



COMENTARIOS DE SEGURIDAD SOCIAL

JULIO 2021

Asesoría General en Seguridad Social

ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DE LAS ALTAS POR EDAD AVANZADA CON APLICACIÓN DEL ARTICULO 6 DE LA LEY Nro. 18.395.

Marcia Barca	3
1. Objetivo	5
2. Antecedentes	5
3. Metodología	6
4. Resultados	6
4.1 Resultados según relación de dependencia	9
4.2 Resultados según sexo	10
4.3 Resultados de años de servicio y tasas de remplazo	11
4.4 Resultados según causal de flexibilización	12
4.5 Resultados según tipo de aportación	14
4.6 Resultados según aplicación de ficto por hijos	15
4.7 Resultados según aplicación de prueba testimonial	16
4.8 Resultados según edad al cese y al alta	16
4.9 Resultados del gasto anual, según año y causal	18
5. Consideraciones generales	19

SUBSIDIO POR DESEMPLEO RURAL_COBERTURA Y ESCENARIOS ALTERNATIVOS DE ACCESO

Soc. Silvia Santos y Ec. Paola Sanguinetti	21
1. Introducción	23
2. Trabajo rural	24
3. Normativa vigente del seguro por desempleo	26
4. Aspectos metodológicos	28
4.1 Datos	28
4.2 Metodología	29
5. Resultados	30
6. Comentarios finales	33
7. Antecedentes consultados	35

DENSIDAD DE COTIZACIÓN AL BANCO DE PREVISION SOCIAL

Cr. Nicolás Bene. (Nota Técnica Nro.5 presentada en la Comisión de Expertos en Seguridad Social (CESS). Fecha 8 de febrero de 2021) ...	37
1. Introducción	39
2. Metodología	39
3. Fórmula de cálculo de la densidad de cotización	40
4. Densidad de cotización promedio de cotizantes de 2019	41
5. Densidad de cotización promedio de ingresos recientes al mercado laboral formal	44
6. Densidad de cotización de trabajadores que ingresaron al mercado laboral antes de abril de 1996	45
7. Consideraciones finales	46
8. Nota Aclaratoria	47
9. Bibliografía	48

ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DE LAS ALTAS
POR EDAD AVANZADA CON APLICACIÓN DEL
ARTICULO 6 DE LA LEY Nro. 18.395

Marcia Barca

Algunas características de las altas por Edad Avanzada con aplicación del Artículo 6 de la Ley N° 18.395

Marcia Barca

Asesoría Económica y Actuarial

Julio 2021

Resumen

En el presente artículo se estudia cómo se han comportado las altas jubilatorias por edad avanzada a partir de la entrada en vigencia de la Ley N° 18.395, la cual introduce una serie de modificaciones y flexibilizaciones para configurar dicha causal.

Se analiza cuáles han sido las características de las altas por Edad Avanzada desde el año 2009, año en que empezó a regir dicha ley.

Palabras claves: Edad avanzada, flexibilización, jubilaciones, altas jubilatorias.

1. Objetivo

El objetivo del presente estudio consiste en analizar algunas características de las altas por edad avanzada para las cuales, a partir de la Ley N° 18.395, se han definido una serie de nuevos requisitos por combinación de años de servicio mínimos y edades requeridos.

2. Antecedentes

En la Ley N° 18.395, aprobada en octubre de 2008 y en vigor desde el 1 de Julio de 2009, se aprueban una serie de normas referidas al Régimen Jubilatorio.

En el Capítulo III (Flexibilización de las condiciones de acceso a la jubilación por edad avanzada), en su artículo 6 (Acceso a la jubilación por edad avanzada) se establecen los requisitos para configurar la causal:

- A) Setenta años (70) de edad y 15 años de servicio, o
- B) Sesenta y nueve (69) años de edad y 17 de servicio, o
- C) Sesenta y ocho (68) años de edad y 19 de servicio, o
- D) Sesenta y siete (67) años de edad y 21 de servicio, o
- E) Sesenta y seis (66) años de edad y 23 de servicio, o
- F) Sesenta y cinco (65) años de edad y 25 de servicio.

Se determinó que las modalidades de los apartados D, E y F entraran en vigencia a partir del 1 de enero de 2010.

Se establece además que la jubilación por edad avanzada es incompatible con cualquier otra jubilación, retiro o subsidio transitorio por incapacidad parcial, salvo la prestación que provenga del régimen de jubilación por ahorro individual obligatorio.

La asignación de jubilación será del 50% del Salario básico jubilatorio (SBJ) al configurarse causal, a lo que se adicionará un 1% por año que exceda los respectivos mínimos de servicios exigidos, con un máximo de 14%.

3. Metodología

El estudio consiste en poder analizar el impacto de estas modificaciones en el presupuesto de jubilaciones, más específicamente en las altas. El período de estudio corresponde a la década 2009-2020. Para ello se ha cuantificado la cantidad de jubilaciones que utilizaron el beneficio del Artículo 6, y se ha procedido a analizar sus principales características. Asimismo se analizó el gasto asociado a estas nuevas causales.

Se partió de los listados de Altas de jubilación proporcionados por el Centro de desarrollo de prestaciones (CDES), donde consta la información siguiente: causal de jubilación, mes del alta, sexo, fecha de nacimiento, años reconocidos, computo por hijos, tasas de remplazo otorgadas e importe del alta.

A partir de esta información, se identificaron en forma separada aquellos a los que se había aplicado cada una de las nuevas causales. Para todos estos casos, la única posibilidad de acceso a una jubilación consistía en continuar trabajando para obtener una jubilación por vejez común, o esperar a cumplir los 70 años para obtener una por edad avanzada.

De la comparación de estos datos para los años 2009 a 2020 es que se obtuvieron las principales características de aquellos que utilizaron el cambio de normativa.

4. Resultados

Existen tres causales de Altas de Jubilación: Vejez, Incapacidad y Edad Avanzada.

Para ir aproximándonos al tema de análisis veremos:

- ✓ primero la evolución del total de altas jubilatorias,
- ✓ luego la evolución de las altas por edad avanzada,
- ✓ y por último la participación de éstas en el total.

Cuadro 1. Participación de Edad Avanzada en las altas de jubilación

Año de alta	Altas vejez e invalidez	Altas Edad Avanzada	Total de altas	Participacion EA
2008	12.587	2.866	15.453	18,5%
2009	25.433	5.921	31.354	18,9%
2010	26.130	10.474	36.604	28,6%
2011	23.717	8.976	32.693	27,5%
2012	24.084	6.754	30.838	21,9%
2013	21.082	5.559	26.641	20,9%
2014	21.561	5.514	27.075	20,4%
2015	23.645	6.102	29.747	20,5%
2016	23.866	5.777	29.643	19,5%
2017	21.677	5.696	27.373	20,8%
2018	24.362	5.257	29.619	17,7%
2019	25.532	5.368	30.900	17,4%
2020	23.423	5.176	28.599	18,1%

El análisis se hará en el período posterior al 2008, dado que la Ley Nº 18.395 (llamada Ley de Flexibilización) comienza a aplicarse a partir del año 2009. Igualmente se muestran los datos de 2008 para poder apreciar el aumento que se da en las altas totales con la entrada en vigencia de la ley que incorpora modificaciones de acceso a todas las causales jubilatorias.

Lo primero que observamos, es que en el año 2009 la cantidad de altas jubilatorias cambia de nivel. En este año se genera un salto abrupto, duplicándose en valores absolutos todas las altas, consecuencia de que la ley prevé cambios en los requisitos de exigibilidad tanto para vejez como para edad avanzada.

Luego de este crecimiento marcado, en el año siguiente (2010) vuelve a darse otro incremento significativo, llegando en ese momento al máximo registrado en el período, con un aumento del 17% de altas totales respecto al año anterior. Este incremento es más notorio en Edad Avanzada consecuencia de que en 2010 entran en vigencia tres nuevas formas de acceso completando de esa forma los cinco (5) nuevos esquemas para configurar causal que prevé la ley. En 2011 comienza a notarse un descenso paulatino hasta el año 2013, año a partir del cual las cantidades muestran un comportamiento oscilante, pero siempre en niveles superiores a los del inicio del estudio. Si comparamos el último año de estudio respecto al año 2008 (año previo al inicio de aplicación de la ley), observamos un incremento del 85% en las altas totales. Sin embargo, si comparamos 2020 con 2019 se muestra una baja. Este descenso en el último año de estudio puede ser explicado por la situación de emergencia sanitaria por Covid - 19 que atraviesa el País.

Si analizamos la evolución de las altas por edad avanzada, éstas replican el comportamiento que explicamos para las altas totales, sin embargo, la participación de edad avanzada en el total es diferente. La cantidad de altas por edad avanzada viene descendiendo llegando en el año 2020 a las 5.176 altas, siendo su participación del 18,1% en el total de altas, lo que significa una caída de 4,2% en la participación si lo comparamos con el inicio de aplicación de la ley. Si comparamos el promedio de las altas por edad avanzada entre 2011 y 2019 observamos que en el año 2020, las altas por edad avanzada tuvieron un descenso de 20,9%. Si la comparación la hiciéramos con el año previo a la nueva ley, vemos un incremento que alcanza el 81% para este tipo de jubilación.

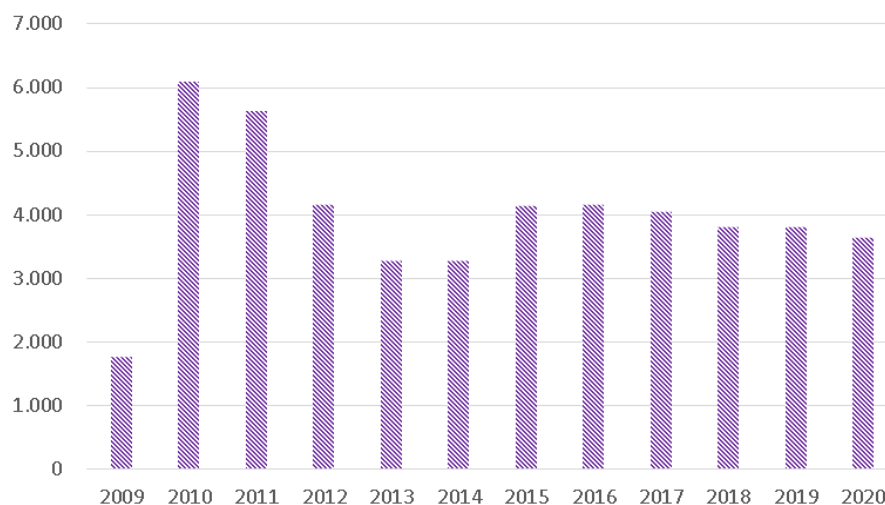
En el siguiente cuadro observamos el comportamiento específico de las altas de edad avanzada y cuál es la participación de la flexibilización en edad avanzada.

Cuadro 2. Participación de Edad Avanzada flexible en el total.

Año de alta	Altas Edad Avanzada	Altas Edad Avanzada Flexib	Participacion
2008	2.866	0	0,0%
2009	5.921	1.749	29,5%
2010	10.474	6.087	58,1%
2011	8.976	5.624	62,7%
2012	6.754	4.147	61,4%
2013	5.559	3.269	58,8%
2014	5.514	3.271	59,3%
2015	6.102	4.137	67,8%
2016	5.777	4.152	71,9%
2017	5.696	4.046	71,0%
2018	5.257	3.802	72,3%
2019	5.368	3.810	71,0%
2020	5.176	3.634	70,2%

A partir de la entrada en vigencia de la ley, observamos que desde el año 2010, año en que comienzan a regir la totalidad de flexibilizaciones establecidas en el artículo 6, la participación de las altas de Edad Avanzada por flexibilización suponen la mayor parte de las altas por dicha causal. En el último año de estudio las altas por flexibilización representan el 70,2% del total de altas de Edad Avanzada, lo que supone un aumento del 137,7% en la participación. Por lo tanto las mayores cantidades de altas por Edad Avanzada se dan con la aplicación del artículo 6 de la Ley N° 18.395.

Gráfico 1. Evolución de la jubilación por edad avanzada flexible.



En el gráfico 1 podemos observar el comportamiento explicado anteriormente, donde en el año 2010 se observa el mayor número de altas por edad avanzada flexible, llegando en ese año a las 6.087 altas, para luego comenzar una tendencia decreciente hasta el año 2014 inclusive. Entre 2016 y 2018 se retoma la tendencia decreciente y

en el año 2020 las altas por flexibilización presentan un descenso del 3,6% respecto al 2019, llegando a las 3.634 altas.

4.1 Resultados según relación de dependencia

En este apartado nos proponemos analizar cómo ha sido el comportamiento tanto de las altas totales de edad avanzada, así como de aquellas altas de edad avanzada por flexibilización, según su relación de dependencia.

