%

Fuente: elaborado en base a microdatos de la Encuesta Continua de Hogares 2001

Con respecto al estado conyugal, vemos que la unión libre aumenta considerablemente en los hogares con jefe evasor (17,5 %), también aumenta la modalidad de separado (7,2 %) y en grado menor los solteros y divorciados. En contraposición, en los hogares con jefe evasor, disminuyen los casados y los viudos.

JEFATURA DEL HOGAR SEGÚN EDAD			
	Jefes evasores	Jefes activos	Jefes en general
menores de 20	0,3%	0,2%	0,1%
de 20 a 29	10,8%	10,5%	7,2%
de 30 a 39	21,2%	22,4%	14,9%
de 40 a 49	26,6%	28,7%	19,4%
de 50 a 59	23,9%	24,7%	18,7%
de 60 a 69	13,5%	11,2%	18,2%
de 70 a 79	3,4%	0,2%	14,9%
más de 80	0,4%	2,2%	6,6%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: elaborado en base a microdatos de la Encuesta Continua de Hogares 2001

En la distribución por edades se presentan los jefes evasores, los jefes activos, es decir aquellos que corresponden a la población económicamente activa, y los jefes en general.

En las dos primeras categorías, por ser jefes en edad de trabajar, la distribución por edades se concentra entre los 30 y los 59 años. Dentro de estas edades los porcentajes oscilan entre el 21,2 % y el 26,6 % para los jefes evasores y entre 22,4 % y 28,7 % para los jefes activos. Es decir que los jefes evasores presentan un porcentaje algo menor que los jefes activos en estas edades mientras que para los tramos más jóvenes de hasta 29 años y los tramos de más edad, los jefes evasores presentan un porcentaje algo mayor (11,1 % frente a 10,7 % y 17,3 % frente a 13,6 % jefes evasores y activos respectivamente).

Los jefes de hogar en general presentan una distribución más homogénea aumentando la proporción en las edades más avanzadas con respecto a las otras dos categorías.

Para estudiar la educación formal recibida por el jefe del hogar, presentamos el cuadro de arriba en el cual se agrupa en cada nivel educativo todas aquellas personas que hallan cursado al menos un año completo de cada nivel. En el anexo se detalla la distribución por año terminado de cada nivel.

JEFATURA DEL HOGAR SEGÚN NIVEL EDUCATIVO		
	Jefes evasores	Jefes en general
sin educación formal	0,8%	2,3%
Primaria	46,0%	44,9%
Secundaria	31,4%	29,3%
E. Técnica	14,6%	10,9%
Magisterio o Profesorado	0,8%	2,3%
Universidad	6,5%	10,4%
Total	100,0%	100,0%

Fuente: elaborado en base a microdatos de la Encuesta Continua de Hogares 2001

En educación técnica la diferencia se hace aún mayor con un 14,6 % para jefes evasores y 10,9 % para jefes en general.

Por el contrario en el caso de magisterio o profesorado se registra mayor proporción para las jefaturas en general (2,3 %). También sucede lo mismo para el caso del nivel universitario, con un 10,4% para los jefes de hogares en general y un 6,5% para los jefes de hogares evasores.

Las principales características del jefe del hogar evasor se resumen en la existencia de un mayor porcentaje de hombres. En cuanto al estado conyugal hay menos jefes casados y aumentan las jefaturas con otras formas de convivencia, algunas de ellas menos estables (7,2 % de separados). Las edades de los jefes evasores comparadas con los jefes activos, presentan un incremento en los tramos de 60 a 80 años. El nivel educativo del jefe evasor presenta un mayor porcentaje en los que han cursado primaria, secundaria y enseñanza

técnica, y se reduce el porcentaje para los que han cursado magisterio, profesorado o universidad.

CONCLUSIONES

La finalidad del presente estudio ha sido obtener elementos que nos aproximen a conocer las características de los hogares del sector informal. Para estos efectos se optó por considerar informal aquellos hogares en que algún integrante era evasor en algún puesto de trabajo, es decir que no efectúa el correspondiente aporte al BPS.

De este universo de análisis se observaron características propias del hogar: la tenencia de la vivienda, tipo de vivienda, elementos de confort y composición de los integrantes del hogar por sexo, por edad y relación de parentesco. También se estudió el sub universo compuesto por las jefaturas de los hogares, observando las variables sexo, estado conyugal, edad, estudios.

Los resultados nos muestran que:

- La tenencia de la vivienda, varía según sus ocupantes sean evasores o no. Y también varía según qué posición tenga el evasor dentro del hogar. En los hogares en general existe un mayor porcentaje de propietarios, que en los hogares con integrantes evasores y esta diferencia se hace mayor con respecto a los hogares con jefes evasores. En contraposición los arrendatarios y los ocupantes con y sin permiso, aumentan si en sus integrantes hay algún evasor y en forma más marcada si el evasor es el jefe del hogar.
- El tipo de vivienda (casa o apartamento, o cuarto en casa o apartamento), es una característica que nos remite a cierto grado de hacinamiento y al igual que en la variable anterior, vemos que la proporción de los que viven en cuarto de casa o apartamento es mayor según los integrantes sean evasores o jefes evasores.
- Con los elementos de confort, sucede algo similar. Cuando el evasor es el jefe del hogar, el nivel de confort disminuye. También hay menos presencia de elementos de comunicación e información (teléfono, internet, televisión).
- Los menores de 14 años, aumentan a medida que el evasor se convierte en jefe de hogar en tanto que los mayores de 60 años presentan una menor proporción en los hogares evasores. Es decir que los integrantes del hogar evasor son más jóvenes que el hogar promedio general.
- La relación de parentesco al interior de los hogares se distribuye con un mayor porcentaje de jefes de familia (47,1 %) y un menor porcentaje de hijos (23,6 %), en los hogares con integrantes evasores. Dentro de estos hijos, disminuye considerablemente la proporción de hijos de ambos cónyuges con respecto a los hogares en general.

Al interior del sub universo constituido por las jefaturas de hogar, vemos que: hay más hombres en las jefaturas evasoras (74,4 %) que en los jefes en general (67,9 %).

Con respecto al estado conyugal de los jefes evasores, los casados disminuyen levemente con respecto a los jefes en general. En contraposición aumentan las uniones libres y en menor medida los divorciados, los separados y solteros.

Si se considera la edad, los jefes evasores difieren de los jefes activos principalmente en las edades extremas: hay una mayor proporción de jefes evasores jóvenes; menores de 29 años y de edad avanzada.

El nivel educativo de los jefes evasores presenta una proporción más elevada en primaria, secundaria y enseñanza técnica con respecto a las jefaturas en general, mientras que en magisterio o profesorado y universidad la proporción disminuye.

ANEXO

JEFATURA DEL HOGAR SEGÚN NIVEL EDUCATIVO		
	Jefes evasores	Jefes en general
sin educación formal	0,8 %	2,3 %
Primaria		
1er.año	0,9 %	1,2 %
2do.año	1,9 %	2,5 %
3er.año	4,9 %	5,7 %
4to.año	4,7 %	4,6 %
5to.año	3,9 %	3,4 %
6to.año	29,7 %	27,5 %
Total	46,0 %	44,9 %
Secundaria		
1er.año	2,8 %	2,0 %
2do.año	6,0 %	4,6 %
3er.año	7,9 %	6,4 %
4to.año	6,6 %	7,2 %
5to.año	2,3 %	2,0 %
6to.año	5,8 %	7,1 %
Total	31,4 %	29,3 %
E. Técnica		
1er.año	1,8 %	1,2 %
2do.año	4,1 %	2,8 %
3er.año	4,7 %	3,8 %
4to.año	2,9 %	2,1 %
5to.año	0,6 %	0,5 %
6to.año	0,6 %	0,4 %
Total	14,6 %	10,9 %
Magisterio o Profesorado		
1er.año	0,1 %	0,1 %
2do.año	0,1 %	0,2 %
3er.año	0,2 %	0,4 %
4to.año	0,5 %	1,6 %
5to.año	0,0 %	0,0 %
Total	0,8 %	2,3 %
Universidad		
1er.año	0,5 %	0,9 %
2do.año	0,8 %	1,5 %
3er.año	1,4 %	1,6 %
4to.año	1,3 %	1,8 %
5to.año	1,1 %	2,0 %
6to.año	0,8 %	1,8 %
7to.año	0,2 %	0,2 %
8to.año	0,2 %	0,6 %
9no.año	0,0 %	0,0 %
Total	6,5 %	10,4 %
Total general	100,0 %	100,0 %

NIVEL DE LOS INDICADORES DEL SISTEMA DE AFILIACION-DISTRIBUCION

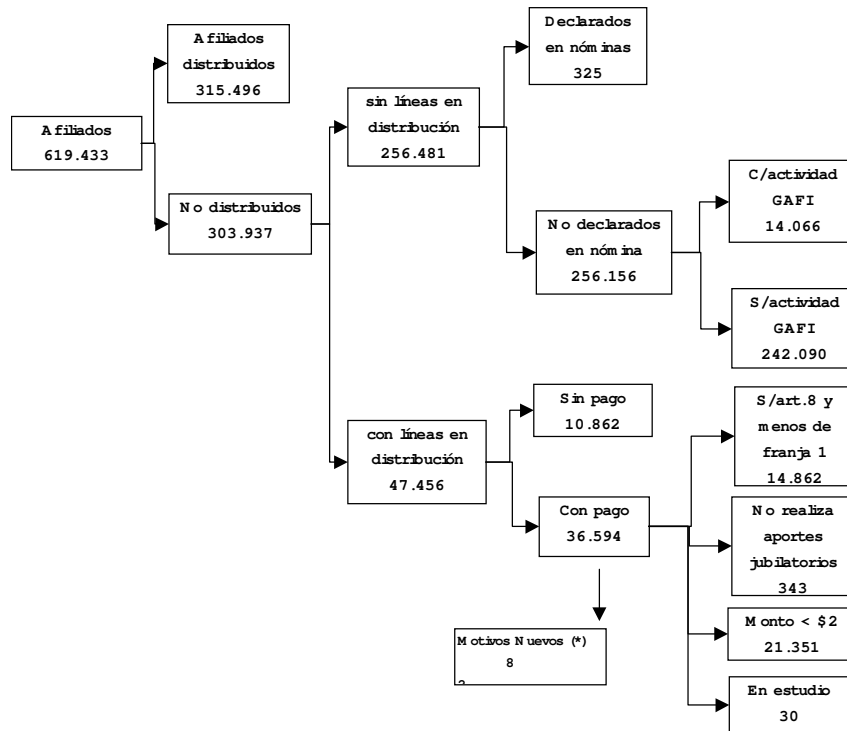
PARA AFILIADOS A LAS AFAP

Retribuciones de Nov./02 con aportes asociados distribuibles a las AFAP a partir de Ene/03

A NOVIEMBRE 2002

De acuerdo con el informe recibido de ATYR sobre "Afiliados Afap vs Distribuciones Efectivas" para el mes de cargo Noviembre/2002, la situación de los afiliados sería:

ESQUEMA DE SITUACIONES DE AFILIADOS



(*) Corresponde a transferencias filtradas, transferencias generadas pero aun no enviadas y haberes generados pero aun no transferidos

A partir de estos datos se confeccionaron los indicadores de comportamiento para el mes de cargo noviembre/2002 y se efectuó el estudio de evolución de los mismos.

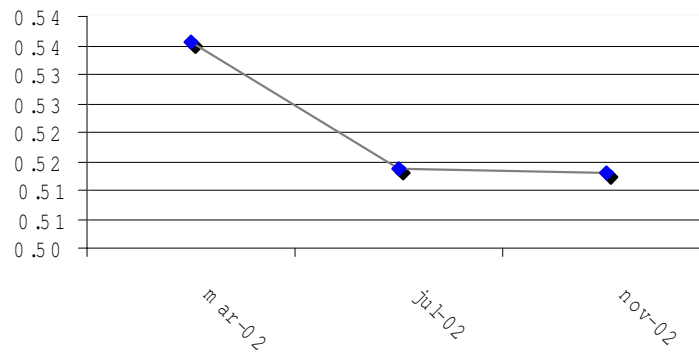
Resultado y evolución de los indicadores de comportamiento

(*) Corresponde a la variación del período noviembre/02 con respecto a julio/02

(**) Corresponde a la variación acumulada del período noviembre/02 con respecto a marzo/02

	Mes de Cargo			Variaciones	
	03/02	07/02	11/02	Período (*)	Acum. (**)
I ₁ -A filiados Con Distribución / A filiados Totales a AFAP : Máximo	0.5355	0.5138	0.5129	-0.16%	-4.21%
Mínimo	0.5325	0.5109	0.5111	0.03%	-4.02%
I ₁₁ -A filiados Con Distribución y con líneas y pagos / A filiados Totales a AFAP: Máximo	0.5912	0.5741	0.5724	-0.29%	-3.17%
Mínimo	0.5879	0.5709	0.5704	-0.10%	-2.98%
I ₂ -A filiados Con Distribución / Activos Registrados en B.P.S .	0.7669	0.8123	0.8361	2.93%	9.02%
I ₂₁ -A filiados Con Distribución y con líneas y pagos / Activos Registrados en B.P.S .	0.8467	0.9077	0.9331	2.80%	10.21%
I ₃ -A filiados Con Distribución/Activos Incluidos en Nóminas	0.8669	0.8456	0.8685	2.70%	0.18%
I ₃₁ -A filiados Con Distribución y con líneas y pagos / Activos Incluidos en Nómina	0.9571	0.9449	0.9692	2.57%	1.27%
I ₄ -A filiados con Distribución/Activos con Cotización	0.9054	0.8949	0.8961	0.14%	-1.03%
I ₅ -A filiados con Distribución / Activos con Aportes Distribuíbles	0.9980	0.9986	0.9989	0.02%	0.08%

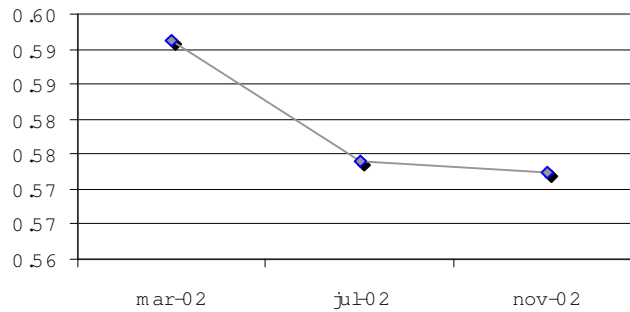
- I1-Afiliados con distribución / Afiliados Totales a las AFAP**



En el mes de cargo nov/02 existe una variación negativa del indicador, tanto respecto al período anterior como en el acumulado, del orden del -0.16% y del -4.21% respectivamente. La baja del período acumulado es prácticamente la misma tanto en la definición del máximo como del mínimo del indicador; mientras que en la definición de mínima del indicador existe una variación positiva que se encuentra en el entorno del 0.03%.

Este comportamiento se debe a que si bien los afiliados con distribución aumentan un 0.96% en el período estudiado y disminuyen un -2.02% en el período acumulado, los afiliados totales a las AFAP aumentan un 1.12% en el período nov/02 respecto a jul/02 y un 2.29% en el período acumulado nov/02 respecto a marzo/02.

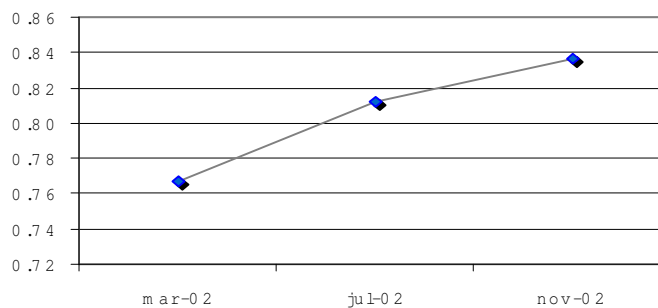
• **I11-Afiliados Con Distribución y con líneas y pagos / Afiliados Totales a AFAP**



Al ser este indicador un derivado del anterior, su comportamiento es similar. En el mes de cargo nov/02 existe una variación negativa del indicador, respecto al período anterior, del orden del -0.29% y del -3% en el período acumulado. Este comportamiento se observa tanto en la definición del máximo como del mínimo del indicador.

Este comportamiento se debe a que si bien los afiliados con distribución y línea de pago aumentan un 0.83% en el período estudiado y disminuyen un -0.95% en el período acumulado, los afiliados totales a las AFAP aumentan, como ya vimos, en ambos períodos.

I2-Afiliados Con Distribución / Activos Registrados en BPS



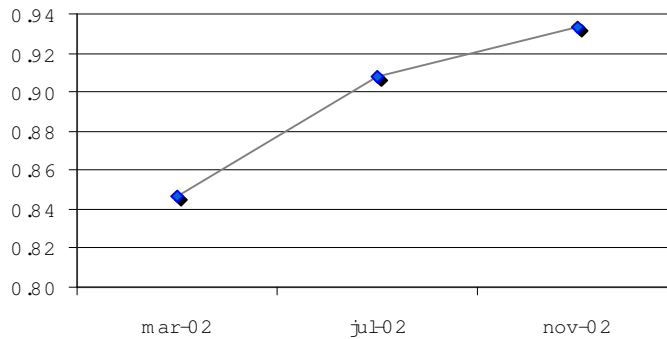
El total de personas afiliadas a las AFAP que figuran con actividad abierta en el BPS que tuvo distribución de aportes en el mes de cargo nov/02 ha aumentado un 2.9% en relación con las existentes en julio/02 y un 9.02% si las comparamos con el mes de cargo marzo/02.

La explicación del aumento del indicador se debe al comportamiento de los componentes del mismo.

Al analizar el período nov/02 respecto a julio/02 el ascenso del indicador se debe a que por un lado los afiliados con distribución tienen una variación positiva en el entorno del 1% y por otro los activos registrados en el BPS tienen una variación negativa en el entorno del -2%.

En el período acumulado (nov/02-marzo/02) ambos componentes del indicador han sufrido una baja, los activos registrados en BPS han decrecido en el entorno del -10%, lo que hace que el denominador del indicador baje más rápidamente que el numerador (que lo ha hecho en el entorno del -2%).

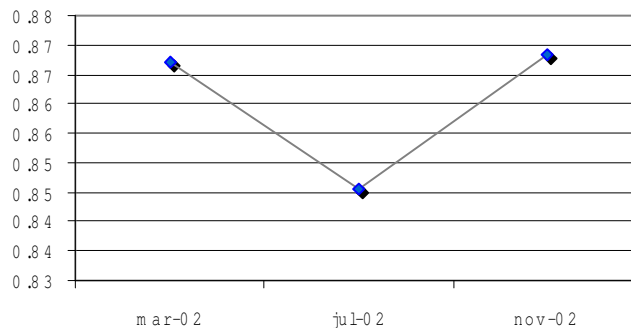
I21-Afiliados Con Distribución y con líneas y pagos / Activos Registrados en BPS



Al ser este indicador un derivado del anterior se comporta de forma similar.

Existe una suba del indicador con respecto al período anterior del 2.8% y del 10.21% con respecto al período acumulado nov/02 – mar/02.

I3-Afiliados Con Distribución/Activos Incluidos en Nóminas

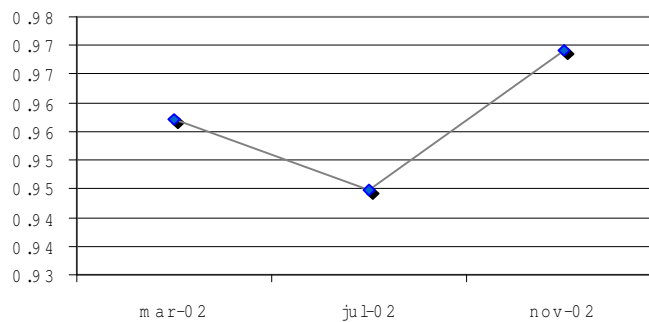


El indicador ha tenido una variación positiva del 2.7% en el período nov/02 respecto a julio/02 y un leve ascenso que no alcanza al 1% en el período acumulado nov/02 respecto a marzo/02.

En el período nov/02-julio /02, el numerador (afiliados con distribución) aumentó un 0.96% y el denominador (activos incluidos en nóminas) decreció un -1.7%. Al considerar el período acumulado nov/02-marzo/01, tanto el numerador como el denominador tuvieron un decrecimiento en el entorno del -2%..

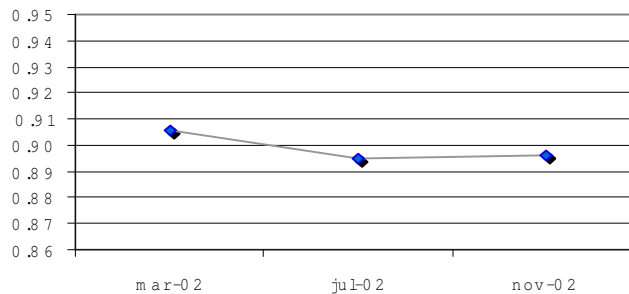
El comportamiento de los componentes del indicador en ambos períodos estudiados se ve reflejado en el crecimiento del indicador en ambos períodos.

I31-Afiliados Con Distribución y con líneas y pagos / Activos Incluidos en Nómina



Al ser este indicador un derivado del anterior, su comportamiento es similar. Sin embargo tiene una mayor variación positiva en el período acumulado del orden del 1.27% debido al comportamiento que ya explicamos de los afiliados con distribución y líneas de pago en los períodos considerados.

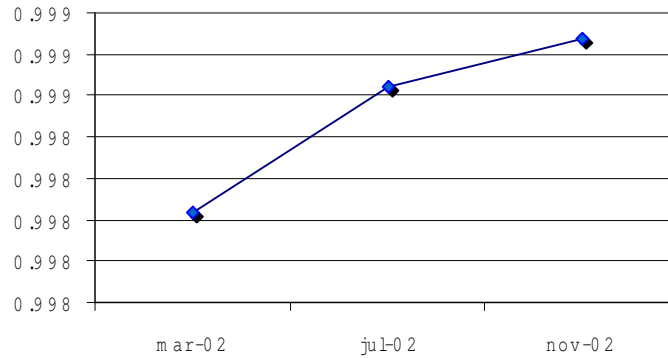
I4 - Afiliados con Distribución/Activos con Cotización



El porcentaje de distribución de aportes por parte del BPS de los afiliados a las AFAP por los cuales existieron aportes jubilatorios ha crecido un 0.14% en el período nov/02-julio/02 y disminuido un -1.03% en el período nov/02-mar/02.

En el período nov/02- julio/02, tanto numerador como denominador han tenido un crecimiento en un entorno del 1%. En cambio en el período acumulado ambos componentes del indicador han decrecido un -2.02% y un -1% respectivamente.

15 - Afiliados con Distribución / Activos con Aportes Distribuibles



El porcentaje de afiliados que tuvieron aportes jubilatorios para el régimen de ahorro, a los cuales se les efectuó la distribución ha crecido un 0.02% en el período nov/02 respecto a julio/02 y un 0.08% con respecto a marzo/02.

El leve crecimiento de ambos períodos estudiados, se debe a que tanto los afiliados con distribución como los activos con aportes distribuibles, han tenido una variación positiva en el entorno del 1% en el período nov/02 respecto a julio/02, y en el período acumulado han decrecido ambos en un entorno del -2%.

ANEXO: Descripción de los indicadores

I₁-Afiliados Con Distribución / Afiliados Totales a AFAP:

Para la determinación específica del nivel de los indicadores de afiliación y distribución es necesario ajustar el número de afiliados a las AFAP a computar.

Como no es posible establecer, sin la realización de nuevos cruzamientos, el número exacto de afiliados con derecho a distribución de fondos, consideramos dos guarismos que permiten fijar el rango de variación de los indicadores correspondientes. Así obtendremos los valores máximos y mínimos del indicador.

Máximo – Se computan como afiliados al mes “n” a quienes figuran en el sistema de información como registrados en el mes “n”

Mínimo - Se computan como afiliados al mes “n” a quienes figuran en el sistema de información como registrados en el mes “n+2”.

Con estos dos valores obtendremos la proporción de afiliados que tienen distribución de aportes sobre el total de afiliados.

I₁₁-Afiliados Con Distribución y con líneas y pagos / Afiliados Totales a AFAP

Este es un derivado del anterior, en el que se incluye en el numerador no sólo a los afiliados con distribución sino aquellos que acreditan aportes pero que no corresponde su distribución (afiliados con líneas de distribución y con pagos)

Hay que tener en cuenta que no todas las personas que figuran como Afiliados a las AFAP son trabajadores o patrones con actividad amparada por el BPS, por lo que el indicador tiene un valor relativo. Una vez que la base de datos de Afiliaciones sea depurada de fallecidos, inactivos y con actividad no amparada por el BPS, el indicador será de suma importancia

I₂-Afiliados Con Distribución / Activos Registrados en BPS

Esta relación nos indica el porcentaje del total de personas afiliadas a las AFAP que figuran con actividad abierta en el BPS, que tuvieron distribución de aportes.

I₂₁-Afiliados Con Distribución y con líneas y pagos / Activos Registrados en BPS

Indicador derivado del anterior, en el que se incluye en el numerador a los afiliados con distribución y que acreditan aportes pero que no corresponde su distribución

I₃-Afiliados Con Distribución/Activos Incluidos en Nóminas

Esta relación nos indica el porcentaje de afiliados a las AFAP que tuvieron distribución y que fueron incluidos en las nóminas que las empresas debieron presentar respecto a las contribuciones devengadas.

I₃₁-Afiliados Con Distribución y con líneas y pagos / Activos Incluidos en Nómina

Indicador derivado del anterior en el que se incluye en el numerador a los afiliados con distribución que además acreditan aportes pero que no corresponde su distribución.

Estos indicadores pretenden medir el comportamiento conjunto de los sistemas de recaudación y de distribución del BPS respecto al cumplimiento en la transferencia de aportes de quienes tienen registrada su actividad y contribuciones mensuales al sistema previsional.

I₄ - Afiliados con Distribución/Activos con Cotización

Esta relación nos indica el porcentaje de distribución de aportes por parte del BPS de los afiliados a las AFAP por los cuales existieron aportes jubilatorios.

I₅ - Afiliados con Distribución / Activos con Aportes Distribuibles

Porcentaje de afiliados que tuvieron aportes jubilatorios para régimen de ahorro, los cuales tuvieron distribución de aportes por parte del BPS.

IMPACTO EN LOS INGRESOS Y EGRESOS DEL B.P.S. DERIVADO DE UN INCREMENTO EN UN UNO POR CIENTO DEL SALARIO MINIMO NACIONAL

Se estimó el impacto financiero que tendría en los ingresos y egresos del BPS la eventualidad de un incremento del SMN. Los resultados obtenidos se refieren a los mayores ingresos por aportes y mayores erogaciones por prestaciones de los distintos conceptos afectados, por cada punto porcentual de aumento en el referido salario.

Los montos corresponden a un período anual y están expresados en dólares de abril de 2003.

INGRESOS

De acuerdo a la forma de determinar los aportes, el efecto de un aumento en el importe del SMN en los recursos de los programas IVS y de Seguros por Enfermedad alcanzaría a:

a) Aporte Unificado patronal Rural

El monto del aporte se determina como el producto de las hectáreas del predio por la unidad básica de contribución (UBC), siempre que no sea inferior al ficto equivalente al montepío del peón especializado. La UBC se calcula como el producto de la tasa 0,66 por mil por el SMN vigente.

b) Aportes de los dependientes de Industria y Comercio y de Construcción remunerados por el SMN.

Las remuneraciones de los dependientes del servicio Doméstico y del sector Rural no se rigen por el SMN. De acuerdo al Decreto Ley N° 14.791 de 8/08/78, el Poder Ejecutivo fija los salarios mínimos de las categorías de estos trabajadores.

La aportación de los no dependientes de Industria y Comercio cuando se basan en sueldos fictos, utilizan una escala de categorías de la BFC que evoluciona de acuerdo a la Unidad Reajutable.

Estimaciones

Para las estimaciones del efecto del incremento del SMN sobre la aportación de los patronos Rurales se utilizó el monto total efectivamente recaudado por el unificado patronal (código 01) en el año 2002 (mayo/02 a abril/03) actualizado a valores de abril de 2003, al cual se le aplicó la variación del aumento del 1% en el SMN. La variación en la recaudación potencial surge de la distribución de las explotaciones agropecuarias por tramo de hectáreas y el valor de la UBC al SMN vigente y al SMN incrementado en un 1%. Se consideró que el ficto del peón especializado no variaba.

De la estructura del conglobado solo se considera en estos cálculos las cuotas partes jubilatorias y al seguro por enfermedad.

Para las estimaciones de los dependientes de Industria y Comercio y Construcción se utilizó un proceso especial de ATYR para el mes de cargo 11/2001 que estratificó la masa salarial y la cantidad de trabajadores de acuerdo a tramos del SMN. Los valores mensuales de las masas salariales se actualizaron a valores de abril de 2003, se anualizaron y se incrementaron en un 1%. Se utilizaron las estimaciones de las tasas patronales promedio que consideran las exoneraciones parciales y totales correspondientes.

Para éstas categoría de trabajadores se efectuó dos estimaciones: una puntual y una de máxima. La puntual solo considera a los trabajadores que tenían remuneraciones en un entorno pequeño al valor del SMN. La estimación de máxima considera además de los casos de remuneraciones equivalentes a 1 SMN a la masa salarial de todos los trabajadores que estaban por debajo de 1 SMN.

Resultados

De acuerdo a la información y los supuestos utilizados, si el valor del SMN se incrementa en un uno por ciento, el aumento en la recaudación que se esperaría en los aportes jubilatorios y en el seguro por enfermedad totalizarían en el caso de una estimación puntual poco más de 47.400 dólares anuales y en una estimación de máxima cerca de 80.800 dólares anuales.

El tipo de aportación que experimentaría el mayor impacto es el unificado patronal Rural que es un ficto por hectárea asociado directamente con el valor del SMN. Las cuotapartes correspondientes a los aportes jubilatorios y al seguro por enfermedad aumentarían en cerca de 29.600 dólares anuales.

Incremento de la recaudación anual de recursos propios por efecto del incremento del SMN en un uno por ciento

(en dólares) (1)

Estimación:	Sector:	IVS	Enfermedad	Totales
Puntual:	Industria y Comercio	12.749	4.066	16.815
	Construcción	742	245	987
	Rural (2)	23.985	5.630	29.615
		37.476	9.941	47.417
De máxima:	Industria y Comercio	36.304	11.259	47.564
	Construcción	2.743	905	3.649
	Rural (2)	23.985	5.630	29.615
		63.032	17.794	80.827

(1) Valores de abril de 2003 expresados en dólares por el tipo de cambio interbancario abril 2003 (\$ 28,762).

(2) Cuotapartes del unificado patronal de aportes jubilatorios y al seguro por enfermedad.

EGRESOS

Con respecto a los egresos se detallan para cada una de las prestaciones afectadas los mayores egresos anuales.

Asignaciones Familiares

En el caso de las Asignaciones Familiares, el incremento del SMN afecta directamente el monto de la asignación ya que este es un porcentaje del referido salario. La mayor erogación por este concepto se ubicaría en el entorno de los 291.000 dólares anuales.

Seguro por Desempleo

En esta prestación, con un incremento del SMN, el efecto se visualiza en los topes, tanto mínimo como máximo.

Con respecto al primero, recordando que en términos generales, el subsidio no puede ser inferior al 50% del SMN y considerando, de acuerdo a la forma de liquidación, que todos los que están por debajo del mínimo se vieran arrastrados por su aumento, el mayor costo se ubicaría en los 15.300 dólares anuales.

El aumento de los valores del tope máximo (8 SMN) estaría generando mayores gastos del orden de los 73.000 dólares anuales.

Entonces, para esta prestación, el incremento de los egresos se ubicaría en los 88.300 por cada punto porcentual en que se incremente el SMN.

Subsidio por Enfermedad

Este beneficio está topeado en un máximo de 3 SMN, y un incremento del valor del mismo daría lugar a que los egresos se incrementaran en una cifra cercana a los 55.000 dólares anuales.

Subsidio por Maternidad

En el caso de esta prestación existe un tope mínimo equivalente a 1 SMN y el hecho de incrementar dicho salario en un punto porcentual afectaría los egresos en una cifra en el entorno de los 2.900 dólares anuales.

Subsidio por expensas funerarias y gastos complementarios

Los cambios que experimente el SMN tendrán efectos sobre los topes de las expensas funerarias y los gastos complementarios que el organismo paga. Estos egresos tienen como tope 4 SMN y 75% del SMN respectivamente. Se tomó como base los datos del cuadro contable enviado por la RING de prestaciones.

Ante un eventual aumento del 1% del SMN vigente, el egreso por las prestaciones mencionadas aumentará en:

Expensas Funerarias	U\$S 13.000 anuales
Gastos complementarios	U\$S 3.500 anuales

RESUMEN

El hecho de un eventual incremento del SMN, afectaría tanto los ingresos como los egresos del BPS. Las estimaciones realizadas, equivalentes a un período anual fueron expresadas en dólares de abril de 2003 y corresponden a un aumento de un punto porcentual del referido salario.

En materia de ingresos, según se considere la hipótesis puntual o la hipótesis de máxima los mismos se verían incrementados entre los 47.400 y 80.800 dólares anuales.

Con respecto a los egresos, cada punto de aumento porcentual del SMN los incrementaría en el orden de los 453.700 dólares anuales.

ALGUNAS ESTADÍSTICAS ASOCIADAS AL SECTOR RURAL

Lista de cuadros

- CUADRO 1: Cotizantes I.V.S. rurales
- CUADRO 2.1: Pasividades rurales
- CUADRO 2.2: Beneficiarios rurales de Asignaciones Familiares
- CUADRO 2.3: Beneficiarios rurales de Seguro por Desempleo
- CUADRO 3.1: Recursos sector rural
- CUADRO 3.2: Erogaciones sector rural

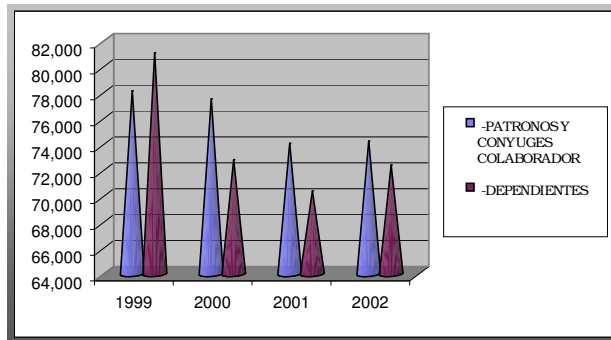
CUADRO 1

COTIZANTES IVS RURALES POR AÑO, SEGÚN RELACIÓN DE DEPENDENCIA

(Número de puestos promedio anual)

	1999	2000	2001	2002
Patronos y cónyuges colaborador	78.112	77.506	74.079	74.253
Dependientes	81.062	72.824	70.389	72.407
Total	159.174	150.329	144.468	146.660

Fuente: Consolidados mensuales de Recaudación ATYR

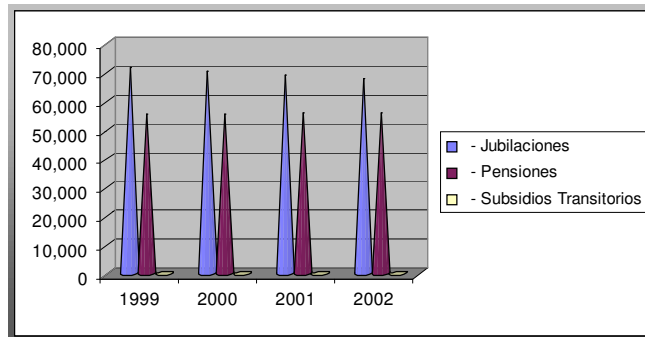


CUADRO 2.1

PASIVIDADES RURALES IVS POR AÑO, SEGÚN TIPO DE PRESTACIÓN

(Número de beneficiarios promedio anual)

	1999	2000	2001	2002
Jubilaciones	71.371	70.234	68.925	67.751
Pensiones	55.284	55.494	55.616	55.667
Subsidios Transitorios	s/d	s/d	s/d	s/d
Total	126.655	125.728	124.541	123.418



CUADRO 2.2

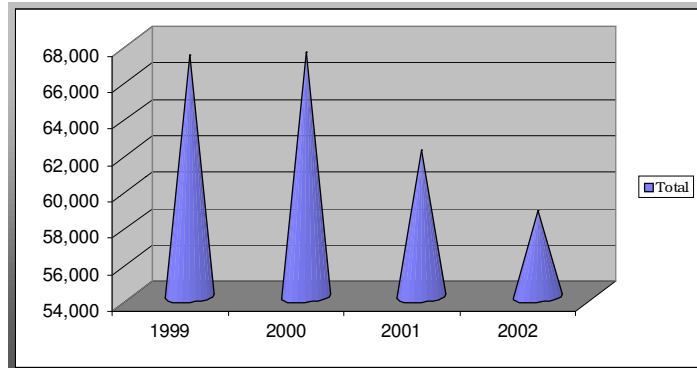
RURALES - ASIGNACIONES FAMILIARES POR AÑO, SEGÚN NIVEL DE LA PRESTACIÓN

(Número de beneficiarios promedio anual)(1)

- Cobran al 8%del SMN	2,544	2,646	s/d	s/d
- Cobran al 16%del SMN	64,696	64,741	s/d	s/d
Total	67,240	67,386	62,047	58,704

Fuente: Repartición Informática y a partir de 2001 RING de Prestaciones

(1) Clasificación de beneficiarios de Asignaciones Familiares según rama de atributario: Rural.



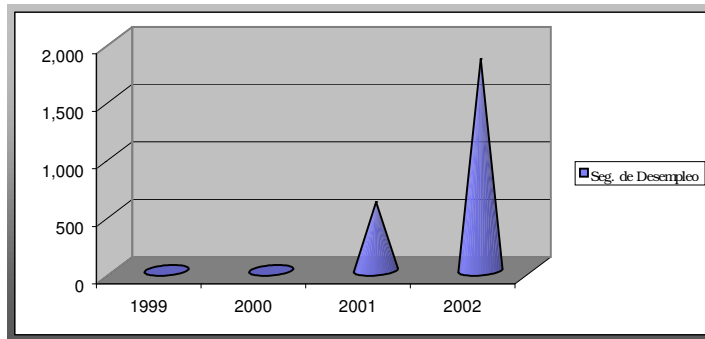
CUADRO 2.3

RURALES - SEGURO POR DESEMPLEO

(Número de beneficiarios promedio anual) (1)				
	1999	2000	2001	2002
	n/c	n/c	(2)	(3)
Total			595	1.837

Fuente: Información especial proporcionada por Consorcio Integrís

- (1) Se incorpora al régimen de Seguros por Desempleo a los trabajadores dependientes rurales remunerados a partir del Decreto 211/001 de 8/06/2001.
- (2) Promedio emisiones setiembre - diciembre de 2001.
- (3) Promedio emisiones enero - octubre de 2002, última información disponible.



