

Comentarios de Seguridad Social Nº 12

Julio – Setiembre

2006

Banco de Previsión Social

Asesoría General en Seguridad Social

La presente publicación es una recopilación trimestral en papel de los Comentarios remitidos mensualmente en formato electrónico a los señores directores del Banco de Previsión Social. Comprende informes elaborados por funcionarios de la Asesoría General en Seguridad Social, a título individual o colectivo, y artículos de otros autores, que han sido seleccionados por considerarse de interés para poner a disposición de los señores directores. Esta reunión trimestral de los informes y artículos mensuales tiene por finalidad facilitar su identificación, búsqueda y visualización.

Índice

PROYECCION FINANCIERA DEL SISTEMA PREVISIONAL NO CONTRIBUTIVO ADMINISTRADO POR EL BANCO DE PREVISION SOCIAL - ANALISIS DE LA EVOLUCION DEL NUMERO DE PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS. (Asesoría Económica y Actuarial)	9
1. Introducción.....	11
2. Breve descripción del régimen de pensiones no contributivas	11
3. Metodología	11
Número total de pensiones no contributivas	12
4. Resultados de la proyección	13
4.1 Evolución del número total de pensionistas no contributivos.....	13
4.2. Altas de pensiones no contributivas.....	25
5. Resumen y conclusiones	28
PASIVOS CON INGRESOS MENORES A \$1.482 (1BPC); Cra. Adriana Scardino (Asesoría Económica y Actuarial).....	31
Objetivo	33
Metodología	33
Resultados	33
Consideraciones finales	35
Tipo de prestación.....	35
EVALUACION DE LAS POSIBILIDADES DE REFORMA DE UN PILAR JUBILATORIO DECOTIZACIONES DEFINIDAS TEORICAS (John B. Williamson - Departamento de Sociología Boston Collage, - Massachusetts, Estados Unidos)	37
Estructura de los regímenes CDT	40
Virtudes y limitaciones del modelo CDT	45
Conclusión	51
INGRESOS y EGRESOS DE LA CONSTRUCCIÓN; Ec. Martín Naranja (Asesoría Económica y Actuarial)	55
Objetivo	57
Metodología	57
Resultados	57
EVOLUCIÓN DE LOS SEGUROS POR DESEMPLEO: PRINCIPALES RESULTADOS SEGUNDO SEMESTRE AÑO 2006	61
1. Evolución del nivel global de las prestaciones.....	63
2. Prestaciones monetarias por trimestre	63
3. Evolución de la cantidad de beneficiarios subsidiados	65
4. Beneficiarios subsidiados por zona geográfica.....	68
5. Evolución de la prestación promedio por beneficiario.....	69
6. Desempleo por sectores de actividad económica.....	71
7. Desempleo por sexo y edad en el total de beneficiarios.....	72
8. Desempleo por sexo y edad en las altas	74
9. Desempleo por zona geográfica y duración del subsidio en las altas.	75
10. Altas de desempleo por duración del subsidio y rama de actividad.	77
11. Altas de desempleo por zona geográfica y causal.....	79
12. Comentario final	80
NIVEL DE LOS INDICADORES DEL SISTEMA DE AFILIACION-DISTRIBUCION Retribuciones de Marzo/06 con aportes asociados distribuibles a las AFAP a partir de Mayo/06	85
ANEXO: Descripción de los indicadores.....	95

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL RÉGIMEN DE ASIGNACIONES FAMILIARES EN EL URUGUAY (Período 1943 – 1980); Soc. Silvia Santos (Asesoría en Políticas de Seguridad Social)..... **97**

Introducción.....	99
Situación económica del Uruguay y las Cajas de AF antes de la ley 11.618	99
Ley N° 11.618 del 20 de octubre de 1950 – Adecuación del régimen de AF	104
Las disposiciones de la ley	105
Comentarios a la nueva ley y a su decreto reglamentario	111
Ley N° 12.157 de 22 de octubre de 1954 – Inclusión del trabajador Rural	112
Decreto reglamentario.....	115
Comentarios al régimen implantado en general y a lo legislado para el medio rural	115
Modificaciones sucesivas.....	116
Ley N° 12.543 de 16 de octubre de 1958 – Adecuación de tasas, topes y monto de asignaciones	116
Ley N° 12.572 de 23 de octubre de 1958 – Salario por maternidad.....	116
Ley N° 12.590 de 23 de diciembre de 1958 - Licencia anual remunerada	117
Decreto de 3 de febrero de 1959 – Pago de Licencia anual (industria de la Construcción)	117
Ley N° 12.761 de 23 de agosto de 1960 - Extensión del régimen de AF a Jubilados y Pensionistas.....	117
Ley 12.802 de 30 de noviembre de 1960 – Financiación Salario por maternidad (adecuación)	118
Ley N° 12.804 de 30 de noviembre de 1960 – Infracciones fiscales	118
Ley N° 13.559 de 22 de octubre de 1966 – Primas por Hogar Constituido, Matrimonio, Nacimiento y otros beneficios	118
Comentarios de las disposiciones.....	121
Otras leyes que amplían la cobertura	122
Ley 13.586 de 13 de febrero de 1967 – Financiación Mixta	122
Resolución N° 57 de COPRIN del 28 de noviembre de 1969 – Salario familiar y adecuación de los montos de beneficios	123
Ley N° 14.617 del 20 de diciembre de 1976 – Eliminación del tope para generar derecho	124
Consideraciones finales	124
ANEXO.....	128
Cajas de compensación de montevideo - año 1948.....	128
Cajas de compensación departamentales - año 1948.....	129

ALGUNOS COMENTARIOS SOBRE POBLACIÓN OCUPADA; Cra. Alicia Mariella Lazo (Asesoría Económica y Actuarial)..... **131**

1. INTRODUCCIÓN	133
2. ANALISIS DE ALGUNOS DE LOS RESULTADOS.....	133
2.1 Análisis de la población por área geográfica, sexo y condición de actividad ...	133
2.2 Población ocupada por área geográfica y lugar de realización del trabajo	136
2.3 Población ocupada por sexo y lugar de realización del trabajo.....	138
2.4 Población ocupada por edad y lugar de realización del trabajo.....	139
2.5 Población ocupada por categoría de la ocupación y lugar de realización del trabajo	142
3. CONCLUSIONES	143

ALGUNAS CARACTERISTICAS DE LAS PENSIONES DE SOBREVIVENCIA DE MONTO INFERIOR A 1 B.P.C., OTORGADAS AL AMPARO DE LEGISLACIÓN ANTERIOR AL A.I. N° 9 , Y CUYOS TITULARES SON HIJAS SUPERSTITES Cra. Adriana Scardino (Asesoría Económica y Actuarial)..... **147**

Antecedentes	149
Viuda	149
Objetivo del trabajo	150
Resultados	150
Consideraciones finales	155

INVESTIGACIÓN SOCIAL DE CARÁCTER CUALITATIVO – CUANTITATIVO A NIVEL DE LOS FUNCIONARIOS DEL BPS (Extractado del Informe del Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU)) Asesoría en Políticas de Seguridad Social

.....157

Presentación 159

Marco conceptual del estudio 160

Los desafíos de un nuevo enfoque de la Seguridad Social 160

 El cambio y sus bloqueos 160

 Claves y falacias de la inercia 163

 El Modelo bloqueado 164

 El Modelo Virtuoso 164

El paso de modelos bloqueados a modelos virtuosos de formación y gestión de políticas sociales 165

 La transformación de la Seguridad Social en el Uruguay 166

El Modelo de Gestión 168

 La Misión 169

 Visión 170

 Los Valores 170

Síntesis del marco conceptual 174

PROYECCIÓN FINANCIERA DEL
SISTEMA PREVISIONAL NO
CONTRIBUTIVO ADMINISTRADO
POR EL BANCO DE PREVISION SOCIAL

**ANALISIS DE LA EVOLUCION DEL
NUMERO DE PENSIONES
NO CONTRIBUTIVAS**

Asesoría Económica y Actuarial

PROYECCIÓN FINANCIERA DEL SISTEMA PREVISIONAL NO
CONTRIBUTIVO

ADMINISTRADO POR EL BANCO DE PREVISION SOCIAL

**ANALISIS DE LA EVOLUCION DEL NUMERO DE PENSIONES NO
CONTRIBUTIVAS**

1. Introducción

Se analizarán a continuación los principales resultados de las variables físicas referidas a las prestaciones a la vejez e invalidez no contributivas en relación a stock y altas, considerando sus estructuras por edad y sexo y tasas de crecimiento correspondientes.

La proyección abarca el periodo 2005 – 2050, tomando al año 2003 como año base. Las proyecciones parten del stock a dicho año incorporándose las pensiones a la vejez e invalidez generadas a partir de la aplicación de las tasas de pensión a la vejez o invalidez a la población por edad simple, sexo y por año. Las bajas en la proyección se originan únicamente por el fallecimiento de los pensionistas en curso de pago.

2. Breve descripción del régimen de pensiones no contributivas

Al realizar la proyección del colectivo de pensionistas a la vejez e invalidez y su análisis correspondiente, se debe tener presente que es un sistema asistencial no contributivo. Para acceder a dicha pensión asistencial conforme al artículo 43 de la Ley 16.713, se requiere carecer de recursos para subvenir a las necesidades vitales, tener 70 años de edad o, en cualquier edad, estar incapacitado en forma absoluta para todo trabajo remunerado y ser habitante de la República. En el caso de los ciudadanos no naturales podrán acceder a la prestación con un mínimo de 15 años de residencia continuada en el país. Se requiere además que los familiares legalmente obligados tengan ingresos inferiores a los fijados por el B.P.S..

3. Metodología

Para proyectar y analizar los pensionistas a la vejez e invalidez, partimos del stock de los mismos correspondientes al año 2003, año tomado como base para la proyección, desagregado por edad, sexo y causal, al cual fueron incorporándosele las nuevas pensiones, de acuerdo a las categorías que la generan: vejez o invalidez.

Número total de pensiones no contributivas

Para obtener el número de pensionistas no contributivos aplicamos la siguiente ecuación:

$$\mathbf{SNC}_{(t)} = \mathbf{SNC}_{(t-1)} + \mathbf{ANC}_{(t)} - \mathbf{BNC}_{(t)} \quad (1)$$

SNC_(t) : número de pensiones no contributivas de determinado año (stock)

ANC_(t) : número de altas del año t

BNC_(t) : número de bajas del año t

Asimismo, la cantidad de pensionistas asistenciales los podemos desagregar de acuerdo a diferentes atributos (sexo y edad) al momento "t". Utilizando la ecuación tenemos:

$$\mathbf{SNC(x, e, t)} = \mathbf{SNC(x, e-1, t-1)} + \mathbf{ANC(x, e, t)} - \mathbf{BNC(x, e, t)} \quad (2)$$

Donde:

- **x**: sexo, "h" para hombres y "m" para mujeres
- **e**: edades
- **t**: año de la proyección: de 2005 a 2050

Adicionalmente, se debe considerar en forma separada las diferentes causales que generan esta prestación, que presentan una evolución diferente, por lo que la fórmula (2) es válida, pero la misma se aplicará a los dos tipos de prestaciones, por lo cual se agrega una nueva dimensión:

$$\mathbf{SNC(x, e, c, t)} = \mathbf{SNC(x, e-1, c, t-1)} + \mathbf{ANC(x, e, c, t)} - \mathbf{BNC(x, e, c, t)} \quad (3)$$

Donde **c** hace referencia al tipo de causal que origina la prestación: vejez e invalidez.

Analizaremos con más detenimiento cada uno de los componentes de la ecuación.

En relación a las **bajas por fallecimiento** del stock de pensionistas no contributivos, el flujo anual se determina aplicando la tasa de mortalidad a la población de pensionistas, utilizándose la siguiente fórmula:

$$\mathbf{BNC(x, e, c, t)} = \mathbf{SNC(x, e-1, c, t-1)} * \mathbf{q(x, e, c, t-1)} \quad (4)$$

Siendo:

- **q** : tasa de mortalidad por sexo y edad, causal y según años de proyección

Se utilizaron las tablas de mortalidad publicadas por el INE para los años 2004 y 2050¹, las que fueron ajustadas, para que así reprodujeran la

¹ Tablas abreviadas de mortalidad masculina y femenina por edad, 2004 y 2050. INE, proyecciones de población por sexo y edad.

mortalidad de la población amparada por la prestación, siendo además abiertas por edad simple y por año.

En segundo término, se consideró para cada año las **altas de pensiones no contributivas**. Las nuevas pensiones de cada año se determinan considerando la población general (publicada por el INE) a la que se le aplican las tasas de pensión por vejez o invalidez por sexo y edad.

$$\text{ANC}(x, e, c, t) = P(x, e-1, c, t-1) * \text{TPNC}(x, c, e-1) \quad (5)$$

- **TPNC(x,e,c)**: tasa que indica la probabilidad de “pensionarse” obteniendo una pensión no contributiva, la que varía por edad y sexo, y según causal. Esta relación se mantiene en todo el periodo de la proyección.

Para obtener TPNC, se observó el comportamiento de las altas por edad simple y sexo, para ambas causales de los años 2003 y 2004.

A partir de las “altas” se obtuvieron las “altas acumuladas”, que surgen de adicionar a las “altas” del año “t”, los sobrevivientes de las “altas” del año “t-1”:

$$\text{AACNC}(x, e, c, t) = \text{AACNC}(x, e-1, c, t-1) * (1 - q(x, e-1, c, t-1)) + \text{ANC}(x, e, c, t)$$

4. Resultados de la proyección

Primeramente se analizará la evolución del stock de pensionistas no contributivos, para pasar posteriormente a analizar el resultado de las altas. Dicho análisis se realizará desagregando el mismo por las causales correspondientes: pensión por invalidez y pensión a la vejez.

4.1 Evolución del número total de pensionistas no contributivos

El análisis se centrará en la dimensión y composición del mismo, lo cual se abordará desde dos puntos de vista, el estado, con lo cual hacemos referencia al contingente que lo compone en un momento dado; y su dinámica o sea como evolucionan sus componentes.

El total evoluciona de acuerdo a la ecuación:

$$\text{SNC}_{(t)} = \text{SNC}_{(t-1)} + \text{ANC}_{(t)} - \text{BNC}_{(t)} \quad (1)$$

$$\text{SNC}_{(t)} - \text{SNC}_{(t-1)} = \text{ANC}_{(t)} - \text{BNC}_{(t)} \quad (2)$$

$$\text{SNC}_{(t)} - \text{SNC}_{(t-1)} = \text{CT} = \text{crecimiento total}$$

Para obtener el crecimiento total de una población objetivo, debemos comparar la misma en dos momentos del tiempo, los que nos permite visualizar la evolución de la misma a través de su crecimiento o decrecimiento.

A través de cuadro 1 visualizaremos la evolución del total del stock de pensionistas no contributivos, subdividido en sus dos categorías pensionistas a la vejez propiamente dichos y pensionistas por invalidez.

Cuadro 1 - Número de Pensionistas No Contributivos Proyectados 2010 - 2050

	2010	2020	2030	2040	2050
Pensión Invalidez	57,484	75,839	94,092	110,733	124,947
Pensión Vejez	14,608	13,215	14,379	16,789	19,421
Total Pensión Vejez	72,092	89,055	108,472	127,522	144,368

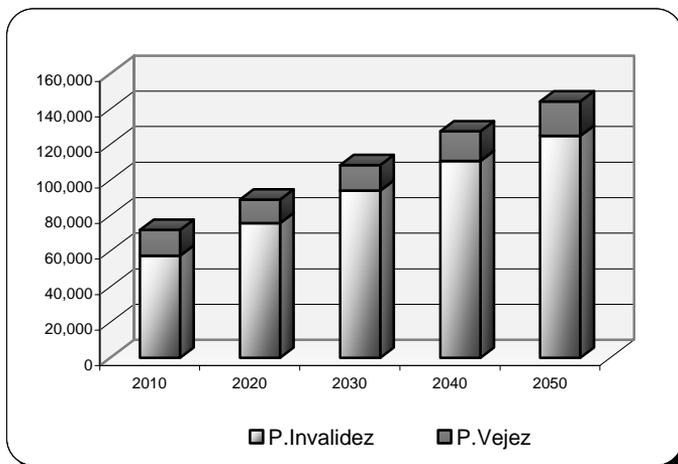
En el año 2010 el número total de pensionistas asistenciales proyectados tendrá un aumento promedio respecto al año base del 12,2%, dicho aumento esta constituido por un aumento del número de pensionistas por invalidez del 21,0% y un descenso en -12,6% de los pensionistas por vejez.

Observamos, que en el largo plazo el colectivo aumenta. Este comportamiento no es idéntico para las dos causales, ya que el número de pensionistas por vejez propiamente dichos presentan un descenso hasta el año 2020, para luego revertirse en las siguientes décadas de la proyección. En cambio el número de pensionistas por invalidez aumentan en todo el periodo proyectado. Por lo anteriormente expuesto se verifica entonces un crecimiento promedio en el periodo 2010 – 2050 del número total de pensionistas no contributivos de un 1,4%, el cual se compone por un crecimiento promedio del 1,6% en el número de pensionistas por invalidez y un 0,6% para los pensionistas por vejez.

Al analizar el resultado, el mayor incremento promedio surge de comparar el año 2020 respecto al 2010, 2,1%, luego desciende en el 2030 en un crecimiento promedio del 2,0% para finalizar en el año 2050 con un crecimiento promedio del 1,2%. Si analizamos por causal en el año 2020 el incremento del número de pensionistas en 2,1% se compone por un descenso del -1,0% del número de pensionistas por vejez y por un aumento del 2,8% de los pensionistas a la invalidez. A partir del año 2030 los pensionistas por vejez comienzan a aumentar, presentando un crecimiento promedio en el periodo proyectado del 1,3% para culminar en el año 2050 con un crecimiento promedio en la década del 1,5%. En cambio el número de pensionistas por invalidez si bien aumenta en toda la proyección, su crecimiento va disminuyendo, en el año 2030 presenta un crecimiento promedio del 2,2% y en el año 2050 respecto al año 2040 el crecimiento oscila en el entorno de un 1,2%.

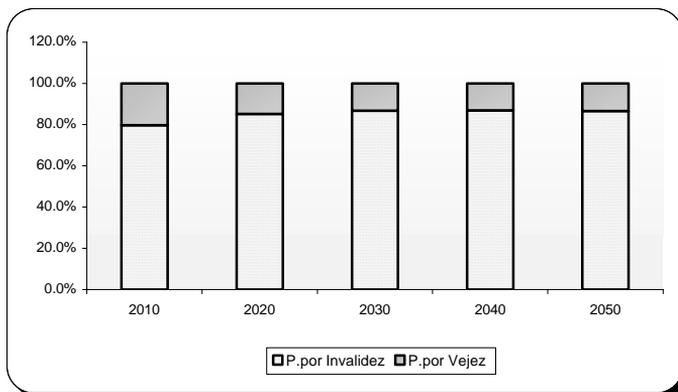
En el gráfico 1 visualizamos la evolución del número total de pensionistas no contributivos desagregado el mismo por causal.

Gráfico 1: Evolución del número de pensionistas no contributivos



Al analizar la estructura del número de pensionistas no contributivos teniendo en cuenta la causal en el año 2010, ésta se compone por un 79,7% correspondiente a los pensionistas por invalidez y en un 20,3% a los pensionistas por vejez. En el gráfico 2 observamos la evolución de la composición a lo largo de la proyección, concluyendo que la misma no presenta grandes variaciones, los pensionistas por invalidez se encuentran en el entorno del 85,0% y los pensionistas por vejez alrededor del 15,0%.

Gráfico 2: Proporción de pensionistas no contributivos según causal



	2010	2020	2030	2040	2050
P. por Inv.	79.7%	85.2%	86.7%	86.8%	86.5%
P. por Vejez	20.3%	14.8%	13.3%	13.2%	13.5%

En el año 2010 el 79.7% del total de pensionistas a la vejez recibirán la prestación por la causal de invalidez, el 85,2% lo hará en el 2020, llegando en el entorno del 87% al final de la proyección. Los pensionistas por vejez totalizan en el año 2010 un poco más del 20%, para luego descender en el 2020 a casi el 15% llegando al final de la proyección a totalizar el 13,5% del total de las pensiones no contributivas.

4.1.1 Distribución del número de pensionistas no contributivos por edad

Consideramos para el análisis la causal, y tramos agrupados de edades.

Cuadro 2 - Número de Pensionistas por Invalidez según tramos de edad
Periodo proyectado: 2010 - 2050

EDADES	2010	2020	2030	2040	2050
Menos de 20	14,555	16,692	17,019	17,300	17,378
20 - 29	8,767	13,737	16,005	16,421	16,751
30 - 39	9,179	11,807	16,884	19,305	19,858
40 - 49	8,108	11,332	14,091	19,113	21,628
50 - 59	7,577	10,240	13,501	16,432	21,339
60 - 69	6,207	8,493	11,368	14,838	18,157
70 - 79	2,777	3,270	4,872	6,828	9,203
80 - 89	314	267	349	490	622
90 y más	0	1	3	6	13
TOTALES	57,484	75,839	94,092	110,733	124,949

Analizando el cuadro 2, concluimos que los pensionistas por invalidez menores de 20 años constituyen en promedio el 19% del total, en el entorno del 17% se encuentran aquellos cuyas edades pertenecen al tramo de edad de 30 a 39 años, cerca del 16% del stock lo constituyen aquellos cuyas edades están contenidas en los tramos de 20 a 29 y 40 a 49 años respectivamente. Los de menor peso son aquellos cuyas edades están comprendidas en los tramos de edad de 70 a 79 y 80 a 89 años, 5,6% y 0,4% respectivamente.

Analizamos a continuación cual es el resultado obtenido para las pensiones no contributivas por vejez. En el cuadro 3 se visualiza la evolución del número proyectado de los pensionistas a la vejez según tramos de edad.

Cuadro 3 - Número de Pensionistas por Vejez según tramos de edad
Periodo proyectado: 2010 - 2050

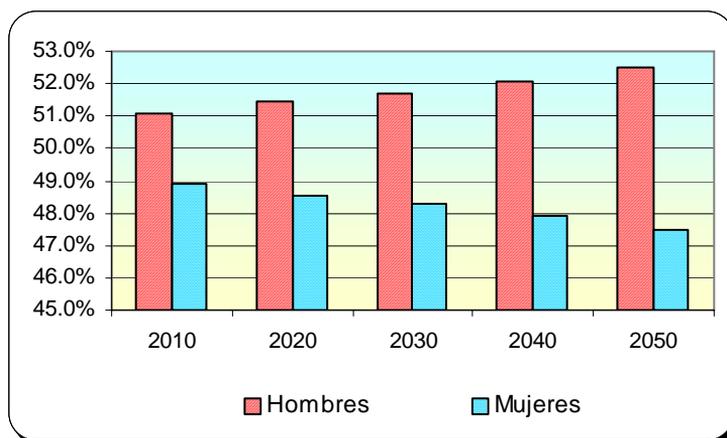
EDADES	2010	2020	2030	2040	2050
70 - 79	6,808	6,640	7,685	8,859	10,114
80 - 89	6,626	4,993	5,336	6,269	7,240
90 y más	1,174	1,582	1,358	1,660	2,067
TOTALES	14,608	13,215	14,379	16,788	19,421

Se observa que el tramo de edad comprendido entre 70 y 79 años estará compuesto por una cantidad de pensionistas por vejez que se encuentra en el 51% del total del stock, el 39% se encontrará comprendido entre los 80 y 89 años de edad y el 10% tendrá 90 y más años.

4.1.2 Distribución del número de pensionistas no contributivos por sexo y según causal

A través del gráfico 3 se visualiza la evolución de la participación por sexo de los pensionistas por invalidez.

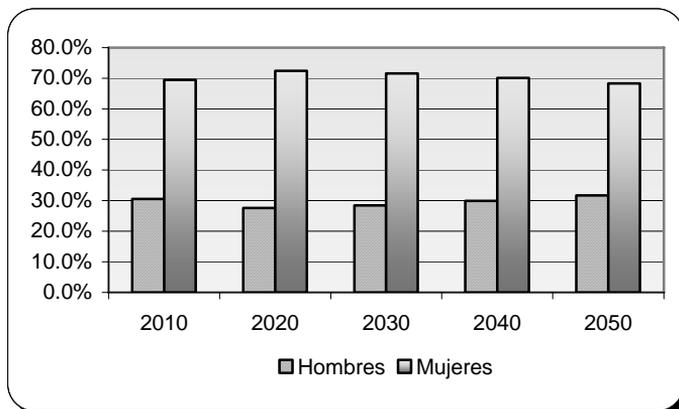
Gráfico 3 - Distribución de los pensionistas no contributivos por invalidez por sexo



Para el sexo masculino el valor encontrado es del 51,8%, mientras que al sexo femenino le corresponde un 48,2%. Se presenta además una tendencia ascendente en el caso del sexo masculino, llegando a constituir casi el 53% del total hacia el final de la proyección, en cambio el sexo femenino presenta una tendencia a la baja llegando en el año 2050 al 47,5%.

En el gráfico 4 se visualiza la evolución de la participación por sexo en el periodo proyectado de los pensionistas por vejez.

Gráfico 4 - Distribución de los pensionistas por vejez por sexo



Para el sexo masculino los valores encontrados se ubican en el 30% y el 70% para el sexo femenino, verificándose una cierta tendencia para ambos sexos. En el caso del género masculino, éste presenta dentro del total un crecimiento ubicándose al final del periodo de la proyección en el entorno del 31,6%, contrariamente el sexo femenino el que verifica un decrecimiento dentro de la estructura para llegar al año 2050 a alcanzar el 70,4% del total. Este comportamiento puede ser reflejo de las estimaciones de esperanza de vida, las cuales en el largo plazo tienden a disminuir las diferencias existentes entre ambos géneros.

Otra forma de verificar este comportamiento es a través de la Relación de Masculinidad (RM_x), la cual se define a través de la siguiente ecuación:

$$RM_x = (Pm_x / Pf_x) * 100$$

La relación de masculinidad es una medida de la relación entre la cantidad de hombres (Pm_x) por cada 100 mujeres.

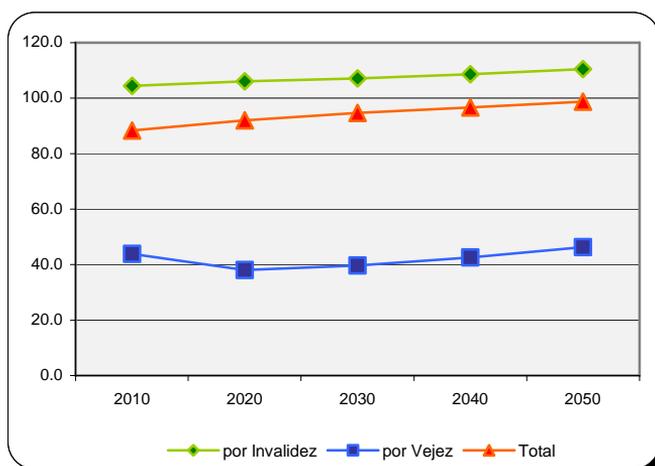
En el cuadro siguiente se visualiza la evolución de la relación de masculinidad para el periodo proyectado.

	Pensión No Contributivas		
	por Invalidez	por Vejez	Total
RM_{2010}	104.44	43.84	88.36
RM_{2020}	106.04	38.05	92.01
RM_{2030}	107.13	39.66	94.66
RM_{2040}	108.64	42.57	96.64
RM_{2050}	110.50	46.29	98.76

En el caso de los pensionistas por invalidez, la relación crece en el periodo proyectado, para el año 2010 la relación de masculinidad es de 104.44, o sea de cada 100 mujeres la pensión la perciben 104 hombres, llegando a alcanzar en el año 2050 110.5.

En el caso de los pensionistas por vejez, el comportamiento es un poco diferente; en el año 2010 perciben la pensión 44 hombres cada 100 mujeres, para posteriormente comenzar a descender hasta el año 2040, año a partir del cual comienza a crecer llegando al final del periodo proyectado a percibir la pensión un total de 46 hombres cada 100 mujeres.

Gráfico 5 - Relación de masculinidad de los pensionistas no contributivos por Causal

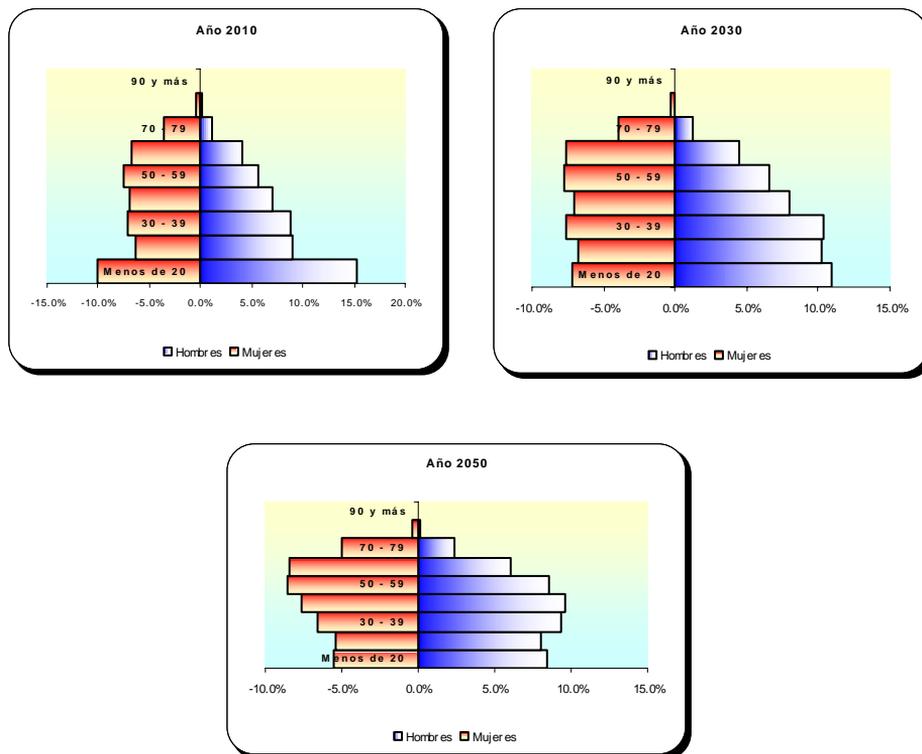


4.1.3 Distribución del número de pensionistas no contributivos por sexo y tramos de edad

Se analizan los resultados y la evolución del número de pensionistas no contributivos, considerando el sexo, edad y causal de los mismos, a través de las respectivas pirámides poblacionales.

En los gráficos 6 y 7 se visualizan las pirámides poblacionales para los años 2010, 2030 y 2050 según las causales vejez e invalidez.

Gráfico 6 – Distribución de los pensionistas por Invalidez por sexo y tramos de Edad

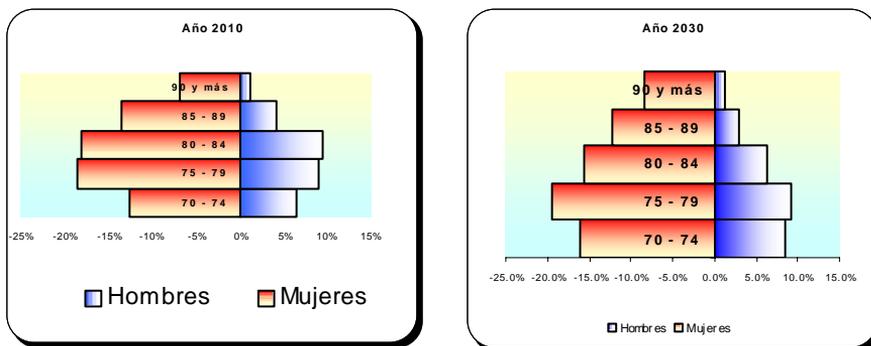


Al analizar por sexo, en el tramo de menos de 20 años a lo largo de la proyección tendremos en promedio el 11% del total de pensionistas por invalidez del sexo masculino; en los tramos de 20 a 29 y 30 a 39 años totalizaran en promedio un 9%; las edades comprendidas entre 40 y 49 llegarán al final de la proyección a totalizar el 10%, entre 50 y 59 años llegarán a totalizar en promedio un 7%, para los intervalos de edad comprendidos entre 60 y 69, 70 y 79 años, 5%, y 2% respectivamente, corresponden al sexo masculino.

En el sexo femenino se verifica que en los tramos de menos de 20 años, de 50 a 59 y 60 a 69 años a lo largo de la proyección en promedio totalizarán alrededor del 8%; de 30 a 39 y 40 a 49 años llegarán al 7%; las edades comprendidas entre 20 y 29 y 70 a 79 años llegarán al final de la proyección a totalizar el 5% del total de pensionistas por invalidez, siendo el intervalo de edad comprendido entre 80 y 89 años en promedio el menor, 0.4%.

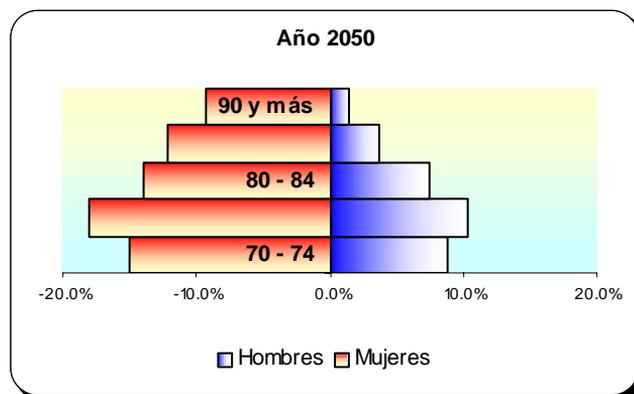
En el gráfico 7 se visualiza la evolución de la distribución de los pensionistas a la vejez por sexo y tramos de edad a través de las pirámides poblacionales de los años 2010, 2030 y 2050.

Gráfico 7 – Distribución de los pensionistas por Vejez por sexo y tramos de Edad



Dentro del sexo masculino se observa que en el tramo de 70 a 74 años a lo largo de la proyección constituyen en promedio alrededor del 8%; de 75 a 79 el 9,4%; las edades comprendidas entre 80 y 84 el 7,2%, entre 85 y 89 años 3,5%, y por último los comprendidos en el tramo de edad de 90 y más años totalizan en promedio un porcentaje cercano al 2%.

En el caso de las mujeres a lo largo de la proyección observamos que en promedio constituyen un porcentaje más elevado en todos los tramos de edad respecto a los hombres. En los intervalos de 70 a 74 años y 80 a 84 años constituyen en promedio alrededor del 15%, de 75 a 79 el 19%, de 85 a 89 el 13% y por último de 90 y más años casi un 9% en promedio.



Las pirámides poblacionales correspondientes a los pensionistas por vejez descritas precedentemente, evidencian la transición demográfica avanzada que ha sufrido el Uruguay, existiendo un sector de población creciente, aquel cuyas edades se encuentra comprendidas en los tramos de edad de 65 y más años. También se desprende del gráfico el mayor número de pensionistas del sexo femenino consecuencia de una sobrevida mayor de las mujeres respecto de los hombres.

4.1.4 Evolución de la edad media de las pensiones no contributivas según sexo

A continuación en el cuadro 4 se visualiza la edad media del stock de las pensiones no contributivas para el periodo proyectado 2010 – 2050, desagregando la misma por sexo y causal: invalidez y vejez.

Cuadro 4 - Edad media del stock de pensionistas a la vejez según sexo y causal

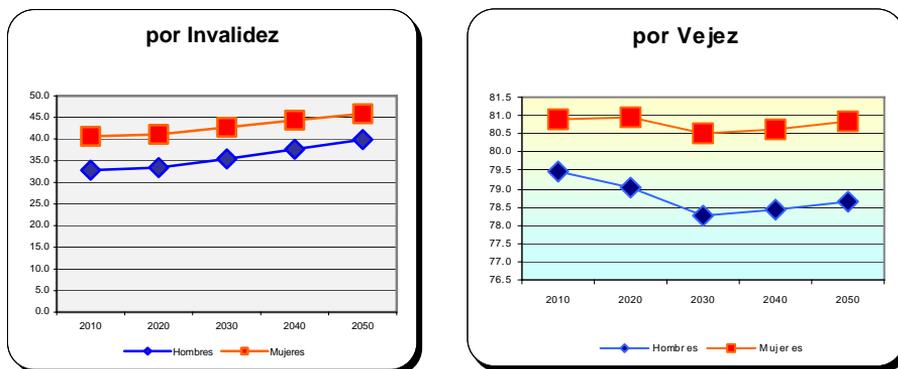
	Pensionistas a la Vejez por:					
	Invalidez		Vejez		Total	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
2010	32.8	40.6	79.5	80.9	38.9	51.3
2020	33.4	41.1	79.0	81.0	37.3	49.3
2030	35.4	42.7	78.3	80.5	38.7	49.7
2040	37.7	44.3	78.4	80.6	40.9	50.9
2050	39.9	45.8	78.6	80.8	43.2	52.2

Al analizar la edad media del stock sin considerar la causal en el periodo de la proyección, en el año 2010 ésta se ubica en el caso del hombre a los 38.9 y en la mujer a los 51.3 años, luego se produce un descenso en la misma llegando en el año 2020 a 37.3 años en el hombre y 49.3 años en la mujer. Comienza nuevamente a crecer llegando a ubicarse en el año 2050 en 43.2 y 52.2 años para el sexo masculino y femenino respectivamente.

Al realizar el análisis, pero desagregando ahora el mismo en las dos causales, el comportamiento de la variable en estudio verifica un comportamiento diferente en una y otra causal.

En el gráfico 8 se visualiza la evolución de la edad media del stock en el periodo proyectado, por sexo y causal.

Gráfico 8 – Edad media del stock de las pensiones no contributivas por causal según sexo



En el caso de los pensionistas por invalidez la edad media del stock crece en todo el periodo de la proyección, comportamiento que se verifica para ambos sexos. En el caso del hombre, la edad media del stock en el año 2010 se ubica en 32.8 años y para la mujer en 40.6, luego comienza a aumentar llegando al final de la proyección a 39.9 para el sexo masculino y 45.8 años para el sexo femenino. Observamos entonces que la edad media promedio en el periodo proyectado para el hombre y la mujer se ubica en el entorno de los 36 y 43 años respectivamente.

Si consideramos la edad media del stock para los pensionistas por vejez, ésta se ubica en el año 2010 en 79.5 y 80.9 años para el hombre y la mujer respectivamente, luego comienza a verificarse en el caso del hombre un leve descenso hasta el año 2030, año a partir del cual nuevamente comienza a ascender ubicándose en el año 2050 en 78.6 y 80.8 años en el hombre y la mujer. Por los datos expuestos surge que la edad media del stock de los pensionistas por vejez en el periodo proyectado para el hombre se ubica en 78.8 años y en la mujer en 80.8 años.

Se verifica en todo el periodo proyectado, que la población más envejecida es la correspondiente al sexo femenino.

4.1.5 Distribución por sexo y causal de las Pensiones no Contributivas

A través del cuadro 5 se analizará la evolución del número de pensionistas proyectados por sexo y desagregado por causal.

Cuadro 5 - Número de pensiones no contributivas proyectados por sexo y causal

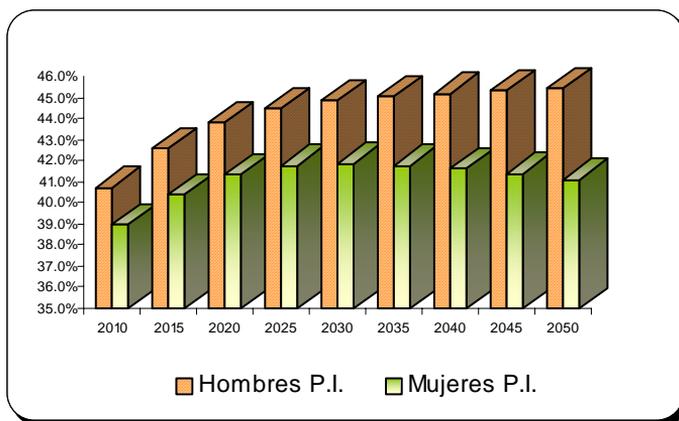
	Hombres		Mujeres		Total
	P. por Invalidez	P. por Vejez	P. por Invalidez	P. por Vejez	P. no contributivas
2010	29,365	4,453	28,119	10,155	72,092
2020	39,032	3,642	36,807	9,573	89,054
2030	48,665	4,082	45,427	10,297	108,471
2040	57,658	5,013	53,074	11,776	127,521
2050	65,591	6,145	59,356	13,275	144,367

Cuando analizamos los pensionistas por invalidez, en el caso del sexo masculino el número proyectado de pensionistas presentan una tendencia creciente en el periodo proyectado, en el año 2010 representa el 40.7% del total de las pensiones no contributivas llegando a totalizar en el año 2050 el 45.4%.

El sexo femenino también presenta una tendencia creciente, pero su proporción dentro del total es menor a la de los hombres. En el año 2010 las mujeres representarán el 39.0%, llegando al final de la proyección a totalizar el 41.1%. Al analizar el promedio de las décadas, en el caso de los hombres, la proporción promedio es del 44.2% mientras que las mujeres representan el 41.1% del total de pensiones no contributivas.

A través del gráfico 9 visualizamos el comportamiento por sexo de los pensionistas por invalidez dentro del total de las pensiones no contributivas.

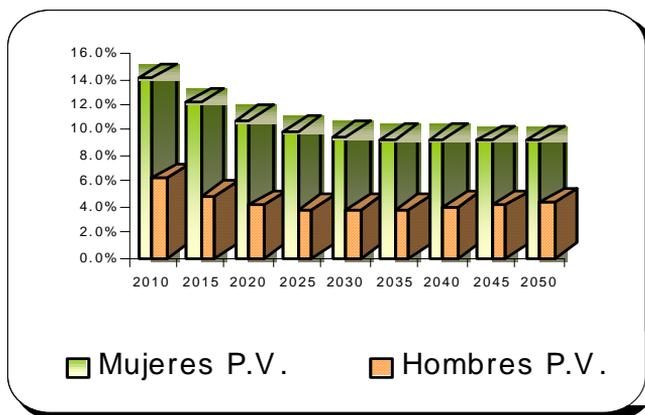
Gráfico 9 – Proporción de pensiones no contributivas por invalidez por sexo



En el caso de las pensiones por vejez, la composición presenta una tendencia diferente tanto para los hombres como para las mujeres, la evolución de la misma es a la baja. En el caso de los hombres, la proporción de los mismos dentro del total de las pensiones en el año 2010 es del 6.2% comenzando posteriormente a disminuir llegando en el año 2050 a totalizar el 4.3% del total de pensionistas. Para las mujeres, aunque también éstas presentan durante el periodo proyectado una disminución, las mismas representan en el año 2010 el 14.1% y al final de la proyección la proporción de las mismas es del 9.2%, lo que evidencia la sobrevida mayor de las mujeres respecto a los hombres.

