

***Comentarios de Seguridad Social Nº 17***

***Octubre – Diciembre***

***2007***

**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.



## **ESTUDIO DE CASOS SOBRE ASIGNACIONES FAMILIARES EN AMERICA LATINA: ANALISIS COMPARATIVO DE CUATRO PAÍSES: ARGENTINA, BRASIL, COLOMBIA Y URUGUAY.**

**Informe final 2007.** Sr. Ernesto Murro, Ec. Anna Caristo, Ec. Gabriel Lagomarsino

y Soc. Silvia Santos.....	5
Introducción .....	7
1. Población y nivel de vida en américa latina.....	9
1.1 Desarrollo Humano.....	9
1.2 Pobreza .....	11
1.3 Población y cambios demográficos .....	14
2. Programas de asignaciones familiares en américa latina .....	18
3. Otros programas de apoyo a niños y a sus familias .....	21
4. Descripción de los regímenes de asignaciones familiares.....	26
4.1 Argentina .....	27
a. Campo de aplicación .....	27
b. Prestaciones .....	27
c. Monto de la prestación .....	28
d. Financiamiento .....	28
e. Administración .....	29
4.2 Brasil.....	29
a. Campo de aplicación .....	29
b. Prestaciones .....	29
c. Monto de la prestación .....	29
d. Financiamiento .....	30
e. Administración .....	30
4.3 Colombia .....	30
a. Campo de aplicación .....	30
b. Prestaciones .....	30
c. Monto de la prestación .....	30
d. Financiamiento .....	31
e. Administración .....	31
4.4 Uruguay .....	31
a. Campo de aplicación .....	31
b. Prestaciones .....	31
c. Monto de la prestación .....	31
d. Financiamiento .....	32
e. Administración .....	32
5. Analisis comparativo de los regímenes .....	33
6. Una primera aproximación a la evaluación de impactos.....	37
6.1 Argentina .....	37
6.2 Brasil.....	38
6.3 Colombia .....	38
6.4 Uruguay .....	39
7. Comentarios Finales.....	41
Bibliografía.....	44

## **BALANCE ACTUARIAL DEL SISTEMA CONTRIBUTIVO ADMINISTRADO POR EL BANCO DE PREVISION SOCIAL.** Grupo de trabajo; Cr. Luis Camacho, Cra. Adriana Scardino,

Cra. María Luisa Brovia (redactora) y Sr. Ricardo Lugaro .....	47
1. Introducción .....	49
2. Objetivo del trabajo.....	49
3. Balance Actuarial.....	50
3.1 Características del Balance Actuarial Clásico.....	50
3.2 Características del Balance Actuarial de nuestro régimen.....	52

4. Resultados del Balance Actuarial del sistema contributivo administrado por el Banco de Previsión Social.....	55
5. Análisis de Sensibilidad de los Resultados .....	57
5.1 Cambios en la proporción de IVA afectado .....	58
5.2 Cambios en la tasa de interés de descuento de los flujos de fondos .....	60
6. Consideraciones Finales .....	61
<b>SEGURO POR DESEMPLEO: ANÁLISIS DE LOS BENEFICIARIOS POR RAMA DE ACTIVIDAD Y CAUSAL DEL DERECHO – AÑOS 2000 A 2007. Soc. Silvia Santos y Sra. Silvia Cecilia .....</b>	
1. Volumen estructura y evolución del subsidio por desempleo por rama de actividad .....	67
2. Cantidad y evolución del los beneficiarios de Seguro por Desempleo según causal del derecho para cada rama de actividad. ....	73
3. Resumen .....	81
<b>PRESTACIONES FAMILIARES: POLÍTICAS, PRÁCTICAS Y LUCHA CONTRA LA POBREZA EN EUROPA Y AMÉRICA LATINA. SÍNTESIS DE INFORMES REGIONALES. Sr. Ernesto Murro (redactor responsable); Ec. Anna Caristo, Ec. Gabriel Lagomarsino, Soc. Silvia Santos.....</b>	
1. Introducción .....	83
2. Desarrollo, demografía y pobreza .....	87
2.1. Desarrollo desigual de los países .....	88
2.2. Aspectos demográficos .....	94
2.3. Pobreza en los países y en la infancia .....	90
3. Políticas familiares y de infancia .....	92
3.1. América Latina .....	98
3.2. Los países nórdicos y bálticos.....	98
3.3. Francia.....	101
4. Comentarios finales.....	104
4.1. Introducción.....	108
<b>NIVEL DE LOS INDICADORES DEL SISTEMA DE AFILIACION - DISTRIBUCION</b>	
<b>Retribuciones de Marzo/07 con aportes asociados distribuibles a las AFAP a partir de Mayo/07 .....</b>	<b>113</b>
ANEXO: Descripción de los indicadores .....	123
<b>PERSONAS QUE TENIENDO CAUSAL CONFIGURADA PARA RETIRARSE OPTAN POR CONTINUAR EN ACTIVIDAD ALGUNOS FACTORES DE INCIDENCIA. Ps. Cristina Kluver...125</b>	
Presentación.....	127
Introducción .....	129
1. Consecuencias del aumento poblacional y envejecimiento .....	130
2. Cambio Poblacional.....	130
2.1 Envejecimiento de la población en Uruguay .....	130
3. Cambio en el Sistema de Seguridad Social .....	132
3.1 Reforma del sistema.....	132
4. Transformaciones socioculturales .....	135
4.1 Envejecimiento: edad biológica, edad subjetiva, edad social.....	135
4.2 Construcción concepto adulto mayor .....	136
4.3 Organización de nuestras representaciones .....	137
4.4 Motivos generales y específicos.....	139
Síntesis.....	140
<b>PROYECCION FINANCIERA DEL SISTEMA PREVISIONAL CONTRIBUTIVO ADMINISTRADO POR EL BANCO DE PREVISION SOCIAL - Periodo 2007 - 2050</b>	
<b>ANALISIS DE SENSIBILIDAD. Grupo de Trabajo: Cr. Luis Camacho, Cra. Adriana Scardino, Cra. María Luisa Brovía, Cra. Alicia Mariella Lazo, Ec. Clara Pereira y Sr. Ricardo Lugaro .....</b>	
1. Contenido .....	147
2. Aspectos Metodológicos.....	149
3. Sensibilidad ante cambios en la evolución prevista del P.B.I. ....	150
4. Sensibilidad ante cambios en la evolución del salario real .....	152
4.1 Resultados Globales .....	154
4.2 Egresos Globales .....	154
4.3 Ingresos Globales.....	156

5. Sensibilidad ante cambios en la densidad de cotización .....	158
5.1 Resultados Globales .....	159
5.2 Egresos Globales .....	160
6. Sensibilidad ante cambios en las tasas de reemplazo.....	161
6.1 Resultados Globales .....	161
6.2 Egresos Globales .....	162
7. Sensibilidad ante cambios en los mínimos jubilatorios. ....	163
8. Sensibilidad ante cambios en el número de cotizantes.....	165
8.1 Resultados Globales .....	165
8.2 Egresos Globales .....	166
8.3 Ingresos Globales.....	167
9. Sensibilidad ante cambios en la tasa de jubilación .....	169
10. Sensibilidad ante cambios en la tasa de mortalidad .....	171
10.1 Resultados Globales .....	172
10.2 Egresos Globales .....	172
11. Síntesis.....	174

**PROYECCION FINANCIERA DEL SISTEMA PREVISIONAL CONTRIBUTIVO ADMINISTRADO  
POR EL BANCO DE PREVISION SOCIAL - Periodo 2007 - 2050**

**ESCENARIOS ALTERNATIVOS.** Grupo de Trabajo: Cr. Luis Camacho, Cra. Adriana Scardino,  
Cra. María Luisa Brovia, Cra Alicia Mariella Lazo y Sr. Ricardo Lugaro .....

1. Contenido .....	179
2. Características de los nuevos escenarios.....	179
2.1 Escenario "Optimista" .....	179
2.2 Escenario "Pesimista".....	181
3. Resultados.....	182
3.1 Cotizantes Totales.....	182
3.2 Jubilados Totales.....	183
3.3 Resultados Globales .....	184
3.4 Ingresos Totales .....	186
3.5 Egresos Totales.....	187
4. Síntesis.....	188

**PROYECCION FINANCIERA DEL SISTEMA PREVISIONAL CONTRIBUTIVO ADMINISTRADO  
POR EL BANCO DE PREVISION SOCIAL – Periodo 2007 – 2050**

**CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.** Grupo de trabajo; Cr. Luis Camacho, Cra. Adriana  
Scardino, Cra María Luisa Brovia, Cra. Alicia Mariella Lazo y Sr. Ricardo Lugaro.....

1. Consideraciones sobre las variables físicas del sistema .....	193
en el escenario base .....	193
1.1 Evolución de cotizantes.....	194
1.2 Evolución de jubilados.....	194
1.3 Evolución de pensionistas .....	195
2. Consideraciones sobre las variables financieras del sistema .....	195
en el escenario base .....	195
2.1 Evolución de las contribuciones por aportes .....	196
2.2 Evolución de monto de jubilaciones .....	196
2.3 Evolución del monto de las pensiones .....	197
3. Consideraciones sobre efectos de modificaciones del escenario base .....	197
4. Consideraciones Generales .....	199
4.1 Presencia de inequidades .....	199
4.2 Falta de transparencia del sistema.....	202
4.3. Presencia de redistribuciones de ingresos regresivas .....	203
4.3.1 Por efecto de cambios en la estructura financiera .....	203
4.3.2 Por efecto de exoneraciones de aportes patronales .....	204
4.4. Visualización de desequilibrios financieros futuros .....	205
4.4.1 Equilibrio financiero global del sistema .....	205
4.4.2 Equilibrio financiero individual asociado al sistema de reparto .....	206





**ESTUDIO DE CASOS SOBRE  
ASIGNACIONES FAMILIARES EN  
AMÉRICA LATINA:  
ANÁLISIS COMPARATIVO DE  
CUATRO PAÍSES.  
ARGENTINA, BRASIL, COLOMBIA  
Y URUGUAY<sup>1</sup>**

Informe final, Abril 2007

Sr. Ernesto Murro<sup>2</sup>, Ec. Anna M. Caristo,  
Ec. Gabriel Lagomarsino y  
Soc. Silvia Santos<sup>3</sup>

---

---

<sup>1</sup> Informe elaborado para el Proyecto de Investigación de la A.I.S.S. "Estudio de casos sobre Asignaciones Familiares en países de Europa y América Latina"

<sup>2</sup> Sr. Ernesto Murro Presidente del Banco de Previsión Social de Uruguay y Presidente de la Comisión Técnica de Asignaciones Familiares de la A.I.S.S.

<sup>3</sup> Aportaron a la elaboración de este documento: Francisco Dabusti (Argentina), Néstor Rodríguez (Colombia) y Rafael Liberal Ferreira (Brasil)



## **ESTUDIO DE CASOS SOBRE ASIGNACIONES FAMILIARES EN AMÉRICA LATINA: ANÁLISIS COMPARATIVO DE CUATRO PAÍSES. ARGENTINA, BRASIL, COLOMBIA Y URUGUAY**

### **INTRODUCCIÓN**

Según define la Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS) los programas de Asignaciones Familiares (AF), son las prestaciones en dinero o en servicios cuyo objeto es el de permitir la constitución o el desarrollo normal de las familias, sea aportando una contribución periódica y permanente para el mantenimiento de las personas a cargo del jefe de familia, sea brindando un apoyo especial en ciertas circunstancias de la vida de las familias y principalmente en el momento de su formación. Una asignación familiar puede, además tener como objetivo adicional, el estímulo directo de la natalidad o la promoción de una política de salud; servir de instrumento en la lucha contra la pobreza y para la distribución de la riqueza así como ayudar en la universalización de la educación.

Es conocida la importancia que tiene la familia como primer agente socializador del individuo y vínculo entre éste la sociedad y el estado y por lo tanto como importante referente para las políticas sociales.

La familia está inserta y sufre las consecuencias de la dinámica de los grandes cambios de las últimas décadas: fenómeno de globalización económica, la flexibilización de los mercados y la tercerización que hace que muchos trabajadores y en este caso los jefes de familia, queden en la informalidad y el subempleo, cuando no en el desempleo total.

Por otro lado se constata que la familia ha sufrido importantes cambios en cuanto a su constitución. Además del modelo tradicional (padre, madre e hijos) se observan otras estructuras: familias reconstituidas, familias monoparentales cuyo jefe es la mujer, etc.

En el mundo existe una diversidad de programas de AF ya sea por el alcance de la población cubierta, por las modalidades de cobertura, por la forma de financiamiento o de gestión y demás. Desde el punto de vista de la cobertura la heterogeneidad es enorme y va desde los países que tienen definida la prestación de AF de carácter universal hasta aquellos donde el programa no existe. No obstante, según OIT, en 1999, sólo 88 países (aproximadamente un 50% de los mismos) tienen programas de prestaciones familiares (comparativamente: 167 de vejez, invalidez y muerte y 69 de desempleo, única prestación a la que las familiares superan en número).

Por lo tanto resulta oportuno realizar un análisis de casos comparados para una serie de países de América Latina y Europa.

En este documento se presenta el informe del estudio de casos para cuatro países de América Latina: Argentina, Brasil, Colombia y Uruguay en donde se hace referencia a la primera norma que crea el programa, una descripción de los regímenes nacionales y un comparativo entre ellos. Además se reseñan estudios que evalúan algunos impactos de los programas sobre el bienestar.

En la sección 1 se realiza una breve descripción de las condiciones socio – económicas y demográficas utilizando algunos indicadores para ubicar a los países latinoamericanos respecto a otros países, presentar la heterogeneidad entre los propios países de la región y brindar elementos para la selección de casos. En la sección 2 se muestra para los países latinoamericanos cómo se ubican los programas de AF en relación a otros regímenes de seguridad social y la antigüedad y difusión de las Asignaciones Familiares. Para contextualizar los programas de AF en relación a otras políticas de protección a la infancia en el apartado 3 se describen otras intervenciones más recientes que se están aplicando en América Latina.

En la sección 4 y 5 se realiza una descripción de los regímenes por países para luego concluir en un análisis comparativo de los mismos. En la sección 6 se relevan los antecedentes recientes sobre el impacto de los programas en el bienestar de los hogares. Finalmente en la sección 7 se realizan algunos comentarios finales y puntos que se habían querido recoger en este informe y quedaron pendientes.

## 1. POBLACIÓN Y NIVEL DE VIDA EN AMÉRICA LATINA

En este apartado se ubica a los países de América Latina en términos de su desarrollo, nivel de vida y estructura poblacional, marcando las diferencias con otras regiones, así como la diversidad intra región. Para ello se presenta información sobre el índice de Desarrollo Humano (IDH), indicadores de pobreza y una tipología demográfica que describe las estructuras poblacionales.

### 1.1 Desarrollo Humano

Para describir las características socio económicas de los países se seleccionó el indicador multidimensional de desarrollo humano elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Como se sabe, dos países con igual ingreso o producto bruto per cápita pueden tener muy diferente nivel de desarrollo humano, lo que va a depender en buena medida de los logros alcanzados en el nivel educativo y el estado de salud de la población. El IDH es una medida sintética de los avances de una sociedad que cuantifica y combina tres dimensiones: una dimensión salud - alcanzar vida larga y saludable, una dimensión educación - adquirir conocimientos útiles y una dimensión nivel de vida - contar con los recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida decoroso (PNUD, 2005).<sup>1</sup>

El PNUD clasifica a los países en tres grupos en relación con su nivel de desarrollo humano: Alto (IDH de 0,8 o superior), Medio (IDH entre 0,5 y 0,799) y Bajo (IDH menor de 0,5)

En el cuadro siguiente se presenta los países latinoamericanos de acuerdo a los datos disponibles al 2006.

**Cuadro 1: América Latina: IDH, posición y componentes del IDH, Año 2004**

	IDH	Posición	Estrato 1/	Componentes del IDH sin estandarizar:			
				Esperanza de vida	Alfabetización	Matricula bruta combinada	PBI (PPA en US\$)
Argentina	0,863	36	A	74,6	97,2	89	13.298
Chile	0,859	38	A	78,1	95,7	81	10.874
Uruguay	0,851	43	A	75,6	97,7	89	9.421
Costa Rica	0,841	48	A	78,3	94,9	72	9.481
Cuba	0,826	50	A	77,6	99,8	80	s/d
México	0,821	53	A	75,3	91,0	75	9.803
Panamá	0,809	58	A	75,0	91,9	80	7.278

<sup>1</sup> En términos de indicadores, la dimensión salud se mide a través de la esperanza de vida al nacer, la educación se combinan dos variables: la tasa de alfabetización de los adultos y la tasa bruta de matriculación combinada de educación primaria, secundaria y terciaria (el índice de educación es un promedio ponderado con un peso de dos tercios para la alfabetización de los adultos y un tercio para la tasa bruta de matriculación). Para la medición del nivel de vida se utiliza el logaritmo del producto bruto interno per cápita corregido por la paridad de poder adquisitivo (PPA).

Brasil	0,792	69	M	70,8	88,6	86	8.195
Colombia	0,790	70	M	72,6	92,8	73	7.256
Venezuela, RB	0,784	72	M	73,0	93,0	74	6.043
Perú	0,767	82	M	70,2	87,7	86	5.678
Ecuador	0,765	83	M	74,5	91,0	„	3.963
Paraguay Rep.	0,757	91	M	71,2	91,6	70	4.813
Dominic.	0,751	94	M	67,5	87,0	74	7.449
El Salvador	0,729	101	M	71,1	79,7	70	5.041
Nicaragua	0,698	112	M	70,0	76,7	70	3.634
Bolivia	0,692	115	M	64,4	86,7	87	2.720
Honduras	0,683	117	M	68,1	80,0	71	2.876
Guatemala	0,673	118	M	67,6	69,1	66	4.313
Haití	0,482	154	B	52,0	51,9	„	1.892
A. L. y el Caribe 2/	0,795			72,2	90,2	81	7.964
OCDE 3/	0,923			77,8	„	89	27.571
Grupos de IDH:							
Alto	0,923			78,0	„	91	26.568
Medio	0,701			67,3	80,5	66	4.901
Bajo	0,427			45,8	57,9	46	1.113

Fuente: Elaborado a partir de PNUD, 2006

1/ A = Grupo Alto, M = Grupo Medio, B = Grupo Bajo.

2/ Incluye 33 países o territorios.

3/ Incluye 30 países o territorios.

Los países de América Latina y el Caribe en el 2004 tuvieron un índice de 0,795, con lo que la región queda clasificada en el grupo medio. Si se considera por separado a los países, en el ranking de 177 países, siete corresponden al grupo de desarrollo alto (Argentina, Chile, Uruguay, Costa Rica, Cuba, México y Panamá) doce integran el grupo de desarrollo medio y solamente Haití se ubica en el grupo de bajo desarrollo. En términos generales este ordenamiento en la región ha sido estable a lo largo de la última década (Desarrollo Humano en Uruguay, 2005, pág. 42).

Si se compara a los países de América Latina y el Caribe con los que integran la OCDE se observa que el IDH de estos últimos es mayor (0,923) reflejando un nivel de desarrollo humano superior en todas las dimensiones. Pero la diferencia mayor se observa en el acceso a recursos: el Producto por habitante de AL es de 7.964 dólares en tanto que el promedio para los que integran la OCDE es de 27.571 dólares anuales.

Un examen de correlación entre los diferentes componentes del índice muestra que el acceso a recursos es la dimensión que determina en mayor medida el lugar en el ordenamiento mundial que surge del IDH (Desarrollo Humano en Uruguay, 2005, págs. 43 y 44). Esto es así porque que hay una fuerte asociación entre los logros alcanzados en salud, educación y acceso a recursos. El ingreso es un factor que incide en las decisiones sobre el nivel educativo adquirido o la calidad de la salud recibida. Pero también se observa que dado un nivel de acceso a recursos, los logros en materia de educación y salud pueden diferir en forma sustancial y principalmente entre países de desarrollo humano medio y bajo.

De la región, Argentina es el país mejor posicionado, ocupando el lugar 36 en el ordenamiento del total de países con un índice de 0,863. Respecto a los otros países de la región, tiene el ingreso por habitante más alto (13.298 dólares anuales), el mejor indicador de educación, aunque hay otros países que lo superan en términos del indicador de esperanza de vida (Chile, Cuba, Uruguay, México y Panamá).

Uruguay ocupa el tercer lugar, luego de Argentina y Chile con un índice de 0,851 y una posición en el lugar 43. Tiene un nivel de producto por habitante de 9.421 dólares anuales. Argentina presenta un valor del IDH cercano a Uruguay superándolo principalmente por el acceso a los recursos ya que Uruguay supera a Argentina en esperanza de vida y los logros educativos son similares.

Brasil y Colombia integran el grupo de países con un IDH medio. Brasil es el primer país latinoamericano del segundo estrato y ocupa el lugar 69 en el ordenamiento del total de países con un IDH de 0,792. En la lista de países de la región le sigue Colombia con un índice de 0,790 en el lugar 70 del ordenamiento total. Estos dos países se apartan fuertemente de Argentina y Uruguay en la dimensión acceso a recursos.

Cabe señalar que una debilidad del IDH en su formulación tradicional es que no capta la desigualdad del desarrollo entre diferentes grupos de la población. En países con altos niveles de desigualdad, como los de América Latina, el aspecto distributivo es importante al considerar los avances en las diversas dimensiones del desarrollo humano.

## **1.2 Pobreza**

A pesar del crecimiento económico observado en las últimas décadas en la mayoría de los países de la región, se sigue observando niveles elevados de desigualdad distributiva que alcanzan los más altos del mundo, lo que conlleva que un número importante de personas vivan en la pobreza. En este aspecto también se observa alta heterogeneidad entre países y al interior de los mismos. Las mayores carencias de medios se verifican entre familias con niños y adolescentes, lo que se ha denominado la infantilización de la pobreza.

El concepto de pobreza entendida como carencia o privación, tiene una connotación multidimensional y su medición es un gran desafío. Para ubicar a los países latinoamericanos en este aspecto se utiliza el enfoque monetario o la pobreza concebida como carencia de ingresos, que si bien es un enfoque limitado, es el más difundido.

La carencia de ingresos puede medirse en términos absolutos, como es usual en América Latina y los Estados Unidos o en términos relativos como se usa en los países europeos. En el primer tipo de medición se compara los ingresos por persona con una canasta básica de bienes y servicios o línea de pobreza absoluta. En la segunda opción se hace referencia a los recursos con que cuenta la sociedad, tomando como base una proporción fija de los ingresos promedio. Por ejemplo se califica como pobres a los integrantes de aquellos hogares cuyos ingresos per cápita son inferiores al 50% del ingreso medio del país.

En el cuadro siguiente se muestran los datos de las mediciones de CEPAL para una selección de países latinoamericanos. Entre 1990 y 2005 disminuyó la población pobre 17,6 puntos porcentuales en el conjunto de 19 países de la región para los que se dispone de información. A pesar de esta mejoría el 39,8% de las personas de la región se encuentran en la pobreza y el 15,4% de ellos en la indigencia, por lo que el total de pobres ascendía en el 2005 a 209 millones de personas de las cuales 81 millones eran indigentes (CEPAL, 2006).

**Cuadro 2: América Latina y el Caribe, países seleccionados, Personas en situación de pobreza e indigencia, Años seleccionados 1990 - 2005 (en porcentajes)**

País:		Población bajo la línea:		País:		Población bajo la línea:	
		Pobreza	Indigencia			Pobreza	Indigencia
Argentina 1/	1994	16,1	3,4	México	1994	45,1	16,8
	1999	23,7	6,7		1998	46,9	18,5
	2002	45,4	20,9		2002	39,4	12,6
	2005	26,0	9,1		2005	35,5	11,7
Chile	1990	38,6	13,0	Brasil	1990	48,0	23,4
	1994	27,6	7,6		1993	45,3	20,2
	1998	21,7	5,6		1999	37,5	12,9
	2003	18,7	4,7		2005	36,3	10,6
Uruguay 1/	1990	17,9	3,4	Colombia	1991	56,1	26,1
	1994	9,7	1,9		1994	52,5	28,5
	1999	9,4	1,8		1999	54,9	26,8
	2004	20,9	4,7		2005	46,8	20,2
	2005	18,8	4,1				
Costa Rica	1990	26,3	9,9	América Latina 2/	1990	48,3	22,5
	1994	23,1	8,0		1994	45,7	20,8
	1999	20,3	7,8		1999	43,9	18,7
	2005	21,1	7,0		2005	39,8	15,4

Fuente: Elaborado a partir de Cuadro 4, CEPAL, 2006

(1) Área urbana.

(2) Estimación para 19 países de la región.

La reducción de la pobreza ha sido gradual, con grandes variaciones entre países. México, Brasil y Chile son ejemplos de países de la región donde se observan reducciones pronunciadas de la pobreza y la indigencia.

De los países reportados, Colombia es el que muestra los mayores niveles, cayendo bajo la línea de pobreza más del 50% de la población, y bajo la línea de indigencia más del 20% de las personas, aunque en el 2005 se observa una cierta mejoría.

Argentina es el país donde los niveles de pobreza han aumentado entre estos años. En el 2005 la incidencia de la pobreza seguía siendo más alta que en 1994, aunque se observa una importante mejoría respecto al año 2002 donde alcanzó un nivel de pobres urbanos del 45,4% del total de la población.

Uruguay es el único país donde se observa una disminución de los niveles de la pobreza entre 1990 y 1999 (de 17,9% a 9,4%) alcanzando los más bajos de la región. Sin embargo con la crisis económica del 2002 recrudesció, alcanzando en el



2004 el mayor porcentaje de pobreza urbana (20,9%). En el 2005 se observa una mejoría, pero manteniendo niveles superiores a los iniciales (18,8%).

También se considera de crucial importancia, considerar la pobreza infantil en la región ya que en América Latina se dice que la pobreza tiene rostro infantil. Un estudio de CEPAL/UNICEF, 2005 realizó una estimación de la pobreza infantil relativa en 17 países de América Latina y los comparó con los resultados de algunos países de la OCDE. En este estudio se definió al índice de pobreza relativa como el porcentaje de niños y adolescentes entre 0 y 18 años que viven en hogares con ingresos por debajo del 50% del ingreso mediano<sup>2</sup> nacional.

Mientras las mediciones de pobreza absoluta se refieren al porcentaje de personas que se hallan por debajo del “nivel mínimo de ingresos” que permite cubrir las necesidades básicas, las mediciones de pobreza relativa se refieren al porcentaje de personas que se encuentran por debajo del “nivel promedio de ingresos” de la sociedad y por lo tanto que los aleja considerablemente del patrón de consumo típico de su sociedad.

En el siguiente cuadro se muestra que la pobreza relativa infantil en los 17 países latinoamericanos es en todos ellos y sin excepción mayor que en los países de la OCDE.

Mientras que en los 25 países de la OCDE entre un 2% y un 17% de los menores de hasta 18 años de edad viven en pobreza, en los países de la región dicho porcentaje varía entre el 22% y el 34%, lo que totaliza alrededor de 52 millones de niños pobres en el año 2000 (28,5% del total) (CEPAL/UNICEF, 2005, Pág. 8).

**Cuadro 3: América Latina y países de la OCDE: Comparación de la incidencia de la pobreza relativa infantil, 2000**

	Porcentaje de niños entre 0 y 18 años que viven bajo la línea de pobreza
Dinamarca	2,4
Finlandia	2,8
Noruega	3,4
Suecia	4,2
República Checa	6,8
Suiza	6,8
Francia	7,5
Bélgica	7,7
Hungría	8,8
Luxemburgo	9,1
Países Bajos	9,8
Austria	10,2
Alemania	10,2
Grecia	12,4
Polonia	12,7
España	13,3
Japón	14,4
Australia	14,7
Canadá	14,9

<sup>2</sup> El valor mediano corresponde al ingreso de las personas ubicadas en la mitad de la distribución del ingreso.

---

Reino Unido	15,4
Portugal	15,6
Irlanda	15,7
Nueva Zelanda	16,3
Italia	16,6
Estados Unidos	21,9
Ecuador a/	22,7
México b/	23,0
Uruguay a/	23,5
Costa Rica	24,5
Chile	25,3
Colombia	25,8
República Dominicana	26,0
Venezuela (Rep. Bol. de)	26,9
Nicaragua	26,9
El Salvador	27,6
Perú	28,0
Honduras	28,2
Paraguay	29,3
Argentina a/	29,5
Bolivia	31,2
Panamá	33,2
Brasil	33,8

---

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países, y "Child Poverty in Rich Countries 2005", Report Card No. 6, Innocenti Research Centre 2005.

a/ Zonas urbanas.

b/ Este país forma parte de la OCDE, pero aquí se lo considera como parte del grupo latinoamericano.

El informe también destaca que la gran mayoría de los menores en situación de pobreza relativa enfrentan además pobreza absoluta. Salvo en tres países: Chile, Costa Rica y Uruguay, más de la mitad de los niños y adolescentes que están por debajo de la línea de pobreza relativa no disponen de ingresos suficientes para una alimentación adecuada.

Según estimaciones de CEPAL/UNICEF, 2005 en 17 países de la región en el año 2002, 82 millones de niños entre 0 y 12 años y 36 millones de adolescentes entre 13 y 19 años vivían en situación de pobreza y aproximadamente dos de cada cinco pobres extremos son niños menores de 12 años.

Esta pobreza es particularmente grave pues se reproduce entre generaciones y limita las posibilidades de desarrollar capacidades y aprovechar oportunidades a lo largo de la vida.

Los niños y adolescentes latinoamericanos están expuestos a una doble circunstancia desfavorable: forman parte de sociedades muy desiguales (América Latina es la región más desigual del mundo), que no les aseguran a todos las mismas oportunidades; y además viven en sociedades con menores recursos, por lo que una gran proporción de ellos no tiene acceso a niveles mínimos de consumo básico en alimentación, salud, vivienda, educación y recreación.

### 1.3 Población y cambios demográficos

Investigaciones como BID/CEPAL/CELADE, 1996 han puesto en evidencia la estrecha relación que existe entre los procesos demográficos y la realidad

económica y social en los países de América Latina. Se ha señalado la gran heterogeneidad del comportamiento de los países de la región y al interior de estos. Hay un cierto consenso en que lo que se ha denominado transición demográfica<sup>3</sup> está asociada a una serie de cambios culturales, sociales y económicos que han ocurrido en la región (tales como transformaciones económicas, papel de las mujeres en las familias y en la sociedad, lugar de residencia y urbanización, estado nutricional y salud de la población, conductas asociadas a las uniones y planificación familiar, entre otros), aunque la relación entre ellos es compleja y difícil de precisar.

Una tipología elaborada por CELADE distingue cuatro agrupaciones de países según la etapa de la transición demográfica en que se encontraban en los años noventa, lo que brinda una visión de conjunto de la situación de la región. Esta clasificación además tiene interés porque al ordenar a los países por su dinámica demográfica permite visualizar los diferentes desafíos que enfrentan respecto a las políticas de educación, salud y seguridad social.

Las categorías y los países que lo integran son:<sup>4</sup>

*Transición incipiente (tipo 1).* Países con alta natalidad y mortalidad y con un crecimiento natural moderado (algo superior a 2,0%). Integran esta categoría Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Haití que por su alta fecundidad tienen una estructura por edades joven y una alta relación de dependencia.

*Transición moderada (tipo 2).* Países de alta natalidad, pero mortalidad moderada cuyo crecimiento natural es relativamente elevado (cercano a 3,0%). En este grupo se encuentra Paraguay. El descenso en la mortalidad infantil lleva a un rejuvenecimiento de la estructura por edades y a una elevada relación de dependencia.

*Transición plena (tipo 3).* Son países con natalidad moderada en notoria declinación y mortalidad moderada o baja, lo que determina un crecimiento natural moderado (cercano a 2,0%): Los países de este grupo son: Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela. Dado que el descenso de la fecundidad es reciente, la estructura por edades se mantiene joven, pero ya ha bajado la relación de dependencia.

*Transición avanzada (tipo 4).* Son países con natalidad y mortalidad moderada o baja, que se traduce en un crecimiento natural bajo (del orden de 1%). Los países de este grupo son: Argentina Chile, Cuba y Uruguay.

---

<sup>3</sup> La *transición demográfica* se describe como un proceso que transcurre entre dos situaciones extremas de equilibrio: una inicial de bajo crecimiento demográfico con altas tasas de mortalidad y fecundidad, y otra, final también de bajo crecimiento, pero con niveles bajos en ambas tasas. Entre ambos estadios hay dos momentos principales de alto crecimiento y bajo crecimiento demográfico, respectivamente, por efecto de que se descompensan los equilibrios entre las tasas de mortalidad y fecundidad. El primero es cuando desciende la mortalidad (alto crecimiento demográfico) y el segundo cuando baja la tasa de fecundidad (bajo crecimiento demográfico) (CELADE/CEPAL, 2000).

<sup>4</sup> (CEPAL/PNUMA, 2002).

Los países de tipo 1 y 2 tienen una estructura por edades “joven” con una proporción de población de menos de 15 años en torno al 40%. Los países tipo 3 tienen una estructura con proporciones de la población por debajo de 15 años entorno al 30%. Los países tipo 4 se caracterizan por una estructura de edades inferior al 30% de su población en el grupo de edades menores.