CUADRO 3.1**RECURSOS SECTOR RURAL POR AÑO, SEGÚN TIPO DE APORTE**

(En pesos corrientes)

	1999	2000	2001	2002
RECURSOS I.V.S.	494.422.149	479.927.315	317.287.192	631.555.945
Aporte patronal jubilatorio	209.986.836	225.380.859	129.793.772	198.636.874
Aporte personal jubilatorio	239.315.840	207.842.416	140.970.170	331.541.732
Convenios	16.692.135	13.982.208	13.343.446	19.607.340
Multas, Recargos e Intereses	18.066.054	21.330.141	16.441.121	33.469.387
Varios (1)	10.361.284	11.391.691	16.738.683	48.300.613
APORTES SEGURO ENFERMEDAD (2) (3)	187.720.053	203.547.181	197.623.149	172.829.761
Total	682.142.202	683.474.497	514.910.342	804.385.707

Fuente: Balance General del Organismo y estimaciones propias

(1) Incluye cuotaparte ingresos de inversiones y varios.

(2) Incluye aporte personal y patronal por patronos, cónyuges colaboradores y dependientes.

(3) Estimado.

CUADRO 3.2**EROGACIONES SECTOR RURAL POR AÑO, SEGÚN TIPO DE PRESTACIÓN**

(En pesos corrientes)

	1999	2000	2001	2002
I.V.S.	2.725.050.401	2.705.586.634	2.725.380.039	2.762.994.649
Jubilaciones	2.054.133.926	2.069.502.111	2.064.640.564	2.031.735.121
Pensiones	537.730.999	618.565.510	643.521.233	668.091.401
Subsidios Transitorios	5.660.762	6.376.453	5.057.483	2.654.521
Otras Prestaciones (1)	127.524.714	11.142.560	12.160.758	60.513.607
SEGURO	756.072.783	699.569.498	673.098.006	678.251.222
ENFERMEDAD				
Asistencia Médica	737.508.269	679.324.887	654.108.367	660.892.160
Mutual (2)				
Subsidio por Enfermedad (2)	18.564.514	20.244.611	18.989.639	17.359.063
ASIGNACIONES FAMILIARES (2)	142.152.915	148.023.132	128.280.456	147.935.324
SEGURO DESEMPLEO (2) (3)			3.880.927	37.556.106
Total	3.623.276.100	3.553.179.263	3.530.639.428	3.626.737.302

Fuente: Balance General del Organismo y estimaciones propias

- (1) Incluye primeras liquidaciones de jubilaciones y pensiones, subsidio por fallecimiento y cuota parte de Promoción Social.
(2) Estimado.
(3) Se incorpora al régimen de Seguros por Desempleo a los trabajadores dependientes rurales remunerados a partir del Decreto 211/001 de 8/06/2001.

LA ECUACION DE EQUILIBRIO FINANCIERO

Resultados para el período 2001 – 2002

1. INTRODUCCIÓN

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

Los sistemas financieros tienen como objetivo la búsqueda del equilibrio global entre ingresos por aportes y egresos por prestaciones en un horizonte de tiempo predeterminado.

En un régimen técnico financiero de reparto puro o simple como el uruguayo, el equilibrio entre ingresos y egresos se logra en períodos muy breves.

Este equilibrio se obtiene en los hechos, mensualmente. No obstante, a los efectos del análisis se tomarán períodos anuales.

En la modalidad más simplificada, el equilibrio financiero se puede expresar en la siguiente ecuación:

$$\text{Ingresos} = \text{Egresos}$$

2. EGRESOS

A los efectos del presente análisis nos limitaremos al estudio de los riesgos IVS contributivos (invalidez, vejez y sobrevivencia), por lo que excluirémos las pensiones no contributivas por vejez e invalidez.

Los egresos los podemos determinar teniendo en cuenta el número promedio de jubilaciones existentes y la jubilación promedio. Debemos tener en cuenta además, los egresos por los gastos de funcionamiento, los cuales los reflejaremos en un coeficiente de ajuste. Con este trabajaremos más adelante, por lo que nos limitaremos en este momento a expresar los egresos de acuerdo con la primera definición:

$$\text{Egresos} = \text{Número Promedio de Jubilados} \times \text{Jubilación Promedio}$$

En términos generales se entiende que el total de pasividades está dado por la suma de las jubilaciones más las pensiones. Sin embargo a los efectos de poder trabajar con elementos comparables, expresamos a las pensiones en unidades de jubilaciones. Esta definición mide a las pasividades totales en término de "jubilaciones equivalentes".

Jubilaciones Pagas	Jubilaciones Equivalentes
373.978	479.808
364.541	471.193

Fuente: RING de Prestaciones

La diferencia en términos absolutos entre el número de jubilaciones pagas en el año 2001 y el 2002 es 9436, lo que representa una disminución del 2.52%. Asimismo, las jubilaciones equivalentes bajan con respecto al año 2001 en 8615, lo que representa un decremento del 1.8%.

Si bien las jubilaciones han descendido con respecto al año 2001, las pensiones han tenido un pequeño incremento, lo que se ve reflejado en la menor disminución de las jubilaciones equivalentes con respecto a la baja de las jubilaciones pagas.

Por otra parte la jubilación promedio anual de 2002, es de U\$S 2576, lo que implica en términos de IMS un crecimiento respecto al año 2001 de 2.32%. En cambio en términos de IPC existe un descenso del 9.31%.

Jubilación Promedio Anual (*)

	En términos de IMS		términos de I.P.C	
	\$	U\$S	\$	U\$S
2001	53.538	2.518	60.400	2.841
2002	54.779	2.576	54.779	2.576

(*) Valores constantes. Base IPC, IMS promedio año 2002, expresados en dólares promedio año 2002
Fuente: Informe de Ingresos y Egresos de Repartición Finanzas

Esta aparente discrepancia en el comportamiento de la evolución de la jubilación promedio, se debe a la diferente evolución que han tenido los deflatores utilizados. Por un lado si consideramos el promedio del año 2002 comparado con el año 2001 del índice medio de salarios (IMS), encontramos un crecimiento del orden 1.02%; en cambio si consideramos el índice de precios al consumo (IPC) vemos que el crecimiento fue del 13.97%.

El comportamiento diferente de los índices mencionados, también se ve reflejado en los egresos por pago de pasividades. Es así que existe un descenso en los egresos por pago de pasividades del orden del 10.94% cuando los expresamos en términos de IPC y un crecimiento del 0.48% si los expresamos en términos de IMS.

Total Egresos I.V.S. (*)				
	En términos de IMS		En términos de I.P.C	
	\$ (**)	U\$\$ (**)	\$ (**)	U\$\$(**)
2001	25.687	1.208	28.980	1.363
2002	25.811	1.214	25.811	1.214

(*) Valores constantes. Base IPC, IMS promedio año 2002, expresados en dólares promedio año 2002

(**) Expresado en millones

Fuente: Informe de Ingresos y Egresos de Repartición Finanzas

Si tenemos en cuenta que las pasividades se ajustan por el índice de revaluación de pasividades, el cual aumentó en el período estudiado un 3.6%, vemos que el descenso en el número de prestaciones pagas tuvo una mayor incidencia en el monto de los egresos.

3. INGRESOS

Los ingresos destinados al subsistema IVS provienen de dos fuentes:

- De las contribuciones personales y patronales sobre la masa salarial
- De las contribuciones del Estado, que comprenden los ingresos provenientes de la afectación al BPS del Impuesto al Valor Agregado, del COFIS (desde mayo/01) y la Asistencia Financiera

La suma de estos ingresos constituye el total de recursos disponibles para financiar el total de egresos de IVS.

A los efectos de comparar los ingresos provenientes de ambas fuentes, es necesario expresarlos en términos de una de ellas. Siendo los de mayor cuantía los provenientes de la masa salarial, es conveniente convertir las contribuciones estatales a términos de aportación sobre masa salarial. De esta forma, las variables determinantes de los ingresos se reducen a: la tasa de aporte (que incluye aportes personales, patronales y contribución del Estado), el sueldo medio anual de los cotizantes del subsistema y el número de activos cotizantes.

$$\text{Ingresos} = \text{Sueldo anual promedio} \times \text{número cotizantes} \times \text{tasa de aporte}$$

Al comparar los ingresos en valores constantes de un año respecto a los del otro, lo haremos en términos de Índice de Precios al Consumo (IPC) y de Índice Medio de Salario (IMS), debido a la evolución diferente que como vimos han tenido estos deflatores.

- **En términos de IPC**

	Cotizantes	Sueldo promedio(*)	Tasa de aporte	Ingresos(*)
		U\$S		U\$S
2001	910.661	3.586	26.06%	851.039.632
2002	847.405	3.286	25.07%	698.124.000

(*) Valores constantes. Base IPC promedio año 2002, expresados en dólares promedio año 2002
Fuente: Consolidado de Recaudación ATYR

Los ingresos del año 2002, en términos de IPC expresados de dólares promedio del año, han tenido una disminución del 17.97%, lo que serían unos 153 millones de dólares anuales. Esta baja se debe a la disminución de la masa salarial, que paso de 3.265 millones de dólares en el año 2001 a 2.785 millones en el 2002, lo que se ve acompañado con la disminución de los activos cotizantes en un 6.9%.

- **En términos de IMS**

	Cotizantes	Sueldo promedio(*)	Tasa de aporte	Ingresos(*)
		U\$S		U\$S
2001	910.661	3.178	26.06%	754.343.196
2002	847.405	3.286	25.07%	698.124.000

(*) Valores constantes. Base IMS promedio año 2002, expresados en dólares promedio año 2002
Fuente: Consolidado de Recaudación ATYR

Los ingresos del año 2002, en términos de IMS expresados en dólares promedio del año, han tenido una disminución del 7.45%, lo que serían unos 56 millones de dólares anuales. Esta baja se debe a la disminución de la masa salarial, que paso de 2.894 millones de dólares en el año 2001 a 2.785 millones en el 2002, lo que se ve acompañado, como en el caso anterior, con la disminución de los activos cotizantes en un 6.9%.

4. TASA DE EQUILIBRIO Y RELACIONES BÁSICAS

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

$$a * S * N = P * p * z$$

Siendo:

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

La ecuación anterior la podemos expresar de la siguiente manera:

$$p / S * z = a * N / P$$

Si a p/S y a N/P las llamamos "c" y "r" respectivamente, obtenemos:

$$c * z = a * r$$

$$a = (c / r) * z$$

"c" es la relación económica de la ecuación, representando la proporción de la prestación promedio de pasividad (incluye jubilaciones y pensiones) respecto del salario promedio de cotizantes.

"r" es la relación demográfica de la ecuación que representa la relación entre el número de activos cotizantes y el número de pasivos.

A partir de la entrada en vigencia de la Ley 16.713, el Banco de Previsión Social actúa como agente de retención de los aportes para el régimen de jubilación por ahorro individual obligatorio. Recauda esos aportes y los debe transferir a las AFAP.

Esto nos lleva a replantear la ecuación de equilibrio. Por un lado tenemos la recaudación total, la cual desde la vigencia de la ley incluye las transferencias a las AFAP, y por otro debemos sumarle a los egresos la parte de recaudación que debemos transferir.

$$a * S * N = P * p * z + TRA$$

Siendo TRA = Transferencias AFAP

Veamos la evolución de estas relaciones para el período considerado.

	RELACION ACTIVO/PASIVO	RELACION PASIV/SALARIO	TASA DE EQUILIBRIO
2001	1.90	79.22%	48.25%
2002	1.80	78.40%	50.44%

La relación *activo/pasivo*, a pesar de haber disminuido la cantidad de pasivos en un 1.8%, sigue descendiendo debido a la baja sostenida que están teniendo los

activos cotizantes, que en el período estudiado se encuentra en el entorno de un 7%.

La relación *pasividad/salario* surge de la comparación entre el monto de la jubilación promedio, y el sueldo promedio de los activos cotizantes. En el año 2001, la pasividad promedio era el 79.22% del salario promedio de cotización. Esta relación ha disminuido al 78.4% en el año 2002. Es importante destacar que esta variable mide la relación entre la pasividad y el salario "promedio" de aporte al BPS, no es la tasa de reemplazo legal vigente.

La *tasa de equilibrio* es aquella que aplicada sobre la masa salarial, permite igualar los ingresos y egresos anuales del sistema. Es decir, es la tasa que se debería aportar si el sistema se financiara solo.

Sobre esta tasa es donde la ley 16.713 hace sentir su influencia. Si la calculamos bajo el supuesto de la no existencia de la ley, llegamos a:

Tasa de equilibrio

	Sin Ley 16.713	Con Ley 16.713
2000	43.88%	48.25%
2001	45.71%	50.44%

La ley hace que la tasa tenga un crecimiento de casi 5 puntos en el período estudiado. Esto es consecuencia de la consideración dentro de los egresos de las transferencias a las AFAP.

Masa salarial * tasa de aporte = Egresos por prestaciones + Transf. AFAP

De donde:

$$\text{Tasa de aporte} = \frac{\text{Egresos por prestaciones} + \text{Transf. AFAP}}{\text{Masa Salarial}}$$

Pero como ya dijimos, en el régimen uruguayo existen las contribuciones de los afiliados activos, los impuestos afectados y la asistencia financiera del Estado que cubre los déficits existentes. Como la tasa de aportación promedio de los afiliados alcanzó en el año 2002 al 25.07% sobre la masa salarial, el excedente de la tasa de equilibrio sobre la tasa de aportación estará constituido por los impuestos afectados y la asistencia financiera, expresados como porcentajes de la masa salarial.

La asistencia financiera deberá cubrir no sólo el déficit del sistema, sino también las transferencias a las AFAP.

En cuanto al IVA y al COFIS, no podemos cuantificar cuantos puntos de ellos corresponden al sistema IVS, ya que estos impuestos son afectados al organismo para sus distintas prestaciones.

5. ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA FINANCIERA

La doctrina en materia de financiación de la Seguridad Social analiza además del sistema financiero, el concepto de estructura financiera o fuentes de financiamiento.

La estructura de las fuentes de financiamiento de un sistema de Seguridad Social se basa en el origen de sus recursos y la dimensión de esas distintas fuentes.

En el caso uruguayo tenemos un modelo de financiación tripartita. Los recursos provienen: de los aportes personales, de los aportes patronales y de las contribuciones estatales, constituidas éstas por los puntos de IVA afectados al BPS, el COFIS y la asistencia financiera, que es la que cubre el déficit.

5.1 Composición de los ingresos

Para poder apreciar la dimensión y la estructura de estos recursos, partiremos de la siguiente relación simple de ingresos la cual iremos desagregando.

Según el *concepto* de los ingresos podemos dividirlos en Ingresos por contribuciones de los cotizantes activos, e Ingresos por Contribuciones del Estado.

$$I = IC + CE$$

Donde : I = Ingreso Total

IC = Ingresos por contribuciones de activos

CE = Contribuciones del Estado

Esta relación puede ser visualizada para el año 2002 en el siguiente cuadro:

Ingresos 2002 - según concepto		
	S(*)	
Ingresos por contribuciones	698.124.000	49.70%
Contribuciones del estado	706.427.059	50.30%
Total	1.404.551.058	

(*) TC. Interbancario vendedor promedio año 2002
Fuente: Consolidado de Recaudación ATYR

El total de ingresos necesarios para obtener el equilibrio en el año 2002 asciende a 1.404 millones de dólares. Esta suma es la que cubre los egresos para las prestaciones IVS contributivas, los gastos de administración del organismo y las transferencias a las AFAP.

El 49.70% de esos ingresos provienen de las contribuciones efectuados por los cotizantes activos y el 50.30% corresponde a las contribuciones del estado.

Bajo tal óptica al considerar la evolución pasada de la proporción de dicha relación se puede afirmar que se está dando un incremento sostenido de la participación de los recursos provenientes de Rentas Generales en detrimento de las contribuciones directas de los afiliados.

Proyecciones realizadas de dicha relación ³ indicaban que sin la reforma prevista en la Ley 16.713, la participación de las contribuciones del Estado para el año 2050 se hubiera ubicado en el entorno del 50%. Téngase presente que dicho porcentaje es alcanzado en la situación actual como consecuencia del costo de transición del sistema y de las distintas exoneraciones en las tasas de aportes patronales que se han otorgado, tal cual se podrá apreciar más adelante.

Las contribuciones totales efectuadas por los activos cotizantes las podemos dividir según el *destino* de las mismas; por un lado tenemos las que serán afectadas al régimen solidario, y por otro las que se destinarán al régimen de ahorro.

Ingresos por Contribuciones 2002 - según destino

	U\$S(*)	
Recursos del Régimen Solidario	566.524.462	81.15%
Recursos del Régimen de Ahorro	131.599.538	18.85%
Total	698.124.000	

(*)TC. Interbancario vendedor promedio año 2002
Fuente: Gerencia de Distribución y Rezagos

Se puede apreciar que del 49.70% que ingresa al BPS por concepto de contribuciones de activos, el 81.15% quedó en el organismo en el año 2002 y el 18.85% fue transferido a las AFAP en concepto de aportes al sistema de ahorro. Es de destacar que tal cual se ha indicado⁴, dicha proporción llegaría en el largo plazo a una participación del sistema solidario en los recursos del orden del 78%. Puede apreciarse la importante relevancia que mantendrá el sistema de reparto en el sistema previsional vigente a partir de la aprobación de la Ley 16.713.

No obstante lo expuesto, para considerar desde un punto de vista global la importancia relativa de las contribuciones del estado, es preciso considerar exclusivamente los aportes de los afiliados activos con destino al régimen solidario, tal como se expresa en el siguiente cuadro.

³ Camacho Luis. Elementos generales del financiamiento del nuevo Sistema Previsional uruguayo
Scardino, Adriana. Metodología y resultados. Proyecciones del Sistema Previsional uruguayo.

⁴ Camacho, Luis. Reestructuración financiera del sistema previsional uruguayo. Análisis de los cambios estratégicos.

Ingresos del B.P.S. 2002 – según concepto

	U\$S(*)	
Contribuciones del Régimen Solidario	566.524.462	44.50%
Contribuciones del estado	706.427.059	55.50%
Total	1.272.951.521	

(*)TC. Interbancario vendedor promedio año 2002

Fuente: Consolidado de Recaudación ATYR ,Informe de Ingresos y Egresos Repartición Finanzas

El tener en cuenta el destino de los ingresos hace que la estructura de éstos se modifique. Las contribuciones de activos varían en 132 millones de dólares, que son las transferencias AFAP del período considerado. Esto representa una baja del 19% en las contribuciones de los activos que ascienden a 566 millones de dólares.

5.2 Desagregación de las contribuciones de afiliados y del Estado

Desagregaremos ahora, los ingresos por contribuciones de activos y las contribuciones del estado según el concepto que incluyen las mismas. Por lo que podemos plantear la siguiente relación:

$$IC = AE + AER + AP$$

Donde:

- IC = Ingresos por contribuciones de activos
- AE = Aporte patronal general
- AER = Aporte patronal rural (sobre numero de hectáreas)
- AP = Aporte personal

El régimen general de aportación al B.P.S. está constituido por contribuciones patronales y personales sobre la nómina de salarios (reales y fictos) así como por la aportación patronal rural calculada sobre el número de hectáreas y el valor real por hectárea de cada explotación rural.

Es interesante plantear la desagregación de estos conceptos a los efectos de poder visualizar la importancia relativa de cada uno de ellos. En el siguiente cuadro se expresan los valores correspondientes al ejercicio 2002.

Ingresos por Contribuciones 2002 – según concepto

	U\$S(*)	
Aporte patronal general	274.028.374	39.25%
Aporte patronal rural (sobre n° Ha.Con.)	6.394.373	0.92%
Aporte personal	417.701.252	59.83%
Total	698.124.000	

(*)TC. Interbancario vendedor promedio año 2002

Fuente: Consolidado de Recaudación ATYR

Como vemos, el 99% de las contribuciones de activos tienen una base salarial, ya que el régimen general establece una tasa patronal del 12.5% y el 15% personal sobre la masa salarial. Por otra parte se puede apreciar que el sistema se financia con una aportación personal superior a la patronal que en términos generales alcanza al 59.8% del total.

Esta situación cambiaba cuando considerábamos los aportes exclusivos al régimen solidario, deduciendo del aporte personal que figura en el cuadro anterior, las transferencias a las AFAP del período.

Ingresos por Contribuciones al Régimen Solidario 2002- según concepto

	U\$S(*)	
Aporte patronal general	274.028.374	48.38%
Aporte patronal rural (s/n° Ha.)	6.394.373	0.92%
Aporte personal	286.101.715	50.50%
Total	566.566.301	

(*)TC. Interbancario vendedor promedio año 2002
Fuente: Consolidado de Recaudación ATYR

Como puede apreciarse en el régimen solidario, ha dejado de ser prevalente la contribución patronal, como consecuencia seguramente, de las distintas exoneraciones y rebajas de aportes patronales otorgadas a distintos sectores. En el año 2002 el aporte patronal representa el 49.3% de los ingresos por contribuciones y el aporte personal se ha ubicado en el 50.5% del total.

Es de destacar que se ha previsto⁵ que la estructura financiera se modificará sustancialmente en el futuro como consecuencia de la importante disminución de los aportes personales al régimen solidario, puesto que pasarían a tener en el largo plazo, una importancia relativa inferior al 40%.

6. Conclusiones

La relación *activo/pasivo* está teniendo una disminución sostenida⁶. Si bien el número de pasivos y el de activos cotizantes está disminuyendo, lo están haciendo a distinto ritmo; estos últimos están decreciendo más rápidamente que los pasivos como consecuencia entre otras cosas de la evolución de la economía.

Por otro lado, la relación *pasividad/salario*, en el período 2001 – 2002, se mantiene en el entorno del 78%, es decir que el monto de la jubilación promedio sería el 78% del sueldo promedio en actividad. Este porcentaje ha descendido con respecto a estudios realizados anteriormente (en el año 1999 el porcentaje se ubicaba en el 85% del sueldo en actividad), esto podría ser consecuencia del descenso en

⁵ Camacho, Luis. Reestructuración financiera del sistema previsional uruguayo

⁶ Brovia. Relación Activo cotizante – Pasivo. Período 1995 - 2001

términos constantes que desde el año 2000 viene sufriendo la pasividad promedio. Este descenso, entre otras cosas, podría ser el resultado de la incorporación de nuevas altas de pasividades. La evolución de esta relación, amerita un futuro estudio sobre la misma.

La interacción de estas dos relaciones se refleja en la *tasa de equilibrio*. Además debemos tener en cuenta que al convertirse el BPS en agente de retención de los aportes para el régimen de jubilación por ahorro individual obligatorio, se ve el organismo obligado a efectuar las transferencias a las AFAP, lo que trae aparejado un crecimiento de casi 5 puntos en la tasa de equilibrio al compararla con la tasa que existiría hipotéticamente si la Ley 16713 no estuviera vigente.

Enfocado desde el punto de vista de la estructura financiera se puede afirmar que se ha dado un incremento sostenido de la participación de los recursos provenientes de Rentas Generales en detrimento de las contribuciones directas de los afiliados. Téngase presente que en la actualidad el alto nivel de las contribuciones estatales es consecuencia del costo de transición del sistema.

Se puede apreciar que del ingreso al BPS por concepto de contribuciones de activos, el 81.15% quedó en el organismo en el año 2002 y el 18.85% fue transferido a las AFAP en concepto de aportes al sistema de ahorro. Es decir que en el sistema mixto es prevalente el sistema de reparto.

El 99% de las contribuciones de activos tienen una base salarial, ya que el régimen general establece una tasa patronal del 12.5% y el 15% personal sobre la masa salarial. Por otra parte se puede apreciar que el sistema se financia con una aportación personal superior a la patronal tanto cuando consideramos el sistema mixto como cuando consideramos el sistema solidario. En este último el aporte personal en el año 2002 ha llegado al 50.5%, como consecuencia seguramente, de las distintas exoneraciones y rebajas de aportes patronales otorgadas a distintos sectores.

RELACION ACTIVO COTIZANTE – PASIVO

Período 1995 – 2002

1. INTRODUCCIÓN

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

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

$$T = \frac{K * (J/S)}{(C/P)}$$

Siendo C/P la relación demográfica de la ecuación que expresa la proporción de cotizantes activos respecto al número de jubilados equivalentes totales.

Es decir que la tasa media de aporte quedaría determinada por la relación entre el número promedio de pasivos por la pasividad anual promedio, y el número de activos cotizantes promedio por el salario anual promedio. Vemos entonces, la aparición de dos factores: la relación activo/pasivo y la relación entre el salario y la pasividad.

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

2. IMPORTANCIA DEL FACTOR ACTIVO - PASIVO

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

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

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

Uno de los factores que inciden negativamente sobre esta relación es el envejecimiento de la población. Según estudios realizados²⁵ existe un descenso de la

²⁵ L. Camacho .- El envejecimiento demográfico en Uruguay. Su incidencia en el financiamiento del Sistema Previsional

tasa de natalidad concomitantemente con una estabilización de la tasa de mortalidad, lo que hace que la esperanza de vida vaya aumentando y en consecuencia aumente la relación de dependencia de los mayores de edad. El comportamiento de estas variables, llevará en un futuro cercano a que el crecimiento de la población esté en las proximidades de cero. Además la migración ha constituido y puede constituir en el futuro un factor de relevante incidencia en el cambio demográfico.

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

3. EVOLUCIÓN DE LOS ACTIVOS COTIZANTES

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

AÑO	COTIZANTES	Variación Acumulada
1995	925,984	
1996	960,590	3.7%
1997	946,880	2.3%
1998	966,528	4.4%
1999	956,623	3.3%
2000	936,587	1.1%
2001	910,661	-1.7%
2002	847.405	-8.5%

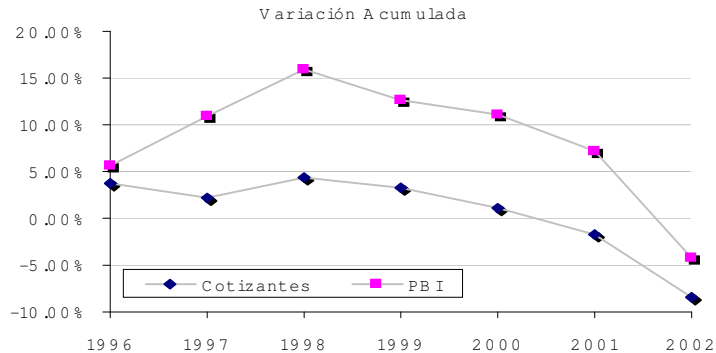
En 1995, año previo a la reforma previsional, el BPS tenía 925.984 cotizantes.

Al comparar el año 1996 con respecto a 1995 vemos un incremento del 3.7% en el número de cotizantes. El aumento en este período podría ser el efecto inducido por la difusión de la obligatoriedad de recaudación nominada y de la necesidad de registros en Historia Laboral para acreditar años efectivos de aportación a la hora de hacer uso del derecho jubilatorio en el nuevo sistema de seguridad social implementado por la vigencia de la Ley 16.713 a partir del 1° de abril de 1996. Además se debe tener en cuenta que en este período existió una evolución favorable del nivel de actividad económica, ya que el PBI en este período tuvo un crecimiento del entorno del 5%.²⁶

En realidad la evolución de los cotizantes, está relacionada entre otras cosas, con la evolución de la economía. Si observamos la variación acumulada del PBI en el

²⁶ "Análisis de los ingresos y egresos efectivos del período 1995-1997" publicado en Indicadores de la Seguridad Social, AEA – BPS N°154, Junio 1998

período 1995 – 2002, vemos que su comportamiento es acompañado por la evolución de los cotizantes.



A partir de 1995, año tomado como base para el estudio, los cotizantes han crecido teniendo su pico máximo en 1998, llegando a un crecimiento acumulado del entorno del 4%, lo que expresado en cifras asciende a los 966.528. A partir de este año, si bien seguimos teniendo un crecimiento hasta el año 2000 al compararlos con el año base, en realidad comienza un descenso sostenido de los mismos, hasta llegar al año 2002, en el cual existen 847.405 cotizantes. Esto estaría implicando una baja con respecto al año 95 del 8.5%.

4. EVOLUCIÓN DE LAS PASIVIDADES

En primer lugar debemos aclarar que utilizaremos el concepto de pasividades y no de pasivos para compatibilizarlo luego con el concepto de cotizantes.

Sabemos que un pasivo puede tener más de una pasividad, así como un activo puede ocupar más de un puesto de trabajo. Al utilizar el concepto de pasividades y cotizantes estaremos comparando conceptos equiparables.

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

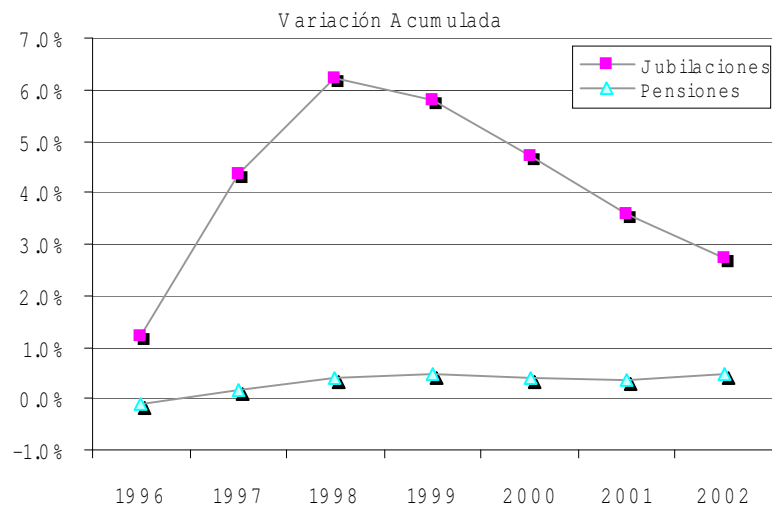
$$\text{Jubilaciones equivalentes} = N^{\circ} \text{ de jubilaciones} + (N^{\circ} \text{ de pensiones} \times \text{Pensión promedio} / \text{Jubilación Promedio})$$

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

AÑO	Jubilaciones Equivalentes	Variación Acumulada
1995	440,675	
1996	452,546	2.7%
1997	474,859	7.8%
1998	485,664	10.2%
1999	486,936	10.5%
2000	484,072	9.8%
2001	479,808	8.9%
2002	471.193	6.9%

En 1995, año previo a la reforma previsional, teníamos 440.675 jubilaciones equivalentes. Esta cantidad ha ido subiendo hasta llegar a su máximo en el año 1999, en el cual existieron 486.936 jubilaciones equivalentes. A partir de este momento, en él cual si bien siguen creciendo al tener en cuenta el año base, comienzan a bajar hasta llegar en el año 2002 a 471.193.

Evidentemente la variable definida ha sido afectada por el comportamiento de las jubilaciones. Si observamos en la gráfica las variaciones acumuladas de las jubilaciones y de las pensiones tomando como base el año 1995, vemos que las pensiones no han tenido grandes cambios en su comportamiento.



Un factor que ha influido en el crecimiento de las jubilaciones, fue el aumento significativo de las altas a partir de 1996, debido al cambio de comportamiento de los trabajadores en actividad con causal jubilatoria configurada, inducido probablemente por el efecto de la entrada en vigencia de la Ley 16.713 y a los retiros incentivados por la reforma del Estado.

En los dos primeros años de entrada en vigencia de la Ley 16.713 el número de altas de jubilaciones fue del orden del 17.5% y 34.7%, con relación a las altas del año previo a la reforma.²⁷

5. RELACIÓN ACTIVO COTIZANTE - PASIVO

La relación activo cotizante – pasivo, determina los sectores de la comunidad que, por un lado costean el subsistema y por otro son beneficiarios del mismo. Es decir, esta relación define la cantidad de activos cotizantes existentes o necesarios para financiar cada pasivo.

Esta relación puede ser definida de tres maneras básicas:

Definición N° 1

ACTIVOS COTIZANTES – PASIVIDADES IVS definiendo a esta última como:
NUMERO DE JUBILACIONES + NUMERO DE PENSIONES + NUMERO DE PENSIONES A LA VEJEZ E INVALIDEZ

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

Definición N° 2

ACTIVOS COTIZANTES – PASIVIDADES IVS definiendo a esta última como:
NUMERO DE JUBILACIONES + NUMERO DE PENSIONES

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

Definición N° 3

ACTIVOS COTIZANTES – JUBILACIONES EQUIVALENTES definiendo a esta última como:
NUMERO DE JUBILACIONES + (NUMERO DE PENSIONES X PENSION PROMEDIO/JUBILACION PROMEDIO)

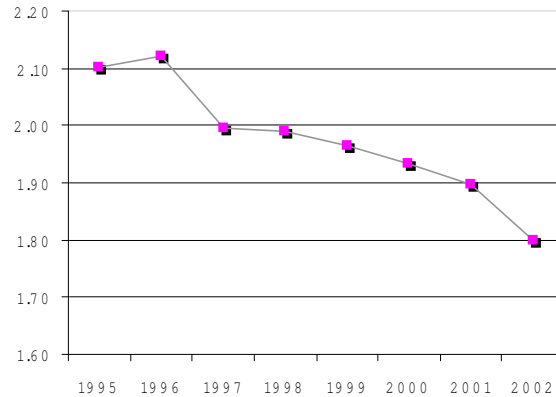
En esta definición las pensiones se expresan en término de jubilaciones, a efectos como ya dijimos de poder sumar conceptos comparables.

Utilizando esta definición, por considerarla la más conveniente desde el punto de vista técnico por las razones expuestas, veremos la evolución del coeficiente.

En la siguiente gráfica se puede visualizar una disminución sostenida de la relación activo/pasivo, la cual ha evolucionado desde el año 1995 en donde existían 2.1 activos para financiar a un pasivo, al año 2002 en el cual encontramos que 1.8 activos financian a un pasivo. Si bien tanto el numerador como el denominador del coeficiente, vienen descendiendo, lo están haciendo a distinto ritmo: el número de cotizantes está decreciendo más rápidamente que el de pasivos.

²⁷ A.Caristo – ‘Principales resultados del nuevo sistema previsionasl uruguayo’

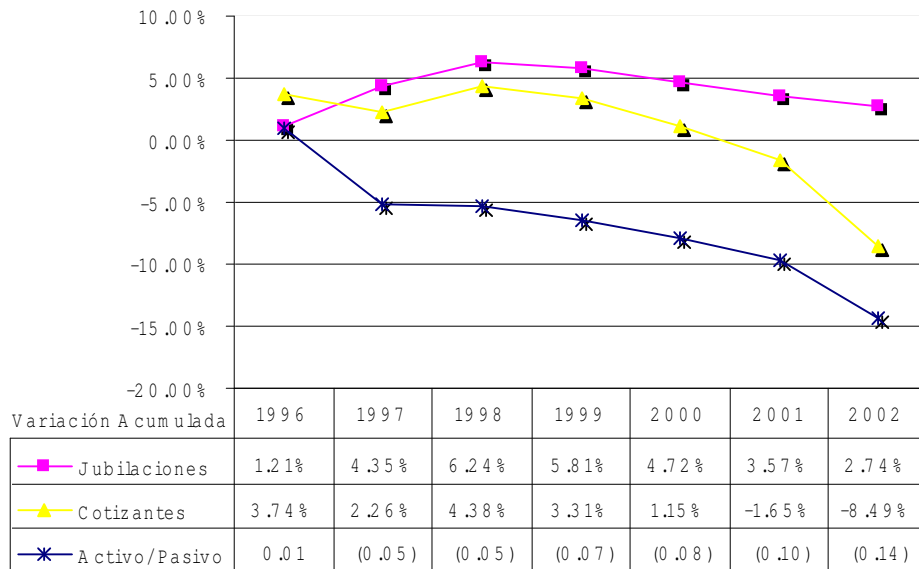
Activo/Pasivo	
año	
1995	2.10
1996	2.12
1997	1.99
1998	1.99
1999	1.96
2000	1.93
2001	1.90
2002	1.80



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

Recordemos que la *tasa de equilibrio* es aquella que aplicada sobre la masa salarial, permite igualar los ingresos y egresos anuales del sistema. Es decir, es la tasa que se debería aportar si el sistema se financiara solo.

Para poder observar el comportamiento de los factores que intervienen en la relación activo/pasivo, graficamos los valores de las variaciones acumuladas de los mismos, mencionados en los ítems 3 y 4 y agregamos la variación acumulada de la propia relación.



Vemos entonces que si bien las jubilaciones tienen un crecimiento con respecto al año 1995, este viene disminuyendo de año en año. En cambio los cotizantes no sólo han disminuido su crecimiento, sino que a partir del año 2001 han empezado a decrecer. Este comportamiento de ambas variables, hacen que la relación activo pasivo, se vea afectada en forma negativa.

6. CONCLUSIONES

La relación demográfica de la ecuación expresa la proporción de cotizantes activos respecto al número de jubilados equivalentes totales

Diversos factores inciden en forma negativa sobre esta relación:

- Envejecimiento de la población
- Evolución decreciente de los activos cotizantes
- Evolución creciente de los pasivos

El envejecimiento de la población lleva, a que la proporción de pasivos cuyas prestaciones deban ser financiadas por los activos, en un régimen de solidaridad intergeneracional, sea persistentemente creciente.

La evolución de los activos cotizantes, en el período estudiado, ha tenido un crecimiento sostenido hasta el año 1998, momento en el cual comienza un descenso que hasta la fecha se mantiene. Evidentemente el crecimiento fue causado por la entrada en vigencia de la Ley 16.713 y por el favorable nivel de actividad económica.

A partir del año 1999, el descenso del PBI es acompañado por el comportamiento de los activos cotizantes.

En cuanto a la evolución de las pasividades, se han tomado medidas para poder mejorar la relación demográfica de la ecuación de equilibrio:

se aumentaron los requisitos para reconocer las actividades computables
se modificaron las tasas de remplazo
se aumentó la edad jubilatoria mínima de retiro de las mujeres
se aumentó el número de años de actividad mínima requeridos para generar causal jubilatoria,

Todas estas medidas están llevando a que el número de pasividades descienda de una forma gradual a medida que se van sustituyendo las pasividades del régimen anterior por las nuevas; pero lógicamente para que el coeficiente de dependencia del sistema mejore, el otro factor del coeficiente, los activos cotizantes, debe (si es que no puede crecer), mantenerse por lo menos en el nivel que tenía.

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

CAMBIO EN LA ESTRUCTURA DEL FINANCIAMIENTO DEL BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL: COMPARATIVO DE LOS AÑOS 1990 Y 2002

A efectos de visualizar la evolución de la estructura del financiamiento del BPS en una perspectiva de largo plazo se procesaron los datos del Balance del organismo para los años 1990 y 2002 y se comentan los principales resultados. Para dicha comparación corresponde deflactar los valores corrientes. Los deflatores pueden ser tanto el IPC como el IMS ya que sus variaciones fueron similares en ese período. Para facilitar la visualización de los resultados, las cifras a valores constantes se expresaron en dólares promedio del año 2002.

Cuadro 1: Principales Recursos
Expresados en valores constantes (IPC)
(en miles de dólares de 2002)

	1990		2002		Variaciones Valores
	Valores	%	Valores	%	
Aportes	966.349	81,6	881.836	49,1	-84.513
Impuestos Afectados	192.152	16,2	332.033	18,5	139.881
Asistencia Neta	25.825	2,2	581.209	32,4	555.384
Total	1.184.327	100,0	1.795.078	100,0	610.751

Fuente: Elaborado a partir de Balances Generales del Organismo.