Seguidamente en el gráfico 10 se visualiza la evolución que presenta dentro del total, los pensionistas por vejez según sexo.

Gráfico 10 – Proporción de pensiones no contributivas por vejez por sexo



4.2. Altas de pensiones no contributivas

Las altas corresponden a los nuevos pensionistas que se incorporan al sistema previsional, esta incorporación surge de la aplicación de las tasas de invalidez y vejez a la población.

Las altas de pensiones no contributivas derivan de las dos causales: invalidez y vejez. Los requisitos necesarios para acceder a las mismas lo establece la

En el cuadro 6 se muestra la evolución de las altas de las pensiones no contributivas según las dos causales: invalidez y vejez.

Cuadro 6 - Evolución del número de altas de pensiones no contributivas según causal

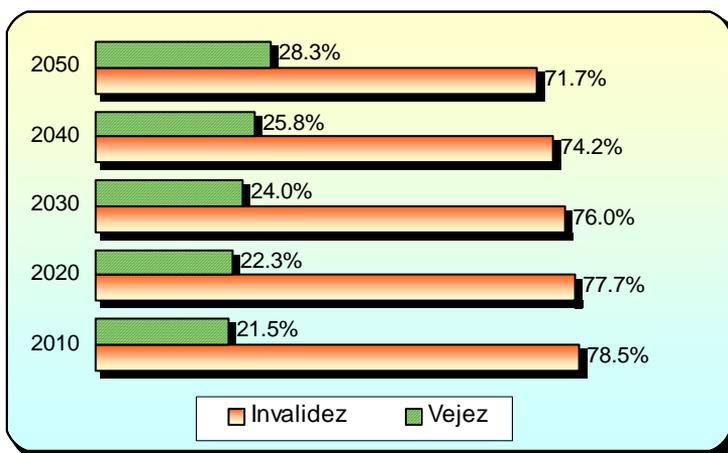
	2010	2020	2030	2040	2050
Causal					
Invalidez	3,245	3,414	3,584	3,705	3,769
Vejez	888	977	1,129	1,287	1,486
Total	4,133	4,391	4,713	4,992	5,255

Al analizar la evolución del número proyectado de altas del total de pensiones no contributivas, se verifica para el año 2010 un aumento promedio anual del 0,2% respecto al primer año de la proyección. De los resultados obtenidos por década, el mayor incremento promedio se registra en el año 2030, 0,7%, descendiendo a 0,6% para los años 2020 y 2040, llegando al 0,5% en el año 2050.

Analizaremos la evolución del total de altas de pensiones no contributivas, este análisis se realizara discriminando según la causal que la origina, las derivadas de invalidez presentan un crecimiento promedio constante en las tres primeras décadas, 0,5%, descendiendo a 0,3% para el 2040 hasta llegar a un 0,2% en el último año de la proyección. Para la pensión no contributiva por vejez, en el año 2010 se verifica una disminución en -0,6% respecto al año base, revirtiéndose dicho comportamiento en el periodo proyectado, en el año 2030 se verifica el mayor aumento relativo promedio, 1,5%, para luego descender nuevamente, registrándose en el año 2050 un aumento promedio en la década de 1,4%.

En el siguiente gráfico podemos observar la estructura que presentan las altas.

Gráfico 11 – Estructura de las altas según causal



Como se observa a través de la gráfica en el periodo de la proyección, la proporción de pensiones no contributivas evoluciona diferencialmente entre las dos causales que la originan, en el caso de la causal por vejez la proporción dentro del total aumenta gradualmente en el periodo, desde constituir casi un 22% en el año 2010 hasta llegar a un 28,3% en el año 2050. Opuestamente en el caso de invalidez la proporción de las mismas disminuye, desde un 78,5% en el año 2010 hasta llegar a casi un 71,7% en el año 2050.

4.2.1 Distribución por sexo de las altas

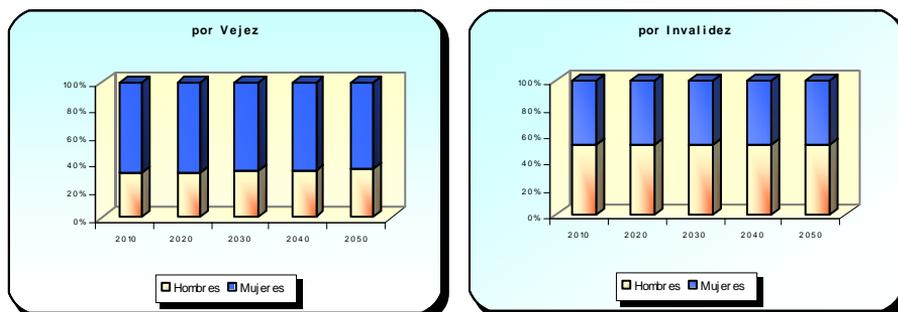
A través del cuadro 7 podemos visualizar la distribución de las altas por sexo:

Cuadro 7 - Evolución en la composición por sexo del número de altas

	2010	2020	2030	2040	2050
Hombres	49%	48%	48%	48%	48%
Mujeres	51%	52%	52%	52%	52%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Para el año 2010 el 49% de las altas corresponden al sexo masculino y el 51% al sexo femenino. Esta composición se mantiene estable en el periodo proyectado, para las restantes décadas desciende un punto el sexo masculino, 48% y el sexo femenino aumenta al 52%.

Gráfico 12 – Composición de las altas de pensiones no contributivas por sexo y causal



Si analizamos la composición por sexo pero atendiendo adicionalmente la causal como variable relevante, para aquellas altas cuya causal es vejez, la proporción mayoritaria corresponde al sexo femenino en el periodo proyectado, verificándose en el año 2010 el mayor porcentaje, 67%, para luego ir disminuyendo dicha proporción a lo largo del periodo, llegando a totalizar un 64% en el año 2050. En forma opuesta la participación de hombres aumenta paulatinamente en el periodo, desde un 33% en el año 2010 hasta llegar a totalizar un 36% al final del periodo proyectado.

Cuando la causal de las altas es invalidez la proporción por sexo es más equilibrada, y en forma opuesta a la causal por vejez la proporción de mujeres es menor. En promedio durante el periodo proyectado al sexo femenino le corresponde el 47% y al sexo masculino el 53% del total de las altas por invalidez.

4.2.2 Edad media de las altas

En este apartado analizaremos la edad media de las altas teniendo en cuenta la causal y el sexo de los beneficiarios de las mismas.

Cuadro 8 - Edad media de las altas de pensionistas a la vejez según sexo y causal

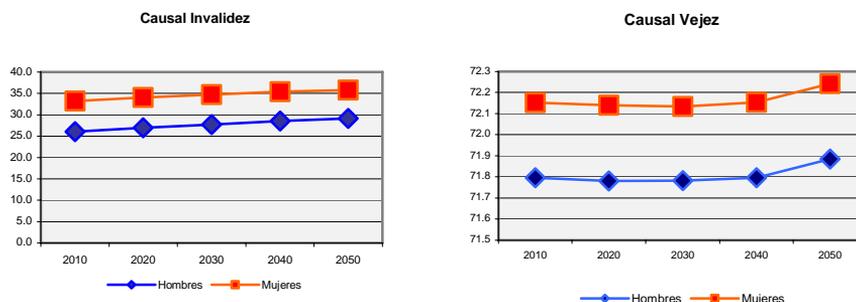
	Pensionistas a la Vejez por:			
	Invalidez		Vejez	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
2010	26.0	33.2	71.8	72.2
2020	26.9	34.0	71.8	72.1
2030	27.8	34.8	71.8	72.1
2040	28.6	35.4	71.8	72.2
2050	29.1	35.8	71.9	72.2

Se observa en el periodo proyectado la existencia de estabilidad en la edad media de las altas para las pensiones no contributivas por vejez, siendo la media de edad en el caso de los hombres 71.8 años y en las mujeres 72.2

años. Sin embargo, para las pensiones por invalidez la edad media de las altas es de 27.7 años para el sexo masculino y de 34.6 años para el femenino, una diferencia de casi siete años entre ambos sexos.

A continuación a través del gráfico 13 se observa la evolución de la edad media de las altas de las pensiones no contributivas según sexo y por las causales que dan origen a la misma.

Gráfico 13 – Edad media de las altas de las pensiones no contributivas según sexo y Causal



Mientras que en la causal de vejez se ve un pequeño descenso en la edad, en invalidez ésta es siempre creciente, como consecuencia de los cambios étereos en la población de origen.

5. Resumen y conclusiones

En el presente trabajo se analizaron los principales resultados de las variables físicas referidas a las prestaciones a la vejez e invalidez no contributivas en relación a stock y altas, considerando sus estructuras por edad y sexo y tasas de crecimiento correspondientes.

Se realizó el análisis en el largo plazo, y si bien, se cuenta con los datos anuales, se presentan estos por décadas para el periodo 2010 – 2050. Se analizaron en forma separada el stock y las altas de los pensionistas por vejez e invalidez.

Para proyectar los pensionistas a la vejez e invalidez se partió del stock existente en el año 2003, año base de la proyección, desagregado por edad y sexo al que se le incorporaron las nuevas pensiones por vejez e invalidez.

El análisis de la evolución de los pensionistas no contributivos se centró en diversos aspectos, su composición por causal, la distribución por edad y sexo desagregado en las dos categorías: invalidez y por vejez, y la evolución de la edad media del stock por sexo y causal.

En tal sentido, se aprecia que en el largo plazo el número total aumenta, aunque este comportamiento no es el mismo para las dos causales. Mientras

que el número de pensionistas por vejez presenta un descenso hasta el año 2020, para luego en las siguientes décadas de la proyección revertir este comportamiento, el número de pensionistas por invalidez aumenta en todo el periodo proyectado. Como consecuencia de lo anteriormente expuesto, se verifica un crecimiento promedio en el periodo del total de pensionistas de un 1,4%, compuesto por un crecimiento en el número de los pensionistas por invalidez de 1,6% y en 0,6% para los pensionistas por vejez.

Cuando analizamos la composición por causal, ésta en el periodo 2010 – 2050 no presenta grandes variaciones, encontrándose en el entorno del 85,0% los pensionistas por invalidez y alrededor del 15,0% para los pensionistas por vejez.

De la distribución del número de pensionistas no contributivos por edad y causal, puede establecerse:

- Los pensionistas por invalidez menores de 20 años constituyen en promedio el 19% del total, los que se encuentran en el intervalo de edad de 30 a 39 años el 17%, los comprendidos entre los 20 y 29 y 40 y 49 años constituyen cerca del 16%, constituyendo los de menor peso los comprendidos en los intervalos de 70 a 79 y 80 a 89 años, 5,6% y 0,4% respectivamente. Si agregamos como variable de análisis el sexo, los valores encontrados en la proyección para el sexo masculino se encuentran en el entorno del 51,8% y para el sexo femenino en 48,2%, presentándose adicionalmente una tendencia ascendente del sexo masculino, constituyendo al final del periodo proyectado casi un 53,0% del total, en forma opuesta el sexo femenino presenta una tendencia a la baja llegando en el año 2050 al 47,5%.
- Para los pensionistas cuya causal es la vejez, el tramo comprendido entre 70 y 79 años constituye el de mayor peso dentro del total, 51,0%, seguido por el intervalo de 80 a 89 años, 39,0%, el intervalo de 90 y más años constituye el de menor peso, 10,0%. Al tomar en cuenta en el análisis el sexo, para el sexo masculino los valores se encuentran en el entorno del 30% y del 70% para el sexo femenino.

En cuanto a la edad media del número total de pensiones no contributivas, para los pensionistas por invalidez la misma crece en todo el periodo proyectado. Dicho comportamiento se verifica para ambos sexos, en el caso del hombre en promedio la edad media es de casi 36 años y en la mujer casi 43 años. Para los pensionistas por vejez, la edad media mantiene un comportamiento estable dentro del periodo analizado en ambos sexos, siendo en promedio en el caso del sexo masculino casi 79 años y en la mujer 81 años. Si no consideramos la causal, la edad media del total de las pensiones no contributivas es en promedio 39.8 y 50.7 años en el hombre y la mujer respectivamente.

Del análisis efectuado de las **altas**, se concluye que en el largo plazo éstas crecen. Este crecimiento es diferencial según la causal. Para las altas por invalidez, el crecimiento promedio es constante en las tres primeras décadas, 0,5%, luego desciende a 0,3% para el 2040 hasta llegar a un 0,2% en el

último año de la proyección. En cambio, las altas por vejez, en el año 2010 verifican una disminución en -0,6% respecto al año base, revirtiéndose dicho comportamiento en el periodo proyectado, en el año 2030 se verifica el mayor aumento relativo promedio, 1,5%, para luego descender nuevamente, registrándose en el año 2050 un aumento promedio en la década de 1,4%.

Respecto a la estructura de las altas, éstas evolucionan diferencialmente entre las dos causales que la originan, para la causal vejez la proporción aumenta gradualmente en el periodo, desde casi un 22,0% al inicio de la proyección hasta llegar a un 28,3% al final de la misma. En sentido opuesto, en el caso de invalidez la proporción disminuye, desde un 78,5% en el año 2010 hasta casi un 72,0% en el año 2050. Por lo que concluimos, que existe un creciente número de altas por invalidez que podría atribuirse a la exigencia de una edad mínima de 70 años, lo que ha originado una disminución de los pensionistas por vejez y ha aumentando el número de pensionistas por invalidez.

La composición de las altas por sexo se mantiene constante a lo largo de la proyección, donde los hombres constituyen el 48% y las mujeres el 52%. Cuando desagregamos además por causal se llega a los siguientes resultados, para las pensiones por vejez, el sexo femenino presenta una mayor proporción mayoritaria, en el año 2010 se verifica el mayor porcentaje 67%, constituyendo al final del periodo un total del 64%. En forma opuesta la proporción de hombres aumenta en forma paulatina, llegando a totalizar en el año 2050 un 36%.

En cambio, si la causal considerada es la invalidez, se verifica una proporción por sexo más equilibrada, y contrariamente a lo que sucede con las altas por vejez, la proporción de mujeres es menor siendo en promedio en el periodo un 47%, correspondiendo para el sexo masculino un 53%.

Respecto a la edad media de las altas, si analizamos por sexo y causal, se observa cierta estabilidad en la edad media de las altas en el caso de las pensiones no contributivas por vejez, siendo en promedio en el caso de los hombres 71.8 años y para las mujeres 72.2. Cuando la causal es por invalidez, para los hombres la edad media se sitúa en 27.7 y en las mujeres en los 34.6 años.

De todo lo expuesto se deriva como conclusión fundamental la existencia de un crecimiento importante en el número de pensiones no contributivas a lo largo de la proyección, el que sería consecuencia del crecimiento de las pensiones por invalidez, las que alcanzan a casi 125.000, lo que implica un crecimiento relativo del 176,2%. En cambio para las pensiones vejez si bien existe un crecimiento dentro del periodo en estudio este es de menor dimensión, alcanzando apenas un 26%.

**PASIVOS CON INGRESOS
MENORES A \$ 1.482 (1 BPC)**

Cra. Adriana Scardino
Asesoría Económica y Actuarial

PASIVOS CON INGRESOS MENORES A \$ 1.482 (1 BPC)

Objetivo

Este estudio tratará de analizar determinadas características asociadas a los pasivos del Banco de Previsión Social que perciben mensualmente menos de \$ 1.482 (equivalente a la fecha con 1 BPC).

Metodología

Se solicitó al Centro de Desarrollo de prestaciones que se obtuviera un listado de aquellos pasivos que percibían menos de 1 BPC como ingreso. Para ello se corrió un proceso especial, que incluyó todas las prestaciones, incluídas los subsidios transitorios. Este colectivo, que alcanzó a 66.090 pasivos (incluídos los pensionistas no contributivos), podía tener una o más prestación servida por la institución. Las prestaciones que se consideraron fueron: jubilación (por vejez, invalidez y otras causales), pensión de sobrevivencia, subsidio transitorio, rentas permanentes y pensiones no contributivas (por vejez e invalidez).

De ese conjunto de pasivos, se listaron las prestaciones asociadas a cada uno, obteniendo adicionalmente datos como: causal, sexo, edad e importe promedio de cada una de las prestaciones.

Se trabajó con el presupuesto 05/2006.

Resultados

El primer resultado obtenido, es que los 66.090 pasivos de menores ingresos perciben 67.412 prestaciones (todas ellas inferiores a \$1.482 mensuales).

Una primera y gran clasificación la podemos visualizar en el siguiente cuadro:

Pasivos	66.090	
Prestaciones	Cantidad	Promedio
Jubilaciones	7.222	\$ 1.319
Pensiones sobrev.	53.612	\$766
Pens. No contrib.	6.244	\$ 839
Subs. Transit.y Rentas	334	\$ 880
Totales	67.412	\$ 833

Como podemos observar, el mayor grupo de prestaciones de bajos ingresos corresponde a pensiones de sobrevivencia, con más de 53.000 prestaciones, lo que representa más de un 79% del total, seguido de 7.000 jubilaciones y 6.000 pensiones no contributivas.

En este punto es conveniente hacer algunas precisiones: en relación a las pensiones no contributivas (ya sea por vejez o invalidez), las mismas tienen un valor fijo, que hoy es de \$ 2.652,40. La razón por la que encontramos este tipo de prestaciones en este estudio, es que cuando la persona que la solicita tiene algún tipo de ingreso inferior a ese valor, se le paga la diferencia. Este sería el caso de las 6.244 prestaciones aquí incluidas.

Con respecto a las jubilaciones, encontramos la siguiente composición:

Jubilaciones	Cantidad	Importe
Dependientes	5.725	\$1.318
No dependientes	1.497	\$1.324
Totales	7.222	\$1.319

Puede observarse que el 79% corresponde a jubilaciones de personal dependiente, el que en su mayoría podemos afirmar que corresponde a la afiliación de Industria y Comercio.

En el caso de los no dependientes, la situación es la misma, ya que el 94% del total corresponde a dicha afiliación. Asimismo, debemos recordar que los aportes de los no dependientes no tienen relación directa con sus ingresos como patronos, sino que se basan en "fictos" de acuerdo a la reglamentación.

Finalmente, analizaremos el caso de las prestaciones de sobrevivencia, que no solamente constituyen casi el 80% del total, sino que además son las que tienen los menores ingresos (\$ 766) en promedio.

Las analizaremos según el tipo de beneficiario supérstite:

Pensiones sobrevivencia	Cantidad	Importe
Viuda	6.712	\$1.062
Divorciada	47	\$864
Hijos legítimos	3.764	\$727
Hijos legít. Incapaces	12.080	\$732
Hijas supérstites	23.594	\$685
Otros	7.415	\$832
Totales	53.612	\$766

Como puede visualizarse la mayor parte de estas pensiones de sobrevivencia de bajos ingresos corresponde a hijas supérstites, las que constituyen el 44%

del total, siendo también las que tienen menos ingresos: \$ 685 mensual promedio. Esta categoría corresponde a pensiones anteriores al Acto No. 9, y que se le otorgaban a las hijas de los causantes, independientemente de su edad, y en forma **vitalicia**, cuya característica adicional es que tienden a la extinción por no ser una causal válida a partir del Acto 9. Adicionalmente, se ha podido encontrar, que más del 40% de estas pensionistas registran actividad, tanto como dependientes o no dependientes.

Consideraciones finales

Con los resultados obtenidos, podemos depurar las prestaciones de bajos ingresos, dejando únicamente aquellas prestaciones de largo plazo relacionadas directamente con los salarios de los afiliados y en el caso de las prestaciones de sobrevivencia, sólo aquellas con causales que aún hoy se encuentran plenamente vigentes.

Es con este concepto, que no tomaremos en cuenta:

- 1. las pensiones no contributivas (por no tener relación con aportes o salario)*
- 2. las pensiones de sobrevivencia de hijas superstites (por haber sido esta causal eliminada a partir del Acto 9)*
- 3. las jubilaciones de los patronos (por tener relación con fictos y no con ingresos reales)*
- 4. los subsidios transitorios y rentas de accidentes (por no ser prestaciones de largo plazo)*

Obtenemos así el siguiente cuadro:

Tipo de prestación	Cantidad
Jubilaciones de dependientes	5.725
Pensiones de sobrevivencia	30.018
Total	35.743

Hemos llegado a que sólo tendríamos 35.743 pasividades de bajos ingresos, correspondientes a menos pasivos aún. De ellas, el 16% corresponde a jubilaciones de dependientes y el 84% restante a pensiones de sobrevivencia.

En términos generales podemos decir que las estadísticas nos muestran que hay más de 140.000 pasividades (consideradas en forma independiente) o 66.000 pasivos que perciben importes inferiores a 1 BPC. Sin embargo luego de considerar todas las prestaciones existentes y analizar las causales involucradas, sólo consideraríamos que **en dicha situación extrema se encontraría un colectivo que oscilaría en el entorno de los 35.700** (dependiendo de las pasividades acumuladas por cada uno de ellos).

**EVALUACION DE LAS POSIBILIDADES
DE REFORMA DE UN PILAR
JUBILATORIO
DE COTIZACIONES DEFINIDAS
TEORICAS**

John B. Williamson

Departamento de Sociología Boston Collage,
Massachusetts, Estados Unidos

*(Extractado de la Revista Internacional de Seguridad
Social, Vol. 57, 1/2004) - AISS,2004*

EVALUACION DE LAS POSIBILIDADES DE REFORMA DE UN PILAR JUBILATORIO DE COTIZACIONES DEFINIDAS TEORICAS

John B. Williamson

Dado que en los últimos años algunas limitaciones del modelo de pensiones públicas de reparto y prestación definida se han hecho más evidentes, los expertos en materia previsional han comenzado a buscar modelos alternativos. El modelo de cotización definida teórica, también financiado sobre la base de reparto, han surgido como uno de los principales enfoques nuevos. El objetivo de este artículo es describir recurriendo a comprobaciones extraídas de los regímenes de seis países (Suecia, Italia, Polonia, Letonia, Kirguistán y Mongolia) el modelo de cotización definida teórica y examinar sus virtudes y puntos flojos en relación con la principales alternativas, los modelos de reparto y prestación definida y de cotización definida capitalizado. Se propone un modelo de cuatro pilares.

Antes de la Segunda Guerra Mundial en muchos países industrializados y en algunos en vías de desarrollo, particularmente de América Latina, existían regímenes nacionales de pensiones que abonaban modestas prestaciones. Después de la guerra, las condiciones fueron aptas para la expansión de los regímenes vigentes y la implantación de otros nuevos en las naciones que carecían de ellos. En varios regímenes de pensiones capitalizados el activo quedó agotado durante los periodos de entreguerra y de conflicto bélico, coyuntura que desacreditó ese modelo. Esta historia, combinada con el rápido envejecimiento de la población y los veloces aumentos de salarios, contribuyó en el curso de la posguerra a intensificar la popularidad del modelo de reparto y prestación definida (PAYG PD). Aun cuando muchos regímenes pusieron énfasis en el modelo PAYG PD, hubo muchas variaciones estructurales. La mayoría constituyó al menos algunas reservas, capitalizándolas parcialmente en oposición a los regímenes puramente de reparto. A veces la prestación definida estaba sujeta a examen de recursos, a veces se la ligaba a las ganancias y a veces era de cuantía uniforme (Banco Mundial, 1994).

En varios países de Africa y Asia en vías de desarrollo, se incorporaron fondos de previsión (regímenes subordinados a gestión pública, capitalizados y de cotización definida)(Gillion y colaboradores, 2000). Pero en los últimos años la popularidad de ese modelo ha declinado debido en amplia medida a su historial de pago de exiguos rendimientos, a menudo considerablemente inferiores a la inflación (Williamson y Pampel, 1993; Banco Mundial, 1994).

Si bien ha existido una tendencia a apartarse del modelo PAYG PD, hoy se funda en el mismo, al menos en parte, la mayoría de los regímenes públicos de pensiones de vejez del mundo (Dixon, 1999; SSA, 1999). También encontramos en muchas naciones regímenes de ahorro para la jubilación de cotización definida, pero hasta fecha muy reciente se limitaban a los fondos nacionales de previsión y a los regímenes voluntarios privados y

de pensiones profesionales, situación que cambió en 1981 cuando Chile se convirtió en el primer país que pasó de un régimen PAYG PD a otro obligatorio de pensiones personales, gestionado por manos privadas y de cotización definida capitalizada (CDC). A lo largo de la década de 1990 una cantidad de otras naciones del mundo, entre ellas varias de Europa y muchas otras de América latina, siguieron el ejemplo de Chile y pasaron del modelo PAYG PD o bien a 1 CDC o, más comúnmente, a un modelo mixto que incluía un pilar CDC en combinación con un pilar PAYG PD, o como alternativa del mismo (Kritzer, 2000; SSA, 1999; Williamson, 2001).

Gran parte de las naciones cuyos regímenes PAYG PD han alcanzado una relativa madurez están frente a problemas de financiamiento actuales o indicados por las proyecciones, debido a una combinación de factores como la maduración del programa, el envejecimiento de la población, las promesas previas de prestaciones excesivamente generosas, los cambios en las normas de empleo (v.g. la tendencia a la jubilación anticipada) y en algunos casos dificultades fiscales vinculadas con la transición a una economía de mercado. Muchos expertos en pensiones públicas han llegado a considerar que el paso de un régimen PAYG PD a uno de tipo CM - o a otro de pilares múltiples que incluya un componente CDC es una posible solución de largo plazo para los problemas de financiamiento proyectados que tienen ante SS la mayoría de los planes de jubilación (Fox y Palmer, 2001; Holzmann y Stiglitz, 2001; Banco Mundial, 1994).

No obstante, a mediados de los años 90 surgió todavía otro modelo, basado en el concepto de cuentas teóricas. Los regímenes de pensiones (o los pilares en los de pilares múltiples) fundados en el modelo de cotización definida teórica (CDT) fueron introducidos en Italia (1995), Letonia (1996), Kirguistán (1997), Suecia (1999), Polonia (1999) y Mongolia (2000). En el presente artículo procuramos describir y evaluar los puntos fuertes de este modelo en relación a las opciones PAYG PD y CDC, y su utilidad como posible pilar en un régimen de vejez de pilares múltiples (también llamado grado de un régimen de gradas múltiples).

Estructura de los regímenes CDT

Puesto que el modelo CDT (al que también se hace referencia como modelo PAYG CD) posee algunas características asociadas a los regímenes PAYG PD y otras asociadas a los regímenes CDC, se lo puede considerar una variante del modelo PAYG PD, con una serie de disposiciones destinadas a consolidar un vínculo mucho más estrecho entre las cotizaciones y prestaciones (Cichon, 1999). El modelo CDT se asienta en el financiamiento de reparto. Los fondos obtenidos de las contribuciones de la nómina salarial son utilizados para financiar las prestaciones de pensión de los jubilados corrientes. Difiere del PAYG PD porque con el régimen CDT se establece una cuenta individual teórica (no capitalizada o virtual) para cada trabajador. Típicamente, se acredita a esta cuenta CDT (sin depositar fondos) la porción de cotizaciones (incluidas las partes del empleador y del empleado) utilizada para pagar a otros las prestaciones de pensión durante los años de trabajo de la persona en cuestión. Luego, llegado el momento de la jubilación las

prestaciones CDT se ligan directamente al volumen de estas cuentas teóricas.

Los aportes a las cuentas CDT son teóricos, no capitalizados. Si fuesen capitalizados, de año en año la apreciación se basaría en los rendimientos en los mercados financieros; pero no sucede así en las cuentas CDT. De un país a otro varía el procedimiento de indización, pero en todos los casos esta ligado a los cambios salariales, la suma del salario (la base del salario total sujeto a las contribuciones de la nómina, medida que se funda en las tendencias tanto de los niveles de remuneración como del número de los trabajadores que cotizan) o el crecimiento del PBI. En Suecia y Mongolia, la indización se basa en el cambio de los niveles salariales (Disney, 1999; Bender y MacArthur, 2000). En Kirguistán se basa en 75 por ciento del cambio en los niveles salariales (Castel y Fox, 2001). En Letonia, la indización se basa en el cambio en la suma del salario (Castel y Fox, 2001) y en Polonia es igual a 75 por ciento de la suma del salario (Stanko, 2003). En Italia se basa en el crecimiento del PBI (Brugiavini y Fornero, 1998; Jappelli, Padula, y Bottazzi, 2003).

Un componente que distingue a los regímenes CDT es la forma de calcular la prestación de pensión inicial cuando las acumulaciones teóricas son anualizadas. Si bien de un país a otro existen diferencias, todos incorporan algún mecanismo de ajuste a los cambios de expectativa de vida que tienen lugar a lo largo del tiempo. Por ejemplo, en Suecia la fórmula se establece en base a esperanzas de vida unisex, a una edad específica, medidas en el momento en que la cohorte del trabajador alcanza los 65 años de edad (Sundén, 2000). En la mayoría de los otros países se emplea un procedimiento muy similar.

Es preciso indizar las pensiones de jubilación de alguna manera para mantenerse a la par de los cambios en el nivel de vida (aumentos salariales) o de la inflación (incremento de los precios). En Suecia, la fórmula toma en consideración tanto la inflación como los cambios en la tasa de crecimiento económico (Palmer, 2002). En Italia y Letonia las pensiones se indizan según la inflación (Hamann, 1997; Castel y Fox, 2001). En Polonia, la indización se basa en la inflación, más 20 por ciento de cualquier cambio en la tasa salarial real (después de la inflación) (Chiń-Dominczak, 2002). Pero en Kirguistán no existe indización automática.

Otro rasgo distintivo de la mayoría de los regímenes CDT es que ofrecen un crédito teórico a algunas categorías de personas que están fuera de la fuerza de trabajo remunerada o que por ciertas razones no se hallan sujetas a las contribuciones de la nómina. Típicamente (esto no sucede en Kirguistán) el gobierno contribuye al fondo utilizado para el pago de las pensiones y al mismo tiempo se registra en la cuenta CDT de la persona cubierta un monto correspondiente de crédito teórico. Las contingencias cubiertas varían de un país a otro, pero la mayoría incluye el crédito a uno de los padres (típicamente a la madre) que pasa parte de su tiempo sin trabajar para cuidar de un niño pequeño.

El lapso permitido varía de un país a otro, al igual que el nivel de la compensación ofrecida.

En Suecia, la contribución de la nómina es de 18,5 por ciento, dividida por partes iguales entre el empleador y el empleado. Dieciséis puntos de porcentaje de esa contribución se acreditan en la cuenta CDT del trabajador (Palmer, 2000). En Polonia, la contribución total de la nómina es muy superior (32,52 por ciento), pero el monto acreditado en la cuenta CDT es en realidad más bajo que en Suecia (12,22 por ciento)

(Chion-Dominczak, 2002). En Italia, la cotización total equivale a 32,8 por ciento y el empleador aporta 23,91 por ciento y el empleado 8,89 por ciento; la cantidad íntegra se acredita en la cuenta teórica (Brugiavini y Fornero, 1998). En Letonia, la contribución es de 23,58 por ciento para el empleador y de 9 por ciento para el empleado, y 20 puntos de porcentaje (que disminuirán a 10 en 2010) se acreditan en la cuenta CDT (Fox y Palmer, 1999). En Kirguistán la contribución total es igual a 29 por ciento: el empleador aporta 24 por ciento y el empleado 5 por ciento (P. Castel, comunicación personal, 5 de julio de 2002). En Mongolia, la contribución del empleador es de 13,5 por ciento y la del empleado de 5,5 por ciento; 15 puntos de porcentaje se acreditan en la cuenta CDT (Bender y MacArthur, 2000).

En cada uno de los países que han incorporado un régimen CDT existen disposiciones para efectuar la transición del antiguo régimen PAYG PD al nuevo. Cuando un régimen CDT sustituye a un régimen PAYG PD, es necesario encontrar alguna manera de compensar a las personas que durante muchos años han cotizado a este último: el procedimiento de transición provee un mecanismo para hacerlo. En la mayoría de los países, la transición será muy gradual y durante muchos años las prestaciones de pensión se basarán en una compleja ponderación de derechos adquiridos en lo relativo a ambos regímenes; o sea que, en parte derivarán sobre la base del antiguo régimen y en parte sobre la base del nuevo, en función de la historia del salario o de las contribuciones, el año de nacimiento y del número de años de cotización a los respectivos regímenes en el momento de la jubilación. Por ejemplo, en Kirguistán, los derechos adquiridos en el marco del antiguo sistema se convirtieron al sistema CDT tomando 1 por ciento del promedio de los cinco mejores años de los afiliados, antes de 1996, y multiplicando después por los años de servicios completados antes de 1996. En vista de que el primero de estos regímenes CDT se introdujo en 1995, transcurrirán varios decenios hasta que los jubilados perciban íntegramente sus prestaciones de pensión sobre la base de los nuevos regímenes.

Es difícil establecer comparaciones entre los países respecto de las probables tasas de reemplazo del salario. No obstante, existirán claramente considerables diferencias según la cantidad del salario de un trabajador que se acredite a la CDT, la forma en que las acumulaciones teóricas se incrementen sobre una base de año en año, la fórmula utilizada para convertir las acumulaciones teóricas en una renta vitalicia a la hora de la jubilación, y el procedimiento aplicado para indizar las prestaciones durante los años de retiro. También es importante saber si estamos considerando el reemplazo de las ganancias previas a la imposición fiscal o posteriores a ésta. En Letonia una estimación es que la nueva pensión sustituirá 50 por

ciento de las ganancias previas a la tributación (la medida más comúnmente utilizada) y 75 por ciento de las posteriores a esta última (Fox y Palmer, 1999). En Mongolia, se ha proyectado una tasa de 30 por ciento para la jubilación después de 20 años de servicios y de 59 por ciento al cabo de 40 años (Bender y MacArthur, 2000). En algunos países, la expectativa es que la tasa de reemplazo declinará con el tiempo. En Polonia, en lo que atañe a la CDT se ha proyectado una progresiva disminución de la tasa de reemplazo del salario, desde el 65 por ciento actual hasta 40 por ciento de los salarios previos en el caso de los hombres y desde 50 hasta 30 por ciento en el de las mujeres, entre la jubilación de las cohortes de nacimiento de 1949 y 1974 (Fultz, Ruck y Steinhilber, 2003). Esta diferencia a raíz del género se debe a los dispares supuestos en lo concerniente al número de años durante los cuales contribuirán las mujeres y los hombres y a las distintas hipótesis sobre la edad de jubilación.

Los regímenes CDT se han concebido para recompensar a las personas que permanecen más años en la fuerza de trabajo y penalizar a las que se jubilan tempranamente. Por ejemplo, en Italia la tasa de reemplazo proyectada (62 por ciento) es en el nuevo régimen CDT (reformas Dini) básicamente la misma que en el régimen anterior (reformas Amato) a los 62 años de edad (con 37 de cotización); no obstante, esa tasa aumentará para las personas que sigan trabajando hasta la edad de 65 años (con 40 de cotización), de 66 por ciento en el marco de las reformas Amato a 74 por ciento en el de las reformas Dini. Asimismo, para las que se jubilen anticipadamente (a los 57 años de edad con 35 de cotización), la tasa de reemplazo es más baja en el nuevo régimen (50 contra 59 por ciento) (Brugiavini y Fornero, 1998).

Si bien los regímenes CDT están destinados a mantener un equilibrio entre las cotizaciones y las prestaciones de pensión abonadas, no se puede suponer que tal equilibrio existirá en todos los escenarios demográficos y económicos concebibles. Por esta razón, algunos regímenes, como los de Suecia y Polonia, incorporan disposiciones acerca de la constitución de un fondo estabilizador de reserva. Suecia puede recurrir a cuentas capitalizadas preexistentes establecidas durante varias décadas previas a la introducción del régimen CDT. En Polonia, una parte de la contribución de nómina se pone de lado en un fondo de reserva especial para precisamente esas contingencias (Hausner, 2002). En Suecia, también existe una disposición que prevé el abandono del mecanismo normal de indexación de las acumulaciones teóricas si la deuda de pensión implícita asciende a un nivel especificado (Sundgn, 2000).

En las naciones que tienen cuentas CDT que no forman realmente parte del pilar CDT mismo, pero que son muy relevantes para el impacto del régimen global, hay otros pilares previsionales. Por ejemplo, varios países que poseen regímenes CDT tienen también regímenes CDC, o abrigan el plan de tenerlos. En Suecia, además del 16 por ciento de la contribución de nómina acreditada al sistema CDT (y utilizada para pagar las prestaciones de pensión a los beneficiarios corrientes), se asigna otro 2,5 por ciento a las cuentas individuales CDC de ahorro para la jubilación (Palme, 2003). En Polonia, la división es más pareja: 12,22 por ciento se acredita a las cuentas CDT y 7,2 por ciento a las cuentas individuales CDC (Chion, 2000). Letonia

ha introducido cuentas CDC obligatorias para las que se ha programado un aumento de 2 a 10 por ciento de la nómina entre 2001 y 2010. Pero, ni Italia ni Kirguistán tienen un pilar CDC obligatorio. En Mongolia existen planes de agregar en el año 2005 un componente capitalizado, comenzando por una contribución de 3 por ciento sobre la nómina e incrementándola gradualmente hasta 7,5 por ciento hacia 2020 (Bender y MacArtliur, 2000). Aunque Italia no tiene cuentas CDC obligatorias, existen incentivos para crear cuentas CDC individuales facultativas (Franco, 2003). Suecia, Polonia y Letonia también tienen cuentas facultativas (Orenstein, 2000; Fultz y Ruck, 2001). Cuando en los mismos regímenes se incluye un componente CDT y un componente CDC, el resultado es un modelo mixto o un régimen de pilares múltiples. En esos regímenes, una parte de la pensión del trabajador esta sujeta al riesgo vinculado con las tendencias de los niveles salariales y otra parte al riesgo de las fluctuaciones en los mercados de acciones y bonos.

En Kirguistan no hay pensión mínima, pero sí una pensión básica, una suma uniforme agregada a la pensión ligada a las ganancias por cada año de servicios - entre cinco y 20 años para las mujeres y entre cinco y 25 para los hombres (Castel y Fox, 2001).

En 1997, se fijó una pensión igual al salario mínimo (aproximadamente 29 por ciento del salario medio), pero no sería objeto de aumento hasta que caiga a 12 por ciento del salario medio. Disponen de ella los hombres a los 60 años de edad y las mujeres a los 55.

Todos los demás países que poseen regímenes CDT (excepto Italia) también han implantado alguna forma de pilar de pensión mínima. Estos beneficios, que por lo común se abonan a partir de rentas generales del gobierno, se han concebido con el propósito de garantizar a los trabajadores de bajos salarios que hayan cotizado durante un número de años especificado por lo menos una pensión básica mínima. En Italia, las reformas Dini (régimen CDT) no han previsto la pensión mínima, pero existe una, de asistencia social, subordinada a examen de recursos para personas de 65 y más años de edad (Borella, 2001).

Las pensiones mínimas están típicamente sujetas a examen de recursos, pero sólo respecto de otras fuentes de ingresos de pensión. La pensión mínima no forma parte del CDT, pero muchos expertos en políticas previsionales sostienen que es necesaria debido a la ausencia de redistribución de ingresos en el propio componente CDT. Según el grado de generosidad de la pensión mínima, cuando se los combina con el componente CDT los resultados netos pueden ser más redistributivos, menos redistributivos, o casi igualmente redistributivos que el régimen PAYG PD en vías de sustitución.

En ciertos países, por ejemplo Suecia, la pensión mínima es bastante generosa, pero en otros tiende a ser muy modesta (Cichon, 1999). En Suecia, la pensión mínima integra asegura un ingreso equivalente a alrededor de un tercio del salario medio (Sundén, 2000). Las personas de 65 años en adelante que han residido en Suecia por lo menos tres años disponen de una modesta pensión mínima; no obstante, para adquirir la

pensión mínima íntegra un trabajador debe haber sido residente durante cuarenta años. En Mongolia, el monto inicial de la pensión mínima es igual a 20 por ciento para las personas que tienen 15 años de Cobertura, y aumenta progresivamente a 30 por ciento para las que registran 35 años de cobertura (Bender y MacArthur, 2000).

Virtudes y limitaciones del modelo CDT

Una virtud del modelo CDT en relación al PAYG PD es que, al menos a largo plazo, ayudará a mantener las prestaciones de pensión en equilibrio con los ingresos en concepto de contribución de la nómina de sueldos. En Suecia, los encargados de formular políticas creen que será posible mantener la contribución de nómina en el actual nivel de 18,5 por ciento. Si bien la magnitud de esa contribución varía de un país a otro, en la mayoría de los casos se abriga la expectativa de que no aumentará en los decenios venideros. Italia constituye una excepción. Los expertos italianos en políticas de pensiones reconocen que el régimen vigente indica un grave desequilibrio y que, a fin de mantener el actual nivel de prestación, será preciso incrementar considerablemente las contribuciones de la nómina de sueldos (Franco, 2002).

Un argumento conexo es que el radical cambio de sistema que representa el giro hacia un régimen CDT puede posibilitar la introducción de recortes de prestación que serían políticamente difíciles en ausencia de ese traspaso. (James, 1999; Muller, 2000). Aun cuando en teoría a menudo sería posible alcanzar el mismo resultado (reducción de las prestaciones y por lo tanto del gasto) en ausencia de este importante cambio de sistema, en la práctica a muchas naciones les costaría obtener apoyo popular para estas medidas (Barr, 2000). Una de las razones por las cuales sería más fácil efectuar los recortes necesarios es que los numerosos cambios ligados al paso de un régimen a otro cierran los ojos a la realidad de que se están incorporando gradualmente reducciones de beneficios. Pero también existen otras interpretaciones. Puede ser que las personas estén más dispuestas a aceptar recortes cuando se ve claramente que la actual estructura de prestación no es sostenible, y la decisión de pasar de un régimen a otro tal vez constituya una señal de la gravedad del problema. O quizás los trabajadores muestren la voluntad de aceptar tales cambios porque la estructura del nuevo régimen y el control que esta les permite ejercer sobre su eventual pensión son de su gusto.

