

PRESTACIONES IVS Y SU INCIDENCIA EN LA POBREZA

Soc. Leticia Pugliese

PRESTACIONES IVS Y SU INCIDENCIA EN LA POBREZA

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

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

1. Relación entre seguridad social y pobreza

El Sistema de Seguridad Social cumple diversas funciones para con el orden y funcionamiento económico, social y político. Puede considerarse que las acciones instrumentales asumidas para ello son básicamente cuatro¹: a) las de atenuar situaciones de pobreza; b) las de alterar y corregir la distribución del ingreso; c) las de estabilizar y regular la demanda y el consumo, fundamentalmente de los aportantes, a través de subsidios que responden a interrupciones momentáneas o definitivas de la condición de trabajador asalariado; y d) las dirigidas a la formación de clientelas y la regulación del consenso e integración política.

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

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

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

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

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

En este sentido, resulta esclarecedor el análisis de Longhi⁴ sobre los supuestos y contenidos implícitos en la definición de política social. *En primer lugar la constatación de que son acciones políticas de impacto estructural, en segundo lugar, son acciones adoptadas por "centros políticos legítimos", se trata entonces de una variedad de "políticas públicas" y, al catalogarlas de social, se da por supuesto que esta política forma parte de un conjunto más amplio de políticas, y que puede considerarse al menos como autónoma.*

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

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

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

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

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

En el trabajo de Costas Stavrakis⁵ se asumen una serie de objetivos de las políticas de pensión: a) atenuar el riesgo de pobreza en la vejez, b) garantizar una renta de pensión adecuada que permita a los pensionistas mantener, en una medida razonable, el nivel de vida que llevaban antes de jubilarse, c) afianzar la solidaridad y la equidad inter e intrageneracional gracias a la redistribución de los ingresos, d) garantizar la sostenibilidad financiera de las pensiones a largo plazo y e) obtener una buena relación costo – eficacia mediante la reducción de las desincentivaciones del mercado laboral. Reconociendo la dificultad para alcanzarlos plenamente al mismo tiempo, se entiende que se debe buscar el mejor equilibrio teniendo en cuenta el contexto económico, social y político de cada país.

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

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

1) Tipo de modelo de seguridad social

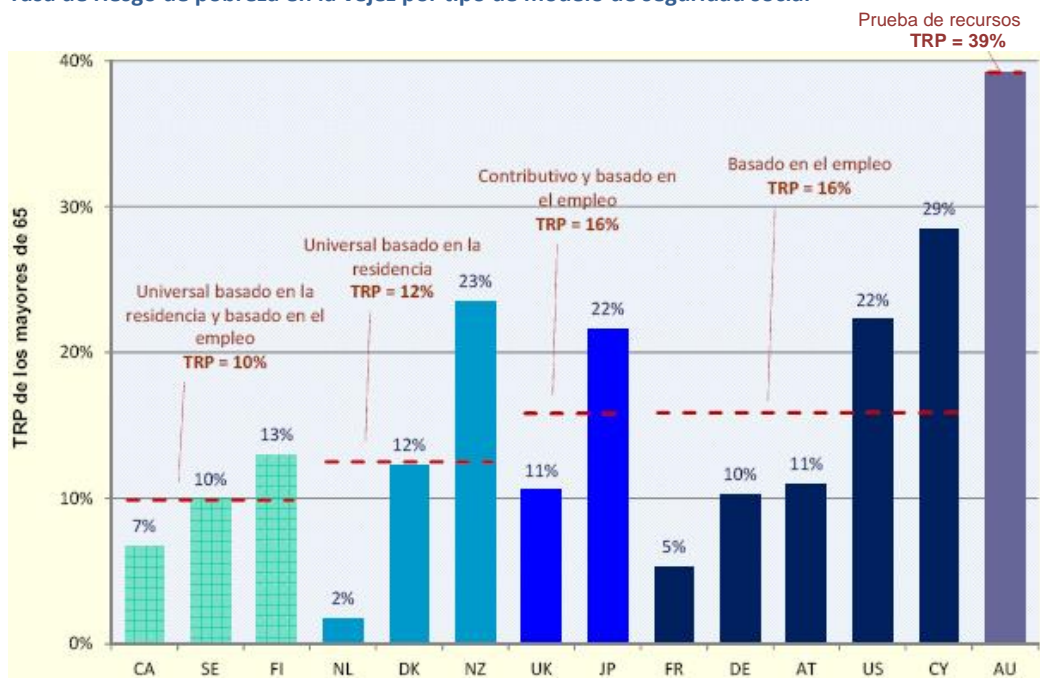
Se evaluaron los regímenes de catorce países - con datos del año 2010 - nueve pertenecientes a la Unión Europea y cinco no europeos, que proveen ingresos mínimos destinados a reducir la pobreza en la vejez, llegando a los siguientes resultados:

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

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

Gráfica N° 1:

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



Fuente: Stavrakis, Costas (2012).