En el año 1990 cerca del 82% de los recursos correspondieron a Aportes de seguridad social y el 18% restante provenían de Impuestos Afectados y Asistencia del Estado. En el año 2002 la estructura de los recursos cambia sustancialmente. Los recursos provenientes de Aportes representan el 49% del total y los Impuestos Afectados y recursos de Rentas Generales el 51%. La participación de los Impuestos Afectados no muestra un cambio importante; pasa de representar el 16,2% en 1990 a 18,5% en el 2002. Sin embargo la Asistencia pasa de representar el 2,2% en 1990 a 32,4% en el 2002. El cambio significativo de la estructura de los recursos se da de aportes sobre sueldos a asistencia financiera.

Si el análisis se hace en términos de niveles se tiene que los recursos se incrementaron en 611 millones de dólares entre ambos años. Los recursos por Aportes disminuyeron sólo en 84 millones y se incrementaron los Impuestos Afectados en 140 millones y principalmente la Asistencia Neta en 555 millones.

En el cuadro 2 se presenta el comparativo de la composición de los recursos por aportes.

Cuadro 2: Recursos por tipo de aportes
Expresados en valores constantes (IPC)
(en miles de dólares de 2002)

	1990	2002	Variación	Transf. AFAP	Variación
I.V.S.	857.957	685.132	-172.826	123.790	-49.036
Seguro Enfermedad	88.402	163.637	75.236		75.236
Ingresos Varios (1)	65	9.676	9.611		9.611
Fondos Especiales	19.925	23.391	3.466		3.466
Total	966.349	881.836	-84.513	123.790	39.276

Fuente: Elaborado a partir de Balances Generales del Organismo.

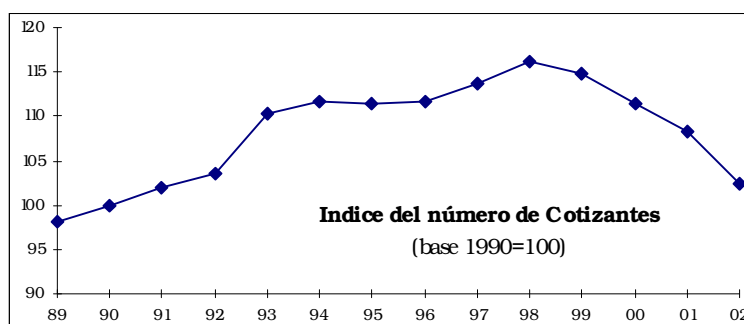
(1) A partir del 2000 incluye partida de Rentas Generales para financiar erogaciones de Asignaciones Familiares para Hogares de Menores Recursos.

La disminución de 84 millones de dólares en los recursos por Aportes se explican principalmente por un incremento en 75 millones de los aportes al Seguro por Enfermedad y una baja en los aportes jubilatorios de 173 millones.

Si se tiene en cuenta que las transferencias por aportes personales a las AFAP no están consideradas en el Balance del 2002 como recursos, y que representaron 124 millones de dólares, se ve que entre esos años se produjo una baja en la recaudación de aportes jubilatorios del orden de 49 millones, que en buena medida pueden ser atribuidos a las reducciones en las tasas de aportes patronales.

Una estimación de la menor recaudación de aportes patronales por las exoneraciones concedidas a partir de 1995 muestra que, de acuerdo a la masa salarial del 2002, se habría dejado de percibir cerca de 70 millones de dólares anuales, de los cuales 60.7 millones corresponderían a la baja de aportes jubilatorios y 8.6 millones a aportes al Seguro por Enfermedad. De acuerdo a estos datos, la diferencia de 20 millones podría atribuirse a un aumento de la recaudación de aportes debido en gran parte a un incremento de la masa salarial gravada.

Otro de los factores que habría contribuido a la menor recaudación de aportes en el 2002 es el bajo nivel de actividad económico de este año. Pero si se compara el número de cotizantes de los años analizados, éstos se incrementaron. En el año 2002 el total de cotizantes fue superior a los del 1990 en más de 20.000 puestos (830.287 cotizantes promedio en 1990 y 852.878 en el 2002).



La disminución de la recaudación de aportes en el período fue de alguna manera compensada por el crecimiento de los impuestos afectados, que aumentaron en el período en cerca de 140 millones de dólares (aumento de los puntos del IVA afectado de 5 a 7 puntos y la afectación del COFIS).

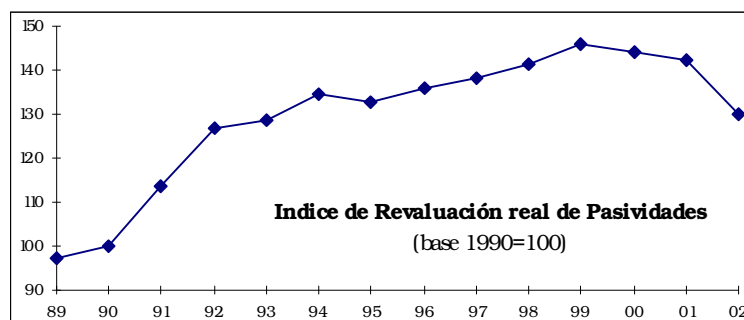
La causa principal del cambio en la estructura financiera del sistema fue el aumento en la Asistencia del Estado del orden de 555 millones. Esta hizo disminuir en forma importante la participación de los aportes en el total de recursos. Aún cuando se deduzca de su importe las transferencias a las AFAP de 124 millones restaría por explicar el crecimiento de la Asistencia del orden de 431 millones. Dicho incremento fue generado en buena medida por el incremento operado en las prestaciones.

Cuadro 3: Erogaciones por tipo de riesgo
Expresados en valores constantes (IPC)
(en miles de dólares de 2002)

		2002	Variación
I.V.S.	964.813	1.346.534	381.722
Seguro Enfermedad	134.780	195.550	60.770
Carga de Flia. y Maternidad	58.685	74.323	15.638
Seguro Desempleo	25.049	77.279	52.230
Fondos Especiales	19.302	15.210	-4.092
Gastos Funcionamiento	56.083	100.445	44.362
Total	1.258.712	1.809.341	550.630

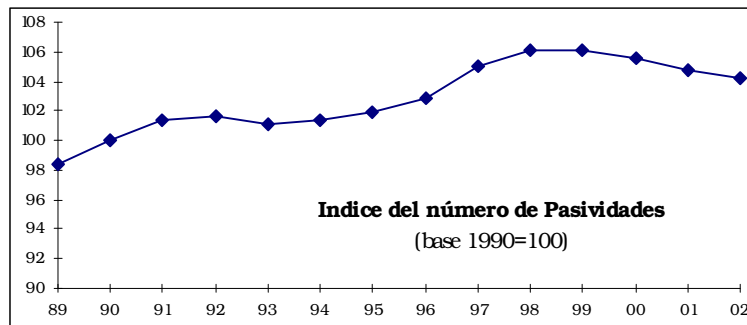
Fuente: Elaborado a partir de Balances Generales del Organismo.

La comparación del total de erogaciones entre ambos años muestra un incremento de 55 millones de dólares. En particular se destaca el aumento significativo de 382 millones de dólares que se verificó en las prestaciones de pasividades.



Este aumento es consecuencia de la aplicación de la reforma constitucional del artículo 67 en materia de la forma de revaluación en los primeros años de la década de los noventa. En este sentido si se compara el índice de revaluación de las pasividades con el índice de precios al consumo se ve que las pasividades crecieron en términos reales más del 30%.

En menor medida incide también el incremento de 4,1% en el número de pasividades entre esos años. La cantidad de pasividades promedio en el 2002 fue de 715.813 y en el año 1990 fue de 687.236 pasividades.



El aumento operado en las prestaciones de actividad en cerca de 124 millones de dólares corresponde principalmente a los Subsidios por Desempleo que se incrementó en 52 millones de dólares y a los Seguros por Enfermedad con un aumento de 61 millones. Respecto a este último resultado cabría establecer que fue compensado por el crecimiento de las contribuciones a ese seguro.

El aumento en 44 millones de dólares de los Gastos de Funcionamiento incidió en el crecimiento de la Asistencia, pero en menor medida que las prestaciones.

En definitiva, el cambio en la estructura financiera del BPS operada entre los años 1990 y 2002 es consecuencia principalmente del aumento en la Asistencia Neta del Estado. Este aumento fue impulsado fundamentalmente por dos elementos; el cambio en la forma de revaluación de las pasividades y la reforma previsional que creó el pilar de ahorro individual en 1995. El aumento de los impuestos afectados a partir del año 1993 tuvo la finalidad de ir compensando las rebajas y exoneraciones de aportes patronales.

CONTEXTO SOCIAL, ECONÓMICO Y POLÍTICO DE LAS REFORMAS:

VISIÓN DESDE LOS PAÍSES

(Extractado del libro "Evaluación de las Reformas -
Informe sobre la Seguridad Social en America 2003")

Conferencia Interamericana de Seguridad Social – CISS

1er. Parte

Contribuciones por país:

Argentina: Jorge D'Angelo y Alfredo Gamietea

Brasil: Baldur Schubert y Helmut Schwarzer

Chile: Gonzalo Bustos

Colombia: Juan Carlos Cortés

Costa Rica: Carlos Enrique Fuentes

Estados Unidos: Joseph A. Gribbin

México y guión de análisis: Antonio Ruezga

Editor:

Antonio Ruezga

Los documentos originales, con la discusión detallada de cada país, pueden ser solicitados a la CISS.

CONTEXTO SOCIAL, ECONÓMICO Y POLÍTICO DE LAS REFORMAS: VISION DESDE LOS PAISES

1 era. Parte

El análisis estadístico de las grandes relaciones que se presentan entre la concreción de una reforma del régimen de seguridad social y diversos determinantes económicos y políticos es importante, pues ayuda a entender razones, tiempos, resultados, formas de hacer las cosas y otros aspectos igualmente relevantes.

Sin embargo, el recuento de los procesos de reforma por actores cercanos ubicados en la discusión que se presentó dentro de los diversos países al modificarse los esquemas de seguridad social, también puede aportar datos igualmente valiosos para lograr un entendimiento cabal de todas las complejidades de estas medidas de políticas.

Por ello en este capítulo se presenta una descripción analítica de los procesos de reforma de la seguridad social en varios países del continente, misma que es realizada por funcionarios de instituciones afiliadas a la CISS y que vivieron de cerca los acontecimientos.

Algunas de las contribuciones reflejan más la visión oficial de los problemas, mientras que otras son evidentemente más independientes. Pero la perspectiva es siempre desde dentro de los países involucrados.

1. ARGENTINA

1.1 Origen de las reformas

Desde 1991, en la República Argentina se sucedieron hechos que de una u otra manera, significaron reformar el sistema de seguridad social.

El régimen de Jubilaciones y Pensiones, que por muchos años operaba sin déficits, comenzó a necesitar del apoyo estatal para sostenerse. Para precisar una fecha, se puede decir que en los años previos a la reforma de 1994, la aportación del Estado al régimen de reparto a partir de rentas fiscales generales estaba por debajo del 30 por ciento de las erogaciones.

Entre los hechos que impactaron negativamente la recaudación y el financiamiento de los sistemas, se pueden citar:

1. Estatización de varias ramas de la seguridad social que estaban en manos de entes congestionados.

Reducción de las contribuciones de las empresas a los sistemas de seguridad social.

Modificación del régimen de trabajadores independientes.

Incorporación de regímenes provinciales al sistema integrado de las Jubilaciones y Pensiones, sin transferencias presupuestarias.

Pago de pensiones no contributivas, sin la debida transferencia de partidas.

Flexibilización laboral, que provocó gran rotación de trabajadores y perjudicó las densidades de cotización del sistema.

Unificación de la recaudación.

Malos o nulos controles fiscales

En la reforma argentina participaron expresando muy abiertamente su opinión diversas organizaciones internacionales, que en muchos casos informaron sobre el visible desfinanciamiento del sistema a futuro.

La incidencia del Banco Mundial fue importante y más aún la del Fondo Monetario Internacional, que incluso condicionó varios tramos de refinanciamiento de la deuda externa que se tomaron diversas medidas que, por cierto, impactaron luego negativamente al sistema.

Existieron infinidad de posiciones, el proyecto primario de ley sobre cuentas individuales de capitalización no tuvo la discusión social que el tema merecía. Los actores sociales tomaron la reforma como inevitable, tanto por la instalación de proyecto en sociedad, como por las innegables presiones externas en ese momento.

La discusión de la reforma se concentró en el poder Legislativo, donde si trataron trabajos serios, con posiciones encontradas. Sin embargo, la Ley fue sancionada por mayoría, con el gobierno del momento haciendo valer su influencia.

En la exposición de Motivos de Ley de Reforma del Sistema Previsional Argentino de 1994 figuran varios puntos de justificación, la base fundamental estuvo sustentada en dos pilares: la mala administración por parte del Estado del sistema público de reparto, y la escasez de fondos del régimen, que hacia dudar del financiamiento futuro.

En su momento, la participación de la opinión pública en el debate fue limitada, pero con el tiempo eso fue muy cambiando, y la población tiene hoy más información de cuáles son sus derechos obligaciones para poder acogerse a los beneficios de la seguridad social.

1.2 Características del sistema reformado

El cambio fundamental del sistema se basó en la creación de las cuentas individuales de ahorro, en manos de instituciones privadas llamadas Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP). A estas cuentas se les acredita mensualmente la retención que sufre el trabajador para su jubilación.

La pensión de una persona al momento de jubilarse por el régimen de capitalización se conforma de tres elementos; un primer ítem., es una presentación básica universal que tiene que ver con la contribución de los patronos y hoy está en \$200; segundo elemento, es una prestación complementaria que tiene que ver exclusivamente con los aportes que halla realizado el trabajador al antiguo régimen – si los tuviera - ; el tercer componente, es el de su fondo capitalizado.

El sistema argentino es optativo en cuanto a la elección del sistema jubilatorio por parte del trabajador, el anterior de reparto, o el reformado de capitalización, aunque si se está en capitalización no se puede pasar a reparto, lo inverso si es posible.

En cualquier caso, la edad de jubilación es 60 años para la mujer 65 para los hombres, debiendo demostrar 30 años de servicio, con casi nula flexibilidad de comprobación.

El sistema reformado es supervisado por un superintendente que, desafortunadamente, ha tenido poco poder para ejercer correctamente sus funciones de contraloría.

Actualmente, el sistema antiguo de reparto, a cargo de la Administración Nacional de la Seguridad Social — sin incluir cajas provinciales, profesionales y especiales — paga algo más de 3.3 millones de prestaciones en forma mensual, con un promedio de remuneraciones de \$350. A los 3.3 millones de casos, que agregar 326 mil pensiones mínimas no contributivas.

Hacia fines del año pasado. el sistema privado abonaba algo más de 32 mil jubilaciones, 56 mil pensiones por fallecimiento y 15 mil prestaciones por invalidez que estaban a su cargo.

1.3 Resultados de las reformas

Al presente, el sistema reformado no ha dado los resultados esperados, principalmente, porque el Estado estatizó casi el 80 por ciento de las reservas de las administradoras, lo que conlleva a que los fondos que deben garantizar el retiro de las personas estén corriendo la misma suerte que la sacudida economía argentina.

De hecho, en la debacle económica de fines de 2001, los fondos de la administradoras corrieron la misma suerte, en principio, que la deuda externa Argentina, es decir, de ser reservas técnicas, se transformaron en papeles en default.

Por otra parte, el costo del servicio que brindan las AFJP es alto y lo que es más grave aún, jubilarse o retirarse por invalidez de una administradora es tan complicado en el actual sistema como lo fue en el anterior régimen de reparto.

Otro problema es que con la reforma, el Estado parece haber entrado en una etapa de desinterés o retraimiento en el ejercicio de su papel, ya que al parecer las autoridades estatales en un principio pensaron que al privatizar el régimen su responsabilidad hacia la sociedad iba a ser secundaria, lo que a todas luces fue un grave error.

Un reto que queda pendiente con la reforma es el de incrementar el grado de cobertura de la seguridad social, pues no se ha podido encontrar la herramienta que permita asistir a todas aquellas personas que, por diversas razones, están en el mercado informal del trabajo o simplemente desempleados.

Lo que sucede con el mercado laboral impacta directamente sobre la recaudación del sistema, y anuncia un conflicto social grave si no se toman nuevas e inmediatas medidas: sobre una fuerza laboral de 15.5 millones de personas, solo está en el mercado formal de trabajo un 35 por ciento; se tienen 2.2 millones de trabajadores

registrados en el viejo sistema de reparto, pero sólo aportan mensualmente algo menos del millón; en cuanto al esquema de capitalización, se tienen 9.1 millones de registrados, sin embargo, aportan regularmente sólo 2.9 millones; a esto debemos sumar algo más del millón de empleados ocupados por municipalidades y provincias no incorporados al nuevo régimen.

Desempleados, informales y subocupados, incluidos los que reciben planes especiales de asistencia, son en la actualidad la mayoría de la población económicamente activa, con lo cual son pocos los protegidos por el actual régimen de seguridad social, y menos aún los que estarán en condiciones de jubilarse a futuro. Salir de esta coyuntura llevará un largo tiempo.

A fines del año 2002, para solventar el régimen de Jubilaciones y Pensiones, la autoridad económica debió hacer una aportación superior al 70 por ciento de la masa de pago, lo que significó un aumento entre 1994 y el 2002 del 134 por ciento de las aportaciones del Tesoro.

1.4 Estructuras sociales: el estatus de los mayores

Argentina es uno de los países más envejecidos del continente, teniendo actualmente al 14 por ciento de su población con más de 60 años, y a un 10.4 por ciento con más de 65. Si se miran las proyecciones al 2025, habrá un 17 por ciento de la población mayor de 60 años y un 14 por ciento mayor de 65.

A diferencia de otros países, en esta nación siempre se le dio alguna atención superior a los ancianos, existiendo tres elementos de la red de apoyo muy importantes a mencionar.

Primero, la existencia de un Instituto Nacional —conocido como PAMI— que se ocupa de brindar prestaciones médicas y sociales a los adultos mayores.

Segunda, la concentración barrial de ancianos, en denominados Centros de Jubilados y Pensionados, que auspiciados por el Estado de distintas formas, concentra en 2 mil 200 locales a la mayoría de la tercera edad. Estas son instituciones autónomas, que se conducen con una mesa directiva elegida entre sus asociados.

Tercero, la presencia de varias ONG dedicadas a la tercera edad directa o indirectamente, brindando servicios múltiples, que amplían o sustituyen a otros que no cubre el Estado.

Funciona también una secretaria de estado dedicada a los ancianos, aunque con acciones poco concretas y de escasos resultados por el momento, y una defensoría de la tercera edad. Además, municipal y provincialmente hay planes de contingencia para estas personas, debiéndose reconocer que en la mayoría de los casos sus planes e impactos en los gerontes son importantes.

En suma, la población adulta mayor esta bien considerada y medianamente atendida, aunque tampoco ha sido ajena a la crisis social y económica por la que pasó y está pasando aún Argentina, pudiendo citarse las siguientes dificultades y falencias:

Durante varios meses se les descontó a jubilados y pensionados un 13 por ciento de su sueldo. Los recursos de la Obra Social PAMI, que atiende la salud de la tercera edad, se vieron seriamente comprometidos por la baja de la recaudación. Las prestaciones médicas a los ancianos decayeron en calidad y algunas prestaciones sociales brindadas por el Estado disminuyeron o se eliminaron. La inflación impactó altamente a los recursos de los gerontes.

Pese a lo expuesto, se puede decir, que si los ancianos no están atendidos como en otras épocas, las prestaciones médicas están dentro de parámetros mínimos de aceptación y los beneficios sociales aún son importantes.

El cuadro económico de la tercera edad no es bueno, pero tampoco lo es la situación de la población activa. De hecho, es interesante notar un fenómeno social que se presentó porque los jubilados y pensionados pasaron a ser "privilegiados" al cobrar normalmente todos los meses. Frente al desempleo y subempleo creciente, la tercera edad se transformó en pilar de la economía familiar.

El concepto "familia argentina" incorpora al anciano en la mayoría de los casos, lo cual es importante en este cuadro de crisis. La participación de los adultos mayores en entidades intermedias, que de hecho son dirigidas por ellos mismos, facilitan la integración y contención, combatiendo la soledad y la discriminación.

1.5 Problemas de los esquemas de salud

Aunque hubo muchos intentos de reformar los sistemas de salud, volcando el mismo exclusivamente al campo privado, el actual régimen de Obras Sociales, que funciona bien y está en su gran mayoría en manos de los sindicatos argentinos agrupados en la Confederación General del Trabajo (CGT), no permitió el cambio pretendido.

No obstante lo expuesto, si se efectuaron varias modificaciones, que a la postre fueron a favor de los beneficiarios y, por ende, bien tomadas por la sociedad. Entre ellas se mencionan dos, por ser las más significativas:

1. Se permitió a los asociados elegir libremente la Obra Social - entidad que asegura la salud -, con lo cual si bien ingresan a su empleo con un servicio de pertenencia, pueden cambiar por otro que el trabajador considere más conveniente para sus necesidades.
2. Se estableció una prestación mínima que deben brindar todas las Obras Sociales denominada Prestación Médica Obligatoria, que no es más que el piso del servicio ofrecido, con lo cual cada institución puede ampliar su gama de cobertura y así competir en el mercado.

El sistema de salud en la seguridad social no ha estado ajeno a la crisis y, por tanto, está atravesando una difícil circunstancia de costos servicios, aunque ello no impide la cobertura de sus protegidos. Igual sucede en el esquema de salud pública que, como siempre, se brinda en forma gratuita.

Una presión adicional surge porque ante el nivel de desempleo, informalidad y pobreza, la cantidad de personas que acuden a los sistemas públicos han superado

las estructuras, lo que tiene que ver más con la coyuntura económica que con cualquier otra deficiencia del sector.

1.6 Otros aspectos de la seguridad social

Mención aparte merece la actitud tomada por las autoridades en cuanto a la política de medicamentos, mediante la cual se reglamentó el uso de drogas genéricas, tema que no existía en el pasado en Argentina.

En lo tocante a riesgos de trabajo es importante indicar que, con anterioridad a la actual legislación, existía una Ley de Accidentes de Trabajo que poco hacía para prevenir y asistir en la contingencia.

La actual norma, que está basada en el aseguramiento de los trabajadores, exige pautas de prevención, fija alícuotas de pago en base al riesgo y cubre al empleado desde el mismo momento del siniestro, incluyendo su atención médica y su rehabilitación si fuese necesario.

Como toda ley aplicada, el sistema puede ser perfectible y en algunos aspectos debe mejorar, pues hay superposición de funciones y controles que no están claros y terminan afectando a las personas. Sin embargo, también se puede decir que este nuevo régimen funciona dentro de parámetros aceptables.

Aunque han existido alteraciones en otros sistemas de protección, un área preocupante es la de asignaciones familiares, donde desde el año 1996 se tomaron medidas en desmedro de sus beneficiarios.

Este sistema de verdadera redistribución de los ingresos en el país fue sacudido por radicales medidas económicas y financieras que nada tienen que ver con los aspectos socio - familiares, aunque, pese a ello, sigue teniendo una trascendencia importante en el hogar de los trabajadores más humildes.

Medidas tomadas recientemente dan la esperanza de que este apoyo a la familia vuelva a ser lo que fue hace muchos años.

No se olvide que el régimen de asignaciones y subsidios familiares fue en Argentina el pilar de las administraciones congestionadas, que demostraron un éxito indiscutido y que lamentablemente fueron desapareciendo con el tiempo por la intromisión e intervención del Estado.

1.7 Perspectivas de las reformas

El cuadro de situación social y laboral de Argentina es grave, aunque con incipientes índices de mejora. Por otra parte, el advenimiento de un nuevo gobierno reabre la esperanza de la población.

En el campo de las ideas, los temas de la seguridad social están siendo nuevamente analizados y la sociedad es consciente de la necesidad de cambiar las reglas, buscando nuevas formas de organizar la protección social.

Una lección importante es que no se debe confundir el control y supervisión del sistema reformado con la captura indiscriminada de las reservas de las

administradoras privadas, pues de lo contrario devienen las preguntas: ¿para qué se privatizó el sistema? ¿Para pagar comisiones? ¿Para pagar intereses de la plata que antes recaudaba por sí? En suma, el Estado debe estar atento a las desviaciones del sistema, pero no colaborar a desviarlos.

Otra cosa que se ha comenzado a entender es que luce necesaria la adaptación a vivir con niveles altos de informalidad y desempleo. Ante esta realidad, pensar en que la seguridad social puede seguir sosteniéndose sólo por aporte y contribuciones del mercado formal es una quimera.

Si se piensa en una seguridad social sin excluidos, se deben replantear todos sus alcances y métodos de financiación.

Se debe pensar entonces en prestaciones diferenciadas y en financiamiento de rentas generales.

Se debe pensar en tiempos, en donde lo que se brinde no será lo ideal, pero sí lo posible.

2. BRASIL

En esta sección se da a conocer un breve diagnóstico del sistema brasileño de previsión social, y la especificación de la propuesta de reforma que recientemente se entregó al Congreso Nacional. Se desea proporcionar la base adecuada para una discusión más profunda sobre los rumbos que la sociedad brasileña desea para su Previsión Social. El texto se destina específicamente, a concatenar y presentar los principales datos y fenómenos necesarios para la comprensión de la urgencia de reforma del sistema; representa el punto de partida del debate de reforma, que se inicia con el gobierno del Presidente Luis Inácio Lula da Silva.

2.1 Origen de las reformas

La situación financiera de la previsión social de Brasil es deficitaria en ambos regímenes, tanto en el sector privado, administrado por el Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), como en el sector público, existente a nivel del gobierno federal, en los 27 estados federados y en las 2 mil 140 municipalidades del país.

El déficit del INSS se explica por la existencia del subsistema de la previsión rural, el cual tiene impactos significativos en el combate a la pobreza, así como por factores coyunturales, como el empeoramiento del mercado de trabajo urbano en los años siguientes a la devaluación de la moneda en 1999. En diciembre de 2002, el INSS pagaba 19 millones de beneficios, de los cuales casi dos tercios correspondían a un salario mínimo, presentando un déficit del orden de R\$17 mil millones que corresponde al 1.3 por ciento del PIB. En fuerte contraste, los regímenes de los trabajadores del sector público pagaban, también en 2002, aproximadamente 2.6 millones de beneficios, con un déficit de RS 39.8 mil millones que corresponde al 3.1 por ciento del PIB.

En el sistema de previsión de los empleados del sector público, el fuerte compromiso presupuestario es resultado de las reglas de acceso e indexación de beneficios, las

cuales son completamente diferentes a las del sector privado, que a su vez fueran sometidas a una reforma durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, en 1998-99. Las diferencias más evidentes se basan en el hecho de que los empleados públicos no tienen un tope para sus beneficios, la edad mínima para acceder a una pensión es de solamente 53 años para hombres y 48 años para mujeres, el cálculo de la pensión tiene como base la última remuneración del trabajador y las pensiones suben de acuerdo con el alza de las remuneraciones de los trabajadores activos de la misma carrera.

En el Régimen General de Previsión Social (RGPS) del INSS, después de la reforma previsional de 1998-99, la pensión por tiempo de contribución es calculada con base en el promedio del 80 por ciento de los mejores salarios desde julio de 1994 y con la aplicación del 'Factor Previsional'. Este factor contiene en su fórmula la edad de retiro, la expectativa de vida y el tiempo de cotización y crea, de esa manera, una rebaja de la tasa de reemplazo de la pensión si el asegurado opta por anticipar su retiro, esto es, antes de los 60 años para hombres y 55 para mujeres. Las pensiones en el INSS son indexadas a la inflación a través del índice Nacional de Precios al Consumidor, y están sometidas a un tope máximo de RS 1,869.34, cerca de US\$620, en agosto de 2003. Como resultado, se generan en ambos regímenes valores promedios de pensiones altamente diferentes, que reproducen e incluso amplifican las diferencias económico/sociales en el país.

Actualmente, los ancianos en Brasil representan el 8.6 por ciento de la población, lo que equivale a un contingente de 14.5 millones de personas. Con relación a 1991, hubo un crecimiento del 35.5 por ciento en la cantidad total de personas ancianas. La esperanza de vida al nacer alcanzó en el 2001, (35 años para los hombres y 73 para las mujeres. Para cada edad, la sobrevida, concepto más adecuado para los sistemas de previsión social, ha aumentado a lo largo de los años. En las décadas de los setenta y los ochenta, un hombre de 50 años tenía una sobrevida de 22 años y si era mujer de 24 años, es decir, llegarían a los 72 y 74 años, respectivamente. En el 2001, la sobrevida ha aumentado a 23 años para los hombres y a 28 para las mujeres. Todos estos cambios están íntimamente relacionados con la previsión social y la afectan de manera importante.

En lo tocante a los cambios en el mercado de trabajo, según la Encuesta Mensual de Empleo (PME), del total de las personas ocupadas, los trabajadores formalmente contratados sumaron el 57.5 por ciento en 1990, y el 44.1 por ciento en el 2000. Mientras que los trabajadores sin contrato pasaron del 19.3 por ciento en 1990, al 27.7 por ciento en el 2000. Los que trabajan por cuenta propia se incrementaron del 18.7 por ciento en 1990, al 22.6 por ciento en el 2000.

El impacto de los cambios en el mercado de trabajo formal para el financiamiento de la previsión social se puede constatar con el siguiente ejercicio: si la estructura del mercado de trabajo en 2002, fuera la misma de 1990, se estima que el Régimen General de Previsión Social (RGPS) tendría un superávit de cerca de R\$2 mil millones. Sin embargo, hubo una necesidad de financiamiento como se indicó, de RS 17 mil millones.

Bajo varios enfoques, las proporciones de la Previsión Social en Brasil impresionan por su magnitud. Ya sea el volumen de los ingresos y gastos, la cantidad de personas cubiertas, las prestaciones sociales, los impactos en la reducción de la pobreza, todos son indicadores de gran expresividad. Sin embargo, se vive un momento en que se hace necesaria la reflexión sobre los rumbos que este sistema

debe tomar. No se equivoca quien afirma que los problemas de la Previsión en Brasil, chocan con los beneficios que la misma institución proporciona. En lo futuro el sistema se puede volver inviable.

2.2 Características del sistema reformado

La Previsión Social brasileña cuenta con cuatro regímenes dirigidos hacia grupos específicos de la población.

1. El Régimen General de Previsión Social (RGPS), administrado por el Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), cubre obligatoriamente a todos los trabajadores del sector privado, incluidos los autónomos, los domésticos, los campesinos y los asegurados facultativos.

2. Un segundo régimen de previsión social está dirigido hacia los servidores públicos del sector civil en las tres esferas de la federación. De acuerdo a la Constitución de 1988, la Federación, los Estados y Municipios pueden instituir un Régimen Propio de Previsión Social (RPPS) para sus empleados u optar por afiliarlos al INSS. En enero de 2003 todos los Estados, 2 mill40 Municipios y la Federación habían instituido un RPPS.

3. Circunstancias similares se aplican en el caso de los servidores militares en el ámbito federal, quienes, según la Constitución actual tienen derecho a un régimen de previsión social específico.

4. Hay un régimen de Previsión Complementario y optativo, destinado a aquéllos que quieren un beneficio suplementario al que ya disponen en alguno de los regímenes mencionados. La Previsión Complementaria está organizada a través de fondos cerrados⁹⁸, es decir, dirigidos a grupos de empleados determinados o abiertos⁹⁹, que cualquier ciudadano puede adquirir en el mercado financiero. La institución que administra la previsión complementaria es una entidad de derecho privado, regulada por la Secretaria de Previsión Complementaria (SPC/MPS) y por la Superintendencia de Seguros Privados (SUSEP/Ministerio de Hacienda). A diferencia de los regímenes anteriores que son de reparto, éste es de capitalización plena.

El Régimen General de Previsión Social que atiende a los trabajadores de la iniciativa privada está consolidado como uno de los principales mecanismos de protección social del Estado brasileño. Durante los últimos años el sistema pasó a reportar resultados financieros negativos con evidentes consecuencias para el escenario fiscal, sin embargo, no cabe duda de que el rol social que desempeña en términos de reducción de la pobreza, mejoría en la distribución de los ingresos y fomento al desarrollo económico, de modo especial en el campo y en las pequeñas comunidades urbanas, es fundamental para la estabilidad del país.

En el 2002, el régimen básico de previsión benefició a 73.9 millones de trabajadores, lo que representaba el 42.1 por ciento de la población brasileña.

El Régimen Propio de Previsión Social ofrece la protección a los servidores de la Federación, Estados y Municipios. En total, entre servidores activos, inactivos y pensionados, la cobertura llega a 7 millones312 mil 63 personas.

El análisis del aspecto social de la previsión, es decir, de sus verdaderos impactos en la mejoría de vida de las personas revela evidencias que no pueden ser olvidadas. Por el contrario, presentan el papel del Estado brasileño como agente capaz de promover el bienestar de su población. Una buena parte de este mecanismo de fomento social se debe a la previsión no contributiva, fundamentalmente rural. En el campo, la actuación de la previsión contribuye a dinamizar la economía local y generar empleos, evitando la migración del trabajador a los centros urbanos.

2.3 Resultados de las reformas

Las medidas implementadas principalmente por la Enmienda Constitucional No. 20 de diciembre de 1998, y por la Ley No. 9,876 de noviembre de 1999, han contribuido para el control de la necesidad de financiamiento que se prevé para los próximos años, en particular, con relación a la contención de las jubilaciones precoces que se estaban concediendo a personas con un promedio de edad de 48.9 años. Actualmente, las jubilaciones se están concediendo a asegurados con un promedio de edad de 53.2 años, lo que todavía representa una edad muy baja.

El Régimen Propio de Previsión Social, a pesar de la relevante cobertura de riesgos a los servidores públicos, presenta problemas financieros muy importantes. Los gastos, como se ha indicado, implican una necesidad de financiamiento del orden de 3.1 por ciento del PIB de Brasil.

Ante la situación descrita, el sistema de previsión de los trabajadores del sector público fue elegido como objeto principal de la futura propuesta de reforma. En los meses de enero a abril de 2003, tras completar el diagnóstico formal, hubo un esfuerzo de concertación política que involucró a una gran parte del equipo de gobierno, especialmente, la Presidencia de la República, el Ministerio de la Previsión Social y el Ministerio de Hacienda. Uno de los principales foros de discusión fue el Consejo de Desarrollo Económico y Social, creado por el Presidente Lula para asesorarle en la promoción de reformas económicas, políticas y sociales, el cual es compuesto por casi un centenar de personalidades de las esferas empresariales, laborales, académicas, culturales, religiosas y sociales. En febrero y marzo de 2003, el foro debatió intensamente el diagnóstico previsional y las alternativas de reforma.

La alianza política más importante fue creada con base en un intenso dialogo, sin discriminación de orden político - partidario entre el Presidente Lula y los 27 gobernadores de los Estados. La cooperación fue reproducida en el ámbito técnico entre los expertos del Ministerio de Previsión Social y los Secretarios de Administración de los Estados por medio de un Consejo (el CONAPREV). Como la legislación federal de previsión para los trabajadores del sector público se aplica obligatoriamente a los subsistemas estatales y municipales y como los Estados y las Municipalidades de Brasil se encuentran, en general, en una situación presupuestaria todavía más crítica que el gobierno federal, los gobernadores y alcaldes constituyeron los principales cointerésados en la obtención de la reforma.

2.4 Perspectivas de las reformas

El aumento de la cobertura representa uno de los principales retos de la política social brasileña. Este esfuerzo de incremento por parte de la Previsión Social, no se debe limitar a la implementación de políticas por parte del gobierno, sino que debe representar un compromiso asumido por toda la sociedad organizada.

Los debates sobre los rumbos de la Previsión brasileña, más que considerar cambios en las reglas de financiamiento y beneficio, deben pasar por medidas administrativas, de modo particular en lo que se refiere al combate a los fraudes, a la recuperación de la deuda activa y a la ampliación de la cobertura.

Los desequilibrios crecientes de la previsión de los servidores públicos, por el contrario, son preocupantes por considerar un número sustancialmente inferior de personas, pero con mejores beneficios y con mayores expectativas de duración de los mismos.

La reforma enviada al Congreso el 30 de abril de 2003 se basa en tres objetivos fundamentales: primero, la creación de un régimen previsional con reglas convergentes con el INSS para los futuros trabajadores del sector público; segundo, un fuerte ajuste paramétrico para la generación de los actuales trabajadores; tercero, la creación de una contribución solidaria de los actuales jubilados, que obtuvieron sus beneficios con base en reglas bastante generosas. Las principales propuestas involucradas son:

1. En el INSS cambia solamente el valor del tope máximo del ingreso imponible de R\$ 1,869.34 a R\$ 2,400.10 (US\$ 800), equivalente a 10 salarios mínimos oficiales. El incremento del tope máximo en el INSS se basa en una decisión que va conscientemente en contra de la tendencia de las reformas provisionales en los otros países de América Latina. En esos países, el límite máximo del ingreso imponible del antiguo sistema público fue rebajado para crear espacio para la previsión basada en la capitalización en cuentas individuales.
2. Mantener los derechos adquiridos para los ya jubilados y para los que han completado todos los requisitos para acceder a una pensión. El concepto de "derecho adquirido" empleado en la propuesta corresponde a la interpretación por parte de la Corte Suprema de Brasil (el STF) en diversas oportunidades, donde queda claro que sólo tienen derecho a pensionarse bajo las reglas actuales los que han completado todos los requisitos: edad mínima, tiempo mínimo de cotización, tiempo mínimo de filiación al régimen del sector público.
3. Cambiar la fórmula de cálculo de las pensiones en el sector público, introduciendo el concepto de un promedio de los salarios imponibles a lo largo de la vida laboral del asegurado, en lugar de que la pensión sea calculada sobre el último salario imponible.
4. Crear nuevas edades de referencia para la jubilación, al establecerse que el retiro anticipado para los trabajadores del sector público actualmente en actividad —en relación con las edades de 60 años para hombres y 55 para mujeres— resulte en una reducción proporcional de la tasa de reemplazo. Los que quieran jubilarse anticipadamente, sufrirán una reducción del 5 por ciento por cada año de anticipación, lo que invierte la actual lógica del incremento de ingreso del funcionario público al momento del retiro. Para los que completan los requisitos de las reglas de retiro actuales —edad de 5 3/48 con 35/30 años de cotización— hasta fines de 2005, la reducción por cada año de anticipación será del 3.5 por ciento. Para los funcionarios públicos que ingresaron a partir de 1998 ya se estableció que la edad mínima de jubilación es de 60/5 5 para hombres y mujeres, respectivamente.

