

Mecanismos aplicados en Uruguay para alcanzar altos niveles de Cobertura a las Edades Mayores¹

Ec. Clara Pereira

¹ Basado en Lazo y Pereira 2008 y 2009 "Análisis de Cobertura del Régimen Previsional Uruguayo 1996- 2008"

Mecanismos aplicados en Uruguay para alcanzar altos niveles de Cobertura a las Edades Mayores

Introducción

Uruguay es considerado uno de los países pioneros en brindar protección de Seguridad Social. Este atributo surge de una temprana cobertura de los trabajadores de los riesgos de invalidez, vejez y muerte, en comparación con otros países de América Latina.

Según clasificaciones posteriores es catalogado como un país de universalismo estratificado¹. Ese universalismo se habría logrado a mediados de los años 50 del siglo pasado en que podría pensarse que la gran mayoría de la población se encontraba amparada por leyes de Seguridad Social.

Ahora bien, puede el amparo legal estar en total sintonía con el efectivo ejercicio de los derechos ciudadanos, o puede que exista una brecha entre la protección que surja de las leyes y la que la población ostenta.

Este hecho torna de interés poder medir la cobertura en términos de acceso a los beneficios del Sistema de Seguridad Social.

Otras alternativas para la medición de la cobertura son la cobertura **estadística** o cobertura **real**². La cobertura **estadística** surge de la información que parte de los registros administrativos sobre el número de: cotizantes y beneficiarios del sistema. La cobertura **real** parte de los datos obtenidos a través de los Censos de Población y de las Encuestas de Hogares.

La medida de cobertura que se utilizará en el análisis es la cobertura estadística, porque consideramos que a pesar de sus posibles desventajas, presenta fortalezas como es el hecho de constituir prácticamente un censo continuado de la población ocupada formal, así como de las personas mayores que perciben una prestación de la Seguridad Social. Las posibles desventajas que conlleva analizar la cobertura desde información que surja de los distintos organismos de la Seguridad Social (una posible sobreestimación de la cobertura derivado de que las personas pueden tener más de un trabajo o más de una pasividad), se intentaron resolver y esas soluciones fueron posibles por contar con información de Encuestas de Hogares del Instituto Nacional de Estadística, de cobertura nacional a partir del año 2006.

La medición de la cobertura en este análisis se presenta en forma separada según la etapa del ciclo de vida en que se espera se encuentre la persona de acuerdo a su edad o al hecho de cotizar al Sistema. En primer lugar se analiza la cobertura de la etapa activa del trabajador. El objetivo de presentar esta cobertura es anticiparnos a cómo será a futuro la cobertura del adulto mayor³, ante los riesgos de

¹ Filgueira (1994).

² Mesa- Lago y Bertranou (1998).

³ Por lo que se dejará de lado el análisis de la cobertura lograda a través de prestaciones de actividad.

vejez, invalidez y muerte⁴ (IVS), para luego analizar su cobertura actual derivada del hecho de percibir una prestación monetaria de alguno de los organismos que componen el Sistema.

Se pretende plasmar cómo se ha alcanzado el nivel de cobertura, cuáles han sido los mecanismos implementados recientemente para aumentar la protección, así como los desafíos presentes para un país que es el más envejecido de América Latina, en lograr mantener y aumentar los niveles alcanzados.

1. La Cobertura Legal y su contexto

Dado que la cobertura alcanzada es resultado de la evolución histórica y su legado, se consideró relevante realizar una breve síntesis de la misma llegando a los mecanismos de flexibilización en el acceso a las jubilaciones, de reciente incorporación, de manera que nos permita pensar cómo puede evolucionar la cobertura a futuro.

Si miramos hacia atrás en nuestra historia, tanto como para situarnos prácticamente al comienzo de nuestra vida independiente, ya se pueden distinguir indicios de la preocupación por la previsión. Es así que la primera ley sobre pasividades en el Uruguay data de 1829 y amparaba a los militares que lucharon por la independencia, cubriendo el riesgo de incapacidad y otorgando derecho a pensión a viudas y huérfanos.

En 1838 se reconoce derecho a jubilación y pensión a los empleados civiles, pero ese crecimiento de la protección se ve detenido a partir de 1876, al suprimirse los regímenes debido a los déficits financieros ocasionados. Es en estos mismos años en que se sientan las bases de la modernización,⁵ imprescindible para que el país en el futuro desarrollara lo que algunos catalogan como “estado de bienestar”.

En 1896, después de vaivenes de supresión y continuidad de la cobertura de riesgos, se crea la Caja Escolar de Jubilaciones y Pensiones que dispone de una administración y fondos previsionales independientes. Se inicia así un proceso de constitución de roles institucionales diferenciados en lo que fue el comienzo de una política previsional.

En 1904 se crea la Caja de Jubilaciones y Pensiones Civiles. El país vive el primer batllismo y con él el crecimiento del Estado empresario e interventor, que dio fuerte impulso a la industrialización y apoyo a los sectores populares a través de la protección de los trabajadores y una modernización principalmente urbana.

En 1911 se fundó la Caja de Pensiones Militares⁶.

⁴ No se analiza la cobertura de las prestaciones de actividad, subsidios por enfermedad, desempleo, maternidad o asignaciones familiares.

⁵ Pautada entre otros por la afirmación de la propiedad privada principalmente a través del alambramiento de los campos, el registro de títulos de propiedad, la creación de un sistema público de enseñanza primaria obligatoria y gratuita que data de 1879 y que ayudó a la integración de inmigrantes, así como a la elevación de los niveles de capacitación de la fuerza de trabajo.

⁶ Que cambia su denominación en 1960 a Caja de Retirados y Pensionistas Militares y en 1974 a Servicio de Retiros y Pensiones Militares.

En 1916, el intervencionismo fue frenado con el triunfo de la corriente conservadora, pero en el campo de la Seguridad Social, se aprueba la ley sobre Pensiones a la vejez en febrero de 1919, que establecía que toda persona mayor de 60 años, o de cualquier edad si era absolutamente inválida y se hallaba en estado de indigencia, tenía derecho a recibir del Estado una pensión mínima anual de \$96⁷.

En el mismo año se crea la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados y Obreros de Servicios Públicos amparando a los trabajadores de los Ferrocarriles, Telégrafos, Tranvías, Teléfonos, Aguas Corrientes y Gas. Estos Servicios Públicos eran provistos por empresas privadas en ese momento.

En 1925 se funda la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados y Obreros de Instituciones Bancarias y Bolsa de Comercio (primera Caja Paraestatal).

En los años treinta, el país sufre las consecuencias de la crisis internacional. Los cambios acontecidos en la esfera de la Seguridad Social, implicaron una unificación de las distintas cajas existentes creándose el Instituto de Jubilaciones y Pensiones del Uruguay. Por otra parte, se extendió el amparo a trabajadores industriales y del comercio que aún no tenían derecho a jubilación y a los patrones⁸.

Las políticas contracíclicas implementadas a partir de 1934 buscaron ampliar la cobertura del sistema de modo de disminuir las presiones sobre el mercado de trabajo, admitiéndose el retiro anticipado por pérdida de empleo y favoreciendo la jubilación de la mujer. Estos beneficios persistieron una vez superada la crisis.

Posibilitada por la holgada situación económica que generó la demanda de exportaciones de la segunda guerra mundial, se retorna a la versión originaria de la matriz batllista en las políticas sociales, situación que se mantiene hasta culminada la guerra de Corea (1953).

En este período de bonanza económica se incorporan los colectivos hasta el momento desamparados, entre los que cabe destacar a los trabajadores independientes en 1941⁹, a los trabajadores de servicio doméstico en 1942¹⁰ y a los trabajadores rurales en 1943¹¹.

En 1941 se crea la Caja Notarial de Jubilaciones y Pensiones.

A fines de los 40 se revierte el proceso de concentración, sustituyéndose el Instituto de Jubilaciones y Pensiones por diferentes Cajas: Civil, Escolar y Servicios Públicos

⁷El proyecto había sido originado en el período batllista. El Poder Ejecutivo calculaba en 10.000 personas el número de indigentes y para cubrir la erogación proponía un impuesto de previsión social equivalente a 20 centésimos mensuales sobre toda persona mayor de 20 años. Luego de arduas deliberaciones no había sido aprobado. Nahum (2004).