El modelo CDT es una buena manera de encarar las posibles mutaciones demográficas y las que se experimenten en la fuerza de trabajo, así como las potenciales consecuencias financieras de esos cambios. En algunas naciones de Europa central y oriental, en los últimos años el número de los trabajadores que aportan su contribución a los regímenes de pensiones se ha ido contrayendo debido a que dentro de la nueva economía faltan empleos en el sector formal (Fultz y Ruck, 2001; Orenstein, 2000). Además, en varias de estos países la baja de las tasas de fecundidad contribuye a la declinación. Todos los regímenes CDT están destinados a lidiar con los cambios en la tasa de crecimiento económico y los fenómenos macroeconómicos conexos, particularmente con la transformación de los niveles salariales. Estos

regímenes tienen también algunas disposiciones que buscan hacer frente al envejecimiento de la población (en las que se incluyen a la hora de la jubilación los ajustes de la fórmula de cómputo de la renta vitalicia basada en acumulaciones teóricas), y algunas otras con miras a encarar las fluctuaciones del tamaño de la fuerza de trabajo. Por ejemplo, los regímenes de Letonia y Polonia (pero no los de Suecia o Mongolia) ajustan automáticamente las prestaciones cuando se producen modificaciones (inclusive reducciones) del número de trabajadores que efectúan pagos al sistema.

Aunque es pasible argüir que el modelo CDT representa una buena manera de crear equilibrio entre los ingresos en concepto de contribución de la nómina de sueldos y las prestaciones de pensión, por si solo no ofrece una solución a los países que enfrentan a corto plazo un serio desequilibrio (Valdés Prieto, 2000). Es esta una consideración importante, por cuanto la mayoría de los países que han recurrido al modelo CDT lo han hecho en momentos de crisis fiscal de corto plazo, cuando sus regímenes PAYG PD preexistentes se encontraban muy desprovistos de equilibrio financiero. Varios de estos países han hallado formas de hacer frente a sus problemas de financiación de corto plazo de las pensiones por la vía de una serie de reformas que incluyeron la introducción del régimen CDT y que en general entrañaron alguna combinación de aumentos de la contribución y cercenamiento de las prestaciones (Banco Mundial, 2001). Con frecuencia, el equilibrio se ha conseguido debido a medidas, por ejemplo la de subir la edad de jubilación, separadas del régimen CDT pero establecidas como parte integrante de la misma canasta de reformas. En algunos casos, se ha permitido que la inflación erosione el valor de las pensiones prometidas en el anterior régimen PAYG PD. O sea que, a veces una parte de la solución, particularmente en las economías en transición, ha sido el incumplimiento de las promesas previas. En el largo plazo (período de varios decenios) el modelo CDT ofrece un mecanismo que ayuda a mantener el equilibrio del sistema de pensiones, pero en el corto (sobre todo en los primeros años) por sí solo ofrecerá escaso o ningún apoyo.

Otra virtud del modelo CDT es que, de algunas maneras, es más transparente que la alternativa PAYG PD. El trabajador o la trabajadora pueden verificar en cualquier momento cuanto tienen en su cuenta y saben que la suma respectiva es en función de las pasadas contribuciones de la nómina de sueldos, indizadas sobre la base de una fórmula claramente especificada que a la mayoría de los interesados les parecerá justa. Por añadidura, en el modelo CDT queda claramente sentado que los años suplementarios de participación en la fuerza laboral continuarán incrementando el volumen de la pensión eventual. En los regímenes PAYG PD el vínculo es a menudo menos nítido.

La transparencia del modelo CDT propende a conducir a una suba de la edad de jubilación promedio, pues suprime las desincitaciones económicas a continuar la participación en la fuerza de trabajo implícita en muchos regímenes PAYG PD (Gray y Weig, 1999). Las personas que han alcanzado la edad de elegibilidad para la jubilación pero optan por permanecer otro año en la fuerza de trabajo, pueden esperar que gozaren de tres beneficios: 1) los

acumulaciones teóricas ya existentes en la cuenta aumentarían por el año adicional, 2) habrá todavía otro año de acumulaciones teóricas que se agregarán a la cuenta, y 3) la fórmula de la pensión demandará una prestación más elevada, en base a menos años de proyección de la esperanza de vida en el momento de la jubilación.

En la medida que exista una transparencia creciente, habrá probablemente un mayor apoyo político al programa, especialmente entre los trabajadores más pudientes, ya que los que estén cubiertos pueden esperar que recibirán en directa proporción a lo que pongan. A comparación del régimen PAYG PD, en potencia el CDT está en condiciones de fomentar un mayor sentido de propiedad. Si bien algunas naciones dotadas de regímenes PAYG PD suministran estados de cuentas periódicos donde figuran el historial de ganancias del trabajador y las proyecciones de la magnitud de la pensión eventual, no todas lo hacen y aún en caso de hacerlo, esto no es lo mismo que decirle a uno exactamente cuánto se acredita hoy en su cuenta. Una razón de este mayor sentido de propiedad es que el trabajador cubierto por un régimen CDT recibe periódicamente de una agencia gubernamental una declaración del valor explícito del crédito (o de las acumulaciones teóricas) en la cuenta teórica y del grado de cambio que ese valor ha experimentado en los últimos meses. Por motivos similares, es más probable que un régimen CDT sea considerado un plan de ahorro más que simplemente otro gravamen (Gray y Weig, 1999).

Por otro lado, no les llevaría a los trabajadores mucho tiempo tomar conciencia de que si se jubilan anticipadamente, las pensiones serán bajas y que, por cada año de postergación del retiro, las prestaciones aumentarán sustancialmente (Normann y Mitchell, 2000). En Suecia, un trabajador puede esperar una tasa de reemplazo del salario anterior a la jubilación de aproximadamente 46 por ciento si se retira a los 62 años de edad, de más o menos 60 por ciento si se retira a los 65, y de cerca de 82 por ciento si se retira a los 68 (Myles y Pierson, 2001). Si una porción considerable de trabajadores permaneciera en la fuerza laboral más tiempo que el que quisieran en el marco del régimen PAYG PD previo, la carga del pago a los ya jubilados se aliviaría. No obstante, si en el curso de un período prolongado la tasa teórica de rendimiento cayese por debajo del nivel obtenido en los regímenes capitalizados, en lo que respecta al aplazamiento de la jubilación el modelo CDT se tornaría probablemente menos eficaz que la alternativa CDC.

Se ha descrito al modelo CDT como una manera de hacer que la edad de jubilación de los trabajadores resulte más flexible. Pero algunos trabajadores no tendrán opción alguna. No pueden jubilarse porque el crédito teórico de sus cuentas es inadecuado para convertirlo en pensiones suficientes. El modelo CDT suprime el incentivo económico implícito en muchos regímenes PAYG PD, que incita a dejar de trabajar a una edad determinada, a menudo bastante temprana (Brugiavini y Fornero, 1998). Sin embargo, para muchos trabajadores la opción de jubilación anticipada flexible se convierte en una reducción de facto de la tasa de sustitución del salario (Cichon, 1999; Fox y Paimier, 1999).

Un punto fuerte del modelo CDT es que dichos regímenes son menos vulnerables al riesgo político que los de tipo PAYG PD. Ello se debe al aumento de la transparencia y a la ausencia de redistribución. También contribuyen en este caso 105 mecanismos de recorte automático de las prestaciones incorporados a los procedimientos de indización. En esta forma cualquier cercenamiento necesario a raíz de una elevación de la esperanza de vida, de una disminución del número de cotizantes o de las fluctuaciones de la economía, puede efectuarse sin que sea preciso recurrir a una acción legislativa adicional.

Sin embargo, los regímenes CDT no son inmunes a los riesgos políticos. Las decisiones sobre cómo llevar a cabo la indización son políticas y en cualquier momento se podrían introducir cambios. También son políticas las decisiones respecto de a quienes acreditar el tiempo que han estado fuera de la fuerza de trabajo remunerada y cuánto sumará ese crédito. Dado que el régimen CDT no incluye redistribución alguna, en general se incorpora un tipo de pilar de pensión mínima garantizada. La generosidad de esa pensión mínima, que en la mayoría de las naciones en desarrollo podría llegar a ser la principal fuente de ingresos jubilatorios de muchos trabajadores es vulnerable al riesgo político. En síntesis, si bien las naciones que optan por las cuentas CDT tal vez reduzcan un tanto el riesgo político, en todas las que posean esos regímenes subsistirá una considerable vulnerabilidad al mismo.

Algunos partidarios de las cuentas individuales capitalizadas apoyan el cambio del régimen PAYG PD por otro de tipo CDT, fundándose en que es éste un primer paso potencialmente útil en la evolución de un plan que incluirá eventualmente un sustancial componente capitalizado obligatorio (James, 1999). En el presente, muchos países en desarrollo y economías en transición no cuentan con los recursos administrativos o económicos necesarios para implementar la implantación de un régimen en base a cuentas CDC obligatorias. Por añadidura, a menudo carecen de las instituciones y mercados financieros imprescindibles. Un CDT puede introducirse antes de que esa infraestructura se halle plenamente establecida y tal vez represente un estímulo para el desenvolvimiento de las instituciones pertinentes. Ofrece una oportunidad de crear un régimen basado en cuentas individuales no capitalizadas que en alguna fecha futura podrían ser transformadas en capitalizadas.

En años recientes, muchas naciones han considerado la posibilidad de pasar de sus actuales regímenes PAYG PD a planes de tipo CDC. Algunas han efectuado o iniciado ese cambio, pero los elevados costos de transición han hecho vacilar a otras. Una de las principales ventajas del modelo CDT en relación a la alternativa CDC es que ayuda a disminuir el impacto del costo de transición (Banco Mundial, 2001). Una razón para ello es que el modelo CDT dispersa la carga del traspaso de un modelo PD a otro de tipo CD entre una serie más amplia de cohortes de edad. Mientras se efectúa el viraje, los fondos que en un modelo CDC se habrían dirigido a las cuentas individuales capitalizadas pueden en cambio ser utilizados para abonar pensiones a los actuales jubilados.

Frente a la alternativa CDC, una de las principales críticas del enfoque CDT es que el activo de las cuentas CDT no constituye bienes de capital. Muchos analistas aducen que debido a esta diferencia estructural es improbable que un régimen CDT contribuya al aumento del ahorro nacional o al fomento del crecimiento económico. Es esta una consideración importante, por cuanto en muchos países el crecimiento económico de largo plazo será trascendente cuando arribe el momento de pagar la jubilación de la generación del "baby boom" o cuando el envejecimiento de la población se haya generalizado. Un argumento conexo, particularmente en lo que respecta a los países en desarrollo, es que estas cuentas CDT no serían una fuente del capital necesario para promover el crecimiento económico. No contribuirían en la misma medida que un régimen basado en cuentas individuales capitalizadas al desarrollo de instituciones y mercados financieros, tales como los bancos y compañías de seguros. Pero también varios analistas sostienen que la alternativa CDC puede ejercer escaso o ningún impacto positivo sobre la tasa de ahorro nacional, a no ser en la medida que las contribuciones al mismo compensen las reducciones en otras formas de ahorro. Los estudios realizados en Suecia sugieren que el sistema CDT puede ejercer un efecto negativo sobre la tasa de ahorro (Sundén, 2000).

Un aspecto poco favorable de la falta de redistribución en un régimen CDT de pilar único es que en ausencia de una pensión mínima garantizada generosa, en general el paso de un régimen PAYG PD a uno de tipo CDT traerá como resultado una mayor desigualdad de ingresos entre los jubilados. Esta característica propende a que el régimen CDT goce de más popularidad entre los trabajadores pudientes, pero de menor aceptación entre los de bajos salarios y sus defensores. Una menor redistribución significa la probabilidad de que en muchos países la situación de los trabajadores de salarios bajos termine siendo peor que en el marco de los regímenes PAYG PD vigentes, aunque tomemos en consideración la necesidad de recortar las prestaciones y aumentar las contribuciones de la nómina de sueldos a fin de alcanzar el equilibrio financiero de esos regímenes. Si se ofrece cobertura durante un periodo prolongado con adecuadas tasas de cotización, un régimen CDT debiera proporcionar un sustancial reemplazo del ingreso. Por ejemplo, en Letonia la proyección actual indica que habrá una tasa de reemplazo de 50 por ciento (de las ganancias previas a la tributación) para los trabajadores que hayan efectuado aportes durante 40 o más años, sobre la base de las tasas de cotización actuales de 23,6 por ciento para el empleador y de 9,0 por ciento para el asalariado, acreditándose 20 por ciento a las cuentas CDT (Fox y Palmer, 1999). No obstante, esa estimación podría variar al par que dicho 20 por ciento fuese reasignado gradualmente, de modo que, en 2010, 10 por ciento pasara al pilar CDT y 10 por ciento al pilar CDC.

Las mujeres, especialmente las que perciben magros salarios y las solteras, corren peligro de estar en los regímenes CDT en peor situación que en los anteriores PAYG PD, aun cuando en los primeros puede irles mejor que en los de tipo CDC¹. Una de las razones de su situación peor en los regímenes

¹ Algunos analistas cuestionarían esta conclusión. Por ejemplo, James, Edwards y Wong (2003) sostienen que con los planes CDC las mujeres tienden a estar mejor que en los regímenes PAYG debido a la proyección de rendimientos más elevados a largo plazo y al impacto potencial de las rentas vitalicias conjuntas

CDT es que las mujeres tienden a obtener salarios más exiguos y a reunir antecedentes laborales menos estables, así como a acumular menor cantidad de años de empleo a tiempo completo antes de la jubilación. En consecuencia, a la hora de su retiro pueden esperar que recibirán en la forma de prestaciones de pensión basadas en el sistema CDT menos que sus contrapartes masculinas. Además, las mujeres resultan perjudicadas por las disposiciones de prestación destinadas a desalentar la jubilación anticipada. Por ejemplo, en Letonia, la mujer que se jubila a los 55 años de edad recibe, según el nuevo sistema, en promedio una pensión 25 por ciento más baja (Fox y Palmer, 1999). En Polonia, las mujeres que aceptan la opción de jubilación anticipada, y muchas lo hacen, perciben un mero 50 por ciento de lo que se les habría otorgado si hubiesen permanecido en la fuerza de trabajo hasta los 60 años de edad (Fox, 1997). A pesar de las evidentes desventajas de jubilarse anticipadamente, el hecho de que con frecuencia las mujeres asumen la responsabilidad del cuidado de sus hijos pequeños y de sus esposos y padres enfermos hace que les resulte difícil igualar la duración de la típica historia laboral de los hombres. Las mujeres que se acogen a la jubilación anticipada tienen posibilidades de enfrentar muchos años de pobreza (Fox y Palmer, 1999; Castel y Fox, 2001). Sin embargo, del lado positivo, una práctica general de los regímenes CDT (al igual que de los PAYG PD y muchos CDC) es utilizar esperanzas de vida unisex cuando se procede en el momento de la jubilación al cómputo de las pensiones. En relación a la alternativa CDC, una ventaja para las mujeres cubiertas por regímenes CDT es que comúnmente se concede al menos un modesto crédito teórico por el tiempo de permanencia fuera de la fuerza de trabajo para dedicarse al cuidado de los hijos.

Los regímenes CDT pueden ser perjudiciales para las mujeres que estuvieron cubiertas por planes PAYG PD, ya que a diferencia de estos últimos carecen de prestaciones para las divorciadas y las viudas con escasa o ninguna experiencia en cuanto a trabajo remunerado. No obstante, algunos países (entre ellos Mongolia) incluyen, como parte integrante de un sistema de seguridad en la vejez más integral, al menos alguna protección para los sobrevivientes (Bender y MacArthur, 2000). Durante su reforma previsional, Letonia suprimió todas las prestaciones de sobrevivientes, excepto las destinadas a los hijos menores de edad. Dado el hecho de que en Letonia las mujeres viven en promedio ocho años más que los hombres, la eliminación de esa prestación representa una pérdida para ellas (Fox y Palmer, 1999).

Si bien, típicamente, el modelo CDT implicará (en el sentido de volatilidad de los niveles de pensión promedio entre cohortes de jubilación adyacentes) menos riesgo que el modelo CDC, entrañará a este respecto un riesgo mayor que la alternativa PAYG PD. Al igual que el modelo CDC, el CDT traslada algunos riesgos (en este caso los ligados al cambio demográfico o a las fluctuaciones de la economía) del gobierno a los contribuyentes individuales. Pueden esgrimirse fuertes argumentos en defensa de la posición de que es más apropiado que el gobierno soporte estos riesgos en lugar de los individuos (Myles y Pierson, 2001).

En los años venideros habrá de presenciarse probablemente una contienda entre los defensores del modelo CDT y los del modelo CDC, en procura de la

atención de las naciones cuyos regímenes PAYG PD no funcionan bien. Pero dadas las evidencias que ofrecen los regímenes CDT actualmente establecidos, es probable que en muchas naciones el resultado sea una combinación de ambos modelos, a manera de pilares separados pero complementarios de un sistema de pilares múltiples. La principal contienda quizás tenga lugar acerca de la ponderación relativa de estos dos pilares. El modelo de cuatro pilares que esbozamos a continuación ilustra una forma de combinar los pilares CDT y CDC. Se funda en buena medida en un modelo descrito en Turner (1998) y Gillion y colaboradores (2000).

Es posible que en lo futura veamos un mayor número de países donde un pilar CDT forme parte de un régimen de cuatro pilares, a saber:

1) primero, un pilar de pensión mínima, a menudo no contributiva y financiada con cargo a las rentas generales del gobierno; 2) segundo, un pilar CDT obligatorio; 3) tercero, un pilar CDC obligatorio, y 4) cuarto, un pilar voluntario constituido por planes de ahorro jubilatorio profesionales o personales. El primer pilar se concentraría en la reducción de la pobreza; el segundo y tercero en el reemplazo de los ingresos, y el cuarto en la complementación. El modelo de cuatro pilares sería adecuado para las naciones industriales y muchas de ingresos medianos.

Pero los pilares CDT y CDC quizás no sean apropiados para muchas naciones de ingresos bajos. Tanto el pilar CDT como el CDC requerirían capacidad administrativa para recaudar las cotizaciones, seguir el rastro de estas, comunicarse periódicamente con los aportantes y pagar las prestaciones a su debido tiempo. En lo que atañe al pilar CDC, se sumaría la necesidad de regular los mercados financieros y las diversas instituciones gestoras de las cotizaciones. A esto se agregarían los riesgos de volatilidad y manipulación del mercado en las naciones donde el desarrollo de las instituciones y mercados financieros fuese deficiente (Gillion y colaboradores, 2000; Turner.1998)

Conclusión

Cuando se procede a una evaluación del modelo CDT cuenta tener presente que es típico incluirlo como uno de los pilares que conforman un régimen de pilares múltiples. En consecuencia, el impacto del régimen dependerá en parte del énfasis que se ponga en ese pilar CDT y en parte de la estructura del resto de ellos. También es importante formular preguntas acerca de la comparación apropiada. ¿Lo comparamos con un régimen PAYG PD existente o con la alternativa CDC frente a un régimen CDT?. Además, como señala Barr (2000), a menudo sería posible lograr muchos (lo cual no quiere decir todos) de los mismos resultados alcanzables con el traspasos un régimen alternativo CDC o CDT, reformando un PAYG PD en vigencia.

Para una evaluación del modelo CDT una consideración importante es la transparencia. Si se lo compara con el modelo PAYG PD, el vínculo entre las cotizaciones y la magnitud de las pensiones eventuales es más transparente en la alternativa CDT. No obstante, en muchos regímenes PAYG PD la proporción de los salarios prejubilatorios que ha de reemplazar la pensión y el volumen de esta última pueden estimarse bien y fácilmente antes de la

jubilación. En contraste, en los regímenes CDT el monto eventual de la pensión es menos claro, en parte porque depende de las tendencias de las tasas salariales (antes de la jubilación) en la economía en su conjunto y/o de las tasas de crecimiento económico (después de la jubilación). Para el debate respecto de la transparencia, también interesa el argumento de que el modelo CDT disimulará el recorte de las prestaciones de pensión ligado al traspaso del régimen PAYG PD existente al CDT instituido en su reemplazo (Müller, 2000). Ese detalle tal vez haga que el modelo resulte atractivo para los encargados de formular políticas, pero también plantea cuestiones relativas a la transparencia. Una de las razones de la complejidad de este problema es que el término "transparencia" se utiliza en distintas formas en diferentes contextos.

En relación al modelo PAYG PD, una de las limitaciones más importantes del modelo CDT es que tiene menores probabilidades de garantizar pensiones adecuadas a las mujeres, a los trabajadores de bajos salarios, y a otras personas con antecedentes de empleo inestable. En muchos regímenes PAYG PD la estructura de prestación se ha concebido con fines redistributivos, ayudando a asegurar una pensión suficiente a muchos trabajadores vulnerables que de otra manera correrían un riesgo. No sucede así en un modelo CDT, pero esta limitación puede manejarse cuando el régimen forma parte de un sistema de pilares múltiples que además incluye un pilar de pensión mínima.

A comparación de la alternativa CDC, un defecto del modelo CDT es que tiene menos probabilidades de ejercer un impacto positivo sobre la economía. Muchas veces los regímenes CDC ofrecen una importante fuente de capital para inversiones. En los países en desarrollo, propenden más a contribuir a la expansión de instituciones financieras tales como los bancos y los sectores de seguros que a su turno prometen producir a largo plazo efectos positivos en el crecimiento económico. Por añadidura, los regímenes CDC tienden a proporcionar un sentido de propiedad de la cuenta individual aún mayor que las correspondientes cuentas de los regímenes CDT, lo cual quizá los tome menos vulnerables desde el punto de vista político.

Una de las virtudes más importantes del modelo CDT en relación al PAYG PD es que cuando se producen rápidos cambios de las tendencias demográficas y económicas cumple mejor la misión de mantener el equilibrio entre los ingresos y los egresos por prestaciones abonadas. Ofrece además mayores incentivos para que los trabajadores de edad avanzada permanezcan en la fuerza laboral. Las cuentas individuales del modelo CDT propenden a generar un sentido de propiedad y de derecho a las pensiones proporcional a las cotizaciones mayor que con el modelo PAYG PD, y a hacer que desde el punto de vista político esas prestaciones estén menos expuestas a perjuicios.

En relación al modelo CDC otro punto fuerte del modelo CDT es que somete las prestaciones de pensión a un menor riesgo en el mercado financiero. Esta característica reviste particular importancia para los países en desarrollo donde existen mercados financieros más volátiles y una proporción más elevada de trabajadores cubiertos que viven en los márgenes económicos. Si una nación decide el traslado a un régimen previsional que se basa en

cuentas individuales, el modelo CDT permite hacerlo de una manera que despliega la carga económica en forma más pareja entre un mayor número de generaciones de trabajadores. Esta dispersión de la carga ofrece ventajas no sólo a los trabajadores individualmente sino también a los gobiernos que encaran la necesidad de mantener las pensiones prometidas en el marco de regímenes anteriores. El modelo CDT tiende a implicar costos administrativos más bajos y a ser menos propensa que la alternativa CDC a diversas formas de corrupción. Por otra parte, sería más adecuado para las naciones que carecen de instituciones financieras y mercados de capitales bien desarrollados.

El modelo CDT tiene una enorme potencialidad. Si bien hasta ahora sólo lo han adoptado seis naciones, la diversidad de estas ilustra la gama de países que pueden extraer eventualmente en conclusión la sensatez de agregar (o incorporar en sustitución de otro) un pilar CDT. Muchas naciones europeas podrían utilizarlo en su lucha contra las consecuencias del envejecimiento de la población y de las bajas tasas de aumento de la productividad. En muchos países en desarrollo sería útil para hacer frente al envejecimiento de la población y a la madurez de sus regímenes PAYG PD. También lo sería en muchas otras naciones en transición, entre ellas la Federación de Rusia y China. La primera atraviesa actualmente las fases iniciales de la introducción de un régimen de pilares múltiples que incluirá uno de tipo CDT (Ivanov y Stroutchenevski, 2003). China, nación que en 2025 registrará aproximadamente un cuarto de la población mundial mayor de 60 años, cuenta actualmente con un régimen de pilares múltiples que incluye un CDC, pero en lo que respecta a una vasta mayoría de trabajadores cubiertos, los fondos pretendidamente afectados a esas cuentas capitalizadas están siendo incautados para las pensiones de jubilación en curso de pago (Williamson y Zheng, 2003).

INGRESOS y EGRESOS DE LA CONSTRUCCIÓN

Ec. Martín Naranja
Asesoría Económica y Actuarial

INGRESOS y EGRESOS DE LA CONSTRUCCIÓN

Objetivo

El presente informe tiene como objetivo analizar la evolución del déficit o superávit de la Industria de la Construcción en lo referente a las llamadas cargas salariales dado que por disposición legal corresponde al Banco tanto la percepción de los aportes como la liquidación y pago de los referidos beneficios. Estos incluyen la licencia anual, sumas para el mejor goce de la licencia y sueldo anual complementario. El período analizado abarca los años 2003 a 2005 y la fuente de información son los balances generales del Organismo.

Metodología

A los efectos de cumplir con el objetivo fijado se analizaron, por un lado, los ingresos efectivizados por concepto de cargas salariales y por otro, los pagos realizados por los mismos conceptos, teniendo en ambos casos como fuente el Balance del Organismo para cada año de estudio.

Con respecto a los primeros se consideró la cuenta que consolida los tres mencionados aplicándole la relación porcentual que tiene cada uno de los conceptos (licencia, aguinaldo, salario vacacional) con respecto al total de cargas salariales, según la normativa vigente de cada año respecto a las tasas unificadas de aportación, de forma de obtener la apertura deseada.

Los importes correspondientes a las prestaciones que se pagaron por concepto de cargas salariales, también se exponen en forma consolidada. A su vez, mediante la información de los pagos que se realizaron por cada uno de los conceptos (licencia, aguinaldo y salario vacacional) proporcionados por el SUEP; se obtuvo la distribución de cada uno de ellos dentro del total de las cargas salariales.

Luego se compararon los aportes y las prestaciones a nivel de totales anuales y para cada uno de los conceptos de las cargas salariales con la finalidad de determinar si se generaron superávit o déficit en cada año. Además se analizó la relación de dicho superávit/ déficit respecto a los ingresos.

Resultados

Al exponer los resultados y a los efectos de dotar de un mayor rigor técnico al análisis de los mismos, consideraremos las cifras en valores constantes con base en el IMS de la Construcción promedio de 2005, expresado en dólares promedio del mismo año (interbancario vendedor).

Aportes y Prestaciones del Fondo Especial de la Construcción
Valores constantes expresados en U\$S (*)

	2003	2004	2005
Contribuciones Patr. Complem. Salariales	20.383.862	19.907.823	22.285.250
Licencia	7.542.029	6.777.131	7.586.468
Aguinaldo	5.299.804	6.424.156	7.191.340
Salario Vacacional	7.542.029	6.706.536	7.507.442
Prestaciones de Licencia, Aguinaldo y Sal. Vac.	12.243.868	13.811.237	19.139.403
Licencia	4.222.017	4.655.818	6.389.825
Aguinaldo	3.839.350	4.530.753	6.388.200
Salario Vacacional	4.182.500	4.624.666	6.361.378
Superávit/Déficit	8.139.994	6.096.586	3.145.847
Licencia	3.320.012	2.121.313	1.196.643
Aguinaldo	1.460.454	1.893.403	803.140
Salario Vacacional	3.359.529	2.081.870	1.146.064

(*) Base: IMS de la construcción promedio 2005 expresado en dólares promedios del mismo año.

Los **ingresos totales** por complementos salariales, como se observa en el cuadro anterior, presentan un leve descenso en el año 2004 (-2,3%) para luego incrementarse en 2005 (11,9%) respecto al año anterior y superar aún el nivel del año 2003.

La caída que se produce en 2004 estaría explicada por el descenso de las tasas de aportación a partir del mes de cargo enero de ese año según lo establece el Decreto 551/003. El descenso antes mencionado no pudo ser revertido por el fuerte incremento en el número de cotizantes del Sector.

Si consideramos cada una de los conceptos luego de realizada la asignación de recursos, vemos que la licencia y el salario vacacional descendieron mientras que el aguinaldo tuvo una mayor recaudación. Esto es la consecuencia del mayor peso relativo que tiene este concepto luego de la modificación de tasas de aportes operada.

En el año 2005, con tasas de aportación constantes respecto al año anterior, se produce un incremento de casi un 12% a valores constantes situación que también se verifica para cada uno de los destinos de las aportaciones por cargas salariales. Esta situación está pautada, básicamente, por el crecimiento del número de cotizantes.

En materia de **egresos totales**, tanto el año 2004 como el 2005 presentaron valores superiores a los del año anterior, 13% y 39% respectivamente. Tal situación deriva no sólo del incremento de cotizantes, sino también de la suba

de los salarios promedio, hecho que se refleja también en el aumento de las tres prestaciones consideradas individualmente.

La mencionada evolución de los ingresos y de los egresos, determinó **que la diferencia (déficit o superávit)** entre los mismos presentara un superávit que se caracterizó por ser decreciente entre principio y fin del período.

Así en 2003 el mismo se ubicó en 8.1 millones de pesos constantes pasando en 2004 a un guarismo de 6.1 millones para finalizar en 2005 en los 3.1 millones de pesos corrientes. Los mencionados descensos expresados en términos porcentuales equivalen a una caída del 25% y 48% para 2004 y 2005 respectivamente. La caída acumulada se ubicó en algo más del 61%.

A nivel de cada uno de los conceptos se da una evolución similar, con la única excepción del aguinaldo que en el año 2004 presenta superávit derivado de un mayor incremento en la recaudación que el que se verificó en el respectivo complemento salarial.

Complementos Salariales del Fondo Especial de la Construcción **Superávit respecto a los ingresos - en porcentaje**

	2003	2004	2005
Superávit respecto a ingresos	40%	31%	14%
Licencia	44%	31%	16%
Aguinaldo	28%	29%	11%
Salario Vacacional	45%	31%	15%

Si observamos, a nivel del total, la relación entre los resultados anteriores y los ingresos vemos que a principios del período la misma era del 40%, pasando al 31% en 2004 para finalizar en un 14% en 2005. Considerando los extremos del período, el descenso operado alcanza a casi un 65%.

El descenso señalado se verifica, también, en cada uno de los complementos exceptuando el caso del aguinaldo que en el año 2004 manifiesta un leve crecimiento para al año siguiente alinear su comportamiento con los restantes.

Del análisis primario, no surgía una razón clara de este comportamiento en descenso del resultado, por lo que se profundizó en cada uno de los conceptos, llegando a una evaluación en profundidad de las liquidaciones tanto de los ingresos como egresos, y de la materia imponible del último año.

El resultado obtenido, nos mostraría que esta tendencia es consecuencia de dos factores que actúan simultáneamente: la suba de los salarios promedio y la forma de liquidación de las prestaciones, que en caso de la licencia y salario vacacional (y en el aguinaldo de forma indirecta) se basa no en un promedio salarial sino en el salario de un mes determinado (octubre). Esta

situación tiene como consecuencia que al existir crecimiento de salarios aumenta la brecha existente entre lo provisionado mensualmente para ese concepto y lo que se liquida, situación que se hace más notoria a medida que el salario obtiene un mayor incremento, tal cual sucedió en el año 2005. Este efecto combinado lleva a que crezca el nivel de prestaciones por encima del aumento de la recaudación implicando una disminución relativa del superávit.

**EVOLUCIÓN DE LOS SEGUROS POR
DESEMPLEO:**

PRINCIPALES RESULTADOS

SEGUNDO SEMESTRE AÑO 2006

EVOLUCIÓN DE LOS SEGUROS POR DESEMPLEO: PRINCIPALES RESULTADOS SEGUNDO SEMESTRE AÑO 2006

Este trabajo continúa la línea de análisis de los resultados de las prestaciones de los seguros del riesgo desempleo administrado por el BPS. Se analizan una serie de cuadros que describen el comportamiento de diferentes variables asociadas, correspondientes principalmente al cuarto trimestre del año 2005. En particular se analiza la evolución de las prestaciones del subsidio por desempleo anual y por trimestre, el monto del beneficio promedio, la cantidad de beneficiarios discriminados por zona geográfica, sector de actividad económica, sexo y tramo de edad. También se incluyen las altas del subsidio por zona geográfica, sexo, edad, duración del subsidio, rama de actividad y causal generadora del beneficio.

1. Evolución del nivel global de las prestaciones

En el cuadro 1 se presentan las erogaciones de seguro por desempleo y su participación en el total de prestaciones a Activos para el período 1993 - 2005.

Las erogaciones anuales (sin considerar los aportes al fondo de la Seguridad Social), en términos constantes a valores de 2005, han oscilado entre 24,9 millones y 70,4 millones de dólares en el período 1993 a 2005. Las prestaciones de Seguro de Desempleo se han incrementado significativamente hasta el año 2002 alcanzando a 70,4 millones de dólares en dicho año. Los egresos de subsidio por desempleo hasta el año 2002 representaron una proporción creciente con relación a las otras prestaciones de actividad servidas por el BPS. En el año 2002 se verifica la mayor participación con más de 21 % del total de las prestaciones a activos. A partir de ese año la participación en el total comienza a descender para llegar al 2005 con una erogación de 24,9 millones de dólares. Para este año su participación es la más baja de todo el período analizado (7,2 %), lo que implica un descenso de -7,6 % con respecto al año anterior.

2. Prestaciones monetarias por trimestre

La evolución del total de prestaciones por trimestre en términos constantes de todo el período (cuadro 2), indica que el mayor volumen se verificó en el primer trimestre del año 2004 en el que se produjo una erogación de más de 171 millones de pesos. En ese año, las erogaciones se comportaron en forma decreciente. En el año 2005 las erogaciones oscilaron, presentando en el segundo trimestre el valor más bajo con poco más de 130 millones de pesos y el tercer trimestre el valor más alto, con más de 138 millones de pesos. En el año 2006 se verifican nuevos incrementos en el primer y segundo trimestre, alcanzando este último período a más de 160 millones de pesos.

Si se analiza la variación de los segundos trimestres respecto a los primeros trimestres de cada año, el comparativo de los años 2004, 2005 y 2006 indica decrementos para 2004 y 2005 (siendo el año 2004 el que presenta el

Cuadro 1
Seguros por Desempleo: Erogaciones y su participación en el total de prestaciones a Activos 1993 - 2005

	Valores Corrientes (en miles de US\$) 1/		Valores Constantes (en miles de US\$) 2/		Participación s/ Total de prestac. a Activos 3/ (%)	Variación de valores constantes 4/ (%)
	Seguro de Desempleo	Aportes al Fondo de S.S.	Seguro de Desempleo	Aportes al Fondo de S.S.		
1993	36,141	6,369	28,619	5,043	12.14	----
1994	44,889	7,036	31,117	4,877	12.33	8.73
1995	63,695	6,451	40,289	4,081	13.90	29.48
1996	55,665	10,303	34,391	6,365	12.95	-14.64
1997	52,358	9,305	32,037	5,694	10.85	-6.85
1998	53,163	9,033	32,161	5,465	10.15	0.39
1999	75,311	13,356	46,279	8,207	14.01	43.90
2000	77,808	13,536	49,317	8,580	14.87	6.57
2001	86,395	14,288	58,240	9,632	18.06	18.09
2002	66,052	11,227	70,434	11,972	21.33	20.94
2003	32,266	5,431	43,602	7,339	13.91	-38.10
2004	21,068	3,318	26,907	4,238	8.20	-38.29
2005	24,872	4,226	24,872	4,226	7.21	-7.57

Fuente: Elaborado en base a datos de BPS - Balance General periodo 1994 - 2005.

1/ Valores corrientes expresados a dólares por el tipo de cambio interbancario vendedor promedio anual.

2/ Valores corrientes deflactados por IMS Privado (base promedio 2005) y expresado en dólares por tipo de cambio promedio 2005.

3/ Participación del Seguro de Desempleo más Aportes al Fondo de Seguridad Social en el total de prestaciones a Activos.

4/ Variaciones anuales del Seguro de Desempleo.

Gráfico 1



decremento mayor con -15,72 %). El año 2006 presenta un incremento de 2,87 %.

Las variaciones de los trimestres del año 2005 con respecto al 2004, son negativas en el primer y segundo trimestre y positivas en el tercer y cuarto trimestre, resultando una variación de -7,17 % en el total del año. Las variaciones de los trimestres del año 2006 con respecto al 2005 muestran incrementos de en 15,25 % en el primer trimestre y de 23,02 % en el segundo trimestre.

3. Evolución de la cantidad de beneficiarios subsidiados

Cuadro 2

Seguro por Desempleo: Prestaciones acumuladas por trimestre 2004 - 2006

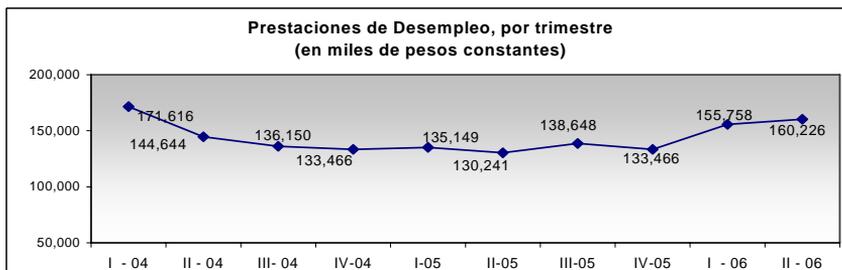
Prestaciones monetarias totales en miles de \$ (A valores constantes del 2do. Trim. 2006) (1)			
	2004	2005	2006
1er.Tr.	171,616	135,149	155,758
2do.Tr.	144,644	130,241	160,226
3er.Tr.	136,150	138,648	-
4to.Tr.	126,631	133,466	-
Total año	579,040	537,504	-
Variación 2do.trim. respecto al 1er.trim.	-15.72	-3.63	2.87
Variaciones del Trim. respecto al año anterior (En porcentajes)			
1er.Tr.		-21.25	15.25
2do.Tr.		-9.96	23.02
3er.Tr.		1.83	-
4to.Tr.		5.40	-
Total año		-7.17	-

Fuente: Elaborado en base a datos del "Informe de Ingresos y Egresos de Caja" - Repartición Finanzas.

(1) Valores corrientes mensuales deflactados por el IMS Privado.

NOTA: Los montos corresponden a líquidos percibidos por los beneficiarios.

Gráfico 2



En la serie del número de beneficiarios promedio por trimestre que comienza en el año 1993 se observa que en el tercer trimestre del año 2002 se alcanza el mayor número de beneficiarios asistidos con 45.696 beneficiarios (cuadro 3).

En el año 2003 el número de beneficiarios registró variaciones decrecientes en todos los trimestres respecto al inmediato anterior, siendo los dos primeros trimestres del año, los de mayor decremento (-25,6 % y -25,5% respectivamente).

El año 2004 continúa la tendencia decreciente. En el año 2005, exceptuando el segundo trimestre que registra un decremento, se producen incrementos, siendo el mayor de ellos el del primer trimestre (17,5 %). El tercer trimestre se incrementa en 2,8 % y el cuarto trimestre se incrementa un 6,6 %. En el año 2006 se registra un incremento de 24,7 % en el primer trimestre y luego un decremento de - 2,5 % en el segundo trimestre.

En cuanto a la variación del número de beneficiarios promedio de cada año respecto al anterior, se observa importantes decrementos en el año 2003 (-39,1%) y 2004 (-37,8 %).

También se dan otros decrementos en los años 1996 y 1997 (-11,2% para los dos años). En los años restantes se observan incrementos. El mayor crecimiento anual se da en el año 1999 (32,5%) y en los años 2001 y 2002 se mantienen los incrementos, aunque en forma menos pronunciada (19,8% y 24,7% respectivamente).

Para el año 2005 con respecto al anterior se produce un leve incremento del 1,3 %. Las variaciones del tercer y cuarto trimestre de dicho año se tornan positivas, registrando el incremento del último trimestre 6,6 %.

CUADRO 3
SEGURO POR DESEMPLEO:
BENEFICIARIOS DEL SUBSIDIO POR TRIMESTRE 1993 -2006
 (En personas promedio mensual)

	I	II	III	IV	TOTAL
1993	14,182	14,940	18,006	17,150	16,070
1994	17,699	17,177	19,252	18,300	18,107
1995	18,613	19,659	24,268	24,203	21,686
1996	22,462	18,491	19,143	16,935	19,258
1997	17,248	17,344	17,624	16,182	17,100
1998	16,279	16,246	18,606	19,478	17,652
1999	20,065	22,674	26,472	24,324	23,384
2000	25,078	24,273	28,040	27,408	26,200
2001	29,195	30,903	33,596	31,830	31,381
2002	31,998	35,705	45,696	43,094	39,123
2003	32,052	23,870	21,706	17,726	23,839
2004	17,349	14,813	13,766	13,341	14,817
2005	15,670	14,203	14,606	15,571	15,012
2006	19,423	18,929	-	-	-
Variaciones en relación al trimestre anterior (En porcentajes)					
	I	II	III	IV	TOTAL
1993	-	5.3	20.5	(4.8)	-
1994	3.2	(2.9)	12.1	(4.9)	12.7
1995	1.7	5.6	23.4	(0.3)	19.8
1996	(7.2)	(17.7)	3.5	(11.5)	(11.2)
1997	1.8	0.6	1.6	(8.2)	(11.2)
1998	0.6	(0.2)	14.5	4.7	3.2
1999	3.0	13.0	16.8	(8.1)	32.5
2000	3.1	(3.2)	15.5	(2.3)	12.0
2001	6.5	5.9	8.7	(5.3)	19.8
2002	0.5	11.6	28.0	(5.7)	24.7
2003	(25.6)	(25.5)	(9.1)	(18.3)	(39.1)
2004	(2.1)	(14.6)	(7.1)	(3.1)	(37.8)
2005	17.5	(9.4)	2.8	6.6	1.3
2006	24.7	(2.5)	-	-	-

Fuente: RING de Repartición Prestaciones. Valores con reliquidaciones.

Gráfico N° 3



4. Beneficiarios subsidiados por zona geográfica

En el cuadro 4 se presenta por trimestre los promedios de trabajadores con derecho al subsidio por departamento del primer semestre del año 2006.