5. Eliminar la posibilidad de jubilación con tiempos reducidos de cotización. Actualmente, existe la posibilidad de retirarse con un mínimo de 30 años de cotización para hombres y de 25 años para mujeres: esto es eliminado. Para obtener una jubilación que no sea proporcional al tiempo de cotización se requerirá que un trabajador del sector público tenga al menos 35 años de cotización en el caso de los hombres y 30 años en el caso de las mujeres.
6. Mantener la posibilidad de obtener una jubilación con base en el último salario, pero con requisitos más estrictos y limitada a los trabajadores actualmente activos. Como resultado de las negociaciones en el Congreso, se creó la posibilidad de que los actuales funcionarios públicos puedan acceder a una jubilación equivalente a su último salario sólo si completan las edades de 60/55 para hombres/mujeres con 35/30 años de cotización.
7. Introducir el mismo tope básico al ingreso imponible del INSS para los futuros funcionarios públicos y crear fondos de pensiones complementarios. Una vez aprobada la reforma, a través de leyes federales, estatales y municipales se crearán fondos de pensiones complementarios para los funcionarios públicos. Los futuros funcionarios públicos, que ingresarán después de la institución del fondo complementario, estarán obligatoriamente sometidos al mismo tope máximo de ingreso imponible del INSS de R\$ 2,400.00 mensuales.
8. Los fondos complementarios para funcionarios públicos seguirán las mismas reglas que los ya existentes para los trabajadores del sector privado. Brasil posee actualmente, basado en el principio de la capitalización, un amplio sistema de fondos de pensiones ocupacionales complementarios y voluntarios para los trabajadores del sector privado. Los fondos de pensiones que serán creados para trabajadores del sector público tendrán que ser fondos ocupacionales, sin fines de lucro, administrados en partes iguales por representantes de los trabajadores y de los entes estatales. De acuerdo a un cambio introducido por los diputados nacionales, la administración será de naturaleza pública”, lo que significa que no van a ser administrados por bancos y seguros privados, aunque las normas de regulación serán las mismas a las que están sometidos los actuales fondos de pensiones de derecho privado. Está previsto también en la propuesta que la previsión complementaria será basada en el principio de las contribuciones definidas.
9. Cambiar el cálculo de las pensiones por viudez. En la actual legislación, las pensiones por viudez corresponden a la totalidad de la remuneración del funcionario público fallecido, lo que crea una sobreprotección de los dependientes. Con cambios insertados por los diputados en la propuesta original del gobierno, la nueva regla establece que la pensión de viudas y huérfanos corresponderá a la totalidad de los ingresos del funcionario fallecido hasta el tope del INSS, más el 70 por ciento del valor que lo sobrepase.
10. Crear una contribución solidaria de los jubilados actuales al régimen previsional. Justificada por el hecho de que las fórmulas de cálculo aplicadas en el pasado fueron muy generosas, y que es necesario distribuir de forma justa entre las generaciones el costo del ajuste de un sistema profundamente desbalanceado, se incluyó en la propuesta la creación de una contribución de los beneficiarios actuales al sistema de previsión de los funcionarios públicos.

11. Introducir un tope máximo para las actuales remuneraciones y jubilaciones en el servicio público. La propuesta de reforma también incluye un tope máximo para remuneraciones y jubilaciones públicas.
12. Crear un incentivo monetario a la permanencia en actividad de los que ya tienen posibilidad de retirarse.
13. Por parte de los Estados y Municipalidades implantar tasas de contribución mínimas equivalentes a las del gobierno federal para sus empleados. Hay actualmente una fuerte dispersión de las tasas de cotización entre los Estados y Municipalidades que, en general, tendrán que ser aumentadas.
14. Unificar las cajas en cada ente estatal. Aunque la propuesta no haya avanzado hacia la unificación administrativa de las cajas previsionales de los funcionarios públicos con el INSS, en cada ente estatal no podrá existir más de una unidad de gestión del régimen propio de los empleados públicos.
15. Cambiar la indexación de las pensiones concedidas después de la reforma. Por motivos jurídicos, las pensiones concedidas antes de la aprobación de la reforma seguirán indexadas a la alza de los salarios de los trabajadores activos.

2.5 Conclusiones

La Reforma de la Previsión tiene como objeto hacer que el Sistema de Previsión Social Brasileño sea más justo y técnicamente más sustentable.

Los retos en materia de previsión social son enormes. Lo importante es que Brasil tiene una visión clara hacia un sistema previsional básico universal, con reglas iguales —mismos derechos y deberes— para todos los ciudadanos. Este modelo tiene que incluir fuertes elementos de redistribución de ingreso, que permitan al país superar la histórica desigualdad social. Esta lucha contra la falta de equidad y pobreza es un imperativo ético para el gobierno del Presidente Luis Inácio Lula da Silva.

Asociación Internacional de la Seguridad Social
Conferencia de la AISS
Hacia sistemas de seguridad social sostenibles
Chipre, noviembre de 2003

**Condiciones básicas para el establecimiento o la reforma
de un sistema de seguro de accidentes del trabajo**

Joachim Breuer
Administrador General
Federación Nacional de Cajas del Seguro de Accidentes
del Trabajo en la Industria
Alemania

**ISSA/CONF/MA
SSOL/2003**

CONDICIONES BÁSICAS PARA EL ESTABLECIMIENTO O LA REFORMA DE UN SISTEMA DE SEGURO DE ACCIDENTES DEL TRABAJO

Joachim Breuer

Administrador General - Federación Nacional de Cajas del Seguro de Accidentes del Trabajo en la Industria Alemania

El mundo del seguro de accidentes es complejo, y no todos los regímenes pueden basarse en la experiencia de cientos de años de un régimen en continuo desarrollo. Muchos regímenes, particularmente en los Estados en transición de Europa del Este, se enfrentan a una historia breve y sujeta a continuos cambios. El régimen de seguro social de otro grupo, al que pertenece, por ejemplo, la República Popular China, está atravesando actualmente un importante proceso de reforma y renovación, que también incluye la reestructuración clave del seguro de accidentes del trabajo. Por lo general, prima la voluntad general de obtener de las experiencias de otros países soluciones e ideas que aplicar a los propios proyectos de reforma, para poder crear o transformar rápidamente un régimen estable y satisfactorio. El mejor modo de ayudar a estos países es establecer un catálogo de factores y condiciones generales, que no sólo influyen en la introducción o reforma de un régimen de seguro de accidentes en algunos países, sino en la mayoría de ellos.

Al objeto de elaborar este catálogo, la Comisión Técnica del Seguro de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales ha realizado una encuesta para averiguar el papel que pueden desempeñar algunos factores clave al hacer frente a los problemas relativos a la reforma o creación de un régimen de seguro de accidentes¹.

La encuesta se ha limitado a algunos países y regímenes europeos, asiáticos, africanos y americanos, conocidos por haber innovado o reformado su régimen de seguro de accidentes en los últimos años, y cuyas respuestas se esperaban que fueran en cierto grado representativas - aunque esto no fuera estadísticamente comprobable.

El presente informe presenta los resultados de la encuesta. Influyeron en la evaluación las experiencias de los siguientes países:

- Europa: Bulgaria, Estonia, Letonia, Rumania y la Federación de Rusia.
- Asia: la República Popular China, Camboya, la República Democrática Popular Lao.
- África: Senegal, Zimbabwe, Gambia.
- América del Norte y del Sur: Argentina, Brasil, México y Canadá.

Sin pretender ser exhaustiva, la encuesta demostró la particular importancia que revisten los seis puntos siguientes:

1. Inclusión y activación de los interlocutores sociales.
2. Condiciones sociales y administrativas.
3. Comparación de buenas prácticas y transferencia internacional de conocimientos.
4. Especialización del régimen de seguro.
5. Cotizaciones diferenciadas y prestaciones flexibles.
6. Integración de la prevención.

INCLUSIÓN Y ACTIVACIÓN DE LOS INTERLOCUTORES SOCIALES (AGENTES INTERESADOS)

La creación de voluntad política

La reforma o la introducción de un régimen de seguro de accidentes es el resultado de un proceso de creación de voluntad política. Dicho proceso brinda una excelente oportunidad para presentar los conocimientos de la organización de seguro de accidentes y aplicarlos de un modo creativo.

La primera medida legislativa se tomó normalmente durante un proceso político de discusión, según la presente encuesta, que duró entre dos y cinco años. En función de la complejidad de las medidas planificadas, y de la inclusión de los actores políticos en el proceso, este proceso puede ser de mayor o menor duración - en la medida en que el órgano legislativo toma por sí mismo la decisión sin necesidad de un discurso social. El gobierno, es decir, los ministerios, las autoridades o las administraciones federales o provinciales competentes, desempeña el papel principal en todos los procesos de reforma y aplicación. Ninguna reforma del régimen de seguro de accidentes puede llevarse a cabo sin la intervención del Estado - pero éste no siempre desempeña el papel más importante.

La fuerza motora de la reforma del seguro de accidentes en la República Popular China la constituyen, junto con el Estado, las empresas estatales que no se consideraban suficientemente protegidas por el régimen establecido. La última reforma llevada a cabo en Senegal en este ámbito (1973) se basó de un modo determinante en la presión política de los sindicatos, que no consideraban aplicable la legislación que se había tomado de Francia hacia algunos años.

Asimismo, en las reformas mucho más especializadas que se introdujeron en las provincias de Canadá en el decenio de 1990, el papel decisivo no lo desempeñaron los gobiernos territoriales y provinciales, sino los interlocutores sociales. La reforma de la ley de indemnización a trabajadores (*Workers' Compensation Act*) en Manitoba (1991-92) se apoyó principalmente en la presión política ejercida por las organizaciones de los empleadores, que deseaban establecer un régimen más rentable y económico.

El estudio ha puesto de relieve un hecho destacado, a saber, que los países en que los interlocutores sociales participaron de un modo decisivo en la elaboración de los principios legislativos de una reforma o introducción de un seguro de accidentes, si bien la preparación y aplicación de dicha reforma llevó mucho tiempo, la fase de transformación e introducción de la misma fue más corta. Aunque la discusión con los trabajadores y los empleadores, y con los distintos grupos de interés, pueda parecer larga y tediosa, e incluso considerarse inicialmente más bien un impedimento, es sin embargo una condición esencial para que las medidas previstas puedan aplicarse sin problemas.

La fase de transformación

En la fase de transformación, la participación de los interlocutores sociales también demuestra ser una condición importante para que la introducción y reforma de un régimen tenga éxito. Asimismo, el estudio ha revelado que las fases de reforma eran

más breves en los regímenes que propiciaban la participación activa de los agentes interesados en el proceso político.

Merced a la estrecha participación de los asegurados, a quienes los expertos encuestados consideraron impulsores particularmente importantes del proceso, en tan sólo ocho meses se introdujeron más de 100 enmiendas legislativas de la Junta de Indemnización a Trabajadores (*Workers' Compensation Board*) de Northwest Territories y Nunavut, en Canadá. Las reformas del seguro de accidentes introducidas en Terranova (2001) y Québec (1995-1996) muestran asimismo que Canadá ilustra perfectamente lo que supone la participación satisfactoria de los interlocutores sociales. La reforma fundamental que tuvo lugar en Terranova, que pretendía evitar nada menos que la amenazadora insolvencia del régimen establecido, se centró fundamentalmente en la participación de los interlocutores sociales en la misma. En la medida en que éstos no se consideraron meramente objeto de las actividades administrativas del seguro de accidentes, sino más bien "agentes interesados", copropietarios y partes con una responsabilidad común, las organizaciones de empleadores y de trabajadores pudieron movilizarse.

En Québec, la reforma financiera del régimen de seguro de accidentes se basó en una iniciativa de la Comisión de la Salud y de la Seguridad del Trabajo (*Commission de la santé et de la sécurité du travail* (CSST)). La Comisión, en consulta con más de 100 organizaciones de empleadores, procuró alcanzar un amplio acuerdo con los mismos y, un año después, este acuerdo se aprobó como nueva ley del Gobierno de Québec.

Aun cuando la inclusión de los interlocutores sociales requiera una preparación intensiva y, probablemente, prolongue la gestación del proyecto de reforma, la sostenibilidad de las medidas reformadas sólo puede garantizarse con ayuda de los mismos. Por consiguiente, la participación paritaria de empleadores y trabajadores constituye un factor de éxito clave para un régimen de seguro de accidentes recientemente establecido o reformado.

Condiciones sociales y administrativas

Para crear o reformar un régimen de seguro de accidentes, el establecimiento o la adaptación de fundamentos administrativos importantes para dicho régimen reviste una importancia decisiva. En algunas circunstancias, esto conlleva grandes dificultades de orden práctico.

En la Federación de Rusia, por ejemplo, las estadísticas disponibles sobre accidentes y la falta de conocimientos no figuraban en la definición de riesgos ni en el cálculo de las cotizaciones como los principales obstáculos de la reforma del régimen de seguro de accidentes que comenzó en 1998. La falta de datos para fines estadísticos y de planificación también dificultaron la introducción del régimen de seguro de accidentes en Gambia (1990-1996).

Los siguientes ejemplos ilustran que la introducción de un régimen de seguro de accidentes algunas veces se ha enfrentado a problemas más importantes que los de carácter administrativo. En la República Democrática Popular Lao, donde en 2001 se introdujo un régimen de seguro para los trabajadores del sector privado de la economía, el mayor impedimento fue el hecho de que los empleadores se negaran a pagar las cotizaciones para este nuevo seguro. Este problema clave tuvo

consecuencias prácticas, ya que el régimen carecía de suficientes personas para llevar a cabo una supervisión con miras a sancionar a los contribuidores negligentes. En Brasil, por ejemplo, se planteó un problema similar. En este país, la recaudación de cotizaciones se obstaculiza debido a que más del 90 por ciento de las empresas son empresas pequeñas y a que, en muchos casos, los empleadores se niegan a pagar las cotizaciones.

Incluso los factores religiosos pueden hacer que fracase la reforma de un régimen de seguro de accidentes, como demuestra el caso de Senegal. Dado que, hace unos treinta años, en este país se obligaba a las viudas de los trabajadores fallecidos a consecuencia de accidentes del trabajo mortales, a presentar un certificado para poder cobrar sus prestaciones de supervivencia, en el que constara que no entrarían en segundas nupcias, más del 90 por ciento de la población senegalesa, de confesión musulmana, se opuso considerablemente a la reforma. La ley del seguro de accidentes contravenía en este aspecto importante las leyes religiosas dominantes, que se oponen firmemente a las segundas nupcias.

En consecuencia, la sostenibilidad de una reforma no sólo depende de las estadísticas, de un personal cualificado y de unos conocimientos administrativos. Es fundamental integrar el seguro de accidentes en el contexto social y legislativo de una sociedad. Los interlocutores sociales también desempeñan un papel importante en la sostenibilidad de una reforma.

COMPARACIÓN DE BUENAS PRÁCTICAS Y TRANSFERENCIA INTERNACIONAL DE CONOCIMIENTOS

La transferencia internacional de conocimientos entre los regímenes de seguro de accidentes es muy importante. Sobre la base de esta sencilla fórmula, los estudios actuales han obtenido resultados clave, ya que los expertos entrevistados pudieron valorar en una escala de cinco niveles la importancia que reviste recibir asesoramiento de otras entidades internacionales (el espectro de respuesta abarcó desde “ninguna importancia” hasta “muchísima importancia”). En promedio, la mayoría de las respuestas marcaron “mucho importancia”, es decir, el segundo nivel más alto.

Entre las organizaciones internacionales cuyo asesoramiento y apoyo revestían gran importancia para la introducción y reforma de regímenes de seguro de accidentes, se mencionaron la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) y la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS). Entre los regímenes nacionales, destacó principalmente la ayuda prestada por Austria (en el caso de la Federación de Rusia), Bélgica (para el establecimiento del seguro de accidentes en la República Democrática Popular Lao), Suiza (en el caso de la República Popular China) y Alemania (para la Federación de Rusia, Letonia y la República Popular China).

En las reformas de los regímenes canadienses de seguro de accidentes administrados a nivel de provincias, se tuvieron en cuenta fundamentalmente las experiencias de otros regímenes canadienses o estadounidenses y, en el caso de Ontario, también las de regímenes australianos y neocelandeses.

Los factores regionales revisten particular importancia para la transferencia internacional de conocimientos, por lo que es natural que, para la introducción de reformas, algunos Estados se guíen principalmente por los regímenes sociales de los países vecinos (la República de Corea y Japón, en el caso de la República Popular

China; Filipinas y Tailandia en el caso de la República Democrática Popular Lao; o Colombia, Chile y Argentina en el caso de México).

ESPECIALIZACIÓN DEL RÉGIMEN DE SEGURO

En la actualidad, se reconoce en todo el mundo que el seguro de accidentes es un pilar central del régimen de seguro social, y una condición sine qua non para la paz y la igualdad social. Esta importante clave, al igual que las particularidades funcionales que distinguen un seguro de accidentes de otros tipos de seguro, exigen que éste se gestione de una forma específica. Sin embargo, se observa que algunos regímenes de seguro de accidentes, particularmente en los países en desarrollo, no siguen el principio del seguro social. En estos regímenes, las empresas se aseguran individualmente a través de un seguro privado acordado o, con menos frecuencia, a través de un depósito de seguridad financiera ante las autoridades estatales. Este régimen se encuentra, entre otros países, en Botswana², pero también en la provincia canadiense de Ontario, donde sobre todo los empleadores del sector público y las empresas de transporte suprarregionales se responsabilizan personalmente de los accidentes del trabajo y garantizan su solvencia en caso de prestaciones a través de depósitos en efectivo.

En los casos en que se exige a los empleadores de responsabilidad por los accidentes o enfermedades de los trabajadores en el marco de un seguro social, se observan, como ilustran los resultados de la encuesta, dos tipos de organización de un régimen de seguro de accidentes: estos regímenes pueden integrarse como ramo particular en la estructura de la organización ya establecida, o bien complementar el régimen social como pilar independiente funcional y organizativo.

El primer tipo de régimen es más frecuente en los países donde se ha introducido recientemente un seguro especializado en accidentes del trabajo y que, por falta de recursos administrativos y organizativos, integran dicho seguro en una estructura administrativa ya establecida. Este es el caso de Bulgaria, donde el fondo de seguro de accidentes del trabajo creado en el año 2000 se integró en el régimen nacional de seguro social. Del mismo modo, en Letonia se incluyó el seguro de accidentes creado en 1997 como una sección de la autoridad estatal del seguro social, al igual que en Camboya (2002) y la República Democrática Popular Lao (2001).

De conformidad con la experiencia de los países que cuentan con una larga tradición de regímenes de seguro de accidentes del trabajo independientes y organizativos, la complejidad y la especialización de sus tareas exigen un tipo de organización independiente (lo que fundamentalmente pusieron de relieve todos los expertos canadienses encuestados); sin embargo, debe considerarse que, en un principio, apenas puede exigirse a un régimen social con recursos financieros limitados - como el de la República Democrática Popular Lao - que se organice en torno al nuevo fondo de seguro para personas que hayan sufrido accidentes del trabajo, ni que cree una estructura organizativa independiente, al menos a corto plazo.

No obstante, el hecho de que un seguro de accidentes independiente, también para los países en desarrollo y en transición, no deba estar orientado a una tarea imposible, muestra el camino que siguió, por ejemplo, Rumania, con respecto a su reforma de seguro de accidentes en 1996. De conformidad con el modelo de las Cajas del Seguro de Accidentes del Trabajo en la Industria en Alemania, Rumania comenzó estableciendo un seguro de accidentes con un amplio catálogo de

prestaciones (que incluía prestaciones de rehabilitación y de prevención), inicialmente sólo para un ramo único - la industria minera - y luego, poco a poco, creó un régimen que pudiera integrarse en todos los ramos de la industria. La posibilidad de establecer un seguro de accidentes a nivel de sector como institución independiente, hace, por así decirlo, de la necesidad una virtud, y explota el potencial del seguro de accidentes, es decir, su carácter diferencial entre los sectores.

COTIZACIONES DIFERENCIADAS Y PRESTACIONES FLEXIBLES INCENTIVOS A TRAVÉS DE COTIZACIONES DIFERENCIADAS

Los obstáculos organizativos y administrativos que deben superarse en la fase de establecimiento de un seguro de accidentes son numerosos. A fin de evitar que la organización de los recursos financieros para la indemnización de los derechos a prestaciones llegue a ser un obstáculo insuperable, los países encuestados se han decantado, en la fase de establecimiento, por una financiación a través de contribuciones, en lugar de crear un procedimiento de ajuste de capital. Este es el caso de Argentina, Bulgaria, Letonia, la Federación de Rusia, la República Popular China, la República Democrática Popular Lao, Senegal y Zimbabwe. La fase de introducción podría superarse normalmente con los medios financieros del presupuesto nacional. En todos los países encuestados, los contribuyentes son los empleadores, por lo que, en algunos casos, las prestaciones médicas de los seguros de accidentes se aportan como complemento de los ingresos impositivos (Letonia).

El hecho de que los empleadores sean los únicos contribuyentes significa que los organismos gestores del seguro de accidentes no sólo asumen una gran responsabilidad social, sino también económica. Al crear los tipos de cotización - y, por lo tanto, una parte de los costes salariales accesorios -, el seguro de accidentes influye considerablemente en la competitividad de las empresas y, en consecuencia, en toda la economía de un país. Hacer frente a estas leyes económicas supone un desafío particular e, idealmente, liberar incluso las fuerzas productivas a través de una interdependencia idónea entre tasas bajas de accidente y tipos bajos de cotizaciones.

Otro resultado importante del estudio es que, el principio de la herencia y del recargo con respecto a las cotizaciones también se impone en los países en los que, hasta hace poco, no existía un seguro de accidentes.

Por ejemplo, en la República Popular China se reconoció que la cuantía de las cotizaciones y el modo de calcularlas suponen un factor importante que motiva a los empresarios a velar por la protección en el trabajo. En este país, las autoridades encargadas de la seguridad en el trabajo pueden determinar que las primas de seguro que deba pagar una empresa varíen entre el 5 y el 40 por ciento en relación con las cotizaciones habituales, dependiendo de la frecuencia de los accidentes y de los costes ocasionados por los accidentes producidos en la empresa el año anterior. Asimismo, principalmente en función del ramo de negocios y del riesgo profesional, se aplican diferentes tipos de cotizaciones, que se adaptarán nuevamente cada cinco años.

El régimen de seguro de accidentes de Zimbabwe brinda oportunidades similares y, asimismo, el seguro de accidentes establecido en la República Democrática Popular Lao hace apenas dos años se ha propuesto fomentar la participación de los empresarios y lograr la amplia aceptación de este tipo de seguro, a través de un

régimen de cotizaciones diferenciadas. Debido al caso de la República Democrática Popular Lao se concedió particular importancia a este punto de la encuesta, lo que se unió a la indicación de que los conocimientos necesarios a tales efectos de países que contaran con una estructura de empresa y social similar revestían suma importancia, pero eran difíciles de obtener. En Bulgaria, las cotizaciones diferenciadas son una de las medidas más difíciles de aplicar del seguro de accidentes establecido en el año 2000. El equilibrio de intereses entre el gobierno, las empresas y los sindicatos requiere mucho tiempo, de modo que no se prevé que éstos cambien satisfactoriamente antes de 2004. En México, también se flexibilizó el régimen de contribuciones con la reforma del seguro social de 1997, y las primas se calcularon en función de la frecuencia y la gravedad de los accidentes del trabajo y enfermedades profesionales producidos en las empresas.

PRESTACIONES FLEXIBLES

La gestión variable de los pagos de las primas es solamente un método para adaptar de un modo flexible un régimen de seguro de accidentes a las necesidades económicas de un país. También en lo que respecta al rendimiento, en el cumplimiento de la prestación, existe una necesidad de adaptación regular, para que las prestaciones atiendan debidamente las necesidades de las personas. Por consiguiente, no es en absoluto “deshonroso” para los regímenes públicos, no dejarse impulsar por motivos sociales y humanitarios. El potencial productivo del factor trabajo nos exige, también en lo que respecta al rendimiento, no descuidar las necesidades económicas y reaccionar de un modo flexible ante las necesidades de las personas y de la economía.

¿Cuál es el mejor modo de que hacer esto? ¿Qué prestaciones del seguro de accidentes influyen más, no sólo en los beneficiarios directos (los asegurados), sino también en sus empresas y en la economía en general?

Los resultados de la encuesta ponen de relieve que las expertas y expertos encuestados definen unánimemente la rehabilitación médica, profesional y social como el ámbito de servicios de un seguro de accidentes en el que mejor se atienden estas exigencias. Las distintas ventajas humanitarias y sociales, pero también económicas, que conlleva la reincorporación laboral de las personas que han sufrido accidentes del trabajo o enfermedades profesionales, convierten a los titulares del seguro de accidentes, que gestionan las prestaciones de rehabilitación en su plan de trabajo, en un factor productivo para toda la sociedad.

Esto ha sido reconocido por los organismos del seguro de accidentes en todo el mundo, que en sus actividades de reforma se preocupan por estructurar del modo más productivo posible sus prestaciones de rehabilitación ¿Cómo puede hacerse esto?

A modo de ejemplo, cabe mencionar las reformas introducidas en algunas provincias canadienses. Al igual que tres años atrás en Ontario, las reformas legislativas que tuvieron lugar en Terranova en 2001 allanaron el camino para la creación de programas *Return to Work*, que prevenían la reincorporación laboral en una fase temprana y en condiciones de seguridad de las personas que habían sufrido accidentes del trabajo. Los expertos de Terranova encuestados admitieron que este aspecto de la reforma general era el más difícil de cambiar. Se necesitarían amplias

medidas de formación y largos procesos de comunicación, así como la reorganización de los formularios.

En la encuesta se reconoció que un régimen de seguro de accidentes que puede contar con el firme apoyo de sus agentes interesados también adapta normalmente sus prestaciones a las necesidades reales. Este enfoque, inspirado en una filosofía de prestación de servicios establecida, sirve fundamentalmente para que el seguro de accidentes se reconozca y establezca a largo plazo en estos países. El seguro de accidentes podrá ser sostenible en los países en que se garantice con éxito que los intereses de las instituciones no se independizan, sino que están continuamente orientados hacia las necesidades de los asegurados y contribuyentes.

INTEGRACIÓN DE LA PREVENCIÓN

La encuesta también puso de relieve que las elevadas tasas de accidentes y de mortalidad que se atribuyen a los accidentes del trabajo, así como los elevados costes que esto supone para los empleadores y el Estado, explican que algunos países no hayan limitado su régimen de seguro de accidentes a la indemnización y la compensación, sino que hayan ampliado su espectro de prestaciones en torno a la prevención de accidentes. La idea subyacente es el reconocimiento de que el éxito sostenible en interés de los asegurados no sólo se consigue a través de una medicina particularmente moderna o de prestaciones de indemnización generosas, sino que el régimen de mayor éxito contra los accidentes es garantizar la protección de la salud en el trabajo y la reducción continua del riesgo de accidentes.

Por ejemplo, la reforma del seguro de accidentes en Québec que se acometió en 1990 tenía por objeto fomentar la prevención. El considerable aumento de los costes de indemnización, en particular de accidentes del trabajo graves, condujo a la Comisión de la Salud y de la Seguridad del Trabajo a vincular los esfuerzos intensivos desplegados en materia de prevención con incentivos mayores respecto al establecimiento de primas. Para alentar a las pequeñas empresas, se permitió a las compañías, *inter alia*, asociarse en régimen de reciprocidad para prestarse mutuo auxilio y organizar, junto con otras, un régimen de pensiones. En función del éxito de estos regímenes de prevención organizados libremente, las pequeñas y medianas empresas que participan en los mismos pueden reducir sus primas del seguro de accidentes.

También con el objeto de reforzar la prevención, en 1998 se reformó el régimen de seguro de accidentes en Ontario. A tales fines se creó una nueva base legislativa con la ley de seguridad en el trabajo (*Workplace Safety and Insurance Act*), a través de la cual el régimen se orientó más claramente hacia las actividades de prevención. Se creó un departamento de prevención en la Junta de Seguridad en el Trabajo (*Workplace Safety and Insurance Board*), autoridad encargada de velar por el cumplimiento de la ley, cuyos puntos esenciales de trabajo, en continua consulta con los interlocutores sociales (agentes interesados), se adaptan a sus necesidades.

El caso de Zimbabwe y Argentina muestra que las reformas del seguro de accidentes en los países en desarrollo también prevén la integración de la prevención. En Africa meridional, Zimbabwe ocupa una posición privilegiada, ya que las funciones de compensación y prevención se integran en un régimen único³. La reforma del régimen llevada a cabo en 1990 pone de manifiesto que la prevención de los accidentes es uno de sus objetivos prioritarios, al cambiar el antiguo nombre del

régimen *Workers' Compensation Scheme* por el de *Accident Prevention and Workers Compensation Scheme*.

En Argentina, la inclusión de la prevención en el régimen de seguro de accidentes reformado en 1996 ha contribuido además a establecer un registro para los casos de siniestro, a crear un sistema de cuotas que prevé una adaptación en función de la evolución de siniestros, a ofrecer asesoramiento a las empresas en materia de prevención, y a ampliar los conocimientos de los empleadores y trabajadores respecto a la seguridad y salud en el trabajo.

La inclusión de las actividades de prevención en el espectro de las prestaciones de un seguro de accidentes no sólo es importante desde el punto de vista práctico, sino, en particular, desde una perspectiva política. En ningún otro ámbito participan los interlocutores sociales de un modo tan eficaz en las actividades relativas a un seguro de accidentes y muestran tanto entusiasmo por las mismas como en el ámbito de la prevención. ¿Quiénes, si no los empleadores y asegurados, podrían ser los más apropiados para poner sus conocimientos adquiridos en la práctica al servicio de la prevención de futuros accidentes? La experiencia ha demostrado que la prevención es un medio idóneo para despertar el interés de los interlocutores sociales por las actividades relativas a un seguro de accidentes, y para fomentar su participación en las mismas.

RESUMEN

El objetivo de la encuesta fue determinar si algunos factores clave pueden desempeñar un papel para hacer frente a determinados problemas relativos a la reforma o introducción de un régimen de seguro de accidentes. Como resultado de la encuesta, se identificaron seis factores que, si bien no garantizan en absoluto el éxito de los nuevos regímenes de seguro de accidentes establecidos, probablemente sirven de indicadores o de "lista de control", basada en las experiencias prácticas de los países encuestados.

La inclusión y activación de los interlocutores sociales demuestra ser, como se ha mencionado anteriormente, un factor eficaz en la fase de establecimiento y de reforma de un seguro de accidentes que, entre otros aspectos, promueve de nuevo la creación de condiciones sociales y administrativas.

Gráfico. Condición recíproca de los factores clave para la introducción o reforma de un régimen de seguro de accidentes



Pero estos seis factores claves no son estáticos, ya que son el resultado de las experiencias vividas en una estructura socioeconómica en continuo cambio establecida en varios países en un periodo de tiempo determinado. Se trata, por tanto, de factores dinámicos. Exigen detenerse y comprobar regularmente qué nuevos factores se asocian y cuáles se convertirán poco a poco en reliquias del pasado.

A este respecto, podría servir de ejemplo una buena solución práctica que también hemos destacado en el presente estudio: en Terranova existe la obligación reglamentaria de someter el régimen de seguro de accidentes, al menos cada cinco años, a una revisión de base, para establecer la posible necesidad de reformas. Se trata de un ejemplo ideal, que tiene en cuenta el principio eterno de que la única constante fiable en este mundo es su continua transformación.

RECAUDACIÓN POR PUNTO DE APORTES JUBILATORIOS Y PÉRDIDA DE

RECAUDACIÓN POR EXONERACIONES PATRONALES

AÑO 2002

En el presente trabajo se actualiza el informe anual de recaudación por punto.²⁸ En lo que sigue se hacen algunos comentarios sobre las estimaciones de la recaudación del BPS para el año 2002 vinculadas al valor punto de aportación, la tasa promedio de aportes jubilatorios y la menor recaudación debida a las exoneraciones de aportes patronales jubilatorios. Asimismo se describe someramente la forma de cálculo y la información utilizada.

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 que existen exoneraciones parciales o totales, parte de las retribuciones salariales no se tienen en cuenta como base de cálculo y por lo tanto el valor punto de los aportes personales y de los patronales difieren.

De esta forma, cuando se evalúa una eventual reducción en la tasa de aportación patronal, resulta evidente que ella no tendrá efecto en las actividades exoneradas - cuya tasa de aportación es nula - y que el monto que se deja de recaudar 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 los aportes patronales, ya que el montepío personal no es exonerable.

La exoneración puede ser total o parcial. Es total cuando la liberación del pago comprende a la totalidad de los aportes patronales (jubilatorios, por el seguro de enfermedad y la 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 algunos conceptos, solo porcentajes de algunos de ellos (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).²⁹

²⁸ Indicadores de la Seguridad Social, N° 156 de setiembre de 1998, N° 166 de febrero de 2000 y N° 193 de diciembre de 2002.

²⁹ Manual del Contribuyente de ATYR.

En el año 2002 la normativa agregó dos tipos de exoneraciones adicionales: la de transporte de pasajeros con taxi y remises y para obras privadas de la construcción que cumplan con determinadas condiciones.

A partir del mes de mayo de 2002 los contribuyentes con taxímetros o remises quedan 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 (Decreto 147/002 de 29/04/02).

A partir del mes de octubre de 2002 y hasta diciembre de 2005, la ley de Reactivación Económica estableció una reducción de aportes a las obras privadas que cumplan determinadas condiciones (Ley N° 17.555 de 18/09/02, art.1 y Decreto N° 377/002 de 28/09/2002).³⁰

“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.”

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 aportes. 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.

³⁰ Para más detalle de las exoneraciones de la industria de la Construcción, ver “Aporte unificado de la Construcción: un estudio de las obras con exoneraciones – Año 2002” en Indicadores de la Seguridad Social, N° 201 de agosto de 2003.

Civil. Existen aportes patronales diferenciales según se trate de Administración Central, Gobiernos Departamentales o Empresas del Estado. Presenta exoneraciones totales y parciales de aportes patronales.

Rural. La aportación patronal es unificada y se hacen en base a fictos por hectáreas. Presenta exoneración total del aporte patronal jubilatorio.

Doméstico. Aplica el régimen general de aportación, sin exoneraciones.

A los efectos de la estimación del valor punto se considera la recaudación por aportes patronales y personales de todos los sectores, excepto el patronal rural ya que no tiene base salarial.

Las estimaciones se basan en la información de la recaudación de los aportes al riesgo IVS -mes de pago- y se considera solo las obligaciones corrientes, sin considerar pagos por convenios, ni multas, ni recargos. La fuente son los consolidados de recaudación de ATYR y la información de aportes del Gobierno Central de FINANZAS. Para el año 2002 se contó con salidas especiales por subcausales de exoneración de monto imponible e importe para la afiliación Construcción y en Industria y Comercio para las actividades de industria manufacturera y transporte. La información sobre los impuestos afectados son los del Balance General.

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 2002, alcanzó a 692 millones de dólares corrientes y la masa salarial se estimó en 2.773 millones de dólares.

Cuadro 1: BPS – Masa salarial, recaudación y tasa de aportación IVS – Año 2002

(en dólares) (*)

	Masa Salarial	Recaudación	Tasa
Industria y Comercio	1.671.392.042	358.213.401	21,43%
Construcción	69.276.372	14.000.637	20,21%
Civil	913.047.606	299.138.947	32,76%
Rural (1)	99.300.865	14.895.130	15,00%
Doméstico	19.932.766	5.481.511	27,50%
Total	2.772.949.651	691.729.626	24,95%

(*) Los valores corrientes anuales se convirtieron en dólares usando el tipo de cambio interbancario vendedor promedio anual \$ 21,263.

(1) No se incluye los aportes de patronos Rurales.

A pesar que existe una tasa básica de aportación del 27,50%, la misma varía según el sector de afiliación desde el 15,00% para los trabajadores rurales, hasta el 32,76%

en el caso de los aportes de funcionarios públicos. La tasa promedio general de aportación estimada en el 2002 fue de 24,95%.

En el sector Rural se presenta la información de la recaudación de los trabajadores dependientes y solo los aportes personales, excluyéndose el aporte patronal jubilatorio para dependientes y los aportes personales y patronales del patrono rural. Estos tres conceptos son alícuotas que integran el aporte patronal unificado que tiene como base imponible las hectáreas del predio rural.

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 del producido de la recaudación de otros impuestos: siete puntos del IVA básico, la COFIS³¹ y el impuesto a la Lotería.

Cuadro 2: BPS – Impuestos afectados, recaudación y valor por punto – Año 2002

(en dólares)

	Recaudación	Valor punto
IVA Afectado	258.468.900	36.924.129
COFIS	73.563.984	24.521.328
Impuesto a la Lotería	638.195	-

El valor punto del IVA en el 2002 se estima en aproximadamente 37 millones de dólares anuales y el de la COFIS en 24,5 millones.

4. RECAUDACIÓN POR PUNTO DEL APORTE JUBILATORIO

A consecuencia de la existencia de actividades parciales o totalmente exoneradas del 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 y Civil y Escolar.

³¹ La Contribución al Financiamiento de la Seguridad Social (COFIS) es un impuesto indirecto de afectación específica a la seguridad social que entró en vigencia a partir del mes de cargo junio/01. Grava con la tasa de 3% las enajenaciones a cualquier título de los bienes industrializados, tanto nacionales como importados (Ley 17.345, arts. 1 a 15, de 31/05/01).

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 representaría una pérdida (un incremento) de ingresos equivalente a cerca de 28 millones de dólares anuales.

Cuadro 3: BPS - Recaudación por punto de aporte IVS – Año 2002
(en dólares)

	Punto de recaudación por:	
	Aporte personal	Aporte patronal
Industria y Comercio	16.713.920	11.944.104
Construcción	692.764	288.735
Civil	9.130.476	8.496.409
Rural (1)	993.009	-
Doméstico	199.328	199.328
Total	27.729.497	20.928.576

(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 una variación de la recaudación del orden de 21 millones de dólares anuales.

En el análisis se cuantificó la diferencia en el valor punto patronal y personal para cada sector de afiliación ya que difieren por el efecto de las exoneraciones. Cuando hay 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 aproximado de 17 millones de dólares en tanto que el valor punto patronal fue de 12 millones. En estas estimaciones no se considera el aporte patronal en el sector rural ya que aportan por hectáreas del predio.

4.2 Valor punto en Industria y Comercio

El sector de afiliación Industria y Comercio es el que tiene el mayor peso relativo en la recaudación y por lo tanto en el valor punto. Además es en el que quedan comprendidas la mayor parte de las exoneraciones patronales otorgadas y por lo tanto, donde se verifica el rendimiento diferencial mayor por punto de cotización.

Se consideran tres grupos de contribuyentes que tienen un tratamiento diferencial por el tipo de exoneraciones que se les aplica:

Empresas con actividades totalmente exoneradas de aporte patronal
Empresas con actividades mixtas (exoneradas y no exoneradas)
Empresas con actividades sin exoneraciones.

En la categoría de empresas con actividades mixtas, es decir contribuyentes que desarrollan conjuntamente venta de bienes, o prestación de servicios exentos y no exentos se consideran:

- a) las actividades de industria manufacturera que desde el mes de cargo julio/95 y hasta mayo/01 aportaron a una tasa reducida de 6,5% y a partir de junio/01 pasaron a ser actividades exentas,
- b) las actividades de transporte terrestre profesional de carga que a partir del mes de cargo octubre/00 y hasta mayo/01 aportaron a una tasa reducida de 6,5% y a partir de junio/01 se consideraron actividades exentas,
- c) transporte de pasajeros urbano y suburbano aportaron a la tasa general de 12,5% hasta el mes de cargo mayo/01 y a partir de junio/01 pasan a ser actividades exentas y
- d) transporte de pasajeros mediante automóviles de taxis y remises, hasta el mes de cargo abril/02 aportaron a la tasa general de 12,5% y a partir de mayo/02 quedaron exentas de aporte patronal jubilatorio.