⁸Nahum (2004).

⁹Ley 9.999 del 3/1/1941.

¹⁰Amparados según el Decreto-Ley N° 10.197 a la Caja de la Industria, Comercio y Servicios Públicos.

¹¹Amparados según el Decreto-Ley N° 10.318 que creó la Caja de Trabajadores Rurales. En esos mismos años la protección se refleja también, en la creación de los Consejos de Salarios que comienzan a integrarse en 1944 y 1945 y en las asignaciones familiares que brindan amparo a la familia.

y Afines, Industria y Comercio y Pensiones a la Vejez, Jubilaciones y Pensiones Rurales, Personal de Servicios y Afines.

En 1951 se cambia la denominación de las Cajas: Caja de Jubilaciones y Pensiones Civiles y Escolares y Caja de Jubilaciones y Pensiones de los Trabajadores Rurales y Domésticos y de Pensiones a la Vejez.

En 1954, la ley 12133 ampara a todas las actividades lícitas y remuneradas, y puede considerarse que en ese momento, la cobertura del Sistema había alcanzado la universalidad. En el mismo año se funda la Caja Profesional de Jubilaciones y Pensiones.

Esta cobertura tan importante puede pensarse que también fue favorecida por prácticas clientelares de los partidos políticos que retribuían apoyos políticos con privilegios en el acceso a prestaciones de Seguridad Social.

A partir de 1957 el país deja de vivir la bonanza y comienza una etapa de recesión que culmina con una crisis y una búsqueda de cambio de modelo de país¹². La crisis, fue principalmente provocada por la caída de los precios internacionales de los productos de exportación y el agotamiento del modelo sustitutivo de importaciones.

En esta búsqueda de un nuevo modelo de país, gana las elecciones el partido nacional, con propuestas de liberalización, comenzando reformas monetaria y cambiaria y produciéndose cambios que generan un punto de quiebre entre un Estado productor, empresario, y un período que historiadores y sociólogos definen como de lento repliegue del Estado¹³.

En términos institucionales el mayor avance de la época fue la creación del Banco de Previsión Social (BPS) en 1967 dándosele el cometido de coordinar los servicios estatales de la previsión social y organizar la Seguridad Social del país. Estaba integrado por la Caja de Jubilaciones y Pensiones Civiles y Escolares, la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Industria y Comercio y la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Trabajadores Rurales y Servicio Doméstico y de Pensiones a la Vejez. No alcanzó a centralizar a las Cajas Paraestatales ni a los Servicio de Retiros y Pensiones Militar y Policial que se crearían en 1974.

En 1979, con el Acto Institucional No. 9, se inicia un período que se caracterizará por una transformación profunda de todo el Sistema de Seguridad Social. Se aumentaron las edades mínimas de jubilación llevándose a 60 años en el hombre y 55 en la mujer, exigiéndose un mínimo de 30 años de servicios; se eliminaron algunas causales de jubilación (por maternidad y despido); creándose la Dirección General en Seguridad Social.

Con la reapertura democrática se suprime la DGSS y se reinstitucionaliza el BPS. No obstante, se produjo un importante cambio: pasa a funcionar como un Ente Autónomo con un Directorio y cinco servicios: Prestaciones de Pasividades y

¹² Filgueira et al. (2003).

¹³ El período 1959-2000, en un análisis que culmina con el fin del siglo XX (Filgueiras et al. 2003).

Ancianidad, Prestaciones de Actividad, de Asesoría Tributaria y Recaudación, Administración y Servicios y Área de la Salud.

La ley 15.900 de octubre de 1987 establecía un nuevo mecanismo de revaluación, fijación de un mínimo jubilatorio y de topes máximos y la implementación del programa de construcción y entrega de viviendas a los pasivos.

En 1989 una iniciativa popular promovida por las Organizaciones de Jubilados y Pensionistas, ratificada plebiscitariamente por el 80% del electorado, eleva a rango constitucional el ajuste de las pasividades en base al Índice Medio de Salarios.

Como resultado de esta forma de revaluación se produjo un crecimiento explosivo de los egresos que junto al envejecimiento poblacional y a los déficits resultantes contribuyeron a generar una conciencia en torno a la necesidad de reformular el sistema.

En setiembre de 1995 se promulga la ley 16.713 que establece un nuevo régimen de Seguridad Social con vigencia a partir del 1/04/1996.

La base de la reforma es la creación de un sistema mixto de otorgamiento de las prestaciones. Se mantiene el sistema de reparto asentado en la solidaridad intergeneracional y se crea un sistema de capitalización basado en el ahorro individual.

La ley cambia la edad jubilatoria, fijándola en 60 años para ambos sexos; los años de servicios aumentan de 30 a 35; se modifican las tasas de reemplazo tratando de estimular la permanencia en actividad; se aumenta el período considerado para el cálculo del sueldo jubilatorio y se exige que para acceder a la pasividad sólo se consideren los períodos e importes por los que se haya realmente cotizado o que se encuentren efectivamente registrados en la cuenta individual cuando se trate de años posteriores a 1996.

Mecanismos de extensión de la cobertura- Ley de flexibilización

Durante el año 2007 y principios del 2008, se produjo un debate en Seguridad Social, en el que se analizaron distintas perspectivas del Sistema y los problemas más acuciantes a resolver. La gran mayoría de las propuestas, se plasman en la ley 18.395 de flexibilización.

Por un lado se establece la reducción del mínimo de años de servicio requeridos para acceder a una jubilación por vejez, los cuales vuelven a los correspondientes a los años pre-reforma, de 30 años.

Esta reducción de años de servicios mínimo requeridos para configurar causal jubilatoria, da respuesta a la inquietud de distintos analistas que sostienen la dificultad principalmente de los colectivos con baja densidad de cotización, de poder alcanzar los 35 años de aportes principalmente cuando la prueba testimonial deje de ser un mecanismo válido de reconocimiento de años de servicios.

Previo a la ley 18.395, era posible configurar causal jubilatoria por edad avanzada, a partir de los 70 años de edad y 15 años de servicios. La nueva ley establece

como posibles también las siguientes combinaciones: 69 y 17, 68 y 19, 67 y 21, 66 y 23, 65 y 25.

En el caso de las jubilaciones por invalidez y subsidios transitorios se mantiene el tiempo mínimo de servicios reconocidos pero deja de exigirse que parte del mismo¹⁴ sea inmediatamente anterior a la invalidez.

Por otra parte, el subsidio especial de inactividad compensada, protege a aquellos desocupados que permanezcan en esta situación por más de un año, de 58 años de edad que cuenten al menos con 28 años de servicio por un plazo máximo de 2 años, de forma de que finalizado el subsidio configuren causal jubilatoria.

Este subsidio contempla la discriminación por edad existente en el mercado de trabajo, que torna difícil que personas de esa edad puedan volver a conseguir un trabajo.

Fue destacada, dentro de las conclusiones del Diálogo Nacional de Seguridad Social, la dificultad de la mujer en el acceso a una prestación de jubilación derivada del hecho de que la misma por motivo de cuidados de hijos o ancianos permanece fuera del mercado de trabajo por períodos prolongados. Como respuesta surge el cómputo ficto de servicios a la mujer por cargas de familia. De esta manera, tendrán derecho a computar un año de servicios por cada hijo nacido vivo o por cada hijo que hayan adoptado siendo este menor o discapacitado, con un máximo total de cinco años.

El cómputo de años es un reconocimiento de la importancia de los cuidados brindados por las mujeres a la sociedad y a su vez en un país envejecido como el nuestro, en el que desde el 2005 no se alcanza la tasa de reemplazo, puede verse también como una política de población.

Luego de este viaje en que llegamos a nuestra realidad hoy, en el próximo apartado nos abocamos a la medición de la cobertura a través de los registros administrativos del Sistema de Seguridad Social.