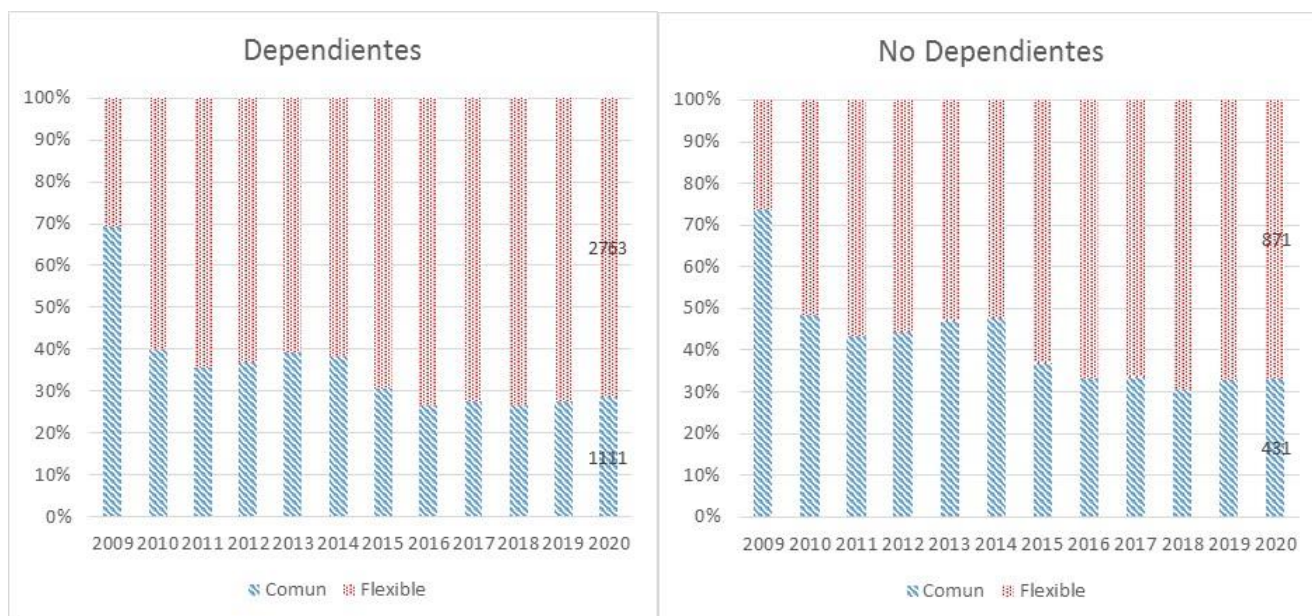
Cuadro 3. Cantidad de jubilaciones por edad avanzada según relación de dependencia

Año de alta	Edad Avanzada Total (Ley Nº 16.713 y anteriores)		Edad Avanzada Ley Nº 18.395 Flexibilización	
	Nº Dep	Nº NoDep	Nº Dep	Nº NoDep
2009	4384	1537	1346	403
2010	7950	2524	4786	1301
2011	6946	2030	4473	1151
2012	5152	1602	3257	890
2013	4169	1390	2531	738
2014	4154	1360	2562	709
2015	4636	1466	3212	925
2016	4332	1445	3187	965
2017	4281	1415	3104	942
2018	3868	1389	2835	967
2019	4030	1338	2914	896
2020	3874	1302	2763	871

Si analizamos el comportamiento de las altas de jubilaciones por edad avanzada totales según la relación de dependencia, observamos que a lo largo de todo el período de estudio, la mayor cantidad de altas por edad avanzada son de trabajadores dependientes, en el último año de estudio las altas de edad avanzada son en un 74,8% de trabajadores dependientes.

Cuando analizamos específicamente las altas por flexibilización este comportamiento es similar, en el caso particular de las altas por edad avanzada con utilización del artículo 6, las altas de dependientes en el año 2020, suponen el 76% del total. En cuanto a la evolución durante el período de estudio, las jubilaciones de dependientes siempre fueron las de mayor proporción en el total de las altas de flexibilización. En el año 2010, año donde se da el pico más alto de altas por edad avanzada, las jubilaciones de dependientes eran 4.786, en tanto los no dependientes alcanzaban 1.301 altas. En el último año de estudio se evidencia una caída en ambas relaciones de dependencia, aunque en distinta medida, mientras las altas de dependientes descienden un 42%, las altas de no dependientes caen en un 33%.

Si observamos la evolución atendiendo a la participación de la flexibilización con el corte de dependencia, dentro de los dependientes la participación ha oscilado entre el 60% y un máximo del 74% siendo el guarismo correspondiente a 2020 del 71%. En el caso de los no dependientes la participación ha sido menor, oscilando entre un 52% y 70%, siendo la actual de 67%.



4.2 Resultados según sexo

Se estudiarán las altas de edad avanzada poniendo foco en el sexo de los beneficiarios y así poder observar cual ha sido el comportamiento a partir de la reglamentación de la Ley N° 18.395.

Cuadro 4. Cantidad de jubilaciones por edad avanzada según sexo.

Año de alta	Edad Avanzada Ley N° 16.713 y anteriores		Edad Avanzada Ley N° 18.395 Flexibilización	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
2008	1444	1422		
2009	2589	3332	724	1025
2010	4116	6358	2267	3820
2011	3964	5012	2464	3160
2012	3183	3571	1931	2216
2013	2671	2888	1538	1731
2014	2571	2943	1548	1723
2015	2916	3186	1975	2162
2016	2924	2853	2098	2054
2017	2774	2922	1931	2115
2018	2643	2614	1861	1941
2019	2663	2705	1811	1999
2020	2514	2662	1696	1938

Como se muestra en el cuadro 4, si desagregamos el total de altas por edad avanzada según sexo, se observa que a partir de la entrada en vigencia de la Ley N° 18.395, aumenta la cantidad de mujeres que se jubilan por edad avanzada. La aplicación de la misma, introduce nuevos beneficios para las mujeres, por lo cual se puede suponer que con el cómputo de años ficto por hijo, adicionales al adelantamiento de la edad de acceso a la causal jubilatoria, un número mayor de mujeres estuvieron en condiciones de acceder a una jubilación.

Antes de la entrada en vigencia de la Ley, la proporción de hombres y mujeres con jubilación de edad avanzada era prácticamente la misma. A partir del año 2009 se observa una mayor proporción de mujeres, tanto en las altas totales de edad avanzada como en las altas por flexibilización. En el año 2010, la proporción de mujeres en las altas totales de edad avanzada era de un 60,7%, luego dicha proporción fue decreciendo para ser actualmente un 51,4% del total. Cuando observamos el comportamiento de las altas con flexibilización también se observa esta caída, representando en 2020 el 53,3%.

4.3 Resultados de años de servicio y tasas de remplazo

Parece interesante analizar tanto los años de servicio que se utilizan para la obtención de la causal, así como las tasas de remplazo a la que acceden los beneficiarios.

Cuadro 5. Años de servicio y tasa de remplazo.

Año del alta	Edad Avanzada Ley Nº 16.713 y anteriores			Ley Nº 18.395 (Ley Flexibilización)		
	Años servicios	Años servicios	Tasa remplazo	Años servicios	Años servicios	Tasa remplazo
	Prom total	Prom testigo	promedio	Prom total	Prom testigo	promedio
2008	23,54		57,3			
2009	23,39	15,66	56,4	24,37	15,40	55,30
2010	25,11	17,05	55,0	27,50	18,20	54,55
2011	25,26	7,74	55,0	27,97	9,13	54,96
2012	25,43	5,85	54,9	28,22	6,87	54,97
2013	29,37	13,53	54,8	27,46	14,45	54,66
2014	24,45	13,06	54,5	27,11	13,89	54,20
2015	24,36	4,11	54,1	26,66	4,54	54,15
2016	24,59	3,79	54,0	26,77	4,18	54,13
2017	24,18	3,69	53,7	26,34	4,10	53,80
2018	24,16	3,56	53,5	26,11	3,98	53,57
2019	24,29	3,29	53,5	26,29	3,66	53,44
2020	24,51	2,93	53,6	26,28	3,34	53,30

En el análisis sobre el comportamiento de los años de servicio para la causal jubilatoria edad avanzada, se observa que con la incorporación de la flexibilización introducida por la Ley Nº 18.395, los años de servicio promedio de una persona que se jubila por edad avanzada aumentan. Si observamos todo el período vemos que ha habido oscilaciones en el número de años de servicio, a partir del año 2014, se ha mantenido en el entorno de los 24 años de servicio promedio para las jubilaciones de Edad Avanzada por leyes anteriores, mientras que para las altas por flexibilización dicho promedio se ha mantenido en el entorno de los 26 años. En el año 2020, los años de servicio promedio fueron 24,5 para las jubilaciones de Edad Avanzada sin Ley Nº 18.395, en tanto que los años de servicio promedio con la flexibilización introducida por el artículo 6, fueron 26,28.

La utilización de años testigos ha tenido un gran descenso desde el inicio del periodo hasta este último año, para el caso de las altas por leyes anteriores los años de servicio promedio testigo pasaron de los 15,66 en 2009 a 2,93 en 2020 lo que supone una caída 81,3%. Este comportamiento puede observarse casi de forma análoga para las

altas de edad avanzada por flexibilización, pasando de 15,40 años promedio en 2009 a 3,34 en 2020, teniendo una caída de 78,3%.

4.4 Resultados según causal de flexibilización

Cuadro 6. Cantidad de altas según causales de flexibilización

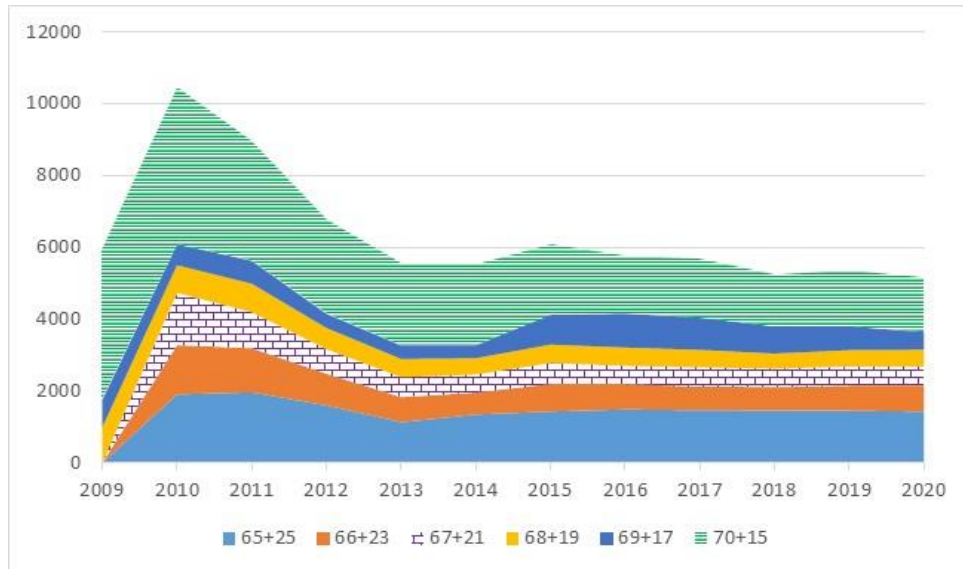
Año de alta	Ley 18395 - Flexibilización					Sub Total	L16713 y anteriores 70+15	Total edad avanzada
	65+25	66+23	67+21	68+19	69+17			
2009	0	0	0	989	760	1749	4172	5921
2010	1904	1376	1453	771	583	6087	4387	10474
2011	1964	1226	1004	794	636	5624	3352	8976
2012	1601	886	677	589	394	4147	2607	6754
2013	1133	694	559	507	376	3269	2290	5559
2014	1346	614	499	453	359	3271	2243	5514
2015	1429	781	570	514	843	4137	1965	6102
2016	1489	712	497	513	941	4152	1625	5777
2017	1467	664	528	486	901	4046	1650	5696
2018	1460	646	517	419	760	3802	1455	5257
2019	1452	693	540	453	672	3810	1558	5368
2020	1425	725	537	462	485	3634	1542	5176

Las combinaciones de 65 años de edad con 25 años de servicio, 66 años de edad y 23 años de servicio y 67 años con 21 años de servicio se implementaron a partir del año 2010. Desde ese año, la modalidad de acceder a una jubilación por edad avanzada con 65 años de edad y 25 años de servicio es la causal mayoritaria en el total de jubilaciones por flexibilización. En el año 2020 el 39,2% de las altas de edad avanzada por Ley N° 18.395 corresponden a la combinación de 65 años de edad y 25 años de servicio, mientras que la que tiene menor peso en el total es la combinación de 69 años de edad y 17 años de servicio, representando el 12,7%.