CUADRO 4
SEGURO POR DESEMPLEO: BENEFICIARIOS PROMEDIO POR TRIMESTRE, SEGÚN DEPARTAMENTO - 2006 (*)
 (en número de personas y porcentajes)

	AÑO 2006						Variación		
	Promedio					Promedio	Variación	1er.Trim.	2do.Trim.
	1er.Trim.	abril	mayo	junio	2do.Trim.	2do/1er	2006/2005 (%)	2006/2005 (%)	
Artigas	834	733	847	510	697	(16.5)	135.0	125.0	
Canelones	1,654	1,397	1,899	1,632	1,643	(0.7)	0.9	16.7	
Cerro Largo	290	236	265	264	255	(12.2)	21.8	28.4	
Colonia	689	576	808	695	693	0.5	44.5	74.1	
Durazno	257	234	257	192	228	(11.5)	83.4	102.1	
Flores	101	100	128	99	109	8.3	(8.8)	(3.8)	
Florida	182	139	156	133	143	(21.8)	(16.6)	(7.2)	
Lavalleja	135	125	194	186	168	24.4	(23.7)	(6.8)	
Maldonado	1,094	1,248	1,720	1,623	1,530	39.8	18.0	4.5	
Paysandú	1,198	1,105	1,283	754	1,047	(12.6)	46.7	33.2	
Río Negro	445	316	473	196	328	(26.3)	(9.7)	53.0	
Rivera	535	327	373	247	316	(41.0)	41.4	35.3	
Rocha	188	149	210	191	183	(2.5)	28.2	23.0	
Salto	1,015	759	900	572	744	(26.8)	51.5	93.2	
San José	539	420	513	439	457	(15.2)	48.9	40.6	
Soriano	291	237	265	240	247	(15.0)	18.5	18.9	
Tacuarembó	517	369	479	283	377	(27.0)	117.7	115.0	
Treinta y Tres	162	96	123	238	152	(6.2)	16.5	(2.8)	
INTERIOR	10,128	8,566	10,893	8,494	9,318	(8.0)	30.3	38.4	
Montevideo	9,295	8,592	10,758	9,485	9,612	3.4	17.7	28.6	
TOTAL PAIS	19,423	17,158	21,651	17,979	18,929	(2.5)	24.0	33.3	

Fuente: RING de Prestaciones

NOTA: Se presentan discrepancias entre el total del Interior y la suma de sus desagregados.

(*) Valores con reliquidaciones

Según el mes que se considere, entre el 50 % y 53 % del total de beneficiarios mensuales son asistidos en Montevideo. En el promedio del segundo trimestre del año, de un total de 18.929 beneficiarios, 9.612 corresponden a Montevideo y 9.318 al Interior.

La variación del segundo trimestre respecto al primero presenta para el total del país un decremento del desempleo de -2,5 %. En este porcentaje el Interior contribuye con un decremento de -8,0 % y Montevideo con un incremento de 3,4 %. La mayoría de los departamentos presentan decrementos. El desempleo asistido se incrementó principalmente en Maldonado (39,8 %) y Lavalleja (24,4 %). Aquellos departamentos que presentan mayores decrementos son Rivera (-41,0 %), Tacuarembó (-27,0 %) y Salto (-26,8 %).

Con respecto a la variación del segundo trimestre del 2006 respecto al 2005, en el total país se registra un incremento de 24,0 %: (30,3 % en el Interior y 17,7 % en Montevideo). Por departamentos las variaciones de este trimestre son en su mayoría positivas. Los departamentos con mayores incrementos son Artigas (135,0 %), Tacuarembó (117,7 %) y Durazno (83,4 %). El departamento con mayor decremento es Florida (-23,7 %).

La variación del segundo trimestre del 2006 respecto a su equivalente del 2005 registra en el total del país un incremento del 33,3 %, aportando el interior un incremento del 38,4 % y Montevideo un 28,6 %. Los departamentos presentan en su mayoría, variaciones positivas. Los incrementos más marcados se dieron en Artigas con 125,0 % y Tacuarembó (115,0 %). Florida fue el departamento que presentó el decremento más destacado (-7,2 %).

5. Evolución de la prestación promedio por beneficiario

Según la variación del segundo trimestre del año 2006 con respecto a igual período del año anterior, el subsidio promedio para el total país disminuyó en términos constantes de Salario Medio Privado, en -0,74 %. (cuadro 5). En la apertura por zona geográfica se observa que Montevideo se incrementa en 2,13 % y el Interior decrece en -4,04 %.

En general las variaciones de cada trimestre de un año con su análogo del año anterior, son decrecientes en todos los períodos observados.

Es de destacar que en todos los trimestres de los años analizados, el valor promedio del subsidio en Montevideo es mayor que en el Interior. Las variaciones de la prestación promedio para el total del país en los segundos trimestres respecto a los primeros, son positivas para los tres años analizados. En el 2004 se observa un incremento de 6,73 %; en el 2005 el incremento es de 10,24 % y en el 2006 el incremento es de 14,29 %.

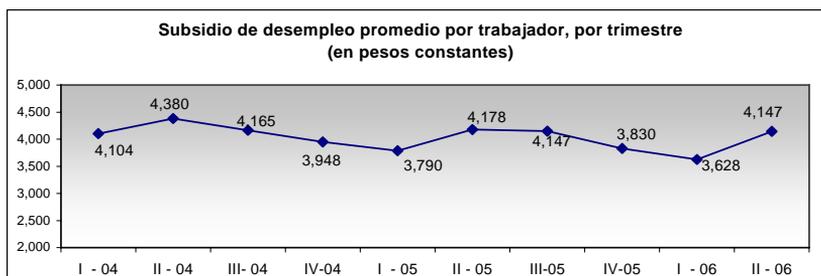
Cuadro 5
Seguro por Desempleo: Prestaciones promedio por beneficiario
por zona geográfica, según trimestre 2004 - 2006

Prestación promedio en pesos (1)	Montevideo	Interior	Total
(A valores constantes del 2do. Trim. 2006) (2)			
2004			
1er.Tr.	4,693	3,452	4,104
2do.Tr.	4,696	3,972	4,380
3er.Tr.	4,344	3,925	4,165
4to.Tr.	4,177	3,660	3,948
Promedio trimestral del año	4,471	3,754	4,147
Variación 2do.trim. Respecto al 1er.trim.	0.05	15.06	6.73
2005			
1er.Tr.	4,205	3,375	3,790
2do.Tr.	4,333	4,003	4,178
3er.Tr.	4,348	3,894	4,147
4to.Tr.	4,453	3,907	3,830
Promedio trimestral del año	4,234	3,708	3,986
Variación 2do.trim. Respecto al 1er.trim.	3.06	18.62	10.24
2006			
1er.Tr.	3,959	3,329	3,628
2do.Tr.	4,425	3,841	4,147
3er.Tr.	-	-	-
4to.Tr.	-	-	-
Promedio trimestral del año	-	-	-
Variación 2do.trim. Respecto al 1er.trim.	11.79	15.39	14.29
Variaciones 2005/2004 (En porcentajes)			
1er.Tr.	-10.41	-2.24	-7.65
2do.Tr.	-7.72	0.78	-4.61
3er.Tr.	0.08	-0.78	-0.41
4to.Tr.	6.59	6.76	-3.00
Total año	-5.30	-1.22	-3.89
Variaciones 2006/2005 (En porcentajes)			
1er.Tr.	-5.86	-1.35	-4.27
2do.Tr.	2.13	-4.04	-0.74
3er.Tr.	-	-	-
4to.Tr.	-	-	-
Total año	-	-	-

Fuente: RING de Prestaciones.

(1) Los valores corresponden a montos de subsidios dividido por personas; (valores sin reliquidac
 (2) Valores corrientes mensuales deflactados por el IMS Privado.

Gráfico 4



6. Desempleo por sectores de actividad económica

En el cuadro 6 se presenta la apertura de beneficiarios por zona geográfica y rama de actividad económica del año 2006. Esta última categoría corresponde a un dígito del código CIU (Clasificación Industrial Internacional Uniforme).

CUADRO 6

SEGURO POR DESEMPLEO:

BENEFICIARIOS PROMEDIO POR TRIMESTRE SEGÚN ZONA GEOGRÁFICA Y RAMA DE ACTIVIDAD ECONÓMICA - 2006 (*)

(en número de personas y porcentajes)

	AÑO 2006				Promedio 2do.Trim.	Variación 2do/1er (%)	Variación	
	Promedio 1er.Trim.	abril	mayo	junio			1er.Trim. 2006/2005	2do.Trim. 2006/2005
MONTEVIDEO	9,295	8,592	10,758	9,485	9,612	3.4	17.7	28.6
Agricultura, Caza, Silvíc. y Pesca	243	199	384	315	299	23.0	7.7	105.0
Minas y Canteras	5	5	7	4	5	6.7	66.7	166.7
Industria Manufacturera	2,496	2,357	2,959	2,594	2,637	5.6	35.4	56.9
Electricidad, Gas y Agua	1	1	2	0	1	-	(25.0)	200.0
Industria de la Construcción	1,253	1,178	1,612	1,271	1,354	8.1	32.7	11.8
Comercio Restoranes y Hoteles	1,905	1,838	2,369	2,067	2,091	9.8	16.1	26.5
Transp., al macenam. y comunic.	694	640	711	758	703	1.2	(18.0)	(3.6)
Establ. Financ., Seguros	948	918	1,101	1,015	1,011	6.7	26.2	37.7
Serv. comunales, sociales y pers.	1,780	1,454	1,610	1,458	1,507	(15.3)	8.6	14.7
Activ. no bien especific. y S/D	1	2	3	3	3	300.0	-	-
INTERIOR	10,128	8,566	10,893	8,494	9,318	(8.0)	30.3	38.4
Agricultura, Caza, Silvíc. y Pesca	2,666	2,126	2,459	1,432	2,006	(24.8)	82.5	111.3
Minas y Canteras	19	13	16	12	14	(28.1)	0.0	(60.6)
Industria Manufacturera	1,666	1,573	2,149	1,769	1,830	9.9	18.4	59.9
Electricidad, Gas y Agua	10	10	8	2	7	(33.3)	2,900.0	233.3
Industria de la Construcción	2,282	2,204	2,928	2,154	2,429	6.4	33.4	20.0
Comercio Restoranes y Hoteles	1,014	1,078	1,482	1,439	1,333	31.5	10.2	12.4
Transp., al macenam. y comunic.	263	269	323	339	310	17.8	32.3	63.6
Establ. Financ., Seguros	413	461	543	523	509	23.2	12.9	19.7
Serv. comunales, sociales y pers.	1,779	817	919	777	838	(52.9)	6.2	14.6
Activ. no bien especific. y S/D	16	15	66	47	43	166.7	-	-
TOTAL	19,423	17,158	21,651	17,979	18,929	(2.5)	24.0	33.3
Agricultura, Caza, Silvíc. y Pesca	2,910	2,325	2,843	1,747	2,305	(20.8)	72.5	110.4
Minas y Canteras	24	18	23	16	19	(20.8)	9.1	(48.2)
Industria Manufacturera	4,131	3,930	5,108	4,363	4,467	8.1	27.1	58.1
Electricidad, Gas y Agua	11	11	10	2	8	(30.3)	560.0	228.6
Industria de la Construcción	3,534	3,382	4,540	3,425	3,782	7.0	33.2	16.9
Comercio Restoranes y Hoteles	2,919	2,916	3,851	3,506	3,424	17.3	14.0	20.6
Transp., al macenam. y comunic.	958	909	1,034	1,097	1,013	5.8	(8.4)	10.3
Establ. Financ., Seguros	1,361	1,379	1,644	1,538	1,520	11.7	21.9	31.1
Serv. comunales, sociales y pers.	3,559	2,271	2,529	2,235	2,345	(34.1)	7.4	14.7
Activ. no bien especific. y S/D	17	17	69	50	45	172.0	-	-

Fuente: Elaborado en base a datos de RING de Prestaciones

NOTA: Se presentan discrepancias entre los totales de cada categoría y la suma de sus agregados.

(*) Valores con reliquidaciones

En el año 2006 para el total del país, las variaciones del segundo trimestre respecto al primero, presentan incrementos alternados con algunos decrementos. Cabe destacar que las actividades “Minas y Canteras”, “Electricidad, Gas y Agua” y “Actividades no bien especificadas y Sin Datos” representan muy poco peso con respecto a los beneficiarios del resto de las

actividades, por lo cual no se las tomará en cuenta para el análisis comparativo que se viene realizando.

Para el Total del País, la actividad con mayor incremento es Comercio, Restoranes y Hoteles (17,3 %) y la actividad que presenta mayor decremento es Servicios comunales, sociales y personales (-34,1 %).

En la apertura por zona, en Montevideo la mayoría de las actividades se incrementan. El mayor incremento se da en Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca (23,0 %) y la única actividad que decrece es Servicios comunales, sociales y personales (-15,3 %).

En el Interior, la actividad con mayor incremento es Comercio, Restoranes y Hoteles (31,5 %) y la actividad con mayor decremento es Servicios comunales, sociales y personales (-52,9 %).

Con respecto a la variación del primer trimestre del 2006 respecto al mismo período del 2005, en el total del País, la mayoría de las actividades presentan incrementos. El mayor incremento le corresponde a Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca (72,5 %). En Montevideo la mayoría de las actividades presentan incrementos, el mayor de ellos le corresponde a Industria Manufacturera (35,4 %). La actividad que presenta decrementos es Transporte, almacenamiento y comunicaciones (-18,0 %). También en el Interior la totalidad de las actividades, se incrementan. y es Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca la que registra el mayor incremento (82,5 %).

En las variaciones del segundo trimestre del 2006 respecto al mismo período del 2005, para el Total del País se presentan incrementos. El mayor incremento se registra en Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca con 110,4 %.

En Montevideo se registran incrementos en la mayoría de las actividades. El mayor incremento le corresponde a Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca (105,0 %) y el único decremento le corresponde a Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones (-3,6 %).

En el Interior la totalidad de las variaciones son crecientes, correspondiendo el mayor valor a Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca (111,3 %).

7. Desempleo por sexo y edad en el total de beneficiarios

En el cuadro 7 se presentan las aperturas de beneficiarios por sexo y tramo de edad del año 2006.

CUADRO 7

SEGURO POR DESEMPLEO:

BENEFICIARIOS PROMEDIO POR TRIMESTRE, SEGÚN SEXO Y TRAMO DE EDAD - 2006 (*)

(en número de personas y porcentajes)

	AÑO 2006						Variación	
	Promedio 1er.Trim.	abril	mayo	junio	Promedio 2do.Trim.	Variación 2do/1er (%)	1er.Trim. 2006/2005 (%)	2do.Trim. 2006/2005 (%)
Femenino	7,121	5,615	6,978	5,725	6,106	(14.3)	21.2	37.7
Menores 20	140	119	144	113	125	(10.3)	65.0	85.2
de 20 a 29	2,297	1,958	2,476	2,018	2,151	(6.4)	23.4	36.3
de 30 a 39	2,060	1,626	2,046	1,648	1,773	(13.9)	17.2	30.2
de 40 a 49	1,536	1,107	1,379	1,147	1,211	(21.1)	16.8	36.8
de 50 a 59	898	675	784	662	707	(21.3)	25.6	56.5
Más de 60	190	130	149	137	139	(27.0)	36.4	54.6
Masculino	12,302	11,543	14,673	12,254	12,823	4.2	25.6	31.3
Menores 20	292	292	355	290	312	6.8	51.7	51.6
de 20 a 29	4,034	3,729	4,748	3,929	4,135	2.5	29.7	36.9
de 30 a 39	3,627	3,370	4,274	3,554	3,733	2.9	26.5	26.4
de 40 a 49	2,537	2,400	3,092	2,573	2,688	6.0	21.2	30.1
de 50 a 59	1,442	1,422	1,775	1,534	1,577	9.4	14.9	29.4
Más de 60	370	330	429	374	378	2.2	32.2	23.2
Total	19,423	17,158	21,651	17,979	18,929	(2.5)	24.0	33.3
Menores 20	432	411	499	403	438	1.3	55.8	59.9
de 20 a 29	6,331	5,687	7,224	5,947	6,286	(0.7)	27.4	36.7
de 30 a 39	5,687	4,996	6,320	5,202	5,506	(3.2)	23.0	27.6
de 40 a 49	4,073	3,507	4,471	3,720	3,899	(4.3)	19.5	32.1
de 50 a 59	2,340	2,097	2,559	2,196	2,284	(2.4)	18.8	36.8
Más de 60	560	460	578	511	516	(7.7)	33.6	30.3

Fuente: Elaborado en base a datos de RING de Prestaciones

NOTA: Se presentan discrepancias entre los totales de cada categoría y la suma de sus desagregados

(*) Valores con reliquidaciones

El comparativo entre el segundo y primer trimestre, para ambos sexos en el total del país presenta, decrementos en casi todos los tramos. El mayor decremento se da en el tramo de mayores de 60 años (-7,7 %). El único tramo que se incrementa es el de menores de 20 años (1,3 %).

En la apertura por sexo, se evidencia que son las mujeres quienes contribuyen con las variaciones decrecientes. El total de mujeres decrece en -14,3 % siendo el tramo de más de 60 años, el de mayor decremento (-27,0 %).

En el caso de los subsidios masculinos, todos los tramos presentan incrementos, siendo el mayor incremento en el tramo de 50 a 59 años con 9,4 %. El valor total de los incrementos masculinos es de 4,2 %.

En el comparativo entre períodos equivalentes de años consecutivos (2006/2005), con respecto al primer trimestre, en el total de ambos sexos se observan incrementos en todos los tramos, resumiéndose en un incremento de 24,0 %, siendo el tramo de menos de 20 años el de mayor incremento (55,8 %). En el sector femenino se registran incrementos en todos los tramos. El tramo de menores de 20 años es el de mayor incremento (65,0 %). El total de hombres se incrementa en 25,6 %, todos los tramos se incrementan;

siendo el que presenta mayor incremento es el tramo de menos de 20 años (51,7 %).

En el comparativo del segundo trimestre con respecto al año anterior, se registran incrementos en todos los tramos y en ambos sexos. El total de ambos sexos se incrementa en 33,3 %, siendo el tramo de menos de 20 años el de mayor incremento (59,9 %). El total de mujeres se incrementa en 37,7 %; el mayor incremento se da en el tramo de menos de 20 años (85,2 %). El total de hombres se incrementa en 31,3 %, siendo también el tramo de menos de 20 años el que presenta mayor incremento (51,6 %).

8. Desempleo por sexo y edad en las altas

En el cuadro 8 se presenta la información desagregada por tramo de edad y sexo correspondiente a las altas de subsidio por desempleo acumuladas por trimestre del año 2006.

De acuerdo a la estructura por edades, las altas se acumulan en los tramos de 20 a 29 y 30 a 39 años.

CUADRO 8
SEGURO POR DESEMPLEO:
ALTAS MENSUALES ACUMULADAS POR TRIMESTRE SEGÚN SEXO Y TRAMO DE EDAD - 2006
(en número de personas y porcentajes)

	AÑO 2006						Variación	
	acumulado 1er.Trim.	abril	mayo	junio	acumulado 2do.Trim.	Variación 2do/1er (%)	1er.Trim. 2006/2005 (%)	2do.Trim. 2006/2005 (%)
Masculino	7,921	2,280	2,765	2,992	8,037	1.5	24.4	19.4
Menores 20	188	64	53	61	178	(5.3)	34.3	21.9
de 20 a 29	2,591	718	885	990	2,593	0.1	36.7	28.0
de 30 a 39	2,304	649	792	894	2,335	1.3	21.2	12.4
de 40 a 49	1,626	473	617	597	1,687	3.8	16.1	18.5
de 50 a 59	988	300	333	363	996	0.8	19.2	17.2
Más de 60	224	76	85	87	248	10.7	12.6	20.4
Femenino	5,463	995	1,324	1,239	3,558	(34.9)	15.9	19.7
Menores 20	71	18	32	28	78	9.9	9.2	59.2
de 20 a 29	1,577	343	468	470	1,281	(18.8)	21.6	19.1
de 30 a 39	1,540	307	387	373	1,067	(30.7)	8.4	14.4
de 40 a 49	1,307	196	261	212	669	(48.8)	14.2	17.8
de 50 a 59	801	106	143	129	378	(52.8)	23.4	31.3
Más de 60	167	25	33	27	85	(49.1)	21.9	44.1
Totales	13,384	3,275	4,089	4,231	11,595	(13.4)	20.8	19.5
Menores 20	259	82	85	89	256	(1.2)	26.3	31.3
de 20 a 29	4,168	1,061	1,353	1,460	3,874	(7.1)	30.5	24.9
de 30 a 39	3,844	956	1,179	1,267	3,402	(11.5)	15.7	13.0
de 40 a 49	2,933	669	878	809	2,356	(19.7)	15.2	18.3
de 50 a 59	1,789	406	476	492	1,374	(23.2)	21.0	20.7
Más de 60	391	101	118	114	333	(14.8)	16.4	25.7

Fuente: Elaborado en base a datos de RING de Prestaciones

NOTA: Se presentan discrepancias entre los totales de cada categoría y la suma de sus desagregados.

En los totales, las variaciones del segundo trimestre con respecto al primero son todas decrecientes. El tramo con mayor decremento es el de 50 a 59 años (23,2 %).

En la apertura por sexo, los hombres registran un incremento de 1,5 %. El tramo de edad que más se incrementa es el de más de 60 años (10,7 %). El total de mujeres decrecen en un 34,9 % y el tramo que más decrece es el de 50 a 59 años (52,8 %).

En el comparativo del primer trimestre del año 2006 con respecto al mismo período del año 2005, las variaciones totales se resumen en un incremento del 20,8 %. Todos los tramos de edad se incrementan. El tramo de 20 a 29 años es el que más se incrementa (30,5 %). Al interior de la apertura por sexos, los hombres se incrementan en 24,4 % y las mujeres registran un incremento del 15,9 %.

En el comparativo del segundo trimestre del año 2006 con respecto al mismo período del año 2005, las variaciones totales se incrementan en 19,5 %. Al interior de los tramos por edad de los totales, es el tramo de menores de 20 años el de mayor incremento (31,3 %).

En la apertura por sexo, los hombres presentan un incremento del 19,4 %, siendo el tramo de 20 a 29 años el que más se incrementa (28,0 %).

Las mujeres también registran un incremento de 19,7 % siendo el tramo de menos de 20 años el que presentan mayor incremento (59,2 %).

9. Desempleo por zona geográfica y duración del subsidio en las altas.

En el cuadro 9 se presenta la información desagregada por duración del subsidio y zona geográfica correspondiente a las altas de subsidio por desempleo acumuladas por trimestre.

CUADRO 9
SEGURO POR DESEMPLEO: ALTAS MENSUALES ACUMULADAS POR TRIMESTRE,
SEGÚN ZONA GEOGRÁFICA Y DURACIÓN DEL SUBSIDIO - 2006
 (en número de personas y porcentajes)

	AÑO 2006						Variación	
	acumulado 1er.Trim.	abril	mayo	junio	acumulado 2do.Trim.	Variación 2do/1er (%)	1er.Trim. 2006/2005 (%)	2do.Trim. 2006/2005 (%)
Mdeo.								
menos de 2	1,235	157	219	159	535	(56.7)	8.7	16.6
de 2 a 4	599	124	207	165	496	(17.2)	68.3	35.9
más de 4	4,521	1,469	1,735	1,731	4,935	9.2	26.4	14.4
Interior								
menos de 2	1,961	92	204	355	651	(66.8)	15.4	60.3
de 2 a 4	520	80	113	128	321	(38.3)	3.0	(23.6)
más de 4	4,548	1,353	1,611	1,693	4,657	2.4	19.5	24.6
Total								
menos de 2	3,196	249	423	514	1,186	(62.9)	12.7	37.1
de 2 a 4	1,119	204	320	293	817	(27.0)	30.0	4.1
más de 4	9,069	2,822	3,346	3,424	9,592	5.8	22.8	19.1
TOTAL	13,384	3,275	4,089	4,231	11,595	(13.4)	20.8	19.5

Fuente: Elaborado en base a datos de RING de Prestaciones

NOTA: Se presentan discrepancias entre los totales de cada categoría y la suma de sus desagregados.

El período de duración de más de 4 meses es el que involucra mayor cantidad de altas, oscilando la proporción en el total de altas, entre el 81 % y el 86 %.

En el año 2006, la variación del segundo trimestre con respecto al primero en el Total del País, es decreciente. El mayor decremento se da en el período de menos de 2 meses (-62,9 %), luego disminuye el decremento en el período de 2 a 4 meses (-27,0 %), mientras que en el período de más de 4 meses se verifica un incremento de 5,8 %.

En la lectura de la apertura por zona, en Montevideo el período de menos de 2 meses registra el mayor decremento (56,7 %). En el Interior el período que observa mayor decremento también es el de menos de 2 meses (66,8 %).

Las variaciones del primer trimestre del año 2006 con respecto a su equivalente del año anterior, en el Total del País y en su apertura por zona, son crecientes en todos los tramos.

En Montevideo el mayor incremento se da en el período de 2 a 4 meses (68,3 %). En el Interior el mayor incremento se da en el período de más de 4 meses (19,5 %) y en el Total del País el mayor incremento se da en el período de 2 a 4 meses (30,0 %).

En el segundo trimestre del año 2006 con respecto al 2005 se registran incrementos en casi todas las aperturas. En el Total del País, el incremento mayor se da en el tramo de menos de 2 meses (37,1 %).

En la apertura por zona, Montevideo presenta el mayor incremento en el período de 2 a 4 meses (35,9 %).

En el Interior, el mayor incremento también le corresponde al período de 2 a 4 meses (60,3 %).

10. Altas de desempleo por duración del subsidio y rama de actividad.

En el cuadro 10 se presenta la información desagregada por duración del subsidio y rama de actividad correspondiente a las altas de subsidio por desempleo acumuladas por trimestre. Esta apertura nos permite detectar cuáles son las ramas de actividad con mayor (o menor) tiempo de duración en el subsidio y también, como en el resto de los cuadros, analizar su evolución y variación.

CUADRO 10
SEGURO POR DESEMPLEO:
ALTAS MENSUALES ACUMULADAS POR TRIMESTRE,
SEGÚN DURACIÓN DEL SUBSIDIO Y RAMA DE ACTIVIDAD - 2006
 (en número de personas y porcentajes)

	AÑO 2006					Variación 2do/1er (%)	Variación	
	acumulado 1er.Trim.	abril	mayo	junio	acumulado 2do.Trim.		1er.Trim. 2006/2005 (%)	2do.Trim. 2006/2005 (%)
menos de 2 meses								
Actividades no bien especific. y S/D	8	0	14	1	15	87.5	33.3	(11.8)
Comercio Restoranes y Hoteles	149	17	27	37	81	(45.6)	(73.1)	58.8
Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesc	151	29	84	199	312	106.6	(52.8)	60.0
Electricidad, Gas y Agua	1	0	0	0	0	(100.0)	-	-
Establ. Financ., Seguros	51	7	20	13	40	(21.6)	(75.4)	11.1
Minas y Canteras	0	0	0	1	1	-	(100.0)	-
Industria de la Construcción	112	24	33	24	81	(27.7)	(80.8)	11.0
Industria Manufacturera	641	77	177	148	402	(37.3)	(46.7)	101.0
Serv. comunales, sociales y pers.	1838	27	27	36	90	(95.1)	(7.2)	63.6
Transp., al macenam. y comunic.	245	68	41	55	164	(33.1)	(36.4)	(31.7)
de 2 a 4 meses								
Actividades no bien especific. y S/D	1	2	12	2	16	1,500.0	(50.0)	1,500.0
Comercio Restoranes y Hoteles	79	22	47	46	115	45.6	61.2	11.7
Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesc	153	29	93	41	163	6.5	155.0	147.0
Electricidad, Gas y Agua	0	0	0	0	0	-	-	-
Establ. Financ., Seguros	44	32	24	10	66	50.0	(2.2)	15.8
Minas y Canteras	0	0	0	0	0	-	-	-
Industria de la Construcción	119	26	42	30	98	(17.6)	108.8	(24.6)
Industria Manufacturera	506	79	66	118	263	(48.0)	298.4	(12.3)
Serv. comunales, sociales y pers.	200	9	29	28	66	(67.0)	(40.1)	(18.5)
Transp., al macenam. y comunic.	17	5	7	18	30	76.5	(32.0)	(30.2)
mas de 4 meses								
Actividades no bien especific. y S/D	11	2	25	2	29	163.6	57.1	(3.3)
Comercio Restoranes y Hoteles	1600	577	757	808	2142	33.9	87.4	10.0
Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesc	1039	212	323	321	856	(17.6)	115.6	77.6
Electricidad, Gas y Agua	3	1	0	0	1	(66.7)	200.0	(50.0)
Establ. Financ., Seguros	576	246	321	318	885	53.6	74.5	28.1
Minas y Canteras	15	1	4	2	7	(53.3)	50.0	(50.0)
Industria de la Construcción	2083	500	613	611	1724	(17.2)	69.1	(8.3)
Industria Manufacturera	2005	790	811	729	2330	16.2	63.0	49.5
Serv. comunales, sociales y pers.	1375	352	391	387	1130	(17.8)	69.3	19.5
Transp., al macenam. y comunic.	395	161	166	265	592	49.9	93.6	8.6

Fuente: elaborado en base a RING de Prestaciones

NOTA: Se presentan discrepancias entre los totales de cada categoría y la suma de sus desagregados.

Para el año 2006, en la variación del segundo trimestre con respecto al primero, dentro de las actividades con peso significativo, en el tramo de más de 4 meses, se registran incrementos alternados con decrementos. La actividad con mayor incremento es Establecimientos Financieros que se incrementa en 53,6 %. Le sigue Transporte almacenamiento y comunicaciones (49,9 %). La actividad que presenta mayor decremento es Servicios comunales, sociales y personales (-17,8 %).

En el período de 2 a 4 meses la actividad que más se incrementa también es Transporte, almacenamiento y comunicaciones (76,5 %), seguida por Establecimientos Financieros, Seguros (50,0 %). La actividad que presenta mayor decrecimiento es Servicios Comunales, sociales y personales (-67,0 %). En el tramo de menos de dos meses se presentan decrementos en la mayoría de las actividades con peso significativo. La rama con mayor decremento es Servicios comunales, sociales y personales (-95,1 %) . La única actividad que se incrementa es Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca (106,6 %).

Las variaciones del primer trimestre del año 2006 respecto al mismo período del año 2005 son en su mayoría, crecientes. En el período de más de 4 meses, las actividades con mayores incrementos son Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca (115,6 %) y Comercio, Restoranes y Hoteles (87,4 %).

En el período de 2 a 4 meses la actividad con mayor incremento fue Industria Manufacturera (298,4 %) y la actividad que presenta mayor decrecimiento es Servicios Comunales, Sociales y Personales (-40,1 %).

En el período de menos de dos meses, la actividad con mayor decremento fue Industria de la Construcción (-80,8 %) seguida por Establecimientos Financieros (-75,4 %)

Las variaciones del segundo trimestre del año 2006 respecto al período equivalente del año 2005, en el período de más de 4 meses se traducen en su casi totalidad, en incrementos. Las ramas de las actividades con mayores incrementos son Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca, (77,6 %), e Industria Manufacturera (49,5 %). La única actividad que decrece es Industria de la Construcción (-8,3 %).

En el tramo de 2 a 4 meses se alternan los incrementos con los decrecimientos. El mayor incremento se da en Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca (147,0 %) seguida por Establecimientos Financieros (15,8 %). La actividad con mayor decrecimiento es Transporte, almacenamiento y comunicaciones (-30,2 %).

En el período de menos de 2 meses se registran mayormente incrementos. Las actividades con mayores incrementos fueron Industria Manufacturera (101,0 %) y Servicios Comunales, Sociales y Personales (63,6 %). La actividad con mayor decrecimiento es Transporte, almacenamiento y comunicaciones (-31,7 %).

11. Altas de desempleo por zona geográfica y causal

En el cuadro 11 se presentan las altas de desempleo en su apertura por zona geográfica y causal.

Para el año 2006 la mayor cantidad de altas para el primer y segundo período se da en forma marcada en la causal Despido, tanto en el total del país como en la apertura por zona.

Las variaciones del segundo trimestre respecto al primero, en el Total País se traducen en un decremento total de -13,4 %. Despido decrece en -4,6 %, la causal Suspensión decrece en -29,8 % y la causal Reducción decrece en -3,2 %.

En Montevideo la causal Despido se incrementa 6,5 %. Suspensión decrece en -29,2 % y Reducción se incrementa en 6,6 %.

CUADRO 11

SEGURO POR DESEMPLEO:

ALTAS MENSUALES ACUMULADAS POR TRIMESTRE, SEGÚN ZONA GEOGRÁFICA Y CAUSAL - 2006

(en número de personas y porcentajes)

	AÑO 2006						Variación	
	acumulado 1er.Trim.	abril	mayo	junio	acumulado 2do.Trim.	Variación 2do/1er (%)	1er.Trim 2006/2005 (%)	2do.Trim 2006/2005 (%)
MDEO.	6,355	1,750	2,161	2,055	5,966	(6.1)	25.1	16.1
Despido	3,362	996	1,279	1,306	3,581	6.5	24.5	12.2
Suspensión	2,240	401	609	575	1,585	(29.2)	29.2	2.3
Reducción	748	353	273	171	797	6.6	16.3	102.3
Sin Causal	5	0	0	3	3	(40.0)	66.7	200.0
INTERIOR	7,029	1,525	1,928	2,176	5,629	(19.9)	17.2	23.3
Despido	4,058	1,084	1,210	1,205	3,499	(13.8)	28.2	22.9
Suspensión	2,507	335	599	813	1,747	(30.3)	1.5	21.8
Reducción	461	105	110	158	373	(19.1)	27.3	31.3
Sin Causal	3	1	9	0	10	233.3	0.0	-
TOTAL PAÍS	13,384	3,275	4,089	4,231	11,595	(13.4)	20.8	19.5
Despido	7,420	2,080	2,489	2,511	7,080	(4.6)	26.5	17.2
Suspensión	4,747	736	1,208	1,388	3,332	(29.8)	12.9	11.7
Reducción	1,209	458	383	329	1,170	(3.2)	20.3	72.6
Sin Causal	8	1	9	3	13	62.5	33.3	1,200.0

Fuente: Elaborado en base a datos de RING de Prestaciones

NOTA: Se presentan discrepancias entre los totales de cada categoría y la suma de sus desagregados.

En el Interior, Despido decrece en -13,8 %, Suspensión decrece -30,3 % y Reducción decrece en -19,1 %.

En las variaciones del primer trimestre del año 2006 respecto al mismo período del año 2005, se registran incrementos en todas de las aperturas.

Para el Total del país se registra un incremento del 20,8 %. La causal Despido se incrementa en 26,5 %, Suspensión se incrementa en 12,9 % y Reducción se incrementa en 20,3 %.

En el total de Montevideo se registra un incremento de 25,1 %. La causal Despido se incrementa en 24,5 %, Suspensión se incrementa en 29,2 %, y Reducción se incrementa en 16,3 %.

En el total del Interior se observa un incremento de 17,2 % siendo las causales Despido y Reducción, las que más se incrementan, con 28,2 % y 27,3 % respectivamente.

En las variaciones del segundo trimestre del 2006 con respecto al mismo período del año 2005, se registra un incremento de 19,5 % en el Total del País y en los totales por zona (16,1 % para Montevideo y 23,3 % para el Interior).

En el Total del País la causal que más se incrementa es Reducción (72,6 %). Le sigue Despido (17,2 %) y por último Suspensión (11,7 %). En Montevideo Reducción es la causal con mayor incremento (102,3 %), le sigue Despido (12,2 %) y por último Suspensión se incrementa en 2,3 %. En el Interior el mayor incremento se da en Reducción (31,3 %); le sigue Despido con 22,9 % y Suspensión con 11,7 %.

12. Comentario final

Las erogaciones anuales en valores constantes de los Seguros por Desempleo, en los últimos años mostraban una tendencia creciente, principalmente a partir de 1999 y hasta el 2002. En el año 2002 las prestaciones de desempleo alcanzaron más de 70 millones de dólares anuales. Los datos trimestrales muestran que a partir del primer trimestre de 2004 se comienza a observar un descenso en los montos pagados, llegando en el cuarto trimestre de 2004 al guarismo más bajo de dicho período. Luego, a partir del primer trimestre de 2005 los montos se elevan aunque con una tendencia a estabilizarse en ese año, pero nuevamente comienzan a subir en los dos primeros trimestres del año 2006.

Con respecto a los beneficiarios, luego de un descenso en el período 1996-1998, comienzan a incrementarse sensiblemente a partir de 1999, alcanzando a los 45.696 trabajadores asistidos en el tercer trimestre del año 2002. Luego de este pico, los valores comienzan a descender, llegando a los 13.341 beneficiarios en el cuarto trimestre del año 2004. Nuevamente, en los dos primeros trimestres de 2005 los beneficiarios aumentan en forma poco significativa pero sostenida, hasta llegar a 19.423 beneficiarios en el primer trimestre de 2006 y bajan levemente en el segundo trimestre.

La prestación promedio por beneficiario en el segundo trimestre del año 2006 con respecto a igual período del año anterior y para el total del año, presenta una pequeña disminución (-0,74 %). Por zona geográfica, la variación es

positiva en Montevideo (2,13 %) y negativa en el Interior (-4,04). Se destaca que en todos los trimestres de los años analizados, el valor promedio del subsidio en Montevideo es mayor que en el Interior.

De los beneficiarios por zona geográfica, en el segundo trimestre de 2006 en promedio, el 50 % de los asistidos se registran en Montevideo. En este trimestre, de un total de 18.929 beneficiarios promedio, 9.612 corresponden a Montevideo y 9.318 al Interior. En cuanto a las variaciones por departamento, los decrementos son la mayoría, totalizando en el Interior un decremento de -8,0 %, mientras que en Montevideo se incrementa en 3,4 %. Esto genera para el Total del País, un decremento de beneficiarios promedio de -2,5 %.

Por rama de actividad en el segundo trimestre del año 2006 los beneficiarios asistidos en el Total del País se acumulan en la rama de Industria Manufacturera. En Montevideo también es en Industria Manufacturera la rama que reúne más beneficiarios, mientras que en el Interior, la rama con mayor cantidad de beneficiarios es Industria de la Construcción.

Durante el segundo trimestre del año la actividad en que se incrementa los beneficiarios es Comercio, Restoranes y Hoteles en el total del país y en Interior, en tanto que en Montevideo el mayor incremento le corresponde a Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca.

En la apertura de beneficiarios por sexo y edad, alrededor del 65 % del total de beneficiarios promedio mensuales es del sexo masculino. Por edades, y para ambos sexos, los beneficiarios se concentran en los tramos de 20 a 29 años y 30 a 39 años de edad. En las variaciones del comparativo entre el segundo y primer trimestre del año 2006, la variación femenina es decreciente (-14,3 %), mientras que la masculina se incrementa (4,2 %). En el primer trimestre del año 2006 con respecto al año 2005, se registra un incremento en las beneficiarias de 21,2 % y un incremento de 25,6 % en los hombres, siendo la edad de menos de 20 años la que más se incrementa. En las variaciones correspondientes al segundo trimestre también se registran incrementos en los totales (33,3 %) y en las aperturas por sexo, siendo estos incrementos bastante similares (37,7 % para las mujeres y 31,3 % para los hombres).

Con respecto a las altas del seguro por desempleo también se dispone de su apertura por sexo y edad, zona geográfica y duración del subsidio, rama de actividad y duración del subsidio y zona geográfica y causal.

Las altas por tramo de edad para el Total país presentan mayor proporción en el tramo de 20 a 29 años y 30 a 39 años. Esta relación también se mantiene en la apertura por sexo.

Las variaciones del segundo trimestre con respecto al primero del año 2006, en el total de ambos sexos, son en su totalidad decrecientes. Sin embargo para los hombres se presentan incrementos en casi todos los tramos mientras que las mujeres presentan decrementos en casi todos los tramos.

En trimestres iguales del año 2006 con respecto al año 2005 se registran incrementos en todos los tramos de edades.

Las variaciones correspondientes al primer trimestre son del 20,8 % en el total, siendo el incremento algo mayor en los hombres, en la apertura por sexo (24,4 %, hombres y 15,9 %, mujeres). Las variaciones correspondientes al segundo trimestre se traducen en un incremento del 19,5 % , siendo las variaciones masculinas y femeninas muy similares (19,4 % y 19,7 % respectivamente).

Las altas según la duración del subsidio, en el Total del País y en su apertura por zona, se concentran en forma marcada en el tramo de más de 4 meses.

Las variaciones del segundo trimestre con respecto al primero, son decrecientes en los dos tramos de menor duración y positivas en el tramo de más de 4 meses.

Esta relación se da en el Total del País y en la apertura por zona geográfica. Las variaciones de trimestres equivalentes de 2006 con respecto al año anterior, son crecientes en casi todos los tramos.

En la apertura según rama de actividad y duración del subsidio, la actividad que acumula mayor proporción en todos los tramos de duración, es Industria Manufacturera. En la variación entre el primer y segundo trimestre, en el tramo de menos de 2 meses, la actividad que más se incrementa es Agricultura Caza, Silvicultura y Pesca; en el tramo de 2 a 4 meses la actividad con más incremento es Transporte Almacenamiento y Comunicaciones; en el tramo de más de 4 meses, la actividad que más se incrementa es Establecimientos Financieros. En las variaciones de 2006 con respecto a 2005, en el primer trimestre en el período de menos de 2 meses todas las actividades decrecen. En el período de 2 a 4 meses la actividad que más se incrementan es Industria Manufacturera y en el período de más de 4 meses la actividad de mayor incremento es Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca.

En el segundo trimestre las actividades que más se incrementan son Industria Manufacturera en el período de menos de 2 meses y Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca en los períodos de 2 a 4 meses y más de 4 meses.

En la apertura de altas por zona geográfica y causal, vemos que las altas se reparten entre zonas en proporciones bastante similares. La causal despido es la que cuenta con mayor proporción. Las variaciones del segundo trimestre del 2006 con respecto al primero en el total del país, registran decrementos. Las variaciones de iguales trimestres con respecto al año anterior son en el Total del País y en la apertura por zona, crecientes.

A modo de un breve resumen, en cuanto al comportamiento de las prestaciones de desempleo en el primer semestre del 2006 (las variaciones que se verifican en el segundo trimestre con respecto al primero), podemos decir que:

- Las prestaciones monetarias experimentan un incremento de 2,87 %.
- El beneficio promedio en términos constantes se incrementa en 14,29 %.
- Los beneficiarios del subsidio por trimestres decrecen en -2,5 % en el Total del País. Este valor resulta de un incremento del 3,4 % en Montevideo y un decremento de -8,0 % en el Interior.
- La rama de actividad que más se incrementa con respecto a los beneficiarios de seguro de desempleo, es Comercio, Restoranes y Hoteles en el Total del País.
- En la apertura por sexo, los beneficiarios hombres aportan incrementos mientras que las mujeres presentan decrementos, siendo similar el comportamiento de las altas.
- En las altas de desempleo la duración del subsidio de más de 4 meses, es donde se verifica incremento tanto en Montevideo como en el Interior.
- Dentro del período de duración de más de 4 meses, la actividad que más se incrementa es Establecimientos Financieros.
- Las causales Reducción y Despido son las que presentan incrementos, pero solamente en Montevideo.