2. Cobertura en la etapa activa

La cobertura de un sistema de Seguridad Social en forma general se la define como "la proporción de personas que reciben un beneficio dentro de un grupo de referencia denominado población objetivo"¹⁵, en este caso la población objetivo la definiremos como la población ocupada.

2.1 Medición de la cobertura en la etapa activa

Existen distintas coberturas que puede ser relevante medir para los activos, como por ejemplo la cobertura efectiva que se refiere a la protección de la población económicamente activa (PEA), o la ocupacional que se concentra en la protección

¹⁴ Se exigía en el caso de que la incapacidad no fuera a causa o en ocasión de trabajo, que de los dos años de servicios (si la persona supera los 25 años) 6 meses fueran previos a la incapacidad. Para los menores de 25 en que se exigían 6 meses, estos debían ser previos a la invalidez.

¹⁵ Rofman y Lucchetti (2006).

de los ocupados, incluso puede ser interesante analizar los activos protegidos del tramo de edad más vinculado a la etapa activa¹⁶.

En este análisis nos limitaremos a la cobertura ocupacional, es decir a la relación existente entre los cotizantes al Sistema y la PEA Ocupada.

Aspectos metodológicos

La estimación de la PEA Ocupada para los años 1996 – 2008 se realizó en base a las proyecciones de población y tasas de actividad y empleo del INE.

Para estimar a los cotizantes se partió de información correspondiente a puestos de trabajo, que surgen de los Consolidados de Pagos de ATyR, de informes remitidos por las Cajas Paraestatales y Servicio de Retiros y Pensiones Militar y Policial, aplicándose luego coeficientes de pluriempleo que surgen de las ENHA 2006¹⁷, ECH 2007 y 2008 para poder inferir de los puestos de trabajo cotizantes al Sistema, la cantidad de personas amparadas por el mismo.

Cabe resaltar que el fenómeno de pluriempleo es importante en nuestro país.

Para tener una idea de su magnitud, a diciembre 2008 1.018.398 personas declaradas en las nóminas del BPS corresponden a 1.254.822 puestos de trabajo. Se utiliza el coeficiente resultante de la ECH porque la misma incluye información proveniente de todos los organismos al Sistema.

Los resultados de aplicar esta metodología, se presenta a continuación en el indicador de cobertura ocupacional.

¹⁶ En Lazo et al. (2009) se analizan dichos indicadores.

¹⁷ El coeficiente de pluriempleo del año 2006 se utilizó para los años previos, dado que fue el primer año que la encuesta tuvo cobertura nacional.

COBERTURA OCUPACIONAL

Cobertura de la Poblacion Ocupada

	Cotizantes/PEA Ocupada	Variación
1996	70,26%	
1997	71,61%	1,92%
1998	68,02%	-5,01%
1999	68,91%	1,31%
2000	68,06%	-1,23%
2001	65,93%	-3,13%
2002	65,39%	-0,82%
2003	67,67%	3,48%
2004	67,90%	0,35%
2005	73,06%	7,59%
2006	77,11%	5,55%
2007	76,43%	-0,89%
2008	77,97%	2,02%

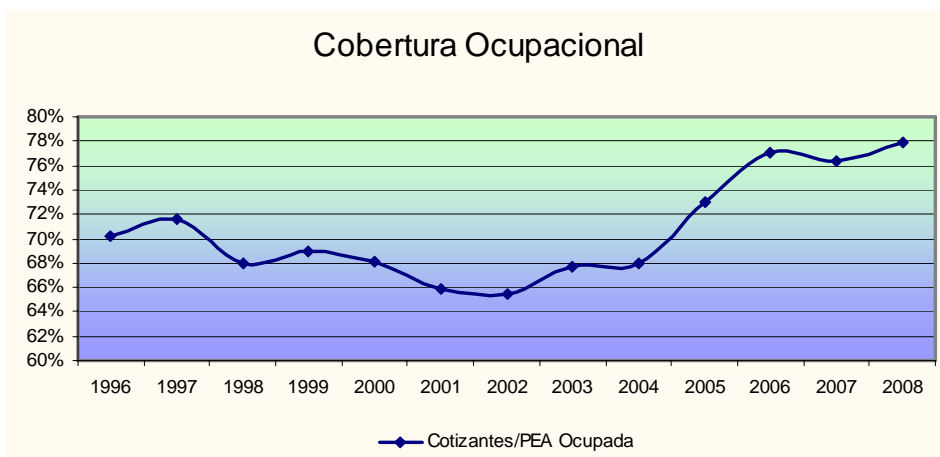
Fuentes:

- Cotizantes elaborados a partir de los Consolidados de ATyR.
- Informes de Cajas Paraestatales y de Servicio de Retiros y Pensiones (Militar y Policial)
- Proyecciones de Población - I.N.E.
- Tasas de actividad y empleo - I.N.E.

Como se observa en el cuadro, la cobertura aumentó en el año 1997 respecto al año 1996. A partir de ese año la misma comienza a disminuir hasta el año 2002, siendo el nivel verificado de un 65%.

Para los años siguientes se produce una recuperación en los niveles de cobertura, llegando en el año 2008 al nivel más alto en el período analizado, representando un 78% del total de ocupados.

A través del siguiente gráfico se podrá visualizar las tendencias verificadas en la cobertura dentro del periodo en estudio.



Aún no se encuentran disponibles los microdatos de la ECH 2009, lo que impide extender un año más el análisis de la cobertura, pero según información que brindó el INE el empleo protegido se habría incrementado en el 2009, lo que permitiría inferir que continuaremos en una senda de crecimiento de la protección.

2.2 ¿Cómo puede interpretarse este aumento de la cobertura?

Si se compara el inicio del período (año 1996) y el último del cual tenemos información, se observa un aumento de casi 8 puntos. Dado que la cobertura en la etapa activa se vincula al hecho de pertenecer al mercado laboral formal, esta depende de las contribuciones a la Seguridad Social, por lo que el reto de extender la cobertura puede visualizarse como el logro de reducir la informalidad o la evasión en el mercado laboral.

En los últimos años en Uruguay se ha dado un crecimiento continuo de los puestos cotizantes como se puede observar en el siguiente cuadro:

Cantidad de Puestos Cotizantes promedio mensual años 1996-2009

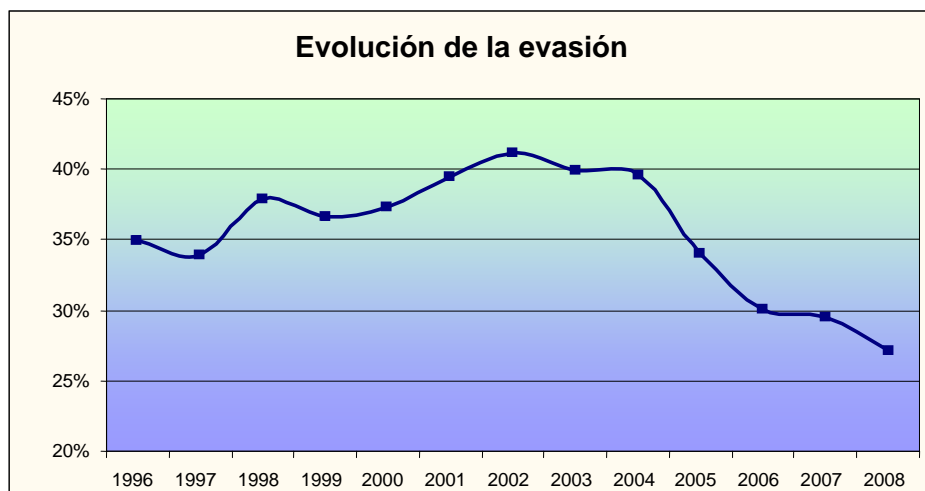
Año	Puestos Cotizantes	Variaciones
1996	929,995	
1997	946,880	1.8
1998	966,533	2.1
1999	956,622	-1.0
2000	927,742	-3.0
2001	901,046	-2.9
2002	852,878	-5.3
2003	865,943	1.5
2004	916,147	5.8
2005	1,005,143	9.7
2006	1,083,841	7.8
2007	1,166,716	7.6
2008	1,248,623	7.0
2009	1,283,528	2.8

Fuente: Consolidado de Pagos de ATyR

Este crecimiento de los puestos cotizantes, además de reflejar un mercado de trabajo en el que se crean nuevos puestos, puede también estar indicando un cambio hacia un empleo protegido para aquellas personas que ya estaban desempeñando una tarea dentro del sector informal. En ese sentido la evolución de la cantidad de personas ocupadas según el Instituto Nacional de Estadística parece confirmarlo. Mientras la cantidad de ocupados aumentó un 4,8% en el año 2007 y 1,8% en el 2008 (última información disponible), las variaciones de los puestos cotizantes fueron de 7,6% y 7% respectivamente.