Si analizamos la cantidad de altas con la opción de jubilarse con 65 años de edad y 25 de servicio vemos que esta ha descendido un 25,2% en 2020 respecto al año 2010, pero no ocurre lo mismo con su participación en el total, la cual ha aumentado pasando de un 31,3% en 2010 a un 39,2% en 2020, esto se debe a que la caída de las cantidades de 65+25 ha sido menos que proporcional a la caída que se ha dado en el total de las altas por edad avanzada flexible. En el resto de las modalidades la caída en la cantidad de las altas es acompañada por un descenso también en su participación en el total. En todo el período de estudio la que ha tenido un mayor descenso en las cantidades es la combinación de 67 años de trabajo y 21 años de servicio, la cual cayó un 63%, pasando de 1.453 altas en 2010 a 537 en 2020.

En el gráfico 2 podemos observar cómo ha sido la participación de cada una de las opciones de jubilación por Edad Avanzada, en los primeros años de implementación de la Ley se observan grandes aumentos en las cantidades de altas, para luego comenzar un descenso y un período de cierta estabilización en las cantidades.

Gráfico 2. Evolución jubilaciones Edad Avanzada según modalidad de flexibilización.



Cuadro 7. Ley Nº 18395 - Flexibilización (Transición) - Años de servicio reconocidos

Año de alta	65+25	66+23	67+21	68+19	69+17
2009				25,33	23,07
2010	30,73	28,83	26,16	24,05	21,51
2011	30,60	29,29	26,75	24,96	22,90
2012	30,57	29,63	26,57	25,20	23,07
2013	30,22	28,46	26,55	24,28	23,20
2014	29,66	27,96	25,87	23,58	22,19
2015	29,52	27,83	25,63	24,00	23,20
2016	29,39	28,25	25,50	23,55	24,22
2017	28,89	27,91	25,20	23,25	23,42
2018	28,58	27,45	24,98	22,76	22,76
2019	28,68	27,52	25,24	23,05	22,88
2020	28,65	27,84	24,88	23,29	21,41

Si analizamos el comportamiento de los años de servicio, vemos que el promedio de años de servicio con los que se jubila una persona por edad avanzada a partir de la ley de flexibilización es siempre mayor a la cantidad de años de servicios mínimos necesarios para configurar causal jubilatoria. Si bien el número de años de servicio viene descendiendo para todas las causales a lo largo del período, sigue estando por encima de los años exigidos. En promedio los años de servicio reconocidos para jubilarse superan en 4,22 los años mínimos exigidos para acceder a la jubilación.

Cuadro 8. Ley N° 18395 - Flexibilización (Régimen nuevo) - Años de servicio reconocidos

Año de alta	65+25	66+23	67+21	68+19	69+17
2009				25,30	27,63
2010	32,44	29,37	27,64	24,17	20,89
2011	30,31	30,73	26,76	26,19	22,83
2012	30,76	28,43	25,29	21,08	20,83
2013	29,80	28,10	24,72	25,41	21,00
2014	30,32	28,36	25,71	22,27	21,19
2015	29,73	26,92	25,25	23,21	20,82
2016	29,54	26,89	24,52	22,42	20,61
2017	29,95	26,72	25,06	22,25	21,11
2018	29,18	27,85	24,36	23,20	21,79
2019	29,05	27,12	26,04	22,64	22,08
2020	28,73	27,19	25,20	23,95	20,72

Cuando realizamos el análisis de los años de servicio, pero esta vez para el régimen nuevo, el comportamiento es el mismo. Para todas las causales los años de servicio superan la cantidad de años mínimos. Para la causal 65+25, los años de servicio utilizados superan en un 14,9% los necesarios para configurar causal, en la siguiente causal 66+23 los años de servicio efectivamente declarados superan en 18,2% los necesarios. En la causal 68+19, los años de servicio reconocidos superan en un 26,1% los años de servicio requeridos para configurar causal bajo esa modalidad. Para las restantes causales 67+21 y 69+17, los años de servicio reconocidos son un 20% y 21,9% mayores, respectivamente.

4.5 Resultados según tipo de aportación

Analizaremos el comportamiento de las altas de edad avanzada por flexibilización según el tipo de aportación en el periodo de estudio y ver cuál ha sido su participación.

Cuadro 9. Altas de flexibilización según aportación.

Año de alta	Altas jubilaciones flexibilización				
	lyC	Civil	Escolar	Rural	Doméstico
2009	1054	85	10	329	271
2010	3275	259	51	1247	1255
2011	3235	396	76	954	963
2012	2334	493	58	666	596
2013	1941	285	51	521	471
2014	1989	229	47	507	499
2015	2549	333	96	607	552
2016	2598	335	77	636	506
2017	2538	297	65	586	560
2018	2397	230	84	603	488
2019	2442	221	86	533	528
2020	2384	194	65	477	514

Se observa que la mayor cantidad de las altas de Edad Avanzada por flexibilización son de la aportación de Industria y Comercio. Si comparamos con el año 2011, dicha aportación muestra un aumento en su participación, pasando del 57,5% en 2011 a representar el 65,6% en el último año de estudio. La aportación escolar también presenta un aumento, pasando del 1,4% en 2011 al 1,8% en 2020.

El resto de las aportaciones muestran un descenso en su participación: la aportación doméstica representaba el 17,1% de las altas en 2011 y en el año 2020 desciende al 14,1%, Rural desciende de 17% a 13,1%, mientras que Civil tenía una participación del 7% en las altas por flexibilización en 2011 y en 2020 esta pasa a ser del 5,3%.

4.6 Resultados según aplicación de ficto por hijos

En el capítulo V de La Ley Nº 18.395 el artículo 14^o introduce el beneficio de que las mujeres puedan computar un año adicional de servicio por cada hijo, con un máximo de 5 años, aplicable tanto para la causal vejez como para edad avanzada.

Cuadro 10. Altas edad avanzada con cómputo por hijo.

Año de alta	Con ficto por Hijos	% Hijos/Mujeres
2009	1343	40,3%
2010	4331	68,1%
2011	3742	74,7%
2012	2705	75,7%
2013	2212	76,6%
2014	2251	76,5%
2015	2553	80,1%
2016	2309	80,9%
2017	2417	82,7%
2018	2178	83,3%
2019	2244	83,0%
2020	2181	81,9%

Analizando el impacto de los cambios introducidos por esta ley, durante el período de estudio, podemos observar que a partir de su aplicación la proporción de mujeres que se jubilan por edad avanzada utilizando el computo por hijo ha ido en aumento, configurando en el último año de estudio el 81,9% del total de altas de mujeres con causal de edad avanzada. Si nos referimos en términos absolutos, la cantidad altas con cómputo ficto por hijo ha descendido desde 2011 a 2014, para luego presentar oscilaciones. En el año 2020 las altas de edad avanzada que utilizaron computo por hijo son 2.181, lo que significa un aumento del 62,4% si lo comparamos con el año 2009, mientras que disminuyeron un 2,8% respecto al año anterior. La caída en la proporción de mujeres que utilizan el computo por hijo es menor a la caída en términos absolutos dado que, como ya observamos en el apartado donde se analizan las altas totales de edad avanzada, estas también disminuyeron en 2020.

4.7 Resultados según aplicación de prueba testimonial

En cuanto al reconocimiento de los servicios, el mismo puede hacerse por prueba documental, testimonial o por reconocimiento presuntivo (Comunicado 42).

Parece interesante analizar la incidencia en este tipo de prestación de la prueba testimonial.

Cuadro 11. Evolución de la proporción de altas con prueba testimonial.

Año de alta	Con prueba testimonial	% Test/Total
2009	2126	35,9%
2010	4850	46,3%
2011	4480	49,9%
2012	2697	39,9%
2013	1921	34,6%
2014	1797	32,6%
2015	1971	32,3%
2016	1750	30,3%
2017	1661	29,2%
2018	1571	29,9%
2019	1455	27,1%
2020	1293	25,0%

Realizando el análisis de las altas considerando el cómputo de años por testigos se desprende que en el año 2009 el 35,9% de las altas de Edad Avanzada utilizaron prueba testimonial. En los dos años siguientes la cantidad de altas que utilizan prueba testimonial aumentan, teniendo en el año 2011 la mayor participación del período, alcanzando una participación del 49,9% en el total. Luego de dicho período comienza a presentar una tendencia decreciente hasta alcanzar en 2020, en términos absolutos las 1.293 altas con prueba testimonial, lo que representa un 25% del total de las altas de Edad Avanzada.

4.8 Resultados según edad al cese y al alta

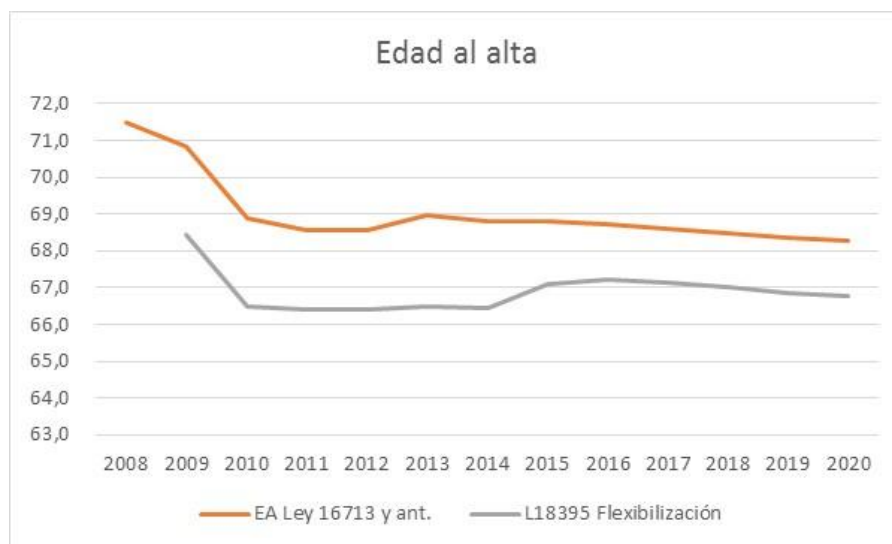
Los cambios introducidos por el artículo 6 de la Ley N° 18.395, tienen su impacto en las edades que tienen las personas a la hora de jubilarse por Edad Avanzada.

Cuadro 12. Evolución de edad al cese y alta según ley.

Año de alta	EA Ley 16713 y ant.		Ley Nº 18.395 Flexibilización	
	edad cese	edad alta	edad cese	edad alta
2008	70,0	71,5		
2009	69,2	70,9	67,94	68,45
2010	67,3	68,9	65,67	66,50
2011	67,3	68,6	65,63	66,42
2012	67,4	68,6	65,74	66,42
2013	67,8	69,0	65,92	66,48
2014	67,7	68,8	65,76	66,46
2015	67,5	68,8	66,28	67,12
2016	67,6	68,7	66,57	67,22
2017	67,6	68,6	66,50	67,12
2018	67,5	68,5	66,36	67,03
2019	67,3	68,4	66,18	66,84
2020	67,5	68,3	66,24	66,78

Hasta la entrada en vigencia de la ley la edad para poder configurar Edad Avanzada, como ya se explicó anteriormente, eran 70 años de edad con 15 años de trabajo. A partir del 2009 comenzamos a observar que la edad tanto al cese como al alta jubilatoria comienza a descender cuando observamos el total de jubilaciones de Edad Avanzada, y a partir del año 2010 se estabiliza y en promedio la edad al cese se encuentra aproximadamente en los 67 años, en tanto que la edad al alta, es decir cuando se efectiviza la jubilación se alcanza un promedio entre los 68 y 69 años. Si comparamos el año 2008, año en el que solo se configuraba causal a los 70 años, con el final del período, 2020, la edad al cese disminuye un 3,6%, en tanto que la edad al alta disminuye un 4,5%. Ahora bien, si observamos específicamente las características de la edad promedio de aquellas altas con flexibilización, notamos que tanto la edad al cese como la edad al alta son aún más bajas. En el año 2020 la edad al cese por flexibilización es en promedio 66,24, lo que supone una variación de 1,25 años menos respecto al total, en lo que respecta a la edad al alta esta es de 66,78 años promedio, una variación de 1,49 años menos respecto al total de altas por edad avanzada.

Gráfico 3. Evolución edad al alta.



Como era esperable por el formato de cada causal, la edad promedio al alta es superior siempre en la causal anterior. Entre los años 2009 y 2014 la diferencia fue de más de dos (2) años superior, siendo en la actualidad de un año y medio.