En el cuadro siguiente se presenta el detalle de la masa salarial, recaudación y tasas promedio de aportes desagregadas por cada una de las actividades antes mencionadas.

Cuadro 4: Sector Industria y Comercio según tipo de exoneración Año 2002
(en dólares y porcentajes)

	Masa Salarial	Recaudación	Personal	Patronal
Actividades			Tasa promedio de aporte	
- Con exoneración Total	476.981.619	71.547.243	15,0%	0,0%
- Con exon. Ind Manuf.	325.902.243	54.093.494	15,0%	1,6%
-Con exon. Transporte	60.260.596	10.304.579	15,0%	2,1%
- Sin exoneraciones	808.247.584	222.268.086	15,0%	12,5%
- Total	1.671.392.042	358.213.401	15,0%	6,4%
Punto de Recaudación en Actividades:				
- Con exoneración Total			4.769.816	0
- Con exon. Ind Manuf.			3.259.022	3.259.022
- Con exon. Transporte			602.606	602.606
- Sin exoneraciones			8.082.476	8.082.476
- Total			16.713.920	11.944.104

De un total de 1.671 millones de dólares anuales, la masa salarial con exoneración total representa un 28,5% del total de salarios gravados de Industria y Comercio, alcanzando 477 millones de dólares. Las empresas que desarrollan actividades de la industria manufacturera como parte de su giro tienen una masa salarial que representa 19,5% del total, alcanzando casi a 326 millones de dólares. Las empresas de transporte con actividades exentas (terrestre de carga, de pasajeros urbanos y suburbanos y automóviles taxis y remises) representan el 3,6% de la masa salarial de Industria y Comercio, con un monto de 60 millones de dólares anuales.

Mientras el valor punto del aporte personal es igual por unidad de retribuciones salariales para todas las actividades porque no hay retribuciones gravadas y no gravadas, el valor punto del aporte patronal varía por las exoneraciones otorgadas.

Por ello, el valor de un punto en términos de recaudación en la tasa de aportación personal es de 16,7 millones de dólares anuales, superior al valor punto de aporte patronal que se estimó en casi 12 millones.

4.3 Valor punto en el Sector Público

En la afiliación Civil la tasa de aporte patronal jubilatorio es mayor a la tasa general del sector privado y difiere según el tipo de organismo: Administración Central 19,5%, Gobiernos Departamentales, excepto la Intendencia Municipal de Montevideo 16,5% y Entes Autónomos y Servicios Descentralizados 24,5%. Para los organismos públicos también rigen exoneraciones de aportes patronales jubilatorios diferencial, los que se pueden agrupar en:

Organismos con actividades totalmente exonerados de aporte patronal
Empresas públicas con actividades exoneradas por industria manufacturera
Organismos con actividades sin exoneraciones.

Los organismos que tienen exoneración total de aportes son AFE, BPS, Escuela y Liceo Elbio Fernandez y Comisión Honoraria Lucha Antituberculosa.

Las empresas industriales del estado ANCAP y UTE tienen exoneraciones por industria manufacturera. Pero a diferencia del sector privado que a partir de junio/01 pasó a tasa 0%, las empresas públicas manufactureras mantuvieron la tasa reducida en 6 puntos.

La Administración Nacional de Correos a partir del mes de cargo noviembre/01 tiene una tasa de aporte patronal igualada al nivel del sector privado. La tasa pasó de 24,5% a 12,5% (Ley 17.296 de 21/02/01, art. 586 y Decreto 420/001 de 31/10/01). A los efectos de las estimaciones se consideró una categoría nueva: actividades con exoneración parcial.

Los Gobiernos Departamentales del Interior reciben asistencia financiera de Rentas Generales por parte de las obligaciones de los aportes patronales jubilatorios. Este monto es considerado en la recaudación informada en los consolidados de Recaudación de ATYR.

En el cuadro 5 se presenta el detalle de la masa salarial, recaudación y tasas promedio de aportes desagregadas por cada una de las actividades antes mencionadas.

Cuadro 5: Sector Público según tipo de exoneración – Año 2002
(en dólares y porcentajes)

	Masa Salarial	Recaudación	Personal	Patronal
Actividades			Tasa promedio de aporte	
- Con exoneración Total	63.406.696	9.511.004	15,0%	0,0%
- Con exon. Parcial	8.869.797	2.437.964	15,0%	12,5%
- Con exon. Ind Manuf.	102.191.453	35.886.903	15,0%	20,1%
- Sin exoneraciones	738.579.660	251.303.076	15,0%	19,0%
- Total	913.047.606	299.138.947	15,0%	17,8%
Punto de Recaudación en Actividades:				
- Con exoneración Total			634.067	0
- Con exon. Parcial			88.698	88.698
- Con exon. Ind Manuf.			1.021.915	1.021.915
- Sin exoneraciones			7.385.797	7.385.797
- Total			9.130.476	8.496.409

De un total de 913 millones de dólares anuales, la masa salarial con exoneración total representa un 6,9% del total de retribuciones gravadas Civiles, alcanzando 63 millones de dólares. Las empresas que desarrollan exclusivamente o como parte de su giro actividades exoneradas de la industria manufacturera tienen una masa salarial que representa un 11,2% del total, alcanzando a 102 millones de dólares. Los organismos no exonerados representan el 81% de la masa salarial de públicos por un monto de 738 millones anuales.

El valor de un punto en términos de recaudación de la tasa de aportación personal es de 9 millones de dólares anuales, superior al valor punto de aporte patronal que se estimó en casi 8,5 millones anuales.

5. PÉRDIDA DE RECAUDACIÓN POR EXONERACIONES

En el cuadro 6 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 que se dejó de recaudar en el año 2002 alcanzaría a 134 millones de dólares anuales, que representa aproximadamente el 61% de lo efectivamente recaudado por aportes jubilatorios en las actividades con exoneraciones totales, parciales y mixtas.

Cuadro 6: Monto recaudado y exonerado IVS para los sectores con exoneraciones, según afiliación – Año 2002
(en dólares)

	Recaudación	Exoneración
Industria y Comercio	135.945.316	101.419.410
- Con exoneración Total	71.547.243	59.622.702
- Con exon. Ind Manufacturera	54.093.494	35.529.623
- Con exon. Transporte	10.304.579	6.267.085
Civil	47.835.872	20.923.733
- Con exoneración Total	9.511.004	15.379.407
- Con exoneración Parcial	2.437.964	1.065.606
- Con exon Ind. Manuf.	35.886.903	4.478.721
Rural (1)	21.289.503	9.964.255
Construcción (2)	14.000.637	2.104.347
Total	219.071.328	134.411.745

(1) La recaudación incluye los aportes de dependientes y las alícuotas del unificado para patronos.

(2) La estimación del monto exonerado se extractó del Informe citado en nota 3

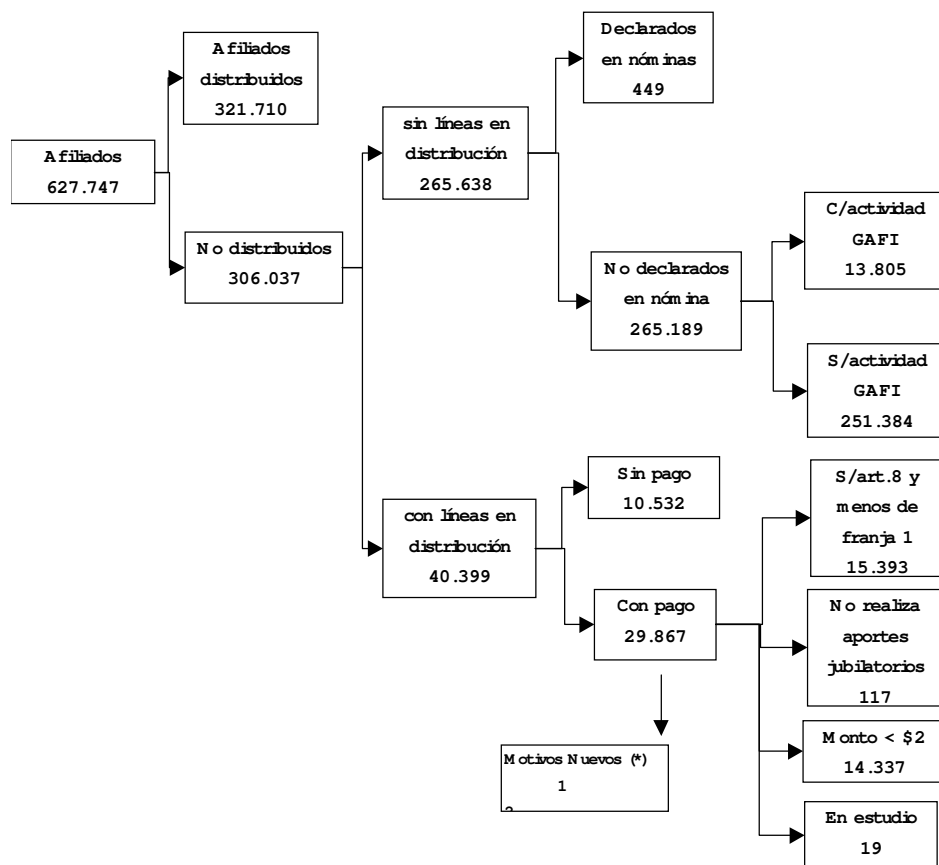
La menor recaudación de aportes patronales en Industria y Comercio alcanzó a poco más de 100 millones de dólares anuales. Por las actividades con exoneración total se dejó de percibir aproximadamente 60 millones de dólares, por las actividades con Industria Manufacturera 35 millones de dólares, en tanto que la menor recaudación por las exoneraciones de transporte habría representado poco más de 6 millones de dólares anuales.

El total de aportes que se dejó de percibir por las exoneraciones en el sector Civil en el 2002 ascendería a 21 millones de dólares. Las actividades con exoneración total supondrían 15 millones de dólares anuales, por las actividades de la industria manufacturera se estimó una menor recaudación de 4,5 millones de dólares y la rebaja de aportes al Correo representa 1 millón de dólares anuales.

NIVEL DE LOS INDICADORES DEL SISTEMA DE AFILIACION - DISTRIBUCION PARA AFILIADOS A LAS AFAP A MARZO 2003

De acuerdo con el informe recibido de ATYR sobre "Afiliados Afap vs Distribuciones Efectivas" para el mes de cargo Marzo/2003, la situación de los afiliados sería:

ESQUEMA DE SITUACIONES DE AFILIADOS



(*) Corresponde a: Transferencias filtradas, transferencias generadas pero aun no enviadas y haberes generados pero aun no transferidos

A partir de estos datos se confeccionaron los indicadores de comportamiento para el mes de cargo marzo/2003 y se efectuó el estudio de evolución de los mismos.

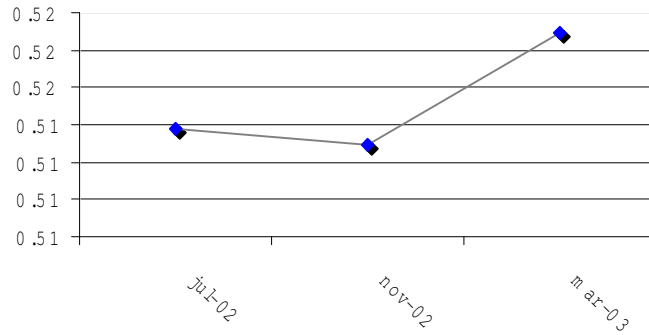
Resultado y evolución de los indicadores de comportamiento

	Mes de Cargo			Variaciones	
	07/02	11/02	03/03	Periodo (*)	Acum. (**)
I₁-Afiliados Con Distribución / Afiliados Totales				1.17%	1.01%
a				1.02%	1.05%
AFAP : Máximo	0.5138	0.5129	0.5190		
Mínimo	0.5109	0.5111	0.5163		
I₁₁-Afiliados Con Distribución y con líneas y pagos					
/ Afiliados Totales a AFAP: Máximo	0.5741	0.5724	0.5671	-0.93%	-1.21%
Mínimo	0.5709	0.5704	0.5642	-1.08%	-1.18%
I₂-Afiliados Con Distribución / Activos Registrados en BPS	0.8123	0.8361	0.8548	2.24%	5.23%
I₂₁-Afiliados Con Distribución y con líneas y pagos	0.9077	0.9331	0.9341	0.11%	2.91%
/ Activos Registrados en BPS					
I₃-Afiliados Con Distribución/Activos Incluidos en Nóminas	0.8456	0.8685	0.8873	2.17%	4.93%
I₃₁-Afiliados Con Distribución y con líneas y pagos	0.9449	0.9692	0.9697	0.05%	2.62%
/ Activos Incluidos en Nómina					
I₄ -Afiliados con Distribución/Activos con Cotización	0.8949	0.8961	0.9154	2.15%	2.29%
I₅ -Afiliados con Distribución / Activos con Aportes Distribuibles	0.9986	0.9989	0.9985	-0.03%	-0.01%

(*) Corresponde a la variación del período marzo/03 con respecto a noviembre/02

(**) Corresponde a la variación acumulada del período marzo/03 con respecto a julio/02

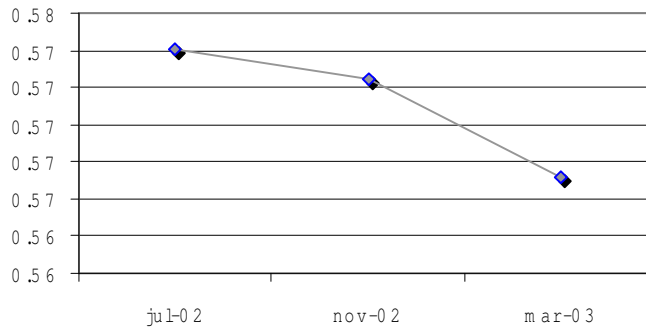
I1-Afiliados con distribución / Afiliados Totales a las AFAP



En el mes de cargo marzo/03 existe una variación positiva del indicador, tanto respecto al período anterior como en el acumulado. Dicha variación se encuentra en el entorno del 1% y es prácticamente la misma tanto en la definición del máximo como del mínimo del indicador.

Este comportamiento se debe a que si bien tanto los “Afiliados con Distribución” como los “Afiliados Totales a las AFAP” aumentan en el período considerado y en el período acumulado, el crecimiento de los primeros es superior. Así los “Afiliados con Distribución” crecen en el entorno del 2% en el período marzo/03 – noviembre/02 y un 3% si se considera el período acumulado de marzo/03 respecto a julio/02; frente a un crecimiento de los “Afiliados Totales a las AFAP” que se encuentra en el entorno del 1% o del 2% según se considere el período en estudio o el acumulado.

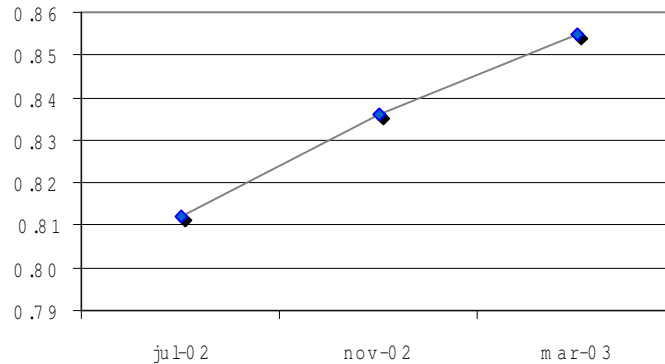
I11-Afiliados Con Distribución y con líneas y pagos / Afiliados Totales a AFAP



Si bien este indicador es un derivado del anterior, su comportamiento es diferente. Tanto en el período estudiado como en el acumulado el indicador tiene un descenso que se ubica en el entorno del 1%, tanto en la definición del mínimo como del máximo.

Este comportamiento se debe a que los “Afiliados con distribución y línea de pago” disminuyen un 0.15% en el período estudiado y aumentan un 0.68% en el período acumulado. Este comportamiento lo debemos comparar con el de los “Afiliados Totales a las AFAP” que como vimos tuvieron un crecimiento que se encuentra en el entorno del 1% o del 2% según consideremos el período en estudio o el acumulado.

I2-Afiliados Con Distribución / Activos Registrados en BPS



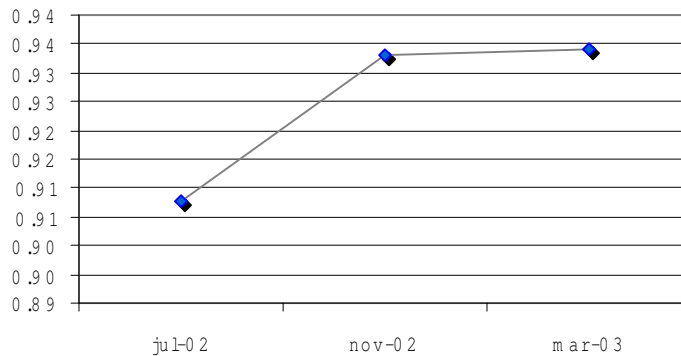
El total de personas afiliadas a las AFAP, que figuran con actividad abierta en el BPS, las cuales tuvieron distribución de aportes por el mes de cargo marzo/03 ha aumentado un 2.24% en relación con las existentes en noviembre/02 y un 5.23% si las comparamos con el mes de cargo julio/02.

La explicación del aumento del indicador se debe al comportamiento de los componentes del mismo.

Al analizar el período marzo/03 respecto a noviembre/02 el ascenso del indicador se debe a que por un lado los “Afiliados con distribución” tienen una variación positiva en el entorno del 1% y por otro los activos registrados en el BPS tienen una variación negativa en el entorno del 0.26%.

En el período acumulado (marzo/03-julio/02) mientras los “Afiliados con distribución” tienen un crecimiento que se encuentra en el entorno del 3%, los “Activos registrados en el BPS” disminuyen en un 2.17%.

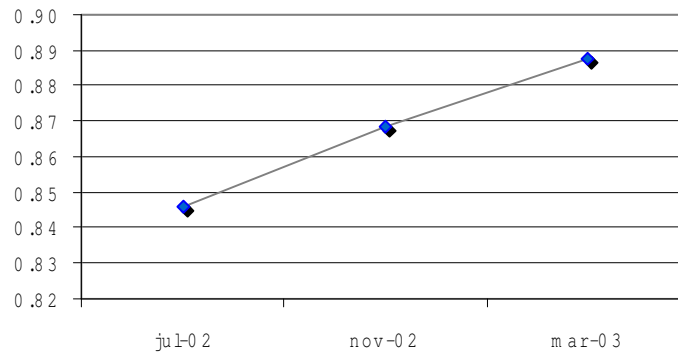
I21-Afiliados Con Distribución y con líneas y pagos / Activos Registrados en BPS



Al ser este indicador un derivado del anterior se comporta de forma similar.

Existe un crecimiento del indicador con respecto al período anterior del 0.11% y del 2.91% con respecto al período acumulado marzo/03 – julio/02.

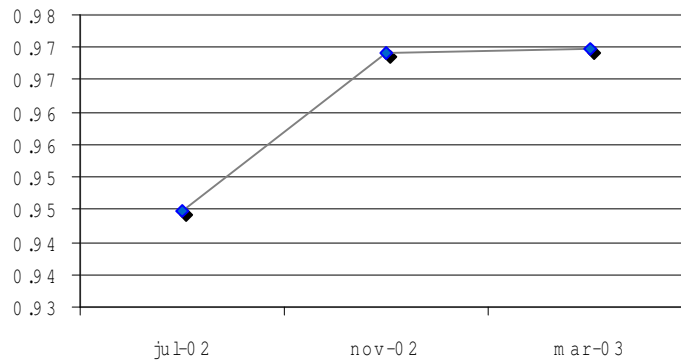
I3-Afiliados Con Distribución/Activos Incluidos en Nóminas



El indicador ha tenido una variación positiva del 2.17% en el período marzo/03 respecto a noviembre/02 y un ascenso del 4.93% en el período acumulado marzo/03 respecto a julio/02.

Este comportamiento se debe a que si bien los “Afiliados con distribución” están teniendo un comportamiento creciente desde el mes de cargo julio/02, los “Activos incluidos en nómina” decrecen un 0.20% en el período estudiado y un 1.89% en el período acumulado.

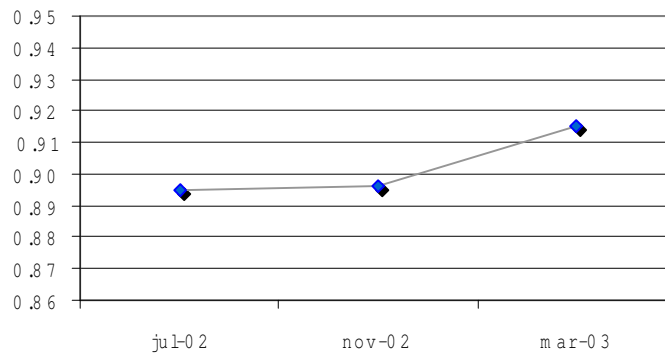
I31-Afiliados Con Distribución y con líneas y pagos / Activos Incluidos en Nómina



Al ser este indicador un derivado del anterior, su comportamiento es similar. Observamos un crecimiento del 0.05% y un crecimiento del 2.62%, en el período marzo/03- noviembre/02 y marzo/03-julio/02 respectivamente.

Esta menor variación con respecto al indicador anterior, se debe al comportamiento que ya explicamos de los “Afiliados con distribución y líneas de pago” en los períodos considerados.

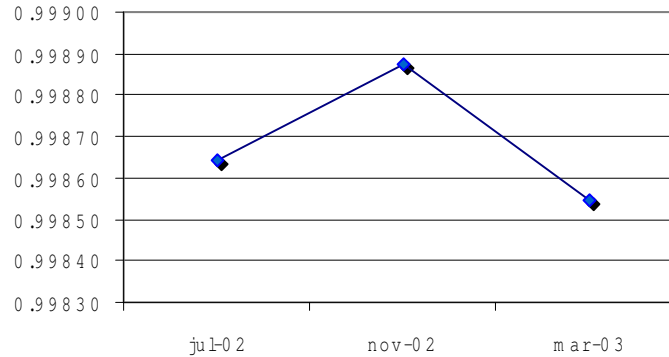
I4 -Afiliados con Distribución/Activos con Cotización



El porcentaje de distribución de aportes por parte del BPS de los afiliados a las AFAP por los cuales existieron aportes jubilatorios ha crecido un 2.15% en el período marzo/03 - noviembre/02 y un 2.29% en el período marzo/03 -julio/02.

En el período marzo/03- noviembre/02, el numerador ha tenido un crecimiento del orden de 1.97% frente a una disminución del denominador de 0.17%. En cambio en el período acumulado ambos componentes del indicador han crecido; en un entorno del 3% los “Afiliados con distribución” y menos de un 1% los “Activos con cotización”.

15 -Afiliados con Distribución / Activos con Aportes Distribuibles



El porcentaje de afiliados que tuvieron aportes jubilatorios para el régimen de ahorro, a los cuales se les efectuó la distribución ha decrecido en ambos períodos; un 0.03% en el período marzo/03 respecto a noviembre/02 y un 0.01% con respecto a julio/02.

El leve descenso de ambos períodos estudiados, se debe a que si bien tanto los “Afiliados con distribución” como los “Activos con aportes distribuibles” han tenido una variación positiva en ambos períodos estudiados, el crecimiento de estos últimos ha sido levemente mayor. Para poder comprender mejor, veremos la evolución de cada uno de los componentes de los “Activos con Aportes distribuibles” en el siguiente cuadro.

Mes de Cargo				Variaciones	
	07/02	11/02	03/03	Período (*)	Acum. (**)
1. Afiliados Con Distribución	312.500	315.496	321.710	1.97%	2.95%
2. Activos con aportes distribuibles	312.925	315.851	322.178	2.00%	2.96%
2.1 Afiliados con Distribución	312.500	315.496	321.710	1.97%	2.95%
2.2 Declarados en nómina	375	325	449	38.15%	19.73%
2.3 En estudio	50	30	19	-36.67%	-62.00%

Como vemos el mayor crecimiento se debe a la evolución de los llamados “rezagos”, los cuales fueron generados por líneas en RNOM, que a la fecha de emitido el informe de ATYR, aún no habían generado líneas en distribución.

ANEXO: DESCRIPCIÓN DE LOS INDICADORES

I₁-Afiliados Con Distribución / Afiliados Totales a AFAP:

Para la determinación específica del nivel de los indicadores de afiliación y distribución es necesario ajustar el número de afiliados a las AFAP a computar.

Como no es posible establecer, sin la realización de nuevos cruzamientos, el número exacto de afiliados con derecho a distribución de fondos, consideramos dos guarismos que permiten fijar el rango de variación de los indicadores correspondientes. Así obtendremos los valores máximos y mínimos del indicador.

Máximo – Se computan como afiliados al mes “n” a quienes figuran en el sistema de información como registrados en el mes “n”

Mínimo - Se computan como afiliados al mes “n” a quienes figuran en el sistema de información como registrados en el mes “n+2”.

Con estos dos valores obtendremos la proporción de afiliados que tienen distribución de aportes sobre el total de afiliados.

I₁₁-Afiliados Con Distribución y con líneas y pagos / Afiliados Totales a AFAP

Este es un derivado del anterior, en el que se incluye en el numerador no sólo a los afiliados con distribución sino aquellos que acreditan aportes pero que no corresponde su distribución (afiliados con líneas de distribución y con pagos)

Hay que tener en cuenta que no todas las personas que figuran como Afiliados a las AFAP son trabajadores o patrones con actividad amparada por el BPS, por lo que el indicador tiene un valor relativo. Una vez que la base de datos de Afiliaciones sea depurada de fallecidos, inactivos y con actividad no amparada por el BPS, el indicador será de suma importancia

I₂-Afiliados Con Distribución / Activos Registrados en BPS

Esta relación nos indica el porcentaje del total de personas afiliadas a las AFAP que figuran con actividad abierta en el BPS, que tuvieron distribución de aportes.

I₂₁-Afiliados Con Distribución y con líneas y pagos / Activos Registrados en BPS

Indicador derivado del anterior, en el que se incluye en el numerador a los afiliados con distribución y que acreditan aportes pero que no corresponde su distribución

I₃-Afiliados Con Distribución/Activos Incluidos en Nóminas

Esta relación nos indica el porcentaje de afiliados a las AFAP que tuvieron distribución y que fueron incluidos en las nóminas que las empresas debieron presentar respecto a las contribuciones devengadas.

I₃₁-Afiliados Con Distribución y con líneas y pagos / Activos Incluidos en Nómina

Indicador derivado del anterior en el que se incluye en el numerador a los afiliados con distribución que además acreditan aportes pero que no corresponde su distribución.

Estos indicadores pretenden medir el comportamiento conjunto de los sistemas de recaudación y de distribución del BPS respecto al cumplimiento en la transferencia de aportes de quienes tienen registrada su actividad y contribuciones mensuales al sistema previsional.

I₄ -Afiliados con Distribución/Activos con Cotización

Esta relación nos indica el porcentaje de distribución de aportes por parte del BPS de los afiliados a las AFAP por los cuales existieron aportes jubilatorios.

I₅ -Afiliados con Distribución / Activos con Aportes Distribuibles

Porcentaje de afiliados que tuvieron aportes jubilatorios para régimen de ahorro, los cuales tuvieron distribución de aportes por parte del BPS.

EVOLUCIÓN DE LOS SEGUROS POR DESEMPLEO:

PRINCIPALES RESULTADOS

SEGUNDO Y TERCER TRIMESTRE - AÑOS 2002 y 2003

Este trabajo retoma la línea de análisis de los resultados de las prestaciones de los seguros del riesgo desempleo, administrado por el BPS. Se presentan una serie de cuadros anexos que describen el comportamiento de diferentes variables asociadas correspondientes al segundo y tercer trimestre de 2002 y 2003. Debido al cambio en los sistemas informáticos de generación de datos, se presentan algunas modificaciones en la cantidad y presentación de los cuadros con respecto a artículos anteriores³². En particular se analiza la evolución de las prestaciones del subsidio por desempleo anuales y por trimestres, el monto del beneficio promedio, la cantidad de beneficiarios discriminados por zona geográfica, sector de actividad económica, sexo y tramo de edad, también se incluyen las altas del subsidio por zona geográfica, sexo, edad duración del subsidio, rama de actividad y causal generadora del beneficio.

1. EVOLUCIÓN DEL NIVEL GLOBAL DE LAS PRESTACIONES

Las erogaciones anuales en términos constantes a valores de 2002, han oscilado entre 26,8 millones y 66,1 millones de dólares en el período 1993 a 2002 (cuadro 1). Las prestaciones por Seguro de Paro se han incrementado significativamente en los últimos 3 años alcanzando a 54,6 y 66,1 millones de dólares en 2001 y 2002 respectivamente. Los egresos de subsidio por desempleo en los últimos tres años representaron una proporción creciente en relación a las otras prestaciones de actividad servidas por el BPS. En 1998 las erogaciones por desempleo tuvieron su participación más baja, alcanzando un 8,7 % del total de prestaciones a activos y en el año 2002 su participación fue la más alta de la serie considerada, más del 18,2 % del total de dichas erogaciones.

2. PRESTACIONES MONETARIAS POR TRIMESTRE

La evolución del total de prestaciones por trimestre en términos constantes (cuadro 2) indica que el crecimiento mayor fue en el cuarto trimestre del año 2002 en el que se produjo una erogación de más de 344 millones de pesos. Para los tres años, las erogaciones se comportaron en forma diferente: en el año 2001 se elevaron en el tercer trimestre, en el año 2002, se elevaron en el cuarto trimestre y en el 2003, la cifra más elevada se dio en el primer trimestre.

³² En artículos anteriores, a raíz de las causas arriba mencionadas, se ha omitido del cuadro que estudia las altas del seguro de desempleo según duración del subsidio. A partir de este número se vuelve a incluir este cuadro y además se agrega su apertura por rama de actividad.

Si se analiza la variación del tercer trimestre respecto al segundo trimestre del mismo año, el comparativo con los años 2001, 2002 y 2003 indica un crecimiento marcado para los años 2001, (25,57 %) y 2002 (18,73 %). En tanto que en el año 2003 el incremento es muy escaso (0,56 %).

3. EVOLUCIÓN DE LA CANTIDAD DE BENEFICIARIOS SUBSIDIADOS

En la serie del número de beneficiarios por trimestre promedio desde el año 1993 se observa que en el tercer trimestre del año 2002 se alcanza el número mayor de beneficiarios asistidos con 45.696 mensual promedio (cuadro 1A). En el año 2003 el número de beneficiarios registró decrementos en todos los trimestres respecto al inmediato anterior, siendo los dos primeros trimestre del año, los de mayor importancia (-25,6 % y -25.5% respectivamente).

En cuanto a la variación del número de beneficiarios promedio de cada año respecto al anterior, se observa un importante decremento en el año 2003 (-33,9) destacando que en éste último año, el promedio corresponde a tres trimestres. También se dan otros decrementos en los años 1996 y 1997 (-11,2%). En los años restantes se observan incrementos. El mayor crecimiento anual se da en el año 1999 (32,5%) y en los años 2001 y 2002 se mantienen los incrementos, aunque en forma menos pronunciada (19,8% y 24,7% respectivamente).

En general la evolución observada en los terceros trimestres respecto a los segundos trimestres es ascendente, siendo el año 1997 el que registra un incremento menor (1,6 %). En el año 2003 la evolución de los tres trimestres es negativa llegando al 25,6 % en el primer trimestre.

4. BENEFICIARIOS SUBSIDIADOS POR ZONA GEOGRÁFICA

En el cuadro 2A se presenta por trimestre los promedios de trabajadores con derecho al cobro del subsidio por departamento.

Según el período que se considere, entre el 61% y 58% del total de beneficiarios mensuales son asistidos en Montevideo. En el tercer trimestre promedio del 2002, de un total de 21.706 beneficiarios promedio, 12.750 corresponden a Montevideo y 8.956 al Interior.

En el año 2002, la variación del tercer trimestre respecto al segundo presenta para el total del país un incremento del desempleo asistido del 28,0%; Montevideo aumentó un 22,9% y el Interior, un 35,8%. Todos los departamentos presentan incrementos. Los mayores incrementos se registran en Flores con 94,5%, Treinta y Tres con 91,4% y Cerro Largo con 89,4%.

En el año 2003 la variación del tercer trimestre respecto al segundo presenta para el total del país un decremento del desempleo de 9,1% negativo. El interior decreció un 6,1% y Montevideo un 11,1%. La mayoría de los departamentos presentan decrementos, de los cuales los valores más marcados los registra Artigas con 33,8% y Salto con 31,3%. De los departamentos que registran incrementos se destaca Florida con 35,6% y Cerro Largo con 19,0% de aumento.

Con respecto a la variación del segundo trimestre del 2003 respecto al 2002, en el total país se registra un decremento de 33,1%: (-32,3% el Interior y -33,7% Montevideo). Con respecto a los departamentos las variaciones de este trimestre son en la mayoría negativas. Los departamentos con mayores decrementos son Colonia (-55%), Maldonado (-44,2%) y Artigas (-39,9%). Los departamentos que presentan incrementos son Río Negro (26,4%) y Flores (18,9%).

La variación del tercer trimestre del 2003 respecto al 2002 registra en el total del país un decremento del 52,5%, distribuyéndose con el 53,2% para el interior y 52,0% para Montevideo. En todos los departamentos se registran decrementos; los más marcados son Colonia (-67,3%), Artigas (-60,3%) y Canelones (-58,3%).

5. EVOLUCIÓN DE LA PRESTACIÓN PROMEDIO POR BENEFICIARIO

Según las variaciones de los tres trimestres del año 2003 el subsidio promedio para el total país aumentó en términos reales respecto a igual período del año anterior, resultando para el total del año un incremento del 3,39% (cuadro 3). En la desagregación por zona geográfica se observa que el Interior, decrece en los dos primeros trimestres mientras que se incrementa en el tercer período resultando para el total del año un decremento del 4,26%. En tanto que en Montevideo, los tres trimestres se incrementan, resultando para el total del año un incremento de 7,96%.

Es de destacar que en todos los trimestres de los años analizados, el valor promedio del subsidio en Montevideo es mayor que en el Interior. Asimismo, las variaciones de la prestación promedio en los terceros trimestres respecto a los segundos son negativas para los años 2001 y 2002 (-6,65%, -4,35%) y positiva para el año 2003 (5,72%).

6. DESEMPLEO POR SECTORES DE ACTIVIDAD ECONÓMICA

En el cuadro 3A se presenta una apertura de beneficiarios por zona geográfica y rama de actividad económica. Esta última categoría corresponde a un dígito del código CIU (Clasificación Industrial Internacional Uniforme).

Para el total del país, todas las actividades han registrado incrementos en el tercer trimestre con respecto al segundo del año 2002. Aquella que han registrado mayor incremento son Electricidad, Gas y Agua (148,1%) y Comercio, Restaurantes y Hoteles (51,0%). Cabe aclarar que en el promedio del tercer trimestre, el peso de esta última actividad en el total fue de casi el 25 %, mientras que Electricidad, Gas y Agua representó menos del uno por ciento del total de las actividades. En el Interior los mayores incrementos se dan en Electricidad, Gas y Agua (191,5%) y Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca (139,2%). En Montevideo los incrementos mayores también se dan en Electricidad, Gas y Agua (91,1 %) y Minas y Canteras (65,9 %). En este caso, también hay que tener en cuenta que estas actividades tienen poca participación en el total de las mismas.

En el año 2003 para el Total del País, las variaciones del tercer trimestre respecto al segundo, presentan decrementos en la mayoría de las actividades. Se desestiman los valores de "Actividades no bien especificadas y Sin Datos" por su escasa participación en el total. Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca es la actividad con

mayor decremento (-28,7%). Le sigue Servicios Comunales, Sociales y Personales (-17,8%). La actividad que presenta mayor incremento es Minas y Canteras (31,6%). En el Interior la actividad con mayor decremento es Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca con 28,9%. Le sigue Servicios Comunales, Sociales y Personales con un decremento de 18,3%. En Montevideo también es Agricultura Caza, Silvicultura y Pesca la actividad que presenta mayor decremento (-26,7%); en tanto que Industria Manufacturera presenta un decremento de 19,6%. Hay actividades con incrementos de las que se destaca Industria de la Construcción con un aumento del 14,8%. También se registran otras actividades con mayores incrementos como Minas y Canteras, pero son de escaso peso en el total.

Con respecto a la variación del segundo trimestre del 2003 respecto al mismo período del 2002, para el Total del País, la mayoría de las actividades presentan decrementos excepto Electricidad, Gas y Agua. La actividad con mayor decremento en el desempleo es Minas y Canteras (-65,1%) e Industria Manufacturera (-53,0%). En el Interior la mayoría de las actividades presentan decrementos. La de mayor decremento es Minas y Canteras (-63,6%) e Industria Manufacturera (-49,7 %). Las actividades con incrementos son Agricultura Caza, Silvicultura y Pesca y Electricidad Gas y Agua. Las actividades económicas en Montevideo -a excepción de Servicios Comunales, Sociales y Personales que se incrementa en un 2,6%- presentan decrementos. El decremento más pronunciado corresponde a Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca y les sigue Minas y Canteras. No obstante como se dijo más arriba con un peso poco significativo en el total de las actividades.

En las variaciones del tercer trimestre del 2003 respecto al mismo período del 2002, se presentan decrementos en todas las actividades, en el Total del País, Interior y Montevideo.

En el Total País el mayor decremento se registra en Industria Manufacturera (-67,6 %). Le sigue Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca con un decremento de -66,4%. En el Interior, luego de Minas y Canteras (-72,3%), se registra Industria Manufacturera con -63,2 % y Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca (-60,6%). En Montevideo el mayor decremento lo registra Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca (-89,1%) e Industria Manufacturera con 70,2% negativo.

7. DESEMPLEO POR SEXO Y EDAD EN EL TOTAL DE BENEFICIARIOS

En el cuadro 4A se presentan las aperturas de beneficiarios por sexo y tramo de edad.

Cerca del 70% del total de beneficiarios promedio mensual de desempleo asistido es masculino, aunque para el año 2002 esta proporción desciende al 67%. Por edades, y para ambos sexos, los beneficiarios se concentran en los tramos de 20 a 29 años y 30 a 39 años de edad.

En el año 2002 el comparativo del tercer trimestre respecto al segundo muestra que por tramos de edad, se da para el total país, incrementos para todos los tramos. Los mismos se dan en forma bastante pareja entre tramos. El incremento mayor se da para el tramo de 20 a 29 años con 33,0 %.

Por sexo, se da un crecimiento algo mayor para los hombres (28,8 %) que para las mujeres (26,3 %). Para las mujeres el mayor incremento se da en el tramo de 20 a 29 años (31,4 %), así como también para los hombres que en el mismo tramo presentan un incremento de 33,8%.