Al analizar la evolución de la evasión se observa que efectivamente la misma disminuye en los últimos años de manera pronunciada, como se puede observar en el gráfico siguiente, alcanzando un 27% de los puestos de trabajo en el año 2008¹⁸.

¹⁸ Las cifras no incluyen la evasión de la aportación rural.



¿Qué factores pueden identificarse como facilitadores de esta reducción de la evasión?

Uno de los principales hechos a destacar es la promulgación de ley 17963 del 19/05/06 de regularización¹⁹ de deudas con el BPS, así como de incentivo a los buenos pagadores. En respuesta a la nueva normativa se firmaron 64.378 convenios y se estima que se facilitó la regularización de 245.351 cotizantes al sistema²⁰.

A su vez se han incorporado en los últimos años exoneraciones graduales de aporte patronal para empresas pequeñas (microempresas) que comienzan su actividad, y ampliaciones a las leyes de monotributo²¹ que han contribuido a que los trabajadores independientes y empresas de pequeño porte puedan costear la formalidad así como la posibilidad de que jubilados de industria y comercio puedan retornar a la actividad como patrones monotributistas. Distintos análisis de informalidad señalan que ésta se concentra principalmente entre los más jóvenes y los más viejos. En los adultos mayores, principalmente podría pensarse que surge de la imposibilidad normativa que no les permite retomar actividad a menos de renunciar a la jubilación cuando la actividad pertenece a la misma afiliación por la que se retiraron. En ese sentido, el monotributo, introduce una solución a esta rigidez del sistema.

El Banco Mundial señala, entre otras, las dificultades de los trámites ante la administración como una de las trabas a la reducción de la informalidad. En ese sentido se han simplificado los trámites en los últimos años mediante: la presentación de nóminas, solicitudes de certificados a través de Internet, descentralización de los pagos, creación de la ventanilla única BPS y DGI, con una

¹⁹ La mencionada ley permite incluir en el convenio tanto aportes patronales como personales, del período posterior a 1996, cuando hasta ese momento el aporte personal no era posible de convenir.

²⁰ Lagomarsino (2009).

²¹ Se realiza un único aporte a BPS y DGI, generando la posibilidad de generar el derecho a la cobertura mutual.

mayor flexibilidad en el registro de obras de construcción de pequeño porte, altas y bajas de trabajadores por fax etc.

Otra causa de evasión frecuentemente señalada son los elevados costos del formalismo principalmente ligado a la tasa de aporte. En ese sentido, la reforma tributaria de julio 2007, redujo la tasa de aporte patronal de 12,5% a 7,5% lo que abarata los costos para el empresario y puede facilitar la creación de empleo protegido.

Quizás también pueda pensarse en un mayor incentivo desde los propios dependientes a estar cubiertos por la Seguridad Social al incorporarse nuevos beneficios, como por ejemplo el seguro de paro para trabajadores rurales a partir del 2001 y a Servicio Doméstico desde el 2006.

En este sentido los cambios en el Seguro de Desempleo, que surgen de la ley 18399 del 24/10/08, extiende el período de cobro del subsidio para aquellas personas mayores de 50 años, cuyo causal sea el despido, de seis meses a un año reconociendo las dificultades de reinserción de este colectivo.

A su vez en caso de existencia de pluriempleo, si el trabajador perdiera uno de sus trabajos podría acceder al beneficio de desempleo por más que continuara en actividad.

Por otra parte el hecho de pertenecer al mercado de trabajo formal no sólo brinda el derecho a cobertura de salud del trabajador, sino que mediante la reforma de salud implementada en el año 2008, también son amparados los hijos menores de 18 años, e hijos discapacitados de cualquier edad, así como a futuro los cónyuges.

En este sentido, anteriormente la dificultad de los trabajadores de menores ingresos de afrontar los copagos en el sistema mutual, presionaba a que los mismos al no poder elegir la cobertura pública (dado que estaban cubiertos por la mutualista) prefirieran estar subdeclarados (por menos de 13 jornales y 1,25 B.P.C. de monto imponible) o simplemente no figurar en los registros de la Seguridad Social de forma de poder seguir atendándose en Salud Pública, el único lugar en que podían hacer uso real del derecho de atención. La reforma favorece la inclusión y la protección de los trabajadores y sus familias al brindar la posibilidad de elegir entre Salud Pública y distintas instituciones del sector privado.

2.3 Desafíos para continuar el combate al informalismo

Si se analizan los puestos de trabajo que no cotizan al Sistema de acuerdo a la categoría de ocupación y a la afiliación a que pertenecen, se puede deducir de alguna manera si son puestos de mayor o menor probabilidad de ser incorporados al mismo.

En este sentido, el 40%²² del total de puestos evasores podría considerarse de difícil captación. Esta categoría se relaciona con actividades de un alto grado de informalidad que corresponde en parte a cuenta propia con y sin local, entre los que se destaca principalmente la actividad de venta ambulante y trabajadores no calificados vinculados a servicios sociales y personales, así como a la mano de obra familiar no remunerada.

Es de destacar que las afiliaciones que presentan mayor nivel de informalismo para el 2008 es Servicio Doméstico (61%) seguido de Construcción (30%).

²² Pereira (2009).

Otra característica importante y relacionada con las anteriormente mencionadas es el nivel educativo de los puestos de trabajo informales. De acuerdo a características analizadas sobre el perfil del evasor, existe una correlación negativa entre el hecho de ser evasor y el nivel educativo de la persona; al aumentar el nivel de formación del trabajador disminuye la proporción de evasores²³. Esta característica permitiría pensar en la educación²⁴ como un vehículo que permitiera seguir reduciendo los niveles de informalismo.

3. Características demográficas del país y algunas particularidades del Sistema

3.1 Características demográficas

Uruguay al igual que otros países latinoamericanos registró un proceso de envejecimiento poblacional de importancia, verificó una transición demográfica en forma temprana, en la que las tasas de fertilidad como de mortalidad declinaron simultáneamente, esto derivó en una nueva estructura poblacional con una mayor proporción de personas mayores dentro de la población, transfiriéndose el peso de las mismas a las franjas etáreas más jóvenes.

Uno de los indicadores que refleja el peso que representan las personas mayores y los menores de 15 años sobre la población activa, es la relación de dependencia, la que en el año 2006 alcanzaba un nivel cercano al 59,0%. En el año 2008, la misma se sitúa en 57,8%. Esta reducción surge de una caída de la relación de dependencia de los menores (relación entre los menores de 15 años por cada 100 personas entre 15 y 64 años) mayor que el incremento que presenta la correspondiente al adulto mayor (relación existente entre la cantidad de personas mayores de 64 años por cada 100 personas entre 15 y 64 años).

Esta última se encuentra para el 2008 en 21,32%, lo que se traduce en 21 adultos mayores cada 100 personas en edad de trabajar, previéndose que alcance un 33% en el año 2050²⁵.

El hecho de que la relación de dependencia de los menores caiga, impone una mayor presión a futuro sobre un colectivo de activos que será más reducido y que deberá poder financiar a través de sus cotizaciones, erogaciones crecientes en respuesta al envejecimiento poblacional.

Como consecuencia de este envejecimiento, brindar una cobertura adecuada al adulto mayor representa un desafío a nivel de la Seguridad Social, no sólo respecto al régimen de pensiones sino también en relación a los costos crecientes en cobertura de salud. Por otra parte, surgen nuevas demandas: brindar servicios de cuidados al adulto mayor, principalmente ocasionadas por la creciente incorporación de la mujer al mercado de trabajo que dispone de menos tiempo para dedicar al trabajo no remunerado del cuidado de niños y personas mayores.