**Cuadro 4: América Latina: Indicadores demográficos**

	Transición Demográfica (tipo)	Población Total 2004 (millones)	Tasa de crecimiento 2004 - 2015 (%)	Población Menor de 15 años (% del total)	Tasa de fecundidad (2000 – 2005) (nacidos por cada mujer)
Argentina	4	38.4	1,0	26,7	2,4
Chile	4	16.1	1,0	25,5	2,0
Uruguay	4	3.4	0,6	24,4	2,3
Costa Rica	3	4.3	1,4	29,0	2,3
Cuba	4	11.2	0,2	19,5	1,6
México	3	105.7	1,1	31,6	2,4
Panamá	3	3.2	1,6	30,6	2,7
Brasil	3	183.9	1,2	28,1	2,3
Colombia	3	44.9	1,3	31,4	2,6
Venezuela, R. B.	3	26.3	1,6	31,7	2,7
Perú	3	27.6	1,4	32,7	2,9
Ecuador	3	13.0	1,4	32,8	2,8
Paraguay	2	6.0	2,1	38,0	3,9
Rep. Dominicana	3	8.8	1,3	33,1	2,7
El Salvador	1	6,8	1,5	34,3	2,9
Nicaragua	1	5.4	1,9	39,5	3,3
Bolivia	1	9.0	1,7	38,5	4,0
Honduras	1	7.0	2,0	39,7	3,7
Guatemala	1	12.3	2,3	43,5	4,6
Haití	1	8.4	1,3	38,0	4,0
A. L. y el Caribe 2/		548.3	1,2	30,4	2,5
OCDE 3/		1.164.8	0,5	19,6	1,8
Grupos de IDH:					
Alto		1.275.0	0,5	19,6	1,7
Medio		4.433.1	1,1	28,8	2,5
Bajo		571.7	2,3	44,8	5,8

Fuente: Elaborado a partir de PNUD, 2006 y CELADE.

1 = Transición Incipiente, 2 = Transición Moderada, 3 = Transición Plena y 4 = Transición Avanzada.

2/ Incluye 33 países o territorios.

De las tres variables fundamentales que determinan la dinámica de las poblaciones, fecundidad, mortalidad y migraciones, la primera variable es la que está teniendo la mayor influencia en los procesos más recientes de cambios demográficos en la región.

En el primer quinquenio del siglo XXI, como resultado de la evolución socio económica, pautas culturales e inserción creciente de la mujer en el trabajo, entre otros factores, la tasa global de fecundidad fue de un promedio regional de 2,5 y si bien se observa una importante variabilidad entre los diversos países, todos ellos

registran tasas inferiores a 5. Las proyecciones indican que el descenso continuará y que la heterogeneidad de situaciones nacionales se abatirá considerablemente. Se estima una convergencia en torno al 2,1 hijos por mujer en el 2025, lo que equivale al nivel de reemplazo demográfico (Villa y Rivadeneira, 2001).

La mayor parte de la población de la región se encuentra en la fase intermedia del proceso de transición demográfica. En conjunto, la región se caracteriza por su juventud ya que casi un tercio de la población (30,4%) es menor de 15 años. La tasa de crecimiento anual de la población regional en el 2004 fue de 1,2%.

En la región no hay países con poblaciones “envejecidas” como algunos países de la OCDE (Alemania, Italia, Japón, Reino Unido, Suecia) con menos del 20% de la población en edades por debajo de 15 años, excepto Cuba. Pero el envejecimiento de la población empieza a manifestarse en algunos países de la región. En particular, Argentina, Chile y Uruguay se caracterizan por haber tenido fecundidad y mortalidad bajas por un largo período, lo que hace que tengan un crecimiento y una estructura de edades similares a los de países desarrollados.

## 2. PROGRAMAS DE ASIGNACIONES FAMILIARES EN AMÉRICA LATINA

Las Asignaciones Familiares es un régimen tradicionalmente estructurado dentro de la seguridad social dirigido a apoyar a los padres y/o madres trabajadores en el cuidado de los niños a su cargo y para contribuir al desarrollo integral de los mismos.

En algunos países de América Latina los sistemas de protección social surgieron tempranamente (en la década de 1920). Todos los países de la región cuentan con algún programa para la protección de la Vejez, invalidez y sobrevivencia y para los accidentes de trabajo, que fueron los primeros en instrumentarse. También cuentan con programas de enfermedad y maternidad, aún cuando estos fueron de más tardía incorporación. Pero, las Asignaciones Familiares junto al Subsidio por Desempleo fueron los últimos programas en aparecer en la región y los de menor difusión, como puede apreciarse en el cuadro 4.

**Cuadro 5:** *América Latina: Evolución Histórica de la Cobertura de Riesgos por la Seguridad Social, Años seleccionados.*

Programas	1942	1962	1982
Riesgos Profesionales	17	20	20
Enfermedad y Maternidad	7	17	20
Vejez, Invalidez y sobrevivencia	7	14	20
Asignaciones Familiares	0	5	7
Desempleo	0	3	5

Fuente: Extractado de Naciones Unidas, 1985, Cuadro 1

A principios de la década del 80 las Asignaciones Familiares estaban vigentes en siete países de los veinte que componen la región: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile y Uruguay.

En América Latina los primeros países en aplicar las Asignaciones Familiares fueron Chile y Venezuela en los años 30, seguidos por Brasil y Uruguay en los años 40. Argentina, Bolivia y Colombia establecieron sus programas en los años 50 y más tarde Costa Rica, Guatemala, México y Panamá, como puede verse en el cuadro 5. El último país en implementarla fue Nicaragua en el año 1982.

**Cuadro 6:** *América Latina: Fecha de implementación de las Prestaciones Familiares (\*)*

País:	Legislación inicial
ARGENTINA	Decreto-Ley 7913/57 y Decreto-Ley 7914/57, de 15 de julio
BOLIVIA	Primera ley: 1953. Ley de 14 de diciembre de 1956. Ver también: (2).
BRASIL	Primera ley: 1941 (familias numerosas, solamente) Ley 4.266, de 3 de octubre de 1963 («salario familiar»)
CHILE	Empleados: Ley núm. 6.020, de 1937. Obreros: DFL 245, de 1953. Ver también: (3).
COLOMBIA	Primera ley 1957. Ley 21, de 1982.

COSTA RICA	Ley 5.662, de 23.12.74, de «Desarrollo Social y Asignaciones Familiares», con vigencia desde 1975.
CUBA	Ver: (4).
ECUADOR	(1).
EL SALVADOR	(1).
GUATEMALA	12 de marzo de 1969.
HONDURAS	(1).
MÉXICO	Ver (5)
NICARAGUA	Decreto 975.1982.
PANAMÁ	Decreto Ley núm. 9 de 1962.
PARAGUAY	(1).
PERÚ	(1).
REPÚBLICA DOMINICANA	(1).
URUGUAY	Ley 10.449, de 12.11.1943, que instituyó los Consejos de Salarios, consagró el beneficio de la Asignación Familiar para algunas actividades. Ver también: (6).
VENEZUELA	Ley de Ministerios, de 18 de julio de 1936.

Fuente: Elaborado a partir de:

- OISS - Información comparada de los Sistemas de Seguridad Social Iberoamericanos (INCOSSI) (\*) Última actualización: 31 de marzo del 2004.
- AISS, Documentación de la Seguridad Social Americana. Serie Actas N° 12: Protección de la Familia y Seguridad Social.
- CISS, Conferencia Interamericana de Seguridad Social, Serie Monografías N° 1: La Seguridad Social en Chile.

Notas Explicativas:

- 1/ No existen prestaciones económicas familiares en el sistema de Seguridad Social nacional.
- 2/ (BOLIVIA) Existe una diversidad de disposiciones sobre la materia, con las cuales se regularon o adecuaron las prestaciones en función de los cambios económicos que se registraron en el pasado.
- 3/ (CHILE) Junto al régimen de prestaciones familiares de carácter general, existe un Subsidio Único Familiar, que es un beneficio asistencial, equivalente a una asignación familiar de cuantía mayor. Sus beneficiarios son personas carentes de recursos, que tengan a sus expensas un menor de 18 años de edad, madres solteras y los inválidos de cualquier edad, que no se encuentren en la posibilidad de acogerse al Sistema Único de Prestaciones Familiares.
- 4/ (CUBA) No existen prestaciones en razón de las cargas familiares, ya que las mismas se cubren por las diversas políticas del país, como son la educación y la salud gratuitas, alimentación subsidiada y la creación, entre otros, de círculos infantiles y becas escolares.
- 5/ (MÉXICO) Prestación del IMSS. Asignaciones familiares: prestaciones en dinero que se otorgan por concepto de carga familiar a los beneficiarios de los pensionados por invalidez, vejez y cesantía en edad avanzada.
  - para esposa o concubina,
  - para cada uno de los hijos menores de 16 años o hasta los 25 si se encuentran estudiando, o sin límite de edad cuando presentan incapacidad física o mental para el trabajo y
  - para cada uno de los ascendientes en línea directa, siempre que dependan económicamente del pensionado y no haya esposa o concubina, ni hijos con derecho a asignación.
- 6/ (URUGUAY) En este cuadro se describe la prestación realizada por el Banco de Previsión Social a los trabajadores de la actividad privada, denominada Asignación Familiar. Los funcionarios públicos tienen derecho a la percepción de asignación familiar de igual cuantía en las mismas condiciones. Esta es abonada por la institución en la que prestan funciones con cargo a su propio presupuesto.

De los veinte países que componen la región, la mitad de ellos cuentan con un programa de Asignaciones Familiares aunque difieren en el diseño y tipo de cobertura legal y poblacional alcanzado.

La presencia de las Asignaciones Familiares en cada país está asociado, entre otros factores, al desarrollo que ha tenido el sistema de seguridad social, la estructura demografía nacional, las necesidades de apoyos de determinados estratos de la población trabajadora, la existencia de grupos ocupacionales con capacidad negociadora y la presencia o ausencia de otras políticas y programas de apoyo a la niñez y de alivio de la pobreza.



### **3. OTROS PROGRAMAS DE APOYO A NIÑOS Y A SUS FAMILIAS**

En los últimos quince años en algunos países de América Latina además de los programas tradicionales de seguridad social como son las Asignaciones Familiares y otras intervenciones públicas, se han implementado nuevos instrumentos de políticas públicas destinadas a apoyar a las familias con hijos y dirigidas prioritariamente a aliviar la pobreza infantil. Estos programas consisten principalmente en transferencias monetarias condicionadas a que se cumplan determinados requisitos (en general concurrencia al sistema educativo, y controles regulares de salud).<sup>1</sup>

Estos tipos de programas se han implementado en Brasil (Bolsa Escola), México (Progresá), Chile (Chile Solidario), Colombia (Familias en Acción), Honduras (PRAF), Nicaragua (Red de Protección Social), Argentina (Programa Familias por la inclusión Social) y Uruguay ( PANES), entre otros países (cuadro 7).

---

<sup>1</sup> Los comentarios que siguen son principalmente pasajes extractados del informe Amarante y Arim, 2005.

**Cuadro 7: Programas de transferencias condicionadas en América Latina**

Programa	Objetivos	Componentes		Población objetivo	
		Educación	Salud y Nutrición	Educación	Salud y Nutrición
Programa Nacional de Bolsa Escola, Brasil	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Incrementar el desempeño escolar de niños pobres en edad escolar</li> <li>▪ Reducir la pobreza actual y futura</li> </ul>	Transferencia monetaria	--	Niños pobres entre 6 y 15 años	--
		Erradicar la peor forma de trabajo infantil (ej. trabajos que involucren riesgos de salud) mejorando el desempeño escolar y reduciendo la pobreza	Transferencia monetaria Programa en horario post escolar	--	Niños entre 7 y 14 años
PETI, Brasil					
Familias en Acción, Colombia	Aumentar la inversión en capital humano de las familias más pobres	Subsidio escolar bimensual	1 Subsidio nutricional 2 Educación sanitaria	Familias pobres con hijos entre 7 y 17 años (2 <sup>do</sup> a 11 <sup>vo</sup> año escolar)	Familias pobres con hijos entre 0 y 6 años que no estén participando en otros programas
PRAF II, Honduras	Favorecer la acumulación de capital humano en los niños que provienen de las familias más pobres y de este modo romper el círculo vicioso de la pobreza	1 Incentivos a la demanda 2 Incentivos a la oferta de escuelas primarias	1 Incentivos a la demanda 2 Incentivos a la oferta de centros de salud 3 Capacitación nutrición (madres)	Hogares pobres con hijos entre 6 y 12 años que aún no han completado 4 <sup>to</sup> año de educación primaria	Hogares pobres con mujeres embarazadas o hijos menores de 3 años
PATH, Jamaica	1 Aumentar el desempeño educacional, mejorar los resultados en materia de salud y por tanto reducir la pobreza 2 Reducir la pobreza actual 3 Combatir el trabajo infantil 4 Operar como una red de seguridad	Beca de educación	Beca de salud Educación sanitaria	Niños pobres entre 6 y 17 años	Niños pobres entre 0 y 5 años; mujeres pobres embarazadas o en lactancia, pobres mayores de 65 años, personas pobres con discapacidades, adultos indigentes menores de 65 años
PROGRESA, México	Mejorar la situación educacional, nutricional y de salud de las familias pobres, en particular de los niños y de sus madres	1 Becas educacionales 2 Apoyo para materiales escolares 3 Fortalecimiento de la oferta y de la calidad de los servicios educativos	1 Donación de alimentos 2 Paquete de servicios de cuidado de salud básicos 3 Educación nutricional y de salud 4 Oferta de servicios de salud mejorada 5 Suplementos nutricionales	Niños pobres entre 8 y 17 años	Las donaciones monetarias están destinadas a los hogares pobres, los suplementos nutricionales están dirigidos a mujeres embarazadas o en lactancia, niños entre 4 y 24 meses de edad y niños mal nutridos entre 2 y 5 años
Red de protección social (piloto), Nicaragua	Promover la acumulación de capital humano en hogares de extrema pobreza	1 Beca de educación 2 Apoyo en materiales escolares 3 Incentivo a la oferta		Niños pobres entre 6 y 13 años matriculados de 1 <sup>o</sup> a 4 <sup>to</sup> año de primaria	Las transferencias monetarias están destinadas a los hogares pobres, los servicios de salud están dirigidos a niños entre 0 y 5 años

Fuente: Amarante y Arim, 2005. Cuadro A.1

A efectos ilustrativos se describen muy someramente tres de estos programas por ser los pioneros y de más amplia cobertura: Progresá de México, Bolsa Escola de Brasil y Chile Solidario y los implementados más recientemente en Argentina y Uruguay.

El *Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) de México* cubre a niños y adolescentes menores de 18 años que asisten al sistema educativo (entre tercer año de primaria y tercer año de secundaria). Se realiza transferencias monetarias directamente a las madres e incluyen tres tipos de beneficios: becas sujetas a la asistencia escolar, dinero para materiales escolares y dinero para alimentación. La beca es variable con la edad y el sexo: se incrementa con el nivel educativo alcanzado para compensar los mayores costos de oportunidad de asistir al sistema, y es mayor para las mujeres que para los hombres, con un tope máximo recibido por hogar. Además el programa incluye atención primaria en salud para todos los integrantes del hogar y suplementos alimentarios para niños menores de cinco años y mujeres embarazadas o en lactancia, así como capacitación en temas de nutrición y salud.

PROGRESA se inició en 1997 en zonas rurales y en el 2002 se expandió a zonas urbanas pasando a denominarse Programa Oportunidades. A fines de 2000 el programa brindaba beneficios a 2.6 millones de hogares, con una cobertura de 40% de los hogares rurales y 12% del total de hogares. Representaba un gasto de 0,2% del PBI de México.

El Programa *Bolsa Escola en Brasil* fue instrumentado para aumentar la matriculación y asistencia escolar de niños pertenecientes a familias en condiciones de extrema pobreza. Diagnósticos concluían que la entrada tardía al sistema escolar y altas tasas de deserción se relacionaban con la necesidad de familias pobres de enviar a los niños a trabajar para complementar los ingresos familiares. El trabajo infantil era más marcado en varones que en las niñas.

Actualmente el programa cubre niños entre 7 y 14 años, asegurando su permanencia en la escuela por medio de la entrega de incentivos financieros. Las transferencias se realizan directamente a las madres condicionado a la concurrencia escolar. El monto del subsidio tiene un límite máximo por hogar. Los subsidios no varía por sexo ni con el grado escolar, pero para incentivar que se complete la educación secundaria Bolsa Escola de Brasilia deposita el equivalente de un salario mínimo por año en la cuenta del niño beneficiario, que puede retirar ese dinero cuando complete el octavo grado.

El programa se inició en 1995 en el municipio de Campinas, y a nivel federal en Brasilia. Se fue extendiendo en diversas municipalidades, y en 1999 había 60 programas funcionando a nivel municipal. Luego de seis años como programa regional, en el 2001 la intervención pasó a formar parte del Congreso Nacional. La extensión a nivel nacional del programa Bolsa Escola tuvo lugar en el marco del programa Alvorada, que integra dos programas anteriormente existentes; Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI) y Fondo de Garantía de Renta Mínima (FGRM). La integración de estos programas ha sido considerada interesante porque aprovecha las fortalezas de los programas existentes y busca complementariedades entre los mismos. En su versión extendida a nivel nacional, se estima que el

programa alcanzará un 17% de la población con un costo que representa el 0,2% del PBI de Brasil.

El programa *Chile Solidario* es la respuesta a un diagnóstico de que aunque los programas previos de alivio a la pobreza habían sido exitosos en mejorar la situación de los pobres, no habían alcanzado a los hogares y personas indigentes, ya que este grupo constituía un núcleo duro de la pobreza desvinculado de las redes sociales existentes a los cuales las políticas públicas no accedían.

Chile Solidario fue implementado en el 2002. Es una intervención dirigida a la familia y no a las personas, integrada por un conjunto de componentes coordinados; un componente temporal de entrada y dos componentes permanentes.

El componente de entrada al sistema incluye apoyo psico - social a la familia con el objetivo de generar competencias para resolver sus problemas y acercarlos a la red social y comunitaria. Dentro de este componente se incluye un bono solidario monetario dirigido a la familia de cobro mensual por 24 meses.

Dentro de los componentes permanentes hay subsidios monetarios y acceso preferente a programas de promoción social y prestaciones laborales. Los subsidios monetarios incluyen un Subsidio Único Familiar a menores de 18 años que asistan al sistema educativo, pensión asistencial a la vejez o invalidez y subsidio al consumo de agua potable. Los programas sociales comprenden educación, capacitación laboral, mejora de las condiciones de habitabilidad, apoyo a discapacitados, rehabilitación y prevención de drogas, apoyo y prevención frente a la violencia familiar.

En Argentina se creó el *Programa Familias por la Inclusión Social* cuyo objetivo es proteger a las familias en situación de vulnerabilidad y/o riesgo social, con hijos menores de 19 años –o discapacitados sin límites de edad-, desde la salud, la educación y el desarrollo de capacidades para el ejercicio de los derechos básicos. El compromiso exigido por el Programa a las familias beneficiarias es la vacunación de los menores a cargo del titular (de acuerdo al Plan Nacional de Vacunación), los controles bimestrales de embarazo y la asistencia regular de los niños a la escuela. La acreditación de estos compromisos se realiza dos veces al año y determina la continuidad del cobro del subsidio.

El Programa Familias por la Inclusión Social se implementa en los Centros de Atención Local y articula sus acciones con los Centros Integradores Comunitarios y los Centros de Referencia en el ámbito provincial, fortaleciendo de este modo la Red Federal de Políticas Sociales que impulsa el Ministerio de Desarrollo.

El padrón de beneficiarios del Programa Familias por la Inclusión Social creció un 54% desde el 2005. De 240.000 familias beneficiarias en ese año, el Programa llegó a casi 400.000 en el 2006 y prevé alcanzar 700.000 familias en el 2007. También ha incrementado su cobertura territorial de 117 municipios en el 2005 a 258 en el 2006 y para este año prevé una cobertura de más de 400 municipios.

El Programa Familias se estructura alrededor de tres componentes:

- Componente I: Ingreso No Remunerativo

- Componente 2: Promoción Familiar y Comunitaria
- Componente 3: Fortalecimiento Institucional

El monto del subsidio varía según la cantidad de niños /as o adolescentes a cargo.

El *Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social (PANES)* se implementó en Uruguay a partir del año 2005. Es un plan focalizado en los hogares en situación de indigencia o en riesgo de caer en ella. Dadas las características de la población alcanzada se trata de un programa que llega a las familias numerosas en cantidad de menores. El PANES esta conformado por un conjunto de programas articulados, donde existe una transferencia monetaria a las familias (Ingreso Ciudadano), una tarjeta alimentaria y diversas intervenciones como experiencias laborales, en salud, educación no formal y otras.

El PANES cubre aproximadamente al 10% de la población uruguaya y su costo representa el 0,5% del PBI nacional. El PANES fue concebido como un programa transitorio para atender la emergencia social que derivó de la gran crisis económica y financiera que sufrió el país a partir del año 2002. Esta prevista su finalización para fin del 2007 y se proyecta un denominado "Plan de Equidad" que contendrá políticas de carácter estructurales modificando la red de Protección Social conforme a las nueva realidad socio – económica del país. Entre dichas modificaciones se prevé un redimensionamiento importante del actual programa de Asignaciones Familiares en cuanto a su alcance, cobertura y el nivel del monto de la prestación.

Las políticas de transferencias monetarias condicionadas dirigidos a la infancia en América Latina presentan la innovación, en relación a las políticas sociales más tradicionales, que afectan la demanda de servicios en lugar de realizar exclusivamente su provisión. Como el objetivo general es aliviar las situaciones más graves de pobreza actúan a dos niveles; la reducción de la pobreza actual a través de las transferencias monetarias y la reducción de la pobreza futura a través de la acumulación del capital humano que se incentiva por la aplicación de condicionalidades en la educación y atención sanitaria.

En términos generales las evaluaciones de estas políticas señalan que los programas han logrado mejoras en términos de focalización e incentivos comparados con otras modalidades de intervención. El auge de estos programas de transferencias se asocia en general a las dificultades que se han observado en la región para que la provisión de servicios públicos llegara efectivamente a los individuos pobres.

#### 4. DESCRIPCIÓN DE LOS REGÍMENES DE ASIGNACIONES FAMILIARES

Para el análisis comparado de la región se seleccionaron cuatro países que tienen vigentes programas de AF un largo período, dos de ellos Brasil y Uruguay lo instituyeron a principios de la década de los cuarenta (1941 y 1943 respectivamente) y los dos restantes a fines de los cincuenta Argentina y Colombia (1957).

Argentina y Uruguay tienen un alto nivel de desarrollo humano y una estructura demográfica de transición avanzada con tasas de crecimiento y distribución por edades similares a los países desarrollados. La proporción de población menor de 15 años se ubica en torno al 25% del total. Uruguay es el país de la región con mejor distribución del ingreso y menores niveles de pobreza. Ambos países atravesaron una profunda crisis económica en el 2002 que aumentó sensiblemente los niveles de pobreza e indigencia, pero a partir del 2005 en ambos países estos indicadores están mejorando, pero aún se mantienen por arriba de los niveles que reportaban a inicios de los noventa.

Brasil y Colombia son los países de la región que encabezan el ranking mundial con un nivel de desarrollo humano medio. Son países de transición demográfica plena con proporción de población de menores de 15 años en torno al 30% del total. Son dos países con fuertes desigualdades en la distribución del ingreso y relativamente alta proporción de población en situación de pobreza. Brasil es el país de la región que muestra los mayores índices de pobreza infantil.

Para cada uno de estos cuatro países se realiza una descripción sucinta de las principales variables que definen a los regímenes de AF para derivar en un análisis comparativo de los mismos.

La descripción de los programas nacionales de AF incluye:

- Referencia a la primera norma y a la legislación vigente
- Campo de aplicación: población a la que está destinada el programa
- Prestaciones: Monto de la prestación en dinero y características de la prestación en especie si la hubiere, diferenciado por los distintos sub-programas si correspondiere
- Condiciones de calificación: condiciones de edad, requisitos de cotizaciones si correspondiera, otras, diferenciado por los distintos sub-programas si correspondiere  
Contrapartidas a las que se compromete el beneficiario y que tipo de controles administrativos se realizan (por ejemplo: atención de salud, asistencia escolar, etc.)
- Financiamiento: sobre las nóminas, de parte del empleador, participación del Estado.
- Administración: Organismo gestor, rango constitucional del mismo, si existe coparticipación.

## 4.1 Argentina

### a. Campo de aplicación

La primera ley que institucionaliza la asignación familiar en el país data de 1957. La Ley 24.714 de 1996 instituyó con alcance nacional y obligatorio el régimen de Asignaciones Familiares. El régimen se basa en dos subsistemas. Un primer *subsistema contributivo* que alcanza a los trabajadores en relación de dependencia del sector privado, beneficiarios de la Ley sobre Riesgo de Trabajo y beneficiarios del Seguro de Desempleo. Un segundo *subsistema no contributivo*, de aplicación a los beneficiarios del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) y beneficiarios del Régimen de Pensiones no Contributivas (PNC) por invalidez.

Si bien los trabajadores del sector público son beneficiarios de asignaciones familiares, no se encuentran comprendidos dentro de ninguno de los dos subsistemas antes mencionados, aunque en lo que respecta a prestaciones, montos y topes se rigen por las disposiciones correspondientes al subsistema contributivo.

No se encuentran englobados en este régimen los trabajadores no registrados, trabajadores por cuenta propia, trabajadores cuya remuneración sea inferior a 36 dólares americanos (U\$S) o superior a 1.070 U\$S, y trabajadores del servicio doméstico.

### b. Prestaciones

Las asignaciones familiares pueden clasificarse en ordinarias o extraordinarias. Las primeras, son percibidas por el jefe de familia para el mantenimiento de los familiares que tiene a su cargo y el sostén permanente o temporario de determinados aspectos de los mismos. Las segundas, apuntan a cubrir determinadas circunstancias de aparición única y esporádica.

*Asignación por hijo:* consiste en el pago de una suma mensual por cada hijo menor de 18 años de edad.

*Asignación por hijo con discapacidad:* consiste en el pago de una suma mensual que se abona por cada hijo que se encuentre en esa condición.

*Asignación por ayuda escolar anual:* consiste en el pago de una suma de dinero que se abona por cada hijo que concurre regularmente a establecimientos de enseñanza básica y polimodal o bien, cualquiera sea su edad, si concurre a establecimientos oficiales o privados donde se imparta educación diferencial.

*Asignación por prenatal:* consiste en el pago de una suma equivalente a la asignación por hijo, que se abona desde la concepción hasta el nacimiento.

*Asignación por cónyuge para beneficiarios del SIJP:* consiste en el pago de una suma de dinero que se abona al jubilado por su cónyuge.

*Asignación por maternidad:* consiste en el pago, durante el período legal de licencia, de una suma igual a la que la trabajadora hubiera percibido en su empleo.

*Asignación por nacimiento:* consiste en el pago de una suma de dinero, que se abona en el mes que se acredite tal hecho ante el empleador.

*Asignación por adopción:* consiste en el pago de una suma de dinero, que se abona en el mes que se acredite dicho acto ante el empleador.

*Asignación por matrimonio:* consiste en el pago de una suma de dinero, que se abona en el mes que se acredite dicho acto ante el empleador.

### **c. Monto de la prestación**

El monto de las prestaciones varía según nivel de ingresos y la región donde residan los asegurados.

*Asignación por hijo (requisito de ingreso):* La asignación mensual es de 10 a 44,5 dólares americanos dependiendo del ingreso del asegurado y la región.

*Asignación por hijo discapacitado (sin requisito de ingreso):* La asignación mensual es de 41 a 165,5 dólares americanos dependiendo de la región.

*Asignación prenatal (requisito de ingreso):* La asignación mensual es de 10 a 45 dólares americanos dependiendo del ingreso del asegurado y la región.

*Asignación por ayuda escolar (requisito de ingreso):* La asignación anual es de 45 a 179 dólares americanos dependiendo del ingreso del asegurado y la región.

*Asignación por nacimiento (requisito de ingreso):* Una suma fija de 69 dólares americanos.

*Asignación por adopción (requisito de ingreso):* Una suma fija de 401 dólares americanos.

*Asignación por cónyuge (requisito de ingreso):* La asignación mensual es de 5 a 10 dólares americanos dependiendo del ingreso del beneficiario y la región.

*Asignación por matrimonio (requisito de ingreso):* Una suma fija de 103 dólares americanos.

### **d. Financiamiento**

El financiamiento del Subsistema Contributivo (SC) proviene de las contribuciones patronales abonadas por los empleadores del sector privado. Si bien inicialmente estos correspondían a un 7,5% de la masa salarial del sector privado, diversos Decretos redujeron la alícuota llevándola a cerca de un 4,6% en la actualidad.

Con estos ingresos se financian las prestaciones, las cuales pueden ser pagadas por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), por el empleador o por ambos. Existen tres modalidades diferentes de pago para los trabajadores activos: el Fondo compensador, el Sistema Único de Asignaciones Familiares (SUAF) y el Fondo Nacional de Empleo (FNE).



De acuerdo al Sistema de Fondo Compensador, a cada empleador se le permite formar un fondo compensable con el 25% de las contribuciones patronales. De este fondo, compensa total o parcialmente el pago por asignaciones que realiza a sus empleados. Si el pago que realiza el empleador es mayor al fondo constituido, debe pedir un reintegro al ANSES por la diferencia. En cambio, si el pago de asignaciones familiares resulta ser menor, el empleador debe depositar la diferencia en la AFIP. El monto ingresado es distribuido por la AFIP entre los Sistemas Previsional, Fondo Nacional de Empleo y de Asignaciones Familiares.

Tanto el SUAF como el FNE son abonados de manera directa por la ANSES. En la actualidad se está realizando un paso gradual de los beneficiarios del Fondo Compensador hacia el SUAF a fin de que la ANSES concentre todos los pagos del SAF.

#### **e. Administración**

En cuanto a la administración del régimen existe la Secretaría de Seguridad Social quién es responsable de la formulación de políticas para todas las ramas de seguridad social. Mientras que la Administración Nacional de Seguridad Social supervisa y administra el régimen de seguro social.

### **4.2 Brasil**

#### **a. Campo de aplicación**

La primera ley es del año 1941. Actualmente rigen la ley 8.213 de 1991 y disposiciones sobre asignaciones familiares en la reforma constitucional de 1998.

El régimen es de seguro social para asalariados relacionados con el empleo formal. También tienen derecho los asalariados que se encuentran gozando el beneficio del seguro por enfermedad, pensionistas por invalidez y los trabajadores rurales jubilados por edad.

Están excluidos los trabajadores del servicio doméstico y ocasionales, funcionarios públicos electos y trabajadores independientes.

Para tener derecho al beneficio los asalariados deben percibir menos de 260 U\$S mensuales.

#### **b. Prestaciones**

Es una cuota por hijo menor a 14 años o inválido, el valor depende del nivel de ingreso del asegurado. En el caso de que ambos padres estén asegurados se paga la cuota a ambos.

Los hijos deben acudir a la escuela y comprobar tener los certificados de vacunación al día hasta los 6 años.

#### **c. Monto de la prestación**

9 U\$S por hijo para trabajadores con ingresos hasta 172 U\$S

6 U\$\$ por hijo para trabajadores con ingresos mayores a 172 U\$\$ y menores a 260 U\$\$.

#### **d. Financiamiento**

Las cuotas son pagadas directamente por el empresario a sus empleados. Luego pueden descontarlas del aporte patronal a la seguridad social que es del 20% de la nómina salarial.

#### **e. Administración**

El Ministerio de Previsión Social supervisa el sistema.

El instituto Nacional de Seguridad Social administra las prestaciones.

### **4.3 Colombia**

#### **a. Campo de aplicación**

La primera ley es del año 1957. Actualmente rige la ley 21 de 1982, modificada en parte por la ley 789 del año 2002.

El régimen es de seguro social relacionado con el empleo formal.

Existe una opción destinada a los asalariados con afiliación voluntaria para trabajadores por cuenta propia y desempleados.

Los ingresos de los asalariados no pueden superar los U\$\$ 653.

Están excluidos los trabajadores ocasionales.

#### **b. Prestaciones**

Es una prestación mensual por hijo menor a 18 años o menor a 23 si demuestra que continúa los estudios formales. Para los hijos inválidos no existe límite de edad.

También tienen derecho los padres de los asalariados siempre que se demuestre dependencia económica de aquellos.

La esposa sobreviviente o el custodio de los hijos a cargo, tienen derecho al cobro de 12 mensualidades.

#### **c. Monto de la prestación**

Varía según la Caja de Compensaciones Familiares a la que este afiliado el asegurado. El rango del monto va desde los 8 U\$\$ hasta los 10U\$\$.

#### **d. Financiamiento**

A cargo del empleador con una contribución del 4% de la nómina salarial. Los afiliados voluntarios cotizan el 2% del salario mínimo nacional que equivale aproximadamente 3 U\$S.

#### **e. Administración**

La Superintendencia para Subsidios Familiares provee supervisión de los fondos para el subsidio familiar.

Las Cajas de Compensación de Asignación Familiar administran las prestaciones.