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

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

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

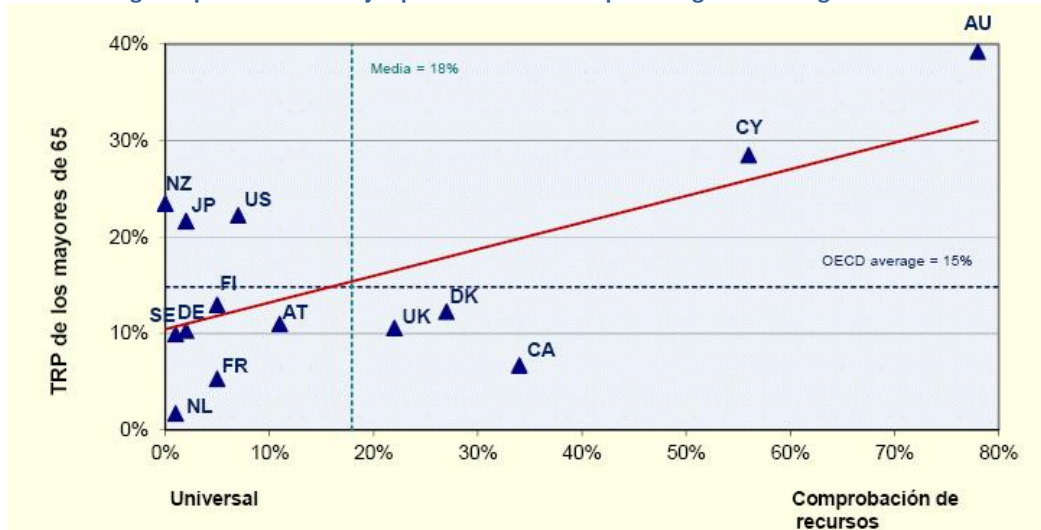
⁸ Este sistema estatal combina prestaciones universales financiadas con impuestos (parte básica) con prestaciones de pensión basadas en el empleo y en los ingresos de la población activa (parte complementaria).

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

- Existe una correlación estadística positiva relativamente alta entre las TRP y el tipo de régimen. Cuanto mayor es la proporción de adultos mayores que reciben prestaciones de pensión para beneficiarios específicos (régimen de Comprobación de Recursos¹⁰), más altas son las TRP en la vejez, como es el caso de Australia (39%) y Chipre (29%).
- Las TRP relativamente elevadas (superiores a 20%) se encuentran en Japón y Estados Unidos, que tienen regímenes contributivos y basados en el empleo, pero también en Nueva Zelanda, con régimen universal basado en la residencia, que se diferencia de los otros países con este régimen donde las TRP son significativamente más bajas.

Gráfica N°2:

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



Fuente: Stavrakis, Costas (2012).

2) Nivel de las prestaciones de jubilación

Los resultados del estudio mostraron que no hay suficientes pruebas para afirmar que el índice de sustitución de los regímenes de seguridad social¹¹ sea el factor decisivo de las diferentes tasas de pobreza en la vejez. Posibles razones: i. Como la TRP es una medición relativa de la pobreza, no indica la proporción de personas mayores que gozan de un nivel de vida mínimo básico debido a prestaciones de pensión de un nivel adecuado; ii. Los índices de sustitución se calculan para los nuevos pensionistas, mientras que las TRP integran en el cálculo a todos los pensionistas, dado que la medición de la pobreza que se utiliza es relativa, las políticas de indexación de las pensiones pueden provocar la caída progresiva de los pensionistas mayores por debajo del umbral de pobreza; iii. La TRP de las personas mayores considera el nivel actual de su pensión que en gran medida depende

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

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

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

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

Entre las conclusiones finales del trabajo de Stavrakis se señalan:

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

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

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

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

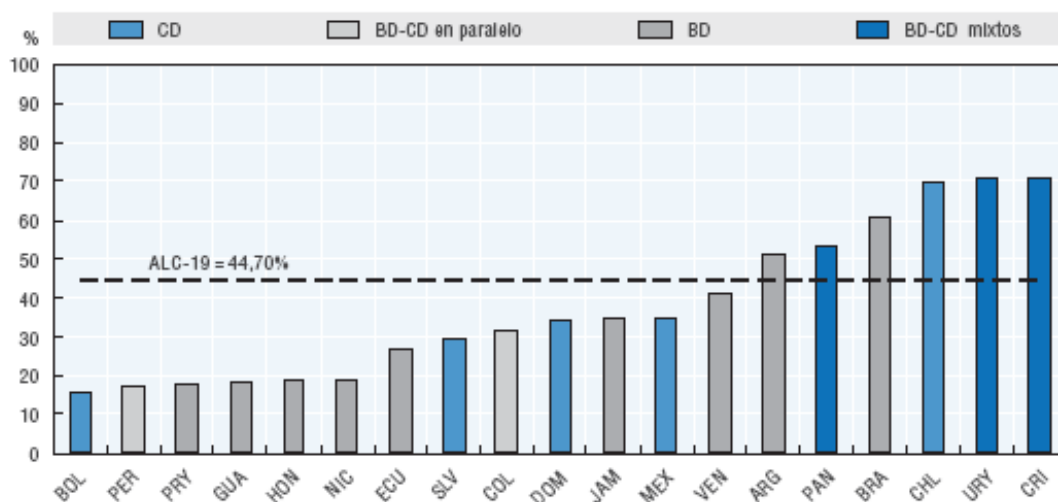
En la edición 2014 de la publicación *Panorama de las Pensiones: América Latina y el Caribe*, OCDE/BID/BM, se afirma que a pesar de que la sostenibilidad de los sistemas

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

Bajos niveles de cobertura activa

Gráfica N° 3.

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



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

En la gráfica 3 (con base en información de encuestas de hogares del año 2010) se muestra que la afiliación y las contribuciones a los sistemas de seguridad social en ALC son bajas en promedio, y muy bajas en muchos países. En promedio, solamente 45 de cada 100 trabajadores (con edades entre 15 y 64 años) están contribuyendo o están afiliados, en 19 países analizados. Esto significa que aproximadamente 130 millones de trabajadores no contribuyeron durante 2010 a un régimen previsional para la vejez. Esta situación se acentúa especialmente en algunos países andinos y de Centro América (Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú) donde menos del 20% del total de la fuerza laboral está contribuyendo. En otro grupo de países como Colombia, República Dominicana y México, solamente entre un 30% y un 40% de los trabajadores contribuyen. En lo que respecta a los países de ingresos más altos según los estándares regionales (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá y Uruguay¹²) lo hacen entre un 50% y un 70%, porcentajes que continúan siendo bajos según los estándares internacionales.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Adecuación de los ingresos jubilatorios

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

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

La tasa bruta de reemplazo¹³ para trabajadores con ingresos promedio, es de 62% en los 26 países de ALC. Existe, sin embargo una variación significativa entre los países. En el extremo inferior, República Dominicana, Haití, México y Surinam ofrecen tasas de reemplazo futuras de menos del 30% para personas que empezaron a trabajar hoy con ingresos promedio a lo largo de sus carreras. Ecuador, Nicaragua, Paraguay y Venezuela, situados en el extremo superior, ofrecen tasas de más del 90%. Otros países con altas tasas de reemplazo proyectadas (entre el 75% y el 80%) son Argentina, Costa Rica y Panamá. Uruguay presenta una baja tasa bruta de reemplazo en relación a los otros países de la región, ubicándose en 52.5% para los trabajadores con ingresos promedio.

Cuadro N°2.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro N°3.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro N° 4.

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

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

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

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

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

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

Cuadro N° 5.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En la literatura uruguaya sobre seguridad social, la redistribución del ingreso es generalmente admitida como una finalidad de este sistema. Oscar Ermida cita a varios autores nacionales e internacionales que sostienen que la redistribución de la renta es un objetivo de la seguridad social y es un elemento común entre los diferentes sistemas¹⁵.

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

En el año 1995 el Banco de Previsión Social realizó un Convenio con el Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, para realizar una investigación que permitiera obtener información sobre los impactos del sistema de seguridad social (contributivo y no contributivo) en los niveles de vida de la población, y en especial, entre los hogares en situación de pobreza. La parte empírica se basó en una encuesta realizada a 1.500 hogares, utilizando dos líneas de pobreza, extrema y relativa¹⁶, así como el método de combinación de NBI con línea de pobreza. Para el análisis de los impactos redistributivos de las transferencias, se compararon las distribuciones de ingresos de los hogares que se obtienen antes y después de agregar dichas transferencias.

Cuadro N° 6.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En lo que respecta a las personas adultas mayores, se flexibilizaron las condiciones de acceso en cuanto a años de cotizaciones necesarias en el sistema de jubilaciones, lo que provocó un aumento de la cobertura, especialmente hacia las mujeres¹⁸. Mejoró la suficiencia de las prestaciones de jubilaciones y pensiones, como resultado de medidas dirigidas a jubilados y pensionistas de menores ingresos que cumplen determinadas condiciones, como ser aumentos diferenciales (que se adicionan a los establecidos por ley para todos los pasivos), aumento de mínimos, y el pago de una prima por edad.