²³ Caristo (2000).

²⁴ En este sentido también los planteos del Banco Mundial presentan como alternativa para reducir la informalidad, medidas destinadas a aumentar la productividad agregada en la economía especialmente con mejoras generalizadas en el capital humano sincronizadas con medidas que mejoren el clima de inversión.

²⁵ Scardino (2007).

²⁶ O invalidez en caso de corresponder.

3.2. Algunas particularidades del Sistema

3.2.1 Composición y Recursos

La protección brindada al individuo a través del Sistema podría dividirse en seguridad social y asistencia social.

El Sistema es esencialmente contributivo en lo que refiere a las prestaciones derivadas de la seguridad social y no contributivo para aquellas personas que por no calificar para una prestación de vejez, invalidez o sobrevivencia, son cubiertas a través de pensiones de vejez²⁶.

El pilar contributivo está integrado por el BPS, las Cajas Paraestatales y Servicio de Retiros y Pensiones Policial y Militar, así como las AFAP.

En lo que refiere a los recursos del BPS en particular, este es integrado por aportes personales (15%)²⁷, patronales (7,5%) e impuestos afectados. En caso de no cubrir las erogaciones con los recursos, el Estado asiste financieramente al Instituto.

3.2.2 Pluripasividad

Parece relevante mostrar la relevancia de la pluripasividad en nuestro Sistema. Ello surge de la particularidad de poder aportar a distintas afiliaciones: Industria y Comercio, Civil y Rural principalmente y poder llegar a generar causal jubilatoria de esta manera por distintas cajas. Por otra parte también existe la posibilidad de aportar a las cajas no comprendidas por el BPS (Caja Notarial, de Profesionales Universitarios, Bancaria y de Servicio de Retiros y Pensiones Policial y Militar).

Para tener una idea de la medida en que se dan estos fenómenos dentro de las prestaciones servidas exclusivamente por el BPS se puede observar a continuación un cuadro con la información a diciembre 2008.

Pasivos y Pasividades – a diciembre 2008

Jubilados	346,294	Jubilaciones	359,586
Pensionistas por sobrevivencia	139,823	Pensiones por sobrevivencia	269,879
Pensionistas vejez e invalidez	<u>75,667</u>	Pensiones vejez e invalidez	<u>75,667</u>
Total	561,784	Total	705,132

Como se puede observar, dentro del propio BPS personas protegidas por el riesgo IVS alcanzarían a 561,784 mientras las prestaciones otorgadas para la cobertura de dicho riesgo totalizan 705,132. Las personas que perciben una pensión y una jubilación serán consideradas en la categoría de jubilados, lo que explica que en los pensionistas sea donde se observa la mayor diferencia.

²⁷ Parte del aporte correspondiente a los afiliados a las AFAP, es transferido a sus cuentas.

4. Cobertura en la etapa pasiva

Teniendo en cuenta esta particularidad y contando con información de la ECH de forma de poder estimar la pluripasividad existente con el resto del sistema, se construyeron distintos indicadores a fin de medir la cobertura del adulto mayor.

Se considera a una persona cubierta por el Sistema de Seguridad Social, si percibe al menos una prestación proveniente de alguno de los organismos integrantes del mismo.

4.1. Cobertura de mayores de 64 años, jubilados y pensionistas totales respecto a la población mayor de 64 años (*Contributiva y no Contributiva*)

A través del cuadro siguiente se observa el porcentaje de personas de 64 años y más que reciben alguna prestación IVS (Invalidez, Vejez y Sobrevivencia) del Banco de Previsión Social o de Otras Instituciones de Seguridad Social (Cajas Paraestatales y de Servicio de Retiros Militar y Policial), respecto a la población de 64 años y más.

En este primer análisis se considera en las prestaciones que otorga el B.P.S., no sólo aquellas prestaciones (jubilaciones y pensiones) de origen contributivo, sino también a la prestación asistencial no contributiva por vejez e invalidez cuyos beneficiarios son todas aquellas personas que carecen de recursos suficientes y cuentan con 70 años de edad, o a cualquier edad si están incapacitadas en forma absoluta para todo trabajo. A su vez, incluye a partir de enero de 2008 el subsidio de asistencia a la vejez, que ampara a aquellas personas mayores de 64 y menores de 70 años, beneficiarias de la ley 18227 (Plan de Equidad).

Como ya fue mencionado, a fin de evitar sobreestimaciones de la cobertura, se estimó un coeficiente de pluripasividad de acuerdo a los microdatos, y en base a ese coeficiente se redujo el número de pensionistas pertenecientes a las Cajas Paraestatales y Servicio de Retiros y Pensiones.

PORCENTAJE DE COBERTURA DE LA POBLACIÓN MAYOR DE 64 AÑOS

	Jubilados y Pensionistas en relación a población mayor de 64 años		
	BPS (1)	Otras Instituciones de Seguridad Social (2)	Total
1996	87.52%	7.50%	95.02%
1997	88.31%	7.96%	96.28%
1998	88.78%	7.56%	96.34%
1999	88.81%	7.47%	96.28%
2000	88.89%	7.67%	96.57%
2001	88.88%	7.45%	96.33%
2002	89.19%	7.34%	96.53%
2003	89.43%	7.52%	96.96%
2004	89.80%	7.49%	97.30%
2005	89.74%	7.37%	97.11%
2006	89.30%	7.73%	97.02%
2007	88.47%	7.92%	96.39%
2008	88.10%	7.84%	95.94%

NOTAS:

(1) Incluye Pensiones No Contributivas

(2) Incluye: Cajas Paraestatales (Notarial, Bancaria y de Profesionales Universitarios)
Servicio de Retiros y Pensiones (Militar y Policial)**FUENTE:**

RING de Prestaciones

Informes de Cajas Paraestatales y de Servicio de Retiros y Pensiones (Militar y Policial)
Proyecciones de Población - I.N.E.

Se observa que el porcentaje de cobertura total oscila entre 95,02% en el año 1996 y un 97,3% en el año 2004, año en el que se produce el mayor nivel de cobertura de acuerdo al indicador en estudio. A partir de dicho año la cobertura se reduce levemente para alcanzar en el 2008 un 95,9%.

Los niveles de cobertura brindados por el B.P.S. y las Cajas Paraestatales y Servicio de Retiros y Pensiones se mantienen relativamente estables en el periodo.

4.1.1. Originada o derivada de Cotizaciones al Sistema

En el presente indicador se considera únicamente a aquellas personas que perciben una prestación de jubilación o pensión originada o derivada de una contribución al Sistema. La metodología utilizada para la estimación sobre los jubilados y pensionistas de las Cajas Paraestatales y Servicio de Retiros y Pensiones Militar y Policial, es la misma que para el indicador anterior.

Seguidamente se presenta la evolución de la cobertura de acuerdo al indicador: Porcentaje de jubilados y pensionistas del B.P.S., y de otras Instituciones de Seguridad Social (Cajas Paraestatales y Servicio de Retiros y Pensiones) que contribuyeron al sistema, en el total de la población mayor de 64 años.

PORCENTAJE DE COBERTURA DE LA POBLACIÓN MAYOR DE 64 AÑOS

	Jubilados y Pensionistas en relación a población mayor de 64 años		
	BPS	Otras Instituciones de Seguridad Social (1)	Total
1996	80.86%	7.50%	88.36%
1997	81.65%	7.96%	89.61%
1998	82.37%	7.56%	89.93%
1999	82.64%	7.47%	90.11%
2000	82.88%	7.67%	90.55%
2001	83.01%	7.45%	90.46%
2002	83.44%	7.34%	90.78%
2003	83.69%	7.52%	91.22%
2004	84.01%	7.49%	91.51%
2005	83.88%	7.37%	91.25%
2006	83.31%	7.73%	91.04%
2007	82.27%	7.92%	90.19%
2008	81.60%	7.84%	89.44%

NOTAS:

- (1) Incluye: Cajas Paraestatales (Notarial, Bancaria y de Profesionales Universitarios)
Servicio de Retiros y Pensiones (Militar y Policial)

FUENTE:

- RING de Prestaciones
Informes de Cajas Paraestatales y de Servicio de Retiros y Pensiones (Militar y Policial)
Proyecciones de Población - I.N.E.