4.9 Resultados del gasto anual, según año y causal

El gasto total de las altas por edad avanzada ha tenido un incremento a partir de la entrada en vigencia de la Ley que flexibiliza el acceso.

Cuadro 13. Gasto en términos corrientes.

Año de alta	Gasto total (*)	Gasto Ley N° 18.395 (*)
2009	159.886.413	43.819.885
2010	348.933.437	207.222.613
2011	376.846.826	240.657.090
2012	358.236.163	239.560.379
2013	300.902.664	195.775.972
2014	324.092.976	209.965.569
2015	430.238.473	303.028.044
2016	449.623.413	349.773.592
2017	509.917.544	387.238.036
2018	472.407.853	350.819.163
2019	553.585.881	417.071.340
2020	604.710.418	425.595.575

(*) valores expresados en términos corrientes.

En el año 2009 el gasto total para las altas de causal edad avanzada era de \$ 159.886.413 en valores corrientes. Luego de un periodo de oscilaciones a partir del 2018 presenta un período de crecimiento, llegando en 2020 a los \$ 604.710.418 corrientes, lo que configura un incremento de 278% en todo el período.

Observando los valores mensuales promedio de las jubilaciones por Edad Avanzada del cuadro 14, los cuales se expresan en precios constantes en términos de salario, se visualiza que ha habido aumentos.

Cuadro 14. Promedios mensuales en pesos constantes en términos de salarios

Año de alta	Ley 18395 - Flexibilización EAV					Regimen
	65+25	66+23	67+21	68+19	69+17	
2009	-	-	-	14.632	13.119	14.595
2010	15.347	14.591	14.292	14.384	13.762	14.485
2011	16.898	16.225	15.761	15.037	14.962	15.253
2012	18.384	20.880	18.031	17.703	17.629	15.307
2013	18.751	17.671	17.614	16.401	15.949	15.123
2014	17.711	17.236	17.138	16.257	15.896	15.110
2015	17.736	18.460	18.429	17.768	20.540	14.951
2016	17.685	17.615	18.018	16.968	20.939	13.843
2017	17.164	18.088	17.384	17.316	19.348	14.260
2018	17.020	16.630	16.338	15.644	18.747	15.304
2019	17.908	18.637	17.590	16.664	17.982	15.361
2020	18.028	18.806	18.257	16.793	17.584	17.955

Si comenzamos el análisis en el año 2010 - dado que es en este año que entran en vigencia todas las causales de jubilación con flexibilización- para la causal 65+25, el sueldo promedio en términos constantes ha crecido durante todo el período un 17,5%, la causal 66+23 presento un aumento del 28,9%, para 67+21 el aumento en el sueldo promedio fue de 27,7%, 68+19 tuvo un crecimiento de 16,7%, mientras que el sueldo promedio de la causal de 69 años de edad y 17 de servicio aumentó un 27,8%.

Analizando el último año respecto al año anterior todas las causales de flexibilización vieron aumentados los sueldos promedios, excepto la causal de 69+17, la cual bajo un 2,2% respecto a 2019.

5. Consideraciones generales

La Ley N° 18.395 introdujo una serie de cambio a la legislación vigente respecto a jubilaciones y pensiones, flexibilizando el acceso a diferente causales.

En el caso específico de la causal por Edad Avanzada, se crearon cinco nuevas causales complementarias a la existente de 70 años con 15 de servicio reconocido. Dichas causales permiten acceder a esta jubilación con menos años de edad, si se tienen más años de servicio: 65 años con 25 de servicio; 66 años con 23 de servicio; 67 años con 21 de servicio; 68 años con 19 de servicio y 69 años con 17 de servicio.

Del análisis de las altas sucedidas desde el 2010 hasta la fecha surgen las siguientes características de este grupo:

- ✓ El impacto de la implementación de la ley se visualiza en la evolución del total de altas por edad avanzada desde el año 2009, estabilizándose el comportamiento desde 2011.
- ✓ La participación de las altas de Edad Avanzada por flexibilización constituyen la mayor parte de las altas por edad avanzada, siendo en 2020 el 70,2%.
- ✓ La mayor cantidad de altas por edad avanzada son de trabajadores dependientes, alcanzando un 74,8% en 2020

- ✓ La proporción de mujeres fue decreciendo para ser actualmente un 53,3% del total de las altas por flexibilización.
- ✓ Los años de servicio promedio de una persona que se jubila por edad avanzada han ido en aumento. Si observamos todo el período vemos que a partir del año 2014, se ha mantenido en el entorno de los 24 años de servicio promedio para las jubilaciones de Edad Avanzada por leyes anteriores, mientras que para las altas por flexibilización dicho promedio se ha mantenido en el entorno de los 26 años.
- ✓ La utilización de años testigos ha tenido un gran descenso desde el inicio del periodo hasta este último año, pasando de 15,40 años promedio en 2009 a 3,34 en 2020, teniendo una caída de 78,3%.
- ✓ En todo el período de estudio ha ido variando la utilización de las diferentes causales siendo la combinación de 67 años de trabajo y 21 años de servicio, la que cayó más (un 63%), pasando de 1.453 altas en 2010 a 537 en 2020.
- ✓ Para todas las causales los años de servicio reconocidos superan la cantidad de años mínimos exigidos. Para la causal 65+25, los años de servicio utilizados superan en un 14,9% los necesarios para configurar causal, en la siguiente causal 66+23 los años de servicio efectivamente declarados superan en 18,2% los necesarios. En la causal 68+19, los años de servicio reconocidos superan en un 26,1% los años de servicio requeridos para configurar causal bajo esa modalidad. Para las restantes causales 67+21 y 69+17, los años de servicio reconocidos son un 20% y 21,9% mayores, respectivamente.
- ✓ Se observa que la mayor cantidad de las altas de Edad Avanzada por flexibilización son de la aportación de Industria y Comercio
- ✓ La proporción de mujeres que se jubilan por edad avanzada utilizando el cómputo por hijo ha ido en aumento.
- ✓ La edad promedio de las altas con flexibilización, es similar si la analizamos al cese o al momento del alta, siendo para 2020 de 66 años y tres meses y 66 años y 9 meses respectivamente.
- ✓ El importe promedio de estas altas se encuentra en el entorno de los \$ 18.000 para el año 2020.

**SUBSIDIO POR DESEMPLEO RURAL
COBERTURA Y ESCENARIOS ALTERNATIVOS
DE ACCESO**

**Soc. Silvia Santos
Ec. Paola Sanguinetti**

SUBSIDIO POR DESEMPLEO RURAL

COBERTURA Y ESCENARIOS ALTERNATIVOS DE ACCESO

Soc. Silvia Santos

Ec. Paola Sanguinetti

Asesoría en Políticas de Seguridad Social

Julio 2021

1. Introducción

En Uruguay, las prestaciones por desempleo administradas por el Banco de Previsión Social (BPS), cubren a las personas trabajadoras de la actividad privada, que prestan servicios remunerados a terceros y quedan sin empleo de forma involuntaria. El régimen de estas prestaciones está regulado por el Decreto-Ley Nº 15.180 del 20 de agosto de 1981 y su modificativa, Ley Nº 18.399 del 24/10/2008, reglamentada por el Decreto Nº 162/009 del 30/03/2009.

Las personas asalariadas rurales por su parte, tienen derecho al subsidio por desempleo a partir del Decreto 211/001 del 8/06/2001, con condiciones particulares. Estas tienen que ver con el tiempo de cotización (permanencia en la planilla de trabajo), así como el período de empleo requerido, para el otorgamiento del subsidio. A su vez estos requisitos varían según se trate de personas empleadas con remuneración mensual, jornaleras (con remuneración por día o por hora), o destajistas (remuneración variable).

El decreto de incorporación de quienes trabajan en el sector rural al seguro por desempleo, establece que, debido a las particularidades de la actividad rural, se apliquen en una primera etapa, disposiciones de excepción al régimen general vigente. Asimismo expresa: "... el Poder Ejecutivo evaluará las consecuencias de la aplicación de la presente normativa, dentro de un plazo prudencial y suficiente, a efectos de poder asimilarla al régimen general vigente."

En relación a este lineamiento, el Instituto de Economía de la Universidad de la República (Iecon), realizó un estudio sobre el acceso de las personas asalariadas rurales al subsidio por desempleo con posibles escenarios de cambio en la normativa, tomando como período de análisis agosto de 2001 a febrero de 2009¹. Los resultados evidenciaron que el régimen de seguro por desempleo específico para el sector rural no facilitó el acceso de estos trabajadores/as, y que los escenarios alternativos utilizados, más cercanos a la normativa general, hubiesen producido mejoras moderadas de cobertura.

¹ Dean, A. Galván, E. Perazzo, I. (2014) "¿Acceden al subsidio por desempleo los asalariados rurales en Uruguay? Análisis de la situación actual y simulación de esquemas alternativos". Serie Documentos de Trabajo, DT 22/2014. Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, Uruguay.

En este marco, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), encomendó al BPS la elaboración de un informe actualizando dicho estudio. De acuerdo a lo solicitado, en este trabajo se realiza una caracterización de las personas dependientes rurales, su evolución como cotizantes a la seguridad social y su composición de acuerdo al tipo de remuneración. En una segunda etapa se estima la cobertura para las personas dependientes activas en lo que refiere al potencial acceso al seguro por desempleo bajo su propio régimen. Luego, se simula cómo sería la cobertura si las personas dependientes rurales tuvieran las condiciones de acceso del régimen general. Por último, se presenta la cobertura para un escenario de excepción, de acuerdo a lo establecido en la Ley 15.180 (art. 3 literal A), con plazos más extensos. El período de estudio para estos escenarios, comprende enero de 2009 a noviembre de 2019.²

2. Trabajo rural

En lo referente a la población rural, existen varios criterios para conceptualizarla.

La definición censal utiliza criterios de distribución espacial. Desde este punto de vista la población rural es la que no reside en los llamados “centros poblados” y por lo tanto es población dispersa (definida por exclusión), con independencia del tipo de actividad productiva que se realice.

El Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), en los Censos Agropecuarios, vincula el lugar de residencia con la actividad agropecuaria. Define a la población rural como: "... todas las personas que vivieron habitualmente durante el año censal en el predio independientemente que trabajen o no en el mismo". La población residente se clasifica por sexo, edad, relación con el productor, lugar y categoría de trabajo y situación laboral (remunerado o no remunerado).

En lo que tienen que ver con el trabajo rural, el MTSS se refiere a «trabajos rurales» como a aquellos que incluyen todas las actividades vinculadas al cultivo de la tierra y la cría de animales, extrayendo materia prima, pero sin que se dé ningún proceso de transformación de esta. Se subraya la importancia de que sea rural la actividad principal del empleador para el cual se trabaja. Ejemplifica que es trabajador rural el que trabaja para una empresa rural aunque específicamente ese trabajador no realice tareas rurales, como el administrativo de una empresa citrícola. Se relativiza el concepto de «fuera de las zonas urbanas» mencionando el caso de los quinteros y jardineros (que trabajan bajo la subordinación de un empleador), considerados trabajadores rurales aun cuando realicen tareas dentro de las zonas urbanas, suburbanas y balnearios.

Por su parte el Decreto N° 216/012 define como empleador rural a “toda persona física o jurídica que utilice los servicios de trabajadores subordinados, cualquiera sea el título en virtud del cual los ocupa, y por trabajador rural a todo el que bajo la dirección de otra persona, empleadora, ejecuta habitualmente trabajos rurales fuera de las zonas urbanas, mediante el pago de un salario y demás prestaciones.”

En este informe se considera el trabajo rural desde el enfoque del sistema de seguridad social uruguayo, por lo cual es necesario abordar el régimen de aportación rural, teniendo en cuenta que el mismo difiere del régimen general.

² La información disponible comprende el período 4/96 – 11/19

La aportación rural se aplica a las empresas con actividades rurales y contratistas del sector y rural; la normativa determina los conceptos de empresas rurales y empresas contratistas. De acuerdo a la Ley Nº 15.852 de 24.12.86, las empresas rurales son personas físicas y jurídicas, sociedades civiles o comerciales de cualquier naturaleza, sucesiones o condominios que desarrollen “explotaciones agropecuarias” cualquiera sea la vinculación jurídica con los inmuebles que le sirvan de asiento. Se considera explotación agropecuaria, la que se encuentra destinada a la obtención de un resultado económico producto de un proceso biológico con directa relación a un asentamiento territorial.

Son empresas contratistas rurales las personas físicas y jurídicas de cualquiera de las naturalezas o especies indicadas anteriormente, que en forma independiente se dediquen a tareas de conducción de ganado, esquila, alambramiento, monte, silvicultura, jardinería, y trabajos agrícolas en general. A diferencia de las empresas rurales, la actividad de las empresas contratistas no está vinculada a un asentamiento territorial. Cabe mencionar, que la aportación rural incluye las actividades del sector agrícola con excepción de la pesca y la agroindustria.