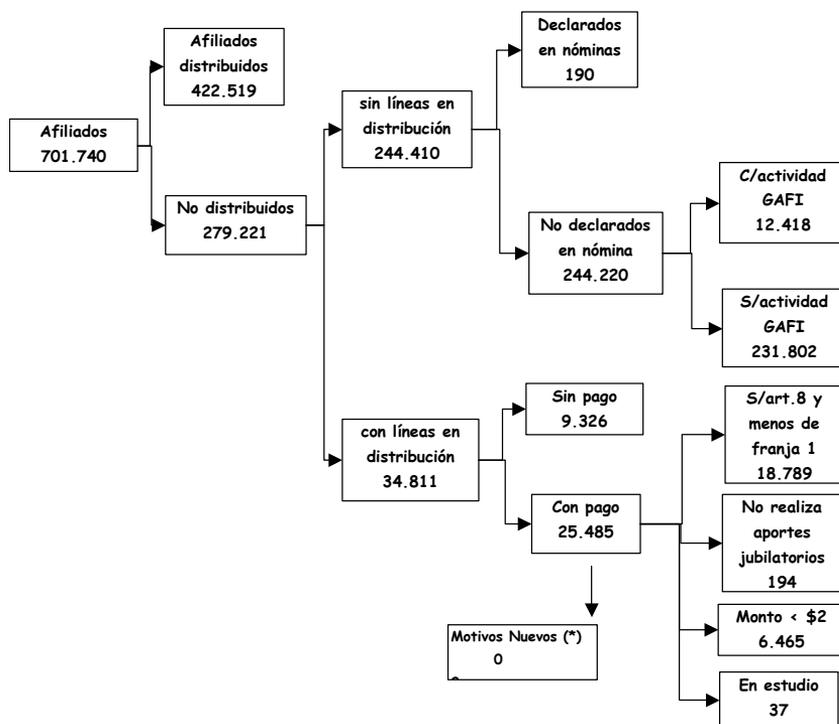
**NIVEL DE LOS INDICADORES DEL
SISTEMA DE AFILIACION
DISTRIBUCION**

Retribuciones de Marzo/06 con aportes
asociados distribuibles a las AFAP a partir
de Mayo/06

NIVEL DE LOS INDICADORES DEL SISTEMA DE AFILIACION - DISTRIBUCION PARA AFILIADOS A LAS AFAP A MARZO DE 2006

De acuerdo con el informe recibido de ATYR sobre "Afiliados Afap vs Distribuciones Efectivas" para el mes de cargo Marzo/2006, a tres meses de la primera distribución, la situación de los afiliados sería:

ESQUEMA DE SITUACIONES DE AFILIADOS



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

A partir de estos datos se confeccionaron los indicadores de comportamiento para el mes de cargo marzo/2006 y se efectuó el estudio de evolución de los mismos.

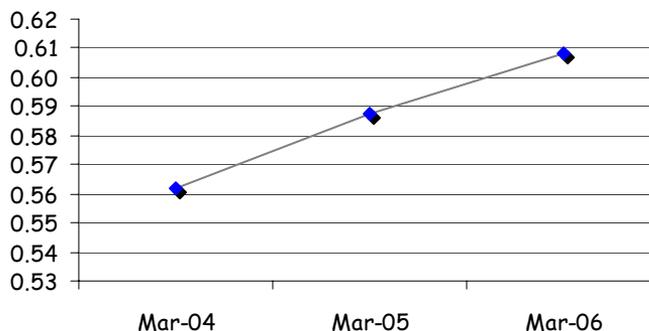
Resultado y evolución de los indicadores de comportamiento

	Mes de Cargo			Variaciones	
	03/04	03/05	03/06	Período (*)	Acum. (**)
I ₁ -Afiliados Con Distribución / Afiliados Totales	0.5619	0.5873	0.6082	3.57%	8.25%
a AFAP : Máximo	0.5586	0.5836	0.6036	3.44%	8.07%
Mínimo					
I ₁₁ -Afiliados Con Distribución y con líneas de pagos / Afiliados Totales a AFAP: Máximo	0.5978	0.6260	0.6449	3.02%	7.89%
Mínimo	0.5942	0.6221	0.6400	2.89%	7.71%
I ₂ -Afiliados Con Distribución / Activos Registrados en BPS	0.8925	0.8976	0.8991	0.16%	0.74%
I ₂₁ -Afiliados Con Distribución y con líneas de pagos / Activos Registrados en BPS	0.9495	0.9569	0.9533	-0.37%	0.40%
I ₃ -Afiliados Con Distribución/Activos Incluidos en Nóminas	0.9196	0.9227	0.9235	0.09%	0.42%
I ₃₁ -Afiliados Con Distribución y con líneas de pagos / Activos Incluidos en Nómina	0.9784	0.9836	0.9792	-0.45%	0.08%
I ₄ -Afiliados con Distribución/Activos con Cotización	0.9403	0.9236	0.9243	0.07%	-1.70%
I ₅ -Afiliados con Distribución / Activos con Aportes Distribuibles	0.9993	0.9993	0.9995	0.02%	0.02%

(*) Corresponde a la variación del período marzo/06 con respecto a marzo/05

(**) Corresponde a la variación acumulada del período marzo/06 con respecto a marzo/04

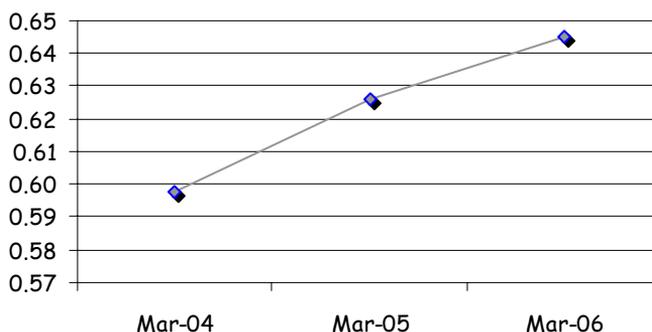
• I1-Afiliados con distribución / Afiliados Totales a las AFAP



En el mes de cargo marzo/06 existe una variación positiva del indicador, tanto respecto al período anterior como en el acumulado. Dicha variación se encuentra en el entorno del 3.6% para el período anterior y del 8.3% en el período acumulado, y es prácticamente la misma tanto en la definición del máximo como del mínimo del indicador.

Este comportamiento se debe a que si bien tanto los “Afiliados con Distribución” como los “Afiliados Totales a las AFAP” aumentan en el período considerado y en el período acumulado, el crecimiento de los primeros es superior. Así los “Afiliados con Distribución” crecen en el entorno del 8.1% en el período marzo/06 – marzo/05 y un 17.4% si se considera el período acumulado de marzo/06 respecto a marzo/04; frente a un crecimiento de los “Afiliados Totales a las AFAP” que se encuentra en el entorno del 4.4% y 8.4% según se considere el período en estudio o el acumulado.

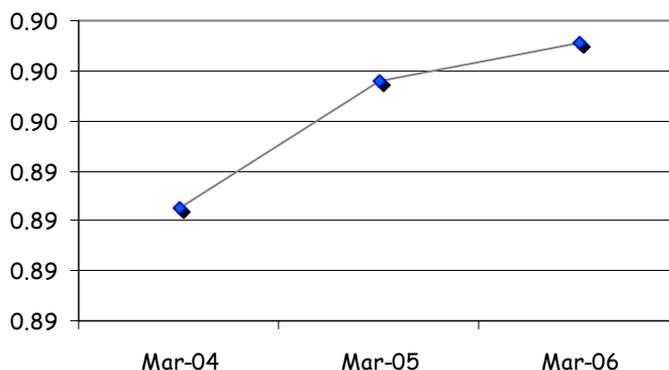
- **I11-Afiliados Con Distribución y con líneas de pagos / Afiliados Totales a AFAP**



Al ser este indicador un derivado del anterior, su comportamiento es similar. En el período estudiado como en el acumulado el indicador tiene un ascenso que se ubica en el entorno del 3.0% y en 7.8% respectivamente, tanto en la definición del mínimo como del máximo.

El menor crecimiento en el período en estudio como en el período acumulado, respecto con el indicador anterior, se explica por el comportamiento de los “Afiliados con Distribución y con líneas de pago”. Si bien estos han tenido una variación positiva en un entorno del 7.5% y del 17.0% (según miremos el período en estudio o el acumulado), este crecimiento es menor al que tuvieron los “Afiliados con distribución” en el período en estudio y en el período acumulado, lo que se ve reflejado en el crecimiento del indicador en estudio.

• **I2-Afiliados Con Distribución / Activos Registrados en BPS**



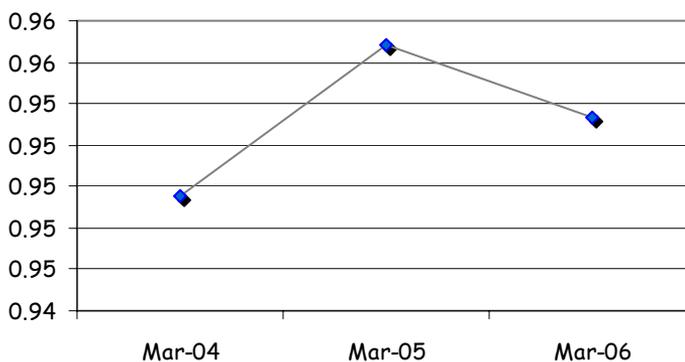
El total de personas afiliadas a las AFAP, que figuran con actividad abierta en el BPS, las cuales tuvieron distribución de aportes por el mes de cargo marzo/06 ha aumentado un 0.2% en relación con las existentes en marzo/05 y un 0.7% si las comparamos con el mes de cargo marzo/04.

La explicación del comportamiento del indicador se debe a la conducta de los componentes del mismo.

Al analizar el período marzo/06 respecto a marzo/05 el aumento del indicador se debe a que el crecimiento del denominador del indicador ("Activos registrados en el BPS") es menor al del numerador ("Afiliados con distribución"); mientras el crecimiento del primero se ubica en un entorno de 7.9% el del segundo es de 8.1%.

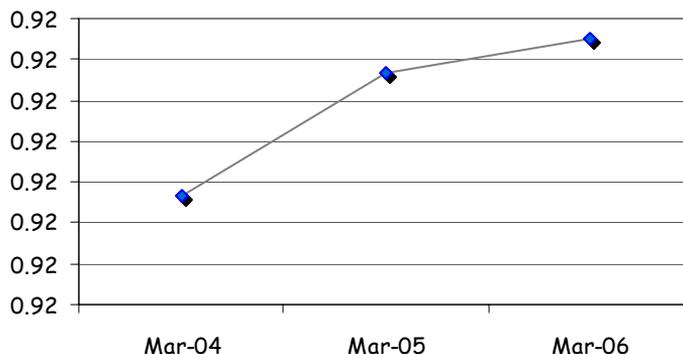
En el período acumulado (marzo/06 – marzo/04) mientras los "Afiliados con distribución" tienen un crecimiento que se encuentra en el entorno del 17.4%, los "Activos registrados en el BPS" aumentan en un 16.5%.

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



Existe una disminución del indicador con respecto al período anterior del – 0.4% y un crecimiento del 0.4% con respecto al período acumulado marzo/06 – marzo/04. El pequeño decrecimiento se debe a que los “Afiliados con distribución y líneas de pago” crecieron un 7.5% y los “Activos registrados en BPS” un 7.9%.

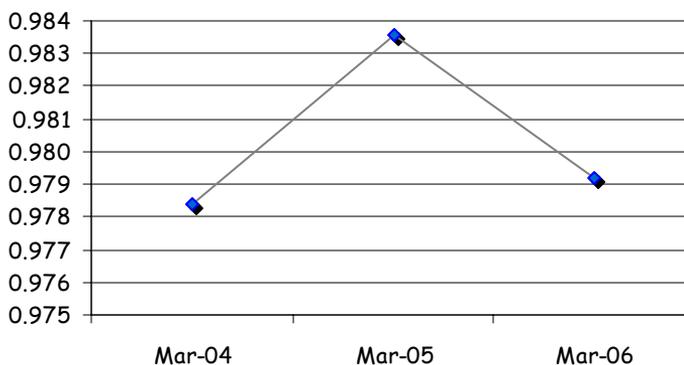
- **I3-Afiliados Con Distribución/Activos Incluidos en Nóminas**



El indicador ha tenido una variación positiva del 0.1% en el período marzo/06 respecto a marzo/05 y un crecimiento del 0.4% en el período acumulado marzo/06 respecto a marzo/04.

Este comportamiento se debe a que en el mes en estudio los “Afiliados con distribución” tienen un crecimiento del 8.1% frente al aumento de los “Activos incluidos en nómina” de un 8.0%; en tanto en el período acumulado los primeros crecen un 17.4% frente al crecimiento de 16.9% de los “Activos incluidos en nómina”.

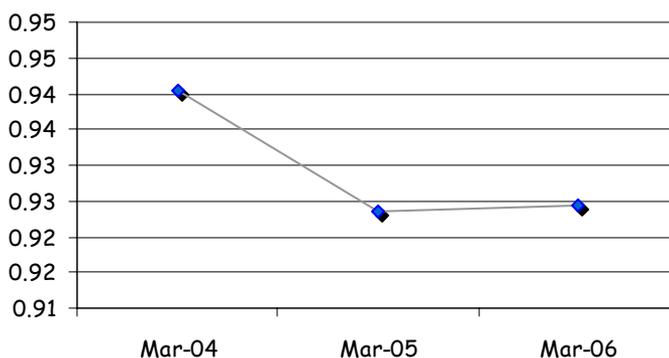
- **I31-Afiliados Con Distribución y con líneas de pagos / Activos Incluidos en Nómina**



Si bien este es un indicador derivado del anterior, encontramos un decrecimiento del orden del -0.4% en el período marzo/06 - marzo/05; en cambio existe una variación positiva del orden del 0.08% en el período acumulado.

Este comportamiento se debe a que en el mes en estudio los “Afiliados con distribución y con líneas de pago” tienen un crecimiento del 7.5% frente al aumento de los “Activos incluidos en nómina” de un 8.0% ; en tanto en el período acumulado los primeros crecen un 16.5% frente al crecimiento de 16.9% de los “Activos incluidos en nómina”.

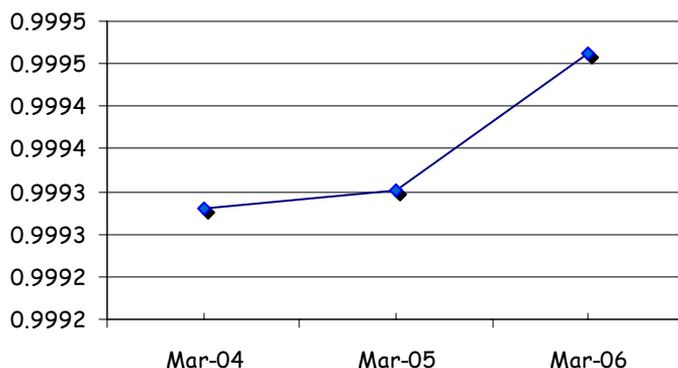
• **I4 -Afiliados con Distribución/Activos con Cotización**



La distribución de aportes por parte del BPS de los afiliados a las AFAP por los cuales existieron aportes jubilatorios ha tenido una evolución positiva del orden del 0.1% en el período marzo/06 – marzo/05 y un decrecimiento de -1.7% en el período marzo/06 - marzo/04.

En el período marzo/06 – marzo/05, el numerador ha tenido un crecimiento del orden de 8.1% frente a un crecimiento del denominador de 8.0% . En el período acumulado “Afiliados con distribución” ha tenido un crecimiento del 17.4% frente a un crecimiento de 19.4% de los “Activos con cotización”.

• **I5 -Afiliados con Distribución / Activos con Aportes Distribuibles**



El porcentaje de afiliados que tuvieron aportes jubilatorios para el régimen de ahorro, a los cuales se les efectuó la distribución ha crecido levemente en ambos períodos. El aumento se ubica en el entorno de 0.02%.

El leve aumento se debe a que si bien ambos integrantes del indicador han crecido, el numerador, "Afiliados con distribución", ha crecido un poco más. Para poder comprender mejor, veremos la evolución de cada uno de los componentes de los "Activos con Aportes distribuibles" en el siguiente cuadro.

	Mes de Cargo			Variaciones	
	03/04	03/05	03/06	Período (*)	Acum. (**)
1. Afiliados Con Distribución	359.981	390.837	422.519	8.11%	17.37 %
2. Activos con aportes distribuibles	360.240	391.110	422.746	8.09%	17.35%
2.1 Afiliados con Distribución	359.981	390.837	422.519	8.11%	17.37%
2.2 Declarados en nómina	232	250	190	-24.0%	-18.1%
2.3 En estudio	27	23	37	60.87%	37.04%

Como podemos observar, los "Activos declarados en nómina", que son aquellos afiliados que no tuvieron distribución y para los que no existen líneas en el sistema de Distribución, pero si fueron incluidos en las nóminas y la información permanece en error o ha sido validada tardíamente (rezagos),

han decrecido en un entorno de -24.0% % en el período marzo/06 – marzo/05, y un -18.1% en el período acumulado marzo/06 – marzo/04.

Los afiliados “En estudio”, aquellos para los cuales existen líneas en el sistema de Distribución pero se está analizando el motivo por el cual no fueron distribuidos, han aumentado con respecto al período en estudio en un entorno del 60.9% y han tenido una variación positiva del 37.0% en el período acumulado.

Hay que tener en cuenta que estos crecimientos relativos al observarlos en términos absolutos se transforman en un total de 190 activos declarados en nómina y 37 en estudio, lo que nos esta dando un total 227 afiliados para el mes de cargo marzo/06 los cuales no han sido distribuidos.

ANEXO: Descripción de los indicadores

I₁-Afiliados Con Distribución / Afiliados Totales a AFAP:

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

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

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

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

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

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

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

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

I₂-Afiliados Con Distribución / Activos Registrados en BPS

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

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

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

I₃-Afiliados Con Distribución/Activos Incluidos en Nóminas

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

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

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

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

I₄ -Afiliados con Distribución/Activos con Cotización

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

I₅ -Afiliados con Distribución / Activos con Aportes Distribuibles

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

**EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL RÉGIMEN
DE ASIGNACIONES FAMILIARES EN EL
URUGUAY (Período 1943 – 1980)**

Soc. Silvia Santos
Asesoría en Políticas de Seguridad Social

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL RÉGIMEN DE ASIGNACIONES FAMILIARES EN EL URUGUAY (Período 1943 – 1980)

Introducción

En el capítulo anterior se investigaron los orígenes de las Asignaciones Familiares (AF)¹. Se estudiaron sus raíces más profundas, las condicionantes internas y externas al Uruguay al momento de la implantación del régimen, la influencia de otras legislaciones y la situación del país en aquella época. Vimos como todo un conjunto multicausal, condicionó y determinó la promulgación de la primer ley de AF de 1943.

En el presente capítulo se estudia la evolución de las AF a través de las distintas leyes que fueron modificando aquella primigenia, hasta llegar al régimen actual. El estudio se desarrolla de forma análoga al anterior, considerando las principales causas y condicionantes que influyeron para la promulgación de cada ley. El período que se considera comprende desde la ley 11.618 (ampliatoria de la ley madre), hasta el Acto Institucional N° 9 del Poder Ejecutivo.

Situación económica del Uruguay y las Cajas de AF antes de la ley 11.618

La fuerte concentración de capitales excedentes en manos de ganaderos, así como otros productores agropecuarios (lecheros, agricultores, etc.) y la presencia de grupos sociales dispuestos a hacerse cargo de la explotación junto a la existencia de mecanismos de transferencias de los excedentes, explica en gran medida el desarrollo industrial².

En la década 1935/1945 se produce entonces el despegue de la industria uruguaya, luego sobreviene un período de crecimiento acelerado entre los años 1945 y 1955. A esto contribuye el programa industrialista de Batlle y Ordóñez con una política proteccionista.

Con respecto a la situación inflacionaria, el Uruguay se mantuvo en un nivel estable, especialmente en el período 1947/1950. Los salarios nominales se elevaron particularmente en 1950. Esta transferencia de ingresos fue financiada por los empresarios con sus utilidades, por lo que los costos más altos no tuvieron influencia inmediata sobre los precios. A esto se agrega, como elemento anti-inflacionario, la difusión y la práctica del ahorro privado.

En el momento en que comenzó a regir la primera ley de AF, la situación económica del Uruguay era muy favorable; contaba con una moneda fuerte,

¹ S. Santos, "Los orígenes de las Asignaciones Familiares en el Uruguay", en Comentarios de Seguridad Social, AEA – BPS, N° 11, Abril-Junio/2006.

² Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, "El proceso económico del Uruguay".

un enorme stock de oro y muy buenas perspectivas de colocación de sus saldos exportables. La situación de los países europeos con economía de guerra, determinaba una buena oportunidad para colocar nuestros productos, especialmente los derivados del agro.

Para el año 1950 la situación era aún mejor, pues estos países todavía requerían nuestros saldos exportables. Es así que adquiere un desarrollo destacado la industria derivada del cuero, la industria de la construcción, del tabaco y del cemento, entre otras.

De todas maneras la situación financiera del Uruguay parecía depender en lo externo, del movimiento de las exportaciones de lana y en lo interno del comportamiento de las finanzas públicas, factores que no dejaban de ser un riesgo para la estabilidad de país.

Si bien la ley 10.449 tuvo el gran mérito de consagrar el inicio del régimen de AF, tuvo no obstante varias imperfecciones que a lo largo de su aplicación se fueron evidenciando y suscitaban justas objeciones. Éstas se pueden enumerar de la siguiente forma:

- La implantación del régimen de forma más o menos general, pero permitiendo que subsistieran las empresas públicas y privadas con regímenes propios, crearon una serie de problemas.
- No se había creado un organismo rector de esas cajas dispersas y de distinta índole que centralizara el régimen y unificara criterios.
- El sector con mayor desarrollo de la época, el del trabajador rural, quedaba excluido de la ley.
- No todas las Cajas Propias cumplían debidamente con los servicios. Además estaban eximidas de afiliarse a las Cajas de Compensación, lo que les permitía cubrir el monto de la asignación con una cantidad menor que el resto de las empresas. Podían eliminar trabajadores con hijos o firmar recibos sin pagar asignaciones. Al no estar afiliadas a las Cajas de Compensación, no se podía ejercer control y tampoco llevar estadísticas.
- La existencia de las Cajas Propias iba contra el principio mismo de la compensación, que era uno de los pilares del sistema.
- Los decretos dictados con posterioridad a la ley eran insuficientes, se hacía necesario la elaboración de un texto que llenara los vacíos.
- Con respecto a los beneficiarios, se hacía necesario extender el servicio, como por ejemplo a los menores que cursaban enseñanza primaria (aunque el tributario llegara al tope fijado por la ley), a los menores a cargo de divorciados o solteros, a los menores dependientes de obreros fallecidos, o incapacitados o presos.
- Era necesario elevar los montos pagados (que eran de \$6,00),

especialmente en el Interior del país. Así como el tope fijado al sueldo (\$200,00).

- El sistema de compensación funcionaba solamente en el seno de cada Caja, sin que existiera intercomunicación de unas con otras, por lo que se necesitaba un sistema de compensación más amplio y eficaz.
- El Consejo Central de Asignaciones Familiares debía transformarse en un órgano coordinador que controlara y dirigiera la actuación de las diversas Cajas y administrara el Fondo Nacional de Compensación.
- Todo esto hacía necesario dotar al régimen de mayores recursos financieros y especialmente hacía necesario la modificación del mismo.

En el cuadro que figura en el Anexo, se puede apreciar cuál era la situación financiera de las Cajas en el año 1948. Esta información fue elevada por el Consejo Central al Parlamento y se refiere a Recaudaciones, Asignaciones Servidas y Otros Beneficios de las distintas Cajas de Montevideo e Interior. En el mismo se ve claramente la distintas situaciones de las Cajas; mientras que algunas contaban con excedentes otras tenían dificultades para cumplir su cometido. Las cajas de Construcción, Transportes, Metalúrgica, Trabajadores a Domicilio no pudieron pagar los beneficios extraordinarios, y los dos primeros gremios no tuvieron excedentes acumulados. En el Interior la asignación unitaria estaba por debajo del mínimo, llegando a casos excepcionales de \$ 0,76, como en Artigas.

El régimen implantado pero débilmente legislado, no se bastaba a sí mismo para cumplir con los cometidos de la ley, dejando que la proliferación de Cajas propias minara la economía de todo el sistema.

En el cuadro 1 se observa la evolución de las recaudaciones de las Cajas de Compensación en el quinquenio 1946 – 1950.

Cuadro 1
Evolución quinquenal de las recaudaciones
(en pesos corrientes)

Años	Montevideo	Interior	Totales
1946	4.175.745,88	665.282,90	4.841.028,68
1947	5.253.023,61	966.044,51	6.219.068,12
1948	6.200.498,80	1.204.968,71	7.405.467,51
1949	7.766.028,64	1.415.342,40	9.191.371,04
1950	8.437.785,21	1.543.626,87	9.981.412,08

Fuente: Estadística llevada por el Consejo Central de Asignaciones Familiares, recogida y presentada por Cardozo y Foladori.

Como puede observarse la recaudación era claramente superior en Montevideo, la cual aumentó al doble al final del quinquenio. En cambio en el Interior la baja recaudación se fue elevando lentamente hasta representar el triple del inicio del quinquenio, pero sin alcanzar la recaudación necesaria para cumplir con los fines previstos. Como resultado, en 1950 se evidencia un total de recaudación de casi 10 millones de pesos, correspondiendo el 85

% a las cajas de Montevideo y el restante 15 %, a las del Interior.

En el cuadro siguiente se observa la estabilidad financiera de las Cajas a octubre de 1950.

Cuadro 2
Situación financiera de las Cajas al 31/10/1950
 (en pesos corrientes)

Fondo Inicial		
Montevideo	\$ 1.233.990,12	
Interior	\$ 146.154,06	\$ 1.380.144,18

Fondo de Reserva		
Montevideo	\$ 1.294.478,26	
	\$ 193.783,44	\$ 1.488.261,70

Excedente acumulados		
Montevideo	\$ 6.700.473,85	
Interior	\$ 90.419,58	\$ 6.790.893,43

Total del Patrimonio de las Cajas		\$ 9.659.299,31

Fuente: Estadística llevada por el Consejo Central de Asignaciones Familiares, recogida y presentada por Cardozo y Foladori.

Queda claramente planteada la situación saneada de las Cajas de Montevideo, no así las del Interior que representaba menos del 5 % del total.

En el Interior no se pudo superar el problema de los escasos recursos, lo que incidió en el desenvolvimiento de las Cajas; no permitió el ajuste de los patrones, normalizar la recaudación y mejorar las asignaciones servidas. Persistieron los sueldos bajos, bajos aportes por ocultación y enormes distancias que dificultaban el control. A esto se le suma el alto índice de natalidad.

Por otro lado, la evolución quinquenal del número de atributarios y beneficiarios respondían a la cifras que lucen en el cuadro 3.

Cuadro 3
Evolución quinquenal del número de atributarios y beneficiarios

	1946		1947		1948		1949		1950	
	Atrib.	Benef.								
Mdeo.	40.094	70.688	36.608	63.696	38.489	69.795	38.148	68.314	39.068	67.152
Interior	---	---	13.392	32.468	17.799	41.406	17.440	39.662	18.108	40.314

Fuente: Estadística llevada por el Consejo Central de Asignaciones Familiares, recogida y presentada por Cardozo y Foladori.

La proporción de beneficiarios con respecto a los atributarios es mayor en el Interior. Es decir, por cada atributario hay casi dos beneficiarios en Montevideo. Mientras que en el Interior esta relación aumenta a más de 2 beneficiarios por atributario.

En el cuadro 4 se observan los montos que alcanzan los servicios prestados.

Cuadro 4
Evolución quinquenal de montos de Asignaciones servidas y Servicios Sociales y Extraordinarios 1946 - 1950
 (en pesos corrientes)

	1946	1947	1948	1949	1950
	Asignaciones servidas				
Montevideo	3.218.447,40	4.065.746,06	4.534.199,27	4.492.060,86	4.564.355,31
Interior	583.432,24	857.259,30	1.016.158,18	1.231.050,48	1.354.155,48
Totales	3.801.879,64	4.923.005,36	5.550.357,45	5.723.111,34	5.918.510,79
	Servicios Sociales y Extraordinarios				
Montevideo	---	---	391.985,97	981.156,94	1.015.622,20
Interior	---	---	---	3.983,50	31.339,90
Totales	---	---	391.985,97	985.140,44	1.046.962,10

Fuente: Estadística llevada por el Consejo Central de Asignaciones Familiares, recogida y presentada por Cardozo y Foladori.

En 1950 los servicios prestados llegaron a un total de \$ 6.965.472,89, correspondiendo \$ 5.579.977,51 a Montevideo y \$ 1.385.495,38 al Interior.

Además del cumplimiento de las asignaciones a 107.466 beneficiarios, por un monto de casi 6 millones de pesos, las Cajas realizaron una labor que alcanzaba a la familia sin perjuicio del debido cumplimiento de la ley en cuanto a considerar al niño como beneficiario directo. Una vez cubierta la Asignación Familiar máxima de \$ 6, las Cajas de la Capital y algunas del Interior, extendieron su acción social a través de los servicios sociales y extraordinarios, a saber:

- Aumento de las Asignaciones en general.
- Servicio de Asignaciones complementarias crecientes en relación al número de beneficiarios.
- Extensión del pago de Asignaciones a niños cuyos padres fallecieron, se incapacitaron para el trabajo por accidente o enfermedad o estuvieran cumpliendo condena.
- Primas por natalidad y subsidios por fallecimiento.
- Servicio social a cargo de visitadoras a efectos de elevar el nivel integral de la familia.
- Servicios médicos preventivos y asistenciales de protección materno infantil, montando centros modernos o contratando servicios externos.
- Entrega de medicamentos y otros elementos terapéuticos a atributarios o beneficiarios que los necesitaran.
- Reparto de ropas y otros elementos para el hogar.
- Premios de regularización civil a personas que legalizan su unión de hecho mediante matrimonio.
- Ayuda para el mejoramiento u obtención de vivienda propia.
- Seguros vacacionales.
- Beneficios extraordinarios otorgados en casos especiales.

En el informe del Consejo Central de Asignaciones Familiares se expresaba que en lugar de aumentar las asignaciones con el excedente logrado, lo que se hubiera diluido como un aumento más sobre el salario, se trató de

extender los beneficios al núcleo familiar y con ello responder a las necesidades de la familia y por ende, del niño.

Con respecto a la labor del Consejo Central, el mismo se creó por decreto en diciembre de 1944 y mantuvo una labor activa, colaborando con los Poderes Públicos, en el dictado de decretos y resoluciones y en la reforma de la ley. Coordinó la gestión de las distintas Cajas, asesorándolas y sugiriendo lineamientos de acción común. Organizó mecanismos de contralor y colaboró con las organizaciones patronales y obreras.

En el plano internacional el Consejo Central participó en la Conferencia de la Unión Internacional de los Organismos Familiares de Helsinki en agosto de 1950.

Hasta aquí hemos visto los logros y defectos de la ley madre de AF.

Ley N°11.618 del 20 de octubre de 1950 – Adecuación del régimen de AF

Veremos en una breve enumeración, los proyectos de ley que sobre el tema tenía en carpeta la Comisión de legislación del Trabajo. Dicha comisión manifestaba que el cúmulo de proyectos presentados, evidenciaba el interés parlamentario por la reforma de la ley, así como los méritos de la institución y la necesidad de perfeccionamiento impuesta por nuevas circunstancias sociales³.

Los proyectos eran los siguientes:

- Del Dr. Tomás G. Brena, de fecha 10 de octubre de 1945.
- Del Poder Ejecutivo de fecha 3 de febrero de 1949.
- De la representación comunista del 30 de junio de 1949.
- Del Sr. Salvador M. Ferrer Serra y Juan C. López Gutiérrez de fecha 22 de junio de 1949.
- Del Dr. José Ma. Penco, sobre régimen especial para los funcionarios públicos de julio de 1944.
- Del Dr. Tomás G. Brena, sobre régimen especial para los funcionarios públicos de julio de 1944.
- Anteproyecto de la Caja Colectiva Propia Bancaria de Asignaciones Familiares del mes de mayo de 1949.
- Anteproyecto del Comité Central de Organizaciones Autónomas pro perfeccionamiento de la ley de Asignaciones Familiares del mes de octubre de 1948.
- Proyecto del Dr. José Pedro Cardoso de 20 de octubre de 1947.

Además, había un proyecto anterior a estos del Consejo Central, elevado al Poder Ejecutivo en setiembre de 1945. El Consejo Central desde su creación se había preocupado por preparar todos los elementos conducentes a la modificación de la ley 10.449 y había presentado en la fecha indicada su propuesta a la Secretaría de Estado del Ministerio de Industria y Trabajo. El Poder Ejecutivo elevó este proyecto el 3 de febrero de 1949 constituyéndose en una de las bases de la nueva ley.

³ Diario de Sesiones N° 79 de agosto 23 de 1950

En definitiva las fuentes del proyecto se concretaron en tres: el decreto reglamentario del 17 de mayo de 1944, el proyecto del Consejo Central de Asignaciones Familiares preparado en 1945 y el proyecto presentado en noviembre de 1945, por el Dr. Tomás G. Brena que había sido miembro informante del capítulo de las Asignaciones en la Ley 10.449.

De esta manera, las principales características del proyecto que luego se plasmarían en el texto legal sancionado eran:

- a. proyección de la ley orgánica de AF en forma independiente de la ley de Consejos de Salarios;
- b. reorganización en un solo texto de las disposiciones legales junto a las de carácter reglamentario;
- c. ampliación de las condicionantes para percibir el beneficio;
- d. aumento del monto unitario de las asignaciones y el sueldo tope del tributario;
- e. modificación del régimen de financiación (se preveía contribución obrera que luego no prosperó);
- f. organización de un sistema de compensación más amplio y eficaz que el actual (Fondo Nacional de Compensación);
- g. otorgamiento de base legal al Consejo Central de Asignaciones Familiares.

Las disposiciones de la ley

Haremos un breve análisis de las disposiciones de la ley.

Siguiendo el orden de los temas tratados, en primer lugar está “El Consejo Central y sus funciones”.

Como se adelantó más arriba, el Consejo Central de AF fue creado por decreto del 29 de diciembre de 1944 como órgano asesor del Ministerio de Industria y Trabajo y de consulta de las propias Cajas, pero no tenía fijada sus funciones en forma clara y no desarrollaba una labor centralizadora y de dirección como era deseable.

En el artículo 1º se establecía que el Consejo Central representaba la autoridad superior del régimen y su integración estaría formada por un delegado del Poder Ejecutivo (que ejercería la presidencia), tres delegados por los patronos y tres delegados por los trabajadores. Se establecía la forma de elección, las facultades para ser elegibles, también se preveía la participación (con voz y sin voto), de un representante de la Inspección General de Hacienda y del Instituto Nacional del Trabajo. De esta forma se concretaba la representación del Estado, de los empleadores y de los trabajadores.

De los incisos a) y b) del artículo 2º surgen las **funciones de supervisión** del Consejo Central. Se trataba de una supervigilancia de todo el régimen que se podía subdividir en la supervisión de las Cajas de Compensación y la posibilidad de proponer la creación de nuevas Cajas e incorporación de

empresas a las ya formadas o en formación.

En el inciso c) se confirmaba **la función de asesoramiento**; esta función ya la estaba desempeñando. El asesoramiento era tanto al Poder Ejecutivo como a las Cajas en todo lo relativo al servicio de AF.

Los incisos d) y f) del texto legal establecían **funciones de disposición** en cuanto a que el Consejo Central podía proponer por mayoría absoluta para que el Poder Ejecutivo traspasara empresas de una Caja a otra. También se autorizaba al Consejo Central disponer el cese de servicio de las Cajas Colectivas Gremiales.

El Consejo además, tenía iniciativa para adoptar medidas en caso de irregularidades constatadas en las Cajas a través de un petitorio ante el Ministerio de Industrias y Trabajo, que proveía la intervención de la Inspección General de Hacienda o del Instituto Nacional de Trabajo y Servicios Anexos.

Los incisos e), g) y h) establecían **funciones de administración**. El inciso e) disponía la realización de estadísticas trimestrales. El inciso g) planteaba la función de administración del Fondo Nacional de Compensación. El mismo permitía compensar las cajas deficitarias a fin de otorgar una asignación uniforme a todos los beneficiarios del país y especialmente ofrecer un pie de igualdad a las Cajas del Interior.

En el inciso h) le otorgaba amplia libertad al Consejo Central para la adopción de medidas tendientes al mejoramiento del servicio.

Todas estas funciones implicaban mayor jerarquía y mayores atribuciones para el Consejo Central, a los efectos de centralizar y unificar el régimen.

En segundo lugar aparecía el tema “de los fondos para gastos”.

El artículo 3° mantenía el porcentaje del 3 % de las recaudaciones para el Fondo Nacional de Compensación, como recurso para el funcionamiento de las Cajas. Este porcentaje se podía aumentar hasta un 5 %.

En tercer lugar se presentaba el tema “de las Cajas de Compensación y Colectivas Gremiales.”

Los artículos 4° y 5° suprimían las Cajas Propias. Las empresas que tuvieran organizado un servicio particular de AF quedaban obligadas a afiliarse a las Cajas de Compensación correspondientes o a la respectiva Colectiva Gremial. Se mantenían las Cajas Colectivas Gremiales que (al igual que las Cajas de Compensación), debían mantener el monto de las asignaciones servidas al 30 de abril de 1950. También debían cumplir con una serie de obligaciones fijadas por la ley (artículo 6°).

En cuarto lugar estaba el tema “de los Atributarios y Beneficiarios”.

En los artículos 9° y 10° se ampliaban las condiciones para ser beneficiario.

El derecho a la asignación se fijaba para todo hijo a cargo de obrero y empleado hasta los 14 años. Se extendía dicho beneficio hasta los 16 años en los casos de:

- cursar estudios secundarios, preparatorios o de oficios en institutos públicos;
- cursar en institutos habilitados o que sin serlo impartieran enseñanza profesional;
- no haber podido completar los estudios de enseñanza primaria por impedimento justificado;
- ser hijo de obrero fallecido o absolutamente incapacitado o que sufra privación de libertad.

Se extendía el beneficio hasta los 18 años a los hijos lisiados o incapacitados total o parcialmente para el estudio o definitivamente para el trabajo.

En los artículos 11° a 13° se establecían las condiciones para ser atributario.

El atributario era el administrador de la asignación y podía ser persona física o jurídica que justificase poseer la tenencia efectiva del menor.

Se fijaban condiciones para comprobar que el beneficiario recibiera su beneficio, ya sea en alimentación, vestido, educación o asistencia médica, de lo contrario se designaba un curador.

Se elevaba el tope para percibir la asignación, de \$200,00 a \$300,00. Este monto representaba la entrada total de la pareja, de manera que si la mujer percibía otra remuneración por trabajo, jubilación o pensión, debía sumarse a la retribución del marido.

Se ampliaba la condición de atributario a:

- El hijo único sostén del hogar.
- El empleado u obrero de uno u otro sexo, casado, viudo o soltero, padre de familia, que tuviera a su cargo uno o más menores huérfanos o abandonados.
- Divorciados con menores a su cargo, siempre que los tuvieran antes de la disolución del vínculo matrimonial.
- Solteros con menores a su cargo, vinculados por parentesco por consanguinidad hasta el 4° grado.

Aunque en el texto de la ley no aparecía como un subtítulo específico, se puede decir que en 5° lugar se trataba el tema de la financiación del régimen.

Se mantenía la contribución patronal mensual, que se elevaba de 3 % a 4 % de las remuneraciones de los trabajadores. La Comisión que estudió el proyecto en la Cámara de Senadores previó además de la aportación patronal, la aportación obrera, tomando el ejemplo de otras legislaciones,

aunque no se llegó al seguro social que implicaba la contribución patronal, obrera y del Estado.

El artículo 15° de la Ley, concretaba lo que se entendía por remuneración y por primera vez determinaba la dimensión del término, fijando límites más amplios a la materia imponible del aporte patronal para AF. El artículo citado expresaba que *“... se entiende por remuneración, además del sueldo o salario, toda otra cantidad, fija o variable que perciban los obreros, empleados y directores, como ser: porcentajes, comisiones, bonificaciones, habilitaciones, etc. Se considera que también forma parte de la remuneración de los trabajadores, cualquier otra prestación a cargo del patrono como las de habitación o alimentos que se hubiese comprometido a suministrar...”*.

Las Cajas deducirían el 8 % de las entradas brutas, que se afectaba de la siguiente forma: 5 % para gastos de administración, el 2 % para el Fondo Nacional de compensación, el 1 % para el Fondo de Reserva y el remanente se destinaba al servicio de AF y al mantenimiento, creación o ampliación de beneficios de carácter social.

Otro tema que no aparece titulado en el cuerpo legal, es la fijación del monto de las asignaciones.

El artículo 14° fijaba la asignación unitaria en \$ 7,00 y el artículo 16° establecía el procedimiento para prestar el servicio. Dicho procedimiento consistía en multiplicar (por parte de cada Caja de Compensación), el número de beneficiarios por el monto fijado por la ley y así se determinaba si el remanente era deficitario o excedentario. En caso de que fuese excedentario, se podía disponer el 70 % para el Fondo de Compensación y el 30 % restante destinarlo a aumentar las asignaciones, constituir primas por natalidad, subsidios por fallecimiento, organizar socorros familiares y crear o mantener colonias de vacaciones. En caso de déficit, el Consejo Central lo financiarían con cargo al Fondo Nacional de Compensación.

Es decir que el régimen se unificaba en cuanto al otorgamiento de una asignación familiar mínima, pero por otro lado, cada Caja con sus excedentes podía dar todos los beneficios extraordinarios que pudiera financiar.

El apartado relativo al Fondo Nacional de Compensación estaba desarrollado en el artículo 17°. A pesar de que el beneficio de la asignación unitaria estaba fijado por la ley en \$6,00 que era el monto que percibían los tributarios de la capital, no sucedía lo mismo con las asignaciones del interior que oscilaban entre \$1,50 y \$5,70. Esto estaba agravado por el hecho de que era justamente en el Interior del país donde se percibían sueldos más bajos y las familias eran más numerosas. Por otra parte el volumen de los negocios era menor mientras que el número de beneficiarios era mayor.

Por lo tanto era necesario, mediante la centralización de los recursos, auxiliar a las Cajas pobres. Se creaba entonces un Fondo Nacional de Compensación, el cual se integraba con:

- a) El 70 % de los excedentes de cada Caja.
- b) El 2 % de las entradas brutas que se vertería por cada Caja.
- c) El producido por multas aplicadas por la inobservancia de la ley.
- d) La emisión pública de bonos familiares.