### **4.4 Uruguay**

#### **a. Campo de aplicación**

La primera ley es del año 1943. Las leyes vigentes son la 15.084 modificada en parte por la ley por la ley 16.697. Además se extendió el programa para los hogares de menores recursos en las leyes 17.139 del año 1999 y la 17.758 del año 2004.

El sistema de asignaciones familiares actualmente se compone de dos sub - regimenes: uno de seguro social relacionado con la pertenencia al mercado formal de trabajo y otro de Asistencia Social para hogares de menores recursos.

En el régimen del seguro social son beneficiarios todos los asalariados asegurados a la seguridad social, incluidos los del servicio doméstico con un límite de ingresos de 580 U\$S que se incrementa en 58 U\$S por cada hijo que exceda los dos. También son beneficiarios de este régimen los beneficiarios del seguro de desempleo, pensionistas, vendedores de diarios y pequeños productores rurales.

En el régimen de asistencia social son beneficiarios los hogares cuyos ingresos sean menores a 174 U\$S y no se encuentren afiliados al seguro social.

#### **b. Prestaciones**

*Asignaciones familiares:* Las prestaciones del régimen del seguro social se componen de una prestación de atención de salud y una prestación monetaria por hijo menor de 14 años o de 18 años si es estudiante, sin límite de edad si es discapacitado. Se paga desde el primer día de la confirmación del embarazo.

*Asignación para familias de bajos ingresos:* Se paga por hijo en hogares con ingresos menores a 174 U\$S. En estos casos no se brinda la prestación de salud.

#### **c. Monto de la prestación**

*Asignaciones familiares del seguro social:*

9 U\$S con ingresos hasta 345 U\$S. 18 U\$S si es discapacitado  
4,5 U\$S con ingresos mayores a 345 U\$S y menores a 580 U\$S. 9 U\$S si es discapacitado.

*Asignación por embarazo múltiple:* Equivale a 3 veces la cuantía estándar hasta que los niños cumplan 5 años de edad y, a continuación, a la tasa de 2 veces la cuantía estándar hasta los 12 años de edad.

*Asignación para hogares de menores recursos:*

9 U\$S mensuales. 18 U\$S si es discapacitado.

#### **d. Financiamiento**

Todas las prestaciones, ya sean del seguro social como de la asistencia social, son financiadas enteramente por el Estado.

#### **e. Administración**

Banco de Previsión Social administra el sistema y brinda directamente asistencia de salud y a su vez contrata parte de las mismas con Instituciones de Asistencia Médica Colectiva. Los hijos de los funcionarios públicos reciben la prestación directamente del organismo público empleador y se financia por presupuesto.

## 5. ANALISIS COMPARATIVO DE LOS REGÍMENES

En este apartado se realiza el estudio comparativo de los cuatro países por las variables que hacen a la conceptualización de los regímenes.

**Cuadro 8:** *Campo de aplicación de los regímenes de Asignaciones Familiares en 4 países de América Latina*

País	Beneficiarios	Nivel de ingresos mensuales tope de la prestación	Prestaciones al sector informal
Argentina	Asalariados cotizantes al seguro social que no sean del servicio doméstico y trabajadores por cuenta propia.  Beneficiarios del seguro de desempleo y de Accidentes de trabajo	1.070 U\$S	No
Brasil	Beneficiarios del SIJP Y DEL PNC por invalidez Asalariados cotizantes al seguro social que no sean trabajadores ocasionales o de servicio doméstico	260 U\$S	No
Colombia	Los que están en el seguro de enfermedad. Pensionistas por invalidez y trabajadores rurales jubilados por edad Asalariados cotizantes al seguro social, están excluidos los trabajadores ocasionales	653 U\$S	No. Salvo la opción voluntaria para trabajadores por cuenta propia.
Uruguay	Afiliación voluntaria para trabajadores por cuenta propia y desempleados Asalariados cotizantes al seguro social.  Beneficiarios del seguro de desempleo, del subsidio por enfermedad, pensionistas, vendedores de diarios y pequeños productores rurales  Hogares de bajos ingresos	U\$S 580 incrementado en U\$S 58 por cada menor que exceda los dos  174 U\$S para los hogares de bajos ingresos	Si

Los programas están destinados principalmente a los asalariados privados del sector formal de la economía, excepto en Uruguay que a partir de 1999 y siguiendo en el 2004 expandió el programa al sector informal para hogares de bajos ingresos.

El sector del servicio doméstico está excluido en dos países de los cuatro, al igual que los trabajadores ocasionales. Se observa que otros colectivos también están incluidos en los distintos países.

Los trabajadores del sector público generalmente tienen regímenes propios, aunque con igual o similar nivel de prestaciones.

Todos los programas están focalizados por nivel de ingresos. Al respecto dicho nivel presenta gran dispersión siendo el más bajo en Brasil de U\$S 260 y el más alto el de Argentina con 1.070 U\$S.

En el siguiente cuadro resumimos las prestaciones que se brindan y el monto de las mismas.

**Cuadro 9: Prestaciones y monto de las mismas de los regímenes de Asignaciones Familiares en 4 países de América Latina**

País	Prestaciones	Monto
Argentina	Asignación por hijo menor a 18 años	De 10 a 45 dependiendo del nivel de ingreso y región del asegurado
	Asignación por hijo discapacitado	De 41 a 165,5 dependiendo de la región
	Asignación por ayuda escolar	De 45 a 179 dólares anuales, dependiendo del ingreso y la región del asegurado
	Asignación por nacimiento	Una suma fija de 69 dólares
	Asignación por adopción	Una suma fija de 401 dólares
	Asignación por cónyuge de jubilado	De 5 a 10 dólares dependiendo del ingreso del beneficiario y de la región.
	Asignación por matrimonio	Una suma fija de 103 dólares americanos
Brasil	Asignación por hijo menor a 14 años.	De 6 a 9 dólares dependiendo de los ingresos del asegurado
Colombia	Asignación por menor a 18 o a 23 si es estudiante	Varía en un rango de 8 a 10 dólares dependiendo de la caja a que este afiliado el asegurado. Hijo incapacitado recibe el doble de asignación
	Asignación por padres a cargo	Varía en un rango de 8 a 10 dólares dependiendo de la caja a que este afiliado el asegurado
Uruguay	Asignación del seguro social por hijo a 14 años y hasta los 18 si es estudiante.	Varía entre 4,5 y 9 dólares según los ingresos del asegurado. Hijos discapacitados reciben el doble de la asignación. Además brinda prestaciones de salud para madres e hijos del asegurado que no se encuentren afiliados a una Institución de Asistencia Médica Colectiva.
	Asignación por embarazo múltiple.	3 veces la cuantía estándar hasta los 5 años y 2 veces la cuantía estándar hasta los 12 años
	Asignación de hogares de bajos recursos	9 dólares. El doble si el hijo es discapacitado.

El principal componente de todos los países es una prestación monetaria para menores a cargo de los asegurados. Argentina adiciona otro conjunto de prestaciones y Uruguay extiende el beneficio a hogares de menores recursos. Colombia presenta la particularidad de extender la prestación a los asegurados cuyos padres dependan de ellos. El monto de la prestación es similar en Brasil, Uruguay y Colombia y puede ser muy superior en Argentina, dependiendo de la región y el nivel de ingreso del asegurado. En materia de edades el más restrictivo es en Brasil y puede llegar hasta los 22 años en Colombia. Los hijos discapacitados no tienen límite de edad y generalmente reciben el doble de Asignación excepto en Brasil, país que tiene la peculiaridad que ambos padres, si pertenecen al seguro social, cobran por igual la cuota de asignación familiar.

Se resumen las características del financiamiento en el siguiente cuadro:

**Cuadro 10:** *Financiamiento de los regímenes de Asignaciones Familiares en 4 países de América Latina*

País	Financiamiento
Argentina	Asegurado: no aporta. Empleador: 4,6% de la nómina salarial Estado: Financia el sistema no contributivo y las prestaciones de sus empleados
Brasil	Asegurado: No aporta Empleador: paga directamente las prestaciones y luego las deduce del aporte a la seguridad social Estado: cubre el déficit de la seguridad social en general
Colombia	Asegurado: No aporta. Salvo los afiliados voluntarios que aportan el 2% del salario mínimo nacional Empleador: 4% de la nómina salarial que financian las asignaciones familiares y otras prestaciones que brindan las Cajas de Compensación Familiar. Estado: no aporta
Uruguay	Asegurado: no aporta Empleador: no aporta Estado: financia el régimen del seguro social y el destinado a hogares de menores recursos.

En todos los casos el asegurado no aporta, salvo la excepción de los afiliados voluntarios en Colombia. En Brasil y Uruguay el financiamiento esta a cargo del Estado. Si bien en Brasil la prestación la paga en primera instancia el empleador luego la deduce de los aportes que realiza a la seguridad social en general. En Colombia y Argentina la financiación es a cargo del empleador, no obstante en el último país el Estado financia las prestaciones del sistema no contributivo.

En cuanto a la administración de los regímenes se tiene:

**Cuadro 11:** *Supervisión y Administración de los regímenes de Asignaciones Familiares de 4 países de América Latina*

País	Instituciones
Argentina	<p>Secretaría de Seguridad social: Responsable de formulación políticas para todas las remas de seguridad social</p> <p>Administración Nacional de Seguridad Social: supervisa y administra el régimen</p>
Brasil	<p>Ministerio de Previsión Social: supervisa el sistema</p> <p>Instituto Nacional de Seguridad Social:</p>
Colombia	<p>Superintendencia para Subsidios Familiares: realiza la supervisión de los fondos,</p> <p>Las cajas de Compensaciones Familiar: Administran las prestaciones</p>
Uruguay	<p>Uruguay: Banco de Previsión Social: administra el sistema</p>

En síntesis, mayoritariamente los sistemas de los 4 países analizados se caracterizan por tener una modalidad de seguro social y estar dirigidos a los asalariados afiliados a la seguridad social, no obstante estar comprendidos otros colectivos como jubilados y afiliados beneficiarios de algún subsidio de la seguridad social. Un quiebre conceptual con este esquema se da en Uruguay a partir de 1999 y profundizado en el 2004, país en el cual la asignación familiar se empieza a brindar a las familias de bajos ingresos aunque no estén comprendidas en el seguro social.

Todos los regímenes están focalizados en el sentido que tienen un tope máximo de ingresos del asegurado para ser acreedor a la prestación. Se paga generalmente si existen menores a cargo en un rango que oscila entre los 14 años en Brasil hasta los 23 en Colombia, si el menor continúa los estudios. Por hijos discapacitados no existe límite de edad. En determinados países se paga también a asegurados que tengan padres a cargo como en Colombia, o cónyuge del jubilado como en Argentina.

El monto de la prestación es variable por nivel de ingresos y oscila entre los 5 dólares y los 10 dólares en tres países. En Argentina se pagan montos sensiblemente mayores dependiendo del nivel de ingresos y de la región.

En Uruguay la financiación esta enteramente a cargo del Estado, mientras que en Brasil si bien la paga directamente el empleador, éste luego descuenta la erogación de los aportes que debe realizar a la seguridad social. En Colombia y Argentina la financiación proviene de una contribución sobre la nómina salarial.



## 6. UNA PRIMERA APROXIMACIÓN A LA EVALUACIÓN DE IMPACTOS

En esta sección se resume un conjunto de trabajos realizados en los distintos países sobre el impacto de los programas en el bienestar de los hogares.

En términos generales el impacto de los programas dependerá del alcance de la cobertura, de los sectores a los que va dirigido la prestación, del monto de la misma y del modo como se financian las prestaciones.

Como se verá inmediatamente, los estudios recientes realizados en los países objetos de estudio miden el impacto con distintas metodologías y por tanto no son comparables.

### 6.1 Argentina

En Argentina Francisco Dabusti midió el impacto del programa de Asignaciones Familiares en la distribución del ingreso y la pobreza para el año 2005. Dicha medición es para el universo de las familias aseguradas al sistema previsional, esto es, el alcance no es para todos los hogares del país.

Se definieron las líneas de pobreza e indigencia por el método de los ingresos. La línea de indigencia se definió como el valor de una Canasta Básica Alimentaria, mientras que la línea de pobreza se construye adicionando además otros componentes esenciales, lo que él denomina una Canasta Básica Total.

Se consideraron como ingresos del hogar solo los salarios registrados.

Se encontró que el impacto de las AF es relevante en la disminución de la indigencia y pobreza para los hogares afiliados al seguro social.

**Cuadro 12:** *Impacto de la Asignación Familiar en la disminución de la pobreza e indigencia en los hogares afiliados al seguro social. Argentina. Año 2005*

Nivel de la medición	Sin Asignación Familiar	Con Asignación Familiar	Porcentaje de reducción
Porcentaje de Pobreza	23,0%	5,5%	76,0%
Porcentaje de Indigencia	14,6%	1,8%	88,0%

Fuente: Francisco Dabusti, 2005.

También se halló una incidencia positiva del programa en la distribución del ingreso. Para ello se utilizaron dos indicadores: el cociente entre los ingresos promedio del decil 10 dividido los ingresos promedio del decil 1 (Y10/Y1) y el índice de Gini. Los resultados obtenidos se presentan en el siguiente cuadro:

**Cuadro 13: Impacto del programa de Asignaciones Familiares en los hogares afiliados al seguro social. Argentina. Año 2005**

Indicador	Sin asignaciones familiares	Con asignaciones familiares
Y10/Y1	9,40	6,30
Indice de Gini	0,32	0,28

Fuente: Francisco Dabusti, 2005.

## 6.2 Brasil

En Brasil, al igual que en Argentina, un estudio realizado por Rafael Liberal Ferreira, mide el impacto de las AF en los hogares de los asegurados. El indicador utilizado es el acrecentamiento medio de los ingresos de los hogares que produce la prestación.

**Cuadro 14: Impacto de las Asignaciones Familiares en los ingresos de los hogares de los asegurados. Brasil. Año 2002.***(Las cifras monetarias se expresan en reales)*

Región	Ingresos medios sin Asignaciones Familiares	Menores de 14 años beneficiados	Ingresos medios con Asignaciones Familiares	Ganancias de ingresos
Norte	280,4	218.611	287,5	2,5%
Nordeste	261,7	996.155	269,2	2,9%
Sudeste	298,0	2.416.230	303,0	1,8%
Sur	298,7	998.481	304,4	1,9%
Centro-oeste	287,7	400.074	293,0	1,9%
S /clasificar	260,3	44.499	267,0	2,6%
<b>BRASIL</b>	<b>288,9</b>	<b>5.074.050</b>	<b>294,9</b>	<b>2,1%</b>

Fuente: Rafael Liberal Ferreira, 2003

Puede observarse un crecimiento de los ingresos del 2,1% a nivel de todo el país. También se observa que en las regiones relativamente más pobres, como el Norte o el Nordeste, el impacto es mayor.

## 6.3 Colombia

En Colombia un estudio realizado por Núñez y Espinosa con datos de la Encuesta Continua de Hogares midió el impacto de los diversos subsidios estatales en el nivel de pobreza. Entre ellos, el impacto de las prestaciones de las Cajas de Compensación Familiar en las cuales el 50% de su presupuesto está destinado al pago de las Asignaciones Familiares.

**Cuadro 15: Contribución de las Asignaciones Familiares a la reducción de la pobreza. Colombia. Año 2003**

Subsidio:	Pobreza (En porcentaje)	Reducción de la pobreza ( En porcentaje)
<b>Pobreza sin subsidios</b>	<b>53,7</b>	
Vivienda	53,7	0,02
Salud	52,0	1,69
Régimen subsidiado	52,2	1,51
Educación secundaria	52,0	1,73
Educación preescolar 6-7	53,5	0,23
Energía	53,3	0,38
Educación preescolar 0-5	53,6	0,10
Teléfono	53,5	0,19
SENA	53,5	0,21
ICBF 0-5	53,5	0,19
Educación primaria	52,1	1,56
Cajas de Com. Familiar	53,5	0,20
Acueducto	53,5	0,20
Subsidio alimentación	53,4	0,32
Gas	53,7	0,01
Aseo	53,7	0,05
Educación superior	53,0	0,72
ICBF 6-7	53,7	0,01
Alcantarillado	53,7	0,03
Pensiones	52,8	0,87
<b>Pobreza con subsidios</b>	<b>41,40</b>	<b>12,30</b>

Fuente: Extraído de Núñez y Espinosa, 2005.

Según estas estimaciones las prestaciones que brindan las Cajas de Compensación Familiar, entre la que se encuentran las AF, contribuyen a aliviar la pobreza en un 0,4% o en 0,2 puntos porcentuales.

#### 6.4 Uruguay

Vigorito, 2005 investigó los efectos del programa de AF sobre la distribución del ingreso y la pobreza en Uruguay. Se presentan los principales resultados del trabajo, los cuales se basaron en datos de la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística.

Uruguay sufrió una severa crisis en el año 2002 que impactó fuertemente en los niveles de desigualdad y en la incidencia de la pobreza, esta última se duplicó como puede observarse en el siguiente cuadro.

**Cuadro 16:** *Medición de desigualdad y pobreza de ingresos, para todos los hogares y para hogares con menores de 18 años, Años seleccionados*

Indice	Todos lo hogares			Hogares con menores de 18 años		
	1999	2002	2004	1999	2002	2004
Coficiente de Gini	43,5	45,0	45,1	41,5	44,4	43,3
Incidencia pobreza	15,8	23,6	31,7	26,2	34,8	45,8

Fuente: Vigorito, 2005.

Se observa que los hogares con menores de 18 años tienen niveles de pobreza sensiblemente mayores si se los compara con el conjunto de los hogares.

Respecto al impacto del programa en relación a la pobreza e indigencia, Vigorito lo evalúa sobre la base de tres indicadores: a partir de la proporción de personas bajo la línea de pobreza e indigencia (FGT0); la brecha relativa o intensidad de la pobreza e indigencia (FGT1); y la severidad de la pobreza e indigencia (FGT2).

**Cuadro 17:** *Incidencia de la asignación familiar en las medidas de pobreza e indigencia. Segundo semestre del 2004*

Indicador	Sin Asignaciones			Con Asignaciones			Variación porcentual		
	FGT0	FGT1	FGT2	FGT0	FGT1	FGT2	FGT0	FGT1	FGT2
Pobreza	0,313	0,114	0,056	0,309	0,110	0,053	1,2	4,0	6,6
Indigencia	0,041	0,009	0,003	0,035	0,008	0,003	16,8	22,5	26,7

Fuente: Vigorito, 2005.

Se encontró que la contribución de las AF al alivio de la pobreza es muy reducida. Se halló un efecto mayor sobre la severidad y la intensidad de la pobreza que el relativo a la incidencia, lo que muestra que la prestación está aumentando los ingresos de los hogares más alejados del umbral de pobreza.

La contribución de la AF al alivio de la indigencia es más relevante.

En resumen: *“...se encontró que la prestación por asignación familiar ejerce un efecto muy leve sobre la condición de pobreza de los hogares pero actúa en mayor medida sobre la indigencia y sobre la brecha y severidad de la pobreza. Estos efectos se han fortalecido con la reforma introducida en 2004, la cual, en especial, ha actuado notoriamente frente a situaciones de indigencia.”*

En cuanto a la focalización de la prestación en los hogares pobres, la ampliación del 2004 logró un incremento sustancial de la misma. En efecto, en el año 2001 el 66,6% de los hogares pobres no percibían la asignación familiar, mientras que en el segundo semestre del 2004 esa proporción descendió al 38%.

## 7. COMENTARIOS FINALES

Este informe se concentró en realizar un análisis descriptivo y comparativo de los regímenes de Asignaciones Familiares en cuatro países de América Latina a efectos que luego integrara un estudio más amplio que compara la aplicación de estos regímenes con los implementados en países europeos.

Para contextualizar la realidad latinoamericana en relación a otras regiones y explicitar su propia heterogeneidad se realizó una breve descripción de las condiciones socio – económicas y demográficas, utilizando algunos indicadores básicos del nivel de vida, condiciones de pobreza y estructura de las poblaciones por país. Esta descripción a su vez sirvió de apoyo para la selección de los países a analizar.

En particular se destacó la situación de la pobreza infantil en la región ya que la gran mayoría de los niños y adolescentes menores de 18 años en situación de pobreza relativa enfrentan además grados extremos de privación absoluta.

De los veinte países que componen la región, la mitad de ellos cuentan con un programa de Asignaciones Familiares. Uno de los primeros países en implementarlo en la región fue Chile en 1937 y el último Nicaragua en 1982. Presentan una gama amplia de diseños y tipo de cobertura legal y poblacional.

En los últimos años en algunos países de la región se han implementado nuevos instrumentos de políticas públicas destinados a apoyar a las familias con hijos y dirigidas prioritariamente a aliviar la pobreza infantil, los que se han evaluado en forma muy positiva, como son PROGRESA en México, Bolsa Escola en Brasil y Chile Solidario, entre otros. Estos programas consisten principalmente en transferencias monetarias condicionadas a la realización de inversiones en educación, nutrición y salud. Con ellos se busca la reducción de la pobreza actual y futura. En todos ellos el o uno de los componentes principales son similares al de las AF en el sentido que establecen una asignación monetaria por hijo. La eficacia de los mismos se centra en la fuerte focalización y el esfuerzo para que efectivamente llegara a los individuos pobres.

Para el análisis comparado de AF en la región se seleccionaron cuatro países que tienen programas con cierta antigüedad, dos de ellos Brasil y Uruguay lo instituyeron a principios de la década de los cuarenta (1941 y 1943 respectivamente) y los dos restantes a fines de los cincuenta Argentina y Colombia (1957). El más antiguo se institucionalizó en Brasil en 1941, mientras que la reforma más reciente ocurrió en Uruguay en el 2004.

Los programas nacieron como parte de los seguros sociales relacionados con el empleo formal en el sentido de amparar a los trabajadores que tuvieran cobertura de seguridad social. Actualmente tienen principalmente esa característica, no obstante cubrir también a colectivos de beneficiarios de la seguridad social. La excepción es Uruguay donde en los últimos años, además de mantener la cobertura a los asegurados de la seguridad social, extendió el beneficio a los hogares de menores ingresos no cubiertos por el seguro social.

En todos los casos se encontró que los programas son focalizados en el sentido que se exige un tope máximo de ingresos para ser acreedor a la prestación.

Se condiciona la prestación a que los afiliados tengan menores a cargo y se pagan tantas cuotas como tantos menores a cargo tenga el afiliado. La edad de los menores para que los afiliados reciban la cuota varía según los países. Va de menores a 14 años en Brasil hasta menor a 23 años en Colombia, si sigue estudiando. También se paga asignación por padres a cargo en el caso de Colombia o por cónyuge de jubilado en el caso de Argentina.

Del relevamiento de los análisis de impacto más recientes realizados en estos cuatro países se constata que las metodologías de estudio aplicadas difieren en los distintos países.

En Uruguay y Colombia se mide a través de las Encuesta Continua de Hogares para el conjunto de la población relevada por dichas encuestas. Mientras en Uruguay se utilizan diversos indicadores de pobreza e indigencia, en Colombia se utiliza solamente el indicador de incidencia de pobreza.

En Argentina y Brasil se mide el impacto sobre la población asegurada y no sobre el conjunto de la población. En Argentina se evalúa el impacto sobre la pobreza y la indigencia, mientras que en Brasil se mide la incidencia sobre los ingresos de los hogares.

Con la salvedad antes dicha, en el sentido que los estudios no resultan comparables, se encontró que todos los programas tienen una incidencia positiva en el bienestar de los hogares. La misma se expresa en la mejora que muestran los indicadores de pobreza e indigencia en el caso de Argentina y Uruguay, la mejora del indicador de incidencia de pobreza en el caso de Colombia, o el incremento de los ingresos de los afiliados al seguro social en el caso de Brasil.

En el esfuerzo de comparar los regímenes entre países no se dispuso de información que describiera los objetivos generales y específicos de los programas y si aparte del cumplimiento de los requisitos de ingresos y edad, los programas establecen otras condicionalidades y en esos casos, el tipo de controles que se instrumentan.

Otro punto de interés para el cual no se contó con información fue en relación a la cobertura y su evolución. Indicadores tales como: población cubierta / población objetivo cubierta; población cubierta/población en situación de pobreza y de indigencia.

También fue relativamente pobre lo relevado en cuanto a indicadores de impacto, eficacia y eficiencia de los programas de AF. Una investigación que abordara el impacto de los programas bajo una metodología común, supondría una importante aplicación de recursos calificados coordinados en cada país para realizarla.

Algunos otros puntos e indicadores que fueron planteados, pero quedaron sin poder ser abordados, por la misma razón señalada en el párrafo anterior, en el estudio comparativo fueron:

- Costo de administración de los programas en relación a los ingresos y/o egresos del mismo.
- Incidencia de la Asignación Familiar en los hogares: porcentaje del ingreso de la AF en el total de los ingresos del hogar
- Población cubierta / población objetivo; población cubierta/población en situación de pobreza y de indigencia
- Monto de la prestación como porcentaje de la línea de pobreza. (línea de pobreza internacional y una nacional si la hubiere).
- Monto de la prestación como porcentaje de la línea de indigencia. (línea de indigencia internacional y una nacional si la hubiere).
- Monto anual destinado al programa en términos absolutos y como porcentaje de los gastos en seguridad social, de lo destinado a las políticas públicas sociales y del PBI.
- Análisis de la existencia de coordinación entre los programas de asignaciones familiares y otras políticas públicas (educación, salud, políticas de protección social, etc.)
- Indagar acerca de si existen iniciativas en los países para reformular los programas de Asignaciones Familiares.

## BIBLIOGRAFIA

Amarante, V. y Rodrigo Arim, 2005. "Las políticas sociales dirigidas hacia la infancia", en UNICEF (ed), *Inversión Social en la infancia en el Uruguay. Análisis del gasto público y las políticas sociales dirigidas a la infancia*, Montevideo, UNICEF.

Banco de Previsión Social, 2006. *Estudio de casos sobre asignaciones familiares en países de Europa y América latina (Proyecto de Investigación de la AISS). Asignaciones Familiares en el Uruguay*. en BPS - AEA, Comentarios de Seguridad Social N° 11, abril – junio 2006.

BID/CEPAL/CELADE (Banco Interamericano de Desarrollo / Comisión Económica para América Latina y el Caribe / Centro Latinoamericano de Demografía), 1996. *Impacto de las tendencias demográficas sobre los sectores sociales en América Latina: contribución al diseño de políticas y programas*, Serie E, N° 45 LC/DEM/G. 16.1, Santiago de Chile.

CEPAL/UNICEF (Comisión Económica para América Latina y el Caribe / Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia), 2005. *La pobreza infantil en América Latina*, Boletín Desafíos, N° 1, Setiembre 2005, Publicación de las Naciones Unidas.

CEPAL/PNUD - Uruguay (Comisión Económica para América Latina y el Caribe / Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - Uruguay), 2001. *Desarrollo Humano en Uruguay 2001. Inserción internacional, empleo y desarrollo humano*, Uruguay.

CELADE / CEPAL, 2000. *La transición demográfica en América Latina*, [www.eclac.cl](http://www.eclac.cl)

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), 2006. *Panorama Social de América Latina 2006. Documento informativo*, [www.eclac.cl](http://www.eclac.cl).

CEPAL / PNUMA (Comisión Económica para América Latina y el Caribe / Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente), 2002, *La sostenibilidad del desarrollo en América Latina y el Caribe: desafíos y oportunidades*, Libros de CEPAL 68, LC/G 2145/Rev.1-P, Santiago de Chile.

Dabusti Francisco, 2005. Impacto de las Asignaciones Familiares en la Indigencia Pobreza y la Distribución de Ingreso en Argentina.

Cobo Alvaro, 2005. Ponencia de Asociación de Cajas de Compensación Familiar. Colombia. Agosto 2005.

Equipo de Representación de los Trabajadores en el BPS, 1999. *Infancia y Seguridad Social en Uruguay*, [www.redsegsoc.org.uy](http://www.redsegsoc.org.uy).

Ferreira Rafael, 2003. Previdencia Social e o pagamento do salário-família em 2002. Informe de Previsión Social. Setiembre 2003, volumen 15 nro. 9.

Naciones Unidas, 1985. El desarrollo de la Seguridad Social en América Latina, Estudios e Informes de la CEPAL, N° 43, LC/G 1334, Santiago de Chile.



Núñez, J. y S. Espinosa, 2005. *Asistencia Social en Colombia Diagnóstico y propuestas*, Universidad de Los Andes-CEDE.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), 2006. *Informe sobre Desarrollo Humano 2006. Más allá de la escasez: Poder, pobreza y la crisis mundial del agua*, Madrid, España. [www.undp.org](http://www.undp.org).

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), 2005. *Informe sobre Desarrollo Humano 2005. La cooperación internacional ante una encrucijada. Ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual*, New York, EEUU. [www.undp.org](http://www.undp.org)

Superintendencia del Subsidio Familiar, 2005. Sistema del subsidio familiar en Colombia. Enero 2006.

Vigorito, A., 2005. "Asignaciones Familiares, distribución del ingreso y pobreza en Uruguay. Un análisis para el período 2001 – 2004", en UNICEF – Universidad de la República, *Asignaciones familiares, pensiones alimenticias y bienestar de la infancia en Uruguay*, Montevideo.

Villa, Miguel y Luis Rivadeneira, 2001, *El proceso de envejecimiento de la población de América Latina y el Caribe: una expresión de la transición demográfica*, BAHIA ANÁLISE & DADOS, Salvador - BA SEI v.10 n.4 p.6-35.



**BALANCE ACTUARIAL DEL  
SISTEMA CONTRIBUTIVO  
ADMINISTRADO POR EL  
BANCO DE PREVISION SOCIAL (\*)**

---

---

(\*) Grupo de trabajo: Cr. Luis Camacho; Cra Adriana Scardino; Cra María Luisa Brovia (redactora), Sr. Ricardo Lugaro



## BALANCE ACTUARIAL DEL SISTEMA CONTRIBUTIVO ADMINISTRADO POR EL BANCO DE PREVISION SOCIAL

### 1. Introducción

En todo sistema de seguridad social cualquiera fuere el régimen financiero adoptado es necesario el análisis actuarial.

En los regímenes de Seguridad Social de prestaciones definidas, una de las principales funciones de la actuaría es estimar el valor futuro de las prestaciones en función de las normas y de la reglamentación del régimen, y en asesorar sobre las diferentes posibilidades de financiación de estos pasivos. Esas prestaciones eventuales, por lo general, dependen de factores económicos y de distintas contingencias relacionadas a la situación de cada beneficiario. Es entonces que se utilizan modelos actuariales para estimar la incidencia colectiva de estos factores, aplicándose una gran diversidad de hipótesis sobre la probabilidad de que se produzcan determinados acontecimientos y sobre la distribución de factores relevantes.

### 2. Objetivo del trabajo

Una valuación actuarial es un estudio técnico que permite, mediante la aplicación de un método de evaluación específico, determinar la viabilidad financiera de un régimen de seguridad social.

Un método a utilizar es el de las *Proyecciones*, el cual consiste en calcular por adelantado, sobre la base de hipótesis demográficas y financieras, la evolución probable de un régimen de seguridad social, año tras año y por un período futuro.

Otro es el *Balance Actuarial* en el cual se calculan por un lado los valores actuales de derechos adquiridos y las futuras prestaciones y por otra parte los valores actuales de las futuras fuentes probables de cotizaciones. Cuando el valor presente de los activos supera el valor presente de los beneficios ofrecidos existe un superávit o un déficit actuarial si ocurre la situación inversa.

El objetivo de este trabajo es complementar la proyección financiera realizada del sistema previsional contributivo administrado por el Banco de Previsión Social con el cálculo del Balance Actuarial correspondiente a dicho sistema.

En primer lugar definiremos la metodología de la realización de un Balance Actuarial en términos generales para luego detenernos en lo que sería esta metodología aplicada a nuestro régimen previsional contributivo.

### 3. Balance Actuarial

#### 3.1 Características del Balance Actuarial Clásico

El método clásico para realizar un Balance Actuarial<sup>1</sup> es calcular, por un lado los valores actuales de los derechos adquiridos y las futuras prestaciones, y por otro lado los valores actuales de las futuras fuentes probables de cotizaciones.

El activo del balance se compone de los activos existentes a la fecha de referencia y el valor actual probable de los ingresos futuros por cotización. El pasivo estará compuesto del valor actual de las prestaciones en curso de pago y de las prestaciones futuras que pudieran originarse y eventualmente de los montos de reservas especiales.

En el siguiente esquema visualizamos un Balance actuarial Clásico:

<b>BALANCE ACTUARIAL CLASICO</b>	
<b>ACTIVO</b>	<b>PASIVO</b>
Activos actuales  Valor Actual de: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cotizaciones futuras de Población activa existente</li> <li>• Cotizaciones futuras de Generaciones futura</li> </ul> y/o Déficit	Valor Actual de: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Prestaciones en curso de pago</li> <li>• Prestaciones futuras provenientes de la población pasiva existente</li> <li>• Prestaciones futuras provenientes de la población activa existente</li> <li>• Prestaciones futuras provenientes de generaciones futuras</li> </ul> Reserva de Seguridad y/o Excedente

Todos los valores se calculan con referencia a la fecha en que se efectuará el Balance. De la comparación entre el activo y el pasivo nos surgirá un excedente o bien un déficit actuarial, el cual se escriturará de un lado o del otro del Balance para establecer de esa forma el equilibrio que debe existir entre Activo y Pasivo.