A partir del año 2005 se comenzaron a otorgar aumentos diferenciales a jubilados y pensionistas del BPS con ingresos por pasividad que no superen tres BPC¹⁹, y vivan en hogares que tampoco superen ese monto por integrante. A partir del año 2008 se comenzó a incrementar en forma periódica los montos de los mínimos jubilatorios y pensionarios²⁰. Ambas medidas tienen como finalidad la mejora de la suficiencia de jubilaciones y pensiones, pero con un enfoque redistributivo y progresivo, al focalizarse en personas y hogares de menores ingresos.

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

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

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

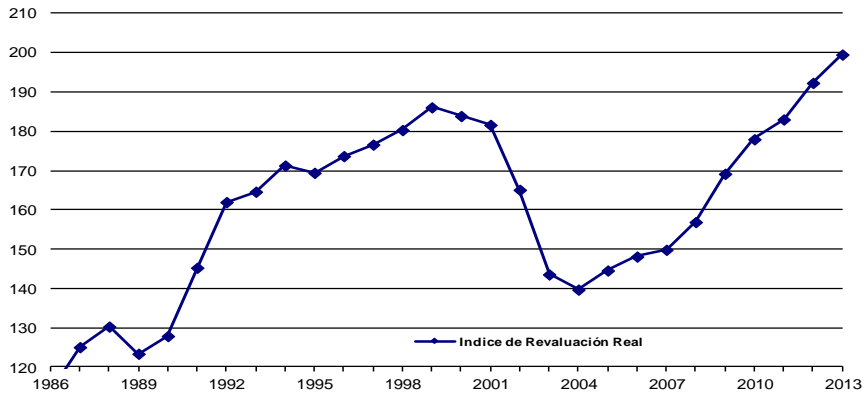
¹⁹La BPC (Base de Prestaciones y Contribuciones) es un índice que se utiliza para actualizar bases de contribuciones y prestaciones de seguridad social. Para el año 2015 su valor se fijó en \$3.052.

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

real específicos para pasivos de hogares con menores ingresos²¹, así como información del *Sistema de Indicadores de Seguridad Social (SISS)*.

Gráfica N° 4.

Índice de Revaluación Real²². Años 1985 al 2013.



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

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

Esto es el resultado de la acumulación de períodos de ganancia – especialmente los años siguientes al plebiscito de 1989²³ y del 2005 en adelante - y de períodos de pérdida los cuales se verifican básicamente en el período de crisis económica, destacándose en particular los años 2002 y 2003 con importantes descensos.

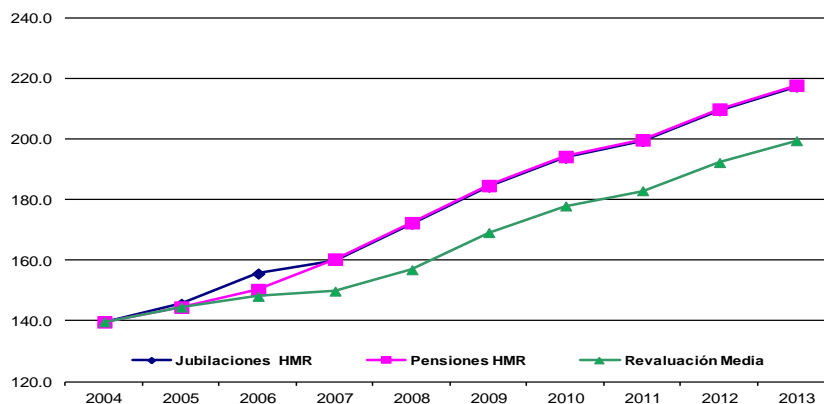
La tendencia de crecimiento sostenida a partir del año 2005, se produce por efecto de las medidas dirigidas a colectivos de menores ingresos, que lleva a considerar un índice de revaluación específico. Este surge como consecuencia de los *aumentos diferenciales* otorgados por encima de las revaluaciones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

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

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

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

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



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

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

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

- i. ha mejorado la adecuación del valor de las prestaciones de pasividad en los últimos años;
- ii. se produjo una disminución de la proporción de adultos mayores con jubilaciones y pensiones que se encuentran por debajo de la canasta básica total, y
- iii. una sostenida disminución de la proporción de personas mayores pobres²⁴

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

http://www.bps.gub.uy/innovaportal/file/5663/1/98_boletin_adulto_mayor_2012.pdf

Cuadro Nº 7.

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

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

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

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

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

Cuadro Nº 8.

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

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

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

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

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

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

En el cuadro que viene a continuación se presenta la proporción de hogares que tienen como integrante al menos un jubilado del BPS, según tramos de ingresos de los hogares y por tramos de ingresos jubilatorios de ese jubilado²⁵, donde se señala que *los aportes de los jubilados en el ingreso familiar son gravitantes en los sectores de bajos recursos*.

Cuadro N°9.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro N° 10.

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

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

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

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

6. Consideraciones finales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

7. Referencias bibliográficas

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