Entre los artículos 18° y 24° se establecían las penalidades impuestas por la inobservancia de la ley. Estas infracciones serían penadas con multas que oscilarían entre 20,00 y 500,00 pesos y serían vertidas como se dijo más arriba, al Fondo Nacional de Compensación.

Por último el cuerpo legal se refería a las Disposiciones Generales en los artículos 25° en adelante. Las mismas trataban sobre las Cajas de Compensación, características de la asignación familiar, obligaciones de las empresas y contralores.

Con respecto a las Cajas de Compensación y Colectivas Gremiales de AF, el legislador hacía una somera definición como “institutos gremiales con fines públicos”. Se torna difícil definir su naturaleza jurídica ya que son órganos dirigidos por particulares (obreros y patronos), la situación de sus empleados era similar a los de la actividad privada, entre otras cosas. Hay quienes las consideraban como personas jurídicas no integrantes del Estado.

El Consejo Central de Asignaciones Familiares estaría dentro del grupo de entes para-estatales, no constituyendo un servicio descentralizado, dado que no representa un organismo público.

Con respecto a los empleados de las Cajas, los artículos 26° y 27° hacían referencia a los nombramientos, ascensos y destitución. El artículo 34° determinaba que los empleados estaban amparados por la Caja de Jubilaciones de la Industria y Comercio.

Los artículos 28°, 35°, 38° y 39° tenían que ver con el aspecto presupuestal y administrativo: oportunidad en que debía ser presentado el presupuesto de cada Caja, cuál era el organismo que dictaminaba en materia presupuestal, en qué forma el Consejo Central reintegraba partidas a los Fondos Iniciales de las Cajas del Interior, autorización de fondos excedentes a pasar al Fondo de Reserva y tratamiento del contenido del Fondo de Reserva.

El artículo 36° disponía sobre exoneraciones de impuestos de timbres y papel sellado, el contralor ejercido por la Inspección General de Hacienda y el Tribunal de Cuentas.

El artículo 29° establecía la inembargabilidad del beneficio, así como la imposibilidad de su cesión, retención en garantía o depósito.

El artículo 37° determinaba que la asignación fijada revestía el carácter de mínima, pudiendo ser superada por la Caja respectiva.

Con respecto a las empresas comprendidas en el régimen el artículo 31°, obligaba a las mismas a obtener certificados (los que debían presentar en

ciertas situaciones), en donde constara que no tenía atraso con la Caja de Compensación.

De este modo, con la promulgación de esta ley, el régimen se vio mejorado en varios aspectos:

- El principal beneficio fue la creación de una ley orgánica independiente de la ley de consejo de salarios.
- Si bien el texto legal fue complementado con el Decreto de 1° de setiembre de 1953, en la ley se lograba unificar en un solo texto disposiciones legales junto a otras de carácter reglamentario, elevando así la jerarquía de la normativa y evitando impugnaciones y discusiones sobre la legalidad de las soluciones dispuestas.
- El Consejo Central de Asignaciones Familiares se convertía en el órgano rector de todo el régimen ahora con base legal.
- Se elevaba el monto unitario de la asignación de \$ 6,00 a \$ 7,00, así como también el tope del sueldo para acceder al beneficio (de \$ 200,00 a \$ 300,00).
- Se trató de ampliar las condiciones para ser beneficiario pensando en los problemas de orfandad, padres divorciados, incapacitados o privados de libertad.
- Se elevaba el aporte patronal a fin de darle mayor estabilidad al régimen.
- Se tendía a unificar los beneficios equilibrando el presupuesto de las Cajas, (especialmente en lo que tenía que ver con las Cajas del Interior con respecto a las de Montevideo), a través de la creación del Fondo de Nacional de Compensación.
- Se autorizaba, con los excedentes que hubieren después de haber servido las asignaciones correspondientes, a mejorar los servicios y otorgar ayudas extraordinarias (primas por nacimiento o subsidio por fallecimiento).
- Se precisaba el concepto de remuneración.
- Se fijaba recargos para las empresas morosas, se creaba un sistema de penalidades y se establecían una serie de contralores. Todo lo cual redundaba en mayores recursos para el régimen.

El 1° de setiembre de 1953 se promulgó el decreto reglamentario de esta ley. Se trataba de una extensa reglamentación de 82 artículos. Se destacan dos aspectos importantes: la severidad en la exigencia del aporte mediante el cual se financiaba el servicio y la amplitud en la concesión del beneficio.

Los temas que abarcaba el decreto se pueden clasificar en: disposiciones sobre el Consejo Central, disposiciones sobre los regímenes especiales que

caducan, disposiciones sobre los tributarios y beneficiarios (especialmente en lo que tiene que ver con la acreditación de documentación probatoria), disposiciones sobre recargos, disposiciones sobre penalidades y sobre recursos que podían interponerse.

Comentarios a la nueva ley y a su decreto reglamentario

Pese a las mejoras obtenidas y señaladas arriba, persistieron todavía fallas que ya estaban plasmados en la ley madre, las que dieron lugar a las siguientes críticas:

- Las Cajas de Compensación no respondían al cometido que indicaba su nombre. En el régimen uruguayo, cada Caja recaudaba todos los aportes y servía todas las asignaciones. Mientras que el régimen de verdadera compensación (llevado adelante por otros países), se basaba en que el servicio lo cumplían las propias empresas que, además de las remuneraciones, servían las asignaciones a sus trabajadores. Si el monto de los aportes obligatorios superaba el de las asignaciones servidas, el excedente se depositaba en la Caja, si sucedía lo contrario (si el monto de los aportes obligatorios no alcanzaba a cubrir las asignaciones), la empresa recibía de la Caja el importe para financiar el déficit. De esta forma las empresas liquidaban con la Caja los excedentes y déficits.

Expresaba el Dr. De Ferrari⁴ refiriéndose a este tema: *“...las Cajas que creó el legislador no son órganos que intervengan en una operación de compensación, por el contrario, poseen recursos, los recaudan y fijan la asignación y la pagan, no teniendo nada que ver por lo tanto con las Cajas que con ese mismo nombre existían. A estas confusiones se debe que el legislador creara tantas cajas en lugar de centralizar en una sola el funcionamiento de todo el sistema...”*.

Se puede afirmar que paradójicamente, la única Caja que realizaba una función de compensación era el Consejo Central de Asignaciones Familiares, (siendo el único organismo del régimen que no llevaba ese nombre), pero no en la forma en que se hacía en otros países, sino en relación con las Cajas de Montevideo e Interior, para compensar sus desequilibrios.

- Como vimos en el artículo anterior⁵, primero en Europa y luego en América se iba desarrollando una nueva concepción de las AF que tendía a considerarlas una carga que debía gravitar preferentemente sobre el Estado y no sobre la industria, que se debía a todos los menores y no solamente a los hijos de los trabajadores, que la asignación no se la debía encarar como una simple ayuda sino como un apoyo económico de suficiente importancia en concordancia con su función. La crítica expresaba que la nueva ley no contempla estas nuevas concepciones.

- Se consideraba que la financiación del régimen no era la más apropiada ya que se mantenía la aportación patronal como única fuente de recursos. En

⁴ Revista de Derecho Laboral, Tomo III, N°13, Abril 1949, pág. 7.

⁵ S. Santos, “Los orígenes de las Asignaciones Familiares”.

muchos países ya existía la aportación mixta (de patrones y obreros). Esto cobró peso en la medida en que la inflación se fue intensificando. Por otra parte y en relación con el párrafo anterior, el Estado debería velar por la infancia aún de padres no trabajadores.

- Se consideraba que el monto de las AF no era importante. Desde 1950 en adelante, a medida que la inflación aumentaba, los montos de las remuneraciones iban en aumento mientras que las asignaciones se reducían en relación al aumento del costo de vida. Esto hacía que las mismas no pudieran llenar las necesidades familiares.

- Aún quedaban excluidas ciertas categorías de trabajadores. En esta ley no estaban contemplados los trabajadores rurales y los del servicio doméstico. Los funcionarios públicos serían contemplados en una ley especial de presupuesto.

- En general se percibía una falta de liberalidad. No se había universalizado el beneficio, la asignación no era de significación. Se mantenía el límite de edad para ser beneficiario en 16 años, salvo casos especiales. Sucedió lo mismo en cuanto al monto del ingreso para ser tributario. En otros países no existían estas condicionantes y se adoptaban soluciones más liberales y de alto contenido social.

Ley N° 12.157 de 22 de octubre de 1954 – Inclusión del trabajador Rural

Como vimos anteriormente, desde la creación del instituto de AF en 1943, se manejó en las Cámaras legislativas la posibilidad de la fijación de salario mínimo para el trabajador rural así como el servicio de las AF a este sector de trabajadores. El 16 de octubre de 1946 por Ley N° 10.809 se crea el Estatuto para el Trabajador Rural en donde se resuelve, entre otras cosas el salario mínimo, mientras que recién el 22 de octubre de 1954 se resuelve el tema de las AF.

Como antecedentes de esta ley fueron presentados varios proyectos:

- El proyecto del Representante Dr. Tomás G. Brena; el mismo ya había presentado un proyecto de ley en el año 1940, en donde se contemplaba a los trabajadores rurales y domésticos y no había prosperado.
- También se presentaron los proyectos de los Sr. Representantes Fermín Sorhueta por un lado y los Sres. representantes Alfredo J. Solares y Enrique Beltrán.

Prospereó el proyecto del Poder Ejecutivo presentado en 1954. El mismo fue elaborado por el Consejo Central de Asignaciones Familiares sobre la base de la experiencia adquirida a través de la aplicación de la ley 11.618. La Comisión de Legislación del Trabajo presentó un informe con respecto a este proyecto, dirigido a la Cámara de Representantes en donde destacó los principales puntos de importancia de dicho proyecto.

- Se trataba de una reparación de una situación injusta: la exclusión del trabajador rural en el régimen.
- La realidad nacional indicaba: nupcialidad en aumento, mortalidad en descenso, natalidad en descenso, ilegitimidad considerable y especialmente en el medio rural.
- La financiación de las asignaciones rurales se estimaban en 18 millones de pesos. Se pensó en recurrir sólo a la aportación patronal del 6 % sobre las remuneraciones de los trabajadores rurales.
- Se compartía el criterio del Diputado Dr. G. Brena de beneficiar además del trabajador de contrato fijo, a los trabajadores a destajo.

El texto definitivo respondió (como se dijo arriba), al proyecto del Poder Ejecutivo y se plasmó en quince artículos, los cuales se pueden agrupar en cinco grupos temáticos.

- 1 - En relación a la extensión del Régimen a trabajadores rurales y sus alcances, el artículo 1° hacía extensivo el régimen de AF a los trabajadores rurales. La ley consideraba a tales efectos como trabajador rural al que *“preste servicios permanentes o no, en los establecimientos rurales, (mayordomo, capataz, empleado de escritorio, puestero, peón o personal de servicio doméstico) ...”*, dando a sí una definición taxativa.

Además el artículo 2° admite la posibilidad de ampliar el radio de acción de aplicación del régimen, cuando se refiere a los tipos de patrones obligados a efectuar aportes (propietarios, arrendatarios, medianeros o aparceros que realicen explotación agropecuaria en pequeñas extensiones de campo), dejando la iniciativa al Poder Ejecutivo.

- 2 - Por el artículo 3°, la dirección y administración del Régimen quedaba a cargo del Consejo Central de Asignaciones Familiares. Hasta ese momento cada Capital de Departamento contaba con una Caja de Compensación, estas mismas Cajas por esta Ley ampliaban su radio de acción alcanzando a todos los lugares donde estaban radicados establecimientos rurales.

El artículo 4° preveía la ingerencia de otros organismos (como por ejemplo el Ministerio de Ganadería y Agricultura), para el mejor cumplimiento del Régimen, debido a la complejidad y las distintas condiciones del medio rural.

Además la ley otorgaba a los Inspectores del Consejo Central y de las Cajas de Compensación, las mismas atribuciones que los de la Inspección General de Hacienda y del Instituto Nacional del Trabajo a efectos de controlar la aplicación de la ley.

- 3 - Con respecto a la financiación, contabilización y recursos, el artículo 6° fijaba los siguientes recursos:

- a) un aporte patronal del 6 % sobre las remuneraciones en dinero o en especie que se pagare a los trabajadores de establecimientos rurales comprendidos en la ley.
 - b) subvenciones que otorgare el Estado (aunque en principio no se hicieron efectivas, mostraban la preocupación del legislador de que las recaudaciones fueran suficientes) y
 - c) las herencias, donaciones, usufructos o legados afectados a los fines de la ley.
- 4 - Con respecto a los atributarios y beneficiarios, por el artículo 12° se amparaba con toda amplitud al trabajador rural, ya que el derecho a la prestación del servicio alcanzaba también a los trabajadores contratados para cualquier tarea que se realizare en uno o varios actos sucesivos, es decir cuando el establecimiento rural contratase por intermedio de otra firma.
- 5 - Por el artículo 14° se creaba una Comisión Asesora integrada por un representante de la Federación Rural, uno de la Asociación Rural, uno de la liga Federal de Acción Ruralista, uno de la Asociación Nacional de Fomento Rural, uno de la Unión económica del Uruguay y cuatro delegados obreros designados por el Poder Ejecutivo y elegidos entre los candidatos presentados por las organizaciones sindicales más representativas. Las funciones de esta Comisión durarían dieciocho meses a contar de la sanción de la ley. Esta Comisión junto con el Consejo Central debía proyectar las ampliaciones y modificaciones que estimare necesarias al régimen.

Las finalidades alcanzadas con esta ley fueron las siguientes:

- Extensión del régimen de AF (y la función social que llevaba implícita), al medio rural superando una seria omisión con respecto a trabajadores con bajo salario y familias numerosas.
- Potencialidad del régimen para impulsar una unificación de la familia. Se requería el reconocimiento de los hijos como condición esencial para tener derecho al beneficio de las AF; incluso podía llevar a la regularización matrimonial de muchas parejas.
- Se abría la posibilidad de extender el beneficio a otros sectores a solicitud del Consejo Central con autorización del Poder Ejecutivo.
- Se incluía en los beneficios, al servicio doméstico del medio rural.
- Se confirmaba la posición rectora del Consejo Central de AF y se creaba la Comisión Asesora con una amplia y variada integración.

Decreto reglamentario

El 6 de diciembre de 1955 se reglamentó la ley N° 12.157 (al año y dos meses de sancionada la ley). El texto fue estructurado por el Consejo Central y modificado por lo aconsejado por la Comisión Asesora.

El artículo 1° determinaba lo que se consideraba como trabajo rural: “... *toda faena agrícola o ganadera realizada fuera de los centros poblados, que no suponga elaboración o industrialización de productos*”. Es decir que por un lado se requería el distanciamiento de los centros poblados y por otro, el hecho de que no se industrializara o elaborara productos. En caso contrario se consideraban empresas industriales y quedaban sujetas a lo dispuesto por la Ley N° 11.618.

El artículo 2° establecía los cometidos del Consejo Central de Asignaciones Familiares, el artículo 3° fijaba las competencias de las Cajas de Compensación y el artículo 5° se refería a los cometidos de las Agencias de las Cajas de Compensación.

En varias disposiciones se establecía la obligación de aportar a aquél establecimiento que contratase servicios de trabajadores rurales aunque no fuera en forma permanente, sino en uno o varios actos sucesivos (artículo 9°). También a los efectos del aporte, y debido a la obligatoriedad del establecimiento rural de proporcionar vivienda y alimentación a sus trabajadores, se reputaba que dichos servicios tenían un valor ficto de \$ 50,00 que correspondía adicionar a la remuneración que percibía el trabajador para calcular el 6 % de aporte patronal.

Comentarios al régimen implantado en general y a lo legislado para el medio rural

Se continuaba con una financiación en base solamente al aporte patronal. Si bien se preveían subvenciones del Estado, éstas no eran permanentes ni se trataba de una contribución sustantiva.

Se mantenían las limitaciones en la edad para ser beneficiario de las asignaciones y el límite de los ingresos de los tributarios seguía la línea de la ley N° 11.618.

No se arbitraron medios suficientes para asegurar una recaudación necesaria para cubrir el costo de los servicios en un medio donde los establecimientos estaban dispersos y alejados de los centros urbanos. Esto demandaría en el futuro previsión de fondos del Consejo Central y en última instancia del Fondo Nacional de Compensación.

Las Cajas de Compensación seguían sin cumplir la verdadera función de tales.

No se contemplaron casos especiales del medio rural, es decir situaciones que sólo detentaba el medio rural y de las cuales eran ajenos el patrón y el trabajador rural. No era adecuado tratar en igual forma al trabajador rural que

al urbano cuando en muchos casos las necesidades del obrero o empleado rural, eran más pronunciadas y los recursos más reducidos.

Modificaciones sucesivas

A partir de la ley de 1954 que extendía el régimen de AF al medio rural y en base a lo dispuesto en la ley N° 11.618; las modificaciones que se operaron a posteriori, no determinaron cambios fundamentales en las disposiciones vigentes, sino que fueron elevando los topes, ya sea del sueldo del atributario con derecho al beneficio o el monto de la AF por beneficiario. Se verán las mismas en forma sumaria.

Ley N° 12.543 de 16 de octubre de 1958 – Adecuación de tasas, topes y monto de asignaciones

Esta ley sustituía disposiciones referentes al tope autorizado para percibir asignaciones, aumentaba el monto del beneficio y el aporte patronal y modificaba normas y porcentajes del régimen de administración y distribución de fondos.

Cabe anotar que el tope a que se llegaba con esta ley (\$ 750,00) correspondía a la familia tipo de un matrimonio con dos hijos. A partir del tercer hijo se aumentaba en \$ 50,00 por cada beneficiario. Se exigía en caso de trabajar ambos cónyuges o concubinos o de doble empleo de alguno de ellos, la suma de los ingresos, a los efectos del cómputo del sueldo tope.

El artículo 2° extendía las modificaciones al régimen, para el trabajador rural.

El artículo 3° aumentaba el monto unitario de la AF a \$15,00 por beneficiario en núcleos familiares hasta con dos beneficiarios. Hasta cuatro beneficiarios tenían derecho a \$20,00 por beneficiario y \$25,00 para más de cuatro beneficiarios.

El artículo 4° establecía que aunque la relación laboral cesara (con excepción del abandono voluntario), correspondía mantener el servicio de la AF. El Consejo Central con cargo al Fondo Nacional de Compensación, debía prestar este servicio durante el término de seis meses.

El artículo 8° fijaba un aumento de la contribución patronal en un 1 %.

Ley N° 12.572 de 23 de octubre de 1958 – Salario por maternidad

Esta ley instituía un régimen de salarios de maternidad, estando su prestación y administración a cargo del Consejo Central de Asignaciones Familiares.

El artículo 2° establecía el derecho de percepción de esta prestación a *“toda mujer asalariada que vaya a dar a luz”*.

El artículo 3° fijaba la licencia por maternidad en seis semanas antes del

parto y seis semanas después del mismo, pudiendo extenderse según las eventualidades de cada caso (artículos 4°, 5° y 6°).

El artículo 7° establecía que la madre “*percibirá el equivalente en efectivo a su sueldo o salario*”. En caso de prolongación de la licencia por enfermedad, “*percibirá el 65 % de su sueldo o salario*”.

Comentarios a estas dos leyes

Si bien estas leyes integraban elementos nuevos de importancia (la adecuación de los topes y del monto de las asignaciones y la introducción del salario de maternidad), lo breve de sus disposiciones no lograban mejorar el régimen vigente. Por lo tanto se mantenían las críticas ya formuladas a leyes anteriores, en cuanto a la falta de unidad y centralización del régimen, así como falta de mayor profundización en el contenido social que ya regía en el extranjero y especialmente en el modelo francés, el cual fuera la fuente de inspiración de nuestro régimen.

Es decir que se mantenía la ley del 20 de octubre de 1950 como base de sustento, con los retoques de las leyes posteriores, ampliando el ámbito de acción e incluyendo a trabajadores que deberían haber estado incluidos desde un principio en el régimen.

Por otra parte el aumento de topes y asignaciones, no fueron suficientes para atender las necesidades de la familia trabajadora.

Ley N° 12.590 de 23 de diciembre de 1958 - Licencia anual remunerada

Esta ley se aplicaba al régimen de AF vigente en el período estudiado y tenía como virtud principal, modificar y ampliar el régimen de vacaciones remuneradas para trabajadores del sector privado. Se destaca como disposición interesante el artículo 26° que preveía que el Poder Ejecutivo establecería una Comisión Honoraria de Turismo Social para el trabajador y su familia.

Decreto de 3 de febrero de 1959 – Pago de Licencia anual (industria de la Construcción)

Por el mismo se establecía que la Caja de Compensación N° 17 de la Construcción, tendría a su cargo el servicio de administración y pago de licencias de los trabajadores jornaleros y destajistas comprendidos en los gremios de la industria de la construcción de Montevideo.

Ley N° 12.761 de 23 de agosto de 1960 - Extensión del régimen de AF a Jubilados y Pensionistas

Esta ley de carácter amplio con respecto al régimen de AF, extiende el mismo a favor de los hijos menores a cargo de los jubilados y pensionistas de la Caja Rural y de la Caja Industria y Comercio.

Ley 12.802 de 30 de noviembre de 1960 – Financiación Salario por maternidad (adecuación)

Esta ley modificaba la financiación del salario de maternidad instituido por la Ley N° 12.572 de 23 de octubre de 1958.

Se intentaba solucionar el difícil problema laboral de la licencia de las trabajadoras madres, la cual estaba a cargo exclusivamente de los empleadores; de esta manera estos quedaban en la disyuntiva de restringir la ocupación de trabajadoras casadas o pagar cargas sociales de las que estaban eximidos por convenios internacionales y leyes en vigencia.

El artículo 131° disponía que el aporte patronal jubilatorio sobre los sueldos o salarios que percibieran las beneficiarias de la Ley 12.572 (trabajadora madre), sería de cargo del Consejo Central de Asignaciones Familiares.

El artículo 132° modificaba el artículo 8° de la Ley N° 12.572. Por el mismo, se aumentaba en 0,555 % (quinientos cincuenta y cinco milésimos por ciento), la contribución patronal sobre las remuneraciones previstas en el artículo 14° de la Ley N° 11.618 de 20 de octubre de 1950.

Ley N° 12.804 de 30 de noviembre de 1960 – Infracciones fiscales

Es una ley presupuestal que en su artículo 375° hacía referencia al régimen de AF. El mismo se refiere a infracciones fiscales (mora, contravención, defraudación y omisión de pago).

Ley N° 13.559 de 22 de octubre de 1966 – Primas por Hogar Constituido, Matrimonio, Nacimiento y otros beneficios

Esta ley introducía nuevas normas, ampliando el régimen de seguridad social vigente en el período estudiado.

Hasta ese momento estaba vigente la ley 11.618 de 1950 que establecía en su artículo 16° la forma en que las Cajas de Compensación calculaban la suma para cubrir las asignaciones a servir. El procedimiento consistía en multiplicar el número de beneficiarios por el mínimo de \$ 7,00. El resultado o remanente podía significar un déficit o excedente para cada Caja. En caso de que fuera excedente, las Cajas de Compensación debían poner a disposición del Consejo Central de Asignaciones Familiares el 70 % de los sobrantes producidos por la recaudación, para integrar el Fondo Nacional de Compensación, mientras que el 30 % restante y demás recursos no obligatorios de las Cajas, podían ser destinados a aumentar las asignaciones en general, a constituir primas de natalidad o subsidios por fallecimiento (y otros beneficios de carácter familiar), a organizar socorros familiares extraordinarios y a la creación y mantenimiento de colonias de vacaciones. Luego de transcurridos cinco años de la promulgación de esta ley de 1950, los excedentes que correspondían al 30 % mencionado como suma total del período 1/10/54 a 30/9/55, ascendían a \$ 4:443.132,77. En los siguientes

cuadros se observa como se distribuían estos excedentes por tipo de servicio y por Caja.

En el cuadro 5 los distintos tipos de servicios se presentan por orden de importancia, en monto total y en porcentaje.

Cuadro 5
Distribución de la extensión social de los servicios con cargo al 30 % de los excedentes por tipo de servicio - período 1/10/54 a 30/9/55
 (en pesos corrientes y porcentajes)

Tipo de Servicio	Monto	%
Asignaciones complementarias y extraordinarias	1.710.325,86	38,49
Servicio Médico y Social	1.579.073,75	35,54
Primas por Nacimiento	453.310,00	10,20
Premios en Efectivo	327.266,14	7,37
Premios en Especie	321.742,03	7,24
Subsidios por Fallecimiento	51.414,99	1,16
	4.443.132,77	100,00

Fuente: Memoria Consejo Central de Asignaciones Familiares – 1954-55, estadística presentada por Cardozo y Foladori.

De la lectura del cuadro 6 se desprende que sólo cuatro Cajas (Nº 19, 16, 35 y 31) otorgaban beneficios de cierta entidad, representando sus excedentes el 52,25 % mientras que las restantes once cajas reunían el 48,75 %.

Cuadro 6
Distribución de la extensión social de los servicios con cargo al 30 % de los excedentes, por Caja - período 1/10/54 a 30/9/55
 (en pesos corrientes y porcentajes)

Nº de Caja	Monto	%
19	\$ 681.122,15	15,33
16	" 537.787,66	12,10
35	" 534.506,59	12,03
31	" 523.856,63	11,79
23	" 415.198,28	9,34
34	" 383.178,24	8,62
18	" 345.946,34	7,79
38	" 240.624,50	5,42
32	" 220.735,71	4,97
17	" 198.314,16	4,46
33	" 142.030,27	3,20
28	" 124.941,04	2,81
36	" 58.532,50	1,32
29	" 36.108,71	0,81
39	" 250,00	0,01
	\$ 4.443.132,77	100,00

Fuente: Memoria Consejo Central de Asignaciones Familiares - 1954-55, estadística presentada por Cardozo y Foladori.

En el cuadro 7 se presentan las cifras alcanzadas por la extensión social de los servicios en el último año previo a la ley N° 11.559, (período 1° de octubre de 1965 a setiembre de 1966).

Cuadro 7

Distribución de la extensión social de los servicios con cargo al 30 % de los excedentes por tipo de servicio - período 1/10/65 a 30/9/66

(en pesos corrientes y porcentajes)

Tipo de Servicio	Monto	%
Servicio Médico y Social	\$ 94.411.462,61	60,30
Asignaciones complementarias y extraordinarias	" 35.628.313,33	22,77
Premios en especie	" 12.593.106,03	8,05
Premios en efectivo	" 11.654.622,98	7,45
Primas por nacimiento	" 1.784.380,00	1,14
Subsidios por Fallecimiento	" 427.116,92	0,26
	\$156.499.001,87	100,00

Fuente: Memoria Consejo Central de Asignaciones Familiares – 1954-55, estadística presentada por Cardozo y Foladori.

Se observa la mayor importancia del servicio Médico y Social (60,33%). Las asignaciones complementarias y extraordinarias representaban el 22,77% y sumadas al servicio Médico y Social significaban un total de 83,10 %.

Concomitantemente las ayudas en efectivo o en especie, las primas de nacimiento y los subsidios por fallecimiento, apenas representaban un 11,90 % del total.

Se tendía a una generalización en la prestación de los servicios. En agosto de 1965 (antes de la promulgación de la ley), se había instituido por convenio, el Beneficio de Hogar Constituido para ciertos sectores de trabajadores.

La ley 13.559 implantaba con carácter general la Prima por Hogar Constituido para toda la actividad privada. Este beneficio (de \$ 300,00), alcanzaba a todos los trabajadores de la actividad privada que prestaran servicios remunerados para terceros, cualquiera fuera la forma de retribución y que tuvieran hogar constituido o que probaren tener a su cargo padres, hijos u otros menores, incapaces o ascendientes. El alcance de esta ley era más general que la Prima establecida por convenio.

Se instituían además con carácter general y con base legal, la Prima por Matrimonio (\$ 1.000,00) y la Prima por Nacimiento (\$ 1.000,00), con las mismas condicionantes que para el otorgamiento del Hogar Constituido.

Además se creaban otros beneficios como los relativos al mejoramiento de la Asignación Familiar y la creación de becas de estudio.

El mejoramiento de la AF consistía en el aumento del 50% de la misma, cuando los beneficiarios iniciaran o continuaran estudios primarios y en un aumento del 100% cuando iniciaran o continuaran estudios secundarios, preparatorios o aprendizajes de oficios, extendiendo en tales casos hasta los 18 años el derecho a percibir dicho beneficio.

A través de estas disposiciones se puede percibir la intención de fomentar la educación de los beneficiarios y el estímulo a seguir una carrera profesional o

el aprendizaje de un oficio; especialmente por la disposición del artículo 9° por el cual se otorgaba dos mil becas de estudios preparatorios, universitarios o técnicos, en institutos de enseñanza del Estado a razón de \$ 2.500,00 mensuales cada una, a favor de hijos de contributivos del régimen.

El artículo 12° establecía los recursos para la financiación de estos beneficios. Eran los siguientes:

- Aumento del 2% de la contribución patronal sobre las remuneraciones.
- Fijación de un 0,5% de contribución sobre las remuneraciones a cargo de los trabajadores.
- Un 1% suplementario al aumento operado en el futuro, a través de los Consejos de Salarios o aplicación de Convenios Colectivos o por otro medio, a cargo del patrono.
- Aumento del 2% en las tasas del impuesto de timbres.
- Aumento de las tasas del impuesto al patrimonio a partir del 1° de enero de 1967.

Cabe destacar el hecho de que por primera vez se instituía el aporte obrero. También se instituyó una contribución patronal suplementaria pero ésta rigió poco tiempo, siendo derogada por la ley de 13 de febrero de 1967.

Además el artículo 8° extendía estos beneficios a los trabajadores rurales y fijaba recursos especiales.

Comentarios de las disposiciones

Se destaca que por esta ley se ampliaban los beneficios del régimen, aunque muchos ya se venían sirviendo por ciertas Cajas de Compensación en base al 30% de los excedentes. De todas maneras esta ley respaldaba en forma generalizada el otorgamiento de la Prima de Hogar Constituido, la Prima por Matrimonio y la Prima por Nacimiento.

En cuanto a las mejores operadas en la AF unitaria, esta ley tendía a una unificación del régimen haciendo primar el Consejo Central de Asignaciones Familiares como órgano coordinador y administrador de todos estos beneficios y tratando de poner en pie de igualdad a todos los contributivos del régimen.

No obstante, el régimen aún adolecía de falta de unidad con cierta desconexión entre el Consejo Central y las respectivas Cajas de Compensación, a pesar de que los modelos extranjeros sí habían evolucionado.

Los montos de las compensaciones no estaban a tono con el costo de la vida. Existía una desproporción entre el aumento de las necesidades del contributivo para la subsistencia de sus hijos y los beneficios otorgados por el régimen.

Los recursos previstos como aportes resultaban insuficientes. Cada vez era más notoria la falta de recursos de las Cajas de Compensación, lo que obligaba a una contribución mayor del Consejo Central a través del Fondo Nacional de Compensación. Esta tendencia como vimos se verificó en un principio en relación a las Cajas de Montevideo e Interior, pero luego se fue generalizando a casi todas las Cajas de la capital. Por lo cual se tendió a que el Consejo Central administrara los recursos para el otorgamiento de los nuevos beneficios implantados.

Otras leyes que amplían la cobertura

Se destacan dos leyes que extienden la cobertura de este programa. La ley N° 13.641 que alcanzaba a los "Vendedores de Diarios" y la ley N° 13.705 de 1968, que alcanzaba a los patronos rurales con ingresos no superiores al salario rural mínimo y que trabajaran directamente sus predios, unificando además los aportes de Jubilaciones y Asignaciones Familiares.

Ley 13.586 de 13 de febrero de 1967 – Financiación Mixta

La situación deficitaria de las Cajas, determinó a poco de promulgada la Ley 13.559, la necesidad de incrementar los recursos para financiar debidamente el régimen.

La ley 13.586 desligaba aún más al régimen de Asignaciones Familiares de las relaciones de trabajo del atributario.

- Afectaba el 50% del Impuesto al Patrimonio a los beneficios de la ley 13.559 ya citada.
- Afectaba un 14% del Tributo de Timbres.
- Se unificaban los aportes patronales de AF y Servicios conexos en un 8 ½ % (para Industria y Comercio) y en 11% (para los empresarios rurales).
- Estas tasas se aplicarían a las remuneraciones de los trabajadores de la actividad privada.

Se destaca el hecho que de una financiación exclusiva a cargo de los patronos se había pasado a partir de 1967, a una financiación mixta integrada por la trilogía, aportación patronal, aportación obrera y aportación del Estado (a través del 50% sobre el producido de impuesto al patrimonio y el 14% del producido de timbres). De todas formas esta modalidad de aportes no duraría mucho dada las circunstancias ocasionadas debido al atraso del Estado en verter los impuestos señalados.

A pesar del aumento de los recursos se producía un desequilibrio entre las recaudaciones y el monto de los beneficios a prestarse. El Consejo Central de Asignaciones Familiares se encontraba con falta de recursos para financiar los beneficios a otorgar según las leyes dictadas.

Algunas de las causas de esta situación planteada eran:

- El Estado no vertía en forma continua y normal el producido de los impuestos, al Consejo Central.
- A pesar de haber centralizado el pago de las asignaciones, fijando fechas precisas para el mismo, las recaudaciones eran insuficientes. Esto se debía a:
 - Falta de pago por parte de las empresas de los aportes correspondientes con las consiguientes deudas de pago, incremento de expedientes para el cobro judicial y demora en los procedimientos para este cobro.
 - Falta de circulante en el país e inflación que determinaba que las empresas destinaran sus fondos en forma prioritaria, para la adquisición de mercaderías y pago de sueldos, alquileres, aportes jubilatorios, etc.

Se buscaron varias fórmulas que permitieran cobrar las sumas adeudadas por concepto de aportes. De todas formas, la necesidad del Estado de enfrentar la inflación, derivó en la resolución del Poder Ejecutivo de fecha 28 de junio de 1968 (Decreto N° 420) por la cual se creó la Comisión de Productividad, Precios e Ingresos.

Resolución N° 57 de COPRIN del 28 de noviembre de 1969 – Salario familiar y adecuación de los montos de beneficios

A partir del año 1968 quedaron prácticamente anulados los Consejos de Salarios creados por Ley 10.449 de 1943 y se creó COPRIN (Comisión de Productividad, Precios e Ingresos).

Entre los cometidos de esta comisión estaba la fijación de los precios de los distintos artículos y de los salarios, tratando de adecuarlos a la nueva política de congelación para enfrentar así la inflación. Con esta finalidad se dictaron varios decretos y resoluciones, entre ellos la Resolución N° 57. Ésta es de especial importancia para el régimen ya que aumenta los salarios teniendo en cuenta las cargas de familia y se encarga al Consejo Central de Asignaciones Familiares, el pago del salario familiar. Su política de “incidencias” permite duplicar el Hogar Constituido y las Asignaciones Familiares.

A este respecto, las disposiciones indicaban:

- a) *“Que es propósito de la Comisión, incrementar de modo efectivo los salarios con la menor incidencia posible en el nivel de precios”,*
- b) *“Que con ese fin se establece un incremento general y básico y otro dirigido a atender las mayores erogaciones que significan las cargas de familia, por lo cual se conjuga la política de estabilización desarrollada por el Poder Ejecutivo, con el interés del trabajador, en cuanto a través de la redistribución propuesta del fondo del salario familiar que se crea, se incrementa de modo notorio los salarios de*

los que perciben menos y que a la vez, tienen mayores carga de familia”.

El aumento se concretó en 8 % con carácter general y básico y se agregaba un 6 % (complementario) destinado al pago del salario familiar. Este último porcentaje debía ser retenido y vertido por las empresas en el Consejo Central de Asignaciones Familiares y con el producido de la recaudación se constituiría el Fondo de Salario Familiar.

Las asignaciones familiares y el hogar constituido se duplicaron entonces a partir del 1° de diciembre de 1969 según el siguiente detalle:

- Hogar Constituido pasó de \$ 1.000,00 a \$ 2.000,00 mensuales
- La Asignación Familiar se modificó de la siguiente forma:
- Pre-escolares, de \$ 500,00 a \$ 1.000,00 mensuales
- Escolares, de \$ 750,00 a \$ 1.500,00 mensuales
- Liceales, de \$ 1.000,00 a \$ 2.000,00

Ley N° 14.617 del 20 de diciembre de 1976 – Eliminación del tope para generar derecho

Esta ley eliminó el tope de sueldos que había hasta la fecha para recibir el beneficio de las AF. Es así que quedaba liberado el tope a partir del 1° de enero de 1977, recibiendo el beneficio todos los niños a cargo de atributarios con relación de trabajo.

En el siguiente cuadro se presentan los atributarios y beneficiarios de AF en donde se puede observar el impacto de esta ley.

Cuadro 8 Número de beneficiarios y atributarios de AF a diciembre de cada año – 1975-1978

	Dic. 1975		Dic. 1976		Dic. 1977		Dic. 1978	
	Atrib.	Benef.	Atrib.	Benef.	Atrib.	Benef.	Atrib.	Benef.
Mdeo.	136.919	145.231	135.074	159.050	135.757	182.758	138.939	193.094
Interior	108.915	193.187	110.092	205.314	113.954	219.388	123.587	243.941
Total	245.834	338.418	245.166	264.364	249.711	402.146	262.526	437.035

Fuente: elaboración propia en base a boletines estadísticos y memoria anual de AF del Consejo Central de Asignaciones Familiares.

Consideraciones finales

A modo de síntesis de lo desarrollado, se presenta una breve descripción de los servicios que prestaba el instituto en el período estudiado. Esta enumeración constituye un extracto del Boletín Estadístico de AF de marzo de 1979 y se presenta entre comillas.

“Asignaciones Familiares - Es un sistema previsional paraestatal, para los trabajadores de la actividad privada (tributarios), creado el 12 de noviembre de 1943, que atiende al riesgo en el aumento de la carga económica de la familia, cuando ésta se produce, es decir durante el embarazo, en el nacimiento, en la asistencia preventiva infantil, en la educación y en la recreación.

Los beneficios que el sistema ofrece son de dos tipos: 1) obligatorios y 2) facultativos.

1. Prestaciones obligatorias

Son aquellas establecidas por leyes, decretos o resoluciones promulgadas por el Poder Ejecutivo.

- 1.1) *La Asignación Familiar. Instituída por Ley 10.449. Constituye por su conformación y su destino un auténtico servicio indemnizatorio. Los montos unitarios servidos responden al siguiente detalle:
Prenatales y pre-escolares..N\$ 20,00
Escolares.....N\$ 30,00
Liceales.....N\$ 30,00*
- 1.2) *La Asignación Familiar del Menor con Retardo Mental. Instituída por Ley 13.711. Consagra un régimen de protección al menor con retardo mental en el orden sanitario y en el de las prestaciones del Sistema. La suma que sirve es del orden del doble que la anterior.*
- 1.3) *La Compensación por Hogar Constituído. Instituída por Ley 13.559. Para todos los trabajadores de la actividad privada que tengan hogar constituído. El monto que se sirve (N\$ 1,00) no tiene significación económica.*
- 1.4) *Salario Familiar. Instituído por Resolución N° 57 de COPRIN. Constituye un incremento para los trabajadores de la actividad privada comprendidos en las condiciones generales para la percepción de la prima de Hogar Constituído o Asignación Familiar. Dicho incremento se concreta en la duplicación del monto de los beneficios servidos.*
- 1.5) *Los Salarios de Maternidad. Se instituyeron por Ley 12.572. Beneficia a toda mujer asalariada que vaya a dar a luz.*
- 1.6) *La Prima por Nacimiento. Se instituye por ley 13.559 y por decreto N° 572/74 del Poder Ejecutivo se aumenta el monto a servir. Se establece un aumento a N\$100,00 por nacimiento del tercer hijo legítimo y N\$100,00 más por cada uno de los hijos legítimos siguientes.*
- 1.7) *La Licencia, el Aguinaldo y el Salario Vacacional. La Ley 14.411 establece que será de cargo de las AF, los beneficios establecidos por leyes y decretos sobre licencia anual, sueldo anual*

complementario y sumas para el mejor goce de la licencia, para el caso de los trabajadores directamente afectados directamente en la industria de la construcción.

- 1.8)** *Las Becas de Estudio. Se instituyeron por Ley 13.559 dos mil becas, universitarios o técnicos, e institutos de enseñanza del Estado. El monto es de N\$15.00 y N\$20,00 según el beneficiario resida en el departamento donde estudia o en otro.*
- 1.9)** *La Prima por Matrimonio. La Ley 13.559 instituyó una prima de N\$ 1,00 para todo trabajador de la actividad privada que contraiga matrimonio y luego se aumento a N\$ 2,00.*

2) Prestaciones Facultativas

Son aquellas establecidas por resoluciones administrativas de la Autoridad del Sistema.

- 2.1)** *El Servicio Materno Infantil. Este servicio de carácter médico-social, ampara a madres y niños, beneficiarios de AF. Comprende servicios policlínicos de higiene prenatal y de medicina preventiva infantil y de servicios sanatoriales para maternidad y recién nacidos.*
- 2.2)** *La Asignación Pre-Natal. Tiene por finalidad estimular la asistencia precoz de las futuras madres a los servicios preventivos. Fue instituída el 27/10/65 y su monto es de N\$ 20,00.*
- 2.3)** *La Colonia de Vacaciones. Se creó en 1967, ubicada próxima a la ciudad de San José en un predio de 140 há. aproximadamente. El programa de actividades que ella brinda a los hijos de atributarios del Sistema se divide en recreacional y educacional. Desde 1975 funciona como Centro Educativo durante el año lectivo.*
- 2.4)** *Los Socorros Extraordinarios. Se prestan cuando determinadas circunstancias alteran la economía familiar del trabajador”.*

El 23 de octubre de 1979 en virtud del Acto Institucional N°9 se crea la Dirección General de la Seguridad Social, como dependencia del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Su competencia sería administrar el sistema de seguridad social.

Esta Dirección General estaba compuesta por:

- a) Dirección de las Asignaciones Familiares;
- b) Dirección de los Seguros Sociales por Enfermedad;
- c) Dirección de los Seguros por Desempleo;
- d) Dirección de las Pasividades Civiles y Escolares;
- e) Dirección de las Pasividades de la Industria y el Comercio;
- f) Dirección de las Pasividades Rurales y del Servicio Doméstico;
- g) Centro de Procesamiento de Datos;
- h) Unidad de la Recaudación y Fiscalización.