A continuación analizaremos cada elemento del Balance Actuarial:

- *Activos Actuales*

Los activos existentes a la fecha de referencia del Balance, son las inversiones, las disponibilidades financieras, etc., los cuales surgen de la contabilidad.

<sup>1</sup> Técnicas actuariales de la seguridad social – Peter Thullen

o *Valor actual de las cotizaciones futuras de la población activa existente*

La población activa asegurada a la fecha de referencia se distribuye por edad y sexo de acuerdo a la estructura existente. En los regímenes vinculados con salarios, se calculan estos a la fecha de referencia y de acuerdo con la división mencionada. Estas cotizaciones deberán ser proyectadas hasta la extinción de la población existente. De esta forma lograremos obtener los flujos de fondos de estas cotizaciones, los cuales deberán ser actualizados a la fecha de referencia del Balance.

o *Valor actual de las cotizaciones futuras de la población de generaciones futuras*

En este punto debemos diferenciar el método de “caja cerrada” del método de “caja abierta”. En el primero sólo consideraremos a la población activa asegurada a la fecha de referencia del Balance Actuarial. En cambio si aplicamos el método de caja abierto se debe considerar que el régimen continuará recibiendo afiliados, siendo necesario estimar el ingreso de esos afiliados futuros.

El balance actuarial de un sistema de seguridad social está caracterizado por el principio de “caja abierta”. En este caso el análisis de las generaciones futuras se hace imprescindible. Las alternativas de las bases actuariales seleccionadas para los valores relativos a la generación inicial están definidos y previamente determinados. En cambio la situación es totalmente diferente cuando nos enfrentamos al cálculo del valor actuarial de las generaciones futuras. Hay que adoptar hipótesis acerca de la estructura por edad y sexo a utilizar, la forma de crecimiento de una generación a la siguiente, las cuales pueden ser similares a las utilizadas para la realización de la proyección financiera actuarial de largo plazo.

Una vez estimados los flujos de fondos obtenidos, los actualizaremos a la fecha de referencia del Balance.

o *Valor actual de las prestaciones en curso de pago*

Las Prestaciones en curso de Pago a la fecha de referencia del Balance, se clasifican por categorías de prestaciones – invalidez, vejez, sobrevivencia, etc - y dentro de cada categoría por sexo y edad de los beneficiarios. El monto anual de estas prestaciones se indica para cada subdivisión.

Estas prestaciones deberán ser proyectadas hasta la extinción de la población existente. De esta forma lograremos obtener los flujos de fondos de estas prestaciones, las cuales deberán ser actualizados a la fecha de referencia del Balance.

o *Valor actual de las Prestaciones futuras provenientes de la población activa existente*

Al considerar los flujos de cotizaciones hasta la extinción de la población, las salidas de la categoría de población activa, puede ser por muerte o por que ha llegado el momento de obtener un beneficio. En este último caso podrá ser una jubilación o una pensión. Estas prestaciones deberán ser proyectadas hasta la extinción de la población, con lo cual obtendremos los flujos de fondos de esas prestaciones, los cuales deberán ser actualizados a la fecha de referencia del Balance.

- o *Valor actual de las Prestaciones futuras provenientes de generaciones futuras*

En este caso la metodología de trabajo será igual a la que utilizamos con la población activa existente, con la diferencia que asociaremos las prestaciones a las generaciones futuras estimadas.

### **3.2 Características del Balance Actuarial de nuestro régimen**

El régimen previsional contributivo administrado por el Banco de Previsión Social tiene determinadas particularidades que deben ser tenidas en cuenta al momento de la realización de su Balance Actuarial.

En primer lugar, utilizaremos el método de caja cerrada. La utilización de dicho método es consecuencia de las siguientes consideraciones:

- a) La variable de ajuste en el sistema es la Asistencia Financiera del Estado. Por lo tanto podemos considerar que las generaciones futuras estarán financiadas, es decir existirá un equilibrio entre los ingresos por cotizaciones provenientes de las generaciones futuras con las prestaciones de esas generaciones.
- b) En sentido estricto, el sistema de reparto, al proyectarlo en un horizonte ilimitado y plantear un activo y un pasivo de las generaciones futuras, si no lo acotamos obtendremos prestaciones y cotizaciones infinitas.

Por estos dos motivos expuestos, es que al realizar el Balance Actuarial de nuestro sistema eliminamos las cotizaciones y las prestaciones provenientes de las generaciones futuras, con lo cual trabajaremos con la población activa y pasiva actual hasta su extinción.

En segundo lugar, otra particularidad de nuestro régimen, que afecta la realización del Balance Actuarial, es que de acuerdo con las disposiciones legales, 7 puntos de la tasa básica del IVA constituye un recurso genuino del Fondo de la Seguridad Social administrado por el Banco de Previsión Social. Una parte de esos siete puntos, como ya lo vimos en la proyección financiera, está afectada a las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivencia contributivas.

Y en tercer lugar, el equilibrio financiero para un sistema de reparto se obtiene cuando se igualan los Ingresos y los Egresos. Si bien generalmente esto se produce anualmente, en nuestro sistema el equilibrio financiero se obtiene mensualmente. Esto tiene como consecuencia que no existan disponibilidades ni reservas específicas.

A partir de todas estas consideraciones, el Balance Actuarial de nuestro sistema contributivo lo podemos plantear bajo el siguiente esquema:



**BALANCE ACTUARIAL SISTEMA CONTRIBUTIVO**

ACTIVO	PASIVO
Valor Actual de: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cotizaciones futuras de Población activa existente</li> <li>• Impuesto al Valor Agregado Afectado al sistema I.V.S.</li> <li>• Asistencia Financiera</li> </ul>	Valor Actual de: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Prestaciones en curso de pago</li> <li>• Prestaciones futuras provenientes de la población pasiva existente</li> <li>• Prestaciones futuras provenientes de la población activa existente</li> </ul>

A continuación analizaremos cada elemento del Balance Actuarial:

- *Valor actual de las cotizaciones futuras de la población activa existente*

La población activa asegurada a la fecha de referencia se distribuye por edad y sexo de acuerdo a la estructura existente.

En nuestro régimen las cotizaciones están vinculadas con los salarios.

La curva salarial representa la evolución de los ingresos del trabajador a lo largo de su vida activa. La trayectoria del salario medio en el tiempo es la resultante de un conjunto de determinantes:

- a) A nivel individual incide el nivel de calificación, experiencia y destreza de la persona. En este caso nos estamos refiriendo a la evolución funcional de los salarios, por efecto de las mejoras en las retribuciones como consecuencia por ejemplo, de ascensos. Este crecimiento puede ser expresado a través de la denominada función de movilidad vertical
  
- b) A esa evolución se superpone la evolución temporal de los salarios, por efecto del incremento de la productividad. Este crecimiento puede ser expresado a través de la denominada función de movilidad horizontal. Por encima de los ajustes que se verifican como consecuencia de la inflación, se producen incrementos adicionales como consecuencia de las mejoras en la economía. Téngase presente que el producto o ingreso nacional  $Y(t)$  mirado desde el punto de vista de su distribución, equivale a la suma de salarios totales  $W(t)$  y de la ganancia de capital  $R(t)$ .

$$Y(t) = W(t) + R(t)$$

Su incremento, debe generar en el largo plazo inevitablemente incrementos en la masa salarial total, ya que de otra forma tendríamos acumulación de capital fuera de lo normal ya que todo el incremento del producto se destinaría a la ganancia del capital. Si bien tal circunstancia es posible en el corto plazo no lo es en un horizonte extenso tal cual es el que se considera en los riesgos de vejez.

Más aún, la denominada "Regla de oro" indica que en una situación económica con crecimiento equilibrado, la tasa de interés debe ser igual a la tasa de crecimiento de la masa salarial.

Como las prestaciones, de acuerdo a la Constitución de la República en su artículo 67 también están indexadas por crecimiento de salario real, trabajamos con salarios

con movilidad horizontal constante. Esto incide en el análisis de las prestaciones y en la tasa de interés de descuento con la que trabajaremos.

Por todo lo comentado es que al momento de calcular el valor actual de las cotizaciones futuras de la población activa existente efectuamos dos proyecciones: una con reposición para poder calcular los sueldos y otra sin reposición en la que utilizaremos esos sueldos para la población existente hasta su extinción. Todos estos flujos los expresaremos a la fecha de referencia del Balance con una tasa de descuento, de la cual hablaremos más adelante.

- *Valor actual del Impuesto al Valor Agregado (IVA)*

El impuesto al valor agregado que el sistema tiene afectado, lo proyectamos en el mismo horizonte de tiempo. Su crecimiento será el crecimiento real del Producto Bruto Interno (PBI).

Esta es una fuente importante de financiamiento del sistema, y al estar trabajando con el método de “caja cerrada” es difícil determinar cuando dejamos de afectar IVA para la población existente y comenzamos a afectarlo a las generaciones futuras. En el planteo inicial el momento en que el total de egresos por prestaciones es menor al 10% del I.V.A, este se elimina de la proyección. En los análisis de sensibilidad veremos cuan sensible son los resultados ante cambios en este porcentaje que determina el momento en que dejamos de afectar el IVA a la población existente.

- *Valor actual de las Prestaciones*

Se realizaron las proyecciones de los flujos de las prestaciones que se encuentran en curso de pago y de las que surgirán de la población existente. Al estar indexadas, como ya dijimos, por salarios, internamente se podrían descontar con la tasa de interés real sobre salarios que es menor que la tasa de interés.

- *Valor actual de Asistencia Financiera*

La Constitución de la República en su artículo 67 establece las fuentes de financiamiento de las prestaciones. Una de ellas es la Asistencia Financiera. Como ya lo dijimos, esta es la variable de ajuste del sistema; es la diferencia entre los ingresos y egresos. Este equilibrio financiero en nuestro sistema se encuentra mensualmente. Al tener esta variable que equilibra el sistema no existe déficit actuarial.

Ahora bien, tanto los ingresos por cotizaciones como los egresos por prestaciones los debemos expresar a la fecha de referencia del Balance. Como los salarios y las prestaciones están indexados por el crecimiento del salario real, podríamos utilizar la tasa de interés real sobre salarios como tasa de descuento. El problema surge con el IVA, el cual tiene un crecimiento real sobre precios. Entonces para hacer comparables todas las partidas del Balance Actuarial, lo proyectado sobre salarios reales debe ser expresado de acuerdo con la variación de precios. Es así que todas las partidas mencionadas en el Balance serán referidas a la fecha del mismo a través de la tasa de descuento de interés real sobre precios.

#### 4. Resultados del Balance Actuarial del sistema contributivo administrado por el Banco de Previsión Social

El Balance actuarial de nuestro sistema expresado a valores del 31 de diciembre de 2006 sería:

**BALANCE ACTUARIAL DEL SISTEMA CONTRIBUTIVO<sup>2</sup>**  
**Valores al 31/12/2006 expresados en millones de dólares**

ACTIVO		PASIVO	
Cotizaciones	15.295	Prestaciones :	
		• <b>En curso de pago :</b>	<b>20.951</b>
		<b>Jubilaciones</b>	10.312
IVA afectado	24.213	<b>Pensiones</b>	4.722
		• <b>Futuras :</b>	<b>40.273</b>
Asistencia Financiera	21.805	<b>Jubilaciones</b>	35.550
		<b>Pensiones</b>	10.638
		• <b>Otras (*)</b>	<b>90</b>
<b>Total</b>	<b>61.314</b>	<b>Total</b>	<b>61.314</b>

(\*) Incluye subsidios por fallecimiento y subsidios transitorios

Nota: Tasa de interés de descuento = 2%

IVA se mantiene hasta que las prestaciones anuales superen el 10% de la recaudación de los impuestos correspondiente

De este Balance Actuarial podemos ver claramente que al 31/12/2006:

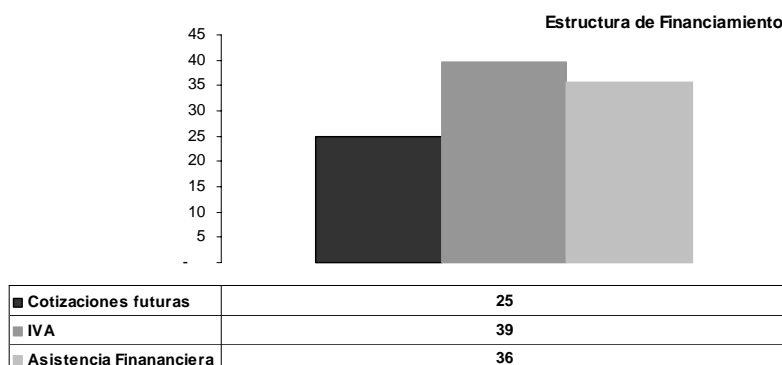
- Las fuentes de financiamiento del sistema son: cotizaciones por 15.295 millones de dólares, IVA afectado al sistema contributivo de 24.213 millones de dólares y 21.805 millones de dólares por concepto de Asistencia Financiera.
- Las prestaciones en curso de pago ascienden a 20.951 millones de dólares, las prestaciones futuras a 40.273 millones de dólares y por concepto de Otras prestaciones (como pueden ser los subsidios transitorios y los subsidios por fallecimiento) un egreso de 90 millones de dólares.
- Por otro lado se observa el equilibrio financiero del sistema de reparto contributivo administrado por el Banco de Previsión Social, dado por la variable de ajuste: Asistencia Financiera.

La estructura de las fuentes de financiamiento de un sistema de Seguridad Social se basa en el origen de sus recursos y la dimensión de esas distintas fuentes. En nuestro sistema encontramos que la estructura de financiamiento que surge del Balance Actuarial sería: el 25% proviene de las cotizaciones, el 39% corresponde al

---

<sup>2</sup> Fuente: Programa Proyección Financiera del Sistema provisional Contributivo administrado por el Banco de Previsión social

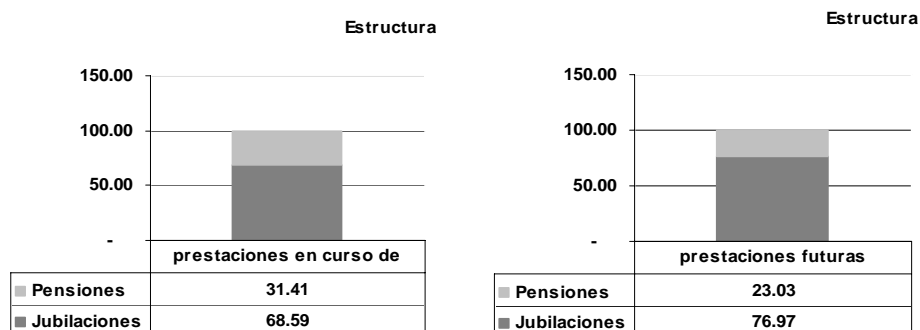
impuesto al valor agregado afectado al sistema y el 36% a la Asistencia Financiera proporcionada por el Estado. En el siguiente gráfico observamos la estructura mencionada.



En cuanto a la estructura de las prestaciones el 25% corresponde a las prestaciones en curso de pago, el 75% a las prestaciones futuras y el 0.15% a otras prestaciones.

Las prestaciones están compuestas por jubilaciones y pensiones. Esta estructura es distinta en las prestaciones en curso de pago que en las prestaciones futuras.

Es así que dentro de las prestaciones en curso de pago el 69% corresponde a las jubilaciones y el 31% a las pensiones. En cambio en las prestaciones futuras las jubilaciones pasarán a ser el 77% y las pensiones el 23%. Una de las explicaciones de la baja de las pensiones puede atribuirse a la gran cantidad de pensiones por orfandad que existen en curso de pago las cuales se irán extinguiendo; en cambio el crecimiento de las jubilaciones lo podemos atribuir a las bajas en las tasas de mortalidad que harán que cada pasividad tenga que servirse en promedio durante más años.



Otra forma de ver este Balance Actuarial es expresarlo en términos de Producto Bruto Interno (PBI). En esta instancia plantearemos el Balance Actuarial de manera de poder visualizar en forma más clara lo que llamamos la "Deuda Previsional".

**BALANCE ACTUARIAL DEL SISTEMA CONTRIBUTIVO**  
**Valores al 31/12/2006 expresado en términos de PBI**

<b>Prestaciones en curso de pago</b>	<b>84.31%</b>
<b>Prestaciones futuras</b>	<b>259.01%</b>
<b>Otras Prestaciones (*)</b>	<b>0.51%</b>
<b>Cotizaciones</b>	<b>85.77%</b>
<b>Total</b>	<b>258.06%</b>
<b>Deuda Previsional</b>	
<b>IVA afectado</b>	<b>135.78%</b>
<b>Asistencia Financiera</b>	<b>122.27%</b>
<b>Total</b>	<b>258.06 %</b>

(\*) Incluye subsidios por fallecimiento, subsidios transitorios

Nota: Tasa de interés de descuento = 2%

IVA se mantiene hasta que las prestaciones anuales superen el 10% de la recaudación de los impuestos correspondiente

La deuda Previsional es la diferencia entre los activos y pasivos contributivos. Los activos y pasivos están generados a partir de contribuciones sobre la nómina. La fuente de financiamiento de esa deuda previsional es el impuesto al valor agregado (IVA) afectado al sistema contributivo y la Asistencia Financiera que otorga el estado.

Como surge del Balance Actuarial, la deuda previsional estimada al 31/12/2006 ascendería a 258.06% del PBI. Es decir que necesitaríamos casi triplicar el PBI de un año para poder hacer frente a esa deuda.

A su vez vemos que en la estructura de financiamiento de la deuda el 53% corresponde al IVA afectado y el 47% a la Asistencia Financiera.

Esta deuda previsional puede tener su explicación por un lado por el desequilibrio que existe en el sistema, tanto a nivel individual como global, pero también por la sustitución de cotizaciones sobre la nómina por impuestos generales.

En lo hechos no existe la deuda previsional debido a la particularidad ya mencionada del régimen, el cual encuentra el equilibrio financiero mensualmente a través de los impuestos afectados al mismo y a las contribuciones del estado (Asistencia Financiera).

## **5. Análisis de Sensibilidad de los Resultados**

En este punto realizaremos una análisis de sensibilidad que nos muestre las variaciones en el resultado del Balance Actuarial ante posibles cambios:

- Hasta cuando dejamos de afectar el IVA para financiar a la población existente
- En la tasa de interés de descuento de los flujos de fondos

El análisis lo realizaremos en primer lugar, comparando las variaciones con respecto al escenario base definido para la realización del Balance Actuarial y, en segundo lugar definiendo lo que llamamos la “razón de sensibilidad” (RS).

$$RS = \text{Desvío relativo del resultado(DRR)}/\text{Desvío Relativo del parámetro(DRP)}$$

La razón indica la variación relativa de los resultados ante una variación unitaria en el valor del parámetro considerado. Por ello, podemos realizar las siguientes definiciones:

1) Para variaciones de igual signo entre los resultados y los valores de los parámetros

- si  $RS < 0.50$  los resultados serían poco sensibles ante cambios en los valores de los parámetros considerados

- si  $0.50 \leq RS \leq 1.5$  los resultados serían sensibles ante cambios en los valores de los parámetros considerados

- si  $RS > 1.50$  resultados serían muy sensibles ante cambios en los valores de los parámetros considerados

2) Para variaciones de diferente signo entre los resultados y los valores de los parámetros

- si  $RS > - 0.50$  los resultados serían poco sensibles ante cambios en los valores de los parámetros considerados

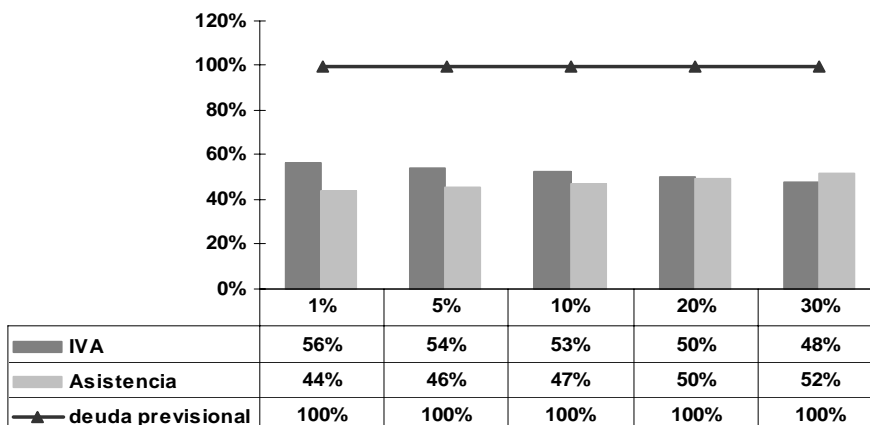
- si  $- 0.50 \geq RS \geq - 1.5$  los resultados serían sensibles ante cambios en los valores de los parámetros considerados

- si  $RS < - 1.50$  resultados serían muy sensibles ante cambios en los valores de los parámetros considerados

### **5.1 Cambios en la proporción de IVA afectado**

Al estar trabajando con el método de “caja cerrada” debemos establecer cuando dejamos de afectar IVA para la población existente y comenzamos a afectarlo a las generaciones futuras. En el planteo inicial al momento en que el total de egresos por prestaciones es menor al 10% del I.V.A, este se elimina de la proyección. En este análisis haremos variar ese porcentaje y estudiaremos la sensibilidad de la estructura de la deuda previsional frente a esas variaciones.

### Cambios en la Estructura Deuda Previsional



El cambio en la proporción de IVA afectado a la población existente no afecta el total de la deuda previsional.

A medida que aumenta el porcentaje que establecemos que debe existir entre el total de egresos por prestaciones y el IVA afectado, este último va decreciendo en detrimento de la variable de ajuste previsional que es la Asistencia Financiera.

Como podemos observar la estructura de la deuda previsional, ante cambios en la afectación del IVA, es poco sensible. Es así que al fijar que el porcentaje del total de egresos por prestaciones sea menor al 1% del IVA afectado, la deuda previsional sería absorbida por el 56% del IVA afectado y el 44% de la Asistencia Financiera. Al hacer variar ese porcentaje en 30 puntos, la estructura de la deuda previsional cambiará en tan sólo 8 puntos, llegando a ser absorbida por el 48% de IVA afectado y 52% de Asistencia.

Utilizando para el análisis la razón de sensibilidad definida tenemos:

IVA afectado	1%	5%	20%	30%
Razón	-0.08	-0.06	-0.04	-0.04

La estructura de la deuda, irá evolucionando de acuerdo con los cambios efectuados de forma tal que una variable aumentará o decrecerá en detrimento de la otra. Es por eso que cuando realizamos el análisis focalizaremos los cambios que existen en el resultado a través del porcentaje de IVA que tenga la citada estructura.

En este análisis estaríamos en el caso de variaciones de distinto signo, ya que al bajar el IVA afectado se modifica la estructura de la deuda subiendo el porcentaje de IVA que la financia, y en forma contraria al subir el IVA afectado se modifica la estructura de la deuda haciendo bajar el porcentaje de IVA que la financia. En los dos casos la razón de sensibilidad toma valores mayores a -0.5, ubicándose en valores -0.08, -0.06 y -0.04. este resultado nos está ratificando que la estructura de

la deuda previsional ante variaciones en el porcentaje de IVA que fijamos para desafectar IVA es poco sensible

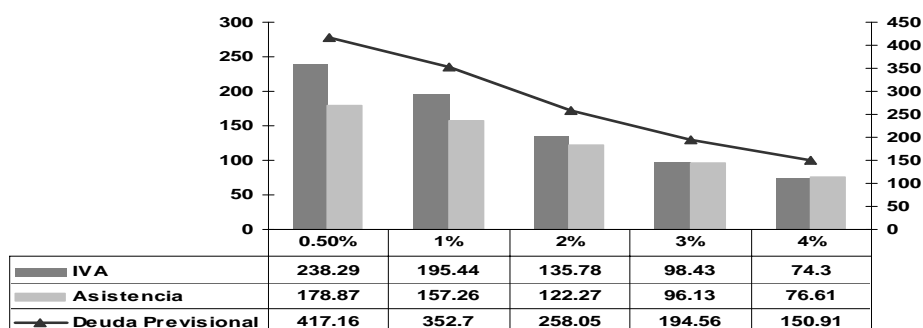
## 5.2 Cambios en la tasa de interés de descuento de los flujos de fondos

Recordemos que la tasa de interés de descuento de los flujos de fondos utilizada es una tasa de interés real sobre precios del 2%.

La utilización de esta tasa del 2% es la consecuencia del crecimiento anual del PBI utilizado en la proyección financiera del sistema contributivo. Se optó por mantener el crecimiento observado de la evolución histórica durante los últimos años.

Para la realización del análisis de sensibilidad haremos variar esta tasa con los siguientes valores: 0.5%, 1%, 3% y 4%.

### Financiamiento de la Deuda Previsional expresada en términos de PBI



Como surge del gráfico anterior variaciones en la tasa de interés utilizada para estimar el valor actual de los distintos flujos, produce cambios no sólo en la estructura de la deuda previsional, sino también en la misma deuda previsional.

Analicemos la sensibilidad de la deuda previsional ya que los cambios en su estructura son muy pocos significativos:

A medida que aumenta la tasa de descuento que aplicamos a los flujos de fondos, la deuda previsional va disminuyendo. Es así que cuando tenemos una tasa de interés del 0.5% la deuda previsional ascendería a 417.16 en términos de PBI. En cambio cuando la tasa de descuento la hacemos crecer al 4%, la deuda previsional baja a 150.91 expresada en términos de PBI.

Un aumento de la tasa de interés de un 100% (crecer de 2% a 4%) implica un descenso de la deuda previsional en un 42%. A su vez un descenso de la tasa de interés en un 75% (decrecer del 2% al 0.5%) implica un aumento de la deuda previsional en un 62%. Es decir que si bien existe sensibilidad no se refleja la magnitud de la variación del tasa de interés en el descenso de la deuda previsional, sobre todo en el primer caso.



Al utilizar la razón de sensibilidad

Tasa de interés	0.50%	1%	3%	4%
Razón	-0.8	-0.7	-0.5	-0.4

Al observar estos resultados encontramos que existe una mayor sensibilidad del monto de la deuda previsional ante un descenso de la tasa de descuento que cuando la aumentamos. La razón de sensibilidad se ubica en -0.8 y -0.7 al bajar la tasa de descuento, lo cual nos está indicando la existencia de sensibilidad de la deuda previsional ante cambios en la tasa de descuento. Cuando ubicamos la tasa de descuento en el 3% como con el 4%, la razón de sensibilidad se ubica en -0.5 y en -0.4, lo cual nos está indicando un descenso de la sensibilidad de la deuda previsional ante crecimientos de la tasa de descuento.

## 6. Consideraciones Finales

El Balance Actuarial es un método de evaluación específico, el cual nos permite determinar la viabilidad financiera de un régimen de seguridad social. La utilización de este método nos lleva a calcular por un lado los valores actuales de derechos adquiridos y las futuras prestaciones y por otra parte los valores actuales de las futuras fuentes probables de cotizaciones. Cuando el valor presente de los activos supera el valor presente de los beneficios ofrecidos existe un superávit y un déficit actuarial si ocurre la situación inversa.

Las particularidades que presenta nuestro régimen previsional contributivo administrado por el Banco de Previsión Social se debieron tener en cuenta para la realización de su Balance Actuarial:

- Se utilizó el método de caja cerrado
- Se consideró el Impuesto al Valor Agregado afectado al sistema de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia (IVS)
- Se trabajó con el supuesto de la no existencia de disponibilidades ni reservas específicas, como consecuencia de que en nuestro sistema, el equilibrio financiero se obtiene mensualmente a través de la variable de ajuste que es la Asistencia Financiera

De acuerdo con los resultados obtenidos del Balance Actuarial de nuestro sistema contributivo, realizado a valores del 31/12/2006 y expresado en millones de dólares son:

- Las fuentes de financiamiento del sistema son: cotizaciones por 15.295 millones de dólares, IVA afectado al sistema contributivo de 24.213 millones de dólares y 21.805 millones de dólares por concepto de Asistencia Financiera.
- Las prestaciones en curso de pago ascienden a 20.951 millones de dólares, las prestaciones futuras a 40.273 millones de dólares y por concepto de Otras prestaciones (como pueden ser los subsidios transitorios y los subsidios por fallecimiento) un egreso de 90 millones de dólares.

- Por otro lado se observa el equilibrio financiero del sistema de reparto contributivo administrado por el Banco de Previsión Social, dado por la variable de ajuste: Asistencia Financiera.

La estructura de financiamiento de nuestro sistema sería: el 25% proviene de las cotizaciones, el 39% corresponde al impuesto al valor agregado afectado al sistema IVS y el 36% a la Asistencia Financiera.

Otra forma de ver los resultados del Balance es a través de lo que llamamos “deuda previsional” expresada en términos de PBI.

La deuda Previsional es la diferencia entre los activos y pasivos contributivos. Los activos y pasivos están generados a partir de contribuciones sobre la nómina.

La fuente de financiamiento de esa deuda previsional es el impuesto al valor agregado (IVA) afectado al sistema contributivo y la Asistencia Financiera. La estructura de esta fuente es el 53% corresponde al impuesto afectado y el 47% a la Asistencia Financiera.

La explicación de esta deuda sería por un lado el desequilibrio que existe en el sistema y por otro la sustitución de cotizaciones sobre la nómina por impuestos generales.

Al realizar el análisis de sensibilidad que nos muestre las variaciones en el resultado del Balance Actuarial ante posibles cambios de:

- Hasta cuando dejamos de afectar el IVA para financiar a la población existente
- En la tasa de interés de descuento de los flujos de fondos

En el primer caso verificamos que la estructura de la deuda previsional ante variaciones en el porcentaje de IVA que fijamos para desafectar IVA es poco sensible.

En el segundo análisis, al hacer variar la tasa de interés utilizada para la actualización de los flujos de fondos encontramos que la estructura de la deuda previsional es poco sensible a esta variación, En cambio el monto de la deuda previsional es sensible a esta variación de la tasa de interés, aunque no lo es en relación de 1 a 1.

Por último podemos decir que de la apreciación de los resultado de este balance actuarial nos lleva a poner de manifiesto:

- Falta de transparencia del sistema .

Al tener el Banco de Previsión Social en un solo Fondo todos los recursos y prestaciones correspondientes a todas las contingencias, la asignación del impuesto afectado al régimen previsional contributivo IVS, se efectuó prorrateando las diversas contingencias cubiertas de acuerdo a determinados criterios<sup>3</sup>. Es por eso que al poder existir otras bases de prorrateos tan válidas como la utilizada, los resultados obtenidos deben ser relativizados teniendo en cuenta lo expresado.

---

<sup>3</sup> Ver Proyección Financiera del sistema Provisional Contributivo. Periodo 2007-2050. Analisis global

- Redistribuciones de ingresos regresivas.

Cuando efectuamos la estimación de la deuda previsional y visualizamos su estructura, encontramos que el 53% de la misma se cubre con el IVA y el 47% con Asistencia Financiera. Al realizar el análisis de sensibilidad, vimos que la estructura de financiamiento de la deuda previsional, es poco sensible a los cambios que realizamos. Uno de los motivos de la afectación del IVA fue la sustitución de aportes sobre la nómina por estos impuestos afectados. Esta sustitución si bien en principio no tiene consecuencias sobre el equilibrio financiero del sistema, genera cambios en la redistribución del ingresos. En la medida que no todos los que contribuyen tienen acceso a los beneficios, se genera una redistribución de ingresos desde la población contribuyente de los impuestos afectados a los beneficiarios de las prestaciones de seguridad social. Es decir que existe una transferencia de la sociedad en su conjunto, a través de un impuesto al consumo como lo es el IVA, a los pasivos, porque las cotizaciones que inicialmente estaban a cargo de los empresarios y trabajadores se sustituyeron por impuestos generales.



**SEGURO POR DESEMPLEO:  
ANÁLISIS DE LOS BENEFICIARIOS  
POR RAMA DE ACTIVIDAD Y CAUSAL  
DEL DERECHO.  
AÑOS 2000 A 2007**

Soc. Silvia Santos  
Sra. Silvia Cecilia

---



## **SEGURO POR DESEMPLEO: ANÁLISIS DE LOS BENEFICIARIOS POR RAMA DE ACTIVIDAD Y CAUSAL DEL DERECHO. AÑOS 2000 A 2007**

En este trabajo se analiza en el campo de los seguros del riesgo desempleo administrado por el BPS, el volumen y evolución de los beneficiarios del mismo, con respecto a su desagregación por rama de actividad y por causal del derecho. El período seleccionado comprende los años 2000 a 2007 observando los meses de junio y diciembre de cada año. La elección del 2000 como punto de partida obedece a la disponibilidad de información comparable.

En el punto 1 se seleccionan las ramas de actividad con mayor peso en el total y sobre esta base se las agrupa y se describe su estructura y evolución. En el punto 2 se observa por cada rama de actividad seleccionada, el volumen y evolución correspondiente a las causales que dieron derecho a la prestación. En el punto 3 se realiza una descripción resumida del desarrollo efectuado.