En el año 2003, el comparativo entre el tercer y segundo trimestre, por tramo de edad para el total presenta decrementos en todos los tramos. El decremento más pronunciado se da en el tramo de menos de 20 años (-17,0%), seguido por el tramo de 20 a 29 años (-12,3%). Por sexo, se da un decrecimiento mayor para las mujeres (-19,2 %) que para los hombres (-3,8 %). Para las mujeres el mayor decremento se da en el tramo de menores de 20 años (-23,6 %), manteniéndose los decrecimientos para los otros tramos en forma bastante pareja. Para los hombres el decrecimiento mayor también se da en el tramo de menos de 20 años (-14,7%) pero con decrecimientos menos marcados para el resto de los tramos.

En el comparativo entre igual período de años consecutivos, con respecto al segundo trimestre, se observa que por sexo, los decrementos fueron algo superiores para los trabajadores hombres (-34.1%) que para las mujeres (-30,3 %). Esta relación se invierte en el comparativo del tercer trimestre, con un decrecimiento del 55,4 % para las mujeres y 50,8% para los hombres. En el análisis por tramo de edad, tanto para el segundo como para el tercer trimestre, en los totales, los decrementos mayores se dan en los tramos de menos de 20 años de los beneficiarios. En las aperturas por sexo, este tramo también es el de mayor significación.

8. DESEMPLEO POR SEXO Y EDAD EN LAS ALTAS

En el cuadro 5A se presenta la información desagregada por tramo de edad y sexo correspondiente a las altas de subsidio por desempleo acumuladas por trimestre.

De acuerdo a la estructura por edades en el año 2002 para todos los meses del tercer trimestre y el segundo trimestre acumulado, es el tramo de 20 a 29 años el que suma mayor cantidad de altas, esta constante se cumple también para el año 2003 con la excepción de que en el sexo masculino el tramo de 30 a 39 en los datos acumulados, superan levemente al tramo anterior. En el año 2002, las variaciones del tercer trimestre con respecto al segundo, en los totales son todas crecientes, registrando el tramo de menos de 20 años el mayor incremento (45,8 %). En la apertura por sexo, y para todos los tramos también se dan incrementos. Para los hombres los incrementos son bastante parejos en casi todos los tramos de edad. El incremento mayor se da en el tramo de 50 a 59 años. En el caso de las mujeres el mayor incremento se da en el tramo de menos de 20 años (57,8 %).

Para el año 2003 en los totales, las variaciones del tercer trimestre con respecto al segundo son en su totalidad decrecientes, con un decremento del 20,1 % en el total. En la apertura por sexo, las mujeres registran un decremento del 17,7% mientras que los hombres registran un decrecimiento del 10,9%.

En el comparativo del segundo trimestre del año 2003 con respecto al mismo período del año 2002, las variaciones totales se resumen en un decrecimiento del 45,1 %. Al interior de los tramos de edad, es el tramo de menos de 20 años el que más decrece (-55,6 %). Al interior de la apertura por sexos, las variaciones son muy similares; los hombres decrecen el 49,6 % y las mujeres el 49,3 %.

En el comparativo del tercer trimestre del año 2003 con respecto al mismo período del año 2002, las variaciones totales son todas negativas (es decir decrecientes), lo cual se resuelve en un decremento total del 68,8 %. Al interior de los tramos por edad, es el tramo de menos de 20 años el de mayor decremento (-74,4 %). En forma similar al trimestre anterior, en la apertura por sexo, las mujeres presentan un decremento del 69,8 % mientras que los hombres presentan un decremento del 68,3%. El tramo femenino con mayor decremento es el de menos de 20 años (-76,1 %) y el tramo masculino con mayor decremento también es el de menos de 20 años (-73,8 %).

9. DESEMPLEO POR ZONA GEOGRÁFICA Y DURACIÓN DEL SUBSIDIO EN LAS ALTAS.

En el cuadro 6A se presenta la información desagregada por duración del subsidio y zona geográfica correspondiente a las altas de subsidio por desempleo acumuladas por trimestre.

El período de duración de más de 4 meses es el que involucra mayor cantidad de altas para el año 2002 y 2003, destacándose que la proporción de altas de este período es notoriamente elevada (80% y 77% para cada uno de los años considerados).

En el año 2002 para el Total del país, la variación de las altas del tercer trimestre con respecto al segundo, es creciente en todos los períodos. Se destaca el incremento de "menos de 2 meses" (104,3 %), el cual tiene su origen en el incremento de este mismo período en el Interior (200,4 %).

Para el año 2003, la variación del tercer trimestre con respecto al segundo, presenta valores decrecientes en casi todos los períodos. La excepción la constituye el período de menos de 2 meses en el interior que se incrementa en un 36,2 %.

Con respecto a las variaciones de los segundos y terceros trimestres del año 2003 con respecto al año anterior, las mismas son todas decrecientes. El período de más de 4 meses presenta para el total país y en su apertura por zona, el mayor decrecimiento. Asimismo, en el tercer trimestre los decrecimientos si bien son más acentuados, presentan una variación similar.

10. DESEMPLEO POR DURACIÓN DEL SUBSIDIO Y RAMA DE ACTIVIDAD, EN LAS ALTAS.

En el cuadro 6B se presenta la información desagregada por duración del subsidio y rama de actividad correspondiente a las altas de subsidio por desempleo acumuladas por trimestre. Se trata de una nueva apertura que nos permite detectar cuáles son las ramas de actividad con mayor (o menor) tiempo de duración en el subsidio y también como en el resto de los cuadros, analizar su evolución y variación.

En el año 2002 en general todas las ramas tienen más representación en el tramo de más de 4 meses de duración. Dentro de este tramo, las ramas Comercio, Restaurantes y Hoteles e industria Manufacturera, son las que presentan mayor significación; no obstante estas actividades también son las más significativas en los tramos de

menos de 2 meses y de 2 a 4 meses de duración. La variación del tercer trimestre con respecto al segundo para el tramo de más de 4 meses, muestra que el incremento mayor le corresponde a Electricidad Gas y Agua, aunque esta rama de actividad tiene muy poco peso en el total de altas. Industria Manufacturera se incrementa en 50,2 %. En el tramo de 2 a 4 meses la rama con mayor incremento es Servicios Comunales, sociales y personales (166,5%) y le sigue Comercio, Restoranes y Hoteles (148,4%). En el tramo de menos de 2 meses, Comercio, Restoranes y Hoteles, es la actividad con mayor incremento (310,8%). No se toma en cuenta el incremento de Minas y Canteras por su escasa participación en el total de las actividades.

Para el año 2003 en el tramo de duración de más de 4 meses, el comportamiento es bastante similar al 2002: Comercio, Restoranes y Hoteles e Industria Manufacturera poseen el mayor peso. En cambio en los tramos de menos de 2 meses y de 2 a 4 meses, la mayor cantidad de altas se reparten entre Industria Manufacturera y Servicios Comunales, Sociales y Personales.

Las variaciones son en su mayoría decrecientes. Entre los tramos de más de 4 meses las ramas que más decrecen, (sin tomar en cuenta a Electricidad, Gas y Agua debido a su escaso peso en el total), son Establecimientos Financieros, Seguros, Inmobiliarias y Servicios Prestados a Empresas (-30,2 %). Le sigue, Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca (-27,6%). En el tramo de 2 a 4 meses también decrece Agricultura (-66,5 %) y Establecimientos Financieros (-34,7 %). En el tramo de menos de 2 meses presentan incrementos Industria Manufacturera (47,1 %) y Comercio Restoranes y Hoteles (5,9 %). La actividad de peso significativo con mayor decrementos es Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones (-30,4%).

Las variaciones del segundo trimestre del año 2003 respecto al mismo período del año 2002, han sido en su mayoría decrecientes. Las ramas de las actividades con mayor peso en el total y con mayores decrementos en el tramo de más de 4 meses son Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca con 68,6% e Industria Manufacturera con 61,6%. En el tramo de 2 a 4 meses también se destaca Industria Manufacturera con -45,6 % y en el período de menos de 2 meses el mayor decremento le corresponde a Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca (-83,2%) e Industria Manufacturera (-62,1%). Las variaciones del tercer trimestre del año 2003 respecto al mismo período del año 2003 son todas decrecientes. En los períodos de más de 4 meses y 2 a 4 meses, las actividades con mayores decrementos vuelven a ser Agricultura e Industria Manufacturera. En el tramo de menos de 2 meses las actividades con mayores decrementos son Comercio, Restoranes y Hoteles (-90,2 %) e Industria de la Construcción (-87,8%).

11. DESEMPLEO POR ZONA GEOGRÁFICA Y CAUSAL EN LAS ALTAS

Para los años 2002 y 2003, la información desagregada por causal del subsidio muestra que la mayor cantidad de altas se presenta en la causal "suspensión" tanto en Montevideo como en el Interior. La única excepción se verifica en el mes de setiembre de 2003, en el cual la causal "despido" presenta una proporción algo mayor que "suspensión".

En el año 2002 para el Total del país, la variación de las altas del tercer trimestre con respecto al segundo, es creciente en todas las causales. La causal con mayor incremento es Reducción que aumenta un 118,4 %. Para Montevideo esta causal

representa un incremento del 110,4 % mientras que para el Interior se incrementa en un 123,7 %.

Para el año 2003 en el tercer trimestre respecto al segundo, en el total país se verifican decrementos, con la excepción de la causal Reducción que se incrementa en un 11,0%. El decremento mayor de corresponde a "Suspensión" (-26,2 %). En Montevideo la causal Suspensión decrece un 20,4 %. En el Interior del país la causal Suspensión decrece un 33,4 %, mientras que la causal Reducción aumenta un 25,2 %.

En las variaciones del segundo trimestre del año 2003 respecto al mismo período del año 2002, en todas las aperturas se registran decrementos. Para el Total País la causal Suspensión registra el mayor decremento (-54,1%). En Montevideo la causal Reducción registra el mayor decremento (-55,4%). Para el interior el mayor decremento lo registra la causal Suspensión (-55,8%). En las variaciones del tercer trimestre del 2003 con respecto al mismo período del año 2002, también se registran decrementos para todas las aperturas pero con valores más altos. El mayor decremento para el Total País lo registra la causal Suspensión (-77,2 %); le sigue reducción con -74,2%. En Montevideo el mayor decremento le corresponde a la causal Reducción (-80,3%) y en el Interior el mayor decremento le corresponde a "Suspensión" (-77,2%).

12. COMENTARIO FINAL

Las erogaciones anuales de los Seguros por Desempleo en los últimos años muestran una tendencia creciente, principalmente a partir de 1999. En el año 2002 las prestaciones de desempleo alcanzaron los 66 millones de dólares anuales. Los datos trimestrales muestran que se da un aumento sostenido desde el año 2001³³ en los subsidios por Desempleo, siendo el cuarto trimestre de 2002 el que alcanzó el guarismo más alto del período considerado. No obstante, a partir del primer trimestre de 2003 se comienza a observar un descenso en los montos pagados.

Con respecto a los beneficiarios, luego de un descenso en el período 1996 - 1997, comienzan a incrementarse sensiblemente a partir de 1998, alcanzando a los 45.696 trabajadores asistidos en el tercer trimestre del año 2002. Luego de este pico, los valores comienzan a descender, llegando a los 21.706 beneficiarios en el tercer trimestre del año 2003.

La prestación promedio por beneficiario en los tres trimestres analizados del año 2003 para el Total País, baja en términos reales en los dos primeros trimestres respecto a igual período del año anterior. Para el tercer trimestre se verifica un incremento y como resultado del total del año, también se observa un incremento (3,39%). Por zona geográfica, Montevideo observa incrementos en todos los trimestres y en el total del año, mientras que el interior presenta decrementos en los dos primeros trimestres y un incremento en el tercer trimestre, de lo cual resulta un decremento (-4,26%) en el total del año. Se destaca que en todos los trimestres de los años analizados, el valor promedio del subsidio en Montevideo es mayor que en el Interior.

³³ Este aumento se viene registrando además desde 1999 (Indicadores de la Seguridad Social N° 189).

En los beneficiarios por zona geográfica, en el 2002 y 2003 se verifica que casi el 60 % de los asistidos se registran en Montevideo. En el tercer trimestre del 2003, de un total de 21.706 beneficiarios promedio, 12.750 corresponden a Montevideo y 8.956 al Interior. En cuanto a las variaciones, éstas muestran decrementos para la mayoría de los departamentos del Interior del país al igual que Montevideo. El departamento con más cantidad de beneficiarios asistidos es Canelones. Los departamentos con mayores decrementos son: Artigas, Salto y Paysandú. Los decrementos mayores en el número de beneficiarios en el segundo y tercer trimestre 2003 respecto al mismo período del año anterior, se verificaron en Colonia, Artigas, Maldonado y Canelones.

Por rama de actividad en el año 2002, la mayor cantidad de beneficiarios asistidos corresponde a la Industria Manufacturera. En cambio en el 2003 los beneficiarios asistidos se reparten para el Total del País, entre las ramas Comercio, Restoranes y Hoteles, Industria de la Construcción e Industria Manufacturera. Esta proporción se mantiene en Montevideo mientras que en el Interior tiene mayor presencia Industria de la Construcción seguida de Comercio, Restoranes y Hoteles e Industria Manufacturera.

En la apertura de beneficiarios por sexo y edad, cerca el 67% del total de beneficiarios promedio mensual es masculino para el año 2002, mientras que para el año 2003 esta proporción se modifica pasando a ser el 67,6% del total. Por edades, y para ambos sexos, los beneficiarios se concentran en los tramos de 20 a 29 años y 30 a 39 años de edad. En las variaciones del comparativo entre el segundo y tercer trimestre del año 2002, los incrementos fueron algo mayores para el sexo masculino. En cambio en las variaciones del comparativo entre el segundo y tercer trimestre del año 2003, se registra decrementos en todos los tramos, siendo los valores femeninos los más altos. En trimestres iguales del año 2003 con respecto al año 2002 se registran decrementos para todas las edades y ambos sexos. Con respecto al segundo trimestre los hombres decrecen algo más que las mujeres; en cambio en el tercer trimestre son las mujeres quienes presentan mayor decrecimiento.

Con respecto a las altas del seguro por desempleo también se dispone de su apertura por sexo y edad, zona geográfica y duración del subsidio, rama de actividad y duración del subsidio y zona geográfica y causal.

Las altas por tramo de edad para el Total país en el año 2002 y 2003 presentan mayor proporción en el tramo de 20 a 29 años. Esta relación se mantiene en la apertura por sexo para el año 2002 pero en cambio en el 2003 los hombres presentan una proporción algo mayor en el tramo de 30 a 39 años. En el año 2002 las variaciones del tercer trimestre respecto al segundo, a nivel de totales, son todas positivas y también en la apertura por sexo. En el año 2003 para los mismos trimestres los totales muestran decrementos para todos los tramos. Estos decrementos también se mantienen en las aperturas por sexo.

Las altas según la duración del subsidio, en el Total del País y en su apertura por zona para los años 2002 y 2003, se concentran en el tramo de más de 4 meses.

En la apertura por rama de actividad en el año 2002 y 2003, es Industria Manufacturera la que concentra mayor cantidad de altas en los tramos de menos de 2 meses y de 2 a 4 meses, mientras que el tramo de más de 4 meses, esta actividad está precedida por Comercio y Restoranes.

En la apertura de altas por zona geográfica y causal vemos que, para el total país los comparativos de los segundos y terceros trimestres respecto al mismo trimestre del año anterior (2003 sobre 2002), son negativos. Las variaciones de los terceros trimestres respecto a los segundos, para el año 2002, presentan valores positivos en el Total País y al interior de las zonas. En el año 2003 presentan valores negativos en ambas zonas. Si nos atenemos a la apertura por causal, "Suspensión" es la que mayor proporción tiene en el año 2002. En cambio en 2003 las causales "Suspensión" y "Reducción" presentan valores muy similares.

Cuadro 1

Seguros por Desempleo: Erogaciones y su participación en el total de prestaciones a Activos 1993 - 2002

	Valores Corrientes (en miles de US\$) 1/		Valores Constantes (en miles de US\$) 2/		Participación s/ Total de prestac. a Activos 3/ (%)	Variación de valores constantes 4/ (%)
	Seguro de Paro	Aportes al Fondo de S.S.	Seguro de Paro	Aportes al Fondo de S.S.		
1993	36,141	6,369	26,838	4,730	10.32	---
1994	44,889	7,036	29,181	4,574	10.66	8.73
1995	63,695	6,451	37,782	3,827	12.62	29.48
1996	55,665	10,303	32,251	5,969	10.93	(14.64)
1997	52,358	9,305	30,044	5,339	9.21	(6.85)
1998	53,163	9,033	30,159	5,125	8.68	0.39
1999	75,311	13,356	43,399	7,697	11.90	43.90
2000	77,808	13,536	46,249	8,046	12.67	6.57
2001	86,395	14,288	54,616	9,032	15.50	18.09
2002	66,052	11,227	66,052	11,227	18.23	20.94

Fuente: Elaborado en base a datos de BPS - Balance General período 1993 - 2002 y BPS - AEA Boletín Estadístico y Competencia 2002.

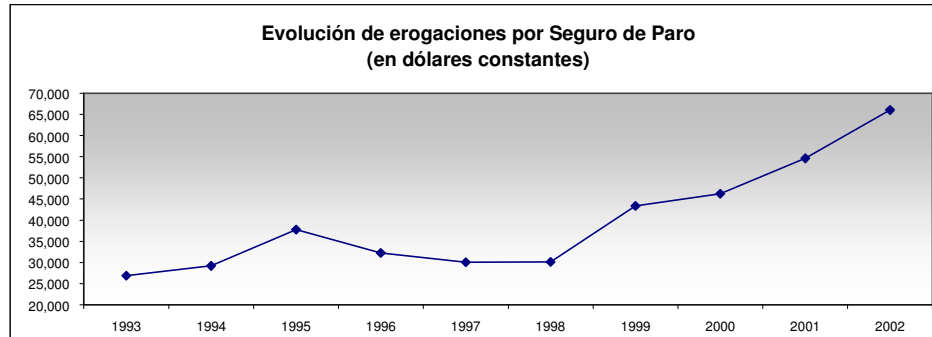
1/ Valores corrientes expresados a dólares por el tipo de cambio interbancario vendedor promedio anual.

2/ Valores corrientes deflactados por IMS Privado (base promedio 2002) y expresado en dólares por tipo de cambio promedio 2002.

3/ Participación del Seguro de Paro más Aportes al Fondo de Seguridad Social en el total de prestaciones a Activos.

4/ Variaciones anuales del Seguro de Paro.

Gráfico 1



Cuadro 2
Seguro por Desempleo: Prestaciones acumuladas por trimestre 2001 - 2003

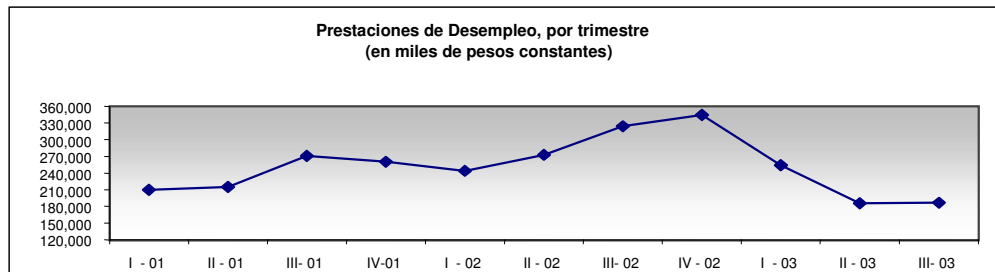
Prestaciones monetarias totales en miles de \$ (A valores constantes del 3er. Trim. 2003) (1)			
	2001	2002	2003
1er.Tr.	209,885	244,140	254,219
2do.Tr.	215,604	272,746	185,772
3er.Tr.	270,736	323,827	186,810
4to.Tr.	260,091	344,230	.....
Total año	956,315	1,184,943	626,800
Variación 3er.Tr. Respecto 2do.Tr.	25.57	18.73	0.56
Variaciones del Trim. respecto al año anterior (En porcentajes)			
1er.Tr.		16.32	4.13
2do.Tr.		26.50	(31.89)
3er.Tr.		19.61	(42.31)
4to.Tr.		32.35	.....
Total año		23.91	(47.10)

Fuente: Elaborado en base a datos del "Informe de Ingresos y Egresos de Caja" - Repartición Finanzas.

(1) Valores corrientes mensuales deflactados por el IMS Privado.

NOTA: Los montos corresponden a líquidos percibidos por los beneficiarios.

Gráfico 2



Cuadro 3
Seguro por Desempleo: Prestaciones promedio por beneficiario con derecho
al cobro por zona geográfica, según trimestre 2001 - 2003

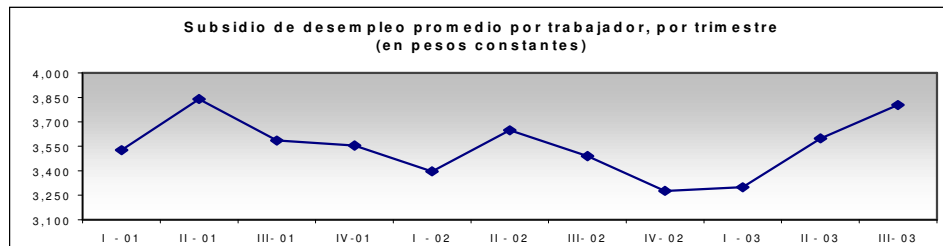
Prestación promedio en pesos (1)	Montevideo	Interior	Total
(A valores constantes del 3er.Tr. 2003) (2)			
2001			
1er.Tr.	3.739	3.184	3.527
2do.Tr.	4.119	3.410	3.841
3er.Tr.	3.773	3.330	3.585
4to.Tr.	3.776	3.222	3.555
Promedio trimestral del año	3.852	3.287	3.627
Variación 3er.Tr. Respecto 2do.Tr.	(8.40)	(2.36)	(6.65)
2002			
1er.Tr.	3.553	3.131	3.396
2do.Tr.	3.779	3.443	3.649
3er.Tr.	3.697	3.204	3.490
4to.Tr.	3.547	2.886	3.276
Promedio trimestral del año	3.643	3.164	3.452
Variación 3er.Tr. Respecto 2do.Tr.	(2.19)	(6.93)	(4.35)
2003			
1er.Tr.	3.642	2.778	3.299
2do.Tr.	4.001	2.990	3.598
3er.Tr.	4.149	3.314	3.803
4to.Tr.	.....	.....	.....
Promedio trimestral del año	3.933	3.029	3.569
Variación 3er.Tr. Respecto 2do.Tr.	3.70	10.83	5.72
Variaciones 2002/2001 (En porcentajes)			
1er.Tr.	(4.98)	(1.67)	(3.71)
2do.Tr.	(8.24)	0.95	(4.99)
3er.Tr.	(2.02)	(3.78)	(2.65)
4to.Tr.	(6.05)	(10.43)	(7.83)
Total año	(5.41)	(3.73)	(4.83)
Variaciones 2003/2002 (En porcentajes)			
1er.Tr.	2.52	(11.29)	(2.86)
2do.Tr.	5.88	(13.16)	(1.40)
3er.Tr.	12.24	3.41	8.97
4to.Tr.	.....	.....	.....
Total año	7.96	(4.26)	3.39

Fuente: RING de Prestaciones.

(1) Los valores corresponden a montos de subsidios dividido por personas; (valores sin reliquidación).

(2) Valores corrientes mensuales deflactados por el IMS Privado.

Gráfico 3



CUADRO 1A

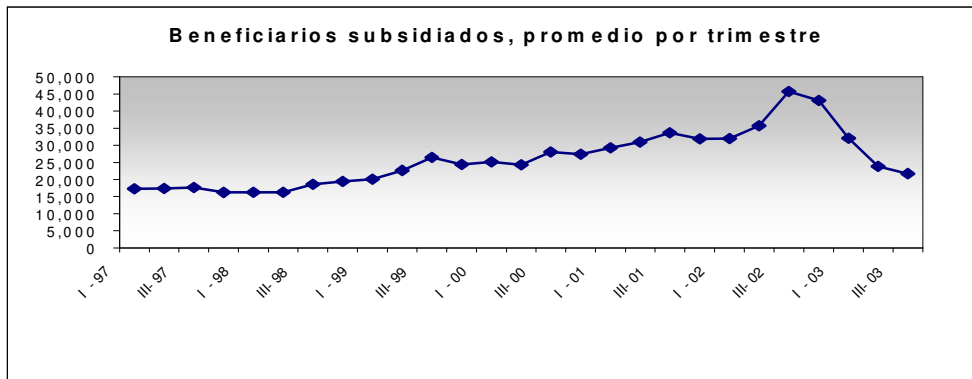
**SEGURO POR DESEMPLEO:
BENEFICIARIOS DEL SUBSIDIO POR TRIMESTRE 1993 -2003**
(En personas promedio mensual)

	I	II	III	IV	TOTAL
1993	14,182	14,940	18,006	17,150	16,070
1994	17,699	17,177	19,252	18,300	18,107
1995	18,613	19,659	24,268	24,203	21,686
1996	22,462	18,491	19,143	16,935	19,258
1997	17,248	17,344	17,624	16,182	17,100
1998	16,279	16,246	18,606	19,478	17,652
1999	20,065	22,674	26,472	24,324	23,384
2000	25,078	24,273	28,040	27,408	26,200
2001	29,195	30,903	33,596	31,830	31,381
2002	31,998	35,705	45,696	43,094	39,123
2003	32,052	23,870	21,706	.....	25,876

Variaciones en relación al trimestre anterior (En porcentajes)					
	I	II	III	IV	TOTAL
1993	-----	5.3	20.5	(4.8)	-----
1994	3.2	(2.9)	12.1	(4.9)	12.7
1995	1.7	5.6	23.4	(0.3)	19.8
1996	(7.2)	(17.7)	3.5	(11.5)	(11.2)
1997	1.8	0.6	1.6	(8.2)	(11.2)
1998	0.6	(0.2)	14.5	4.7	3.2
1999	3.0	13.0	16.8	(8.1)	32.5
2000	3.1	(3.2)	15.5	(2.3)	12.0
2001	6.5	5.9	8.7	(5.3)	19.8
2002	0.5	11.6	28.0	(5.7)	24.7
2003	(25.6)	(25.5)	(9.1)	.....	(33.9)

Fuente: RING de Repartición Prestaciones. Valores con reliquidaciones.

Gráfico N° 4



CUADRO 2A

SEGURO POR DESEMPLEO: BENEFICIARIOS PROMEDIO POR TRIMESTRE, SEGÚN DEPARTAMENTO 2001 - 2003 (*)
(en número de personas y porcentajes)

	AÑO 2002						AÑO 2003						Variación	
	Promedio 2do.Trim.	Jul.	Ag.	Set.	Promedio 3er.Trim.	Variación 3er./2do. (%)	Promedio 2do.Trim.	Jul.	Ag.	Set.	Promedio 3er.Trim.	Variación 3er./2do. (%)	2do.Trim. 2003/2002 (%)	3er.Trim. 2003/2002 (%)
Artigas	552	620	555	487	554	0.4	332	250	228	181	220	(33.8)	(39.9)	(60.3)
Canclones	3,831	4,900	6,058	6,468	5,809	51.6	2,538	2,713	2,460	2,086	2,420	(4.7)	(33.8)	(58.3)
Cerro Largo	364	602	676	790	689	89.4	295	333	376	343	351	19.0	(19.0)	(49.1)
Colonia	1,546	1,715	1,863	1,919	1,832	18.5	696	659	617	519	598	(14.0)	(55.0)	(67.3)
Durazno	200	290	325	336	317	58.2	148	151	138	111	133	(9.7)	(26.3)	(57.9)
Flores	109	180	221	237	213	94.5	130	158	153	101	137	5.6	18.9	(35.4)
Florida	281	370	461	503	445	58.1	221	328	300	271	300	35.6	(21.4)	(32.6)
Lavalleja	297	388	462	468	439	47.9	266	296	255	225	259	(2.6)	(10.5)	(41.1)
Maldonado	2,280	2,664	2,776	2,482	2,641	15.8	1,271	1,578	1,540	1,289	1,469	15.5	(44.2)	(44.4)
Paysandú	971	1,172	1,139	1,207	1,173	20.8	794	598	562	562	574	(27.7)	(18.2)	(51.1)
Río Negro	200	261	286	310	286	43.1	252	296	216	170	227	(9.9)	26.4	(20.4)
Rivera	411	412	491	510	471	14.5	318	329	294	226	283	(11.0)	(22.7)	(39.9)
Rocha	313	487	570	588	548	75.2	266	295	263	227	262	(1.6)	(15.0)	(52.3)
Salto	960	1,073	1,205	1,234	1,171	22.0	744	587	506	440	511	(31.3)	(22.5)	(56.3)
San José	644	822	929	1,031	927	43.9	400	430	393	388	404	1.0	(38.0)	(56.5)
Soriano	505	584	687	725	665	31.8	392	354	310	265	310	(21.1)	(22.3)	(53.5)
Tacuarembó	408	459	552	602	538	31.8	284	320	298	224	281	(1.1)	(30.5)	(47.8)
Treinta y Tres	213	416	423	386	408	91.4	191	280	200	186	222	16.2	(10.5)	(45.6)
INTERIOR	14,084	17,415	19,673	20,283	19,124	35.8	9,536	9,949	9,107	7,813	8,956	(6.1)	(32.3)	(53.2)
Montevideo	21,621	24,484	27,227	28,007	26,573	22.9	14,334	14,341	12,813	11,096	12,750	(11.1)	(33.7)	(52.0)
TOTAL PAIS	35,705	41,899	46,900	48,290	45,696	28.0	23,870	24,290	21,920	18,909	21,706	(9.1)	(33.1)	(52.5)

Fuente: RING de Prestaciones

NOTA: Se presentan discrepancias entre el total del Interior y la suma de sus desagregados.

(*) Valores con reliquidaciones

CUADRO 3A

SEGUROS POR DESEMPEÑO: BENEFICIARIOS PROMEDIO POR TRIMESTRE, SEGÚN ZONA GEOGRÁFICA Y RAMA DE ACTIVIDAD ECONÓMICA, 2002 - 2003 (*)
(en número de personas y porcentajes)

	AÑO 2002						AÑO 2003						Variación	
	Promedio 2do.Trim.	Jul.	Ag.	Set.	Promedio 3er.Trim.	Variación 3er./2do. (%)	Promedio 2do.Trim.	Jul.	Ag.	Set.	Promedio 3er.Trim.	Variación 3er./2do. (%)	2do.Trim. 2003/2002 (%)	3er.Trim. 2003/2002 (%)
MONTEVIDEO	21,621	24,484	27,227	28,007	26,573	22.9	14,334	14,341	12,813	11,096	12,750	(11.1)	(33.7)	(52.0)
Agricultura, Caza, Silvíc. y Pesca	1,267	947	685	682	771	(39.1)	115	86	85	81	84	(26.7)	(91.0)	(89.1)
Minas y Canteras	14	17	27	24	23	65.9	4	20	17	16	18	381.8	(73.2)	(22.1)
Industria Manufacturera	6,600	7,666	8,185	8,181	8,011	21.4	2,972	2,901	2,274	1,989	2,388	(19.6)	(55.0)	(70.2)
Electricidad, Gas y Agua	15	28	28	30	29	91.1	13	21	18	8	16	20.5	(13.3)	(45.3)
Industria de la Construcción	3,307	3,542	4,514	3,847	3,968	20.0	2,064	2,950	2,710	1,450	2,370	14.8	(37.6)	(40.3)
Comercio Restaurantes y Hoteles	4,279	5,500	6,601	7,252	6,451	50.8	3,333	2,857	2,621	2,631	2,703	(18.9)	(22.1)	(58.1)
Transp., Almacenam. y Comunic.	1,664	1,810	1,804	2,279	1,964	18.0	1,459	1,291	1,209	1,166	1,222	(16.2)	(12.4)	(37.8)
Establ. Financ., Seguros, Inmob.	1,731	1,995	2,044	2,125	2,055	18.7	1,563	1,655	1,604	1,662	1,640	4.9	(9.7)	(20.2)
Serv. Comunales, Sociales y Pers.	2,744	2,975	3,359	3,601	3,312	20.7	2,815	2,581	2,284	2,098	2,321	(17.6)	2.6	(29.9)
Activid. no bien especific. y S/D	10	13	10	6	10	(3.3)	0	0	0	0	0	-----	(100.0)	(100.0)
INTERIOR	14,084	17,415	19,673	20,283	19,124	35.8	9,536	9,949	9,107	7,813	8,956	(6.1)	(32.3)	(53.2)
Agricultura, Caza, Silvíc. y Pesca	831	2,045	1,930	1,986	1,987	139.2	1,101	911	735	704	783	(28.9)	32.6	(60.6)
Minas y Canteras	98	115	115	135	122	24.1	36	35	35	31	34	(5.6)	(63.6)	(72.3)
Industria Manufacturera	3,729	4,049	4,667	5,052	4,589	23.1	1,877	1,854	1,641	1,573	1,689	(10.0)	(49.7)	(63.2)
Electricidad, Gas y Agua	20	47	61	64	57	191.5	27	36	28	10	25	(7.5)	35.6	(57.0)
Industria de la Construcción	3,069	3,250	4,010	3,679	3,646	18.8	1,864	2,594	2,438	1,615	2,216	18.8	(39.2)	(39.2)
Comercio Restaurantes y Hoteles	3,231	4,328	4,999	5,336	4,888	51.3	2,212	2,166	1,833	1,833	1,944	(12.1)	(31.5)	(60.2)
Transp., Almacenam. y Comunic.	648	732	818	896	815	25.8	395	381	353	347	360	(8.7)	(39.1)	(55.8)
Establ. Financ., Seguros, Inmob.	914	1,109	1,101	1,046	1,085	18.7	552	646	655	644	648	17.5	(39.6)	(40.3)
Serv. Comunales, Sociales y Pers.	1,507	1,708	1,944	2,029	1,894	25.6	1,431	1,311	1,171	1,026	1,169	(18.3)	(5.0)	(38.3)
Activid. no bien especific. y S/D	42	44	42	68	51	23.2	47	28	36	36	33	(29.6)	13.6	(35.1)
TOTAL	35,705	41,899	46,900	48,290	45,696	28.0	23,870	24,290	21,920	18,909	21,706	(9.1)	(33.1)	(52.5)
Agricultura, Caza, Silvíc. y Pesca	1,958	2,653	2,527	2,563	2,581	31.8	1,216	996	819	785	867	(28.7)	(37.9)	(66.4)
Minas y Canteras	112	132	142	159	144	29.3	39	55	52	47	51	31.6	(65.1)	(64.4)
Industria Manufacturera	10,321	11,713	12,841	13,212	12,589	22.0	4,848	4,755	3,913	3,562	4,077	(15.9)	(53.0)	(67.6)
Electricidad, Gas y Agua	35	75	89	94	86	148.1	40	57	46	18	40	1.7	14.4	(53.1)
Industria de la Construcción	6,370	6,787	8,516	7,521	7,608	19.4	3,926	5,534	5,136	3,065	4,586	16.8	(38.4)	(39.7)
Comercio Restaurantes y Hoteles	7,508	9,827	11,594	12,585	11,335	51.0	5,545	5,023	4,645	4,464	4,647	(16.2)	(26.1)	(59.0)
Transp., Almacenam. y Comunic.	2,313	2,542	2,622	3,174	2,779	20.2	1,853	1,671	1,561	1,513	1,582	(14.6)	(19.9)	(43.1)
Establ. Financ., Seguros, Inmob.	2,644	3,095	3,138	3,163	3,132	18.4	2,115	2,300	2,259	2,306	2,289	8.2	(20.0)	(26.9)
Serv. Comunales, Sociales y Pers.	4,245	4,672	5,300	5,623	5,198	22.4	4,246	3,892	3,455	3,124	3,490	(17.8)	0.0	(32.9)
Activid. no bien especific. y S/D	52	57	52	74	61	18.1	50	28	38	38	33	(33.3)	(3.2)	(45.4)

Fuente: Elaborado en base a datos de RING de Prestaciones

NOTA: Se presentan discrepancias entre los totales de cada categoría y la suma de sus agregados.