De los datos presentados en el cuadro se concluye que la cobertura originada por las aportaciones realizadas al sistema representaba en el año 1996 un 88,4% de la población mayor de 64 años. Hasta el año 2004, la evolución es creciente con excepción del año 2001 en que se dio un leve descenso respecto al año 2000. A partir de este año la evolución ha sido decreciente llegando en el 2008 a un 89,44%.

4.1.1.1. Cobertura de mayores de 64 años jubilados respecto a la población mayor de 64 años

En este apartado se distingue dentro de las prestaciones de origen contributivo aquellas que surgen de una jubilación. Si bien los indicadores no se desagregan por tipo de jubilación, parece relevante realizar un breve detalle de los requisitos para configurar causal jubilatoria.

A. Tipos de Jubilación

➤ Jubilación por Vejez

Criterios de acceso: la ley 16713 del 3/09/1995 exigía un mínimo de 35 años de servicios reconocidos para los trabajadores o de cotización efectiva para los patrones y el cumplimiento de una edad mínima de 60 años de edad. La ley 18.395 (15/10/2008), que entró en vigencia en julio del 2009 reduce la cantidad de años de servicio a 30 y de esta manera parte del Sistema comparte los mismos requisitos (BPS y Cajas Paraestatales)²⁸.

➤ Retiro Común

En el caso del Servicio de Retiros y Pensiones Policial, la reciente reforma requiere como mínimo 35 años de servicio y 60 años de edad²⁹.

El Servicio de Retiros y Pensiones Militar, establece 20 años simples de servicios para los oficiales y para el personal subalterno 20 años simples y 38 años de edad.

➤ Jubilación por Invalidez

Tanto BPS como el resto de los Organismos que componen el Sistema, brindan la prestación de invalidez con distintos requisitos dependiendo de que la incapacidad surja en el propio ejercicio de la actividad o se produzca luego del cese de la misma y de la edad del beneficiario. Siempre se exige comprobar la incapacidad absoluta y permanente.

➤ Jubilación por Edad Avanzada

La ley 16713 establecía los requisitos para la jubilación por edad avanzada, fijándolos en 70 años de edad y 15 de servicios. Mediante la ley de flexibilización, existe la posibilidad a partir de los 65 años de jubilarse con esta causal, siendo necesarios compensar la menor edad con más años de servicio, en ese caso en particular son exigibles 25 años de servicio.

Las Cajas Paraestatales, comparten los requisitos de 70 años de edad y 15 de servicios, con la particularidad de que la Caja Bancaria introduce flexibilidad, con distintas combinaciones de años de edad y servicios coincidiendo con las que presenta la ley de flexibilización³⁰ antes mencionada para BPS.

²⁸ Salvo cuando se trata de afiliados a distintos organismos en que los años de servicio requeridos tanto por la Caja Notarial como por la de Profesionales Universitarios se establece en 35 años. En el caso de Caja Bancaria será exigible 60 años a partir del 2017, para el 2010 se requieren 56 años en el caso de la mujer dado que fue modificada la ley incrementándose los años requeridos de 55 a 60, por la ley 18.396 del 24/10/2008, y se establecieron los cambios con gradualismo.

²⁹ La normativa anterior y que aplica a aquellas personas mayores de 37 años en el caso de la mujer y de 40 años en el caso del hombre a la fecha de promulgación la ley, era de 46 años y medio para una persona que hubiera ingresado con 18 años.

³⁰ Las combinaciones son: 66 años de edad y 15 años de servicios, o 69 años de edad y 17 años de servicios, o 68 años de edad y 19 años de servicios, o 67 años de edad y 21 años de servicios, o 66 años de edad y 23 años de servicios, o 65 años de edad y 25 años de servicios.

B. Medida de Cobertura a través de una jubilación

Se analiza a continuación cómo evolucionó la cobertura proporcionada por el Banco de Previsión Social, Cajas Paraestatales y Servicio de Retiros y Pensiones Militar y Policial desde el año 1996 al 2008, considerando sólo al número de jubilados.

PORCENTAJE DE COBERTURA DE LA POBLACIÓN MAYOR DE 64 AÑOS

	Jubilados en relación a población mayor de 64 años		
	BPS	Otras Instituciones de Seguridad Social (1)	Total
1996	66.13%	5.92%	72.05%
1997	67.17%	5.99%	73.15%
1998	68.02%	5.91%	73.93%
1999	68.35%	5.96%	74.32%
2000	68.62%	6.03%	74.65%
2001	68.73%	6.14%	74.87%
2002	68.92%	6.26%	75.18%
2003	69.13%	6.37%	75.50%
2004	69.33%	6.41%	75.75%
2005	69.15%	6.44%	75.59%
2006	68.59%	6.45%	75.04%
2007	67.64%	6.84%	74.47%
2008	66.96%	6.72%	73.68%

NOTAS:

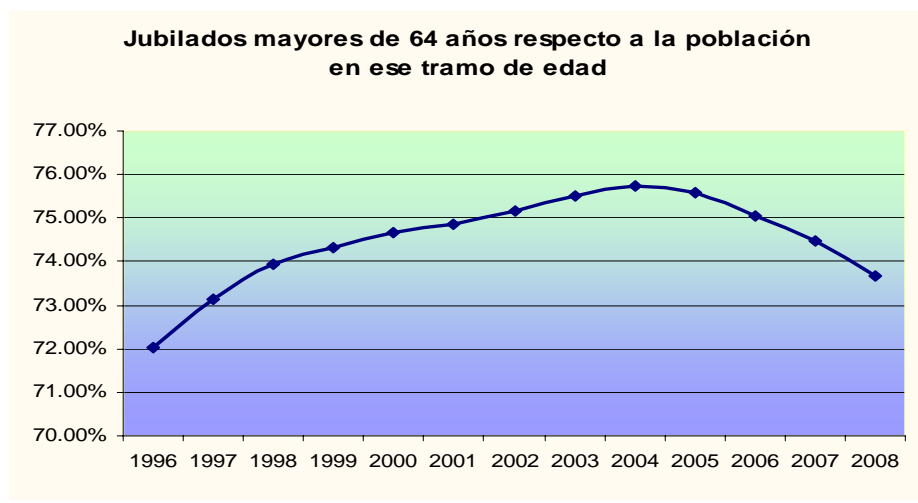
- (1) Incluye: Cajas Paraestatales (Notarial, Bancaria y de Profesionales Universitarios)
Servicio de Retiros y Pensiones (Militar y Policial)

FUENTE:

RING de Prestaciones
Informes de Cajas Paraestatales y de Servicio de Retiros y Pensiones (Militar y Policial)
Proyecciones de Población - I.N.E.

Dentro del período en estudio, la cobertura total correspondiente al número de jubilados mayores de 64 años respecto a la población mayor de 64 años varió desde un 72,1% a un 75,8% en el año 2004, descendiendo levemente a partir del 2004.

En el siguiente gráfico se visualiza la evolución del porcentaje de cobertura total brindada por los Organismos de Seguridad Social tomando como indicador la relación existente entre el número de jubilados y la población en el periodo 1996 – 2008.



Como se refleja en el gráfico anterior a partir del 2004 se produce un leve descenso de la cobertura de las personas que perciben una jubilación. Hasta el año 2006, no se evidenciaba una caída en el número de jubilados, por lo que reflejaría esta caída la imposibilidad de compensar el efecto del envejecimiento poblacional. En los años 2007 y 2008 se observa además una caída del número absoluto de jubilados.

En búsqueda de una explicación a esta caída, se comparó información que surge del análisis de microdatos de la ECH 2008 y la ENHA 2006. Las mismas reflejan que se ha producido en estos años un incremento de las personas mayores de 64 que no perciben una jubilación y están en actividad formal, pasando de un 4,1% a un 4,7% de la población de esa edad.