### **1. Volumen estructura y evolución del subsidio por desempleo por rama de actividad**

Para realizar el estudio por rama de actividad se seleccionaron aquellas ramas que involucran mayor cantidad de beneficiarios amparados: Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca; Industria Manufacturera; Industria de la Construcción; Servicios Comunales Sociales y Personales, Comercio Restoranes y Hoteles; Establecimientos Financieros, Seguros, Inmobiliarias y Servicios prestados a Empresas. Bajo la denominación de "Otras" se agruparon las ramas que registran menor amparo al beneficio: Transporte, almacenamiento y comunicaciones, Minas y Canteras, Electricidad, Gas y Agua, Actividades no bien especificadas y Sin datos.

En el cuadro 1 se presenta la evolución de la cantidad de beneficiarios de seguro de desempleo por ramas de actividad seleccionadas y para los meses de junio y diciembre de cada año.

**Cuadro 1.**  
**Cantidad de beneficiarios del Seguro por Desempleo por ramas seleccionadas, según año y mes seleccionados.**

	Agricultura	Manufactura	Construcción	Comercio	Servicios	Establec. Fianancieros	Otras	Total
Jun 00	347	6,804	6,410	5,620	2,985	1,683	1,709	25,558
Dic 00	738	8,218	6,097	5,991	2,687	2,009	1,783	27,523
Jun 01	190	13,053	6,797	6,025	2,858	2,126	2,094	33,143
Dic 01	1,797	10,082	4,958	5,814	2,748	2,425	1,922	29,746
Jun 02	2,151	10,770	7,576	8,567	4,474	2,826	2,438	38,802
Dic 02	2,662	9,246	5,834	9,819	5,243	2,525	3,002	38,331
Jun 03	1,053	4,636	3,702	5,187	3,899	2,261	1,811	22,549
Dic 03	1,842	3,249	2,595	3,595	2,573	1,800	1,323	16,977
Jun 04	887	2,743	2,238	3,325	3,177	1,477	1,116	14,963
Dic 04	1,482	2,861	2,110	2,626	1,981	1,186	1,033	13,279
Jun 05	1,047	2,832	3,332	3,022	1,908	1,166	1,032	14,339
Dic 05	2,501	3,641	2,783	2,824	1,947	1,558	937	16,191
Jun 06	1,747	4,363	3,425	3,506	2,235	1,538	1,165	17,979
Dic 06	2,769	4,069	3,767	2,928	2,188	1,346	1,253	18,320
Jun 07	1,395	4,472	4,458	3,658	2,204	1,452	1,207	18,846

Fuente: elaborado en base a datos de RING de Prestaciones.

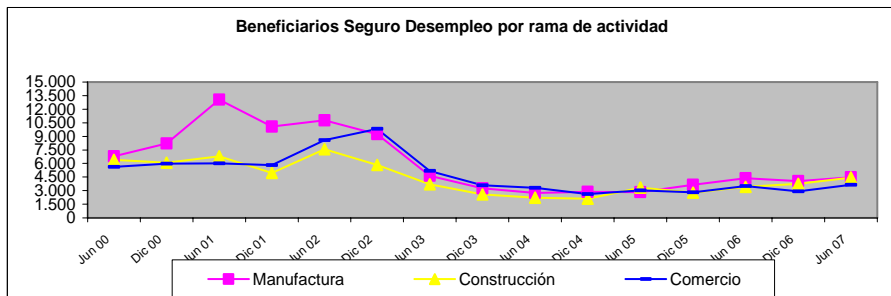
El período a estudio comienza con valores elevados; los meses identificados del año 2000 superan los 25.000 amparos. No obstante, se observa que en la totalidad del periodo analizado los valores máximos de seguros otorgados se encuentran en el año 2002 el que oscila entre los 38.800 y 38.300 beneficiarios (junio y diciembre respectivamente). Le sigue el año 2001 que en junio supera los 33.000 beneficiarios y en diciembre supera los 27.700 beneficiarios.

A partir del año 2003 los subsidios comienzan a descender alcanzando el punto con menor cantidad de beneficiarios de desempleo en diciembre de 2004 con algo más de 13.200 beneficiarios. Nuevamente a partir del año 2005 los beneficiarios comienzan a incrementarse en forma sostenida, terminando el período de estudio con algo más de 18.800 personas amparadas en junio de 2007.

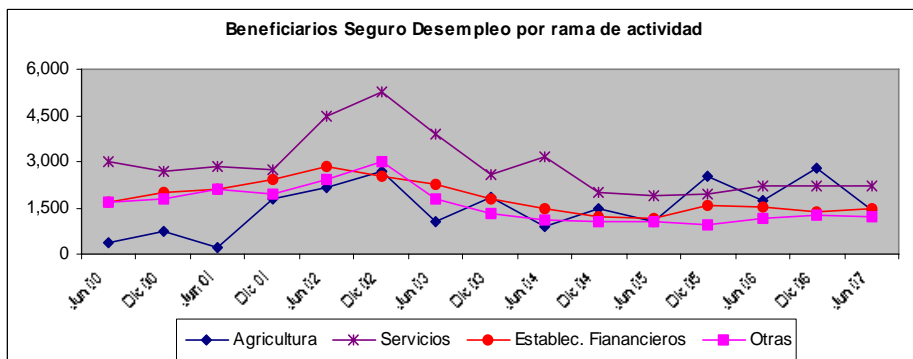
Los gráficos 1 y 2 muestran cómo se despegó la Industria Manufacturera del resto de las ramas de actividad en los primeros años, alcanzando el pico más alto en junio de 2001 con algo más de 13.000 beneficiarios. Las ramas restantes incrementan los subsidios de desempleo en el año 2002, observando el mayor volumen en la rama de Comercio Restaurantes y Hoteles



**Gráfico 1.**



**Gráfico 2.**



En el gráfico 1 se observan las ramas de mayor volumen de beneficiarios con un comportamiento bastante uniforme entre ellas excepto Industria Manufacturera en los primeros años. Los valores se elevan en el año 2002 (2001 para Industria Manufacturera como se dijo anteriormente) y en cuanto a los valores más bajos, se verifican en los años 2004 y 2005.

En el gráfico 2 se representan las ramas que involucran menor cantidad de beneficiarios. A pesar de tener un comportamiento similar en cuanto a elevarse en el año 2002, tanto la rama de la Agricultura como la de Servicios Comunes, marcan algunas oscilaciones, en tanto que Establecimientos Financieros y Otras se mantiene con magnitudes constantes.

En el cuadro 2 se muestran los porcentajes de los beneficiarios del seguro de desempleo por ramas seleccionadas a junio de cada año.

**Cuadro 2.****Estructura de beneficiarios del Seguro por Desempleo por Ramas seleccionadas, según año y mes seleccionado.**

	Agricultura	Manufactura	Construcción	Comercio	Servicios	Establec. Financieros	Otras	Total
Jun 00	1.4	26.6	25.1	22.0	11.7	6.6	6.7	100.0
Jun 01	0.6	39.4	20.5	18.2	8.6	6.4	6.3	100.0
Jun 02	5.5	27.8	19.5	22.1	11.5	7.3	6.3	100.0
Jun 03	4.7	20.6	16.4	23.0	17.3	10.0	8.0	100.0
Jun 04	5.9	18.3	15.0	22.2	21.2	9.9	7.5	100.0
Jun 05	7.3	19.8	23.2	21.1	13.3	8.1	7.2	100.0
Jun 06	9.7	24.3	19.1	19.5	12.4	8.6	6.5	100.0
Jun 07	7.4	23.7	23.7	19.4	11.7	7.7	6.4	100.0

Fuente: elaborado en base a datos de RING de Prestaciones

Se observa que el mayor porcentaje con respecto al total de los subsidios por desempleo otorgados se encuentra en la Industria Manufacturera llegando a su nivel más alto en junio del 2001 representando en ese año el 39.4% del total de las prestaciones y con más de 13.000 beneficiarios. En junio del año anterior vemos que representa un 26.6% y en junio del 2002, un 27.8%. A partir de junio de 2003 los porcentajes tienden a descender llegando al 18.3% en junio de 2004; pero otra vez se incrementa la proporción en junio de 2006 con 24.3%.

Comercio, Restaurantes y Hoteles, en general para el período estudiado, ocupa el segundo lugar en cuanto a su peso en el total. El porcentaje mayor se verifica en junio de 2003 con 23,0%. El resto de los años se mantiene con un porcentaje que oscila entre el 19.4% y 22.2%.

La Industria de la Construcción también representa una proporción significativa con un 25.1% en junio del 2000, luego desciende hasta llegar al 15% en junio de 2004 y nuevamente los porcentajes son elevados en junio de 2005 y junio de 2007 con 23.2% y 23.7% respectivamente.

Servicios Comunales Sociales y Personales presenta su valor más alto del período en junio de 2004 con un peso de 21,2% en el total. En el mes de junio del 2001 presenta el porcentaje más bajo (8,6%). En el resto del período analizado, los porcentajes oscilan entre 11,5% y 17,3%.

Dentro de esta rama de actividad, a partir del 27/11/2006 por Ley N° 18.065 se incluyen a los trabajadores/as del servicio doméstico en la cobertura del subsidio por desempleo, entre otros derechos que equiparan estos/as trabajadores/as con los de Industria y Comercio<sup>1</sup>.

Con respecto a Establecimientos financieros Seguros, Inmobiliarias y Servicios Prestados a las Empresas, esta rama presenta su mayor porcentaje en junio de

<sup>1</sup> Los datos recogidos en este trabajo no incluyen a las trabajadoras domésticas debido a que la reglamentación de la ley se verificó en junio de 2007 por decreto 224/007. No obstante en el lapso que media entre la promulgación de ley y la entrada en vigencia del decreto reglamentario se registraron 128 anotaciones bajo la forma de "reserva de derecho" y en agosto de 2007 cobraron el subsidio 108 trabajadoras domésticas; (información vertida en entrevista a Ernesto Murro, presidente del BPS realizada en el programa En Perspectiva de fecha 17.10.2007).

2003 (10,0%). En el resto de los meses se da una oscilación entre el 6.4% (en junio 2000) y el 9,9% (en junio de 2004).

Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca comienza el período con porcentajes bajos: 1,4% para junio de 2000 y 0,6% en junio de 2001. A partir de junio 2002 los porcentajes cobran más peso hasta llegar a junio de 2006 con una proporción de 9,7%.

Si bien esta rama de actividad tiene menor incidencia dentro del total de las actividades seleccionadas, integran la misma los Trabajadores Rurales, quienes fueron incluidos en el beneficio de Seguro por Desempleo por decreto 211/001 de fecha 8/06/2001; los requisitos para acceder al beneficio tienen algunas particularidades más exigentes que para el resto de las categorías<sup>2</sup>.

Las ramas agrupadas en “otras” amparan en una proporción que oscilan entre un 6.3% y un 8%; éste porcentaje máximo se produjo en el año 2003.

En el siguiente cuadro se toma el mes de junio 2000 como referencia y se observa la evolución que han tenido los seguros de desempleo según las ramas de actividad, con respecto a ese año.

---

<sup>2</sup>, Con respecto a los afiliados mensuales de Industria y Comercio, se requiere revistar en planilla de control de trabajo, un mínimo de 180 días previos a la configuración de la causal. Para los trabajadores remunerados por día o por hora se requiere un cómputo de 150 jornales en los 180 días en planilla, y si tiene sueldo variable, un mínimo de 6 BPC en un período de 180 días en planilla. En todos estos casos, el mínimo de relación laboral exigido debe cumplirse en los doce meses inmediatos anteriores al fecha de configurarse la causal. En cambio, para los Trabajadores Rurales mensuales se requiere un registro mínimo de 12 meses, para los Rurales remunerados por día o por hora, se requiere 250 jornales mientras que para aquellos con remuneración variable, se requiere un mínimo de 12 BPC y 6 meses de relación laboral. En estos casos el mínimo de relación laboral exigida es de 24 meses inmediatos anteriores a la configuración de la causal.

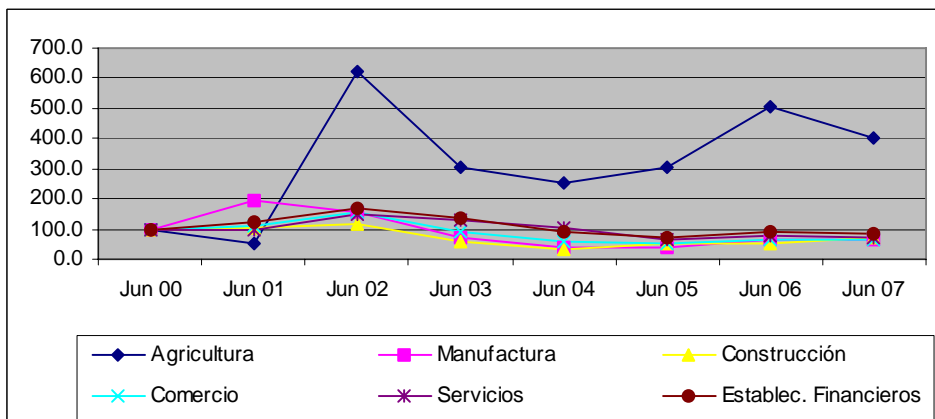
**Cuadro 3.**

**Índices de beneficiarios del Seguro por Desempleo por Ramas seleccionadas, según año y mes seleccionados.**

	Agricultura	Manufactura	Construcción	Comercio	Servicios	Establec. Financieros	Otras	Total
Jun 00	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Jun 01	54.8	191.8	106.0	107.2	95.7	126.3	122.5	129.7
Jun 02	619.9	158.3	118.2	152.4	149.9	167.9	142.7	151.8
Jun 03	303.5	68.1	57.8	92.3	130.6	134.3	106.0	88.2
Jun 04	255.6	40.3	34.9	59.2	106.4	87.8	65.3	58.5
Jun 05	301.7	41.6	52.0	53.8	63.9	69.3	60.4	56.1
Jun 06	503.5	64.1	53.4	62.4	74.9	91.4	68.2	70.3
Jun 07	402.0	65.7	69.5	65.1	73.8	86.3	70.6	73.7

Fuente: elaborado en base a datos de RING de Prestaciones

**Gráfico 3.**



La actividad de Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca es la que presenta los índices más altos de las actividades seleccionadas. Con excepción del año 2001 que presenta un valor por debajo de la base, en todos los años los indicadores mantienen guarismos elevados. El año 2002 muestra el valor mayor (619,9%), terminando en el último año del período con 402,0%. Una razón para este comportamiento puede ser la incorporación de los trabajadores rurales al seguro por desempleo en junio de 2001, como se dijo arriba, con condiciones más exigentes. No obstante, en el año 2005 se estableció cierta flexibilidad para los trabajadores rurales con remuneración variable<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Por RD N° 33-12/2005 a los trabajadores rurales con remuneración variable se les aplica el mismo criterio que a los trabajadores del sector industria y comercio en lo referente al mínimo de relación laboral requerido (seis meses) para la generación del derecho al subsidio (ver nota anterior). Además, para la generación del derecho al subsidio por desempleo de los trabajadores dependientes rurales, son acumulables las actividades desarrolladas en el sector industria y comercio durante el período previo al cese en la actividad rural, así como las actividades desarrolladas en el sector rural, resultan acumulables a los efectos de la generación del derecho al subsidio por desempleo de los trabajadores dependientes del sector de industria y comercio.

La actividad Manufacturera registra el índice más elevado del período en el año 2001 (191,8%). A partir del año 2003, los índices presentan valores por debajo del año base.

La Industria de la Construcción y Comercio, Restoranes y Hoteles presentan índices similares en cuanto a niveles y evolución. En ambos casos los índices se elevan en el año 2002 (118,2% y 152,4% respectivamente) y luego descienden por debajo del año base.

Servicios Comunales, Sociales y Personales también eleva sus indicadores en el año 2002 (149,9%) y se mantiene para el año 2003 con 130,6%; a partir de 2004 comienza a descender como en las dos ramas comentadas antes.

Establecimientos Financieros, seguros, inmobiliarias y servicios prestados a las empresas, presentan índices elevados en 2001, 2002 y 2003. El mayor valor le corresponde al año 2002 (167,9%). El resto del período los valores son inferiores al año base.

En las ramas agrupadas en "Otras" el comportamiento de los indicadores evolucionan en forma similar a la actividad analizada anteriormente (Establecimientos Financieros), pero con valores menos elevados. El mayor valor se da en el año 2002 (142,7%) y el resto del período mantiene índices por debajo del año base.

## **2. Cantidad y evolución del los beneficiarios de Seguro por Desempleo según causal del derecho para cada rama de actividad.**

Con respecto a la causal del subsidio de desempleo, interesa conocer cuál es su distribución y evolución para el período seleccionado, al interior de cada rama de actividad.

La causal del subsidio se divide en cuatro categorías: despido, suspensión, reducción y otros. Entre los años 2000 y 2001 por razones de construcción estadística de la Reingeniería (RING) de Prestaciones, la causal reducción observa valores muy bajos o nulos, así como la causal "otros" presenta algunos valores en junio de 2000 pero con muy poco peso en el total. Por este motivo para la causal reducción nos concentraremos en su lectura entre los años 2002 y 2007. Para el mismo período, la causal "otros" registra valores entre 0 y 8 casos por lo que no se toma en cuenta para el análisis.

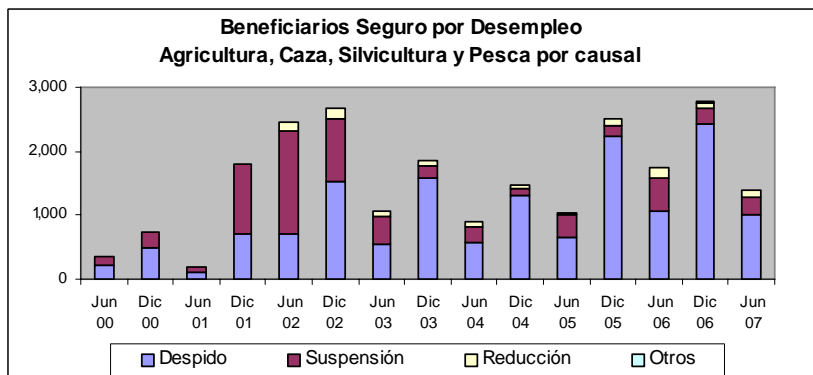
En el siguiente cuadro se muestra la cantidad de beneficiarios según causal del subsidio para el período en estudio en la rama Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca.

**Cuadro 4.****Cantidad de beneficiarios del Seguro por Desempleo de Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca, por causal, según año y mes seleccionados.**

	Despido	Suspensión	Reducción	Otros	Total
Jun 00	215	129	0	3	347
Dic 00	482	258	0	0	738
Jun 01	98	94	0	0	190
Dic 01	716	1,084	0	0	1,797
Jun 02	700	1,605	161	1	2,151
Dic 02	1,523	992	150	0	2,662
Jun 03	539	430	84	0	1,053
Dic 03	1,571	198	72	1	1,842
Jun 04	560	266	61	0	887
Dic 04	1,301	120	61	0	1,482
Jun 05	642	358	47	0	1,047
Dic 05	2,231	174	96	0	2,501
Jun 06	1,055	540	150	2	1,747
Dic 06	2,436	235	97	1	2,769
Jun 07	999	287	109	0	1,395

Fuente: elaborado en base a datos de RING de Prestaciones

Nota: Entre junio/00 y diciembre/03 se presentan discrepancias entre el Total y la suma de sus agregados.

**Gráfico 4.**

Con respecto a Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca, la causal despido es la que mayoritariamente ampara a los beneficiarios.

La mayor cantidad de beneficiarios por despido se observa en los meses de diciembre de cada año, verificándose el volumen mayor en diciembre de 2006 (2436 beneficiarios).

La causal suspensión registra las cantidades mayores en diciembre de 2001 y junio de 2002 (1.081 y 1.605 beneficiarios respectivamente). La cantidad menor se registra en junio del 2001 con 94 beneficiarios.

En la causal reducción laboral se observa que los beneficiarios oscilan entre 47 y 161 beneficiarios.

En el cuadro 5 se presenta la cantidad de beneficiarios de desempleo de la Industria Manufacturera según la causal con que se amparan y su evolución para el período estudiado.

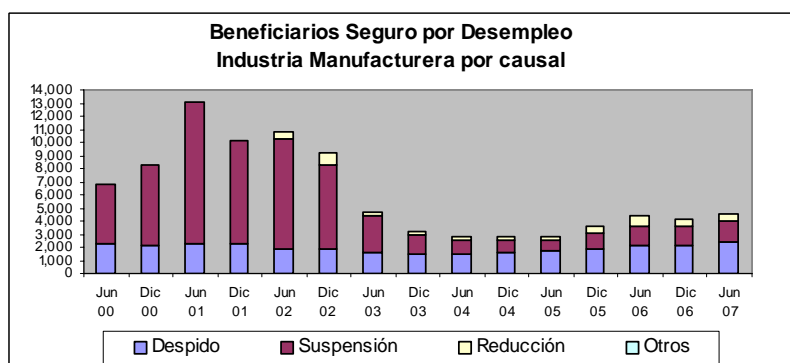
**Cuadro 5.**  
**Cantidad de beneficiarios del Seguro por Desempleo de la Industria Manufacturera, por causal, según año y mes seleccionados.**

	Despido	Suspensión	Reducción	Otros	Total
Jun 00	2,238	4,541	3	41	6,804
Dic 00	2,145	6,072	1	0	8,218
Jun 01	2,212	10,844	4	1	13,053
Dic 01	2,201	7,886	4	0	10,082
Jun 02	1,915	8,376	490	0	10,770
Dic 02	1,885	6,415	957	1	9,246
Jun 03	1,560	2,793	284	0	4,636
Dic 03	1,471	1,473	310	0	3,249
Jun 04	1,466	1,094	183	0	2,743
Dic 04	1,609	961	291	0	2,861
Jun 05	1,768	831	233	0	2,832
Dic 05	1,832	1,268	540	1	3,641
Jun 06	2,133	1,513	717	0	4,363
Dic 06	2,127	1,526	416	0	4,069
Jun 07	2,354	1,648	470	0	4,472

Fuente: elaborado en base a datos de RING de Prestaciones

Nota: Entre junio/00 y diciembre/03 se presentan discrepancias entre el Total y la suma de sus agregados.

**Gráfico 5.**



Se observa que a lo largo de todo el período la causal despido no presenta mayores variaciones oscilando entre algo más de 1.400 beneficiarios en diciembre de 2003, hasta algo más de 2.300 beneficiarios en junio de 2007. En cambio la causal suspensión es la que presenta variaciones importantes, siendo además la de mayor

peso en el total en los primeros años analizados. Se incrementa a más de 10.800 beneficiarios en el año 2001 y la cantidad más baja de beneficiarios se verifica en junio de 2005 con 831 beneficiarios. La causal reducción presenta el mayor valor en diciembre de 2002 con 957 beneficiarios; exceptuando este mes, se mantiene con valores comparativamente bajos.

En el cuadro 6 se presenta la rama de la Construcción y su apertura por causal.

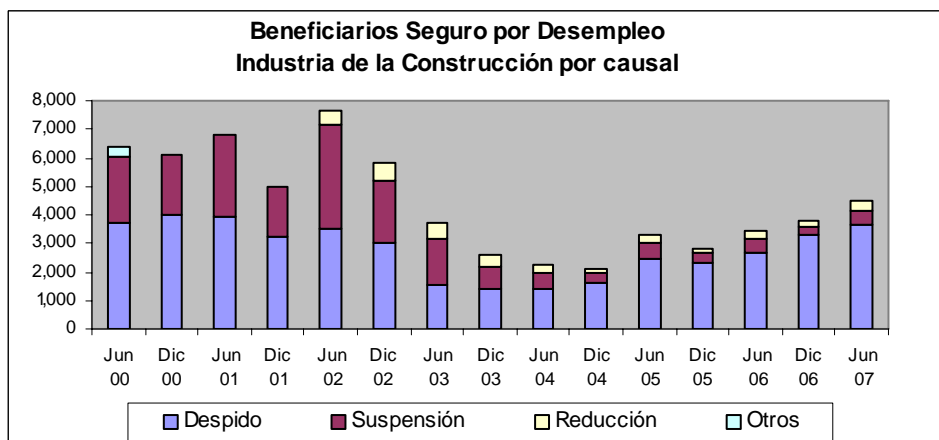
**Cuadro 6.**  
**Cantidad de beneficiarios del Seguro por Desempleo de la Industria de la Construcción, por causal, según año y mes seleccionados.**

	Despido	Suspensión	Reducción	Otros	Total
Jun 00	3,743	2,300	1	369	6,410
Dic 00	3,977	2,127	0	1	6,097
Jun 01	3,926	2,885	0	0	6,797
Dic 01	3,246	1,717	0	0	4,958
Jun 02	3,499	3,660	460	0	7,576
Dic 02	3,019	2,173	648	1	5,834
Jun 03	1,557	1,588	567	0	3,702
Dic 03	1,373	769	457	1	2,595
Jun 04	1,399	537	302	0	2,238
Dic 04	1,604	342	164	0	2,110
Jun 05	2,436	555	341	0	3,332
Dic 05	2,343	307	132	1	2,783
Jun 06	2,635	510	279	1	3,425
Dic 06	3,291	300	175	1	3,767
Jun 07	3,645	463	350	0	4,458

Fuente: elaborado en base a datos de RING de Prestaciones

Nota: Entre junio/00 y diciembre/03 se presentan discrepancias entre el Total y la suma de sus agregados.

**Gráfico 6.**





Esta rama presenta la mayor proporción en junio de 2002 con 7.576 beneficiarios. La causal Despido constituye el componente de mayor volumen en todos los meses, con la excepción de junio de 2002 en donde la causal suspensión supera a despido por algo más de 150 beneficiarios y junio de 2003 (donde la causal suspensión supera a despido en más de 30 beneficiarios).

A partir de diciembre de 2003 los volúmenes de beneficiarios son menores llegando a diciembre de 2004 con algo más de 2.100 beneficiarios. No obstante si se observa la composición por causal de estos meses, despido es notoriamente la de mayor volumen.

Con respecto a la causal reducción, la misma tiene muy poca incidencia, siendo el período de junio de 2002 a diciembre de 2003 en donde se presentan mayor cantidad de subsidios con esta causal.

En el cuadro 7 se presenta la cantidad de beneficiarios de desempleo de la rama de Comercio, Restoranes y Hoteles según la causal que da origen al beneficio.

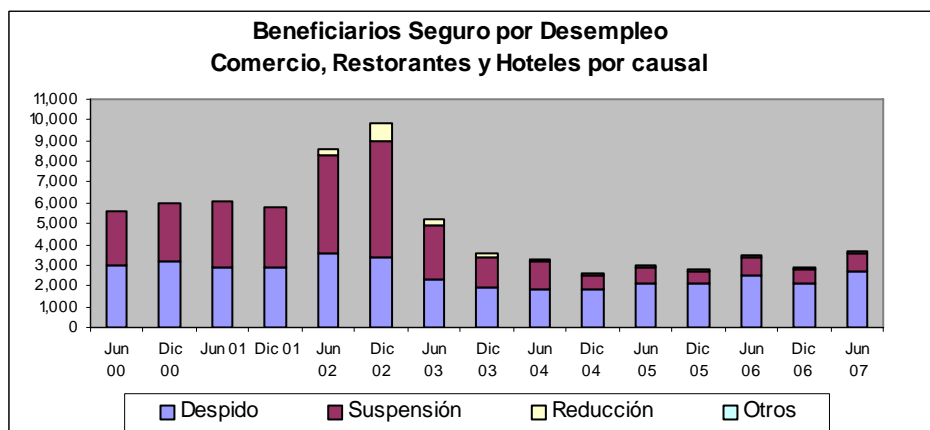
**Cuadro 7.**  
***Cantidad de beneficiarios de Seguro por Desempleo de Comercio, Restoranes y Hoteles, por causal, según año y mes seleccionados.***

	Despido	Suspensión	Reducción	Otros	Total
Jun 00	2,968	2,596	0	58	5,620
Dic 00	3,156	2,835	0	2	5,991
Jun 01	2,942	3,090	0	1	6,025
Dic 01	2,931	2,886	0	0	5,814
Jun 02	3,539	4,775	258	0	8,567
Dic 02	3,341	5,594	887	0	9,819
Jun 03	2,331	2,579	278	0	5,187
Dic 03	1,943	1,389	264	0	3,595
Jun 04	1,873	1,286	166	0	3,325
Dic 04	1,874	645	106	1	2,626
Jun 05	2,115	791	116	0	3,022
Dic 05	2,089	649	86	0	2,824
Jun 06	2,464	907	134	1	3,506
Dic 06	2,166	647	114	1	2,928
Jun 07	2,745	806	107	0	3,658

Fuente: elaborado en base a datos de RING de prestaciones

Nota: Entre junio/00 y diciembre/03 se presentan discrepancias entre el Total y la suma de sus agregados.

Gráfico 7.



En esta rama de actividad se observa el mayor volumen en diciembre de 2002 donde se registra más de 9.800 beneficiarios. Para el año 2000 (junio y diciembre), la causal despido es algo superior a Suspensión. En el período de junio de 2002 a junio de 2003 esta composición se invierte siendo Suspensión la causal que aporta mayor beneficiarios. Nuevamente se invierten los componentes desde diciembre de 2003 hasta el final del período analizado y la causal despido es francamente superior a Suspensión.

La causal Reducción es poco significativa en el total de esta rama analizada presentando la mayor cantidad de beneficiarios en diciembre de 2002. Los beneficiarios oscilan entre 86 y 887.

En el cuadro 8 se presentan la cantidad de beneficiarios de desempleo correspondientes a la rama de Servicios Comunes, Sociales y Personales según causal del subsidio.

**Cuadro 8.**

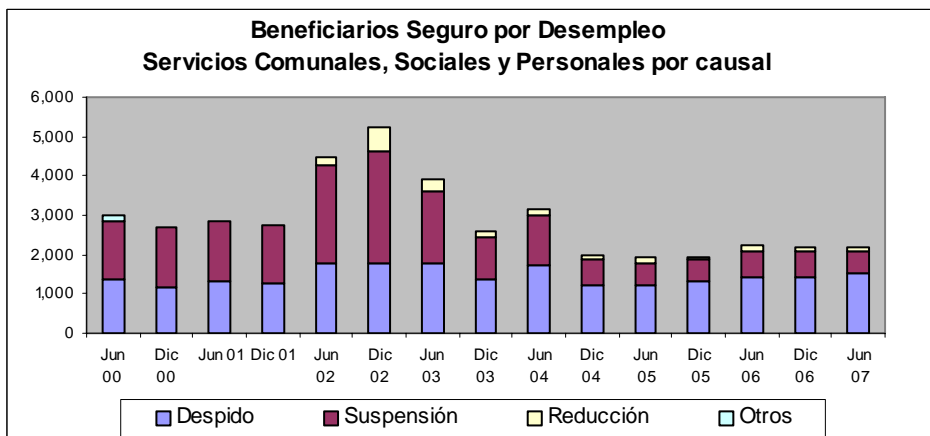
**Cantidad de beneficiarios del Seguro por Desempleo de Servicios Comunales, Sociales y Personales, por causal, según año y mes seleccionados.**

	Despido	Suspensión	Reducción	Otros	Total
Jun 00	1,360	1,470	0	156	2,985
Dic 00	1,151	1,536	0	1	2,687
Jun 01	1,305	1,553	0	0	2,858
Dic 01	1,251	1,505	0	0	2,748
Jun 02	1,773	2,498	215	0	4,474
Dic 02	1,759	2,886	603	0	5,243
Jun 03	1,773	1,817	313	0	3,899
Dic 03	1,371	1,050	155	0	2,573
Jun 04	1,709	1,300	168	0	3,177
Dic 04	1,245	629	107	0	1,981
Jun 05	1,221	565	122	0	1,908
Dic 05	1,299	560	88	0	1,947
Jun 06	1,404	661	166	4	2,235
Dic 06	1,428	638	118	4	2,188
Jun 07	1,544	523	129	8	2,204

Fuente: elaborado en base a datos de RING de prestaciones

Nota: Entre junio/00 y diciembre/03 se presentan discrepancias entre el Total y la suma de sus agregados.

**Gráfico 8.**



Con respecto a esta rama de actividad la mayor cantidad de beneficiarios se registra en diciembre de 2002 (2.525 beneficiarios). Se observa que desde el comienzo del período analizado hasta junio de 2003, la mayor proporción le corresponde a la causal Suspensión luego, a partir de diciembre del mismo año es la causal Despido la que presenta mayor proporción de beneficiarios. Esta distribución se mantiene hasta el final del período

La causal Reducción presenta poca significación en el total de la rama de actividad. El mayor guarismo se registra en Diciembre de 2002 con 603 beneficiarios.

En el cuadro 9 se observan los beneficiarios de desempleo correspondientes a la rama de Establecimientos Financieros, Seguros, Inmobiliarias y Servicios Prestados a Empresas, según casual del subsidio.