Para las empresas rurales la contribución patronal rural está vinculada con las hectáreas explotadas y engloba los aportes por la actividad de los titulares y los aportes patronales por los trabajadores que ocupa. Para los contratistas rurales dicho aporte se calcula como la suma total de montepío de sus dependientes. Por su parte, los aportes personales correspondientes a los/as dependientes rurales se rigen por las tasas del régimen general. De acuerdo a este tipo de aportación, en el cuadro 1 se muestran los puestos cotizantes dependientes rurales según sexo y la participación en el total de puestos dependientes privados, para el período 2004 – 2019. Los puestos cotizantes rurales disminuyen en forma constante a partir del año 2008. En los últimos tres años la participación de los puestos dependientes del sector en el total de los dependientes privados ha sido de algo más del 8%.

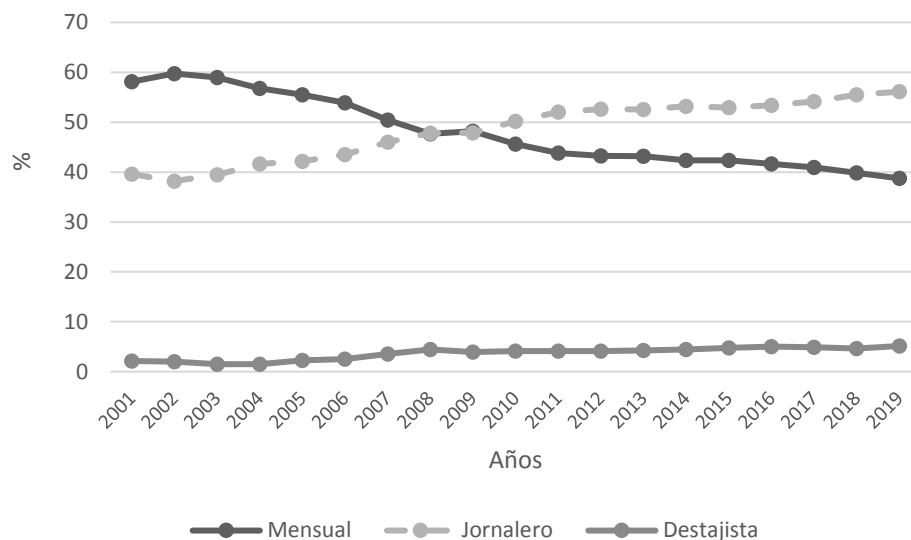
Cuadro 1: Evolución de puestos cotizantes dependientes rurales, promedios anuales 2004-2019 por sexo

	Hombres	Mujeres	Total	% rurales en dependientes privados
2004	59.739	22.008	81.747	14,5
2005	65.481	23.093	88.574	14,1
2006	69.201	23.071	92.273	13,4
2007	72.874	23.440	96.313	12,9
2008	76.163	24.180	100.343	12,4
2009	72.333	24.024	96.357	11,5
2010	74.136	24.195	98.331	11,2
2011	73.699	24.496	98.195	10,5
2012	72.638	24.789	97.427	9,9
2013	70.802	24.026	94.827	9,3
2014	70.921	23.836	94.757	9,3
2015	68.297	22.622	90.918	9,0
2016	66.929	21.843	88.772	8,9
2017	65.013	20.573	85.587	8,7
2018	62.889	19.470	82.359	8,4
2019	61.477	18.418	79.894	8,2

Fuente: elaborado a partir de Boletín Evolución de los Cotizantes. AGSS-BPS

Al analizar la forma de remuneración³ de las personas dependientes rurales, se observa un cambio relevante sobre el fin de la primera década del siglo XXI. Durante el período previo se encuentra un predominio de contratos mensuales respecto a jornaleros y a partir de 2008-2009 esta relación revierte. Es decir, la caída de personas cotizantes mencionada se acompaña, o bien de una permanencia en el mercado de trabajo de quienes perciben remuneración por jornal o, de un cambio en las formas de contratación rural (de mensuales a jornaleros).

Gráfico 1: Evolución de la estructura de las personas asalariadas rurales por tipo de remuneración – 2001 a 2019



Fuente: elaboración propia en base a historias laborales del BPS

En lo referente a la formalización de este sector, el cuadro siguiente muestra que el *no registro* a la seguridad social ha presentado un descenso significativo con respecto a 2009. En este sentido, las políticas de inclusión de derechos laborales y de seguridad social para los asalariados/as del sector rural, parecen haber sido efectivas. Este colectivo representaba 20,7% en 2019, lo que significó un descenso de 8,2 puntos porcentuales.

Cuadro 2: Asalariados/as agropecuarios/as según aporte a la seguridad social (en%)

2009			2019		
Aporta	No Aporta	Total	Aporta	No aporta	Total
71,1	28,9	100,0	79,3	20,7	100,0

Fuente: elaborado en base a ECH. Nota: Se excluye pesca.

3. Normativa vigente del seguro por desempleo

El sistema normativo que rige el seguro por desempleo ha ido teniendo una serie de modificaciones en el tiempo, tanto de diseño y cobertura como de incorporación de distintos colectivos de personas trabajadoras. Estas incorporaciones tienen origen en leyes, decretos y resoluciones del Estado. Se destaca la incorporación de las

³ Tanto para rurales como para el resto de las aportaciones, la remuneración puede ser por mes, por jornal (por día o por hora), o variable (destajo).

personas asalariadas rurales en el año 2001 (Decreto 211/001) y trabajadoras del servicio doméstico, en el año 2006 (Ley Nº 18.065).

Por su parte, los principales cambios introducidos por la Ley Nº18.399, apuntaron a incentivar la inserción en el mercado laboral antes de la finalización del período de la prestación del subsidio y mejorar la cobertura de las personas trabajadores de edades mayores, frente a la contingencia de desempleo.

De forma esquemática, las modificaciones principales se refirieron a:

- el monto de la prestación pasó a ser decreciente en el tiempo;
- extensión adicional del subsidio para las personas trabajadoras de 50 años o más, pudiendo llegar a 12 meses o 144 jornales según el tipo de remuneración;
- incorporación de dos nuevas causales para la situación de multiempleo: trabajo reducido por despido y trabajo reducido por suspensión;
- incremento del monto mínimo del subsidio de 50% a 100% de una BPC⁴;
- reducción a cuatro meses de la prestación originada en la causal suspensión;
- flexibilización del plazo de presentación de la solicitud del subsidio (en caso de presentarse fuera de la fecha establecida, sólo se pierden los días transcurridos hasta el momento de la solicitud).

Con respecto a los requisitos para acceder al beneficio, se mantuvieron los existentes. Como se comentó antes, los asalariados /as rurales fueron incorporados en este subsidio a partir de junio de 2001 y es con respecto a estos requisitos, en donde se encuentran las mayores diferencias entre ambos regímenes, como lo resume el cuadro siguiente.

Cuadro 3: Requisitos de acceso al subsidio por desempleo según tipo de remuneración y régimen

Tipo de remuneración	Régimen general	Aportación rural
	Durante 12 meses previos a la configuración de la causal	Durante 24 meses previos a la configuración de la causal
Mensual	6 meses de aportación	12 meses de aportación
Por día o por hora	180 días en planilla y 150 jornales trabajados	350 días en planilla y 250 jornales trabajados
Variable (destajo)	180 días en planilla y un mínimo de 6 BPC	180 días en planilla y un mínimo de 12 BPC

Para volver a tener derecho al subsidio, en ambos regímenes deben transcurrir 12 meses luego de agotada la prestación. El Decreto 79/006 redujo de 24 a 12 meses este lapso, para la aportación rural, equiparando el requisito al régimen general⁵.

Como se mencionó antes, la normativa faculta al Poder Ejecutivo a extender los plazos para actividades que así lo justifiquen. En estos casos los plazos de relación laboral pueden llegar a 30 meses y los tiempos de aportes requeridos, pueden ser de nueve meses, doscientos veinticinco jornales y 9 BPC para retribuciones mensuales,

⁴ El valor de la BPC en 2019 equivale a \$ 4.154

⁵ El Decreto apela a razones de equidad y de especificidades propias del trabajo rural para esta modificación

por día u hora y destajo respectivamente. El decreto 211/001⁶ consta de tres artículos. El primero determina la incorporación de los y las dependientes rurales al régimen que cubre la contingencia de desempleo forzoso, en tanto que los dos artículos restantes refieren a los requisitos o condiciones especiales para acceder al derecho (resumidas arriba).

En los Resultandos y Considerandos se expresa que las personas asalariadas rurales fueron incluidas en el seguro de enfermedad en el año 1984 (Decreto 546/984), debiendo estos seguros sociales servir la prestación de asistencia médica durante el término de amparo a la prestación por desempleo. Por lo cual, se considera conveniente incorporar al régimen del subsidio por desempleo a los trabajadores/as dependientes de la actividad rural que presten servicios remunerados a terceros, con disposiciones de excepción al régimen general en una primera etapa, debido a las particularidades de la actividad rural. Por último se considera que: “el Poder Ejecutivo evaluará las consecuencias de la aplicación de la presente normativa, dentro de un plazo prudencial y suficiente, a efectos de poder asimilarla al régimen general vigente.”

4. Aspectos metodológicos

4.1 Datos

La información utilizada para este trabajo refiere a una muestra de historias laborales de personas que hayan cotizado al menos un mes como dependientes en la aportación rural, entre enero de 2009 y noviembre de 2019⁷. La base de datos se compone de 1.800.055 observaciones que representan a 7.370 personas y se corresponden con 73,64% varones y 26,36% mujeres. La data es mensual y refiere a: aportación, vínculo funcional, seguro de salud, monto y tipo de remuneración, sexo, edad, antigüedad en la empresa, clasificación de actividad, entre otros.

Cabe señalar que cuando las personas presentan múltiples empleadores para el mismo mes, la información fue colapsada en una sola observación. Los salarios de las diferentes ocupaciones fueron sumados, y las características de la firma (sector y tamaño) corresponden con las del empleador que paga mayor salario. De esta forma, se obtiene un panel no balanceado de datos mensuales con información sobre características de la persona, del puesto de trabajo y de la empresa, con los salarios deflactados por IPC a precios de noviembre de 2019⁸.

Para quienes son dependientes rurales entre 2009 y 2019, se destaca el predominio del tipo de remuneración jornalera (50,46%) (Cuadro 4). Por su parte, quienes son mensuales representan 45,66% y las personas con remuneración a destajo apenas alcanzan 3,88%. Este resultado es importante pues, como se mencionó en el apartado anterior, a partir de 2008-2009 se observa un cambio en la estructura del tipo de remuneraciones para esta rama de actividad, situación que posiblemente este explicando ciertas diferencias con los hallazgos de Dean

⁶ La génesis del Decreto parte de un exhorto que la Cámara de Representantes realiza al Poder Ejecutivo a incorporar al régimen de seguro por desempleo a los trabajadores del sector rural. En la exposición de motivos se hace referencia entre otras circunstancias, al valor de la producción agropecuaria, el peso relativo que estos trabajadores tienen dentro de la población económicamente activa, así como el poco acceso a la seguridad social y a servicios en general con que cuentan.

⁷ Si bien BPS cuenta con la información de las personas desde 2001, momento en que dicho colectivo accede al subsidio por desempleo, este trabajo se concentra en el período comprendido entre 2009 y 2019. Esto se debe a que el pedido realizado por MTSS refiere a actualizar lo ya estimado en el documento de Dean et al. (2014) para el período 2001-2009

⁸ Los precios se deflactan a noviembre de 2019 ya que este es el último mes disponible en los datos utilizados.

et al. (2014). En concreto, la forma en que se remunera a quienes trabajan en el sector se invierte para el período que aquí se considera, identificando un predominio de personas trabajadoras jornaleras.

Cuadro 4: Descripción de los datos por tipo de remuneración

Tipo de remuneración	%
Mensual	45,66
Jornalera	50,46
Destajista	3,88
Total	100

Fuente: elaboración propia en base a historias laborales del BPS

4.2 Metodología

El objetivo que persigue este trabajo es estimar la cobertura para las personas asalariadas rurales ante un posible evento de desempleo, bajo las condiciones establecidas para este sector de actividad. Para eso, se estima de manera mensual desde enero de 2009 a noviembre de 2019, cuántas de las personas que se encuentran cotizando bajo estas condiciones, podrían obtener dicha prestación de actividad ante una contingencia de despido o término de contrato.