Es decir que en parte esa caída de la protección como jubilado está siendo compensada con mayor protección para ese tramo de edad derivada de prestaciones de actividad.

4.1.1.2 Cobertura de mayores de 64 años pensionistas por sobrevivencia respecto a la población mayor de 64 años

Como forma de completar el análisis de la cobertura contributiva, se analiza la evolución de la cobertura derivada de una cotización, la correspondiente a las pensiones por sobrevivencia.

Pensión por sobrevivencia

Esta prestación protege a las personas viudas, a los hijos solteros menores de 21 años, a los hijos solteros mayores de 18 años absolutamente incapacitados, a los padres absolutamente incapacitados para todo trabajo y a las personas divorciadas.

El periodo de amparo de las viudas varía según la edad al momento de fallecimiento del causante: si son menores de 30 años, la pensión cubre un período de dos años; entre 30 y 39 años cubre un período de 5 años; es vitalicia para las mujeres entre 40 y más años de edad.

El viudo debe acreditar la dependencia económica del causante o la carencia de recursos suficientes.

La ley 18.246 de 27/12/2007 reconoce el derecho derivado de las uniones concubinarias que reúnan características de exclusividad y permanencia.

Aunque el análisis no haya sido concebido desde una perspectiva de género, se considera interesante destacar que un 96% de las pensionistas por sobrevivencia son mujeres³¹.

A continuación se presenta un cuadro con información sobre la cobertura brindada a través de pensiones por sobrevivencia del Sistema.

PORCENTAJE DE COBERTURA DE LA POBLACIÓN MAYOR DE 64 AÑOS

	Pensionistas en relación a población mayor de 64 años		
	BPS	Otras Instituciones de Seguridad Social (1)	Total
1996	14.73%	1.58%	16.32%
1997	14.48%	1.98%	16.46%
1998	14.35%	1.65%	16.00%
1999	14.29%	1.50%	15.79%
2000	14.26%	1.64%	15.90%
2001	14.28%	1.31%	15.59%
2002	14.52%	1.08%	15.60%
2003	14.56%	1.16%	15.72%
2004	14.68%	1.08%	15.76%
2005	14.73%	0.93%	15.66%
2006	14.72%	1.28%	16.00%
2007	14.63%	1.08%	15.72%
2008	14.64%	1.12%	15.76%

NOTAS:

(1) Incluye: Cajas Paraestatales (Notarial, Bancaria y de Profesionales Universitarios)

FUENTE:

RING de Prestaciones
 Informes de Cajas Paraestatales y de Servicio de Retiros y Pensiones (Militar y Policial)
 Proyecciones de Población - I.N.E.

Este tipo de cobertura ampara entre un 15,5% y un 16,5% de la población mayor de 64 años. Cabe recordar que en el caso de BPS, si la persona cobra una jubilación y una pensión no figura como amparada por la pensión sino por la jubilación, por lo que es aún mayor el porcentaje de adultos mayores que reciben una pensión que el que surge del cuadro.

³¹ Santos y Pugliese (2006).

4.1.2 Cobertura no Contributiva

Comprende a las pensiones por vejez e invalidez así como el subsidio de asistencia a la vejez de reciente implementación.

4.1.2.1 Pensión no contributiva por vejez – Requisitos de acceso

Haber cumplido 70 años de edad careciendo de recursos propios o de familiares obligados a asistirlos. En caso de que la persona tuviera un familiar obligado a asistirlo, el Instituto puede iniciar juicio contra el familiar obligado en caso de que sea la voluntad del beneficiario.

4.1.2.2 Pensiones por Invalidez

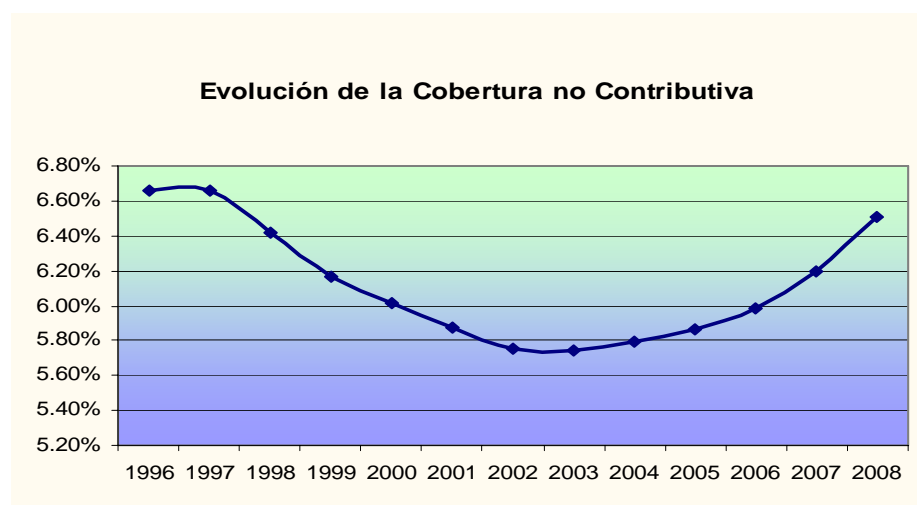
La población destinataria son todas las personas que están incapacitadas en forma absoluta y permanente para todo trabajo remunerado. No obstante por la ley 17.266 de setiembre de 2000 se permite contar con trabajo remunerado y recibir pensión, si los ingresos del trabajo son inferiores a la misma.

4.1.2.3 Subsidio de Asistencia a la Vejez

El objetivo de esta nueva prestación no contributiva es ampliar la asistencia de los adultos mayores de 65 años y más, en situación de pobreza extrema que no cuenten con una prestación de la Seguridad Social. Cuando estos beneficiarios cumplen 70 años pasan al régimen de pensiones a la vejez.

La cobertura resultante de las prestaciones no contributivas oscila entre un 5,7% y un 6,7% en el periodo 1996-2008.

En el gráfico siguiente se presenta su evolución.



La gráfica refleja una mayor importancia en los dos primeros años de las personas cubiertas a través de pensiones a la vejez e invalidez, disminuyendo luego hasta el año 2003, año a partir del cual se observa una tendencia creciente que alcanza un 6,5% de la población mayor de 64 años para el año 2008.

5. Evolución de la cobertura activa y a edades mayores a través de una jubilación. Diferencias, posibles explicaciones y perspectivas futuras

A través de este punto se pretende conocer si la relación entre ambas coberturas es la esperada, es decir si la cobertura del adulto mayor por una jubilación se acompasa con la contribución en la etapa activa, así como también cómo se puede esperar que evolucione a futuro la cobertura a edades mayores, dados los actuales niveles de protección en la etapa activa de los trabajadores.

Se utilizarán como indicadores de cobertura de la etapa activa a los cotizantes entre 20 y 59 años respecto a la población en dicho tramo de edad y de la etapa pasiva a la relación entre los jubilados mayores de 64 años y la población del mismo tramo de edad.

En el siguiente cuadro se presenta la cantidad de jubilados y cotizantes en relación a la población mayor de 64 años y entre 20 y 59 años respectivamente, así como los porcentajes de cobertura resultantes para el período 1996 - 2008.

	B.P.S. y Otras Instituciones de Seguridad Social (1)		Población		Porcentaje de Cobertura	
	Jubilados 64 y más años	Cotizantes mayores de 19 y menores de 60	Mayor de 64 años	Mayor de 19 y menor de 60	Jub/Pob 64 y más años	Cot/Pob entre 20 y 59 años
1996	297,668	831,256	413,168	1,591,357	72.05%	52.24%
1997	305,809	849,574	418,037	1,603,813	73.15%	52.97%
1998	312,445	869,513	422,616	1,618,040	73.93%	53.74%
1999	316,509	866,106	425,899	1,633,522	74.32%	53.02%
2000	320,368	844,129	429,169	1,646,589	74.65%	51.27%
2001	323,707	817,049	432,387	1,655,471	74.87%	49.35%
2002	326,291	780,534	434,020	1,659,028	75.18%	47.05%
2003	328,164	799,493	434,661	1,659,176	75.50%	48.19%
2004	330,226	836,215	435,947	1,661,985	75.75%	50.31%
2005	331,865	908,557	439,043	1,668,407	75.59%	54.46%
2006	332,205	970,737	442,724	1,679,830	75.04%	57.79%
2007	332,613	1,011,325	446,623	1,692,282	74.47%	59.76%
2008	331,827	1,055,742	450,352	1,705,024	73.68%	61.92%

NOTAS:

(1) Incluye: Cajas Paraestatales (Notarial, Bancaria y de Profesionales Universitarios)
Servicio de Retiros y Pensiones (Militar y Policial)

FUENTE:

RING de Prestaciones
Informes de Cajas Paraestatales y de Servicio de Retiros y Pensiones (Militar y Policial)
Proyecciones de Población - I.N.E.