Es decir que las AF pasan a formar parte del un sistema de Seguridad Social unificado. Un año después, el 25 de noviembre de 1980 se promulga la Ley N° 15.084 la cual modifica el régimen que veníamos estudiando, siendo esta ley y sus posteriores modificaciones, la que rige actualmente en el Uruguay.

Las prestaciones de AF servidas a los funcionarios del Estado no encuadran dentro de las directivas impartidas por el Consejo Central de Asignaciones Familiares y por las leyes impartidas que tutelan el Régimen propiamente dicho; no obstante representan otra modalidad de prestaciones de seguridad social. Por este motivo, la evolución histórica del Régimen de Asignaciones Familiares en organismos del Estado, será objeto de un estudio separado, pero comparativo con el que se ha realizado en este capítulo.

Referencias bibliográficas

Asignaciones Familiares, “Boletín Estadístico”, varios números.

Asignaciones Familiares, “Memoria Anual”, años 1975 y 1977.

Cardozo, R, y Walter Foladori, 1970, “Régimen de Asignaciones Familiares”, Montevideo, Imprenta Nacional.

Diario de Sesiones N° 79 de agosto 23 de 1950.

Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, “El proceso económico del Uruguay”, Fundación de Cultura Universitaria.

De Ferrari, Francisco, 1949, “El Régimen de las Asignaciones Familiares y su reforma”, en Revista de Derecho Laboral, Tomo III, N° 13, Abril 1949.

Santos, S., 2006, “Los orígenes de las Asignaciones Familiares” en Comentarios de Seguridad Social N° 11, Abril – Junio 2006.

ANEXO

CAJAS DE COMPENSACIÓN DE MONTEVIDEO - AÑO 1948

(en pesos corrientes)

Caja	Gremio Denominac.	Recaudación Anual	Asignaciones servidas	Pagado por Otros Benefic. (1) (Art.39)	Excedentes Acumul.	Atrib. 31/12/48	Benef. 31/12/48	Asig. Unit.
16	Comercio mayor	533.256,27	193.932,99	13.656,21	741.604,54	1.065	1.800	8,00
17	Construcción	811.079,93	711.795,37	---	---	7.858	15.951	5,00
18	Transportes	872.454,29	824.734,60	---	---	7.535	13.704	6,00
19	Comer. Minor.	691.327,95	479.465,66	188.058,80	253.525,41	3.184	5.315	6,00
23	Prof. Lib., etc.	350.433,89	233.199,52	26.127,50	251.981,61	1.326	2.285	6,00
28	Barracas	298.608,72	168.845,47	2.100,00	127.663,25	2.218	4.235	7,00
29	Gráficos	169.733,56	140.820,00	3.200,00	59.675,50	777	1.271	6,50
31	Metalúrgica	453.859,41	308.817,63	---	267.780,02	2.453	4.406	6,00
32	Maderas	350.580,82	212.310,00	51.375,24	59.097,04	1.740	2.960	6,00
33	Confección, etc.	137.207,54	67.987,88	28.071,97	56.187,16	612	1.025	6,00
34	Gastronómico	837.125,52	631.261,21	61.502,25	181.352,90	5.250	8.850	6,00
35	Textil	484.734,32	394.360,89	16.384,00	92.357,48	2.500	4.200	7,00
36	Trabajo a domicilio	156.365,37	68.160,64	---	75.910,05	1.941	3.238	6,00
---	Cinematográf.	53.731,21	38.507,41	1.510,00	10.463,02	330	555	---
		6.200.498,80	4.534.199,27	391.985,97	2.177.597,98	38.489	69.795	---

Fuente: Diario de Sesiones N°79 de la Cámara de Representantes, presentado por Cardozo y Foladori.

(1) Pagado por otros beneficios: Primas por nacimientos, Subsidios por fallecimientos de Atributarios y/o Beneficiarios, Asignación Extraordinaria, extensión de las Asignaciones, Servicio Social, Servicio Sanitario, etc. La Asignación unitaria indica asignación por un menor, luego progresiva según su número. (Caja 16, 19, 20 y 34).

CAJAS DE COMPENSACIÓN DEPARTAMENTALES - AÑO 1948

(en pesos corrientes)

Caja N°		Recaudación Anual	Asignac. Servidas	Asignac. Pendientes	Atribut. 31/12/48	Benefic. 31/12/48	Asignac. Unitaria
1	Paysandú (Ind. Y Com.)	114.073,42	125.245,89	---	1.502	2.750	5,50
2	Paysandú (Transporte)	31.064,18	27.902,45	723,13	634	1.368	2,50
3	Tacuarembó	51.451,55	45.201,74	5.625,00	803	2.502	2,50
4	Florida	31.443,19	19.958,00	10.337,00	408	998	2,50
5	Treinta y Tres	13.378,91	13.007,60	80,25	212	573	2,40
6	Artigas (1)	5.425,61	3.482,00	---	149	412	0,76
7	Salto	93.285,09	85.962,21	7.322,88	1.343	2.951	2,50
8	Maldonado (S.Carlos)	122.457,71	98.332,52	21.712,00	1.858	3.200	3,50
9	Flores	12.429,85	4.525,90	6.500,00	215	586	1,80
10	Soriano (Mercedes)	88.088,47	81.173,53	1.455,53	912	3.097	4,00
11	Rocha	17.049,95	---	16.345,00	405	944	1,50
12	San José	55.506,06	46.065,00	---	980	1.250	3,00
13	Lavalleja	44.326,37	31.074,88	11.926,00	623	1.336	2,50
14	Cerro Largo	33.492,20	---	30.143,00	385	1.136	2,40
15	Durazno	27.869,62	5.093,85	21.128,37	468	1.109	2,00
20	Rivera	37.288,61	28.400,69	8.000,00	859	3.139	3,00
24	Canelones	87.846,45	70.395,25	17.451,20	1.466	3.618	4,00
25	Colonia (Carmelo)	134.391,30	140.969,63	---	1.815	4.415	4,00
26	Colonia (Rosario)	43.777,25	26.160,50	13.628,25	870	2.113	4,00
27	Canelones (L. Piedras)	30.012,86	21.093,50	8.725,00	641	1.161	4,50
30	Colonia (N. Helvecia)	41.276,01	36.716,40	4.559,61	378	871	4,00
37	Río Negro (Frig.) (2)	89.034,05	105.396,18	---	873	1.877	5,70
		1.204.968,71	1.016.158,18	185.662,22	17.799	41.406	---

Fuente: Diario de Sesiones N°79 de la Cámara de Representantes, presentado por Cardozo y Foladori.

(1) Se incluyen datos de 1947 por falta de información referente al año 1948.

(2) Se encuentra en formación la Caja N° 22 que no se incluye en la planilla.

**ALGUNOS COMENTARIOS SOBRE
POBLACIÓN OCUPADA**

Cra. Alicia Mariella Lazo
Asesoría Económica y Actuarial

ALGUNOS COMENTARIOS SOBRE POBLACIÓN OCUPADA

1. INTRODUCCIÓN

Se analizarán en el presente trabajo los principales resultados en relación a la población ocupada, obtenidos por el Instituto Nacional de Estadística (INE) a través de la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada. Los datos a analizar corresponden al primer trimestre del año 2006.

El análisis en primer instancia se centrará en la población por área geográfica y sexo considerando su condición de actividad. Posteriormente, considerando dentro de la condición de actividad a la población ocupada se analizará la distribución de ésta considerando distintas variables a tal efecto: zona geográfica, lugar de realización de trabajo, sexo, edad y categoría ocupacional.

2. ANALISIS DE ALGUNOS DE LOS RESULTADOS

2.1 Análisis de la población por área geográfica, sexo y condición de actividad

En el Cuadro 1 visualizamos los datos correspondientes a la estimación de la población por área geográfica, Montevideo e Interior (y dentro del Interior: Localidades de 5.000 o más habitantes, Localidades pequeñas y zonas rurales) según condición de actividad: activos, inactivos y menores de 14 años del periodo enero – marzo de 2006.

Cuadro 1 Estimación de la población por área geográfica según condición de actividad
(Miles de personas)

Primer Trimestre 2006

CONDICION DE ACTIVIDAD	Montevideo	Interior		Total del País
		Localidades 5.000 o más hab. (1)	Loc. Pequeñas y Zonas Rurales	
TOTAL	1,345	1,523	443	3,311
ACTIVOS	668	693	213	1,574
Ocupado	586	596	195	1,377
Desocupados	82	97	18	197
INACTIVOS	418	459	127	1,004
MENORES DE 14 AÑOS	259	371	103	733

FUENTE: INE

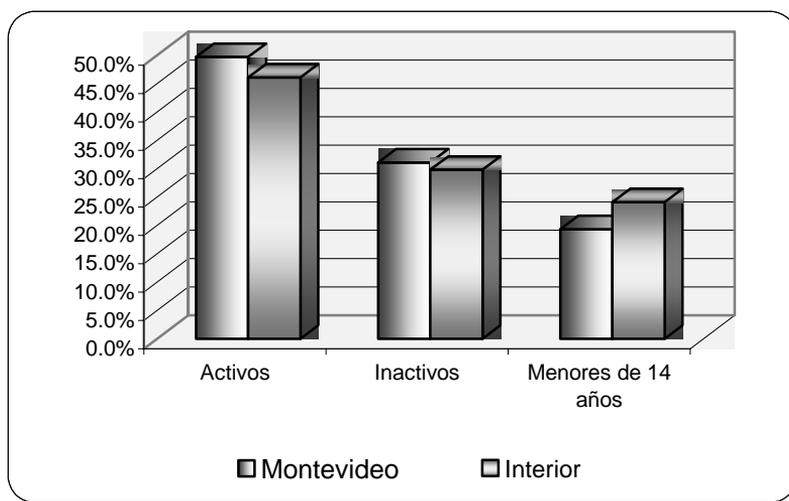
NOTA: Proyecciones de población a partir de los datos relevados por el Censo Fase I relevado en 2004.

(1): Localidades de 5.000 o más habitantes según Censo Fase I relevado en 2004.

Montevideo cuenta con una población estimada de 1.345.000 personas, totalizando casi el 41% de la población del país. Al tomar en cuenta la condición de actividad, los activos o Población Económicamente Activa (P.E.A.), o sea aquella población compuesta por personas de 14 o más años que trabajan o estarían dispuestas a trabajar, constituye casi el 50% del total de habitantes de Montevideo. La P.E.A se compone de 586.000 personas ocupadas (87.7%), y de un 12.3% de desocupados, aproximadamente 82.000 personas. La población económicamente inactiva o inactivos, definida como aquellas personas de 14 o más años que no trabajan y que tampoco buscan empleo, incluyéndose en esta categoría a las personas que se ocupan de las tareas del hogar, a estudiantes y personas que perciben ingresos sin desarrollar actividades económicas, constituyen el 31.1% de la población estimada de Montevideo. Por último la población estimada de menores de 14 años, 259.000 personas constituyen el 19.3%.

El interior del país constituye el 59.4% del total de la población estimada casi 1.970.000 personas, se compone por localidades de 5.000 o más habitantes que según el Censo Fase I relevado en el año 2004 cuenta con un poco más de 1.520.000 personas, lo que representa el 77.5% en relación al total del interior; y por localidades pequeñas y zonas rurales, 443.000 personas (22.5%). Al considerar la condición de actividad, en localidades de 5.000 o más habitantes la población económicamente activa constituye el 45.5% del total de habitantes de dichas localidades (693.000 personas), los inactivos el 30.1%, 459 mil personas y los menores de 14 años el 24.4%. La población en localidades pequeñas y zonas rurales, registra un 48.1% de activos, casi un 29% de inactivos y un 23.3% de menores de 14 años. La P.E.A. del total del interior se integra por 791 mil ocupados, 57.4% del total de ocupados del país y por 115 mil desocupados (58.1%).

A continuación en el Gráfico 1 visualizamos la distribución de la población estimada según estos pertenezcan a la población económicamente activa, inactiva o sean menores de 14 años según zona geográfica.



Si consideramos como variables de análisis el sexo y la condición de actividad, el sexo masculino registra el porcentaje más alto de activos, 56.1%, en cambio las mujeres inactivas superan en un 93% al número de hombres inactivos llegando a totalizar casi un 66%.

En el Cuadro 2 se visualiza la distribución por sexo y condición de actividad de la población del país.

**Cuadro 2 Distribución de la población estimada por sexo y condición de actividad
(En porcentaje)**

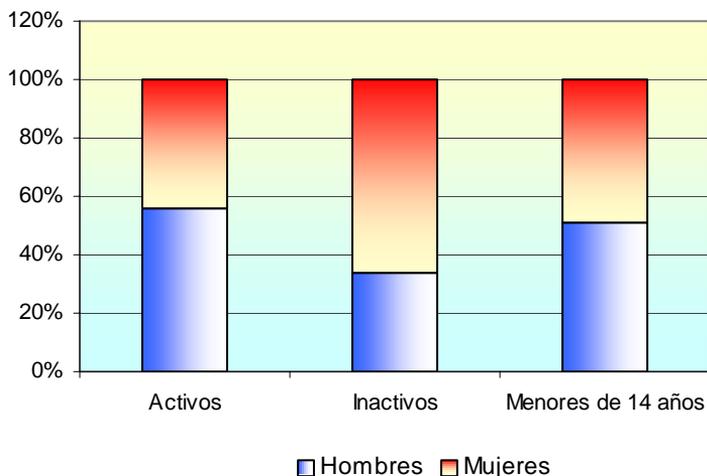
Condición de Actividad	Hombres	Mujeres	Total
Activos	56.1%	43.9%	100.0%
Ocupados	58.0%	42.0%	100.0%
Desocupados	42.9%	57.1%	100.0%
Inactivos	34.1%	65.9%	100.0%
Menores de 14 años	51.1%	48.9%	100.0%

FUENTE: INE

NOTA: Proyecciones de población a partir de los datos relevados por el Censo Fase I relevado en 2004.

Si desagregamos la población económicamente activa en ocupados y desocupados, los hombres totalizan el 58% de la población ocupada, las mujeres en cambio representan un porcentaje menor, 42%. En sentido opuesto la población desocupada masculina es aproximadamente un 43% del total mientras que las mujeres superan en casi un 33% al número de hombres desocupados.

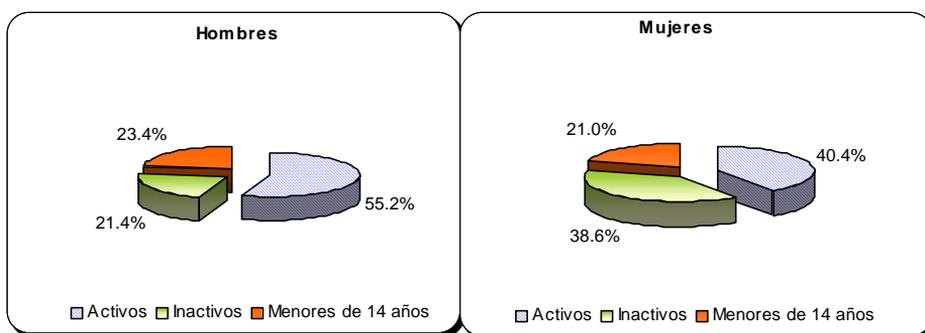
En el gráfico 2 se observa la distribución por sexo y condición de actividad para el primer trimestre del año 2006.



Al analizar la composición por sexo, el sexo masculino totaliza el 48.3% (1.601.000 hombres) y el sexo femenino el 51.7% (1.713.000 mujeres) del total de la población.

Si además tomamos en cuenta la condición de actividad para el análisis, del total de hombres, el 55.2% son activos, el 21.4% son inactivos y el 23.4% son menores de 14 años. En cambio las mujeres activas ascienden al 40.4%, las inactivas totalizan casi el 39% y las menores de 14 años el 21%.

Seguidamente se muestra gráficamente la composición por sexo y condición de actividad.



2.2 Población ocupada por área geográfica y lugar de realización del trabajo

Se analizarán a continuación la distribución de la población ocupada considerando como variables de análisis la zona geográfica y el lugar de

realización del trabajo: establecimiento fijo, a domicilio, en vivienda, puesto fijo o lugar fijo en la calle, puesto móvil en la calle, desplazándose en la calle, en la vía pública o en predio agrícola o marítimo. Se incluyen dentro de la población ocupada a todas aquellas personas de 14 o más años que trabajaron en el periodo en el que se realizó la encuesta o que no trabajaron por distintos motivos (enfermedad o accidente, licencias, conflictos laborales, interrupción del trabajo por mal tiempo, falta de materiales y/o materias primas, interrupciones por averías en maquinarias, etc.); también se incluyen a los trabajadores familiares no remunerados. La población ocupada totaliza el 41.6% del total de la población estimada, Montevideo registra el 42.6% de personas ocupadas, superado por el interior que totaliza el 57.4% del total de habitantes ocupados.

A través del cuadro 3 se visualizará y analizará la distribución de la población ocupada tomando en cuenta como segunda variable el lugar de realización del trabajo: establecimiento fijo, a domicilio, en su vivienda, puesto fijo o variable, desplazándose en la vía pública, en la vía pública y en predios agrícolas o marítimos.

Concluimos al analizar la composición del total del país, que el mayor porcentaje de la población ocupada realiza su actividad laboral en un establecimiento fijo, 60%, el 13.4% lo realiza a domicilio, casi un 7.0% en su vivienda, en predios agrícolas o marítimos un 8.7%, registrándose los menores porcentajes para aquellos que realizan su trabajo desplazándose en la calle, en la vía pública, en puestos fijos o móviles en la calle, 4.1%, 3.3%, 2.2% y 1.9% respectivamente.

Cuadro 3 Población según zona geográfica y lugar de realización del trabajo
(En miles de personas)

Periodo: Enero - Marzo de 2006

	Montevideo	Interior del País		Total
		Int.Urbano (5000 y más hab.)	Loc.Pequeñas y zonas rurales	
Establecimiento fijo	406	346	70	825
A domicilio	64	101	19	185
En su vivienda	33	42	14	90
Puesto fijo o lugar fijo en la calle	18	10	2	30
Puesto móvil en la calle	12	12	3	26
Desplazándose en la calle	26	26	3	56
Vía pública	19	22	4	45
Predio agrícola o marítimo	8	37	81	120
Total	586	596	195	1,377

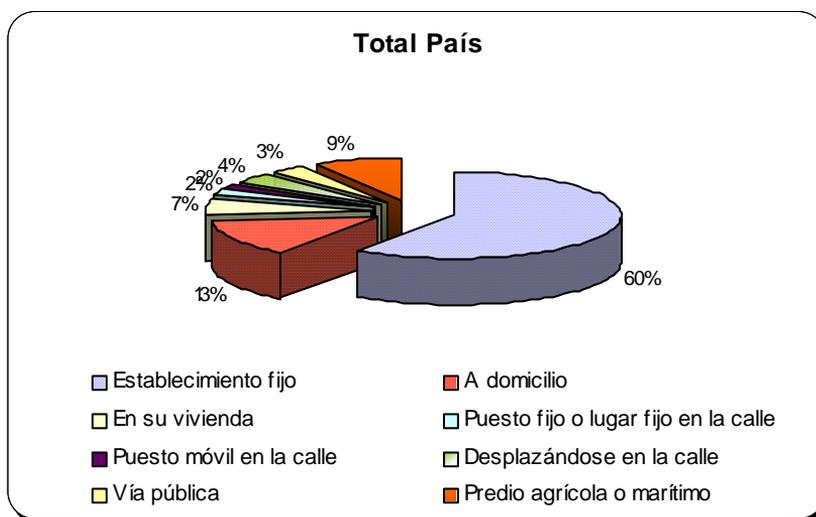
FUENTE: INE

NOTA: Proyecciones de población a partir de los datos relevados por el Censo Fase I relevado en 2004.

Considerando el lugar utilizado para realizar la actividad laboral, se observa que el interior del país y Montevideo presentan una distribución disímil: mientras que en Montevideo el porcentaje más alto lo registran aquellas personas que realizan su actividad en un establecimiento fijo, 69.3%, el interior en su conjunto registra apenas un poco más del 50% (interior urbano 58.1% y 36.0% en localidades pequeñas y zonas rurales).

En cambio predomina como lugar de trabajo en localidades pequeñas y zonas rurales los predios agrícolas, 41.4%. El interior urbano registra el porcentaje más alto para aquellas personas que realizan su actividad a domicilio casi un 17%, registrando Montevideo y las localidades rurales porcentajes similares, 10.9% y 9.8% respectivamente. Los que realizan actividades en la calle, en un puesto fijo o puesto variable, en la vía pública o desplazándose en la misma, tanto en Montevideo como en el Interior Urbano presentan similares proporciones.

En el gráfico 3 podemos observar como se distribuyen los habitantes en el país según donde éstos realicen sus actividades.



El 60% de la población ocupada realizan sus tareas laborales en un establecimiento fijo, el 12% en la vía pública, incluyendo en este concepto no solo a los que trabajan en la misma, sino también a los que realizan su labor en puestos fijos o móviles y a los que se desplazan en la vía pública.

2.3 Población ocupada por sexo y lugar de realización del trabajo

Al tomar en cuenta estas dos variables, surgen diferencias en el lugar de realización de las actividades laborales según éstas sean desempeñadas por hombres o mujeres.

En el siguiente cuadro analizaremos la distribución de la población ocupada por sexo y lugar de trabajo.

Cuadro 4 Distribución de la población por sexo y lugar de realización del trabajo

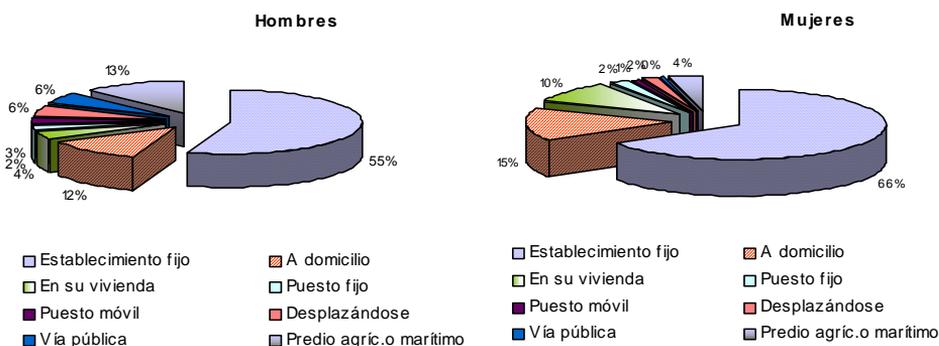
	Hombres	Mujeres
Establecimiento fijo	55.4%	65.7%
A domicilio	11.9%	15.3%
En su vivienda	3.9%	9.9%
Puesto fijo o lugar fijo en la calle	2.3%	2.2%
Puesto móvil en la calle	2.8%	0.7%
Desplazándose en la calle	5.6%	2.1%
Vía pública	5.6%	0.3%
Predio agrícola o marítimo	12.6%	3.8%
Total	100.0%	100.0%

FUENTE: INE

NOTA: Proyecciones de población a partir de los datos relevados por el Censo Fase I relevado en 2004.

Las mujeres realizan sus actividades laborales principalmente en establecimientos fijos (65.7%) y a domicilio (15.3%). En cambio, los hombres intervienen más en actividades en predios agrícolas y marítimos (12.6%) y en la vía pública (5.6%). En aquellas actividades a realizarse a domicilio o en su vivienda, las mujeres tienen una mayor participación, 15% y 10% respectivamente.

En el gráfico siguiente se observará la diferente distribución que presenta la población al considerar las variables: sexo y lugar de trabajo.



2.4 Población ocupada por edad y lugar de realización del trabajo

Consideramos para el análisis diferentes tramos de edad: un primer tramo quinquenal de 14 a 19 años y luego tramos cada diez años hasta los 65 años y el lugar de realización de trabajo.

Cuadro 5 Distribución de la población por grupo de edades y lugar de realización del trabajo

	14 a 19	20 a 29	30 a 39	40 a 49	50 a 59	60 a 64	Más de 65
Establecimiento fijo	49.4%	66.4%	63.0%	60.4%	58.1%	52.7%	40.5%
A domicilio	18.5%	11.4%	12.0%	14.3%	14.0%	13.5%	17.1%
En su vivienda	5.2%	3.9%	5.9%	5.8%	7.3%	9.9%	17.9%
Puesto fijo o lugar fijo en la calle	5.3%	4.0%	4.1%	3.8%	3.5%	5.5%	5.3%
Desplazándose en la calle	6.4%	4.1%	3.8%	3.8%	4.4%	4.2%	2.5%
Vía pública	1.9%	2.3%	3.6%	3.8%	3.8%	3.0%	3.1%
Predio agrícola o marítimo	13.2%	8.0%	7.6%	8.1%	8.9%	11.2%	13.6%
Total	100.0%	100.1%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

FUENTE: INE

NOTA: Proyecciones de población a partir de los datos relevados por el Censo Fase I relevado en 2004

En relación a los intervalos de edad, en la totalidad de los mismos se verifica un porcentaje alto de personas que realizan sus actividades en un establecimiento fijo, se destacan las edades comprendidas entre los 20 y 29 años, 66.4%, seguidas por las personas cuyas edades se encuentran en los intervalos de edad de 30 a 39 y 40 a 49 años, 63.0% y 60.4% respectivamente; registrando una menor participación las personas de 65 y más años, no alcanzando ésta el 41%.

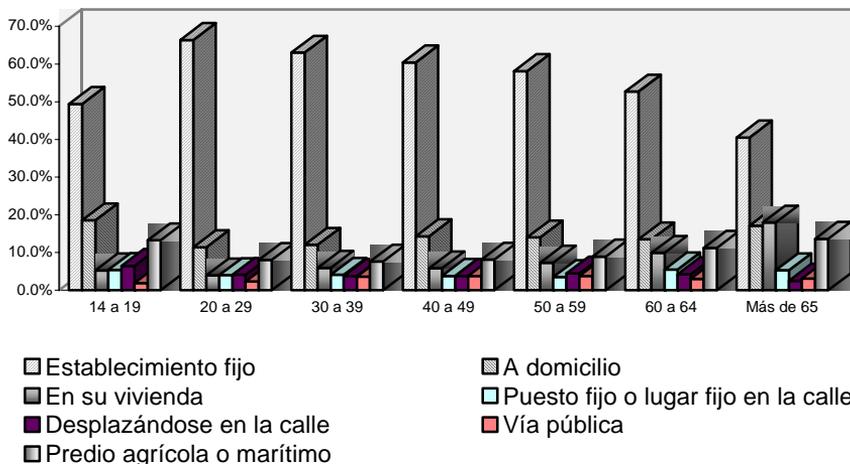
Los incluidos en el intervalo de edad de 60 a 64 años y los mayores de 65 años son los que mayoritariamente participan en actividades realizadas en su vivienda, 10% y 18% respectivamente. Presentan además, una participación similar a la de aquellos cuyas edades oscilan entre los 14 y 19 años realizando actividades laborales en puestos fijos en la calle, poco más del 5%.

En actividades cuya realización requiere un desplazamiento en la calle predominan las edades de 14 a 19 años, constituyendo esta topología un 6.4% del total.

Sin embargo para actividades realizadas en la vía pública son las edades superiores a los 40 años las que presentan una participación superior.

En predios agrícolas o marítimos predominan las edades que muy jóvenes, 14 a 19 años que totalizan el 13.2% y los mayores, de 60 a 64 años (11.2%) y más de 65 años casi un 14%.

En el gráfico siguiente visualizaremos, la distribución por edad y lugar de trabajo.



2.5 Población ocupada por categoría de la ocupación y lugar de realización del trabajo

En el cuadro 6 se analiza la población ocupada considerando como variables de estudio la categoría de ocupación y el lugar de realización del trabajo. Dentro de las categorías ocupacionales se consideran las siguientes: trabajador del sector público, del sector privado, el trabajador por cuenta propia con o sin local o inversión, los patrones y por último los miembros de cooperativas de producción, miembros del hogar no remunerado y programas públicos de empleo.

Cuadro 6 Distribución de la población por lugar de trabajo y según categoría de la ocupación

	Asalariado Privado	Asalariado Público	Cuenta Propia (1)	Patrón	Resto (2)
Establecimiento fijo	67.6%	87.3%	26.0%	58.0%	34.8%
A domicilio	13.1%	0.5%	26.4%	4.2%	1.9%
En su vivienda	1.1%	0.4%	22.1%	7.2%	15.5%
Puesto fijo o lugar fijo en la calle	0.9%	0.6%	6.0%	0.9%	8.7%
Puesto móvil en la calle	1.3%	4.3%	1.9%	1.0%	1.5%
Desplazándose en la calle	3.4%	3.1%	6.9%	2.1%	2.3%
Vía pública	3.9%	3.1%	2.1%	3.1%	2.4%
Predio agrícola o marítimo	8.8%	0.8%	8.6%	23.5%	32.9%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

FUENTE: INE

(1) Incluye cuentapropistas con o sin local o inversión

(2) Incluye: miembro de cooperativa de producción, miembro del hogar no remunerado y programas públicos de empleo

Los asalariados públicos y privados realizan sus actividades en establecimientos fijos, 87% y 68% respectivamente. En cambio los trabajadores por cuenta propia para realizar sus actividades laborales utilizan establecimientos fijos (26.0%), su vivienda (22.1%) o van a domicilio (26.4%).

El lugar principal de trabajo utilizado por los patrones al igual que los miembros de cooperativas de producción, de hogares no remunerados y de programas públicos de empleo, son los establecimientos fijos 58% y 35% y los predios rurales o marítimos, 23.5% y 32.9% respectivamente.

A continuación en el cuadro 7 se visualiza la cantidad de personas por categoría de ocupación y lugar donde desempeñan sus actividades laborales.

Cuadro 7 **Número de personas por categoría de ocupación y lugar de trabajo**
(En miles de personas)

Primer Trimestre 2006

	Asalariado Privado	Asalariado Público	Cuenta Propia (1)	Patrón	Resto (2)	Total
Establecimiento fijo	495	194	82	39	12	822
A domicilio	95	1	83	3	1	183
En su vivienda	8	1	70	5	5	88
Puesto fijo o lugar fijo en la calle	7	1	20	1	3	31
Puesto móvil en la calle	9	10	6	1	0	26
Desplazándose en la calle	25	7	22	1	1	57
Vía pública	29	7	7	2	1	46
Predio agrícola o marítimo	66	2	28	16	11	123
Total	735	223	318	68	33	1,377

FUENTE: INE

(1) Incluye cuentapropistas con o sin local o inversión

(2) Incluye: miembro de cooperativa de producción, miembro del hogar no remunerado y programas públicos de empleo

De un poco más de 820 mil personas que realizan su trabajo en establecimientos fijos, 495 mil son asalariados privados, 195 mil pertenecen al sector público, 82 mil trabajan por cuenta propia, casi 40 mil son patronos y 12 mil son miembros de cooperativas de producción, miembros de hogares no remunerados y programas públicos de empleo.

Los asalariados privados y los que trabajan por cuenta propia son los que mayoritariamente realizan sus tareas a domicilio, 95.000 y 83.000 personas respectivamente.

Los que trabajan por cuenta propia son los que registran una mayor actividad laboral en su vivienda (70.000 personas), en puestos fijos en la calle alrededor de 20 mil, desplazándose en la calle 22 mil y 28 mil personas trabajan en predios agrícolas o marítimos.

Los patronos registran una mayor actividad en establecimientos fijos y en predios agrícolas o marítimos, 39.000 y 16.000 personas respectivamente.

3. CONCLUSIONES

Del análisis de los resultados obtenidos por el Instituto Nacional de Estadística (INE) de la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada,

correspondientes al trimestre enero – marzo de 2006, se extrajeron las siguientes conclusiones:

De la población estimada considerando como variables el área geográfica y la condición de actividad se concluyó que: Montevideo totaliza el 41% de la población del país, constituyendo un 49.7% de la Población Económicamente Activa. Si desagregamos la P.E.A. de Montevideo, ésta se constituye por un 87.7% de personas ocupadas, más de 586.000 habitantes y por 82.000 desocupados (12.3%).

Dentro del interior del país, un 77.5% según el Censo Fase I relevado en el año 2004 correspondería a localidades de 5.000 o más habitantes (interior urbano) y un 22.5% a localidades pequeñas y zonas rurales. La población en el interior urbano se constituye de un 45.5% de personas activas, 30.1% de inactivos y por un 24.4% de menores de 14 años. La P.E.A. del interior se integra por 791 mil ocupados, 57.4% del total de ocupados del país y por 115 mil desocupados (58.1%).

Los hombres totalizan el 58% de la población ocupada, y por ende la población masculina desocupada es aproximadamente un 43% del total. En cambio las mujeres representan un porcentaje menor de la población ocupada (42%) superando en casi un 33% al número de hombres desocupados.

En el total del país la mayoría de la población ocupada realiza su actividad laboral en un establecimiento fijo, sin embargo Montevideo y el Interior presentan una distribución diferente. En Montevideo el porcentaje más alto está representado por aquellas personas que realizan sus actividades en establecimientos fijos, mientras que en su conjunto el interior es menos relevante. En el interior urbano y en localidades pequeñas y zonas rurales existe un claro predominio de aquellas actividades realizadas en predios agrícolas. En el caso de aquellas actividades que se realizan en la vía pública, en la calle en un puesto fijo o variable, etc., Montevideo y el Interior Urbano presentan similares realidades.

Al continuar el análisis, pero considerando el sexo se concluyó, que las mujeres utilizan como lugar de trabajo en un porcentaje elevado a los establecimientos fijos.

De acuerdo a la edad y al lugar de realización del trabajo, la mayoría de las edades utilizan establecimientos fijos, correspondiendo la menor utilización de esto por parte de personas mayores de 65 años. Las actividades que requieren de un desplazamiento en la calle son realizadas principalmente por los más jóvenes, en cambio las que se realizan en la vía pública participan fundamentalmente aquellas personas cuyas edades superan los 40 años. Por el contrario en predios rurales o marítimos predominan trabajadores de edades mayores.

Al analizar la categoría de la ocupación, los asalariados públicos y privados realizan primordialmente actividades en establecimientos fijos, los trabajadores por cuenta propia utilizan su vivienda, van a domicilio o en

establecimientos fijos, los patrones y resto de la población ocupada (miembros de cooperativas de producción, miembros de hogares no remunerados y de programas públicos de empleo) realizan sus actividades en establecimientos fijos o en predios agrícolas o marítimos.

**ALGUNAS CARACTERISTICAS DE LAS
PENSIONES DE SOBREVIVENCIA DE
MONTA INFERIOR A 1 B.P.C.,
OTORGADAS AL AMPARO DE
LEGISLACIÓN ANTERIOR AL A.I. N° 9 ,
Y CUYOS TITULARES SON HIJAS
SUPERSTITES.**

Cra. Adriana Scardino
Asesoría Económica y Actuarial

ALGUNAS CARACTERISTICAS DE LAS PENSIONES DE SOBREVIVENCIA DE MONTO INFERIOR A 1 B.P.C., OTORGADAS AL AMPARO DE LEGISLACIÓN ANTERIOR AL A.I. N° 9 , Y CUYOS TITULARES SON HIJAS SUPERSTITES.

Antecedentes

El primer resultado obtenido en un estudio anterior fue que existen 66.090 pasivos de menores ingresos que perciben 67.412 prestaciones (todas ellas inferiores a \$1.482 mensuales).

En una primera y gran clasificación tenemos lo siguiente:

Pasivos	66.090	
Prestaciones	Cantidad	Promedio
Jubilaciones	7.222	\$ 1.319
Pensiones sobrev.	53.612	\$766
Pens. No contrib.	6.244	\$ 839
Subs. Transit.y Rentas	334	\$ 880
Totales	67.412	\$ 833

Al analizar el caso de las prestaciones de sobrevivencia, que no solamente constituyen casi el 80% del total, sino que además son las que tienen los menores ingresos (\$ 766) en promedio, según el tipo de beneficiario supérstite obtuvimos la siguiente información:

Pensiones sobrevivencia	Cantidad	Importe
Viuda	6.712	\$1.062
Divorciada	47	\$864
Hijos legítimos	3.764	\$727
Hijos legítimos Incapaces	12.080	\$732
Hijas supérstites	23.594	\$685
Otros	7.415	\$832
Totales	53.612	\$766

Como puede visualizarse la mayor parte de estas pensiones de sobrevivencia de bajos ingresos corresponde a hijas supérstites, las que constituyen el 44% del total, siendo también las que tienen menos ingresos: \$ 685 mensual promedio. Esta categoría corresponde a pensiones anteriores al Acto No. 9, y

que se le otorgaban a las hijas de los causantes, independientemente de su edad, y en forma **vitalicia**, cuya característica adicional es que tienden a la extinción por no ser una causal válida a partir de la entrada en vigencia del Acto 9.

Objetivo del trabajo

A partir de estos datos, y por la importancia relativa que en el total del grupo estudiado tenía, tratamos de caracterizar de alguna forma esta categoría.

Para ello se pidió información adicional acerca de la misma, tanto a la repartición Prestaciones como a Atyr.

Resultados

Se ha podido encontrar, que más del 40% de estas pensionistas registran actividad, tanto como dependientes o no dependientes, teniendo adicionalmente más de una actividad, y más de una prestación del mismo tenor.

Lo primero que encontramos fue que esas 23.594 pensionistas, tienen asignadas 24.927 pasividades, lo que implica que en promedio cada una cuenta con más de una pasividad, y también con más de una actividad registrada.

A partir de este momento, todos los estudios realizados se basaron en las características asociadas a esas 24.927 pasividades.

Trataremos de analizar más profundamente estas características, atendiendo a cada una de las variables mencionadas.

- a. Según la prestación que reciben

Desde el punto de vista del tipo de prestación que reciben, se obtuvo la siguiente información:

Prestación	Cantidad	Participación
P.Ind. y Com	10.723	43.02%
P.Civil	4.937	19.81%
P.Escolar	142	0.57%
P.Rural	8.938	35.86%
P.Domest.	187	0.75%
Total	24.927	100.00%
Sin actividad	14.650	58.74%
Con Actividad	10.277	41.26%

Lo primero que observamos es que la mayor parte de estas pensiones corresponden a la aportación de Industria y Comercio (43%) seguida de las rurales (36%). Con una participación bastante más baja se encuentran las pensiones Civiles (20%) y casi sin participación ninguna las Escolares y domésticas (apenas superando el 1% entre ambas).

b. Según su estructura etárea

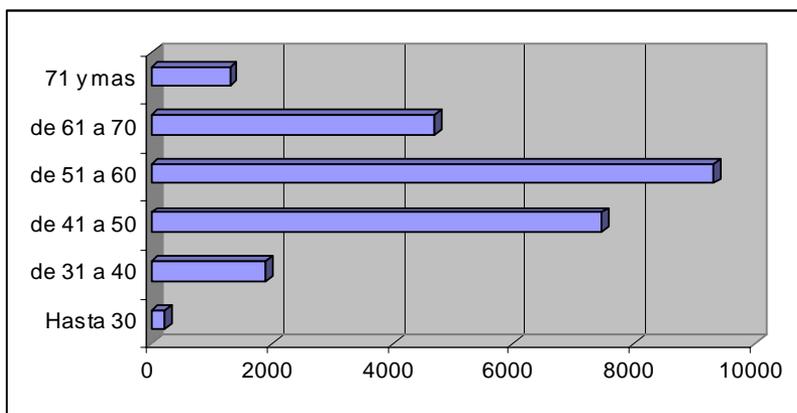
Con respecto a la estructura etárea, los resultados fueron los siguientes:

Tramos de edad	Cantidad	Participación
Menos de 30	227	0.91%
31 a 40	1.899	7.62%
41 a 50	7.470	29.97%
51 a 60	9.322	37.40%
61 a 70	4.702	18.86%
71 y más	1.307	5.24%

Esta estructura etárea, en la cual existe una concentración en los tramos de edad mayores a 40 años es consecuencia de que esta es una población cerrada, en la cual no existen ingresos, ya que la condición necesaria para acceder era tener causal antes del Acto 9, o sea, antes de Octubre de 1979. En esta categoría con el correr de los años se va a notar el envejecimiento de sus componentes, y la salida se irá dando sólo por muerte.

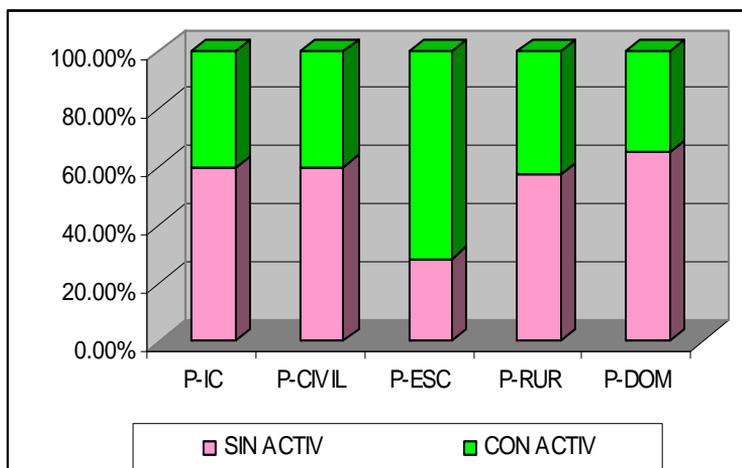
Mientras que el tramo de 51 a 60 años tiene el 37.4% del total, aquellas que tienen entre 41 y 50 constituyen el 29.97%, seguidas luego por las de 61 a 70 años con un 18.86%. Las menores de 40 constituyen apenas algo más de un 8.5% y las mayores de 70 años el 5.24%.

Gráficamente tenemos:



c. Según tengan o no actividad registrada en el BPS

Considerando como variable relevante la actividad, vemos que el 41.26% del total presenta al menos una actividad registrada. Asimismo, si este dato lo consideramos atendiendo simultáneamente la afiliación de la prestación que reciben obtenemos los siguientes datos:



Las pensiones escolares son las que sus titulares registran actividad en mayor proporción, ya que casi un 72% cuenta con tal condición. En las demás afiliaciones todas oscilan en el 40% con la única excepción de las pensionistas domésticas, de las que solamente un 35% muestra actividad registrada.

d. Con actividad y según estructura etárea

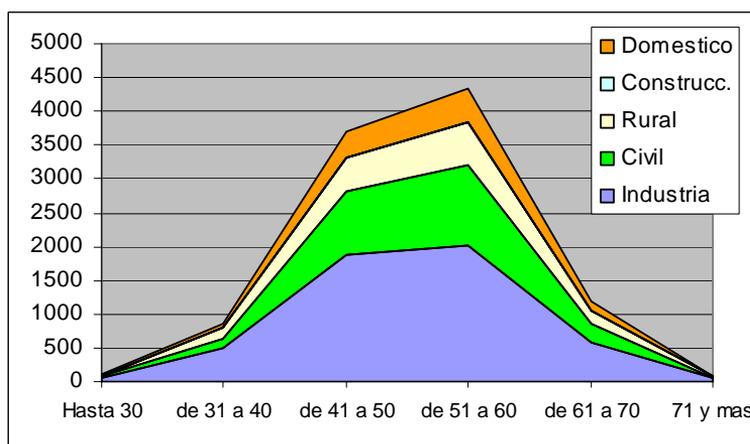
Vamos a analizar dentro del subgrupo que registra actividad, la estructura etárea que tienen, así como su distribución según la afiliación de la prestación que cobran.