Adicionalmente, las estimaciones de cobertura para régimen rural sirven en clave comparativa a otros esquemas de acceso que potencialmente podrían establecerse para quienes son dependientes de esta rama de actividad. Por tanto, un segundo objetivo consiste en realizar las mismas estimaciones de cobertura sobre el mismo colectivo, pero cambiando las condiciones de acceso según lo que establece el régimen general y el de excepción.

Por tanto, teniendo en cuenta las condiciones de acceso vigentes para el régimen rural, se establece una ventana de 24 meses a partir del mes de la observación y se analiza, tal como establece la normativa, que la persona no haya agotado la utilización del subsidio durante el año previo al mes que se considera. Esas situaciones no fueron contempladas en el universo para el cual se estima la cobertura.

Para quienes trabajan bajo la modalidad mensual, se suman los meses cotizados por todo tipo de actividad remunerada y se analiza si estos son mayores o igual que 12. En el caso del tipo de remuneración jornalera, se contabilizan los jornales declarados por todo tipo de actividad remunerada y se compara con el requisito establecido de 250 jornales en los 24 meses. El o la destajista por su parte, requiere comparabilidad con la BPC.

Para ello, debido a que las remuneraciones fueron deflactadas a noviembre de 2019, se utiliza la BPC correspondiente a este mismo año y se compara la suma de las remuneraciones percibidas por todo concepto y toda actividad con 12 BPC, monto que alcanza \$49.848 para este mismo año.

Luego, se contemplan las condiciones del régimen general y se analiza la potencial cobertura según el tipo de remuneración. Para quienes son mensuales, se observan los meses cotizados por todo concepto y toda actividad en los 12 meses anteriores al eventual despido, y se analiza si estos son mayores o iguales que 6. Para las personas

jornaleras se considera en el mismo período el alcance de 150 jornales o más y en el caso del destajo, se suman las remuneraciones percibidas por todo concepto y se las compara con 6 BPC. Monto que a valores de 2019 equivalen a \$24.924. En todos los casos se tiene en cuenta que la persona no haya agotado la utilización del subsidio durante el año previo al mes que se considera.

Finalmente, se estima el régimen de excepción. Este establece como período ventana los 30 meses anteriores al posible despido y cambian las condiciones para el acceso: para quienes tienen tipo de remuneración mensual se exige cotización efectiva de al menos 9 meses, las personas jornaleras 225 jornales y destajistas 9 BPC. Este valor es \$37.386 para 2019.

5. Resultados

Los resultados aquí presentados refieren al período enero 2009 a noviembre de 2019. Como fue comentado en el capítulo 2, es a partir del primer año mencionado donde se comienzan a visualizar cambios en la estructura del mercado laboral de las personas asalariadas rurales.

En lo que refiere a la cobertura estimada, esta alcanza en promedio 79,02% para todo el período. Sin embargo, tal como se demuestra en el documento de Dean et al. (2014), se observan diferencias según el tipo de remuneración con el que la persona se encuentra cotizando. Quienes cotizan como mensuales presentarían una cobertura mucho mayor a quienes son remunerados por jornal o a destajo, siendo en promedio 20 puntos porcentuales más alto en la primera modalidad de contratación (cuadro 5). Este resultado es, en términos generales, similar al encontrado en el antecedente mencionado.

Cuadro 5: Asalariados rurales activos con derecho a subsidio por desempleo, según el régimen rural y tipo de remuneración. Promedio anual 2009-2019 – En %

Año	Régimen Rural		
	Mensual	Jornalero	Destajista
2009	88,63	70,69	76,99
2010	89,88	68,00	77,16
2011	89,66	68,69	77,57
2012	90,47	68,85	78,66
2013	91,22	69,96	82,62
2014	91,76	70,04	78,71
2015	92,59	71,57	78,90
2016	93,31	71,27	77,73
2017	93,78	69,72	71,68
2018	94,09	69,69	68,87
2019	93,26	68,80	62,73
Promedio	91,69	69,75	75,60
Cobertura promedio todo el período			79,02

Fuente: elaboración propia en base a historias laborales del BPS

De la información presentada se desprende que, si bien el tipo de remuneración que predomina para el período es el jornalero, quienes menor cobertura obtienen son justamente las personas trabajadoras de este mismo colectivo.

Para simular los esquemas alternativos, bajo diferentes escenarios, y sus repercusiones sobre la cobertura, se calcula, en primer lugar, cuántas personas accederían al subsidio por desempleo teniendo en cuenta las condiciones que se encuentran vigentes para el régimen general (las mismas fueron mencionadas en los apartados anteriores).

Los resultados requieren una atención especial. Si bien las condiciones para acceder son diferentes al régimen rural, y la cobertura promedio para todo el período se ve levemente incrementada (79,27%), los datos indican que esto ocurre debido fundamentalmente a la mejora que se genera en el acceso sobre quienes trabajan de manera mensual o a destajo, no así en el caso de quienes lo hacen por jornal (cuadro 6). Esto no resultaría una cuestión menor en un mercado de trabajo donde quienes predominan son justamente quienes mayormente se ven perjudicadas/os en caso de una eventual modificación en las condiciones de acceso que equiparen al régimen general.

Cuadro 6: Asalariados rurales activos con derecho a subsidio por desempleo, según el régimen general y tipo de remuneración. Promedio anual 2009-2019 – En %

Año	Régimen general en rural		
	Mensual	Jornalero	Destajista
2009	92,89	68,88	77,23
2010	93,31	67,10	78,15
2011	93,36	66,90	80,88
2012	93,82	66,79	80,91
2013	94,20	68,07	83,57
2014	94,29	67,65	78,99
2015	95,22	67,49	78,66
2016	95,32	67,32	76,49
2017	95,49	66,68	72,52
2018	96,15	66,39	69,27
2019	95,51	65,98	60,46
Promedio	94,51	67,20	76,10
Cobertura promedio todo el período			79,27

Fuente: elaboración propia en base a historias laborales del BPS

En segundo lugar, se simula el tercer escenario de excepción. En este caso, la cobertura promedio del período aumenta (84,00%) y lo hace, en términos generales, en favor de todos los tipos de remuneración (cuadro 7). Es decir, los resultados muestran que, de efectivizarse un cambio hacia otras condiciones de acceso, este esquema parecería ser el que generaría un aumento de cobertura y una mejora para todas las personas trabajadoras dependientes rurales.

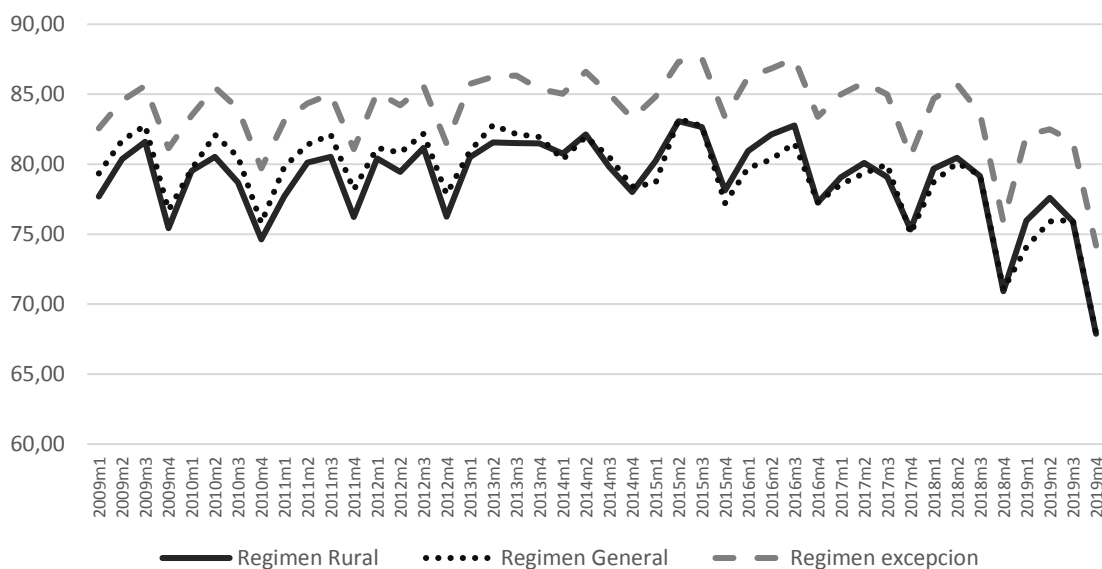
Cuadro 7: Asalariados rurales activos con derecho a subsidio por desempleo, según el régimen de excepción y tipo de remuneración. Promedio anual 2009-2019 – En %

Año	Régimen excepción		
	Mensual	Jornalero	Destajista
2009	92,71	75,95	81,73
2010	93,27	74,29	81,91
2011	93,44	74,57	82,15
2012	93,84	75,54	82,89
2013	94,26	76,58	86,94
2014	94,61	76,60	83,75
2015	95,42	78,85	83,04
2016	95,88	79,03	83,07
2017	96,14	77,51	78,63
2018	96,42	76,64	74,37
2019	95,57	76,17	70,17
Promedio	94,69	76,52	80,79
Cobertura promedio todo el período			84,00

Fuente: elaboración propia en base a historias laborales del BPS

En el gráfico 2 se visualizan las estimaciones conjuntas del porcentaje de asalariados rurales con derecho a subsidio por desempleo entre enero 2009 y noviembre 2019, teniendo en cuenta el régimen actual, el general y el de excepción. La información se muestra de manera trimestral, pues el comportamiento del sector presenta zafras que deben ser consideradas para comprender cómo acompañan quienes son dependientes rurales, el ciclo productivo.

Gráfico 2: Porcentaje de personas asalariadas rurales activas con derecho a subsidio por desempleo según distintos regímenes para el acceso – 2009-2019



Fuente: elaboración propia en base a historias laborales del BPS

El gráfico anterior habilita ciertas conclusiones. El régimen general en vez del rural pareciera favorable, en promedio, hasta fines de 2014 y comienzo de 2015. A partir de ese momento, el resultado revierte y conviene el régimen que actualmente tienen. No obstante, esa mejora en términos de cobertura promedio se hace en detrimento de las personas con contratos por jornal; universo que representa a la mayoría de las personas del sector. Por su parte, el escenario de excepción es el que presenta mejoras en términos de cobertura en favor de todos los tipos de remuneración y para todo el período analizado. Este último resultado, también es encontrado en el documento de Dean et al. (2014), a pesar de que el análisis es realizado bajo una estructura de mercado laboral diferente.

Los hallazgos aquí encontrados podrían estar fundamentados en lo mencionado en Carámbula y Oyhantçabal (2019), quienes muestran que ciertos cambios profundos comenzaron a acontecer entrado el siglo XXI en la estructura social y económica agraria. Esto, señalan, fue marcado por la expansión de los rubros no tradicionales en el sector agropecuario con predominio de mano de obra asalariada, un crecimiento importante de la agricultura de secado (principalmente la soja y la forestación), y una mayor concentración de la tierra. Dichos cambios repercutieron sobre el perfil de lo que se produce y cómo se produce: mayor cantidad de contrataciones eventuales para actividades zafrales, aumento de proporción de mano de obra femenina en actividades vinculadas a los viveros forestales y la frutivicultura e incremento de trabajadores/as rurales con residencia urbana (fundamentalmente de quienes son temporales). Es decir, estas modificaciones acontecidas durante los últimos veinte años en el sector, podrían estar empezando a verificarse en los datos y posiblemente estén explicando en buena medida las diferencias encontradas en el antecedente principal de este trabajo.

Resultaría interesante, para futuras líneas de investigación, comprender las fluctuaciones que se observan en los datos en cuanto a los porcentajes de cobertura y el ciclo productivo. Asimismo, considerar la evolución del subsidio por desempleo podría ser un insumo relevante para el análisis aquí realizado. Por otra parte, observar quiénes son aquellas personas que continúan durante todos los ciclos y quiénes las que se incorporan concretamente a las zafras productivas pues, el cambio que se visualiza en los últimos años respecto a las formas de contratación y la caída de los cotizantes sostenida desde 2009, pareciera estar teniendo impactos sustanciales sobre las densidades de cotización de las personas trabajadoras del sector rural. Fundamentalmente sobre quienes trabajan por jornal.

Por último, pero no menos importante, identificar lo anterior en clave de género parece ser una línea indiscutible de apertura ya que este colectivo representa menos de un tercio de quienes se emplean en el sector, y sus tareas y remuneraciones, así como sus tipos de contratación, podrían indicar resultados diferentes a los del promedio global.