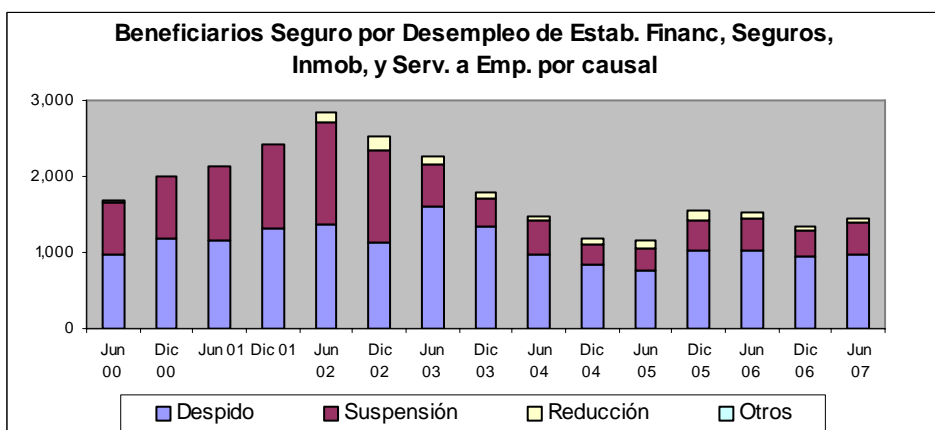
**Cuadro 9.**  
**Cantidad de beneficiarios del Seguro por Desempleo de Establecimientos Financieros, Seguros, Inmobiliarias y Servicios prestados a las Empresas, por causal, según año y mes seleccionados.**

Fuente: elaborado en base a datos de RING de Prestaciones

	Despido	Suspensión	Reducción	Otros	Total
Jun 00	961	692	0	30	1,683
Dic 00	1,191	818	0	1	2,009
Jun 01	1,162	965	0	0	2,126
Dic 01	1,308	1,120	0	0	2,425
Jun 02	1,360	1,362	108	0	2,826
Dic 02	1,125	1,220	180	1	2,525
Jun 03	1,594	562	107	0	2,261
Dic 03	1,345	372	84	0	1,800
Jun 04	967	443	67	0	1,477
Dic 04	842	271	73	0	1,186
Jun 05	764	288	114	0	1,166
Dic 05	1,021	397	140	0	1,558
Jun 06	1,029	417	89	3	1,538
Dic 06	950	344	51	1	1,346
Jun 07	974	424	51	3	1,452

Nota: Entre junio/00 y diciembre/03 se presentan discrepancias entre el Total y la suma de sus agregados.

**Gráfico 9.**



Con respecto a esta rama de actividad, la mayor cantidad de beneficiarios se presenta en junio de 2002 con algo más de 2.800 beneficiarios de desempleo. En

todo el período analizado, el componente Despido es el de mayor peso con la excepción del mes de junio de 2002 en donde Suspensión la supera por un mínimo margen y diciembre de 2002 en donde la causal suspensión supera en casi 100 beneficiarios a la causal Despido.

La causal reducción es poco significativa presentando el mayor valor en diciembre de 2002 (180 beneficiarios).

### 3. Resumen

En el año 2000, donde se inicia este análisis, el nivel de los beneficiarios por desempleo es ya relativamente alto, dado que los asistidos venían creciendo desde el segundo semestre de 1998.

Las prestaciones de seguro por desempleo tuvieron un marcado incremento en el año 2002, superando los 38.000 beneficiarios, constituyendo una de las consecuencias de la crisis ocurrida en ese año. Luego el desempleo asistido desciende, llegando a algo más de 13.000 beneficiarios en diciembre de 2004, y retoma una leve tendencia ascendente hasta alcanzar algo más de 18.800 beneficiarios en junio de 2007.

Cuando se observa el comportamiento de esta variable por rama de actividad, se destaca la rama de la Manufactura como aquella que concentra mayor cantidad prestaciones. En junio de 2001 alcanza algo más de 13.000 beneficiarios, (lo que representa más del 39 % del total), anticipándose un año al incremento que experimentó el subsidio por desempleo en el resto de las actividades.

Las ramas de Comercio, Restoranes y Hoteles junto a la rama de la Construcción también agrupan altas proporciones de beneficiarios, concentrando cada una, un promedio de 20.3% y 20.9% respectivamente durante todo el período analizado. Servicios Comunes, Sociales y Personales presenta marcadas oscilaciones en cuanto a sus porcentajes de participación en el desempleo, entre 8.6% y 21.2%. Establecimientos financieros participa entre un 6.4% y 10.0% y Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca oscila entre 0.6% y 9.7%.

Si se compara la estructura de asegurados por rama de actividad, diciembre 2000 con diciembre 2007, se observa que bajan su participación la Industria Manufacturera (de 26,6% a 23,7%), la Industria de la Construcción (de 25,1% a 23,7%) y Comercio Restoranes y Hoteles (de 22,0 a 19,4%), mientras que la única rama que aumenta su participación es Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca (de 1,4% a 7,4%), debido en parte a que en el año 2001 se establece el seguro por desempleo para trabajadores rurales.

Con respecto a cómo evolucionan los subsidios en cada rama de actividad, tomando el año 2000 como base, se destaca la rama de Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca con altos índices para todo el período -no solamente en el año 2002 que en junio alcanza casi el 620%- sino que mantiene valores elevados en todos los años analizados. El resto de las actividades presentan sus mayores incrementos en junio de 2002, con la excepción de Industria Manufactura que presenta el mayor incremento en junio de 2001 como se comentó anteriormente. Construcción e

industria Manufacturera presentan los valores más bajos del conjunto de las ramas de actividad en junio de 2004 con casi 34.9% y 40.3% respectivamente.

Si se compara la evolución de los índices de beneficiarios en cada rama de diciembre 2000 con diciembre 2007, las que registraron mayor caída relativa fueron Comercio Restoranes y Hoteles (de 100,0 a 65,1) y la Industria Manufacturera (de 100,0 a 65,7). La única que se incrementa en relación a la base es Agricultura (de 100,0 a 402,0). La rama que mantiene un nivel superior al incremento del Total de ramas (100,0 a 73,7) es Establecimientos Financieros (de 100,0 a 86,3).

Según la causal por la que se otorga el beneficio del subsidio, se observa que para la rama Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca, es la causal despido la que reúne la mayor cantidad de beneficiarios, (con características de zafralidad en los meses de diciembre), con la excepción de diciembre de 2001 y junio de 2002 en donde se invierte esta relación y la causal suspensión registra los mayores valores. La causal reducción tiene una participación muy baja.

En la Industria Manufacturera la causal suspensión es la que aporta mayor cantidad de beneficiarios desde el comienzo del período (y en forma muy marcada en los primeros años), hasta diciembre de 2003, luego se invierte esta relación hasta el final del período pasando a ser despido la causal de mayor relevancia. La causal reducción tiene una participación comparativamente baja en todo el período.

En Industria de la Construcción la causal Despido aporta la mayor cantidad de beneficiarios con la excepción de junio de 2002 y junio de 2003 en donde Suspensión supera a Despido por poco margen. La causal reducción tiene una participación comparativamente baja en todo el período.

El Comercio, Restoranes y Hoteles es en general Despido la causal con mayor peso pero entre junio de 2001 y junio de 2003 la situación se invierte y la mayor cantidad de beneficiarios le corresponde a Suspensión. La causal Reducción tiene baja incidencia en el total.

En Servicios Comunales, Sociales y Personales, la causal despido tiene mayor peso a partir de diciembre de 2003, mientras que suspensión es mayoritaria desde el comienzo del período analizado hasta junio de 2003. La causal Reducción al igual que en las ramas comentadas, tiene poco peso.

En Establecimientos Financieros, Seguros, Inmobiliarias en casi la mayoría de los meses observados, Despido representa la mayor proporción con la excepción del mes de diciembre. También Reducción presenta un porcentaje reducido como en las otras ramas.

En general en casi todas las ramas de actividad, la causal despido tiende a ser la de mayor significación pero se observa que en el período de crisis la relación se invierte y la causal suspensión pasa a ser de mayor peso.

**PRESTACIONES FAMILIARES:  
POLÍTICAS, PRÁCTICAS Y  
LUCHA CONTRA LA POBREZA  
EN EUROPA Y AMÉRICA LATINA.  
SÍNTESIS DE INFORMES REGIONALES<sup>1</sup>**

Sr. Ernesto Murro (redactor responsable)  
Ec. Anna M: Caristo  
Ec. Gabriel Lagomarsino  
Soc. Silvia Santos

---

---

<sup>1</sup> Este trabajo es una síntesis de los informes regionales presentados en la Comisión Técnica de Asignaciones Familiares de la AISS





Los informes regionales estuvieron a cargo de:

**Dinamarca**

Sra. Karen Sejersdal Christensen  
Directora General del Consejo Nacional de Apelaciones Sociales, y  
Vicepresidente de la Comisión Técnica de Asignaciones Familiares de la AISS

Astrid Leschly Holbøll y Jytte Damgaard Investigadoras

**Francia**

Sr. Philippe Steck  
Director de Relaciones Internacionales  
Caja Nacional de las Asignaciones Familiares  
Dirección de Estadísticas, Estudios e Investigación, Centro de Investigación  
Prospectiva  
Delphine Chauffaut y Christiane Crepin  
Investigadoras

**Uruguay**

Sr. Ernesto Murro  
Presidente del Banco de Previsión Social de Uruguay, y  
Presidente de la Comisión Técnica de Asignaciones Familiares de la AISS  
Investigadores: Sra. Anna M. Caristo; Sr. Gabriel Lagomarsino; Sra. Silvia Santos.

Aportaron a la elaboración de este documento los Sres. Francisco Dabusti (respecto a Argentina), Néstor Rodríguez (para Colombia) y Rafael Liberal (para Brasil).

Se agradece los servicios de traducción realizadas por las funcionarias del Centro de Documentación del BPS, Sra. Perla Mitropulos y Sra. María Inés de los Santos.



## **PRESTACIONES FAMILIARES: POLÍTICAS, PRÁCTICAS Y LUCHA CONTRA LA POBREZA EN EUROPA Y AMÉRICA LATINA**

### **1. Introducción**

La Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS) define los programas de Asignaciones Familiares (AF) como las prestaciones en dinero o en servicios cuyo objeto es el de permitir la constitución o el desarrollo normal de las familias, sea aportando una contribución periódica y permanente para el mantenimiento de las personas a cargo del jefe de familia, sea brindando un apoyo especial en ciertas circunstancias de la vida de las familias y, principalmente, en el momento de su formación. Una AF puede, además, tener como objetivo adicional el estímulo directo de la natalidad o la promoción de una política de salud, servir de instrumento en la lucha contra la pobreza y para la distribución de la riqueza, así como ayudar en la universalización de la educación.

Es conocida la importancia que tiene la familia como primer agente socializador del individuo y vínculo entre éste, la sociedad y el Estado y, por lo tanto, como importante referente para las políticas sociales.

La familia está inserta y sufre las consecuencias de la dinámica de los grandes cambios de las últimas décadas: fenómeno de globalización económica, la flexibilización de los mercados y la tercerización que hace que muchos trabajadores y, en este caso, los jefes de familia queden en la informalidad y el subempleo, cuando no en el desempleo total.

Por otro lado, se constata que la familia ha sufrido importantes cambios en cuanto a su constitución. Además del modelo tradicional (padre, madre e hijos), se observan otras estructuras: familias reconstituidas, familias monoparentales cuyo jefe es la mujer, etc.

En el mundo existe una diversidad de programas de AF, ya sea por el alcance de la población cubierta, por las modalidades de cobertura, por la forma de financiamiento o de gestión y demás. Desde el punto de vista de la cobertura, la heterogeneidad es enorme y va desde los países que tienen definida la prestación de AF de carácter universal hasta aquéllos donde el programa no existe. No obstante, según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en 1999, sólo 88 países (aproximadamente, un 50 por ciento de los mismos) tienen programas de prestaciones familiares (comparativamente: 167 de vejez, invalidez y muerte y 69 de desempleo, única prestación a la que las familiares superan en número).

En el marco de este proceso de investigación coordinada internacionalmente, en junio de 2006, la AISS realizó una Conferencia Internacional en París, lo que resultó en un fructífero intercambio acerca de los programas dedicados a la familia y la infancia en diversas partes del mundo. En dicha conferencia, se acordó realizar informes de la situación de dichos programas en distintas regiones. En el segundo semestre de 2006, se confeccionaron tres informes que se sintetizan en este documento.

Dichos informes son los siguientes:

- *La pobreza en las familias y en la infancia: ¿qué políticas tomar?*, presentado por la Caja Nacional de las Asignaciones Familiares de Francia (Dirección de Estadísticas, Estudios e Investigación, Centro de Investigación Prospectiva), que aborda la situación de Francia en el marco de las políticas a la infancia y a las familias de Europa<sup>1</sup>.
- *Estudio comparativo de los sistemas educativos y de la seguridad social en los países bálticos y en los nórdicos*, presentado por la división danesa (Junta Nacional de Apelación Social), donde se analiza la situación de los países nórdicos y bálticos: Suecia, Finlandia, Noruega, Dinamarca, Islandia, Estonia, Letonia y Lituania<sup>2</sup>.
- *América Latina: análisis comparativo de cuatro países. Argentina, Brasil, Colombia y Uruguay*, elaborado por el Banco de Previsión Social del Uruguay, con la colaboración de investigadores de Argentina, Brasil y Colombia, donde se brinda un panorama general de las políticas en América Latina concentrándose en el análisis de cuatro países de la región<sup>3</sup>.

En la sección 2 del presente informe, se realiza una breve descripción de las condiciones socio-económicas y demográficas de los países, utilizando algunos indicadores para ubicar a los países latinoamericanos y europeos, caracterizarlos y dar cuenta de la heterogeneidad existente.

La sección 3 se concentra en las políticas de AF observadas en los países que son objeto de este estudio. Se brinda información de las características centrales de dichos regímenes por región, se intenta un análisis comparativo, y se da cuenta de las principales iniciativas de las políticas destinadas a las familias y a la infancia que se desarrollan actualmente.

Finalmente, en la sección 4, se realizan los comentarios finales de este informe.

## **2. Desarrollo, demografía y pobreza**

Las políticas sociales, si bien tienen objetivos comunes a lo ancho del mundo, no pueden interpretarse o implementarse desconociendo el contexto socio-económico y demográfico en las que están insertas. Por ello, en esta sección se brinda un breve panorama de dichas condiciones.

---

<sup>1</sup> Caja Nacional de las Asignaciones Familiares de Francia. 2006. Dirección de Estadísticas, Estudios e Investigación. Centro de Investigación Prospectiva. *La pobreza en las familias y en la infancia: ¿Qué políticas tomar?*, noviembre.

<sup>2</sup> Sejersdal Christensen, K. 2006. National Social Appeals Board of Demark, *Comparative study of social security and education systems in the Nordic and Baltic countries*, noviembre.

<sup>3</sup> Caristo, A.; Lagomarsino, G.; Santos, S. 2007. Banco de Previsión Social de Uruguay. *América Latina: análisis comparativo de cuatro países. Argentina, Brasil, Colombia y Uruguay*, abril.

## 2.1. Desarrollo desigual de los países

Para describir las características socio-económicas de los países, se seleccionó el indicador multidimensional de desarrollo humano elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Como se sabe, dos países con igual ingreso o producto bruto per cápita pueden tener muy diferente nivel de desarrollo humano, lo que va a depender en buena medida de los logros alcanzados en el nivel educativo y el estado de salud de la población. El índice de desarrollo humano (IDH) es una medida sintética de los avances de una sociedad que cuantifica y combina tres dimensiones:

- una dimensión salud (alcanzar vida larga y saludable);
- una dimensión educación (adquirir conocimientos útiles);
- una dimensión nivel de vida (contar con los recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida decoroso (PNUD, 2005)).<sup>4</sup>

El PNUD clasifica a los países en tres grupos en relación con su nivel de desarrollo humano: alto (IDH de 0,8 o superior), medio (IDH entre 0,5 y 0,799) y bajo (IDH menor de 0,5).

**Cuadro 1.** Países seleccionados: posición y componentes del IDH, año 2004

País	IDH	Posición	Estrato	Esperanza de vida	Alfabetización	Matrícula bruta	PBI PPA en USD
Noruega	0,965	1	A	79,6	"	100	38.454
Islandia	0,960	2	A	80,9	"	96	33.051
Suecia	0,951	5	A	80,3	"	96	29.541
Finlandia	0,947	11	A	78,7	"	100	29.951
Dinamarca	0,943	15	A	77,3	"	101	31.914
Francia	0,942	16	A	79,6	"	93	29.300
Argentina	0,863	36	A	74,6	97,2	89	13.298
Estonia	0,858	40	A	71,6	99,8	92	14.555
Lituania	0,857	41	A	72,5	99,6	92	13.107
Uruguay	0,851	43	A	75,6	97,7	89	9.421
Letonia	0,845	45	A	71,8	99,7	90	11.653
Brasil	0,792	69	M	70,8	88,6	86	8.195
Colombia	0,790	70	M	72,6	92,8	73	7.256

Fuente: Elaborado a partir de PNUD, 2006.

A = Grupo alto, M = Grupo medio, B = Grupo bajo.

" = no se dispone del dato.

USD = Dólares de Estados Unidos.

<sup>4</sup> En términos de indicadores, la dimensión salud se mide a través de la esperanza de vida al nacer, y en la dimensión educación se combinan dos variables: la tasa de alfabetización de los adultos y la tasa bruta de matriculación combinada de educación primaria, secundaria y terciaria (el índice de educación es un promedio ponderado con un peso de dos tercios para la alfabetización de los adultos y un tercio para la tasa bruta de matriculación). Para la medición del nivel de vida, se utiliza el logaritmo del producto bruto interno per cápita corregido por la paridad de poder adquisitivo (PPA).

Se aprecia en el cuadro que, de los 13 países seleccionados, 11 pertenecen a la clasificación de países de alto desarrollo humano, mientras que dos a la de desarrollo medio. Los países nórdicos más Francia se ubican en las primeras posiciones de la escala a nivel mundial y van desde el primer lugar, en el caso de Noruega, hasta el lugar 16, que es el caso de Francia. Dos países de América Latina (Argentina y Uruguay) más los bálticos ocupan lugares en un rango que van desde el 36 al 45, mientras que los otros dos de América Latina (Brasil y Colombia) pertenecen al estrato medio de la calificación de Naciones Unidas.

La selección de los países estudiados en los documentos presentados como resultado de la iniciativa de París refiere a distintas realidades en cuanto a los logros de desarrollo humano alcanzados. No obstante, queda manifiesto que no es una muestra representativa del conjunto de los países del mundo, ya que tiene un claro sesgo a favor de los países más desarrollados, de acuerdo con el indicador escogido. En ello también incide la escasa expansión de los regímenes de asignaciones familiares en países subdesarrollados y en desarrollo.

## 2.2. Aspectos demográficos

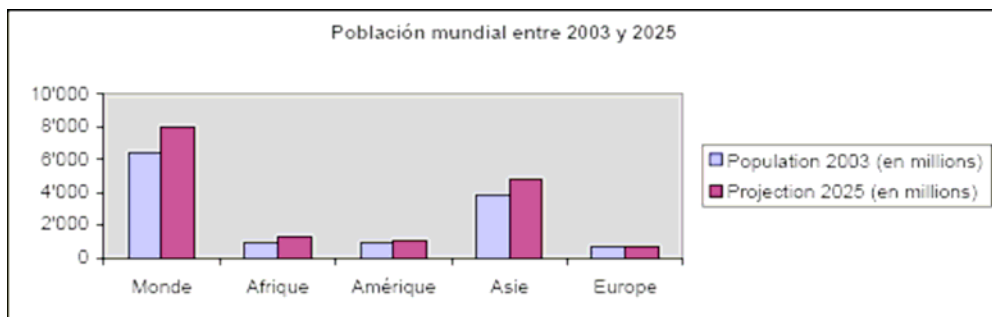
Hay un cierto consenso en que lo que se ha denominado transición demográfica<sup>5</sup>: está asociada a una serie de cambios culturales, sociales y económicos que han ocurrido en el mundo (tales como transformaciones económicas, papel de las mujeres en las familias y en la sociedad, lugar de residencia y urbanización, estado nutricional y salud de la población, conductas asociadas a las uniones y planificación familiar, entre otros), aunque la relación entre ellos es compleja y difícil de precisar.

Seis mil quinientos millones de habitantes del mundo, al 1° de enero de 2006, están repartidos en forma desigual según los continentes: 3.800 millones viven en Asia, 860 millones respectivamente en América y África, 730 millones en Europa. La población representará 7.200 millones de habitantes en 2015, 7.900 en 2025 (de los cuales 4.700 corresponden a Asia) y 9.100 en 2050<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> La transición demográfica se describe como un proceso que transcurre entre dos situaciones extremas de equilibrio: una inicial de bajo crecimiento demográfico con altas tasas de mortalidad y fecundidad, y otra, final también de bajo crecimiento, pero con niveles bajos en ambas tasas. Entre ambos estadios hay dos momentos principales de alto crecimiento y bajo crecimiento demográfico, respectivamente, por efecto de que se descompensan los equilibrios entre las tasas de mortalidad y fecundidad. El primero es cuando desciende la mortalidad (alto crecimiento demográfico) y el segundo cuando baja la tasa de fecundidad (bajo crecimiento demográfico) (CELADE/CEPAL, 2000).

<sup>6</sup> Naciones Unidas. Revisión 2004.

**Gráfico 1.** Población mundial y distribución por continente

Fuente: Naciones Unidas, 2003

Los indicadores demográficos caracterizan el desarrollo y los niveles de vida. El índice de fecundidad de 2,8 hijos por mujer promedio, varía de 5,2 en África, a 2,6 en Asia, 2,4 en América y 1,4 en Europa. La población infantil menor de 15 años representa el 30 por ciento de la población mundial, variando de 42 por ciento de la población en África a 30 por ciento en Asia y en América y 17 por ciento en Europa. La mortalidad infantil, más directamente ligada a la pobreza de los niños, es de 5,5 por mil en promedio mundial. Ella es de 8,8 en África, de 5,4 en Asia, 2,4 en América y 0,8 en Europa.

En **Europa**, se asiste también a una "segunda transición demográfica" con la más baja fecundidad mundial, variando de 1,17 en la República Checa a 1,98 en Irlanda (sólo con 4 millones de habitantes) y en Francia (1,89). Los países escandinavos y el Reino Unido tienen tasas de 1,71 a 1,76. En Europa del Sur, Central y del Este tienen las tasas de fecundidad más bajas (1,3) por debajo del umbral de reemplazo.

En **América Latina**, investigaciones como la del Banco Interamericano de Desarrollo/Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Latinoamericano de Demografía (1996) han puesto en evidencia la estrecha relación que existe entre los procesos demográficos y la realidad económica y social en los países de la región. Se ha señalado la gran heterogeneidad del comportamiento de los países de la región y al interior de éstos.

Una tipología elaborada por el Centro Latinoamericano de Demografía distingue cuatro agrupaciones de países según la etapa de la transición demográfica en que se encontraban en los años noventa, lo que brinda una visión de conjunto de la situación de la región. Esta clasificación, además, tiene interés porque al ordenar a los países por su dinámica demográfica permite visualizar los diferentes desafíos que enfrentan con respecto a las políticas de educación, salud y seguridad social.

Las categorías y los países que lo integran son<sup>7</sup>:

**Transición incipiente (tipo 1):** Países con alta natalidad y mortalidad y con un crecimiento natural moderado (algo superior a 2,0 por ciento). Integran esta

<sup>7</sup> (CEPAL/Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. 2002).

categoría Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Haití, que por su alta fecundidad tienen una estructura por edades joven y una alta relación de dependencia.

**Transición moderada (tipo 2):** Países de alta natalidad, pero mortalidad moderada cuyo crecimiento natural es relativamente elevado (cerca de 3,0 por ciento). En este grupo, se encuentra Paraguay. El descenso en la mortalidad infantil lleva a un rejuvenecimiento de la estructura por edades y a una elevada relación de dependencia.

**Transición plena (tipo 3):** Son países con natalidad moderada en notoria declinación y mortalidad moderada o baja, lo que determina un crecimiento natural moderado (cerca de 2,0 por ciento): Los países de este grupo son: Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela. Dado que el descenso de la fecundidad es reciente, la estructura por edades se mantiene joven, pero ya ha bajado la relación de dependencia.

**Transición avanzada (tipo 4):** Son países con natalidad y mortalidad moderada o baja, que se traduce en un crecimiento natural bajo (del orden de 1 por ciento). Los países de este grupo son: Argentina, Chile, Cuba y Uruguay.

Los países de tipo 1 y 2 tienen una estructura por edades "joven" con una proporción de población de menos de 15 años en torno al 40 por ciento. Los países tipo 3 tienen una estructura con proporciones de la población por debajo de 15 años entorno al 30 por ciento. Los países tipo 4 se caracterizan por una estructura de edades inferior al 30 por ciento de su población en el grupo de edades menores. Argentina y Uruguay se encuentran en la fase 4 de la tipología antedicha, mientras que Brasil y Colombia en la fase 3.

En la región no hay países con poblaciones "envejecidas" como algunos países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (Alemania, Italia, Japón, Reino Unido, Suecia) con menos del 20 por ciento de la población en edades por debajo de 15 años, excepto Cuba. Pero el envejecimiento de la población empieza a manifestarse en algunos países de la región. En particular, Argentina, Chile y Uruguay se caracterizan por haber tenido fecundidad y mortalidad bajas por un largo período, lo que hace que tengan un crecimiento y una estructura de edades similares a los de países desarrollados.

### **2.3. Pobreza en los países y en la infancia**

Inserta en los fundamentos de la protección social en el mundo desde 1948, el tema "La pobreza en las familias y en la infancia: ¿Qué políticas tomar?" fue objeto en 2006 en París de consideraciones conjuntas de la AISS. La Carta de Naciones Unidas incluye el derecho a la protección social como parte integrante de los derechos del hombre. La reducción de la pobreza, la redistribución de la riqueza y la inclusión social constituyen un desafío importante.

El combate a la pobreza, un objetivo prioritario de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas, ha sido adoptado por los actores sociales y políticos, los científicos, las instituciones y por los medios de comunicación en la



mayoría de los países del mundo. Frente a esas exigencias, las políticas públicas y, en particular, las políticas familiares desempeñan un papel regulador esencial. La pobreza, como la riqueza, es relativa, convencional y asume múltiples formas. La pobreza muestra habitualmente una situación compleja caracterizada por la falta de recursos materiales, sociales e interactivos entre ellos. Es diferente en África, en Asia, en América o en Europa. Las primeras referencias sobre los avances en el objetivo de reducción de la pobreza en las Naciones Unidas desde 1995 destacan determinantes universales de la pobreza. Los derechos económicos, sociales y culturales progresan. El desempleo es un elemento de pobreza en gran parte del mundo. Los resultados son desiguales y las desigualdades se profundizan. Estas referencias han obligado a la comunidad internacional a repensar la pobreza.

El enfoque de la pobreza, tradicionalmente observado bajo el aspecto económico y monetario, es insuficiente. Sociólogos, economistas, observadores políticos e internacionales, coinciden en este punto<sup>8</sup>. Las cifras y las definiciones económicas muestran los límites de los indicadores, y las dificultades de la escala de la medición revelan diferentes connotaciones. Con tales salvedades, los enfoques estadísticos y económicos muestran la amplitud de los fenómenos.

Aunque es difícil establecer un método universal que permita medir la pobreza, el número de pobres, y, en particular, los niños y las familias pobres y muy pobres, el enfoque económico posibilita cuantificar el fenómeno, compararlo, y seguir su evolución en el tiempo. La medición es necesaria para estimar las condiciones y niveles de vida, elaborar estrategias de reducción, fijar objetivos y estimar los resultados esperados. La medición es relativa y convencional con respecto a los comportamientos y niveles de vida considerados "suficientes". Lo que caracteriza a la medición es la complejidad de los componentes de la pobreza y la acumulación de sus manifestaciones.

La carencia de ingresos puede medirse en términos absolutos, como es usual en América Latina y los Estados Unidos o en términos relativos como se usa en los países europeos. En el primer tipo de medición se compara los ingresos por persona con una canasta básica de bienes y servicios o línea de pobreza absoluta. En la segunda opción se hace referencia a los recursos con que cuenta la sociedad, tomando como base una proporción fija de los ingresos promedio. Por ejemplo, se califica como pobres a los integrantes de aquellos hogares cuyos ingresos per cápita son inferiores al 50 por ciento del ingreso medio del país. Estas distintas formas de medir la pobreza por el método de ingresos hace necesario tomar con cautela las comparaciones entre distintas regiones que utilizan distintos métodos

En **Europa**, 68 millones de personas son pobres, de los cuales 2 millones son niños. Quinientos mil niños pobres viven en una familia monoparental. La escala de medición admitida se refiere a un "umbral de pobreza" calculado por cada país con referencia a un ingreso medio. Este varía de un país a otro: EUR 12.060 (EUR = Euros) por año y por persona en Luxemburgo y EUR 2.870 en Portugal. En Francia,

---

<sup>8</sup> Verger, D. 2005. "Bas revenus, consommation restreinte ou faible bien-être. Les approches statistiques de la pauvreté à l'épreuve des comparaisons internationales" (Bajos ingresos, consumo restringido o magro bienestar: los enfoques estadísticos de la pobreza a la prueba de comparaciones internacionales) INSEE, *Economía y Estadísticas*, núms. 383, 384, 385, diciembre.

se sitúa en la media europea<sup>9</sup>. En Europa, activos o no activos se encuentran prácticamente en un plano de igualdad. En la mayoría de los países de la OCDE, la pobreza varía con la coyuntura económica. En los Estados Unidos, el 12.1 por ciento de la población era pobre en el año 2003. Según los mismos criterios, el Reino Unido cuenta con el 17 por ciento de pobres, Irlanda con el 10 por ciento y Bélgica con el 4 por ciento.

En los países escandinavos, la proporción de niños que viven por debajo de la línea de pobreza es aproximadamente 5 por ciento<sup>10</sup> y se muestra que la pobreza entre los niños es prácticamente inexistente en las familias con dos ingresos. Las familias con un ingreso tienen más dificultades con la pobreza que las familias con dos ingresos, pero no es posible concluir que todos los niños de familias con un ingreso tienen dificultades económicas. Sin embargo, la necesidad de apoyo es mayor.

En el cuadro siguiente, se muestran los datos de las mediciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para una selección de países latinoamericanos. El 39,8 por ciento de las personas de la región se encuentran en la pobreza y el 15,4 por ciento de ellos en la indigencia, por lo que el total de pobres ascendía en el 2005 a 209 millones de personas de las cuales 81 millones eran indigentes (CEPAL, 2006).

**Cuadro 2.** América Latina y el Caribe, países seleccionados. Personas en situación de pobreza e indigencia, años 1990–2005 (en porcentajes)

Población bajo la línea				Población bajo la línea			
País		Pobreza	Indigencia	País		Pobreza	Indigencia
		%	%			%	%
Argentina <sup>1</sup>	1994	16,1	3,4	México	1994	45,1	16,8
	1999	23,7	6,7		1998	46,9	18,5
	2002	45,4	20,9		2002	39,4	12,6
	2005	26,0	9,1		2005	35,5	11,7
Chile	1990	38,6	13,0	Brasil	1990	48,0	23,4
	1994	27,6	7,6		1993	45,3	20,2
	1998	21,7	5,6		1999	37,5	12,9
	2003	18,7	4,7		2005	36,3	10,6
Uruguay <sup>1</sup>	1990	17,9	3,4	Colombia	1991	56,1	26,1
	1994	9,7	1,9		1994	52,5	28,5
	1999	9,4	1,8		1999	54,9	26,8
	2004	20,9	4,7		2005	46,8	20,2
Costa Rica	1990	26,3	9,9	América Latina <sup>2</sup>	1990	48,3	22,5
	1994	23,1	8,0		1994	45,7	20,8
	1999	20,3	7,8		1999	43,9	18,7
	2005	21,1	7,0		2005	39,8	15,4

Fuente: Elaborado a partir de cuadro 4, CEPAL, 2006.

1) Área urbana.

2) Estimación para 19 países de la región.

Nota: La línea de indigencia se calcula como el valor de una canasta alimentaria que cubra las necesidades calóricas-proteicas básicas. La línea de pobreza es el valor de la línea de indigencia multiplicada por dos.

<sup>9</sup> Por convención, los autores económicos y sociales utilizan en la escala europea el 60 por ciento del ingreso medio.

<sup>10</sup> Notas: cifras 2000. En la OCDE, las tasas de pobreza se miden como la proporción de individuos con ingresos equivalentes menores al 50 por ciento del ingreso mediano de la población total de cada país. En la Unión Europea, las tasas de pobreza se miden como la proporción de individuos con un ingreso equivalente inferior al 60 por ciento del ingreso mediano de la población total de cada país, lo que plantea una gran diferencia en la línea de pobreza comparada con el 50 por ciento mediano.

La reducción de la pobreza ha sido gradual, con grandes variaciones entre países. México, Brasil y Chile son ejemplos de países de la región donde se observan reducciones pronunciadas de la pobreza y la indigencia.

De los países reportados, Colombia es el que muestra los mayores niveles, cayendo bajo la línea de pobreza más del 50 por ciento de la población, y bajo la línea de indigencia más del 20 por ciento de las personas, aunque en el 2005 se observa una cierta mejoría.