Desde el punto de vista de la edad, tenemos lo siguiente:

Tramos de edad	Cantidad	Participación
Menos de 30	104	1.01%
31 a 40	870	8.47%
41 a 50	3.696	35.96%
51 a 60	4.342	42.25%
61 a 70	1.182	11.50%
71 y más	83	0.81%
Totales	10.277	100%

Existe una cantidad de pensiones que tienen actividad asociada, equivalente al 42.25% con edades entre 51 y 60 años. En segundo lugar están las de 41 a 50 años, cuya participación es cercana al 36%. Es importante destacar que existe un 1% de estas pensionistas que tienen menos de 30 años.

Si analizamos el tipo de aportación que surge del registro para estas pensiones, los resultados son los siguientes:



Para todos los tramos de edad considerados, siempre la mayoría cuenta con aportaciones a Industria y Comercio, seguido de aportaciones Civiles y luego Rurales.

Pensiones con actividad registrada según tramos de edad

	Industria	Civil	Rural	Construcc.	Domestico	Total
Hasta 30	66	14	16	0	8	104
de 31 a 40	489	160	139	0	82	870
de 41 a 50	1888	921	499	2	386	3696
de 51 a 60	2015	1186	635	0	506	4342
de 61 a 70	576	292	192	0	122	1182
71 y mas	59	5	17	0	2	83
	5093	2578	1498	2	1106	10277

Si analizamos estas pensionistas de acuerdo al tipo de aportación que realizan, con la única excepción del aporte de la Construcción, existe concentración en el tramo de 51 a 60 años de edad, tal cual el resultado general analizado.

- e. Con actividad registrada, y según salarios declarados.

Analizamos también el salario promedio adicional que perciben los titulares de estas pensiones, para el caso en que existía declaración de los mismos.

Lo primero que encontramos es que existen más de 3.400 pensiones del total, que tienen actividad registrada en Gafi, pero que no cuentan con salario asociado. Estimamos que este resultado es consecuencia entre otras razones, de que estas personas sean no dependientes, por lo que podrían no tener remuneración asociada.

S/remuneración	Cantidad	Participación
Igual a 0	3.431	33.4%
Mayor a 0	6.846	66.6%
Totales	10.277	100%

De estas 6.846 prestaciones que tienen una actividad asociada con remuneración, más del 60% aportan por Industria y Comercio, con una remuneración promedio superior a los \$ 7.000, un 25% por Civil, con remuneraciones cercanas a los \$ 13.800 en promedio, y un 15% en el servicio doméstico, con remuneraciones de aproximadamente \$ 1.700 en promedio.

Podemos ver estos datos en el cuadro siguiente:

Aportación	Cantidad	Remunerac.
Industria	4.117	7.094
Civil	1.634	13.847
Doméstico	1.091	1.723
Otros	4	9.977

Si analizamos al interior de cada uno de estos grupos, vemos que de las prestaciones que se hallan registradas en Industria, el 22% percibe salarios menores a \$ 3.000 mensuales, el 57% percibe salarios entre \$ 3.000 y \$ 9.999, el 16% salarios entre \$ 10.000 y \$19.999, mientras que solamente el 5% percibe salarios iguales o superiores a \$ 20.000 mensuales.

Tramos remun.	Industria	Civil	Domestico
Menos de \$3000	22%	2%	89%
De \$3000 a \$9999	57%	39%	11%
De \$9999 a \$19999	16%	43%	0%
De \$20000 a \$29999	3%	10%	0%
De \$30000 y más	2%	6%	0%

Para el caso de aportes Civiles, la situación es algo diferente, ya que la mayoría perciben entre \$ 3000 y \$ 19999, constituyendo un 39% los que reciben entre 3000 y 9999, y un 43% los que ganan entre 10000 y 19999. Existe también un 10% que percibe entre \$20000 y \$ 29.999 y un 6% que gana más de \$30.000 mensuales.

En el caso del servicio doméstico, como era de esperar, el 89% percibe menos de \$ 3.000.

Consideraciones finales

Del primer estudio, donde se determinó que existirían 66.090 pasivos de menores ingresos que perciben 67.412 prestaciones (todas ellas inferiores a \$1.482 mensuales), se obtuvo información adicional que mostraba que las

prestaciones de sobrevivencia constituían casi el 80% del total, siendo además las que tienen los menores ingresos (\$ 766) en promedio.

Atendiendo al tipo de beneficiario supérstite obtuvimos la siguiente información: de estas pensiones de sobrevivencia de bajos ingresos el 44% corresponde a hijas supérstites.

Dado que esta causal no existe en la actualidad, el número obtenido resultaba llamativo, por lo que decidió analizar más profundamente las características de estas últimas.

De los estudios surge que la mayoría corresponde a prestaciones servidas por Industria y Comercio, seguido de Rural y por último Civil y Escolar, y que se encuentran en los tramos etarios superiores a los 40 años.

Asimismo, de la información surge que un 41.26% del total registran actividad en Gafi, correspondiendo fundamentalmente a prestaciones servidas por afiliación Civil.

De este colectivo (pensiones de hijas supérstites, que registran alguna actividad en BPS), el 67% percibe remuneración, cuyo monto es muy variable, y depende de la afiliación por la que desempeña la tarea. Mientras que aquellos cuya afiliación es doméstica perciben menos de \$ 3.000 en un 89%; aquellas con afiliación Civil que parecen percibir \$ 10.000 o más, constituyen casi el 60%.

De lo expuesto, podría concluirse que de las 67.000 pasividades menores a 1 BPC, que incluyen las 53.600 pensiones de sobrevivencia, podrían al menos deducirse 10.300 prestaciones de sobrevivencia vitalicias por corresponder a personas que concomitantemente registran actividad, lo que implica que sus ingresos totales superan el límite mínimo del estudio.

**Investigación Social de carácter
cualitativo – Cuantitativo a nivel de los
funcionarios del BPS**

*(Extractado del Informe del Centro de
Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU))*

Asesoría en Políticas de Seguridad Social

Presentación

En este artículo se transcribe el Capítulo II “Marco conceptual del estudio” del informe “Investigación Social de carácter cualitativo - cuantitativo a nivel de los funcionarios del BPS” que realizó la consultora Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU) bajo la modalidad contrato. Su versión final de Julio de 2006 fue presentada al Directorio del BPS el 20 de setiembre de 2006.

La propuesta y concreción de éste estudio de funcionarios, periodo 2006, se sustentó en nuevas concepciones. Una de ellas es el lugar del funcionario, concebido como quien potencia el hacer de la organización y no sólo como un recurso más medible y cuantificable y la otra es el propósito de un proceso de transformación del sistema y la organización, planteado por las nuevas autoridades, en el que se articulan: Contexto, Misión y RRHH.

Estas nuevas formas de pensar la organización significó y exigió al Equipo Técnico del BPS situarse e imaginarse un escenario diferente y posible, para comprender esa visión, articular esos tres pilares y traducirlos en los objetivos de esta investigación, de manera de aportar así, información a este proceso

De las empresas que se presentaron a la licitación, el CIESU² fue la seleccionada para realizar este estudio, por ser quien mejor interpretó esta filosofía y el proceso iniciado por BPS.

Las hipótesis centrales y el marco conceptual con las cuales CIESU abordó el estudio se describen a continuación.

- 1) un Modelo de Gestión compuesto por el SER, el ESTAR y el HACER para poder establecer como los funcionarios perciben su papel y su relación con la institución en un contexto de cambio tanto interno como externo y, en consecuencia como actúan bloqueando o promoviendo los cambios.

- 2) visualizar el grado de interrelación e integración de los tres niveles de acción para el diseño e implementación de una política social y en este caso la Seguridad Social : a) los de generación de políticas (nivel político), de gestión de políticas (nivel técnico – gerencial), y por último el nivel correspondiente a las prestaciones concretas.

¹ Equipo Técnico BPS (APSS): Ps. Cristina Klüver, Ps. Alicia Marotti, Ps. Alicia Enciso, A/P Rosanna López y Beatriz Martínez.

² Equipo Técnico CIESU: Dr. Jorge Papadópulos. PH.D en Ciencias Políticas. Master en Sociología Coord.- Lic. Susana Dornel. Socióloga, Investigadora. Mag. José Enrique Fernández. Master en Trabajo Social, Sociólogo, Investigador. Lic. Matilde Pazos Postgrado en Psicoterapia Transpersonal. Postgrado en Gestión de RRHH, Psicóloga. - Lic. Mariana Castagnin. Postgrado en Psicodrama. Psicóloga. - Lic. Victoria Cabrera. Antropóloga, Investigadora. Lic. Aurora Defago Antropóloga

Marco conceptual del estudio³

Los desafíos de un nuevo enfoque de la Seguridad Social

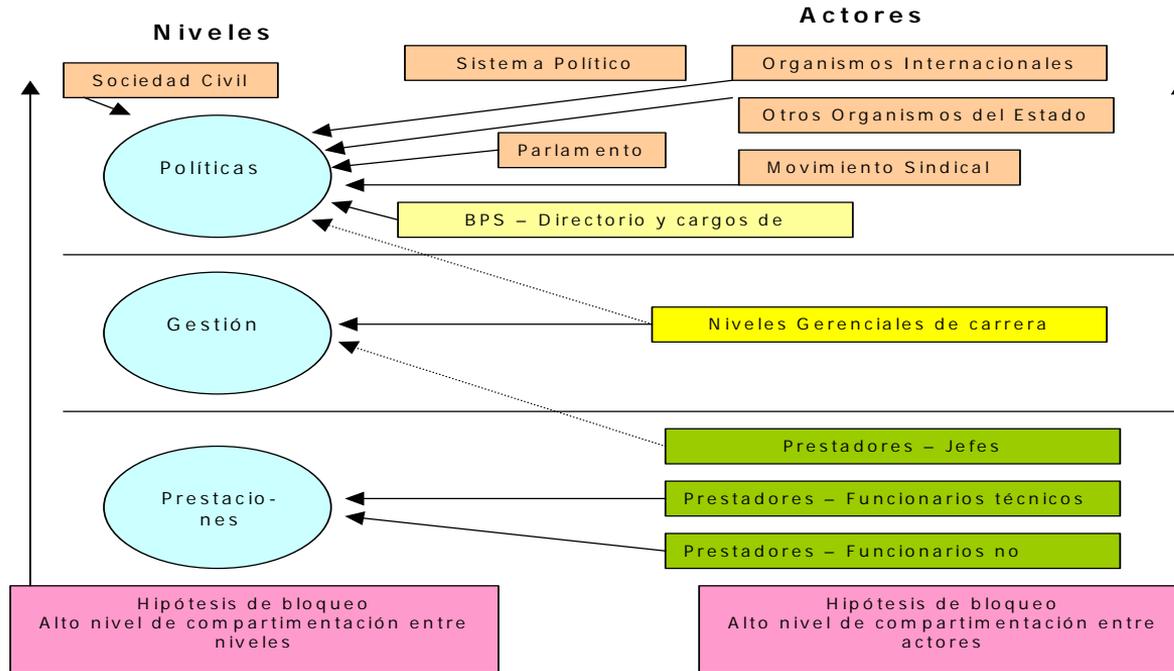
El cambio y sus bloqueos

El diseño del presente estudio está sustentado en una tesis que plantea en primer lugar que el diseño y la implementación de una política social, en este caso la Seguridad Social, tiene tres niveles de acción, que incluyen espacios institucionales, organizacionales, y diferentes actores. En segundo lugar planteamos que en un modelo virtuoso, estos niveles tendrían que estar fuertemente interrelacionados.

Caracterizamos a estos niveles como: a) los de generación de políticas (nivel político), de gestión de políticas (nivel técnico – gerencial), y por último el nivel correspondiente a las prestaciones concretas sobre la población (funcionarios que aplican la política). En la figura 1 esquematizamos esta estructura.

³ Versión ajustada del marco conceptual que fue presentado en la propuesta original de CIESU a BPS

Figura 1. Niveles de diseño e implementación de Políticas



En la figura 1 adelantamos una hipótesis de configuración de niveles y actores que vamos a discutir seguidamente¹. Si asumimos que es factible que exista una analogía entre el desarrollo histórico del BPS y otros organismos estatales, se puede hipotetizar que es probable que estemos ante un modelo de generación e implementación de políticas históricamente bloqueado, donde la compartimentación entre los tres niveles referidos ha generado fuertes resistencias al cambio y eventualmente a la corrección de rumbos ante fracasos de algunas políticas, un modelo que ha presentado ausencia de diálogo y negociación, y con una fuerte dificultad para la emergencia de liderazgos reformadores.

Esta configuración expresa un escenario de máxima en cuanto a bloqueo del modelo, y es probable que no responda a la coyuntura actual del BPS, pero nos sirve de parámetro para observar en el correr del estudio el estado actual de la situación.

En el esquema de referencia graficamos la interacción entre actores y niveles con flechas continuas en el caso de interacciones consolidadas, y en flechas punteadas cuando son interacciones (hipotéticamente) en proceso de conformación.

En el entendido que el proceso de conformación de políticas tiene tres momentos que implican diferentes niveles, que en un modelo virtuoso tendrían que estar integrados, la pregunta para nosotros es: ¿por qué históricamente cuando se han producido fallas y/o problemas en alguno de los tres niveles, o en el espacio de interacción común a los tres niveles, no se producen cambios que tiendan a corregir la acción?

Los bloqueos existentes para corregir, reformular, y recrear el proceso de generación de políticas a partir de los resultados concretos de su aplicación, suponen modelos basados en estructuras con poca flexibilidad y plasticidad para transformar la realidad cristalizada en las estructuras, y más aún, modelos que al modificar las estructuras existentes, generan nuevas estructuras que mantienen las características intrínsecas de las anteriores.

Este proceso que consolida comportamientos compartimentados en los tres niveles referidos, genera inercias que cierran el paso al planteo de alternativas y a la construcción de opciones de cambio.

Es claro que estas inercias son una de las principales variables que explican el bloqueo de procesos de cambio, y las mismas están directamente vinculadas a la cultura organizacional. En este sentido, diagnosticar y caracterizar correctamente las inercias y bloqueos en un sistema es un paso importante para la planificación estratégica en un contexto de cambio de Modelo.

¹ Este planteo teórico es formulado en principio por el Dr. Fernando Filgueira (inédito). Sobre esa base, se desarrolla la discusión de los diferentes niveles de formación e implementación de políticas sociales que se presenta a continuación, que es responsabilidad de José Enrique Fernández.

A continuación vamos a presentar en forma sumaria lo que consideramos son las claves y falacias (conocidas) de esta inercia a partir de un esfuerzo de abstracción de lo que han sido diferentes procesos de bloqueos en el Estado uruguayo. Es importante en el marco de este estudio observar hasta que punto estos elementos están presentes en el proceso de cambio actual que enfrenta el BPS.

Claves y falacias de la inercia

- Escasos recursos y límites fiscales (no hay reconocimiento de margen fiscal externo e interno). La primer falacia que se esgrime para justificar la imposibilidad de transformar la realidad es la ausencia de presupuesto, pero en términos generales no se discute la redistribución del presupuesto existente, pues esto implica modificar situaciones estructurales medianamente consolidadas.
- Acción orientada por reglas y no por productos e impactos (en su forma más extrema medios que se convierten en fines). Cuando se burocratizan, las instituciones pierden de vista sus objetivos estratégicos (en este caso los objetivos de la Transformación de la Realidad) expresados concretamente en los productos e impactos, y mediante la profusión de reglas se orientan hacia los instrumentos de intervención, esto es, los medios se convierten en fines en si mismos. En este sentido, la evaluación hace énfasis en el correcto cumplimiento de las reglas, y no en los productos o impactos alcanzados.
- Ausencia de voluntad política, de imaginación gerencial y desmoralización de prestadores (las dificultades y carencias son vistas como naturales e inevitables). En los tres niveles, se produce una naturalización de la realidad, que opera como efecto paralizante ante la posibilidad de plantear opciones de cambio.
- Ausencia de diagnósticos y evaluaciones sistemáticas (no hay consensos sobre que falla y sobre porqué falla). En este caso, el generar una cultura de la evaluación, implica llegar a consensos sobre la legitimidad de las herramientas, y romper con la burocratización ya citada.
- Efectos de bloqueo políticos, administrativos y de rutinas. Los elementos planteados generan bloqueos en los tres niveles, que refuerzan la permanencia de las estructuras existentes.
- Ausencia de diálogo, responsables y responsabilidad entre niveles. Las situaciones internas a cada nivel, generan serios problemas en la interacción entre los mismos, que se expresan en la falta de capacidad de diálogo, la dificultad para construir actores que asuman

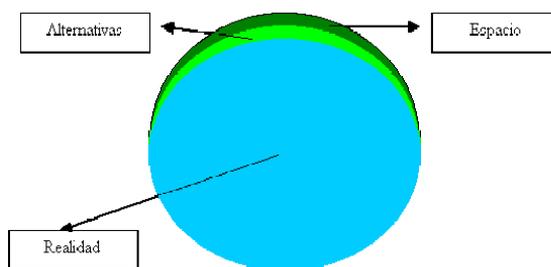
responsabilidad, y por último, la dificultad para construir un marco de responsabilidad entre niveles.

- Profusión normativa e inoperancia de efectos. La profusión normativa producto del proceso de burocratización, tiene como correlato la inoperancia de efectos.

El Modelo bloqueado

En función de las claves y falacias planteadas, construimos el modelo bloqueado. En este modelo todo es como es y nada puede ser de otra manera. La esfera de la realidad percibida y aceptada ocupa casi toda la superficie, y no deja espacios para la esfera correspondiente a los espacios para pensar políticas y modelos de gestión que trasciendan a la realidad aceptada, y a la esfera correspondiente a la generación de alternativas concretas a la realidad existente. En otras palabras se instala a nivel de sentido común la idea de que nada puede cambiar porque no hay alternativas viables. Este modelo sin espacios para imaginar, discutir y procesar el cambio, está instalado sobre estructuras que suponen la compartimentación de los tres niveles de acción planteados anteriormente.

Figura 2. El modelo bloqueado

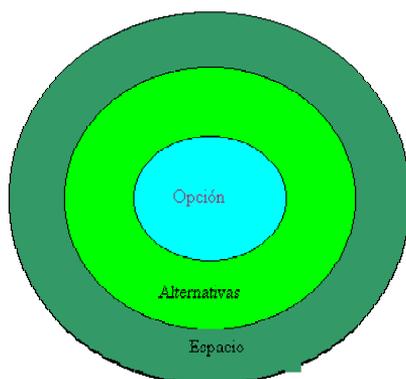


El Modelo Virtuoso

En este modelo el espacio para pensar políticas y gestión es más amplio que lo que existe, surgen efectivamente alternativas a lo que existe y se arriba a opciones informadas y responsables respecto a estas alternativas

La realidad percibida y aceptada – y podemos decir naturalizada – se convierte en “opciones” esto es, es una solución entre otras, y ocupa un espacio mucho más pequeño que la esfera de alternativas, lo que le da flexibilidad y elasticidad al poder manejar un menú de opciones evaluables, y por último amplía la esfera correspondiente a la discusión de alternativas de política y gestión, que significa instalar un espacio de diálogo y negociación imprescindible para la consolidación del proceso.

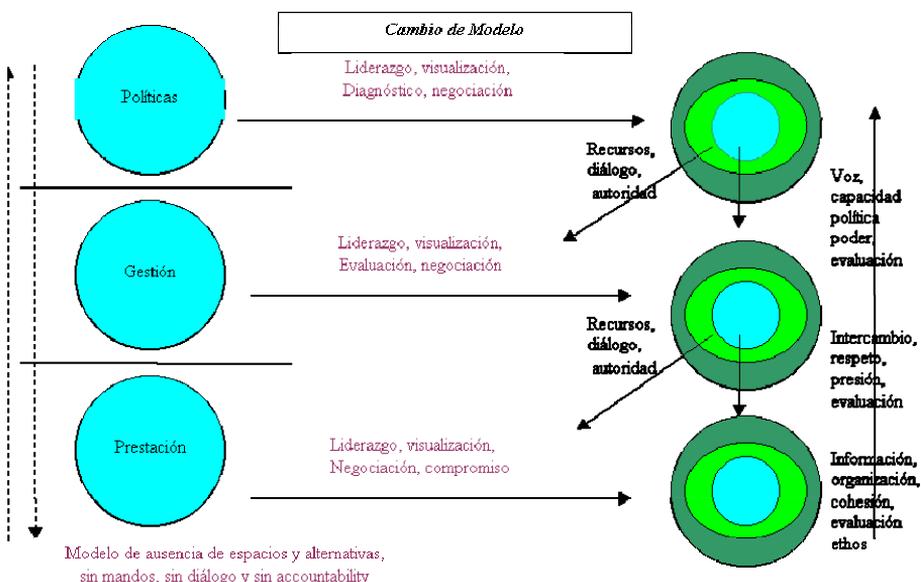
Figura 3. El modelo virtuoso



El paso de modelos bloqueados a modelos virtuosos de formación y gestión de políticas sociales

Entendemos que el paso de un modelo a otro, se genera a partir de la ruptura de la compartimentación entre los tres niveles referidos, mediante instrumentos que reconfiguran la relación entre las tres esferas referidas. En la figura 4 graficamos los aspectos relevantes a nuestro criterio en el proceso de cambio.

Figura 4. El cambio de modelo



El modelo bloqueado es un modelo de ausencia de espacios y alternativas. Cada nivel se desarrolla en una esfera compartimentada que tiene como referencia una realidad naturalizada, sin una perspectiva de visualización de alternativas ni de generación de espacios de creación de políticas. Una consecuencia directa de esto es la falta de diálogo intra e inter niveles, ya que no hay espacios de creación y negociación; la falta de mando, ya que la compartimentación dificulta la posibilidad de establecer una estructura de autoridad legítima y con capacidad de mando real; y la falta de transparencia y, ya que es difícil establecer sistemas de evaluación y control ciudadano sobre la gestión en este modelo.

El paso hacia un modelo virtuoso, a nuestro criterio, implica en primera instancia la visualización de un escenario donde cada nivel se estructura de acuerdo al diseño planteado en la figura 3, y en segunda instancia, un escenario donde se rompe la compartimentación entre los niveles, a partir de la aplicación de una serie de herramientas que son el soporte de la dinámica del sistema.

En los tres niveles, hay tres herramientas comunes que son claves en el proceso, el liderazgo, vinculado a la emergencia de actores con una impronta reformista, la visualización, vinculada con la capacidad de proyección hacia escenarios alternativos a la realidad percibida y aceptada, y la negociación, vinculada a la generación de capacidad de diálogo, y generación de alternativas. A partir de aquí, identificamos tres herramientas más, que están adscriptas a cada nivel: la capacidad de diagnóstico, vinculada al nivel de definición de políticas, la capacidad de evaluación, vinculada al nivel de gestión, y la capacidad de generar compromisos en los prestadores concretos.

Al romper la compartimentación entre niveles, se construye un camino de ida y vuelta, que va desde el nivel de políticas hasta el de prestaciones, pasando por el de gestión. Estos caminos suponen una reconfiguración del ejercicio de la autoridad, la apertura de canales de diálogo, y la redistribución de recursos entre los diferentes niveles.

Por otra parte, también implica una nueva configuración del ejercicio del poder, la instalación de sistemas de evaluación que integran a todos los niveles y se convierten en herramientas de política. A esto se suma la existencia de un flujo creciente de información y la generación de un Ethos a nivel de los prestadores.

La transformación de la Seguridad Social en el Uruguay

Finalmente corresponde hacer algunas apreciaciones acerca de la importancia de la transformación de la seguridad social en el Uruguay. Es sabido que el sistema uruguayo es uno de los más desarrollados de América latina, fundamentalmente en cuanto a su cobertura. Sin embargo el sistema uruguayo se construyó sobre una base de privilegios relativos más que de derechos universales.

Su expansión fue más vertical que horizontal. Es decir que algunas categorías ocupacionales fueron recibiendo un conjunto de prestaciones del sistema mientras que otras no recibían ninguna. Como es sabido, la primera categoría ocupacional en recibir alguna de las prestaciones fueron los militares, luego los funcionarios públicos, posteriormente los maestros, a continuación los trabajadores de los servicios públicos y luego los trabajadores de la industria y el comercio que se fueron incorporando por categorías profesionales.

Los trabajadores rurales, construcción y domésticos fueron los últimos en ser incorporados al sistema. Esto fue así hasta 1954 cuando la legislación estableció que todos los trabajadores tenían derecho a la seguridad social (más bien prestaciones IVS)². Pero no solo esto. Además mientras algunas categorías profesionales recibían seguro de desempleo y otros beneficios del sistema (como salud), otras no lo recibían.

Adicionalmente, en la década de 1960 cálculos de la CIDE mostraban que el período promedio para comenzar a recibir la prestación por retiro demoraba promedialmente 9 años. Las jubilaciones más veloces eran obtenidas por la vía del expediente del “pronto despacho” en una estructura gerencial en la cual cada uno de los miembros del Directorio del Banco podía tener hasta 20 secretarios, cuya función principal era promover las jubilaciones de aquellos beneficiarios que venían con recomendación política. De esta forma muchos funcionarios del Banco actuaban como “profesionales ocultos de la política” en el marco de una política social que en lugar de favorecer el desarrollo de la ciudadanía social, promovía el particularismo y los privilegios relativos.

Con el advenimiento de la democracia, la integración de los directores sociales al Directorio del Banco, el expediente electrónico y la historia laboral muchos de estos abusos pudieron ser controlados.

Sin embargo aún resta mucho por hacer como bien lo han señalado las nuevas autoridades del BPS. Sobre todo teniendo en cuenta que la Seguridad Social del Uruguay incluye un muy completo conjunto de prestaciones que no se agotan en el subsistema IVS, sino que abarcan todo el ciclo de vida de los ciudadanos (Prestaciones materno infantiles, Asignaciones familiares, Seguro de Desempleo, Cobertura Mutual y otro conjunto de prestaciones muy poco conocidas por los potenciales beneficiarios). Adicionalmente, el BPS hoy tiene una importante labor en el funcionalmente del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) y podría estar llamado a jugar otros roles de importancia si desarrollase capacidades de monitoreo y evaluación de otras políticas sociales. Para ello cuenta con los recursos humanos, sistemas de información potentes y capacidad instalada.

Ahora bien, la implementación de un nuevo enfoque de la Seguridad Social será muy difícil de realizar sin una firme gestión política y una clara gestión

² Ver Jorge Papadópulos: *Seguridad Social y Política en Uruguay*. CIESU, 1992 y Politics and Ideas in Policy Making: *The reform of the Uruguayan Pension System in Comparative Perspective*. Tesis de Doctorado Universidad de Pittsburgh, 2001

programática del proceso. Esto significa que en términos de gestión política se requiere de un liderazgo claro y firme desde el Poder Ejecutivo (Presidencia, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Economía y Finanzas y OPP) y el Parlamento con vocación transformadora, que recorra el proceso político desde sus inicios hasta el final y que sea conocedor y participe de las alternativas técnicas que se planteen. En este plano, la relación con organizaciones de la sociedad civil tiene que ser muy bien articuladas y gestionada desde los niveles políticos de conducción. A su vez, el diálogo y la información tiene que fluir entre los tres niveles del sistema reseñado más arriba.

En lo que tiene que ver con la gestión programática de un enfoque renovado de la Seguridad Social se requieren altísimas competencias y compromisos técnicos para la elaboración de las alternativas y de los pasos intermedios. Este compromiso debe estar anclado fuertemente en el BPS (en el Directorio y en las gerencias más relevantes), en la AFAP República, en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en el Ministerio de Economía y Finanzas y en el Banco Central. Esto significa que gestión técnica y gestión programática deben estar fuertemente interconectadas en todo el proceso. A su vez no habrá gestión programática viable si la gestión política no está fuertemente interrelacionada con aquella.

Para todo esto se requieren fuertes capacidades de articulación de políticas y en particular de un enfoque que privilegie lo social sobre lo económico para reorientar el modelo de gestión de la política social en general y de la de seguridad social en particular. El BPS (el conjunto de sus funcionarios) en este marco debe fortalecer su capacidad de comprensión de la relación política económica-política social como para posicionarse mejor en la articulación y el diálogo del conjunto de las políticas sociales con las políticas económicas.

Para esto, el tener claro el punto de partida (las capacidades institucionales o una "línea base") es fundamental. Ella permitirá saber que capacidades de gestión se deberán fortalecer, que innovaciones se deberán introducir en la formación y la capacitación de recursos humanos, cuales serían las prioridades de una agenda de investigación de corto, mediano y largo plazo orientada a los procesos, los resultados y la articulación de políticas. También permitirá diseñar un proceso que permita adecuar los sistemas de información. De esta forma los datos podrán ser convertidos en información y esta en conocimiento útil para el diseño, monitoreo y evaluación de políticas y programas, así como para un adecuado Modelo de Gestión. Y, como ya lo hemos referido buenos sistemas de monitoreo y evaluación contribuyen al diálogo, al liderazgo probadamente basado en resultados y al generación de recursos de poder para la transformación de la política.

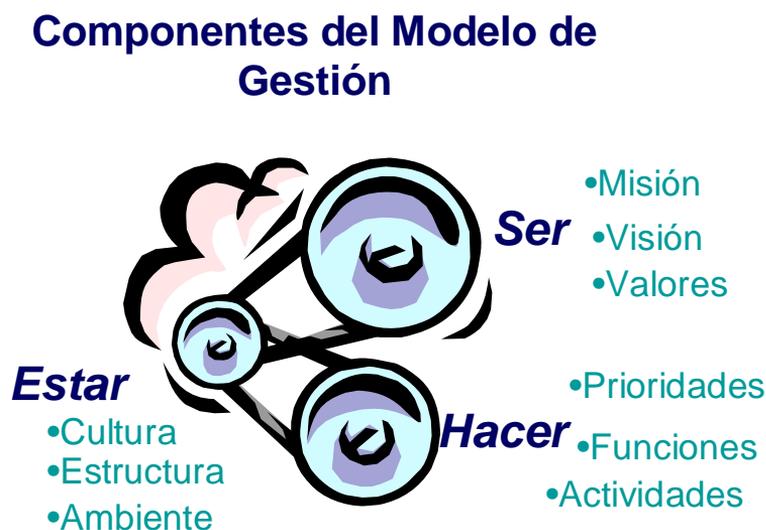
El Modelo de Gestión

Partimos de la idea simple de que toda organización tiene un modelo de gestión aunque el mismo a veces sea más implícito que explícito. El organigrama no es el modelo de gestión, es más, existen muchas

instituciones con modelos de gestión que por no ser explícitos o poco transparentes no concuerden con el organigrama, por lo cual esas instituciones generan ineficiencias e ineficacias. Por ese motivo la elaboración de un modelo de análisis organizacional debe tener como objetivo hacer explícito lo que es implícito u oscuro para impulsar la armoniosa relación con el organigrama, con las funciones, con los procesos y con las acciones de la organización.

Si bien es dificultoso definir lo que es un modelo de gestión (por la enorme variedad de modelos - tanto teóricos como empíricos - existentes), a los efectos del desarrollo de esta propuesta aquí se asumirá que un modelo es gestión es la unidad mínima (irreductible) que contiene los elementos de la identidad de la organización. Expresa un estilo de gerencia y jerarquías. Incluye la razón y la intuición, así como lo formal y lo informal.

Figura 5. Componentes del Modelo de Gestión



EL SER de la organización

El Ser de la institución es aquello que hace a la esencia misma de la organización: misión, visión y valores.

La Misión

Sin misión no hay institución porque sus miembros no podrán definir sus prioridades, no se podrá avanzar ni sincronizar esfuerzos. Si bien el Ser de la institución, en el sector privado es el *objetivo principal de la empresa* (lucro),

desde la perspectiva de una institución pública el Ser lo definimos aquí como *la contribución de la institución a la sociedad*.

Cuando se redefine la misión se está cambiando de actividad. Redefinir la misión es la forma más profunda de alterar la esencia de la organización. Por eso es lo más difícil de lograr de forma efectiva.

Visión

La visión es una imagen de lo que los miembros de la organización quieren que esta llegue a ser. Es la "imagen" que tienen los miembros de la organización. Es algo que se puede describir y que la gente puede percibir.

Para que la visión funcione adecuadamente debe cumplir con tres requisitos:

- Debe ser un concepto enfocado;
- Debe promover una sensación de propósito noble;
- Debe generar una probabilidad verosímil de éxito.

Los Valores

Para que Misión y la Visión sean algo más que palabras es necesario que estén articuladas con los Valores de la gente que forma parte de la organización. Allí donde hay valores compartidos habrá mayor facilidad para encontrar una dirección común, para compartir y consensuar prioridades. Por lo tanto, es necesario poder aclarar los valores, tener idea del rango de creencias que influyen en el proceso de toma de decisiones y así encontrar maneras compartidas de establecer las prioridades.

Los valores son un conjunto de entendimientos básicos en la organización sobre cómo hacer las cosas. De ellos se desprenden definiciones del tipo de: cómo trabajar juntos (las relaciones hacia adentro), qué se priorizará (qué es lo que realmente importa), cómo se tratará a los demás (las relaciones hacia afuera). Estos entendimientos suelen ser comprendidos pero rara vez son expresados. Casi todos los valores de la organización y el equipo son inconscientes en el sentido de que están bajo la superficie y no se exploran ni debaten abiertamente. Traerlos a la luz del día realza el acuerdo y la conexión.

EI HACER de la organización

Prioridades

Al definir sus prioridades una institución selecciona la forma de alcanzar su misión. Toda organización se enfrenta al problema de cómo asignar los recursos humanos, materiales, financieros y de información disponibles para alcanzar su misión y cumplir con las funciones que esta requiere.

Es en la definición y en la instrumentación efectiva de las prioridades donde comienza a ponerse en práctica la consistencia de la organización. Sólo cuando las prioridades resultan claras y son incorporadas (introyectadas) por todos los actores de la institución comienza a haber una verdadera organización.

La visión cobra vida cuando todos en la organización perciben como su aporte se convierte en un factor decisivo. Una forma de avanzar hacia ello es lograr que todas las personas en todos los departamentos o sectores de la organización traduzcan la visión en papeles y metas que tengan significado para ellas personalmente.

Funciones

La división del trabajo en una institución permite a esta alcanzar su misión. Por lo tanto se deben establecer funciones claras y coordinadas. Para alcanzar la misión es imprescindible encontrar un modelo de división del trabajo que defina unidades organizativas capaces de asumir funciones. Existen funciones finales y funciones intermedias o de apoyo. A medida que estas últimas cobran peso por sobre las primeras los procesos se complejizan y la institución se torna cada vez más burocrática.

Actividades

Las actividades son a las personas (funcionarios) lo que las funciones a las unidades organizativas. El trabajo es organizado de forma que cada actor involucrado asuma un conjunto de tareas que pueden ser más o menos estandarizadas.

La normalización o estandarización se logra por:
las descripciones de las tareas de cada puesto,
la especificación de los resultados a lograr, la estandarización de los procesos,
la predeterminación de las habilidades de los agentes,
la regulación de los comportamientos.

En muchas organizaciones se continúa con procesos rituales que no tienen sentido, que no contribuyen en nada al Ser de la organización.

El ESTAR de la Organización

Estructuras

Toda actividad a escala requiere de algún modelo de división del trabajo. El organigrama es una representación gráfica de la estructura y en él se identifican todas las unidades organizativas. Sin embargo debe considerarse que en la mayoría de las organizaciones hay una brecha entre la cadena de mando real y la representada en el organigrama. Es decir hay subordinados que no responden a sus superiores así como hay flujos de cooperación

horizontales entre unidades organizativas que no dependen del mismo superior. Una forma de evaluar la estructura es comparar la estructura real con la formal, el organigrama diseñado y el que se puede reconstruir a través de las representaciones de los actores involucrados en la organización. Cuando las funciones no son precisas ni claras, entonces no hay división del trabajo ni estructura.

Cultura e Incentivos

Las motivaciones para participar en una organización son múltiples, pero se puede listar un conjunto de modalidades:

Aspectos vinculados a la retribución económica directa o indirecta

Aspectos vinculados a la capacitación

Aspectos vinculados al confort

Aspectos vinculados al ambiente interno

Aspectos vinculados al ambiente externo

Aspectos vocacionales y valorativos en general

Incentivos

Los incentivos pueden ser definidos como estímulos dirigidos a armonizar los objetivos individuales con la cultura de la organización. Los incentivos no son siempre iguales ni valen para todos los casos. Para algunas personas funcionarán los incentivos salariales, para otras no.

Cuando se puede decodificar lo que las personas buscan dentro de la organización es factible incorporar estímulos que permitan orientar sus conductas hacia las funciones de la institución. La clave del éxito del modelo de gestión es adecuar la cadena de mando para obtener una mayor amplitud de control. Nuevamente, la determinación de los instrumentos de control adecuados dependerá del contexto en el que se sitúa la organización.

EI AMBIENTE EXTERNO de la organización

Todas las organizaciones funcionan en un determinado contexto, un mercado, un momento político y/o económico (coyuntura) y realizan un intercambio con él. La propia búsqueda de la transformación es, en si misma, un intercambio ya que la organización recibe un conjunto de recursos o insumos y entrega un conjunto de productos o servicios. Pero además se intercambia información, insumos, recursos humanos, subproductos o derivados, etc. En algunos casos la organización beneficia a otra con su funcionamiento, en otros hay otras organizaciones que facilitan el funcionamiento de esta. Se trata de las externalidades del proceso de conversión o proceso productivo.

En toda institución hay diversos niveles de incorporación a las decisiones de la misma por parte de todos los funcionarios. En el mundo de las instituciones existen algunas que son por definición altamente jerárquicas y no democráticas (como los ejércitos) y otras que son altamente democráticas o,

al menos, más permeables a la voluntad de sus integrantes. Teóricamente (en un modelo de democracia directa) podría haber instituciones que incorporaran a los procesos decisionales a todos sus funcionarios. Sin embargo, la variación empírica de los modelos de gestión en el sector público y en particular en aquellas organizaciones complejas y altamente burocratizadas se estructuran en torno a un conjunto de normas que imprimen, en mayor o menor medida, un carácter jerárquico y no democrático tanto a las decisiones centrales (que definíamos como nivel político) como a las más cotidianas de la administración.

El Banco de Previsión Social, sin embargo, es una institución atípica en el Uruguay. Su gobierno es de tipo corporativo, es decir que su Directorio está conformado por miembros seleccionados por el gobierno y miembros electos por las asociaciones empresariales, las de jubilados y pensionistas y los gremios de trabajadores. En cuanto a estos últimos si bien podría pensarse que esto implica una participación de los trabajadores de la institución en el gobierno de la misma esto, en rigor, no es así. Los representantes de los trabajadores en el gobierno del Banco de Previsión Social lo hacen en tanto representantes de los trabajadores cotizantes al organismo y no de sus funcionarios, es decir que no es una representación gremial de los trabajadores del BPS. Esto quiere decir que el Directorio del Banco es la instancia que decide, finalmente, en los temas que le competen.

En todo caso, más o menos inclusión en los procesos decisivos, no implica que el nivel de definición de políticas y el nivel de gestión, no tengan la responsabilidad última de definir la misión y la visión de la institución. Sin embargo, el acuerdo de los funcionarios con el modelo de políticas (el Ser) y con el tipo de gestión que conduce a la realización del Ser -es decir el Hacer-, en período de cambios debe darse en interacción. En este sentido como sosteníamos más arriba, que no haya un modelo de cambios bloqueado demanda que el Ser de la institución se construya en forma interactiva entre los niveles de definición de políticas, el de gestión y el de prestaciones³.

No es en compartimentos estancos desde los cuales se puede establecer el diálogo, argumentar, ejercer la autoridad y el liderazgo y negociar los contenidos de la política que permitan o habiliten a modelos de decisión sin bloqueos.

Las autoridades del Banco de Previsión Social hacen especial referencia (como ya vimos) al desarrollo de un “nuevo modelo de seguridad social” para el cual quisieran saber cual es la predisposición al cambio de los funcionarios de la institución.

Podemos hipotetizar que este nuevo modelo, en la medida que no está explicitado, puede localizarse en el nivel de los cambios estructurales del sistema (reforma profunda del actual sistema mixto de seguridad social o nivel de gestión política-) o en un nivel inferior como puede ser el de la

³ Debemos recordar aquí que cuando hablamos de prestaciones no nos estamos refiriendo a las prestaciones que otorga el BPS, sino al nivel más operativo de la institución a lo que en otro lugar denominamos “gestión organizacional”.

gestión estratégica o la gestión organizacional. Mientras el primer tipo de cambio se procesaría como una transformación del Ser institucional, el segundo tipo se operaría a nivel del Hacer o del Estar de la institución.

Síntesis del marco conceptual

A partir del marco desarrollado, nos proponemos trabajar con dos niveles de categorías, que combinan aspectos teóricos macro y micro sociales, y que nos permiten abordar los aspectos institucionales y organizacionales en forma integrada. En este sentido, analizaremos las categorías micro sociales vinculadas al modelo de gestión, el Ser, Hacer y Estar en la organización, situadas en los tres niveles macro sociales de implementación de políticas (Políticas, Gestión y Prestaciones). En la figura 6 graficamos el cruce programado entre los dos abordajes teóricos.

Figura 6. Relación entre niveles teóricos

	Ser	Hacer	Estar
Nivel de Políticas	Visión – Misión – Valores	Prioridades – Funciones- Actividades	Cultura – Estructura – Ambiente
Facilitadores y bloqueos a nivel propositivo	Caracterización del continuo: fragmentación - integración		
Nivel de Gestión	Visión – Misión – Valores	Prioridades – Funciones- Actividades	Cultura – Estructura – Ambiente
Facilitadores y bloqueos a nivel de gerenciamiento	Caracterización del continuo: fragmentación - integración		
Nivel de Prestaciones	Visión – Misión – Valores	Prioridades – Funciones- Actividades	Cultura – Estructura – Ambiente
Facilitadores y bloqueos a nivel de prestadores	Caracterización del continuo: fragmentación - integración		

Centro de Impresión B.P.S.
Octubre 2006