6. Comentarios finales

En el año 2001 las personas asalariadas rurales fueron incorporadas como colectivo para el acceso al subsidio por desempleo otorgado por el BPS, bajo una modalidad diferente a la que rige para el régimen general. En este marco, el presente trabajo pretendió estimar, tomando como antecedente el trabajo realizado por Dean et al. (2014), la cobertura “potencial” que tiene la prestación de actividad bajo las condiciones especiales establecidas para este colectivo, en el período comprendido entre enero 2009 y noviembre 2019. Asimismo, se simularon dos esquemas

alternativos en cuanto a las condiciones de acceso: el régimen general y un escenario de excepción, y se compararon los resultados en clave de cobertura.

Un hallazgo no menor refiere a la forma de contratación de las personas trabajadoras. Cuando se analiza la data desde 2001 a 2019, se observa un importante cambio de estructura respecto al tipo de remuneración que predomina. Previo a 2009 el tipo de remuneración muestra un predominio de contratos mensuales, guarismo que revierte posteriormente, siendo las personas jornaleras las que tienen el mayor peso relativo desde ese año en adelante. Este resultado no es depreciable a la luz de las estimaciones de cobertura y los esquemas alternativos de acceso.

Los resultados obtenidos respecto a las condiciones de acceso y los impactos en la cobertura, van en línea con los obtenidos por Dean et. al (2014) hasta el año 2015. A partir de ese momento, el esquema de acceso del régimen general no pareciera favorable para las personas dependientes del tipo de aportación rural. Por su parte, el escenario de excepción establecido en la reglamentación vigente, indicaría ser el que, además de aumentar la cobertura promedio, todas las personas trabajadoras bajo cualquier tipo de remuneración se verían favorecidas.

El comentario anterior es relevante pues, si se considera la cobertura por tipo de remuneración, el acceso para las personas trabajadoras activas se encuentra disímil. Quienes son mensuales presentan una mayor cobertura en todos los esquemas simulados, no así quienes son jornaleras que solo se ven beneficiadas bajo el escenario de excepción. Es decir, al simular el esquema de acceso del régimen general en las personas dependientes rurales, si bien la cobertura global se ve incrementada hasta aproximadamente 2015, lo hace en detrimento del tipo de remuneración jornalera. Esto significa que, cuando la cobertura promedio aumenta previo a 2015, empeora para quienes representan la mayoría de las personas trabajadoras del sector: las que cotizan por jornal.

Finalmente, mencionar la importancia del ciclo productivo sobre la cobertura. La información presentada da cuenta de zafras bien diferenciadas, donde el posible acceso al subsidio por desempleo se ve incrementado en ciertos trimestres y baja sustancialmente en otros. Sería conveniente analizar más en profundidad quiénes y qué características tienen esas personas trabajadoras que entran y salen del mercado laboral, acompañando las zafras productivas, para comprender mejor los impactos del lado económico que se ven reflejados en el acceso a la contingencia que aquí se estudia.

7. Antecedentes consultados

Carámbula, M. y Oyhantçabal, G. (2019) *“Proletarización del agro uruguayo a comienzos del siglo XXI: viejas y nuevas imágenes de un proceso histórico.*

Proletarianization of Uruguayan agriculture at the beginning of the 21st century: old and new images of a historical process”. Montevideo, Eutopia. Revista de Desarrollo Económico Territorial N.º 16, diciembre 2019, pp. 161-180. Recuperado en: <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/eutopia/article/download/4107/3316?inline=1>

Dean, A. et al.(2014) *“Acceden al subsidio por desempleo los asalariados rurales en Uruguay? Analisis de la situación actual y simulación de escenarios alternativos”.* Instituto de Economía – Universidad de la República

DENSIDAD DE COTIZACIÓN AL BANCO DE PREVISION SOCIAL¹

Cr. Nicolás Bene

¹ Nota Técnica Nro.5 presentada en la Comisión de Expertos en Seguridad Social (CESS). Fecha 8 de febrero de 2021.

Densidad de cotización al Banco de Previsión Social

Cr. Nicolás Bene

Asesoría Económica y Actuarial

Julio 2021

1. Introducción

Uno de los requisitos que suele exigirse en los sistemas de pensiones para poder acceder a una prestación es un número mínimo de años de servicios por los que se tiene que haber cotizado. Por lo tanto, para estudiar la cobertura de las pensiones, resulta crucial analizar la frecuencia con la que los afiliados al sistema realizan aportes al mismo, a efectos de detectar posibles dificultades para acceder a las prestaciones. Esta frecuencia se suele medir con la densidad de cotización: la proporción de tiempo que un trabajador aporta a la seguridad social en un período definido. La delimitación de ese período resulta compleja en función de la heterogeneidad de los distintos trabajadores (Apella y Zunino, 2020).

Este estudio pretende medir la densidad para los trabajadores afiliados al Banco de Previsión Social (BPS), desagregando por diversas variables de interés a efectos de analizar potenciales heterogeneidades para distintos grupos de cotizantes, así como posibles dificultades para acceder a las prestaciones por vejez.

2. Metodología

Se trabajó a partir de la historia laboral registrada en BPS de una muestra de 87.329 cotizantes. Solo se tomaron en cuenta a aquellos que hicieron un aporte en 2019, excluyéndose los fallecidos, los que se hayan jubilado en ese año y aquellas cotizaciones con sueldos en 0. De esta forma, se calcula la densidad para personas que están o han estado cotizando al BPS recientemente, y se evita incluir en el cálculo densidades de cotizantes que, por diversas razones, no realizan aportes desde hace varios años.

De esta manera y como ejemplo, se quitan del análisis individuos que participaron en el mercado laboral antes de 2019, pero que dejaron de hacerlo porque se jubilaron antes de ese año porque se han ido del país o por alguna otra razón. Tampoco se consideran en este estudio los individuos que hayan tenido alguna cotización esporádica a BPS, pero que tienen el centro de su actividad en otra caja (excepto que la cotización haya sido en el año 2019). En particular, cabe destacar que, a partir de la reforma de la Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancaria (CJPB) de 2008, hubo un grupo importante de actividades que antes cotizaban a BPS y pasaron a formar parte de la CJPB. Se entiende conveniente adoptar esta estrategia ya que la inclusión de estas observaciones podría llevar a subestimar la densidad promedio del sistema.

Cabe mencionar que, más allá de depurar la muestra de estos casos que sesgan a la baja la densidad promedio del subsistema, al considerar únicamente a los individuos que tuvieron cotizaciones en 2019 se podría estar generando un sesgo al alza en el cálculo. Esto está asociado a que, al analizar solamente ese año, hay un conjunto de individuos que sí son aportantes de BPS pero que no se captan. En la medida en que la condición de exclusión de estos individuos es no haber aportado en 2019, es muy probable que estos individuos excluidos se caractericen por una densidad de cotización baja en relación con la de la muestra.

Por otra parte, también se usó una base de datos con las altas de jubilación de 2019 y su correspondiente historia laboral con el objetivo de comparar su densidad promedio con la de aquellos que no se jubilan en dicho año. En este caso solo se consideraron las altas por la causal vejez.

Todas las densidades calculadas en este trabajo se obtienen al 31 de diciembre de 2019, desagregándose por la edad que tienen los cotizantes en ese momento. De esta forma es posible obtener un promedio a una fecha determinada, así como desagregar en cohortes.

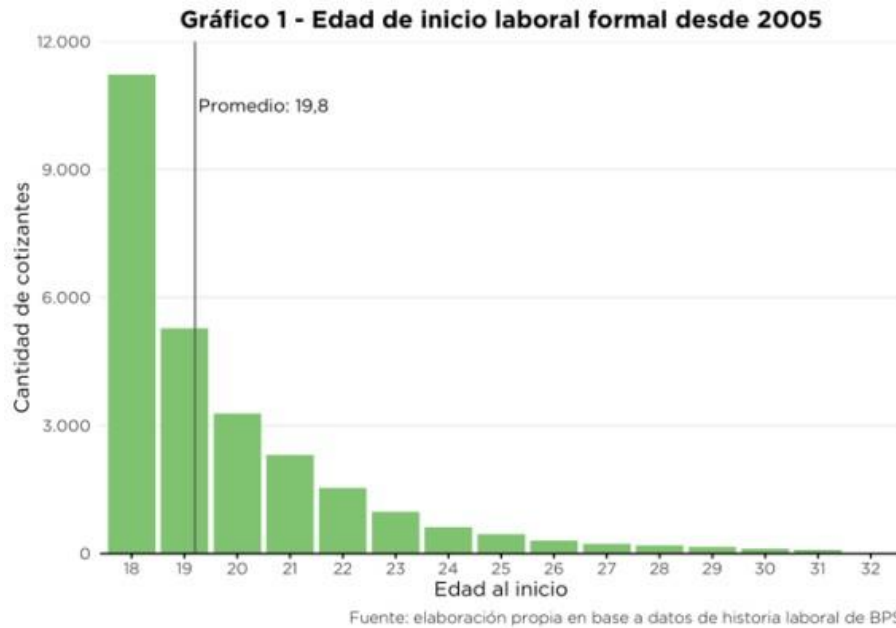
Cabe destacar que BPS cuenta con registros de historia laboral a partir de abril de 1996, por lo que todas las densidades calculadas son a partir de esa fecha. Esta limitación implica que no se cuente con toda la trayectoria laboral formal de aquellos que iniciaron su vida laboral antes de abril de 1996. Asimismo, los cotizantes que iniciaron su vida laboral después de esa fecha, tienen como máximo 43 años al 31 de diciembre de 2019. Por eso no se dispone de ningún caso en que se pueda calcular la densidad de cotización de una trayectoria completa (como puede ser de 18 a 65 años) con registros reales de historia laboral. En este trabajo se utilizan únicamente dichos registros, y no se hacen estimaciones ni imputaciones.

3. Fórmula de cálculo de la densidad de cotización

Para obtener la densidad es necesario fijar el período por el que se va a calcular, lo que permite contar los meses en los que la persona aportó a la seguridad social y aquellos en los que podría haber trabajado (independientemente de si aportó o no). Así, mediante el cociente de estos dos números se obtiene la densidad, tal como se muestra en la siguiente fórmula:

$$Densidad = \frac{\text{meses aportados}}{\text{meses potenciales de aportación}}$$

Es necesario entonces fijar un punto de inicio y uno de finalización a efectos de realizar el cálculo. Como fue mencionado previamente, la finalización sería el 31 de diciembre de 2019. Para aquellas personas que ingresaron al mercado laboral antes de abril de 1996, se calculará la densidad a partir de ese mes debido a las razones antes expuestas. Para aquellos que ingresaron después, se calcula a partir de una edad de inicio laboral promedio. Por eso se estudia la edad de inicio promedio de las generaciones que ingresaron al mercado laboral formal en los últimos años, que se presenta en el Gráfico 1.



Fuente: elaboración propia en base a datos de HL BPS

Si bien la mayor parte de ingresos desde 2005 a 2019 se dio a los 18 años, el promedio es de 19,8, por lo que para los cotizantes mencionados se calculará la densidad a partir de los 20 años.

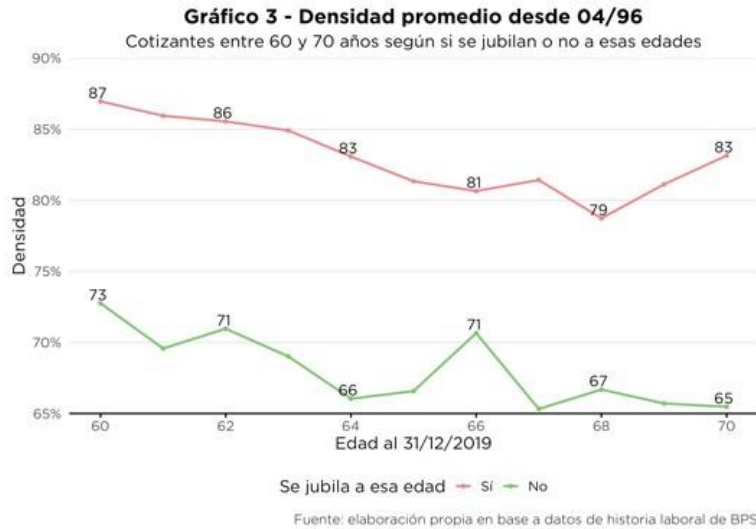
4. Densidad de cotización promedio de cotizantes de 2019

La densidad promedio de los cotizantes de BPS que hicieron algún aporte durante 2019 fue de **66,1%**.



Fuente: elaboración propia en base a datos de HL BPS

Al analizarse la densidad según la edad del cotizante a diciembre de 2019 se visualiza, en general, una mayor densidad al aumentar la edad. Sin embargo, a partir de los 60 años se observa un descenso de la misma, lo que podría deberse a que a partir de esa edad muchos cotizantes comienzan a jubilarse, y quedan en actividad aquellos con menor densidad de cotización. Este fenómeno puede observarse en el siguiente gráfico.