Argentina es el país donde los niveles de pobreza han aumentado entre estos años. En 2005, la incidencia de la pobreza seguía siendo más alta que en 1994, aunque se observa una importante mejoría con respecto al año 2002, donde alcanzó un nivel de pobres urbanos del 45,4 por ciento del total de la población.

Uruguay es el único país donde se observa una disminución de los niveles de la pobreza entre 1990 y 1999 (de 17,9 a 9,4 por ciento), alcanzando los más bajos de la región. Sin embargo, con la crisis económica del 2002 recrudesció, alcanzando en el 2004 el mayor porcentaje de pobreza urbana (20,9 por ciento). En 2005, se observa una mejoría, pero manteniendo niveles superiores a los iniciales (18,8 por ciento).

También se considera de crucial importancia considerar la pobreza infantil en la región, ya que en América Latina se dice que la pobreza tiene rostro infantil. Un estudio de CEPAL/United Nations Children's Fund (2005) realizó una estimación de la pobreza infantil relativa de 17 países de América Latina y los comparó con los resultados de algunos países de la OCDE. En este estudio, se definió el índice de pobreza relativa como el porcentaje de niños y adolescentes entre 0 y 18 años que viven en hogares con ingresos por debajo del 50 por ciento del ingreso mediano<sup>11</sup> nacional.

En el siguiente cuadro, se muestra que la pobreza relativa infantil en los 17 países latinoamericanos es en todos ellos y sin excepción mayor que la de los países de la OCDE.

Mientras que en los 25 países de la OCDE entre un 2 por ciento y un 17 por ciento de los menores de hasta 18 años de edad viven en pobreza, en los países de América Latina dicho porcentaje varía entre el 22 por ciento y el 34 por ciento, lo que totaliza alrededor de 52 millones de niños pobres en el año 2000 (28,5 por ciento del total) (CEPAL/UNICEF, 2005, pág. 8).

---

<sup>11</sup> El valor mediano corresponde al ingreso de las personas ubicadas en la mitad de la distribución del ingreso.

**Cuadro 3.** América Latina y países de la OCDE: Comparación de la incidencia de la pobreza relativa infantil, 2000

<b>Países</b>	<b>Porcentaje de niños entre 0 y 18 años que viven bajo la línea de pobreza</b>
Dinamarca	2,4
Finlandia	2,8
Noruega	3,4
Suecia	4,2
República Checa	6,8
Suiza	6,8
Francia	7,5
Bélgica	7,7
Hungría	8,8
Luxemburgo	9,1
Países Bajos	9,8
Austria	10,2
Alemania	10,2
Grecia	12,4
Polonia	12,7
España	13,3
Japón	14,4
Australia	14,7
Canadá	14,9
Reino Unido	15,4
Portugal	15,6
Irlanda	15,7
Nueva Zelanda	16,3
Italia	16,6
Estados Unidos	21,9
Ecuador <sup>a</sup>	22,7
México <sup>b</sup>	23,0
Uruguay <sup>a</sup>	23,5
Costa Rica	24,5

Países	Porcentaje de niños entre 0 y 18 años que viven bajo la línea de pobreza
Chile	25,3
Colombia	25,8
República Dominicana	26,0
Venezuela	26,9
Nicaragua	26,9
El Salvador	27,6
Perú	28,0
Honduras	28,2
Paraguay	29,3
Argentina <sup>a</sup>	29,5
Bolivia	31,2
Panamá	33,2
Brasil	33,8

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países, y *Child Poverty in Rich Countries 2005*, Report Card No. 6, Innocenti Research Centre 2005.

a) Zonas urbanas.

b) Este país forma parte de la OCDE, pero aquí se lo considera como parte del grupo latinoamericano.

El informe también destaca que la gran mayoría de los menores en situación de pobreza relativa enfrentan además pobreza absoluta. Salvo en tres países: Chile, Costa Rica y Uruguay, más de la mitad de los niños y adolescentes que están por debajo de la línea de pobreza relativa no disponen de ingresos suficientes para una alimentación adecuada.

Según estimaciones de CEPAL/UNICEF, 2005 en 17 países de la región en el año 2002, 82 millones de niños entre 0 y 12 años y 36 millones de adolescentes entre 13 y 19 años vivían en situación de pobreza y aproximadamente dos de cada cinco pobres extremos son niños menores de 12 años.

Esta pobreza es particularmente grave pues se reproduce entre generaciones y limita las posibilidades de desarrollar capacidades y aprovechar oportunidades a lo largo de la vida.

Los niños y adolescentes latinoamericanos están expuestos a una doble circunstancia desfavorable: forman parte de sociedades muy desiguales (América Latina es la región más desigual del mundo), que no les aseguran a todos las mismas oportunidades; y además viven en sociedades con menores recursos, por lo que una gran proporción de ellos no tiene acceso a niveles mínimos de consumo básico en alimentación, salud, vivienda, educación y recreación.

### 3. Políticas familiares y de infancia

Esta sección se concentra en las políticas de AF observadas en los países estudiados. Se brinda información de las características centrales de dichos regímenes por región, se intenta una comparación según regiones, así como se da cuenta de las principales iniciativas de las políticas destinadas a las familias y a la infancia que se desarrollan actualmente.

#### 3.1. América Latina

En América Latina, los programas de AF están destinados principalmente a los asalariados privados del sector formal de la economía, excepto en Uruguay que a partir de 1999 y siguiendo en el 2004 expandió el programa al sector informal para hogares de bajos ingresos. Los trabajadores/as del servicio doméstico están excluido en dos de los cuatro países estudiados, al igual que los trabajadores ocasionales (Argentina y Brasil). Los trabajadores del sector público generalmente tienen regímenes propios, aunque con igual o similar nivel de prestaciones.

Todos los programas están focalizados por nivel de ingresos por encima del cual no se tiene derecho a la prestación. Dicho nivel presenta gran dispersión siendo el más bajo en Brasil de USD 260 mensuales y el más alto el de Argentina con USD 1.070.

El principal componente en todos los países es una prestación monetaria para menores a cargo de los asegurados. Argentina adiciona otro conjunto de prestaciones y Uruguay extiende el beneficio a hogares de menores recursos del sector informal de la economía. Colombia presenta la particularidad de extender la prestación a los asegurados cuyos padres dependan de ellos.

En materia de edades el más restrictivo es Brasil (14 años es la máxima edad) y puede llegar hasta los 22 años en Colombia. Los hijos con discapacidad no tienen límite de edad y generalmente reciben asignación doble, excepto en Brasil que tiene la peculiaridad que ambos padres, si pertenecen al seguro social, cobran por igual la cuota de asignación.

En todos los casos, el asegurado no aporta, salvo la excepción de los afiliados voluntarios en Colombia. En Brasil y Uruguay, el financiamiento esta a cargo del Estado. Si bien en Brasil la prestación la paga en primera instancia el empleador luego la deduce de los aportes que realiza a la seguridad social en general. En Colombia y Argentina, la financiación es a cargo del empleador a través de una cotización sobre la nómina salarial.

Entonces, mayoritariamente los diseños de los programas de los 4 países analizados se caracterizan por tener una modalidad de seguro social<sup>12</sup>. Un quiebre conceptual con este esquema se da en Uruguay a partir de 1999 y profundizado en el 2004, país en el cual la AF se brinda a las familias de bajos ingresos aunque no estén comprendidas en el seguro social.

---

<sup>12</sup> En el sentido que la persona debe estar cotizando a los organismos de seguridad social, no obstante que los programas de asignaciones familiares no tienen una cotización específica.

El monto de la prestación es variable por nivel de ingresos de los asegurados y oscila entre los USD 5 mensuales y por hijo y los USD 10 en tres países (Brasil, Colombia y Uruguay). En Argentina se pagan montos sensiblemente mayores dependiendo del nivel de ingresos y de la región; los montos van de un mínimo de USD 10 a un máximo de USD 45.

En los últimos quince años, en algunos países de América Latina, además de los programas tradicionales de seguridad social como son las AF y otras intervenciones públicas, se han implementado nuevos instrumentos de políticas públicas destinadas a apoyar a las familias con hijos y dirigidas prioritariamente a aliviar la pobreza infantil y promover la inclusión social.

Téngase en cuenta que en la región el empleo informal (sin protección de la seguridad social) supera con creces el 50 por ciento de la población económicamente activa (PEA) y, dados sus diseños con la excepción de Uruguay, los programas tradicionales de AF no llegan a un alto porcentaje de la población, en particular a la población en situación de pobreza, donde los hogares se caracterizan por tener un mayor número de niños, respecto a la población general y estar desempleados o pertenecer al sector informal de la economía.

Estos programas consisten principalmente en transferencias monetarias condicionadas a que se cumplan determinados requisitos (en general concurrencia al sistema educativo, y controles regulares de salud, además de otras intervenciones)<sup>13</sup>.

Estos programas se han implementado en Brasil (Bolsa Escola), México (Progresía), Chile (Chile Solidario), Colombia (Familias en Acción), Honduras (PRAF), Nicaragua (Red de Protección Social), Programa Familias por la Inclusión Social en Argentina y Plan Nacional de Atención a la Emergencia social (PANES) en Uruguay, entre otros países.

Se describen muy someramente tres de estos programas por ser los países seleccionados en la región para el estudio.

El Programa Bolsa Escola en **Brasil** fue instrumentado para aumentar la matriculación y asistencia escolar de niños pertenecientes a familias en condiciones de extrema pobreza. Diagnósticos concluían que la entrada tardía al sistema escolar y altas tasas de deserción se relacionaban con la necesidad de complementar los ingresos familiares con trabajo infantil.

El programa cubre niños entre 7 y 14 años, asegurando su permanencia en la escuela por medio de la entrega de incentivos financieros. Las transferencias se realizan directamente a las madres condicionado a la concurrencia escolar. El monto del subsidio tiene un límite máximo por hogar. Los subsidios no varían por sexo ni con el grado escolar, pero para incentivar que se complete la educación secundaria Bolsa Escola de Brasilia deposita el equivalente de un salario mínimo por año en la cuenta del niño beneficiario, que puede retirar ese dinero cuando complete el octavo grado.

---

<sup>13</sup> Los comentarios que siguen son principalmente pasajes extractados del informe Amarante y Arim, 2005.

El programa se inició en 1995 en el municipio de Campinas, y a nivel federal en Brasilia. Se fue extendiendo en diversas municipalidades. Luego de seis años como programa regional, en 2001, la intervención pasó a formar parte del Congreso Nacional. La extensión a nivel nacional tuvo lugar en el marco del programa Alvorada, que integra dos programas anteriormente existentes; Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI) y Fondo de Garantía de Renta Mínima (FGRM). La integración de estos programas ha sido considerada interesante porque aprovecha las fortalezas de los programas existentes y busca complementariedades entre los mismos. En su versión extendida a nivel nacional, se estima que el programa alcanzará un 17 por ciento de la población con un costo que representa el 0,2 por ciento del producto bruto interno (PBI) de Brasil.

El PANES se implementó en **Uruguay** a partir del año 2005. Es un plan focalizado en los hogares en situación de indigencia (pobreza extrema) o en riesgo de caer en ella. Dadas las características de la población alcanzada, se trata de un programa que llega a las familias numerosas en cantidad de menores. El PANES esta conformado por un conjunto de programas articulados, donde existe una transferencia monetaria a las familias, una tarjeta alimentaria y diversas intervenciones como experiencias laborales, en salud, educación no formal y otras.

El PANES cubre aproximadamente el 10 por ciento de la población uruguaya y su costo representa el 0,5 por ciento del PBI nacional. El PANES fue concebido como un programa transitorio para atender la emergencia social que derivó de la crisis económica y financiera que sufrió el país a partir del año 2002. Está prevista su finalización para fin del 2007. Luego, se proyecta el "Plan de Equidad", que contendrá políticas de carácter estructural, modificando la red de protección social conforme a las nuevas realidades del país. Entre dichas modificaciones se prevé un redimensionamiento importante del actual programa de AF en cuanto a su alcance en cobertura y el nivel del monto de la prestación.

En **Argentina** se creó el Programa Familias por la Inclusión Social, cuyo objetivo es proteger a las familias en situación de vulnerabilidad y/o riesgo social, con hijos menores de 19 años – o discapacitados sin límites de edad – desde la salud, la educación y el desarrollo de capacidades para el ejercicio de los derechos básicos. El compromiso exigido por el Programa a las familias beneficiarias es la vacunación de los menores a cargo (de acuerdo con el Plan Nacional de Vacunación), los controles bimestrales de embarazo y la asistencia regular de los niños a la escuela. La acreditación de estos compromisos se realiza dos veces al año y determina la continuidad del cobro del subsidio.

El Programa Familias se estructura alrededor de tres componentes:

- ingreso no remunerativo;
- promoción familiar y comunitaria;
- fortalecimiento institucional.

El monto del subsidio varía según la cantidad de niños o adolescentes a cargo.

El Programa Familias se implementa en los centros de atención local y articula sus acciones con los centros integradores comunitarios y los centros de referencia en el



ámbito provincial, fortaleciendo de este modo la Red Federal de Políticas Sociales que impulsa el Ministerio de Desarrollo.

El padrón de beneficiarios del Programa Familias creció un 54 por ciento desde el 2005. De 240.000 familias beneficiarias, en ese año, llegó a casi 400.000, en 2006, y se prevé alcanzar 700.000 familias, en 2007. También se ha incrementado su cobertura territorial de 117 municipios en el 2005 a 258, en 2006. Para 2007, se prevé una cobertura de más de 400 municipios.

En términos generales las evaluaciones de estas políticas señalan que los programas han logrado mejoras en términos de focalización e incentivos comparados con otras modalidades de intervención. El auge de estos programas de transferencias se asocia en general a las dificultades que se han observado en la región para que la provisión de servicios públicos llegara efectivamente a los individuos pobres.

### 3.2. Los países nórdicos y bálticos

En los **países nórdicos** (Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia), las prestaciones sociales son universales y tienen derecho todos los ciudadanos residentes con menores a cargo, con independencia del ingreso de los padres, salvo en el caso de Islandia.

Se abona la prestación por menores hasta 18 años en Dinamarca y Noruega; hasta los 16 años, en Islandia y Suecia, aunque en ambos países el beneficio se extiende hasta los 20 años, si el menor sigue estudiando (en Islandia se suman otras condiciones) o hasta los 23 años en Suecia, si tiene dificultades de aprendizaje. En Finlandia, la edad límite es de 17 años.

En **Dinamarca**, la prestación monetaria es decreciente con la edad del beneficiario, es de pago cuatrimestral y se ajusta anualmente de acuerdo con los cambios de los salarios. La asignación básica por cada hijo menor de 2 años es equivalente a USD 2.162 anuales, para hijos entre 3 y 6 años USD 1.939 y por menores de edades comprendidas entre 7 y 17 años es USD 1.537. Los hijos de padres solos con un único sostén de la familia tienen un suplemento anual por hijo de USD 685 anuales. Además, se abona una prestación especial a los huérfanos de USD 3.948 por hijo o a los niños que han perdido a uno de sus padres USD 1.974. Los niños de padres pensionados reciben también un complemento anual de USD 1.750 anuales si el pensionado es uno de los padres y USD 2.659 si son pensionados ambos padres. Si los padres son estudiantes, reciben un suplemento anual de USD 900 cada padre estudiante. Existe también el *subsidio por nacimiento*. Se otorga, en caso de nacimientos múltiples, un pago anual de USD 1.128 por el segundo y cada siguiente niño. *Subsidio por adopción*. Por la adopción de un niño extranjero se otorga una suma fija de USD 6.500. Se proveen, además, ayudas para salud y educación de los niños y determinados períodos de licencia a los padres.

En **Noruega**, la prestación monetaria por hijo equivale a USD 1.724 anuales. Es de pago mensual. A los hijos de padres solos de edades hasta 3 años se les abona una asignación adicional anual equivalente a USD 1.173. Los niños beneficiarios que viven en localidades en la región ártica reciben un suplemento anual equivalente a USD 569. *Beneficios en efectivo para familias con niños pequeños*. Se paga una

asignación mensual a niños que reciben el beneficio completo (USD 5.872 por año y por hijo), el niño que recibe el subsidio estatal no debe ser enviado a un centro de cuidado diario.

En **Suecia**, la prestación monetaria por hijo equivale a USD 1.584 anuales. Se paga un suplemento mensual a las familias con más de un hijo: USD 13 por el segundo hijo, USD 45 por el tercer hijo, USD 108 por el cuarto y USD 132 por el quinto y siguientes. Los montos de la asignación se ajustan de acuerdo con pautas *ad hoc* del gobierno (no están relacionados directamente con el índice de precios al consumo o el índice de salarios).

En **Finlandia**, la prestación monetaria por hijo es creciente con el número de niños: equivale a USD 1.429 anuales por un hijo, USD 3.007 por dos, USD 4.879 por tres, USD 7043 por cuatro y USD 2.457 anuales por cada niño adicional. Los padres solos, legalmente separados o padres solteros reciben un complemento por hijo de USD 523 anuales. *Subsidio por nacimiento*. Se paga a la madre embarazada que tiene que realizarse exámenes médicos necesarios. También se paga por la adopción de un niño menor de 18 años. El subsidio se incrementa por nacimiento múltiple o adopción múltiple. Además la madre puede elegir recibir un ajuar para el recién nacido o un beneficio monetario de USD 167. *Subsidio por adopción*. Consiste en pagos que cubren los gastos de adopción de un niño extranjero. *Asignación por cuidado del niño en el hogar*. Se paga un monto básico de USD 3.604 anuales por cada niño menor de 3 años que sea cuidado en el hogar y un suplemento de 714 anuales por cada niño adicional menor de 7 años. *Suplemento por prueba de medios*. Se otorga hasta un máximo de USD 161 mensuales. *Asignación por cuidado parcial en el hogar*. Se paga USD 83 mensuales a padres que hayan reducido su jornada de trabajo por debajo de 30 horas semanales.

En **Islandia**, se concede un beneficio de tasa uniforme como una reducción al pago de impuestos a familias con niños y con ingresos inferiores a determinado nivel. El beneficio se determina y paga sobre la base del ingreso anual del año anterior. Se efectúan adelantos del pago en los meses de Febrero y Mayo de cada año. El beneficio anual en el 2006 fue de USD 740 por niño menor de 7 años. Además los padres casados o concubinos reciben un suplemento de 2.212 por el primer hijo y 2.633 por el segundo y cada hijo adicional. Los padres solos reciben un complemento de 3.684 por el primer niño y USD 3.784 por el segundo y cada niño hijo adicional. Los montos de los beneficios se reducen siguiendo ciertas reglas cuando los ingresos exceden a USD 29.448 en el caso de parejas y USD 14.724 para padres solos. *Subsidio para la educación de niños*. Se paga USD 273 mensuales por hijo de edades comprendidas entre 18 y 20 años que se dediquen plenamente al estudio y que uno o ambos padres hayan fallecido, o sea adulto mayor o con pensión por incapacidad.

En los países nórdicos las prestaciones son financiadas enteramente por el Estado.

El panorama es algo diferente en los **países bálticos** (Estonia, Letonia y Lituania) e interesan especialmente por sus recientes cambios. Hasta 1991, las políticas sociales se basaron en una economía planificada con gestión centralizada. El sistema social estaba basado en precios bajos en la comida y el alquiler, a través de subsidios estatales. Los subsidios estatales para los niños abarataba la crianza de los mismos. Debido a la naturaleza especial del sistema económico, no hubo

necesidad de prestaciones por desempleo ni prestaciones de seguridad social en efectivo. La única prestación era un subsidio muy bajo para los padres solos. Las administraciones de tributos y los ministerios de finanzas eran inexistentes o estaban muy poco desarrollados.

Todas las esferas de la economía, la financiación y el sistema social tuvieron que ser reestructurados. Las personas que no están aseguradas, generalmente sólo están cubiertas por prestaciones sujetas a prueba de ingresos, las que son muy bajas y se determinan en base a un nivel de pobreza, punto que constituye normalmente la mayor diferencia entre los países nórdicos y los bálticos.

Las prestaciones se abonan como compensación por otros ingresos o como un suplemento a los ingresos personales muy bajos. La asistencia es individual y se otorga de acuerdo con las necesidades para cubrir los costos de vida.

En los países bálticos, los programas de AF se aplican a todos los ciudadanos con menores a cargo que cumplan con determinados requisitos. Los programas son financiados por el gobierno central.

En **Letonia**, el niño debe ser menor de 15 años, pero se extiende hasta los 20 si es estudiante completo. En **Estonia**, es para los niños menores de 16 años y se extiende hasta los 19 si es estudiante. Mientras que en **Lituania**, las edades son de 18 y 24 años, pero para menores en determinadas situaciones.

En Estonia, la asignación mensual es de USD 11 por el primer hijo y se duplica cuando existe más de un hijo. Se paga, además, una prima por nacimiento de USD 377. En Letonia, la asignación es de USD 10 por el primer niño y sube hasta el cuarto donde se sitúa en USD 19. En Lituania, la prestación es de asistencia social, el beneficio es entre 1 y 2 pensiones básicas (USD 79) para padres con pérdida de capacidad de trabajo o de acuerdo con el grado de necesidad y en función de la cantidad y edad de lo hijos<sup>14</sup>.

En general, tanto en los países nórdicos como bálticos otorgan una ayuda financiera a las familias con hijos discapacitados psíquica o físicamente, pero las reglas difieren entre países aunque el objetivo es el mismo: permitir a la familia tener al niño en el hogar cubriendo los gastos extras relacionados con la discapacidad. En varios países, se otorga una ayuda para comprar un auto, si el mismo facilita la vida cotidiana del discapacitado. También se cubre la pérdida del ingreso en las últimas semanas, antes y en los meses posteriores al nacimiento. La prestación se basa, en todos los países, en el ingreso anterior, pero en algunos de los países, los funcionarios del sector público y algunos empleados en el sector privado reciben el salario completo durante la licencia maternal. Esto no solamente está determinado por las normas escritas, sino también por acuerdos colectivos en varios de los países.

La prestación posterior al nacimiento podrá ser abonada al padre en lugar de la madre, pero de acuerdo con normas/regímenes algo diferentes. En los países nórdicos (salvo Dinamarca), todas las personas con o sin afiliación al mercado

---

<sup>14</sup> Aunque la Federación de Rusia no es objeto de este estudio, interesa destacar que existe actualmente una política que promueve el aumento de la natalidad, otorgando USD 10.000 por nuevo nacimiento.

laboral tienen derecho a esta prestación. En los países bálticos, todos reciben una suma global en conexión con el nacimiento como suplemento a la prestación.

Tanto en los países bálticos como en los nórdicos, cuando los padres no viven juntos, el padre que no vive con el/los niño/s abona la manutención. El monto de la manutención podrá ser acordado entre los padres y, en caso de desacuerdo, las autoridades públicas podrán fijar el monto de la manutención o podrá ser fijado por la corte. Si no es abonada en fecha, las autoridades públicas en los países nórdicos podrán efectuar el prepago de la manutención. Ese régimen no existe en los países bálticos. La manutención generalmente se abona hasta cumplir 18 años, pero en algunos países se puede extender hasta cumplir 20 años, si está recibiendo capacitación o educación.

Todos los países, salvo Islandia y Letonia, tienen regímenes de licencia para la crianza de los niños, pero los mismos varían considerablemente con respecto a la edad del niño, la duración de la licencia, el número de hijos y la posibilidad de dividir el período de licencia u optar entre los servicios de cuidado diurno brindado por las autoridades locales y las prestaciones para la crianza de los hijos. En todos los países, tanto las madres como los padres tienen derecho en alguna medida y pueden elegir quién atenderá al niño enfermo en el hogar. En Noruega, Suecia, Letonia y Lituania es un derecho legal.

Es interesante identificar la necesidad de servicios para la atención diurna del cuidado de los niños. Una forma de lograrlo es observar las tasas de actividad de las mujeres, dado que la necesidad del cuidado de los niños surge más frecuentemente cuando las mujeres participan del mercado laboral.

Las cifras muestran que las tasas de actividad son mayores en los países nórdicos que en los bálticos, donde sin embargo, las tasas son superiores al promedio. Estas concuerdan bien con los regímenes existentes, ya que son relativamente amplias en ambos países.

En los países nórdicos, existe una amplia variedad de servicios diarios para familias con hijos, incluidas la atención diurna de niños y jóvenes, cuidado de los niños, posibilidades de cuidarlos en el hogar y programas de bienestar para ellos y los jóvenes. Los niños con discapacidad están integrados en estos servicios generales, en la medida de las posibilidades. Las familias nórdicas pueden obtener asistencia en casos especiales, por ejemplo enfermedades graves y partos. Además, se ofrece ayuda a las familias con problemas, una medida que evita que se ubique a los niños fuera del hogar. Las autoridades locales son responsables fundamentalmente por estos servicios.

En los países bálticos, también existen servicios de cuidado diurno a cargo de las autoridades locales y otros con gestión privada, mientras que los servicios para los niños con discapacidad están gestionados por el gobierno central. En todos los países, los padres eligen entre lugares de tiempo completo y de tiempo parcial.

### **3.3. Francia**

Durante los últimos años, el gasto bruto de protección social en porcentaje del PBI de los 15 estados históricos miembros de la Unión Europea (UE), aumentó considerablemente hasta 1993, alcanzando 28,8 por ciento y registró después una

leve declinación. En 1998-99, se ubica en 27,6 por ciento del PBI. Suiza y Noruega se ubican por encima de este promedio. En ese porcentaje, las pensiones representan el 46 por ciento del mismo; salud e invalidez 35 por ciento y protección de las familias y los niños, el 8,5 por ciento (desempleo 6,8 por ciento y vivienda y exclusión 3,8 por ciento).

Los subsidios o prestaciones familiares existen en todos los países de la UE, pero sus características e importes, varían notablemente de un país a otro. A vía de ejemplo<sup>15</sup>:

En **España**, la persona que trabaja y/o reside, puede tener derecho a una prestación en dinero por cada hijo menor de 18 años que depende de ella; sin límite de edad para los que tienen discapacidad grave. Existe un límite de ingresos familiares para tener esta prestación, salvo en casos de discapacidad. A su vez, durante el primer año de vida del hijo, un padre tiene derecho a licencia en el trabajo para dedicarse a su cuidado, el cual se contabiliza como cotizado a la seguridad social.

En **Alemania**, existen dos tipos de subsidios para las personas residentes: por hijo y para criar a sus hijos. El subsidio por hijo, es en general para menores de 18 años, pero puede extenderse hasta 21 ó 27 años en caso de estudios o hasta cualquier edad por discapacidad que le impida mantenerse a sí mismo. El monto del subsidio es mayor según la cantidad de hijos. Es un subsidio que debe solicitarse, y se abona mensualmente, generalmente a cargo del empleador. El otro subsidio, para criar hijos, se paga normalmente a la madre (puede ser también al padre si lo cuida personalmente), es de un monto mayor (generalmente el doble que el subsidio por hijo), se paga hasta por dos años y está limitado a los padres que no trabajen más de 19 horas semanales en empleo asalariado. Existen otras prestaciones específicas en algunos estados de Alemania.

En **Grecia**, el derecho es para trabajadores dependientes, exige cierta antigüedad y se paga por el Organismo Nacional de Empleo, siempre que no lo haga el empleador por convenio. En general, para hijos menores de 18 (se extiende hasta 22 si están estudiando y sin límite de edad en caso de discapacidad para el trabajo). Pueden percibirlo también otros familiares (abuelos, hermanos, tíos) cuando sean los encargados de los menores. El monto depende del número de hijos y de los ingresos anuales de la familia, así como en los casos de viudez o discapacidad de los padres.

Por otra parte, el aumento de la participación femenina en el mercado de trabajo reclama la creación de instalaciones públicas y privadas de alta calidad y abordables para los niños (también para los ancianos).

En los países nórdicos y en el Reino Unido, el 33 por ciento o más de los niños menores de 3 años están haciendo uso de guarderías formales, privadas o públicas. Sin embargo, ese porcentaje desciende al 10 por ciento en Austria, Grecia, Italia, Holanda y España. Este mismo suministro de atención a mayores de 3 años sube

---

<sup>15</sup> Fuente: Comisión Europea. 1997. Sus derechos de seguridad social cuando se desplaza en la Unión Europea.

entre el 70 al 100 por ciento, alcanzando el 90 por ciento en Bélgica, Francia, Italia, Holanda y Eslovaquia<sup>16</sup>.

En **Francia**, objeto de esta investigación, varios estudios señalan que la pobreza de los trabajadores activos resulta de la evolución del contexto del empleo. La industria se está transformando progresivamente hacia actividades de servicios, con empleos a tiempo parcial, de duración limitada y períodos entrecortados de desocupación. La nueva pobreza de los activos concierne a las mujeres, a los jóvenes y a los mayores. Los jóvenes, particularmente, están alejados de los derechos sociales. Esas transformaciones también alcanzan a los niños.

La política familiar, bajo el efecto conjugado de las distintas prestaciones familiares en función de los recursos, del acceso a los servicios generales de acción social, del sostén aportado por numerosas medidas de ayuda y de beneficios fiscales, regula de manera significativa los recursos de las familias. Es importante la atención que se presta a las condiciones de prevención y de supervisión de las situaciones que generan una ruptura de los vínculos, de derechos y de recursos.

La compensación de las políticas familiares en Francia varía en función del tamaño de la familia. Antes de las transferencias familiares, las familias según su configuración se repartían con una proporción superior al 50 por ciento de las familias con tres hijos entre las que tienen menos ingresos. Las familias monoparentales y las familias numerosas son las más vulnerables.

Muy esquemáticamente, bajo reserva de una actualización del análisis en 2003<sup>17</sup>, se puede aplicar el principio de compensación de los ingresos de la familia, según los ingresos y su composición. Las familias con tres niños o más y cuyos ingresos son los más bajos se benefician de una compensación del 23 por ciento de sus ingresos. Esta, varía luego de 17 a 4 por ciento para los ingresos más elevados. La compensación considera los impuestos directos y las transferencias asociadas a la familia.

El diseño del programa de AF tiene varios componentes que están dirigidos a todos los niños de Francia, pero teniendo en cuenta la composición de las familias y sus niveles de ingresos. Algunos componentes están sujetos a verificación de medios. Estos programas están financiados por el 5,4 por ciento de aportes patronales sobre salarios. Los trabajadores independientes deben también aportar el mismo porcentaje, mientras que los trabajadores dependientes no realizan aportes para el programa.

En una breve síntesis, se detalla los componentes del programa, condiciones de calificación y algunos niveles de las prestaciones.

**Asignaciones familiares:** La familia debe tener por lo menos dos hijos menores de 20 años. Si un menor trabaja, no debe ganar más de 55 por ciento del salario mínimo legal. Se paga USD 140 mensuales por dos niños, USD 318 por tres, USD 497 por cuatro y USD 179 más por cada niño adicional. Se paga un complemento

---

<sup>16</sup> Fuente: Hutsebaut M. 2003. "La protección social en Europa: una perspectiva de los sindicatos europeos", ISE, Bruselas, en *Revista Internacional de la Seguridad Social*, AISS, vol. 56.

<sup>17</sup> Albouy, V. y Roth, N. 2003. Informe del Alto Consejo de población y de familia, febrero.

de USD 39 por niño mayor de 11 años y USD 70 por niños mayores de 16 años (excepto el primer niño en una familia con dos niños).

**Beneficios para niños pequeños:** El beneficio se paga por un niño nacido, adoptado o criado. Los beneficios comprenden cuatro componentes:

- a) *Subsidio por nacimiento o adopción (verificación de medios).* Se paga desde el comienzo del séptimo mes de embarazo (o en el momento de una adopción). Los ingresos totales de la familia no deben exceder un techo que varía de acuerdo con el número de niños y la situación familiar (persona sola, pareja con un solo sostén de familia o una pareja con dos ingresos). Se paga una suma de USD 1.000 por cada niño.
- b) *Asignación básica (verificación de medios).* Se genera desde el mes del nacimiento hasta los tres años del niño. El beneficio no puede ser pagado simultáneamente para más de un niño, excepto los nacimientos múltiples. Un receptor de asignación básica no es elegible para asignación familiar. El ingreso total de la familia no debe exceder un techo que varía de acuerdo con el número de niños y de la situación de la familia. Se pagan USD 200 mensuales desde el mes del nacimiento hasta el mes anterior al tercer cumpleaños. En el caso de adopción, el beneficio se paga por tres años, pero no más allá de los 20 años cumplidos.
- c) *Complemento por trabajo reducido.* Corresponde a padres que deciden suspender o reducir el trabajo para criar niños menores de tres años. El padre debe haber contribuido cierto tiempo para generar el derecho. El beneficio completo es USD 420 al mes. El complemento es USD 272 si la persona asegurada trabaja menos que la mitad del período normal de trabajo (personas no asalariadas deben trabajar menos de 77 horas al mes).
- d) *Complemento para el cuidado de niños.* Corresponde a niños menores de seis años si los padres están trabajando y pagan por su cuidado. El beneficio se calcula de acuerdo con el número de niños y niveles de ingreso, a fin de compensar el costo del cuidado del niño. El beneficio se paga por niño si el cuidado se realiza por un cuidador acreditado o un pago global a la familia si el cuidado es por personal doméstico. La contribución de los padres al salario del cuidador no debe ser menor del 15 por ciento.