Comparando la cobertura del adulto mayor, respecto a la cobertura de la población entre 20 y 59 años, se observa una diferencia significativa entre las mismas. Bajo el supuesto de que aquellos que en el año 2008 percibieron una prestación jubilatoria, fueran cotizantes al sistema en el año 1996 (año más alejado en el periodo de tiempo considerado), se registra una brecha de 21 puntos porcentuales entre la cobertura activa del año 1996 y la cobertura pasiva del año 2008.

Esta diferencia se podría asociar al reconocimiento de años de servicio a través de testigos. Para tener una idea de la importancia de este mecanismo, si se desagrega la información sobre altas por jubilaciones al 2009, se observa que un 20% de los años de servicios reconocidos, lo fueron a través de testigos.

En el futuro es dable esperar que la brecha entre ambas coberturas disminuya, cuando sólo se computen como años de servicios los registrados en la historia laboral del trabajador. Este mayor acompasamiento entre la protección en ambas etapas podría generar interrogantes sobre la evolución futura de la cobertura, cuando este mecanismo implícito de extensión de la misma se haya extinguido. No obstante, el crecimiento explosivo de los puestos cotizantes de los últimos años (superior a 7% entre el 2006 y el 2008 y cercano a 2,8% en el 2009)³² aunado a la protección que se derivará de los mecanismos de flexibilización introducidos permitiría pensar en que se compensarán ambos efectos y los niveles de cobertura podrían no verse afectados.

Como surge del cuadro, estos indicadores no analizan la cobertura de las personas entre 60 y 64 años de edad. Esto surge del hecho de ser años en que tanto la actividad como la pasividad tienen una importancia considerable, que dificulta su incorporación en cualquiera de las etapas, dado que un porcentaje importante de la población en este tramo de edad recibe una prestación de jubilación y otro contingente significativo continúa realizando cotizaciones al Sistema.

6. Comentarios finales

Uruguay es un país considerado pionero por el desarrollo temprano de la Seguridad Social. Brinda protección a la vejez tanto a personas que contribuyeron al Sistema durante su vida activa, como a personas mayores carentes de recursos e incapacitadas a cualquier edad.

El sistema es esencialmente contributivo aunque también es financiado a través de impuestos afectados y asistencia financiera del Estado si los ingresos no fueran suficientes para cubrir las erogaciones.

La alta cobertura alcanzada se explica por la combinación de distintos mecanismos de acceso a jubilaciones y pensiones. En el caso de las jubilaciones, por más que los requisitos en años de servicios hayan sido considerablemente altos hasta la incorporación de los mecanismos de flexibilización, estos mismos podían ser reconocidos o efectivamente cotizados hasta abril de 1996. No se dispone de una medida precisa de cuánto ha contribuido el mecanismo de prueba testimonial a generar protección en la sociedad pero se puede pensar que ha sido alta, como se puede inferir de la diferencia entre la cobertura pasiva actual y la cobertura activa del año 96 que difieren en 21 puntos porcentuales, así como su impacto en las altas del año 2009.

Por otra parte, si la persona no hubiera tenido una trayectoria laboral que le permitiera reconocer 35 años de trabajo (30 en la actualidad), si cotizó o reconoció 15 años de trabajo, a los 70 años podría solicitar una jubilación por edad avanzada.

³² Puestos cotizantes a BPS.

Si tampoco hubiera alcanzado los 15 años de trabajo, comprobación de ingresos mediante, pasa a ser amparada a través de la pensión a la vejez y en caso de un hogar vulnerable incluso antes, a los 65 años es elegible para el subsidio de asistencia a la vejez.

De esta manera se explica que se pueda considerar que la cobertura estadística también muestra una casi universalización de la cobertura con 95,9% de la población mayor de 64 años.

Si se desagrega ese 95,9% se puede observar que es resultado de un elevado acceso a las jubilaciones, que cubre el 73,6% de la población, sumado a la cobertura derivada de las pensiones de sobrevivencia estimada en un 15,7%, a lo que se agrega un 6,5% de la población cubierta a través de pensiones no contributivas por vejez e invalidez.

¿Qué se puede esperar a futuro?

La paulatina reducción de la prueba testimonial como forma de reconocimiento de años de servicio podría tener un impacto negativo sobre la cobertura. No obstante, dada la reducción de la evasión y el aumento de los cotizantes (7% para el 2008), así como las perspectivas alentadoras de la economía y la introducción de los mecanismos de flexibilización que reducen a 30 años el mínimo requerido de servicios probablemente neutralicen dicho efecto.

Por otra parte, la existencia de personas que no han desempeñado tareas remuneradas durante su vida activa (amas de casa por ejemplo) o que no han realizado una actividad (rentistas), torna difícil pensar que el 100% de la población sea potencialmente protegible, aunque podrían llegar a ser cubiertos por una pensión de sobrevivencia o en caso de insuficiencia de ingresos por una pensión a la vejez.

No obstante, es un reto considerable lograr mantener los niveles alcanzados de cobertura, en un país que en el 2040 tendrá más adultos mayores que jóvenes y que en el 2008 dedicó un 9,4% del PBI al pago de erogaciones del riesgo IVS.

Bibliografía

BPS (2001): "Seguridad Social en el Uruguay", Montevideo.

Brasca et al. (2009): "La Informalidad en el Uruguay Diagnóstico y Propuestas". Montevideo: Universidad Católica del Uruguay.

Caristo, A. (2000): "Perfil del Trabajador Evasor". En *Indicadores de la Seguridad Social*, N° 173. Montevideo: BPS.

Filgueira, F. (1994): "Un estado social centenario. El crecimiento hasta el límite del estado social batllista". En Carlos Filgueira y Fernando Filgueira *El largo adiós al país modelo. Políticas sociales y pobreza en el Uruguay*. Montevideo.

Filgueria et al. (2003): "Los dos ciclos del Estado uruguayo en el siglo XX". En Instituto de Ciencia Política: *El Uruguay del siglo XX. La Política*, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo. Págs. 173-204.

Lagomarsino, G. (2009): "Hacia una nueva matriz de Protección Social". En *Comentarios de Seguridad Social*, N° 23. Montevideo: BPS.

Lazo, A. et al. (2009): "Análisis de Cobertura del Régimen Previsional Uruguayo 1996-2008". En *Comentarios a la Seguridad Social*, N° 24. Montevideo: BPS.

Mesa- Lago C. y Bertranou F. (1998): "Manual de Economía de la Seguridad Social en América Latina". Montevideo: C.L.A.E.H.,

Nahum, J. (2004): "Manual de Historia del Uruguay". Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

Pereira, C. (2009): "Evasión en Puestos de Trabajo 2008". En *Comentarios a la Seguridad Social*, N° 24. Montevideo: BPS.

Rofman, R. y Lucchetti, L. (2006): "Pension Systems in Latin America: Concepts and Measurements of Coverage. World Bank.

Santos S. y Pugliese L.(2007) : Los Programas del Banco de Previsión Social desde una Perspectiva de Género. En *Comentarios de la Seguridad Social*, N°23. Montevideo: BPS.

Scardino, A. (2007): "El envejecimiento poblacional y sus implicancias". En *Comentarios de la Seguridad Social*, N°16. Montevideo: BPS.

Sienra, M. (2007): "La evolución del Sistema de Seguridad Social en el Uruguay (1829-1986)". Montevideo: Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración. Universidad de la República.