Fuente: elaboración propia en base a datos de HL BPS

Se observa una brecha significativa entre los cotizantes que logran jubilarse y los que no a una determinada edad, oscilando entre 10 y 18 puntos porcentuales dependiendo de la edad.

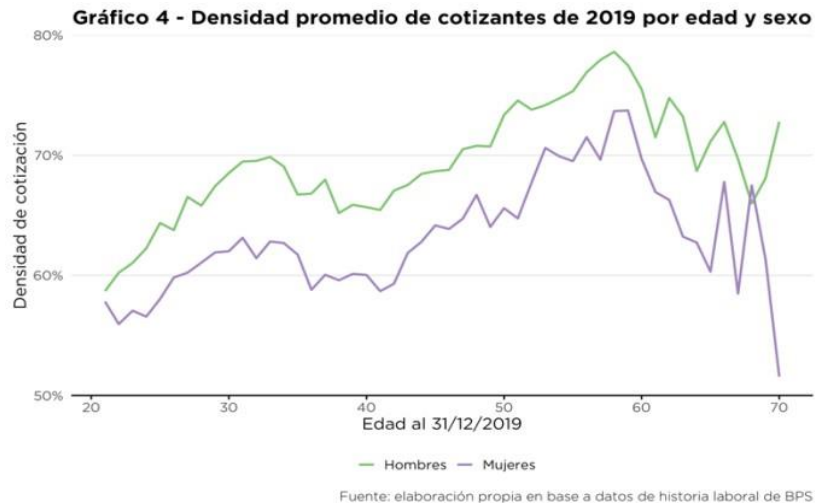
Al analizar por sexo, se observa que la densidad promedio de las mujeres es de 5,8 puntos porcentuales menos que la de los hombres.

Tabla 1 - Densidad promedio de cotizantes de 2019 por sexo

Sexo	Densidad Promedio
Femenino	63,0%
Masculino	68,8%
Total	66,1%

Fuente: elaboración propia en base a datos de HL BPS

En prácticamente todas las edades la densidad promedio de las mujeres es menor que la de los hombres.



Fuente: elaboración propia en base a datos de HL BPS

Resulta de interés analizar si existen heterogeneidades según el quintil de ingresos en el que se encuentre el individuo. Al no disponer de información de todos los ingresos de los cotizantes, se calculan los quintiles a partir del sueldo promedio de los últimos 3 años, observándose disimilitudes según el quintil analizado.

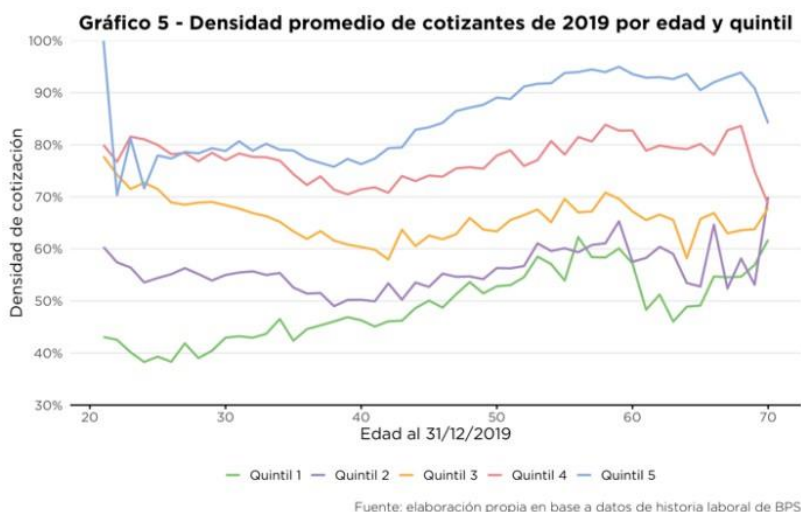
Tabla 2 - Densidad promedio de cotizantes de 2019 por quintil

Quintil	Densidad Promedio
1	48,2%
2	55,7%
3	66,6%
4	76,4%
5	84,3%

Fuente: elaboración propia en base a datos de HL BPS.

Los quintiles más bajos presentan una menor proporción de aportes a la seguridad social, que crece al aumentar el quintil considerado.

En el siguiente gráfico se puede observar la densidad por edad y quintil.



Fuente: elaboración propia en base a datos de HL BPS

En general, cada quintil tiene una densidad promedio superior a sus quintiles inferiores para cada una de las edades.

Se observa también que la densidad de cotización de los dos primeros quintiles presenta una brecha considerable entre ellos hasta los 40 años, pero tienden a converger a partir de esa edad. Es luego de los 40 también que se produce una tendencia al aumento de la brecha de densidad entre el último quintil y el resto.

Resulta de interés analizar la densidad promedio en dos cohortes: por un lado, la de aquellos que ingresaron al mercado laboral en años recientes, y por otro, aquellos que ingresaron al mercado laboral antes de abril de 1996.

5. Densidad de cotización promedio de ingresos recientes al mercado laboral formal

En primer lugar, se obtiene la densidad para las generaciones más jóvenes, considerándose aquellas que hayan ingresado al mercado laboral a partir de 2005. Se toma ese año para evitar los efectos de corto plazo que puede haber ejercido la crisis económica de 2002.

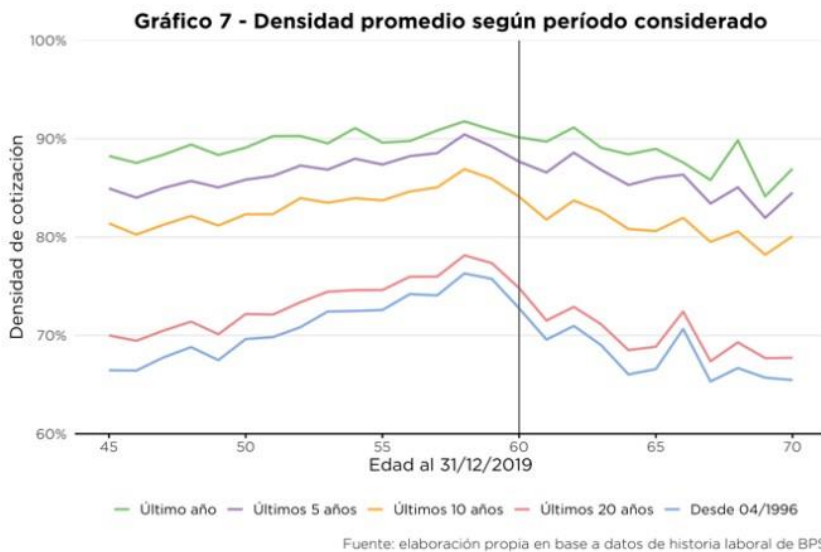
Esta cohorte presenta una densidad promedio del 62,5%. El promedio por edad oscila entre 58 y 66%, con un ascenso muy leve al incrementarse la edad. Estos valores reciben la influencia de dos elementos de signo opuesto. Por un lado, se trata de densidades de personas relativamente jóvenes, por lo que podría esperarse que su densidad de cotización fuera aumentando a medida que los individuos envejecen. Por otro lado, reciben la influencia de un ciclo económico y de un mercado de trabajo sumamente positivos en términos históricos, lo que podría suponer un sesgo al alza en caso de que este tipo de contexto no vuelva a repetirse a futuro.



Fuente: elaboración propia en base a datos de HL BPS

6. Densidad de cotización de trabajadores que ingresaron al mercado laboral antes de abril de 1996

Estos cotizantes tienen aproximadamente 45 años y más en diciembre de 2019. Se trabaja con una edad tope de 70 años. Como los registros empiezan en abril de 1996, se calcula la densidad desde entonces hasta diciembre de 2019. También se calcula la densidad para diferentes períodos: para los últimos 20 años, para los últimos 10, para los últimos 5 y para el último año.



Fuente: elaboración propia en base a datos de HL BPS

La densidad promedio desde 04/96 de toda la generación analizada en el gráfico es de 70,5%. No obstante, este promedio cambia según la edad del cotizante y también de acuerdo con el período considerado para calcular la densidad (último año al 31/12/19, últimos 5; etc).

Se observa que a menor tiempo considerado, mayor es la densidad promedio.

Al analizar por sexo, la densidad promedio de las mujeres de esta cohorte (67,3%) es menor a la de los hombres (73,3%). Además, presentan una mayor brecha que los hombres según cuántos años se consideren para calcular la densidad, tal como lo muestra el siguiente gráfico.



Fuente: elaboración propia en base a datos de HL BPS

7. Consideraciones finales

El estudio de la densidad de cotización resulta de suma importancia para analizar la cobertura de las prestaciones por Vejez, Invalidez y Supervivencia, ya que a menor porcentaje de aportación al sistema, menor probabilidad de que un trabajador acceda a alguno de los beneficios mencionados. Además, en caso de acceder a una prestación, puede suceder que por haber aportado menos años, el importe sea menor debido a las formas de cálculo de las tasas de remplazo.

En este estudio se analizó esta densidad para los cotizantes de BPS de 2019, obteniéndose un promedio de 66,1%. La densidad promedio es superior para aquellos que se jubilan entre los 60 y 70 años que entre quienes no lo hacen. Esto podría evidenciar que estos últimos encuentran ciertas dificultades para acceder a una jubilación.

Por otra parte, la densidad promedio de las mujeres es menor en 5,8 puntos porcentuales que la de los hombres.

Es importante resaltar que se observa un incremento de la densidad al aumentar la edad de los cotizantes y que existen diferencias significativas entre quintiles de sueldos, teniendo los dos primeros densidades sensiblemente inferiores a las de los dos últimos.

Resultan cruciales estas consideraciones al analizar potenciales cambios paramétricos en el sistema de seguridad social, a efectos de mantener los altos niveles de cobertura que presenta Uruguay.

8. Nota Aclaratoria

Recientemente el Centro de Investigaciones Económicas (CINVE) realizó un estudio sobre diversos temas relevantes de la seguridad social (Caporale, Pereira, Souto y Zunino, 2020), entre los cuales se encuentra la densidad de cotización analizada en el presente análisis.

Los resultados expuestos en esta nota técnica difieren del análisis realizado por CINVE. Tras comparar ambos estudios, se observan las siguientes diferencias en la metodología utilizada que pueden explicar las variaciones en las cifras de densidad calculadas:

1. La base de datos utilizada por CINVE incluye datos hasta 2015, mientras que la empleada en el presente análisis va hasta 2019.
2. CINVE calcula la densidad de cada cotizante de la base entre los 18 y los 65 años (o la edad de retiro si es anterior a los 65), independientemente de cuándo fue su último aporte. En este trabajo se calcula la densidad a diciembre de 2019 de los cotizantes que hayan realizado por lo menos un aporte mensual en dicho año, evitando así incluir en el cálculo densidades de cotizantes que, por diversas razones, no realizan aportes desde hace varios años.
3. CINVE solo trabaja con cotizantes nacidos entre 1955 y 1976, por lo cual no incluye generaciones que hayan ingresado en forma reciente al mercado laboral. En el análisis expuesto en la nota se tomaron en cuenta todos los cotizantes de 2019, independientemente de su fecha de nacimiento.

9. Bibliografía

Apella, I., & Zunino, G. (2020). Historias laborales y densidad de cotizaciones al sistema de pensiones de Uruguay. Insumos del Banco Mundial para la Comisión de Expertos en Seguridad Social de Uruguay, Disponible en:

<https://cess.gub.uy/sites/default/files/2020-11/Banco%20Mundial%20-%20Historias%20Laborales%20y%20densidad%20de%20cotizaci%C3%B3n%20en%20Uruguay.pdf>

BPS. (2020). Análisis de cobertura del régimen previsional uruguayo 2004-2019. Comentarios de Seguridad Social N° 69, Disponible en:

<https://www.bps.gub.uy/bps/file/17736/1/69.-analisis-de-cobertura-del-regimen-previsional-uruguayo.-periodo--2004---2019.-actualizacion.pdf>

Bucheli, M., Ferreira-Coimbra, N., Forteza, A., & Rossi, I. (2006). El Acceso a la Jubilación o Pensión en Uruguay: ¿Cuántos y Quiénes lo Lograrían? Documento de Trabajo No. 01/06, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR, Disponible en:

<https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/2042/1/DT%20E%202006-01.pdf>.

Caporale, F., Pereira, M., Souto, A., Zunino, G. (2020). Densidad de Cotizaciones, Historias Laborales y Rendimientos Jubilatorios en el Sistema de Seguridad Social de Uruguay. Montevideo: CINVE. Disponible en:

<http://www.observatorioseguridadsocial.org.uy/images/sampledData/Densidad%20de%20cotizaciones,%20Historias%20Laborales%20y%20Rendimientos%20Jubilatorios-convertido.pdf>