(*) Valores con reliquidaciones

CUADRO 4A

SEGUROS POR DESEMPLEO: BENEFICIARIOS PROMEDIO POR TRIMESTRE, SEGÚN SEXO Y TRAMO DE EDAD, 2002 - 2003

(en número de personas y porcentajes)

	AÑO 2002						AÑO 2003						Variación	
	Promedio 2do.Trim.	Jul.	Ag.	Set.	Promedio 3er.Trim.	Variación 3er./2do. (%)	Promedio 2do.Trim.	Jul.	Ag.	Set.	Promedio 3er.Trim.	Variación 3er./2do. (%)	2do.Trim. 2003/2002 (%)	3er.Trim. 2003/2002 (%)
Femenino	11,728	13,580	15,050	15,820	14,817	26.3	8,178	7,188	6,481	6,151	6,607	(19.2)	(30.3)	(55.4)
Menores 20	164	180	211	209	200	21.7	92	78	69	64	70	(23.6)	(44.0)	(64.8)
de 20 a 29	3,949	4,715	5,268	5,586	5,190	31.4	2,894	2,454	2,242	2,158	2,285	(21.1)	(26.7)	(56.0)
de 30 a 39	3,340	3,933	4,408	4,631	4,324	29.5	2,383	2,181	1,977	1,818	1,992	(16.4)	(28.6)	(53.9)
de 40 a 49	2,485	2,765	3,055	3,210	3,010	21.1	1,661	1,424	1,301	1,248	1,324	(20.3)	(33.1)	(56.0)
de 50 a 59	1,571	1,740	1,840	1,913	1,831	16.6	1,002	905	764	737	802	(20.0)	(36.2)	(56.2)
Más de 60	222	251	273	280	268	20.9	151	146	130	128	135	(10.6)	(32.0)	(49.8)
Masc.	23,809	27,937	31,716	32,318	30,657	28.8	15,685	17,088	15,423	12,758	15,090	(3.8)	(34.1)	(50.8)
Menores 20	452	482	564	568	538	19.1	274	248	254	198	233	(14.7)	(39.4)	(56.6)
de 20 a 29	7,495	8,984	10,445	10,661	10,030	33.8	4,806	5,043	4,539	3,814	4,465	(7.1)	(35.9)	(55.5)
de 30 a 39	6,889	7,959	9,106	9,289	8,785	27.5	4,651	5,161	4,652	3,866	4,560	(2.0)	(32.5)	(48.1)
de 40 a 49	4,976	5,830	6,420	6,526	6,259	25.8	3,369	3,812	3,419	2,720	3,317	(1.5)	(32.3)	(47.0)
de 50 a 59	3,191	3,757	4,162	4,256	4,058	27.2	2,079	2,281	2,073	1,738	2,031	(2.3)	(34.8)	(50.0)
Más de 60	817	940	1,049	1,029	1,006	23.1	516	566	500	424	497	(3.7)	(36.9)	(50.6)
Total	35,705	41,899	46,900	48,290	45,696	28.0	23,870	24,290	21,920	18,909	21,706	(9.1)	(33.1)	(52.5)
Menores 20	616	662	775	777	738	19.8	366	326	323	262	304	(17.0)	(40.6)	(58.9)
de 20 a 29	11,444	13,699	15,713	16,247	15,220	33.0	7,700	7,497	6,781	5,972	6,750	(12.3)	(32.7)	(55.6)
de 30 a 39	10,229	11,892	13,514	13,920	13,109	28.2	7,034	7,342	6,629	5,684	6,552	(6.9)	(31.2)	(50.0)
de 40 a 49	7,461	8,595	9,475	9,736	9,269	24.2	5,030	5,236	4,720	3,968	4,641	(7.7)	(32.6)	(49.9)
de 50 a 59	4,761	5,497	6,002	6,169	5,889	23.7	3,081	3,186	2,837	2,475	2,833	(8.1)	(35.3)	(51.9)
Más de 60	1,039	1,191	1,322	1,309	1,274	22.7	666	712	630	552	631	(5.3)	(35.8)	(50.4)

Fuente: Elaborado en base a datos de RING de Prestaciones

#

NOTA: Se presentan discrepancias entre los totales de cada categoría y la suma de sus desagregados

(*) Valores con reliquidaciones

CUADRO 5A

SEGUROS POR DESEMPLEO: ALTAS MENSUALES ACUMULADAS POR TRIMESTRE SEGÚN SEXO Y TRAMO DE EDAD 2002 -2003

(en número de personas y porcentajes)

	AÑO 2002					AÑO 2003					Variación			
	acumulado 2do.Trim.	Jul.	Ag.	Set.	acumulado 3er.Trim.	Variación 3er./2do. (%)	acumulado 2do.Trim.	Jul.	Ag.	Set.	acumulado 3er.Trim.	Variación 3er./2do. (%)	2do.Trim. 2003/2002 (%)	3er.Trim. 2003/2002 (%)
Masculino	15,382	6,631	7,706	7,436	21,773	41.5	7,748	2,473	2,188	2,240	6,901	(10.9)	(49.6)	(68.3)
-DE 20	275	100	148	142	390	41.8	964	26	46	30	102	(89.4)	250.5	(73.8)
20-29	4,997	2,110	2,685	2,339	7,134	42.8	2,403	703	620	669	1,992	(17.1)	(51.9)	(72.1)
30-39	4,414	1,895	2,263	2,112	6,270	42.0	2,491	741	666	663	2,070	(16.9)	(43.6)	(67.0)
40-49	3,144	1,404	1,428	1,599	4,431	40.9	1,939	581	474	465	1,520	(21.6)	(38.3)	(65.7)
50-59	2,020	903	960	1,023	2,886	42.9	1,247	337	311	334	982	(21.3)	(38.3)	(66.0)
+DE 60	529	219	222	221	662	25.1	292	85	71	79	235	(19.5)	(44.8)	(64.5)
Femenino	7,373	3,050	3,835	3,307	10,192	38.2	3,737	1,071	1,053	952	3,076	(17.7)	(49.3)	(69.8)
-DE 20	90	40	59	43	142	57.8	38	19	9	6	34	(10.5)	(57.8)	(76.1)
20-29	2,610	1,111	1,400	1,160	3,671	40.7	1,422	318	396	362	1,076	(24.3)	(45.5)	(70.7)
30-39	2,176	896	1,132	953	2,981	37.0	1,206	339	309	263	911	(24.5)	(44.6)	(69.4)
40-49	1,479	607	750	696	2,053	38.8	783	231	207	197	635	(18.9)	(47.1)	(69.1)
50-59	889	343	431	394	1,168	31.4	456	140	116	104	360	(21.1)	(48.7)	(69.2)
+DE 60	132	53	63	61	177	34.1	85	24	16	21	61	(28.2)	(35.6)	(65.5)
Totales	22,755	9,681	11,541	10,743	31,965	40.5	12,484	3,544	3,241	3,192	9,977	(20.1)	(45.1)	(68.8)
-DE 20	365	140	207	185	532	45.8	162	45	55	36	136	(16.0)	(55.6)	(74.4)
20-29	7,598	3,216	4,078	3,489	10,783	41.9	3,825	1,021	1,016	1,031	3,068	(19.8)	(49.7)	(71.5)
30-39	6,590	2,791	3,395	3,065	9,251	40.4	3,697	1,080	975	926	2,981	(19.4)	(43.9)	(67.8)
40-49	4,623	2,011	2,178	2,295	6,484	40.3	2,722	812	681	662	2,155	(20.8)	(41.1)	(66.8)
50-59	2,909	1,246	1,391	1,417	4,054	39.4	1,703	477	427	438	1,342	(21.2)	(41.5)	(66.9)
+DE 60	661	272	285	282	839	26.9	377	109	87	100	296	(21.5)	(43.0)	(64.7)

Fuente: Elaborado en base a datos de RING de Prestaciones

NOTA: Se presentan discrepancias entre los totales de cada categoría y la suma de sus desagregados.

CUADRO 6A

SEGUROS POR DESEMPLEO: ALTAS MENSUALES ACUMULADAS POR
SEGÚN ZONA GEOGRÁFICA Y DURACIÓN DEL SUBSIDIO 2002 -

(en número de personas y porcentajes)

	AÑO 2002						AÑO 2003						Variación	
	acumulado 2do.Trim.	Jul.	Ag.	Set.	acumulado 3er.Trim.	Variación 3er./2do. (%)	acumulado 2do.Trim.	Jul.	Ag.	Set.	acumulado 3er.Trim.	Variación 3er./2do. (%)	2do.Trim. 2003/2002 (%)	3er.Trim. 2003/2002 (%)
Montevideo														
menos de 2	1,510	613	1,061	911	2,585	71.2	1,080	362	250	218	830	(23.1)	(28.5)	(67.9)
de 2 a 4	976	499	669	585	1,753	79.6	675	171	191	187	549	(18.7)	(30.8)	(68.7)
más de 4	10,242	4,510	4,987	4,851	14,348	40.1	5,380	1,525	1,552	1,444	4,521	(16.0)	(47.5)	(68.5)
Interior														
menos de 2	521	321	856	388	1,565	200.4	312	228	73	124	425	36.2	(40.1)	(72.8)
de 2 a 4	791	394	484	452	1,330	68.1	684	140	149	229	518	(24.3)	(13.5)	(61.1)
más de 4	8,716	3,344	3,485	3,556	10,385	19.1	4,353	1,118	1,026	990	3,134	(28.0)	(50.1)	(69.8)
Total														
menos de 2	2,031	934	1,917	1,299	4,150	104.3	1,392	590	323	342	1,255	(9.8)	(31.5)	(69.8)
de 2 a 4	1,767	893	1,152	1,037	3,082	74.4	1,359	311	340	416	1,067	(21.5)	(23.1)	(65.4)
más de 4	18,957	7,854	8,472	8,407	24,733	30.5	9,733	2,643	2,578	2,434	7,655	(21.4)	(48.7)	(69.0)
TOTAL	22,755	9,681	11,541	10,743	31,965	40.5	12,484	3,544	3,241	3,192	9,977	(20.1)	(45.1)	(68.8)

Fuente: Elaborado en base a datos de RING de Prestaciones

NOTA1: Se presentan discrepancias entre los totales de cada categoría y la suma de sus desagregados.

CUADRO 6B

SEGUROS POR DESEMPLEO: ALTAS MENSUALES ACUMULADAS POR TRIMESTRE, SEGÚN DURACIÓN DEL SUBSIDIO Y RAMA DE ACTIVIDAD 2002 - 2003
(en número de personas y porcentajes)

	AÑO 2002					Variación 3er./2do. (%)	AÑO 2003					Variación 2do.Trim. 2003/2002 (%)	3er.Trim. 2003/2002 (%)	
	acumulado 2do.Trim.	Jul.	Ag.	Set.	acumulado 3er.Trim.		acumulado 2do.Trim.	Jul.	Ag.	Set.	acumulado 3er.Trim.			Variación 3er./2do. (%)
menos de 2 meses														
Actividades no bien especific:	12	0	2	1	3	(75.0)	6	0	10	2	12	100.0	(50.0)	300.0
Comercio Restoranes y Hotel	223	194	466	256	916	310.8	85	33	16	41	90	5.9	(61.9)	(90.2)
Agric., Caza, Silvicultura y Pe	232	112	94	36	242	4.3	39	11	7	19	37	(5.1)	(83.2)	(84.7)
Electricidad, Gas y Agua	2	1	2	1	4	100.0	0	0	0	0	0	-----	(100.0)	(100.0)
Establ. Financ., Seg., Inmob.	58	16	120	33	169	191.4	51	16	7	15	38	(25.5)	(12.1)	(77.5)
Minas y Canteras	1	0	5	2	7	600.0	5	0	1	0	1	(80.0)	400.0	(85.7)
Industria de la Construcción	189	112	335	61	508	168.8	78	22	13	27	62	(20.5)	(58.7)	(87.8)
Industria Manufacturera	684	357	522	402	1281	87.3	259	252	49	80	381	47.1	(62.1)	(70.3)
Serv. comunales, sociales y pe	131	32	171	116	319	143.5	129	55	43	30	128	(0.8)	(1.5)	(59.9)
Transp., al macenam. y comu	500	105	200	391	696	39.2	727	201	177	128	506	(30.4)	45.4	(27.3)
de 2 a 4 meses														
Actividades no bien especific:	19	5	1	5	11	(42.1)	35	0	5	1	6	(82.9)	84.2	(45.5)
Comercio Restoranes y Hotel	223	136	253	165	554	148.4	183	56	59	87	202	10.4	(17.9)	(63.5)
Agric., Caza, Silvicultura y Pe	167	149	37	43	229	37.1	167	19	5	32	56	(66.5)	0.0	(75.5)
Electricidad, Gas y Agua	0	0	0	1	1	-----	0	0	0	0	0	-----	-----	(100.0)
Establ. Financ., Seg., Inmob.:	102	30	54	75	159	55.9	75	19	16	14	49	(34.7)	(26.5)	(69.2)
Minas y Canteras	5	1	8	0	9	80.0	1	4	0	1	5	400.0	(80.0)	(44.4)
Industria de la Construcción	143	69	68	74	211	47.6	114	52	60	20	132	15.8	(20.3)	(37.4)
Industria Manufacturera	879	405	550	358	1313	49.4	478	85	103	159	347	(27.4)	(45.6)	(73.6)
Serv. comunales, sociales y pe	167	64	127	254	445	166.5	229	61	78	79	218	(4.8)	37.1	(51.0)
Transp., al macenam. y comu	62	34	54	62	150	141.9	77	15	14	23	52	(32.5)	24.2	(65.3)
mas de 4 meses														
Actividades no bien especific:	21	5	4	10	19	(9.5)	21	4	9	3	16	(23.8)	0.0	(15.8)
Comercio Restoranes y Hotel	4925	2108	2688	2326	7122	44.6	2453	650	755	593	1998	(18.5)	(50.2)	(71.9)
Agric., Caza, Silvicultura y Pe	1636	1024	431	534	1989	21.6	514	179	97	96	372	(27.6)	(68.6)	(81.3)
Electricidad, Gas y Agua	33	26	22	14	62	87.9	13	0	1	1	2	(84.6)	(60.6)	(96.8)
Establ. Financ., Seg., Inmob.:	1508	581	446	549	1576	4.5	1392	290	319	362	971	(30.2)	(7.7)	(38.4)
Minas y Canteras	50	28	22	23	73	46.0	22	14	6	3	23	4.5	(56.0)	(68.5)
Industria de la Construcción	3235	1011	1133	1510	3654	13.0	1443	392	371	335	1098	(23.9)	(55.4)	(70.0)
Industria Manufacturera	4100	1814	2400	1945	6159	50.2	1576	466	431	462	1359	(13.8)	(61.6)	(77.9)
Serv. comunales, sociales y pe	2233	842	943	935	2720	21.8	1615	467	393	361	1221	(24.4)	(27.7)	(55.1)
Transp., al macenam. y comu	1294	431	399	577	1407	8.7	703	192	201	223	616	(12.4)	(45.7)	(56.2)

Fuente: elaborado en base a RING de Prestaciones

NOTA: Se presentan discrepancias entre los totales de cada categoría y la suma de sus desagregados.

CUADRO 7A

SEGUROS POR DESEMPLEO: ALTAS MENSUALES ACUMULADAS POR TRIMESTRE, SEGÚN ZONA GEOGRÁFICA Y CAUSAL 2002 - 2003
(en número de personas y porcentajes)

	AÑO 2002						AÑO 2003						Variación	
	acumulado 2do.Trim.	Jul.	Ag.	Set.	acumulado 3er.Trim.	Variación 3er./2do. (%)	acumulado 2do.Trim.	Jul.	Ag.	Set.	acumulado 3er.Trim.	Variación 3er./2do. (%)	2do.Trim. 2003/2002 (%)	3er.Trim. 2003/2002 (%)
MONTEVIDEO	12,738	5,627	6,722	6,353	18,702	46.8	7,135	2,058	1,993	1,849	5,900	(17.3)	(44.0)	(68.5)
Despido	4,490	1,735	1,397	1,639	4,771	6.3	3,266	844	888	992	2,724	(16.6)	(27.3)	(42.9)
Suspensión	7,122	3,429	4,400	3,556	11,385	59.9	3,358	1,016	948	708	2,672	(20.4)	(52.9)	(76.5)
Reducción	1,141	472	924	1,156	2,552	123.7	509	197	156	149	502	(1.4)	(55.4)	(80.3)
Sin Causal	0	0	3	6	9	----	3	1	1	0	2	(33.3)	----	(77.8)
INTERIOR	10,017	4,054	4,819	4,390	13,263	32.4	5,349	1,486	1,248	1,343	4,077	(23.8)	(46.6)	(69.3)
Despido	3,270	1,212	1,156	1,262	3,630	11.0	2,247	580	516	654	1,750	(22.1)	(31.3)	(51.8)
Suspensión	6,010	2,433	3,156	2,491	8,080	34.4	2,657	653	574	543	1,770	(33.4)	(55.8)	(78.1)
Reducción	740	410	510	637	1,557	110.4	445	253	158	146	557	25.2	(39.9)	(64.2)
Sin Causal	0	0	0	0	0	----	0	0	0	0	0	----	----	----
TOTAL PAÍS	22,755	9,681	11,541	10,743	31,965	40.5	12,484	3,544	3,241	3,192	9,977	(20.1)	(45.1)	(68.8)
Despido	7,760	2,946	2,553	2,901	8,400	8.2	5,513	1,424	1,404	1,646	4,474	(18.8)	(29.0)	(46.7)
Suspensión	13,114	5,853	7,554	6,049	19,456	48.4	6,015	1,669	1,522	1,251	4,442	(26.2)	(54.1)	(77.2)
Reducción	1,881	882	1,434	1,793	4,109	118.4	954	450	314	295	1,059	11.0	(49.3)	(74.2)
Sin Causal	0	0	3	6	9	----	3	1	1	0	2	(33.3)	----	(77.8)

Fuente: Elaborado en base a datos de RING de Prestaciones

NOTA 1: Se presentan discrepancias entre los totales de cada categoría y la suma de sus desagregados.

NOTA 2: Para el año 2002 se verifica un aumento en la causal "Reducción" por cambio de criterios en la RING.

CONTEXTO SOCIAL, ECONÓMICO Y POLÍTICO DE LAS REFORMAS:

VISIÓN DESDE LOS PAÍSES

(Extractado del libro "Evaluación de las Reformas -

Informe sobre la Seguridad Social en America 2003")

Conferencia Interamericana de Seguridad Social – CISS

2da. Parte

Contribuciones por país:

Argentina: Jorge D'Angelo y Alfredo Gamietea

Brasil: Baldur Schubert y Helmut Schwarzer

Chile: Gonzalo Bustos

Colombia: Juan Carlos Cortés

Costa Rica: Carlos Enrique Fuentes

Estados Unidos: Joseph A. Gribbin

México y guión de análisis: Antonio Ruezga

Editor:

Antonio Ruezga

Los documentos originales, con la discusión detallada de cada país, pueden ser solicitados a la CISS.

CONTEXTO SOCIAL, ECONÓMICO Y POLÍTICO DE LAS REFORMAS: VISION DESDE LOS PAISES

2da. Parte

3. CHILE

En los últimos veintitrés años, en Chile se han llevado a cabo profundas reformas a los dos principales sistemas de seguridad social, el de pensiones y el de salud, las cuales han dado lugar a modelos que han servido de base para que otros países también hayan modificado sus propios regímenes.

Este extracto presenta un resumen de los sistemas de pensiones y salud, aun cuando este último régimen enfrenta en la actualidad un nuevo y profundo proceso de cambio. Adicionalmente se presentan los aspectos más relevantes del recientemente implementado sistema de Seguro de Cesantía, que opera en Chile desde octubre de 2002. Por último, se hace mención a las iniciativas que se han llevado a cabo con relación a los sistemas de protección del Adulto Mayor.

3.1 Origen de las reformas

Hasta fines de 1980, en el régimen de pensiones, Chile aplicó un sistema basado en el esquema financiero de reparto, en el cual la jubilación era un derecho garantizado por el Estado. Éste, al ser el primer responsable del financiamiento de las prestaciones, traspasaba todos los costos de esta obligación a la economía nacional, lo que se veía reflejado en un déficit creciente de año en año. Lo anterior trajo como consecuencia un sistema deficitario y claramente inequitativo, siendo los más perjudicados los imponentes adscritos al régimen del seguro social, que cubría a más del 70 por ciento de la población, precisamente, los trabajadores de menores ingresos.

A los problemas financieros se sumaron otros factores, como el aumento de las expectativas de vida unido a la disminución de las tasas de natalidad, lo que aumentaba el deterioro en la relación entre activos y pasivos. Otro problema fue la falta de un estatuto jurídico único, lo que provocó que llegaran a existir 32 Cajas de Previsión que, en total, administraban más de 200 regímenes, lo cual conducía a una fuerte discriminación en favor de algunos grupos sociales y en contra de otros.

3.2 Características del sistema reformado

Con el Decreto Ley No. 3.500 de noviembre de 1980, entra en vigencia en Chile un régimen obligatorio de pensiones basado en la capitalización individual de contribuciones definidas, una administración privada competitiva y libertad de elección para el afiliado. Este régimen, planeado para sustituir completamente a los

regímenes de reparto ya indicados, es el primero que se conoce con estas características dentro de los sistemas de seguridad social de alcance nacional.

En su puesta en marcha, los trabajadores afiliados al antiguo régimen y aquéllos que iniciaron sus labores hasta diciembre de 1982, pudieron optar entre ambos sistemas de pensiones, existiendo para el resto de los trabajadores la obligación de incorporarse al régimen establecido por el mencionado Decreto Ley. Por tanto, en materia de pensiones coexisten por algún tiempo ambos sistemas.

El sistema de capitalización individual obliga a los trabajadores dependientes a ahorrar en una cuenta personal abierta en una Administradora de Fondos de Pensiones (AFP) de su elección, con el objeto de financiar sus pensiones de vejez e invalidez, así como las de sobrevivencia de sus beneficiarios. Por su parte, los trabajadores independientes pueden incorporarse voluntariamente al sistema.

El Estado, en su rol subsidiario, garantiza un nivel de pensiones mínimas para aquellos trabajadores que, cumpliendo los requisitos que más adelante se indican, no cuentan con una acumulación de fondos suficiente para alcanzar dicho nivel.

A junio de 2002, el ahorro de los trabajadores acumulado en sus cuentas de capitalización individual sumaban en total 37 mil 66 millones de dólares, lo que representa más del 55 por ciento del PIB y que implica en promedio cerca de 4 millones de pesos por afiliado. Además, en 21 años, el sistema ha permitido que muchos chilenos accedan a través de la inversión del ahorro, al financiamiento de viviendas a créditos hipotecarios y a proyectos de empresas que dan empleo, entre otras materias.

Las prestaciones del nuevo sistema se traducen, básicamente, en pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia. Cada una de ellas tiene su propia modalidad de financiamiento y pueden pagarse en la forma de:

Retiro Programado, que lo paga la AFP y bajo la cual el afiliado o beneficiario asume el riesgo de rentabilidad del Fondo de Pensiones y el de sobrevivencia, aunque mantienen la propiedad sobre sus fondos.

Renta Vitalicia Inmediata, en que el afiliado contrata el pago de la pensión con una compañía de seguros de vida, la que se compromete a pagar una renta mensual hasta su fallecimiento y, posteriormente, pensiones de sobrevivencia a sus beneficiarios.

Renta Temporal con Renta Vitalicia Diferida, en que el trabajador contrata con una compañía de seguros de vida el pago de una renta vitalicia mensual a contar de una fecha futura posterior al momento que se pensione. Antes de esa fecha, el afiliado recibe mensualmente de la AFP una pensión que se calcula distribuyendo los fondos retenidos para este propósito en la cuenta personal, como pagos ciertos a la misma tasa usada para el cálculo de los retiros programados.

Las pensiones de vejez se pagan a los trabajadores que han perdido su capacidad de generar ingresos como consecuencia de la edad, 65 años para los hombres y 60 las mujeres. Sin embargo, pueden pensionarse antes de esas edades si el ahorro

del afiliado en su cuenta individual permite financiar una pensión. La misma ley se encarga de determinar los montos mínimos para optar por una pensión anticipada.

Las pensiones de invalidez sustituyen remuneraciones de quienes durante su vida activa se enferman o tienen un accidente común que los deja inválidos, total o parcialmente. La invalidez proveniente de accidentes del trabajo o de enfermedades profesionales origina prestaciones que se rigen por un sistema diferente, el cual está reglamentado por la ley No. 16.744 y administrado por las mutualidades de empleadores.

Las pensiones de sobrevivencia se generan por fallecimiento de los afiliados activos o pensionados y se otorgan al cónyuge, al cónyuge inválido y a los hijos que reúnan los requisitos que define la ley. En determinados casos tienen derecho, también, la madre de hijos no matrimoniales del causante, así como los padres del afiliado.

El sistema de pensiones es administrado por instituciones privadas, denominadas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), las que deben estar constituidas como sociedades anónimas cuyo objeto exclusivo es administrar fondos de pensiones y otorgar las prestaciones y beneficios que establece el Decreto Ley No. 3.500.

Las compañías de seguros de vida participan en la administración del régimen a través de la venta de seguros de rentas vitalicias, el pago de pensiones transitorias de invalidez y el financiamiento de la diferencia que —en caso de muerte o de invalidez definitiva— se produce entre el valor presente de las pensiones y el saldo acumulado en la cuenta de capitalización individual de un afiliado.

A fines de la década de los 70, al Estado le correspondía la administración del 100 por ciento de la atención de salud, con una tímida participación del sector privado en materias de libre elección. De esta forma, el Estado ejercía una acción hegemónica, donde se asignaba al Poder Ejecutivo todas las funciones de control, regulación, administración y otorgamiento de prestaciones médicas en Chile.

A partir de la reforma dictada en 1980, las personas pueden optar por el sistema de salud de acuerdo a sus preferencias, público o privado, financiando el esquema con una cotización obligatoria.

Esto es, el Régimen Estatal de Salud queda conformado como un sistema único y universal que posee a su vez, dos modalidades de atención: Libre Elección e Institucional, las que pueden ser utilizadas indistintamente y en todo momento por sus beneficiarios. El financiamiento de ambas modalidades proviene de un fondo único conformado por las cotizaciones de los trabajadores —7 por ciento de sus rentas— y las transferencias de recursos fiscales. Dicho fondo es administrado por el Fondo Nacional de Salud, FONASA, ente que sólo ofrece un Plan Único” de bonificaciones a sus beneficiarios, a diferencia de las instituciones privadas.

Dentro de este contexto, se dicta el Decreto con Fuerza de Ley No. 3 de 1981 del Ministerio de Salud, que fija las normas para el otorgamiento de las prestaciones y beneficios de salud por las Instituciones de Salud Previsional, ISAPRE, las que, al igual que los afiliados, tienen libertad absoluta para pactar las características y el nivel de beneficios en esta materia, a través de un Contrato de Salud” en que la

institución y el cotizante pactan la cobertura de medicina curativa que recibirán éste y sus familiares.

Los organismos responsables de proporcionar la atención básica de salud son los Servicios de Salud, que integran el Sistema Nacional de Salud. El sistema estatal prohíbe a dichos organismos negar atención a quien lo requiera o condicionarla al pago de tarifas o aranceles, sin perjuicio de las contribuciones que exige la ley.

Actualmente, se encuentra en tramitación legislativa el proyecto de reforma más importante de los últimos veinte años. Este proyecto considera reformas a los beneficios que se otorgarán a la autoridad sanitaria e inclusive a las ISAPRE.

En cuanto a los beneficios, la reforma crea al llama do “Plan AUGE”, que busca garantizar la equidad en el acceso a la atención de salud, tanto preventiva como curativa, con independencia de la capacidad de pago de las personas. La principal herramienta propuesta para generar equidad es la definición de un plan de acceso universal que define para toda la población actividades de salud garantizadas universalmente por el Estado, sin discriminación de ninguna índole. Este plan garantizado es estándar, no excluyente, universal, integral y total.

3.3 Resultados de las reformas

El resultado más claro de las reformas es que éstas no se han detenido. En marzo de 2002 entró en práctica una que modificó el ahorro previsional de carácter voluntario, entregándose un incentivo tributario significativo para estimular el ahorro de los trabajadores, especialmente para los que cotizan por sobre el tope imponible: 60 Unidades de Fomento, que equivalen a mil 450 dólares aproximadamente.

Asimismo, en octubre de 2002 entraron en vigencia los Multifondos, calificado como “el cambio más significativo que haya tenido el Sistema de AFP en sus 21 años de vida”. A través de los Multifondos, los afiliados disponen de cinco Fondos para elegir la opción que más se acerca a sus necesidades y preferencias, fondos que se diferencian de acuerdo a la cantidad de instrumentos de renta fija y renta variable en que se invierten los ahorros. El objetivo de este cambio es elevar en el tiempo el monto de las pensiones, a través de mecanismos de inversión que se ajusten a las necesidades individuales.

En octubre de 2002, un Nuevo Seguro Obligatorio de Cesantía fue puesto en práctica para cubrir eventuales períodos de desempleo originados por causas voluntaria o involuntaria. Se basa en el financiamiento compartido por los trabajadores —un 0.6 por ciento va a la misma cuenta individual y un 0.8 por ciento a un Fondo Solidario—, y el Estado —que aporta anual mente un monto que se destina al Fondo Solidario. Estas cotizaciones tienen el carácter de previsionales y son libres de impuestos.

El seguro es administrado por un gestor privado que adquiere tal condición mediante una licitación pública y que dura 10 años. En la única efectuada hasta el momento, ganó la oferta un consorcio formado por las Administradoras de Fondos de Pensiones.

El Seguro de Cesantía es obligatorio para los trabajadores dependientes regidos por el Código del Trabajo, que comienzan a trabajar o reinician actividades laborales a partir del 2 de octubre de 2002. Pero la renovación de un contrato ya vigente al 1 de octubre de 2002 no genera tal obligatoriedad. También, aquellos trabajadores contratados antes del 2 de octubre de 2002 pueden ingresar al sistema en forma libre y voluntaria.

Para acceder al pago del beneficio, el afiliado debe tener acreditadas un mínimo de 12 cotizaciones en forma continua o discontinua cuando el contrato es a plazo indefinido. El asegurado podrá realizar un retiro mensual de su cuenta individual por cada año o fracción superior a 6 meses de cotizaciones que registre desde su afiliación, con un máximo de 5 giros. Si el trabajador ha sido despedido por “necesidades de la empresa” o “caso fortuito o fuerza mayor —pérdida de trabajo involuntaria— tiene derecho a optar al Fondo de Cesantía Solidario, el cual asegura montos mínimos de retiro. En este caso, se requiere acreditar 12 cotizaciones continuas.

La Ley establece, sin embargo, que antes de otorgar cualquier beneficio con cargo al Fondo Solidario, el ente administrador —Administradora de Fondo de Cesantía, AFC Chile— debe enviar los antecedentes del afiliado a la Oficina de Intermediación Laboral dependiente de la municipalidad del domicilio del asegurado, a fin de que ésta pueda ofrecerle un trabajo o una beca de capacitación financiado por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE). En caso de que la renta del trabajo ofrecido sea igual o superior al 50 por ciento de la percibida antes de quedar cesante, y el afiliado rechace la oferta por una causa injustificada, pierde el derecho a pago del seguro.

3.4 Estructuras sociales: el estatus de los mayores

El creciente y significativo aumento de los adultos mayores exige un nuevo enfoque para responder a situaciones nuevas hasta ahora, tales como la calidad de vida, derechos, integración y otras. Estos reclaman y exigen espacios en donde puedan interactuar con el resto de la sociedad. Surgen así los movimientos asociativos de adultos mayores, conformando uniones, clubes, centros, en definitiva, creando organización social. Hoy el 20 por ciento de los adultos mayores están organizados, esto es, alrededor de 300 mil personas. Lo anterior implica que los adultos mayores se han transformado en actores sociales legitimados ante las autoridades tanto a nivel comunal, regional y nacional.

Tal vez, la más importante modificación legal en cuanto a la integración a la sociedad de las personas de la tercera edad, ha sido la incorporación de los pensionados al régimen de Cajas de Compensación ocurrida en diciembre de 1997 mediante la Ley No. 19.539. Esta ley permite a los pensionados —con excepción de los que provengan de la Caja de Previsión de la Defensa Nacional y de la Caja de Previsión de Carabineros— el acceso a los beneficios aportados por las Cajas, entre los que destacan las prestaciones adicionales y complementarias.

Su incorporación es voluntaria, y los afiliados deben concurrir al financiamiento del sistema con un aporte que no puede ser superior al 2 por ciento de su pensión.

Entre las prestaciones a las que tienen acceso los pensionados se cuentan diversos servicios de salud —convenios de atención dental—, asistencia legal, recreación y turismo, educación, cultura y beneficios de carácter económico, como bonos por conceptos de asignación de matrícula universitaria para pensionados estudiantes o sus cargas familiares, asignación por fallecimiento de cargas y asignación por fallecimiento del pensionado.

Pero es quizá el acceso al crédito social, la gran ventaja que ha representado para los pensionados la incorporación al sistema. Este crédito se realiza en sumas de dinero a los pensionados, cuyos requisitos son más bajos que los exigidos en el sector financiero y con menores tasas de interés.

A diciembre de 2000 se habían afiliado al sistema más de 300 mil pensionados.

4. COLOMBIA

4.1 Origen de las reformas

En 1990, con la Ley 50 se modificó el régimen laboral que trajo consigo las administradoras de cesantía y pensiones. Posteriormente, en 1993 con la Ley 100 se crea el “Sistema de Seguridad Social Integral” y el Estado promueve la competencia entre el sistema público y el sistema privado, al cual dota de facultades legales para prestar servicios de salud, cubrir riesgos y enfermedades profesionales y ampliar la administración de prestaciones económicas como pensiones y cesantías.

La Seguridad Social Integral se definió como el conjunto de instituciones, normas y procedimientos de que disponen las personas y la comunidad para gozar de calidad de vida, mediante el cumplimiento progresivo de los planes y programas que el Estado y la sociedad desarrollen para proporcionar la cobertura integral de las contingencias, especialmente, las que menoscaban la salud y la capacidad económica de los habitantes del territorio nacional, con el fin de lograr el bienestar individual y la integración de la comunidad.

Los colombianos antes del nuevo Sistema General de Seguridad Social en Salud creado a través de la Ley 100 de 1993 tenían las siguientes posibilidades para acceder a los servicios médicos:

1. Ir a los hospitales y centros de salud del Estado.
2. Asistir a las clínicas y centros privados si tenían capacidad para pagar los servicios.
3. Asistir al Instituto de Seguros Sociales (ISS) si eran trabajadores dependientes y estaban vinculados a la seguridad social.
4. Afiliarse a una Caja de Previsión Social si eran empleados públicos: distritales, departamentales o nacionales.
5. Pagar un seguro médico privado.

6. Acudir a las Cajas de Compensación Familiar si estaban afiliados a éstas.

Sin embargo, este modelo tenía serios problemas:

- Cada año nacían 200 mil niños sin ninguna atención médica.
- Más de la mitad de los colombianos no tenían ninguna seguridad social.
- Algunas personas podían estar cobijadas por las seis posibilidades de salud.
- El sistema, con más de mil entidades de previsión tenía un déficit financiero generalizado.

Éstos y otros problemas fueron fruto de un sistema de salud paternalista y de caridad que el Estado mantuvo por más de cien años, desde la Constitución Política de 1886.

Las mil 40 cajas de previsión tanto de índole nacional como territorial que existían antes de la reforma, y cuyo origen se remonta a 1945, no se autofinanciaban, sino que funcionaban con aportes del Estado y trabajadores públicos. Estas cajas presentaban un inadecuado manejo administrativo y carecían de recursos suficientes para su sostenimiento.

En cuanto al Sistema de Subsidio Familiar es importante indicar que la década de los noventa, con la reforma constituye una fase trascendental en su evolución, no sólo por la expedición de la nueva Carta Política, cuyos principios y normas reafirman el carácter de la seguridad social y la obligación pública de proteger la familia como núcleo básico de la sociedad, sino porque a partir de entonces se amplía el ámbito de acción de las Cajas, bajo una nueva normatividad, en nuevas temáticas y frente a nuevas poblaciones. Es la etapa de la incorporación de las cajas en el sistema de vivienda de interés social y de seguridad social en salud, al igual que el momento en que se determina su participación en el sistema de educación.

4.2 Características del sistema reformado

La Seguridad Social en Salud fue concebida en la Ley 100 de 1993 como un sistema para regular el servicio público esencial de salud, y para crear condiciones de acceso en todos los niveles de atención que permitieran garantizar a todas las personas sus derechos a la salud, a la vida y la seguridad social, bajo el imperio del estado social de derecho y con fundamento en los principios de la dignidad humana, de la solidaridad y la prevalencia del interés general.

El sistema de salud se financia con recursos estatales nacionales y territoriales — municipales, distritales y departamentales — y con los recursos de los trabajadores y empleadores, así como con las rentas de destinación específica — por ejemplo, juegos de suerte y azar, diferentes loterías y chance — y recursos de las Cajas de Compensación.

El sistema de seguridad social en salud está dividido en subsistemas: el contributivo, el subsidiado y la atención a la población vinculada.

El régimen contributivo, se financia con los aportes de empleadores y trabajadores, los cuales, en total aportan el 12 por ciento sobre su ingreso base. A este régimen pertenecen las personas que tienen capacidad de pago, entre las que se encuentran los trabajadores independientes. Todos los habitantes del territorio nacional con capacidad de pago deben afiliarse al régimen contributivo a través de una Entidad Promotora de Salud (EPS).

El régimen subsidiado, se financia con recursos provenientes de ingresos corrientes de la nación, recursos de las entidades territoriales y recursos de las Cajas de Compensación. A este régimen pertenecen las personas que no tienen capacidad de pago y es administrado por los Administradores del Régimen Subsidiado (ARS), a los cuales se afilian las personas que han sido seleccionadas por el sistema de identificación de beneficiarios (SISBEN) aplicado por las entidades territoriales.

El régimen subsidiado:

- Es ambicioso, trata de lograr asegurar a un tercio de la población colombiana.
- Se basa en la consecución de nuevos recursos para su financiamiento.
- Se dedica a un fondo de solidaridad uno de los 12 puntos de los aportes de todos los trabajadores.
- El Estado debe colocar similar cantidad de recursos a dicho fondo, provenientes de otros impuestos.
- Deben fortalecerlo impuestos adicionales al petróleo.
- Los municipios deben dedicar al aseguramiento de la población pobre el 60 por ciento de los nuevos recursos para salud transferidos por la Nación.

Los vinculados, son aquellas personas que no pertenecen al régimen contributivo ni al subsidiado. Son quienes por incapacidad de pago y mientras logran ser beneficiarios del régimen subsidiado, tendrán derecho a los servicios de atención de salud que prestan las instituciones públicas y las privadas que tengan contrato con el Estado.

El Sistema General de Pensiones tiene por objeto garantizar a la población el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte, mediante el reconocimiento de las pensiones y prestaciones económicas.

Según la Corte Constitucional, las pensiones son una prestación social básica, que opera como compensación al esfuerzo laboral diario de muchos años.

A partir de la Ley 100 el subsistema de pensiones colombiano es administrado en dos regímenes separados:

- De Ahorro Individual con Solidaridad.
- De Prima Media con Prestación Definida.

El Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad es el conjunto de entidades, normas y procedimientos mediante los cuales se administran los recursos privados y públicos destinados para las pensiones y prestaciones que deban reconocerse a sus afiliados.

Está basado en el ahorro proveniente de las cotizaciones y sus respectivos rendimientos financieros, la solidaridad a través de garantías de pensión mínima y aportes al fondo de solidaridad.

Los afiliados al régimen tendrán derecho al reconocimiento y pago de pensiones de vejez, de invalidez y sobrevivientes e indemnizaciones, cuya cuantía dependerá de los aportes de los afiliados y empleadores y sus rendimientos financieros.

En la administración del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad intervienen las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) públicas o privadas, quienes deben contratar con compañías que operan el ramo de seguros previsionales, el seguro que garantice la financiación de las pensiones de invalidez y sobrevivientes de sus afiliados en casos de eventos de origen común.

En el Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida, los afiliados y sus beneficiarios obtienen una pensión de vejez, de invalidez o de sobrevivientes o una indemnización previamente definida.

Es un régimen solidario de prestación definida en el que los aportes de los afiliados y sus rendimientos constituyen un fondo común de naturaleza pública, que garantiza el pago de las prestaciones de quienes tengan la calidad de pensionados en cada vigencia.

El Régimen de Prima Media con Prestación Definida es administrado por entidades estatales, siendo la principal el Instituto de Seguros Sociales, única con derecho a realizar nuevas afiliaciones.

Dentro del Sistema de Subsidio Familiar, las Cajas de Compensación Familiar son corporaciones privadas sin ánimo de lucro, que tienen por misión administrar los recursos destinados por los empleadores para el cubrimiento de la prestación social de subsidio familiar, así como actuar como agentes de prestaciones y servicios dentro del sistema de protección social.

Las cajas reciben de los empleadores que a ellas están afiliados una contribución equivalente al 9 por ciento sobre la nómina total de sus empleados.

Las cajas prestan servicios en recreación social, deportes, turismo, centros recreativos y vacacionales; en cultura, museos, bibliotecas y teatros; prestan servicios de crédito; desarrollan programas para la atención integral de niños entre 0 y 6 años de edad, así como programas de jornada escolar complementaria,

educación y capacitación. Asimismo, desarrollan programas para la atención de adultos mayores y de nutrición materno - infantil.

Por mandato de leyes especiales, las Cajas administran servicios relacionados con la asignación y el desembolso de subsidios de vivienda de interés social y pueden administrar y ejecutar directamente programas para el desarrollo del régimen subsidiado de salud. Además, prestan servicios en cuanto al reconocimiento de subsidios y servicios a los desempleados.

4.3 Resultados de las reformas

A partir de los cambios estructurales introducidos en Colombia por la Ley 100 de 1993 y la implementación del nuevo sistema de seguridad social en salud, sobresalen algunos elementos fácticos y jurídicos que han determinado ajustes al mismo.

En efecto, se ha presentado un traslado considerable de afiliados del Instituto de Seguros Sociales a las Entidades Promotoras de Salud, que son las entidades privadas de aseguramiento.

Por otro lado, los cálculos en materia de gastos asociados al tratamiento de enfermedades de alto costo se han visto sobrepasados por la realidad.

La situación financiera del ISS, en particular, la relacionada con la sostenibilidad del pasivo pensional y la relativa a la carga laboral, aunada al decrecimiento de afiliados al sistema de salud y la reducción de contribuciones en particular para la categorización de afiliados, pues aquéllos de mayores ingresos prefieren el sistema privado de aseguramiento, ha determinado avanzar en reformas internas a la operación y en la organización del Instituto de Seguros Sociales en el frente de salud.

Las debilidades de orden financiero se han hecho más evidentes en cuanto toca al régimen subsidiado de salud. Como era previsible, no se cumplió la meta de cubrimiento universal.

Con relación al sistema pensional, éste tiene un pasivo muy alto que no está financiado, incidiendo en el aumento del déficit fiscal de la nación.

En Colombia la tasa de cotización es del 13,5 por ciento, generando un gran desbalance entre los beneficios que reciben los pensionados y el esfuerzo que realizan para poder obtener su pensión.

Para pagar las obligaciones pensionales ya causadas y aquéllas que deberán ser reconocidas en los próximos 18 años, el país tendría que generar un flujo de caja equivalente al 33 por ciento del déficit fiscal de la nación.

Para atender mesadas pensionales de antiguos servidores públicos, el país tuvo que apropiarse en el presupuesto del año 2001, recursos cercanos a los 11 billones de pesos que corresponden —al 13 por ciento del PIB. De continuar con la misma tendencia, en el año 2014 el déficit fiscal por cuenta del pago de futuras pensiones, alcanzaría niveles superiores al 6 por ciento del PIB, situación que generaría problemas fiscales difíciles de manejar.

Con el sistema actual, el ISS no tendría viabilidad financiera, pues carecería del dinero para responder por los beneficios pensionales en el año 2005.

4.4 Cambios a las reformas

En ejercicio de facultades extraordinarias conferidas por la Ley 790 de 2002, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1750 del 26 de junio de 2003, con el propósito de separar del Instituto de Seguros Sociales las funciones de prestación de los servicios de salud, en procura de una mayor eficiencia para garantizar la continuidad de la institución.

Para ello escindió del Instituto, la Vicepresidencia de Prestación de Servicios de Salud, con todas las clínicas y los centros de atención ambulatoria CIOC pertenecían al ISS, los cuales pasan a articularse a una serie de empresas sociales del Estado que se crean en el país.

El Instituto a partir del 27 de junio de 2003 mantiene su carácter de institución de la seguridad social como administradora pública de pensiones, administradora de riesgos profesionales y entidad promotora de salud, como asegurador, mas ya no como prestador de servicios de salud.

El Gobierno Nacional, además, decidió presentar un nuevo proyecto de ley con el fin de regular el tema pensional dentro de un contexto global de seguridad y/o protección social, buscando solucionar problemas estructurales de fondo y creando instrumentos para generar empleo y asegurar unos ingresos mínimos a la población.

La responsabilidad fiscal del proyecto de ley está contenida, entre otras, en las siguientes reformas:

- Incrementa las cotizaciones en un punto¹ por ciento —en el año 2004 y otro punto —uno por ciento—en el 2005.
- Destina el incremento de cotización a la capitalización de reservas. Este incremento se distribuye así: uno por ciento para la garantía de pensión mínima y otro punto para las cuentas de ahorro individual con solidaridad.
- Amplia a 25 salarios mínimos legales mensuales el límite para el ingreso base de cotización.
- Incrementa gradualmente la edad requerida para obtener la pensión de vejez, en el año 2009 a 58 para mujeres y 62 para hombre, y en el 2018 a 62 para mujeres y 65 para hombres.

5. COSTA RICA

El país contaba en 2000 con una población de 3.8 millones de habitantes. El gasto nacional en salud es del 7.4 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) y de éste, su componente más importante es el gasto público en salud. La esperanza de vida al nacer es de 77.7 años y la cobertura de servicios se ha venido ampliando con el nuevo modelo de atención basado en áreas de salud que, a su vez, se subdividen

en Equipos Básicos de Atención Integral de la Salud (EBAIS) y cuya cobertura geográfica es nacional.

5.1 Origen de las reformas

La reforma en salud y pensiones se gesta en los años ochenta como una acción para responder, precisamente, a una crisis económica que se agudizó al final de la década anterior. En este contexto de crisis se comienza a redefinir la función que hasta ese momento venía cumpliendo el aparato estatal costarricense, tal y como también se planteaba en otros países de la región. La reforma comienza a ser acompañada por los llamados Programas de Ajuste Estructural.

En el proceso de transformación del aparato estatal en general, y en salud y pensiones en particular, existen acuerdos políticos que se concretan en leyes, contratos de préstamos —, en donde se aprueban recursos provenientes de agencias internacionales para impulsar los procesos de cambio requeridos por el país.

La reforma planteada por el país respeta los principios fundamentales de la seguridad social, entre ellos la equidad, la solidaridad, la obligatoriedad y la universalidad del sistema. Se suman a esos principios otros como la calidad de los servicios y la oportunidad en la resolución de los problemas. Como elementos de interés se tienen la cobertura, la equidad de género, un trato más personalizado en el momento de brindar la atención y la reducción de las filas de espera para atención especializada, entre algunos de los más importantes.

5.2 Características del sistema reformado

Es así como se formulan políticas atinentes a la rectoría del Ministerio de Salud, la separación administrativa y financiera del régimen de pensiones de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), la desconcentración instrumental de los hospitales y las clínicas de la CCSS, a fin de dotar a estas organizaciones de mayor autonomía en la gestión presupuestaria, en la contratación administrativa y un el manejo de los recursos humanos.

La ley de desconcentración crea las juntas de Salud, compuestas por representantes de los asegurados, de las asociaciones relacionadas con la salud y de los patronos, como órganos auxiliares de la gestión de clínicas y hospitales. Como instrumento gerencial, se incorpora la figura del compromiso de gestión, el cual es pactado entre la unidad financiadora — nivel central— y la unidad proveedora del servicio —área de salud, hospital, etc. En este compromiso de gestión se establecen metas a cumplir por el prestatario de los servicios sujetas a evaluación periódica por parte del financiador. Existen incentivos económicos para el desarrollo a favor de la unidad proveedora de servicios, en caso de que obtenga un porcentaje acordado de cumplimiento.

En el campo demográfico, la población de 65 años y más va en aumento, lo cual, junto con una mayor esperanza de vida al nacer, ha hecho que en la agenda de política pública se hayan incorporado mecanismos, así como que se están planteando otras vías para dar sostenibilidad financiera a uno de los principales

regímenes como es el de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) de la Caja Costarricense de Seguro Social Mediante la Ley 7102 del 8 de julio de 1992, Ley Marco de Pensiones, se estableció que quienes se incorporaran a trabajar a partir de su publicación, sólo se podrían jubilar por el régimen de IVM, a excepción del Magisterio Nacional, el Poder Judicial y los Presidentes de la República. Esto para eliminar una serie de regímenes que existían a esa fecha a cargo del Presupuesto Nacional y que ejercían fuerte presión sobre las finanzas públicas.

Como parte de la Agenda de Transformación Fiscal para el Desarrollo, el Ministerio de Hacienda presenta a la Asamblea Legislativa un proyecto de ley denominado 'Ley para el Control de Pensiones de Privilegio' (agosto 2002), en el cual, se le da potestad a la Superintendencia de Pensiones para velar por los recursos del Presupuesto Nacional en esa materia. Establece también, que los fondos del régimen de IVM de la CCSS no podrán destinarse en otros fines, a la vez que prohíbe traspasar sumas de dinero del Fondo de Pensiones, aun cuando éstas se pretendieran depositar en otro régimen diferente al de IVM.

En materia de reforma social, en el año 2000 se aprueba la Ley de Protección al Trabajador (Nº 7983 del 10/2/2000), la cual establece mecanismos para ampliar el régimen de IVM de la CCSS como principal sistema de solidaridad de los trabajadores. Autoriza el manejo de fondos de capitalización laboral a las Operadoras de Pensiones, las que también se encargan de administrar el fondo de pensiones complementarias creado en la misma ley.

Con la Ley de Protección al Trabajador se adicionan a la Ley Orgánica de la CCSS algunas disposiciones, entre las cuales se crea el Régimen Centralizado de Recaudación (SICERE). Un mandato de ley importante es el control de la evasión, subdeclaración o morosidad de los empleadores por parte de la CCSS. Esta última, con previa garantía al afectado del respeto a su derecho al debido proceso, administrativamente podrá ordenar el cierre de establecimientos por un período de cinco días prorrogable por otro igual cuando se mantengan los motivos por el cual se ordenó el cierre, específicamente, cuando el representante o responsable se niegue, injustificada y reiteradamente, a suministrar información a los Inspectores cuando exista una moratoria de cumplimiento de cotizaciones por dos o más meses.

El Régimen No Contributivo (RNC), el cual está constituido por el programa de pensiones a personas en estado de necesidad económica —mayores de 65 años, viudas desamparadas, menores huérfanos y personas con impedimento físico y mental que no les permita trabajar— y el de Pensiones por Parálisis Cerebral Profunda, también se ven reforzados con aportes aprobados vía la Ley de Protección al Trabajador.

La Contraloría General de la República, la Defensoría de los Habitantes, la Superintendencia General de Servicios de Salud de la CCSS y sus Contralorías de Servicios desconcentradas, así como la Auditoría Interna y de reciente creación por Ley 8239 del 19 de abril del 2002, como es la Auditoría General de Servicios de Salud, cada una en su ámbito de competencia, forman parte de ese conjunto organizacional que vela por la gestión de los fondos públicos y por los derechos de los ciudadanos. El control ciudadano también se ejerce por medio de las Juntas de Salud, conformadas por representantes de la comunidad y por otros canales, como son el Poder Judicial y el Poder Legislativo.

5.3 Perspectivas de las reformas

La reforma en salud y pensiones presenta varios desafíos, entre los cuales se citan los siguientes sin ánimo de exhaustividad:

1. Sostenibilidad financiera del régimen de seguridad social que implique un incremento en la eficiencia productiva del sistema. La población mayor ha aumentado y ello repercute en los sistemas de pensión. Por ejemplo, en el Régimen de IVM de la CCSS en 1996, el coeficiente de dependencia era de 1S pensionados por cada cien contribuyentes, mientras que con las tendencias actuales se estima que para el año 2040 será de 36 pensionados por cada cien contribuyentes. Esto significa que cada vez habrá menos cotizantes para financiar el régimen. En el año 2002 el coeficiente fue de 15,5 pensionados por cada 100 contribuyentes.
2. El envejecimiento de la población también significa un reto para el sistema de atención de la salud, por cuanto la red de servicios asistenciales debe enfrentar cambios para la atención de personas que sufren enfermedades crónicas y para implementar programas que contribuyan a la calidad de vida de esta población. A mayor edad de la persona se asocia una mayor cantidad de consultas médicas.
3. Otro reto de la reforma es la calidad de servicios vinculada con un mejor acceso a éstos y un trato más humanizado. Se requiere reducir los tiempos de espera y ampliar y fortalecer los procesos de acreditación. También es necesario desarrollar mecanismos de regulación que permitan circunscribir la actividad pública y privada a ciertos requerimientos en cuanto a instalaciones físicas, personal, calidad y medidas de seguridad. En el campo privado se debe garantizar una simetría entre el interés económico particular y el bien público. Continuar con el avance en políticas de equidad de género es otro de los desafíos importantes.
4. Con el propósito de facilitar la accesibilidad a medicamentos, según recomendaciones del Análisis Sectorial en Salud 2002, debe reforzarse la política que permita el empleo de los genéricos con estudios previos de equivalencia terapéutica que garantice su calidad y eficiencia.
5. La tecnología debe asumirse como un elemento inherente a la atención de los servicios de salud, mediante una política para organizar la gestión tecnológica que incorpore criterios de adquisición, uso, accesibilidad y evaluación del impacto. Debe asegurarse una distribución equitativa de la tecnología entre los distintos centros de trabajo que responda a las necesidades de la demanda. La tecnología ha de estar asociada a criterios de accesibilidad y cobertura.
6. En el campo de los recursos humanos interesa la cantidad y la calidad del personal. Debe asegurarse que la oferta técnica y universitaria en el campo de la salud —la cual ha crecido en los últimos años con el aumento de universidades— responda a una visión más integral que biológica y que esté

regida por criterios de calidad debidamente acreditados. En la actualidad se informa de una mayor demanda de empleo en áreas como medicina y enfermería en relación con la oferta pública de puestos. Por su parte, el marco de las relaciones laborales está experimentando cambios que es necesario evaluar.

7. Reforzar mecanismos de promoción y de prevención. La salud, como consecuencia de elementos multifactoriales, depende, entre otros, de un ambiente saludable y libre de riesgos innecesarios.

6. ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Los dos programas más grandes de seguros sociales en los Estados Unidos son La Seguridad Social y Medicare: la primera, otorga beneficios mensuales en efectivo a 47 millones de jubilados, sobrevivientes de trabajadores fallecidos, trabajadores discapacitados y familiares; la segunda, brinda seguros de salud a personas de 65 años de edad y mayores, y a las que tienen derecho a los beneficios de incapacidad de la Seguridad Social por cuando menos dos años. Casi toda la Seguridad Social y gran parte de Medicare están financiadas con impuestos sobre la nómina.

La Administración de Seguridad Social, también se hace cargo del programa de Ingresos Complementarios de la Seguridad (SSI), mismo que brinda una red de seguridad a 7 millones de personas de 65 años de edad y mayores, y a aquéllas que se encuentran discapacitadas y que tienen ingresos muy bajos y pocos activos. El cinco por ciento de los beneficiarios mayores y el 20 por ciento de los beneficiarios discapacitados de la Seguridad Social, también reciben beneficios en efectivo del SSI. Bajo la ley actual, el SSI tenderá a disminuir su importancia en relación con la Seguridad Social, ya que los beneficios de ésta 1 van acordes al crecimiento real de los salarios, mientras que los beneficios del SSI están indexados exclusivamente a la inflación.

El envejecimiento de la población de Estados Unidos ocasiona que la Seguridad Social y Medicare resulten financieramente insostenibles en su forma actual. Los 79 millones de miembros de la época de la explosión demográfica posterior a la Segunda Guerra Mundial se acercan a la jubilación, las personas viven más años y los índices de natalidad están por debajo de los de sustitución. En el caso de Medicare, el aumento en el costo y en la utilización de servicios de salud agudiza el problema financiero.

El Presidente Bush ha puesto a la reforma de la Seguridad Social y de Medicare entre sus principales prioridades. Como parte de ella ha expresado en repetidas ocasiones, que debe brindarse a los trabajadores más jóvenes la oportunidad de invertir en cuentas para el retiro que ellos mismos controlen y de las cuales sean dueños. Al realizar el cambio de agregar cuentas personales a la Seguridad Social, los Estados Unidos se verán beneficiados con la experiencia de otros países de América que han sido pioneros en este método.

6.1 Reformas recientes de la Seguridad Social

La legislación más importante de la Seguridad Social fue promulgada en 1977 y en 1983, y diversos cambios que son dignos de atención se realizaron en 1980, 1981 y 1999. En su mayor parte, estas reformas tenían la intención de fortalecer el financiamiento del programa, mejorar el objetivo de los beneficios y recompensar y motivar el trabajo de los beneficiarios. Medicare también ha sido sujeto de frecuentes legislaciones. A pesar de que estas leyes mejoraron la situación financiera de la Seguridad Social y de Medicare, se requieren mayores acciones para asegurar su viabilidad en el largo plazo.

6.1 . a Fortalecer el financiamiento

Las Enmiendas de 1977 buscaron restaurar la solvencia financiera de la Seguridad Social, misma que había sido afectada de manera adversa por el lento crecimiento económico de principios de la década de los setenta. Las enmiendas de 1977 corrigieron una falla técnica que ocasionaba que los beneficios estuvieran sobre indexados con relación a la inflación, la cual aceleraba los aumentos programados de las tasas del impuesto sobre la nómina y aumentaba el volumen de ingresos sujetos al mismo impuesto.

Las suposiciones económicas que se encontraban detrás de las enmiendas de 1977 resultaron ser demasiado optimistas, sin embargo, para principios de la década de los ochenta, los fondos fiduciarios de la Seguridad Social estaban a punto de agotarse. Las Enmiendas de la Seguridad Social de 1983 mejoraron el financiamiento del sistema a través de varias medidas, entre las que se incluyen: el retrasar los aumentos del costo de vida, hacer pagos limitados provenientes de impuestos generales a los fondos fiduciarios, hacer que una parte de los beneficios estuvieran sujetos al impuesto sobre la renta (y regresar los ingresos a los fondos fiduciarios) y ampliar la cobertura obligatoria de la Seguridad Social a un mayor número de trabajadores. Finalmente, establecieron un aumento a la edad en la cual un trabajador jubilado habría de recibir los beneficios completos. A partir de 2000, la edad normal de jubilación aumenta gradualmente de 65 a 67 años, y los beneficios se reducirán de forma actuarial para los jubilados que opten por empezar a obtener beneficios antes de esa edad.

El fondo fiduciario del Seguro Hospitalario (HI) de Medicare se enfrentó con problemas de financiamiento en la década de los noventa. Se consiguieron ingresos adicionales al eliminar el límite de ingresos sujetos al impuesto sobre la nómina del Seguro Hospitalario y al aumentar el gravamen de los beneficios de la Seguridad Social (y al destinar los ingresos al fondo fiduciario de HI). El aumento en los gastos de Medicare disminuyó al reducir el pago a hospitales, doctores y otros proveedores de atención de la salud y al requerir una participación adicional de los beneficiarios en los costos.

6.1 . b Dirigir los beneficios

El final de la década de los setenta y principio de los ochenta fueron testigo de varios cambios que tenían la finalidad de mejorar el objetivo de los beneficios, y reducir o eliminar los que eran considerados de baja prioridad. Las enmiendas de 1977 redujeron los beneficios de dependientes que recibían una pensión de parte de empleos gubernamentales no cubiertos por la Seguridad Social, y las enmiendas de

1983 eliminaron las jubilaciones caídas del cielo y los beneficios por discapacidad a los trabajadores que tuvieran pensiones de algún empleo no cubierto. La legislación promulgada en 1981 revocó los beneficios para la mayor parte de los estudiantes mayores de 18 años y para los padres de hijos no discapacitados mayores de 16 años, eliminando el beneficio mínimo basado en los ingresos indexados, y limitó el pago global de beneficios por fallecimiento.

6.1 . c Recompensar y motivar el trabajo

Se diseñaron cambios programados sucesivos para recompensar y motivar el trabajo de los jubilados. A partir del año 2000, los trabajadores que llegan a la edad normal de jubilación tienen derecho a recibir los beneficios de jubilación de la Seguridad Social sin ninguna reducción por tener ingresos. Asimismo, el crédito por retrasar el disfrute de los beneficios más allá de la edad normal de retiro se aumenta y alcanzará un nivel que resulte justo desde un punto de vista actuarial para los trabajadores que cumplan 62 años en el 2005 y posteriormente.

Las Enmiendas de Discapacidad de 1980 redujeron los factores que desmotivaban a trabajar del programa de seguro de discapacidad. De manera notable, el beneficio familiar máximo se redujo para evitar una sustitución excesiva de los ingresos anteriores a la discapacidad. La Ley del Boleto para el trabajo y los Incentivos de Trabajo (*Ticker to Work and Work Incentives Improvement Act*) de 1999 aportó mejoras mayores para brindar ayuda a los beneficiarios discapacitados que intentan regresar a trabajar. La mayoría de éstos recibirán un Boleto que pueden utilizar para recibir rehabilitación vocacional, capacitación laboral, así como diferentes servicios de apoyo de diversos proveedores públicos y privados. La ley también ofrece un mayor número de servicios de salud a los beneficiarios que ya no son elegibles para recibir beneficios en efectivo debido a que trabajan, y esto hace más fácil que las personas puedan regresar a inscribirse para los beneficios si su intento de trabajar no tiene éxito en un plazo de 5 años.

6.2 Retos a los que se enfrenta el sistema de pensiones de retiro

La Seguridad Social es principalmente un programa de reparto. La mayor parte de los impuestos sobre la nómina que se recolectan de los trabajadores actuales se utilizan para pagar los beneficios de los receptores actuales. En 2002, los fondos fiduciarios de la Seguridad Social recolectaron 627 billones (le dólares americanos en ingresos. De este monto, el 85 por ciento provenía de los impuestos sobre la nómina y el 2 por ciento de los impuestos sobre la renta sobre los beneficios de la Seguridad Social. El rendimiento pagado sobre los bonos gubernamentales en los fondos fiduciarios aportó el 13 por ciento restante de los ingresos. Los activos aumentaron en 2002 debido a que los ingresos fueron superiores a los gastos por el pago de beneficios y a los gastos administrativos.

La jubilación de la generación nacida en la época de la explosión demográfica impondrá un fuerte gravamen al sistema de Seguridad Social. No solamente habrá un mayor número de adultos mayores, sino que éstos también vivirán mayor tiempo. Actualmente, un hombre promedio de 65 años puede esperar vivir 16.6 años adicionales, y una mujer de 65 puede esperar 19.6 años más de vida. Las proyecciones indican que estas expectativas de vida aumentarán 3 años en el

próximo medio siglo. El índice entre trabajadores y beneficiarios ha caído de 16.5 a 1 en 1950 a 3.4 a 1 en la actualidad. Para el 2031 será solamente de 2.1 a 1. Con esta proporción, no habrá suficientes trabajadores para pagar los beneficios programados a las tasas impositivas actuales.

A pesar de la creciente ola de jubilaciones, las tasas de ahorro personales y nacionales han permanecido bajas o se han reducido. Después de alcanzar un máximo superior a 10 por ciento en 1980, la tasa de ahorro personal ha caído alrededor de 2 por ciento en los últimos tres años. Junto con la reducida tasa de ahorro ha aparecido una creciente dependencia en la Seguridad Social. Según los últimos datos, el 65 por ciento de los ancianos reciben el 50 por ciento o más de sus ingresos de la Seguridad Social, y el 33 por ciento reciben el 90 por ciento o más. En 1990, esas cifras fueron de 59 y 24 por ciento, respectivamente.

Dentro de 15 años, la Seguridad Social empezará a pagar un monto mayor por beneficios que la cantidad que percibe por impuestos. Para 2042, los fondos fiduciarios se habrán agotado. En este punto, los impuestos sobre la nómina y otros ingresos seguirán fluyendo hacia el fondo, pero únicamente serán suficientes para cubrir el 73 por ciento de los costos del programa. El porcentaje se reducirá a 65 por ciento en 2077.

Una manera de ilustrar la insuficiencia financiera del sistema de Seguridad Social es estudiar el valor acumulativo de los impuestos menos los costos, suponiendo beneficios y tasas impositivas iguales a las que están programadas actualmente. En términos de valor presente, el déficit en los próximos 75 años es de 3.5 trillones de dólares americanos, lo que representa aproximadamente el total de la deuda del gobierno de los Estados Unidos que se encuentra, actualmente, en manos del público. Cuando se mide a través de un horizonte infinito, el déficit de la Seguridad Social es tres veces más grande.

Las dificultades financieras de Medicare aparecen más pronto y son más graves que aquellas a las que se enfrenta la Seguridad Social. Aunque ambos programas afrontan el mismo reto demográfico, el rápido aumento en el gasto de atención de la salud por afiliado aumenta el problema de Medicare. Actualmente, los costos anuales de Medicare ascienden a 2.6 por ciento del producto interno bruto (PIB), contra 4.4 por ciento del PIB en la Seguridad Social. Sin embargo, se ha proyectado que para el 2077, Medicare absorberá el 9.3 por ciento del PIB, contra sólo el 7 por ciento para la Seguridad Social. En los próximos 75 años, el valor presente del déficit financiero de Medicare asciende a 13 trillones de dólares americanos.

6.3 Direcciones futuras de la reforma

Las alternativas para fortalecer la Seguridad Social están relacionadas con alguna combinación de aumento de impuestos, reducción de los beneficios ofrecidos o un aumento en los rendimientos sobre la inversión con prefindeamiento. El poco atractivo que se presenta al depender, exclusivamente, de aumentos a los impuestos y de la reducción de beneficios para equilibrar la Seguridad Social ha originado que muchas personas recurran a alternativas que mejorarían la tasa de retorno sobre las aportaciones a la misma por medio del prefindeamiento. La Comisión del Presidente para Reforzar la Seguridad Social, la mayoría del Consejo Asesor sobre Seguridad Social de 1994 - 96 y el Presidente Bush han propuesto lograr esto a través de cuentas

personales de ahorro voluntarias de Seguridad Social. El mayor ingreso sobre la inversión, generado por las cuentas personales reduciría significativamente o hasta eliminaría la necesidad de reducir los beneficios.

Como dijo el Presidente Bush: debemos motivar para todo nuestro pueblo la seguridad e independencia que proporcionan los ahorros. Deseo que América se convierta en una sociedad de propiedad, una sociedad en la cual una vida de trabajo se convierta en una jubilación de independencia. "Recientemente, hizo un llamado a los miembros del congreso para que se unan a la Administración de Seguridad Social y a los diferentes interesados en un diálogo nacional sobre la mejor forma de fortalecer y proteger la Seguridad Social".

La Administración Bush, también busca fortalecer y mejorar el Medicare para los adultos mayores y para las personas con discapacidades. Propone ofrecer a todos los ancianos, la opción de un beneficio subsidiado para medicamentos de receta como parte de un programa modernizado de Medicare. Este ofrecerá a los beneficiarios mayores alternativas de seguros de salud, y proporcionará una mejor cobertura de cuidado preventivo y enfermedades graves. La Administración también trabaja para mantener bajos los costos al fortalecer la administración de Medicare, actualizar y racionalizar las regulaciones, reducir el fraude y el abuso y motivar una atención de la salud de gran calidad.

7. MÉXICO

Desde 1943, en que se formalizó la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), los gobiernos de México han concebido a la seguridad social como un derecho del pueblo indispensable para la estabilidad política y del desarrollo económico

Actualmente, el Instituto a través de sus diferentes, programas y servicios, ofrece prestaciones médicas, sociales y económicas a más de la mitad de la población del país. Con sus acciones, además de ser pieza unívoca de cohesión social y pilar básico de la seguridad social, se encuentra comprometido en dar respuesta a cuatro grandes retos:

- Transición epidemiológica.
- Transición demográfica.
- Crecimiento económico sostenido.
- Necesidades de una sociedad crecientemente participativa y crítica, que con toda razón demanda mejor información, más opciones y una atención de mayor calidad.

Sin embargo, el mandato constitucional que garantiza el derecho a la salud y a la seguridad social no se cumple, porque la cobertura de servicios no es universal y una parte importante de los asalariados no está asegurada.

7.1 Origen de las reformas

En México, como en casi toda América Latina, la década de los años ochenta se significó, entre otras cosas, por la crisis económica que debilitó de manera importante las tesis del Estado benefactor. Los gobiernos generaron cambios trascendentales en la política económica y social, al propiciar la reducción de sus actividades mediante la privatización de las mismas. El reordenamiento de las finanzas públicas y de la eficiencia administrativa se convirtieron en las nuevas estrategias públicas.

El 19 de noviembre de 1995, se presentó a la consideración del Congreso de la Unión una iniciativa de nueva Ley del Seguro Social, en la que se propuso un cambio radical a fin de incrementar la cobertura sobre bases sólidas, ya que numerosos grupos sociales no contaban con la posibilidad de integrarse a los beneficios del seguro social. Únicamente cotizaba a las diferentes instituciones de seguro social el 35 por ciento de la población ocupada.

En 1995, más del 90 por ciento de 1.5 millones de jubilados y pensionados sólo recibía la cuantía mínima; la Ley presentaba esquemas de inequidad y este ramo tenía un severo problema de inviabilidad financiera.

La exposición de motivos de la Ley de reforma indica que a pesar de la evolución de la cuota del ramo de Enfermedades y Maternidad, ésta era insuficiente. Inicialmente fue de 6 por ciento para dar atención solamente al trabajador, aunque se protegía a todos los familiares directos. Posteriormente, aumentó a 8 por ciento en 1948 y 9 por ciento en 1959. En 1989 se elevó al 12 por ciento y en julio de 1993 a 12.5 por ciento. Sin embargo, el ramo de Enfermedades y Maternidad, desde hacía varias décadas, tenía que ser financiado complementariamente con recursos del ramo de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte y de Guarderías.

7.2 Características del sistema reformado

Uno de los cambios fundamentales en el Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez fue el hecho de pasar de un esquema de beneficio definido, en el cual, la pensión que se recibía se calculaba de acuerdo a una fórmula y esquema ya determinados, a un esquema de contribuciones definidas, en el que las pensiones que se reciben dependen del monto acumulado durante toda la vida laboral, en la cuenta individual de ahorro para el retiro.

El trabajador podrá disponer de sus recursos acumulados en su cuenta individual de ahorro para el retiro, para disfrutar una pensión por cesantía en edad avanzada o vejez, una vez cumplidos los requisitos que la Ley establece. Ya sea que tenga cumplidos 60 años para pensionarse por cesantía o 65 para vejez y 1,250 semanas de cotización en los dos casos.

Las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORE) son entidades financieras especializadas, creadas para administrar de manera profesional, exclusiva y habitual las cuentas individuales. La elección de la AFORE que administrará los ahorros para el retiro de los trabajadores es libre e individual.

En el nuevo sistema, los trabajadores que no logren cotizar las 1,250 semanas señaladas para tener derecho a una pensión, no solamente no pierden los recursos de sus cuentas teniendo derecho a acceder a ellos en el momento del retiro, sino que, además, si sobrepasan las 750 semanas, tendrán derecho a recibir a partir del momento de su retiro y hasta su fallecimiento, la atención médica que brinda el seguro de Enfermedades y Maternidad sin necesidad de hacer alguna contribución adicional.

El contenido de la reforma confirma la naturaleza pública de la seguridad social. El propósito de que sea pública obedece a una preocupación ampliamente manifestada por la sociedad, que atinadamente se recoge en la nueva Ley. El Estado era y continúa siendo el garante de la seguridad social, por ser la principal materia que afecta directamente el bienestar de las personas.

La reforma al sistema del seguro social respondió a la necesidad de seguir manteniendo las prestaciones de los trabajadores. Si se pudieran poner en una balanza diversos aspectos del cambio de la Ley, se podría señalar lo siguiente.

Beneficios para los trabajadores:

1. Tienen una cuenta individual, a través de la cual adquieren plenos derechos sobre su ahorro para el retiro y les da acceso al mercado financiero.
2. El Estado incrementa su aportación a la seguridad social, con la nueva cuota social equivalente a 5.5 por ciento de un salario mínimo.
3. El Estado garantiza el derecho de todos los trabajadores a una pensión base.
4. Los trabajadores que no cumplan con los períodos de cotización exigidos por la Ley del Seguro Social para obtener una pensión, pueden disponer de los fondos acumulados en su cuenta.
5. Los trabajadores participan de manera activa en todos los procesos.
6. Tienen la posibilidad de hacer aportaciones a manera de ahorro voluntario.

Puntos negativos de la reforma:

1. La individualización del nuevo sistema obstaculiza aún más la posibilidad de alcanzar la universalización, apoyándose en los efectos redistributivos del antiguo régimen.
2. Los trabajadores de la economía informal y los campesinos continúan sin tener la posibilidad de pensión alguna.
3. En la implantación del nuevo sistema hay un perjuicio en contra de los trabajadores asegurados que se ven obligados a cotizar más para tener derecho a la pensión.
4. El monto de la pensión queda íntimamente ligado a la buena marcha de la economía nacional.

7.3 Resultados de las reformas

Las reformas a la Ley del IMSS no han sido suficientes para enfrentar la severa crisis financiera de la dependencia. La problemática financiera es en extremo compleja y se profundiza por la austeridad presupuestaria.

En el informe de actividades 2001 se detalló que el número de afiliados al 31 de diciembre de ese año había ascendido a 10 millones 713 mil 268 individuos, los que sumados a sus dependientes y a los 10 millones 579 mil 800 beneficiarios del programa IMSS - Solidaridad, habían completado 56 millones 452 mil 203 derechohabientes, es decir, 56 por ciento de la población total de México.

En 2000, el número total de pensionados con derecho a la asistencia médica fue de 1 millón 938 mil 656 personas, de los que 65 por ciento eran mayores de 60 años. De acuerdo con las expectativas institucionales, para 2030 los pensionados sumarán 5 millones 843 mil 490 individuos, lo que equivaldrá a 33.52 por ciento de los asegurados.

El IMSS dispone de estudios que indican una tendencia creciente en el ramo de gastos médicos para pensionados. Entre 1999 y 2000, el incremento fue de 5.24 por ciento, mientras que datos de un análisis reciente señalan que si bien, la población jubilada y pensionada representa menos de 10 por ciento de los derechohabientes, la atención médica a estos pacientes corresponde a 20 por ciento del uso de los servicios.

Se ha planteado como problemática la ampliación de la cobertura, pues de no darse poco valdrían los demás esfuerzos para mejorar los servicios y la promoción del ahorro entre los asegurados. En 2001, el IMSS registró que 39.8 millones de personas formaban la población económicamente activa (PEA), de las cuales apenas 17.4 millones estaban adscritas a la seguridad social, mientras 22.4 millones estaban fuera.

De hecho, los análisis del Instituto señalaban que en 2001 existían unos 10 millones de trabajadores en riesgo de llegar a 2025 sin derecho a pensión y a seguro médico. El objetivo, a corto y mediano plazo, era lograr cubrir a la mayor parte de los mexicanos con los servicios del seguro social.

El director del organismo, advirtió en septiembre de 2002, durante una reunión con diputados de la comisión de Equidad y Género, que sin una reforma estructural, el Instituto Mexicano del Seguro Social perderá en 10 años su capacidad de operación.

Agregó, que las perspectivas financieras no son favorables para el Instituto, por lo que el mismo se encuentra en un estado frágil y delicado”.

No obstante, dijo que México puede y debe extender la cobertura de la seguridad social a los grupos aún excluidos como son los pobres, los trabajadores del sector informal y los migrantes. Para ello, apuntó, se requiere renovar el concepto de seguridad social y desligarlo de su vinculación con el mercado formal de trabajo, es necesario hablar de una seguridad social integrada por seguros sociales solidarios, voluntarios y obligatorios.

La reforma del sistema de pensiones en México generó cuatro costos fiscales importantes:

1. El costo del pago de pensiones a los jubilados existentes antes de julio de 1997.
2. El costo de las pensiones de los trabajadores de la transición que al momento de su retiro seleccionen jubilarse por el viejo sistema de reparto.
3. Los costos de la aportación de la cuota social a las cuentas individuales y de las aportaciones gubernamentales de 0.425 por ciento del salario, para la pensión de los trabajadores.
4. El costo de la garantía de las pensiones mínimas.

La seguridad social mexicana no proporciona pensiones asistenciales o no contributivas.

Un informe de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) destaca que mientras en Brasil y Chile más del 60 por ciento de la población de más de 60 años que habita en las ciudades cuenta con una pensión, en México tan sólo 22 por ciento de este segmento goza de este beneficio, el resto tiene un negocio propio, está apoyado por sus familias o está en el descuido.

Si de la población rural se trata, en esas naciones sudamericanas 74 y 48 por ciento, respectivamente, de las personas adultas mayores tienen una pensión, y en México el número es tan sólo 8 por ciento.

Adicionalmente, la OPS afirma que por medio de encuestas se sabe que más del 60 por ciento de las personas de la tercera edad consideran que sus ingresos no son suficientes y que la atención médica no es la mejor. Esto habla, dice la OPS, de que el problema del envejecimiento de la población ya está presente en países como México.

El proceso acelerado de envejecimiento de la población, que se produce actualmente en México, provoca que cada año haya 180 mil personas más de la tercera edad.

Para el Consejo Nacional de Población (CONAPO), la tasa de crecimiento de la población de la tercera edad, ubicada actualmente en 3.6 por ciento anual es inédita en la historia, y su aplicación inmediata será la duplicación de ese sector de la

población cada 19 años, aunque asegura el organismo que esa tasa de crecimiento se incrementará en los próximos años, hasta llegar a 4.6 por ciento.

Los reportes sobre las condiciones de salud de las personas de la tercera edad indican que, en 2002, dos millones presentaban algún tipo de discapacidad, proporción que se elevaría en la medida en que aumentara la esperanza de vida después de los 65 años, rango de edad a partir del cual se les agrupa en este sector.

El envejecimiento regularmente está asociado a la pobreza, enfermedades, discapacidad y aislamiento social, lo que convierte este proceso natural en un problema social de importancia, pues refuerza causas de vulnerabilidad, señala el organismo.

Según las proyecciones de CONAPO, a partir del aumento en la esperanza de vida, se prevé que a corto plazo, una vez cumplidos los 65 años los hombres en México podrán vivir un promedio de 17.8 años más, mientras que las mujeres podrán prolongar su vida hasta 19 años.

En México, la vejez acentúa los niveles de pobreza. Las más recientes cifras dan cuenta de que cerca de la mitad de los ancianos mayores de 70 años vive bajo la línea de la pobreza. La situación se complica para las mujeres, cuya mayor longevidad provoca que sus últimos años de vida sean cada vez en peores condiciones, pues las estadísticas arrojan que sólo 16 por ciento de ellas recibe pensión por viudez y en la zona rural sólo cuatro de cada 100 la percibe

7.4 Perspectivas de las reformas

Los partidos políticos en la Comisión Permanente del Congreso de la Unión expresaron en julio de 2002, que era urgente que el Presidente de la República y la dirección del Instituto Mexicano del Seguro Social implementaran el rescate y la reorientación financiera del organismo, mediante una asignación de recursos para aligerar la "situación preocupante" en la que se encontraba.

Sobresalen dos problemas para las finanzas del IMSS; el gasto médico de los pensionados y el Régimen de Jubilaciones y Pensiones (RJP) de los propios trabajadores del Instituto, el cual no se rige por la ley nacional.¹

De acuerdo con el informe sobre las condiciones financieras del Instituto que éste presentó al Congreso en junio de 2003, el valor presente del déficit proyectado a futuro en el ramo de gastos médicos de jubilados equivale a más de 90 mil millones de dólares, mientras que el valor presente del pasivo del IMSS con sus empleados, originado por el RJP, asciende a más 30 mil millones de dólares, cifra que representa el 5.7 por ciento del PIB del año 2002.

Una observación final, en la cual coinciden diversos expertos, es que en México ha habido una falta de vinculación entre las políticas de salud y los esquemas de pensiones. Esto no se ha podido resolver ni con la reforma de 1995. Tampoco se han impulsado proyectos que consideren a los diversos sectores de trabajadores y

no solamente a los cotizantes del IMSS, es decir, no se ha abordado de manera adecuada el reto que representa la informalidad laboral.