Además de estas prestaciones, el sistema francés de atención a familias con hijos incluye otros componentes de ayudas monetarias. *Asignación para padres con niños enfermos:* Se adjudica por un máximo de doce meses a padres que tienen total o parcialmente suspendido el empleo para cuidar al niño enfermo o incapacitado. *Cobertura especial para padres con niños minusválidos:* Se paga por hijos de más de 20 años con una incapacidad evaluada por lo menos del 50 por ciento. La asignación no tiene verificación de medios. *Asignación para padres solos (verificación de medios):* Garantiza un ingreso mínimo familiar para un padre solo que tiene al menos un niño o está embarazada. Los ingresos mensuales del beneficiado durante los últimos tres meses deben ser inferiores a la suma del beneficio de la asignación para padres solos. *Asignación familiar de apoyo:* El beneficio se paga a un niño huérfano, no reconocido o abandonado. *Asignación*

*para nuevo año escolar (verificación de medios):* Se adjudicada a escolares, aprendices o estudiantes. El ingreso familiar no debe exceder a determinado tope que aumenta con el número de integrantes. Además si el menor trabaja, sus ingresos no deben exceder determinado nivel. También existen otras prestaciones como un suplemento familiar que se entrega en determinadas circunstancias o asignaciones por realojamiento o mudanza

#### **4. Comentarios finales**

Los documentos elaborados a partir de la Iniciativa de París han permitido relevar el estado de situación de las políticas dirigidas a la infancia y la familia, más específicamente la de AF, de 13 países del mundo: países nórdicos, países bálticos, 4 países de América Latina y Francia.

La información concierne a países del más alto desarrollo humano como los nórdicos y Francia; otros países catalogados de alto desarrollo humano, pero en una escala inferior a los primeros como Argentina, Uruguay y los países bálticos; y 2 países clasificados como de mediano desarrollo humano que son Brasil y Colombia.

La caracterización de los países permite concluir que el informe se basa en una muestra donde existe heterogeneidad, pero a su vez no es representativa del conjunto de los países del mundo, en el sentido que la selección tiene un sesgo hacia los países relativamente con mayor desarrollo. Cabe acotar que tener una muestra representativa del conjunto de los países del mundo no fue un objetivo de este proyecto.

A juzgar por los indicadores económicos, sociales y demográficos, se podrían clasificar los países mencionados en tres grupos: los países nórdicos y Francia en primer lugar, Argentina, Uruguay y los países bálticos como segundo grupo, mientras que Brasil y Colombia conformarían un tercer grupo.

Desde la perspectiva de las políticas a las familias y la infancia, se destacan notorias diferencias entre los países del primer grupo respecto a los del segundo y tercer grupo. Los países del primer grupo se caracterizan por tener una cobertura universal, mientras que los del segundo y tercero por una cobertura parcial, ya sea porque los programas tradicionales están dirigidos al sector formal de la economía, como en el caso de los países latinoamericanos<sup>18</sup>, o por encontrarse en una etapa de transición desde una economía planificada hacia una con mayor preeminencia del mercado como es el caso de los países bálticos.

Además de las diferencias en cuanto al alcance de la cobertura, existe una diferencia muy notoria en cuanto al monto de las transferencias de ingresos hacia las familias. Surge de este informe que dichos montos son sensiblemente mayores en el caso de los países del primer grupo en relación con las de los otros dos grupos.

Dentro de los países del primer grupo, se puede distinguir a su vez la situación de los países nórdicos con respecto a Francia. Mientras que en los primeros las

---

<sup>18</sup> Con la excepción de Uruguay, que viene extendiendo el programa de Asignaciones Familiares al sector informal de la economía.



prestaciones son universales y sus montos varían principalmente por el tamaño de las familias, en Francia además de dicha variable influyen los ingresos de las familias, lo cual se resuelve a través de un conjunto de prestaciones complementarias o alternativas que toman en cuenta este factor. Tanto en los países nórdicos como en Francia a su vez las políticas familiares giran en torno a estimular la participación en el empleo en particular del empleo femenino, una serie de medidas como subsidios al cuidado de los niños, licencias para ambos padres en forma alternativa o complementaria, subsidios por reducción de la carga horaria laboral, red de guarderías sociales, son políticas destinadas al sostén de las familias pero también a influir sobre el empleo que es el sustento de la Protección Social en Europa. Algunas de estas políticas forman parte de las políticas a las familias en los países bálticos.

En América Latina los programas tradicionales de AF tienen limitada su cobertura porque el diseño de los mismos define que califican a la prestación los afiliados a la seguridad social. En una región donde el empleo informal – sin seguridad social – es mayor al 50 por ciento de la PEA, ello implica que un alto porcentaje de la población no accede a los beneficios, en particular los hogares más pobres que tienen una inserción más precaria en el mercado laboral.

En los últimos quince años, en algunos países de América Latina, además de los programas tradicionales de seguridad social como son las AF y otras intervenciones públicas, se han implementado nuevos instrumentos de políticas públicas destinadas a apoyar a las familias con hijos y dirigidas prioritariamente a aliviar la pobreza infantil y la exclusión social. Estos programas consisten principalmente en transferencias monetarias condicionadas a que se cumplan determinados requisitos (en general concurrencia al sistema educativo, y controles regulares de salud, además de otras intervenciones).

## 5. Bibliografía

En el documento "La pobreza en las familias y en la infancia: ¿qué políticas tomar?" presentado por la Caja Nacional de las Asignaciones Familiares, Dirección de Estadísticas, Estudios e Investigación, Centro de Investigación Prospectiva, se cita:

AISS. 2007. *Horizontes*, núm. 18.

—. 2006. *Revue Perspectives de Política Social*, núm. 3.

DREES. 2004. Dossier solidarité et santé. Les indicateurs sociaux dans l'Union européenne: avancement et perspectives, núm. 2, abril-junio.

EHESS. "La misère du monde" (Bourdieu).

Mitchell, D. 2004. Public Policy Program, Australian National University, "Mondialisation et cohésion sociale: risques et responsabilités", Conférence "La sécurité sociale dans le village global".

Nicolas, M. 2005. "Pauvreté infantile et disparités territoriales", *RP* núm. 79, mars.

- Paugam, S. 2005. "Précarité et rupture des liens sociaux. De fortes variations en Europe", *Cahiers français*, núm. 326.
- Paugam, S.; Selz M. 2005. "La perception de la pauvreté en Europe depuis le milieu des années 1970", INSEE, *Economie et statistique*, núms. 383, 384, 385, diciembre.
- Rapports de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2003-2004 et 2005-2006.
- Rapport du Conseil de l'Emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC), Jacques Delors: février 2004: 1 million d'enfants pauvres
- Rosanvallon, P. 1990. L'Etat en France de 1789 à nos jours, Seuil.
- Regímenes de Seguridad Social en el Mundo (SSPTW)*, publicación de l'AISS et el Administración de la Seguridad Social de los Estados Unidos.
- "Estudio comparativo de los sistemas educativos y de la seguridad social en los países bálticos y en los nórdicos", presentado por la división danesa (Junta Nacional de Apelación Social).
- En el documento "América Latina: análisis comparativo de cuatro países. Argentina, Brasil, Colombia y Uruguay" presentado por el Banco de Previsión Social del Uruguay, con la colaboración de investigadores de Argentina, Brasil y Colombia, se cita:
- Amarante, V.; Arim R. 2005. "Las políticas sociales dirigidas hacia la infancia", en UNICEF (ed), *Inversión Social en la infancia en el Uruguay. Análisis del gasto público y las políticas sociales dirigidas a la infancia*, Montevideo.
- Banco de Previsión Social. 2005. "Estudio de casos sobre asignaciones familiares en países de Europa y América latina" (Proyecto de Investigación de la AISS). *Asignaciones Familiares en el Uruguay*, junio.
- BID/CEPAL/CELADE. 1996. Impacto de las tendencias demográficas sobre los sectores sociales en América Latina: contribución al diseño de políticas y programas, serie E, núm. 45 LC/DEM/G. 16.1, Santiago de Chile.
- CEPAL/UNICEF. 2005. *La pobreza infantil en América Latina*, *Boletín Desafíos*, núm. 1, septiembre, publicación de las Naciones Unidas.
- CEPAL/PNUD. 2001. *Desarrollo Humano en Uruguay 2001. Inserción internacional, empleo y desarrollo humano*, Uruguay.
- CELADE/CEPAL. 2000. *La transición demográfica en América Latina*, [www.eclac.cl](http://www.eclac.cl)
- CEPAL. 2006. *Panorama Social de América Latina 2006*, documento informativo, [www.eclac.cl](http://www.eclac.cl).

- CEPAL/PNUMA. 2002. "La sostenibilidad del desarrollo en América Latina y el Caribe: desafíos y oportunidades", *Libros de CEPAL 68*, LC/G 2145/Rev.1-P, Santiago de Chile.
- Dabusti, F. 2005. "Impacto de las Asignaciones Familiares en la Indigencia Pobreza y la Distribución de Ingreso en Argentina".
- Cobo, A. 2005. "Ponencia de Asociación de Cajas de Compensación Familiar", Colombia, agosto.
- Equipo de Representación de los Trabajadores en el BPS. 1999. *Infancia y Seguridad Social en Uruguay*, [www.redsegsoc.org.uy](http://www.redsegsoc.org.uy).
- Ferreira, R. 2003. "Previdencia Social e o pagamento do salário-família em 2002". *Informe de Previsión Social*, septiembre, vol. 15, núm. 9.
- Naciones Unidas. 1985. "El desarrollo de la Seguridad Social en América Latina", *Estudios e Informes de la CEPAL*, núm. 43, LC/G 1334, Santiago de Chile.
- PNUD. 2005. Informe sobre Desarrollo Humano 2005. La cooperación internacional ante una encrucijada. Ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual, Nueva York, Estados Unidos, [www.undp.org](http://www.undp.org)
- . 2006. Informe sobre Desarrollo Humano 2006. *Más allá de la escasez: Poder, pobreza y la crisis mundial del agua*, Madrid, España, [www.undp.org](http://www.undp.org)
- Superintendencia del Subsidio Familiar. 2005. Sistema del subsidio familiar en Colombia, enero 2006.
- Vigorito, A. 2005. "Asignaciones Familiares, distribución del ingreso y pobreza en Uruguay. Un análisis para el período 2001-2004", en UNICEF – Universidad de la República, *Asignaciones familiares, pensiones alimenticias y bienestar de la infancia en Uruguay*, Montevideo.
- Villa, M.; Rivadeneira L. 2001. El proceso de envejecimiento de la población de América Latina y el Caribe: una expresión de la transición demográfica, *Bahia Análise & Dados*, Salvador - BA SEI, vol.10 núm. 4, págs.6-35.



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

Retribuciones de Marzo/07 con aportes  
asociados distribuibles a las AFAP a  
partir de Mayo/07

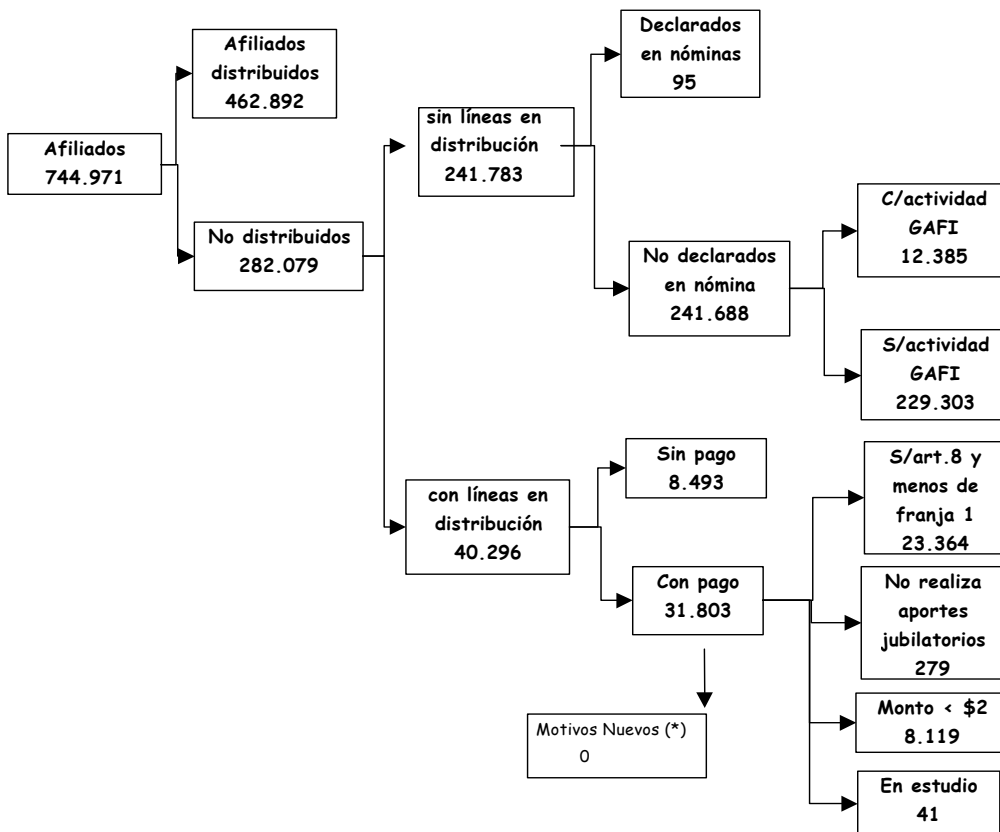
---



## NIVEL DE LOS INDICADORES DEL SISTEMA DE AFILIACION - DISTRIBUCION PARA AFILIADOS A LAS AFAP A MARZO DE 2007

De acuerdo con el informe recibido de ATYR sobre “Afiliados Afap vs Distribuciones Efectivas” para el mes de cargo Marzo/2007, 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/2007 y se efectuó el estudio de evolución de los mismos.

**Resultado y evolución de los indicadores de comportamiento**

**Mes de Cargo**

**Variaciones**

	11/05	11/06	03/07	Periodo (*)	acum. (**)
<b>I<sub>1</sub>-Afiliados Con Distribución / Afiliados Totales a AFAP : Máximo</b>	0.6064	0.6294	0.6301	0.12%	3.91%
<b>Mínimo</b>	0.6026	0.6239	0.6240	0.01 %	3.55%
<b>I<sub>11</sub>-Afiliados Con Distribución y con líneas de pagos / Afiliados Totales a AFAP: Máximo</b>	0.6390	0.6655	0.6734	1.19%	5.39%
<b>Mínimo</b>	0.6350	0.6597	0.6669	1.09%	5.02%
<b>I<sub>2</sub>-Afiliados Con Distribución / Activos Registrados en BPS</b>	0.9068	0.9091	0.8977	-1.26%	-1.01%
<b>I<sub>21</sub>-Afiliados Con Distribución y con líneas de pagos / Activos Registrados en BPS</b>	0.9556	0.9612	0.9593	-0.20%	0.40%
<b>I<sub>3</sub>-Afiliados Con Distribución/Activos Incluidos en Nóminas</b>	0.9319	0.9318	0.9197	-1.30%	-1.30%
<b>I<sub>31</sub>-Afiliados Con Distribución y con líneas de pagos / Activos Incluidos en Nómina</b>	0.9820	0.9853	0.9829	-0.24%	0.10%
<b>I<sub>4</sub> -Afiliados con Distribución /Activos con Cotización</b>	0.9328	0.9326	0.9204	-1.31%	-1.33%
<b>I<sub>5</sub> -Afiliados con Distribución / Activos con Aportes Distribuibles</b>	0.9993	0.9995	0.9997	0.02%	0.04%

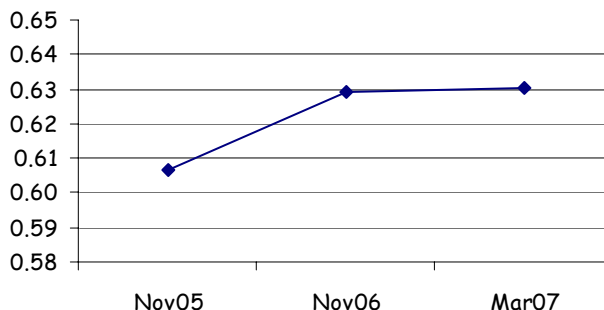
(\*) Corresponde a la variación del período marzo/07 con respecto a noviembre/06

(\*\*) Corresponde a la variación acumulada del período marzo/07 con respecto a noviembre/05



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

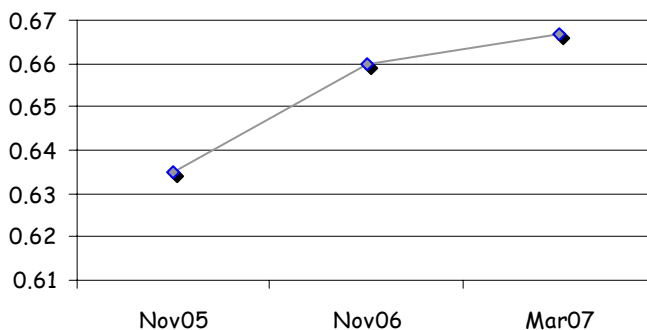
En el mes de cargo marzo/07 existe una variación positiva del indicador, tanto



respecto al período anterior como en el acumulado. Dicha variación se encuentra en el entorno del 0.12% para el período anterior para el indicador máximo mientras que para el mínimo alcanza el 0.01%. Para el período acumulado representa el 3.91% en el máximo y 3.55% en el mínimo.

Este comportamiento positivo de los indicadores 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 un 2.15% en el período marzo/07 – noviembre/06 y un 11.56% si se considera el período acumulado de marzo/07 respecto a noviembre/05; frente a un crecimiento de los “Afiliados Totales a las AFAP” del 2.04% y 7.35% según se considere el período en estudio o el acumulado.

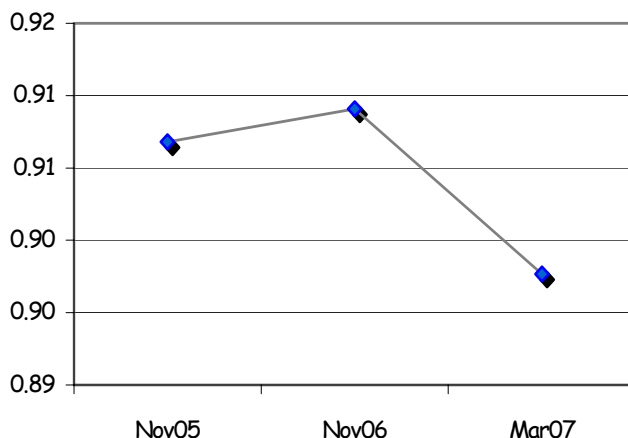
• **I11-Afiliados Con Distribución y con líneas de pagos / Afiliados Totales a AFAP**



Al ser este indicador un derivado del anterior, su comportamiento es similar. En el período estudiado el indicador tiene un ascenso que se ubica en el entorno del 1.19% en la definición del máximo y del 1.09 en el mínimo mientras que en el período acumulado la variación es de 5.39% en el máximo mientras en el mínimo asciende a 5.02%.

El mayor crecimiento en el período en estudio, respecto al indicador anterior, se explica por el comportamiento de los “Afiliados con Distribución y con líneas de pago” que han tenido un mayor incremento que los “Afiliados con Distribución”.

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



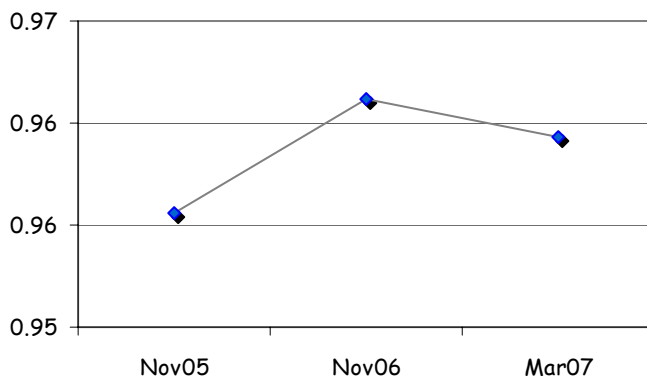
El total de personas afiliadas a las AFAP, que figuran con actividad abierta en el BPS, las cuales tuvieron distribución de aportes por el mes de cargo marzo/07 ha disminuido un 1.26% en relación con las existentes en noviembre/06 y disminuye un 1.01% si las comparamos con el mes de cargo noviembre/05.

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

Al analizar el período marzo/07 respecto a noviembre/05 la disminución del indicador se debe a que el crecimiento del denominador del indicador (“Activos registrados en el BPS”) es mayor al del numerador (“Afiliados con distribución”); mientras el crecimiento del primero se ubica en un 12.69% el del segundo es de 11.56%.

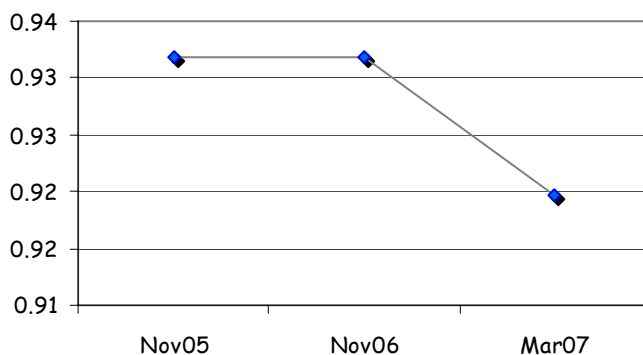
En el período anterior (marzo/07 – noviembre/06) mientras los “Afiliados con distribución” tienen un crecimiento del 2.15%, los “Activos registrados en el BPS” aumentan un 3.46%.

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



Existe una pequeña disminución del indicador con respecto al período anterior del 0.20% y un crecimiento del 0.40% con respecto al período acumulado marzo/07 – noviembre/06. Esto se debe a que los “Afiliados con distribución y líneas de pago” crecieron un 3.25% en el período marzo/07 a noviembre/06 y un 13.14% en el período acumulado mientras los “Activos registrados en BPS” crecen un 3.46% en el período de estudio y un 12.69% en el acumulado.

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

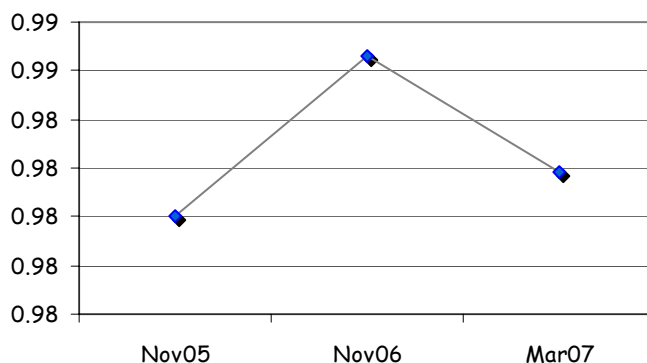


El indicador ha tenido una variación negativa del 1.30% en el período marzo/07 respecto a noviembre/06 y una reducción igual en el período acumulado marzo/07 respecto a noviembre/05.

Este comportamiento se debe a que en el mes en estudio los “Afiliados con distribución” tienen un crecimiento del 2.15% frente al aumento de los “Activos

incluidos en nómina” de un 3.50%; en tanto en el período acumulado los primeros crecen un 11.56% frente al crecimiento de 13.03% de los “Activos incluidos en nómina”.

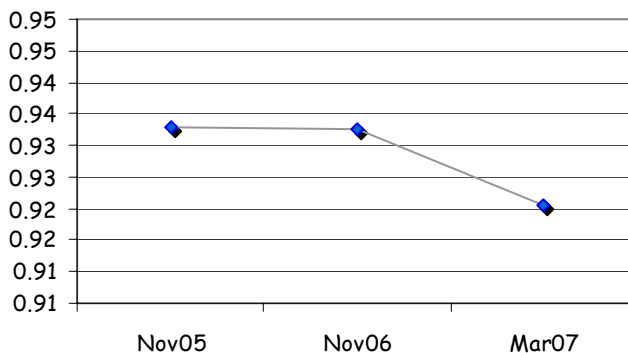
- **I31-Afiliados Con Distribución y con líneas de pagos / Activos Incluidos en Nómina**



En este indicador derivado del anterior, encontramos una disminución del orden del 0.24% en el período marzo/07 - noviembre/06; mientras para el período acumulado se observa un crecimiento del orden del 0.10% .

Este comportamiento se debe a que en el mes en estudio los “Afiliados con distribución y con líneas de pago” tienen un crecimiento del 3.25% frente al aumento de los “Activos incluidos en nómina” de un 3.50%; en tanto en el período acumulado los primeros crecen un 13.14% frente al crecimiento de 13.03% de los “Activos incluidos en nómina”.

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

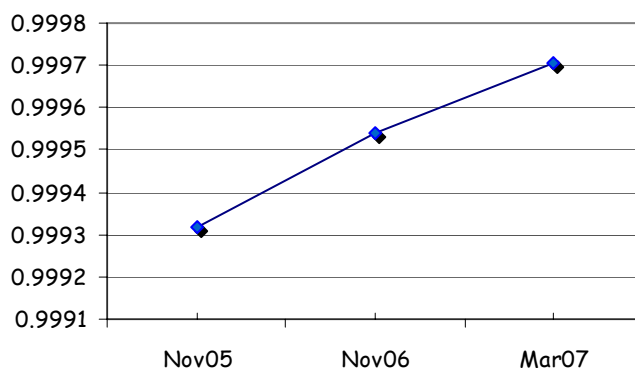


La distribución de aportes por parte del BPS de los afiliados a las AFAP por los cuales existieron aportes jubilatorios ha tenido una evolución levemente negativa del

orden del 1.31% en el período marzo/07 – noviembre/06 y un decrecimiento del 1.33% en el período marzo/07 - noviembre/06.

En el período marzo/07 – noviembre/06, el numerador ha tenido un crecimiento del orden de 2.15% frente a un crecimiento del denominador de 3.51%. En el período acumulado “Afiliados con distribución” ha tenido un crecimiento del 11.56% frente a un crecimiento de 13.06% de los “Activos con cotización”.

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



El porcentaje de afiliados que tuvieron aportes jubilatorios para el régimen de ahorro, a los cuales se les efectuó la distribución ha aumentado un 0.02% en el período marzo 07/noviembre 06 y un 0.04% en el período acumulado.

El leve aumento de ambos períodos se debe a que si bien ambos componentes del indicador han aumentado en forma muy similar, el numerador, “Afiliados con distribución”, ha crecido un poco más.

En el siguiente cuadro se presenta la evolución de cada uno de los componentes.

	Mes de Cargo			Variaciones	
	11/05	11/06	03/07	Período (*)	Acum. (**)
<b>1. Afiliados Con Distribución</b>	414.940	453.130	462.892	2.15%	11.56 %
<b>2. Activos con aportes distribuibles</b>	415.224	453.339	463.028	2.14%	11.51%
<b>2.1 Afiliados con Distribución</b>	414.940	453.130	462.892	2.15%	11.56%
<b>2.2 Declarados en nómina</b>	245	146	95	-34.93%	-61.22%
<b>2.3 En estudio</b>	39	63	41	-34.92%	5.13%

Como podemos observar, los “Activos declarados en nómina”, que son aquellos afiliados que no tuvieron distribución por carecer de 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 disminuido en un entorno del 34.93 % en el período marzo/07 – noviembre/06, y ha decrecido un 61.22% en el período acumulado marzo/07 – noviembre/05.

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 disminuido con respecto al período en estudio en un entorno del 34.92 y se han incrementado respecto a noviembre 2005, en un 5.13%.

Hay que tener en cuenta que estos crecimientos relativos al observarlos en términos absolutos se transforman en un total de 95 activos declarados en nómina y 41 en estudio, lo que nos esta dando un total 136 afiliados para el mes de cargo marzo/07 los cuales no han sido distribuidos.

## **ANEXO: Descripción de los indicadores**

### **I<sub>1</sub>-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.

### **I<sub>11</sub>-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

### **I<sub>2</sub>-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.

### **I<sub>21</sub>-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

### **I<sub>3</sub>-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.

### **I<sub>31</sub>-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.

### **I<sub>4</sub> -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.

### **I<sub>5</sub> -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.



**PERSONAS QUE TENIENDO CAUSAL  
CONFIGURADA PARA RETIRARSE  
OPTAN POR CONTINUAR EN  
ACTIVIDAD**

**ALGUNOS FACTORES DE  
INCIDENCIA**

Ps. Cristina Kluver

---



## **P r e s e n t a c i ó n**

Este trabajo realizado por las Ps. Cristina Klüver y Ps. Alicia Marotti en su primera etapa de investigación bibliográfica, se planteo como objetivo primario conocer las razones por las cuales las personas teniendo causal configurada y que pueden retirarse de la actividad, optan por prolongar su permanencia en actividad y diferir la jubilación.

La pretensión de encontrar los motivos psicológicos, sociales y culturales, más allá de los motivos económicos de tal decisión se vio desdibujada por la importancia que adquieren los motivos económicos al momento de decidir el retiro, las estrategias definidas por las propias organizaciones de seguridad social ante los cambios demográficos y por otro lado la ausencia de estudios de comportamiento de las personas sobre este tema. Resultó entonces ineludible la referencia a estos aspectos por lo que se debe considerar este trabajo una aproximación general al tema propuesto, quedando sí planteadas algunas líneas y propuestas de investigación específicas.

El tema se abordó en dos etapas, quienes diseñan el contenido de este trabajo, presentando en la primera un análisis del comportamiento de las personas como respuesta asociada a las transformaciones socioculturales, a las disposiciones en seguridad social tramitadas a través de la organización Banco de Previsión Social, y dibujando hipótesis sobre las motivaciones de características personales a modo de cierre de esta etapa. En la segunda parte, se presenta una propuesta para realizar una investigación cualitativa, y contar así con una aproximación a los motivos que la población uruguaya considera de continuar en el mercado laboral.

***El agradecimiento especial a Paulina Osorio, antropóloga chilena por sus recomendaciones y sugerencias, a Ana Pérez y Jorge Papadópulos por los aportes bibliográficos, orientación y sugerencias para concretar este artículo.***



## **PERSONAS QUE TENIENDO CAUSAL CONFIGURADA PARA RETIRARSE OPTAN POR CONTINUAR EN ACTIVIDAD ALGUNOS FACTORES DE INCIDENCIA**

### **Introducción**

La cobertura y protección social de la población es una de las preocupaciones y desafío a los que se han enfrentado y enfrentan hoy todos los países y quienes tienen la responsabilidad de diseñar las políticas de seguridad social. El aumento poblacional y las transformaciones demográficas se constituyen en aspectos ineludibles a manejar en la búsqueda de estrategias para adecuar los principios de solidaridad y equidad de la Seguridad Social.

Mostrar en que medida la relación entre las consecuencias sociales de las transformaciones demográficas, repercuten en las instituciones de seguridad social en nuestro país, y en el patrón de comportamiento de las personas que contribuyen al mismo, en el plano cotidiano, en la vida y percepciones, es el interés de este artículo. La finalidad es comprender el comportamiento de las personas como respuesta a esas transformaciones y explicar las razones que sustentan sus decisiones. La interrogante que se plantea es ¿qué motiva a las personas que teniendo causal configurada - edad y servicios - para desvincularse de la actividad laboral formal, optan y deciden diferir su retiro y continuar en actividad?.

El presente artículo busca conocer y explicar los motivos de quienes siendo elegibles para acceder a dicha prestación, no lo hacen optando por mantenerse en el mercado de trabajo. Aún cuando se generaliza en algunos aspectos, la unidad de análisis lo constituyen hombres y mujeres afiliados al Banco de Previsión Social que con sesenta años de edad y más y treinta de servicios se mantienen en el mercado laboral.

El enfoque sistémico y la concepción de la realidad como construcción social, son las líneas teóricas que sustentan la orientación de este trabajo. La información y los datos que se utilizan para explicar las razones que motivan este comportamiento del adulto mayor surgen de una indagación de carácter bibliográfico del texto de la Ley de Seguridad Social, estudios de especialistas en el tema de seguridad social relacionados a aspectos demográficos y las consecuencias sociales resultado de las transformaciones poblacionales. Se introducen aportes desde una perspectiva antropológica planteada por Paulina Osorio en lo relacionado con la concepción de la longevidad del ser humano, y aportes desde el psicoanálisis en lo que refiere a las representaciones sociales, procesos cognitivos, identidad y la modalidad vincular individuo -organización.

Sobre esos datos se exponen un conjunto de razones que podrían explicar la opción de las personas de mantenerse en el mercado laboral. Se introducen datos estadísticos concretos, de los cuales algunos por su importancia deben ser citados y otros que permiten complementar e ilustrar el tema.

Sobre y desde estos datos se expresa como objetivo general el conocer la relación entre las transformaciones demográficas y la seguridad social, donde la proporción del adulto mayor y su longevidad remite a nuevas normativas, concepciones y

significados. Como objetivo específico una aproximación al análisis de los motivos que conducen a las personas a diferir el retiro del mercado laboral y como respuestas previas las siguientes hipótesis de trabajo:

- Diferir el retiro del mercado laboral responde al escaso monto de las jubilaciones percibidas por el segmento de la población que cuenta con aquella protección.
- Diferir la jubilación responde a estrategias del propio sistema de seguridad social.
- El comportamiento laboral – ocupaciones múltiples- de los trabajadores-trabajadoras es un factor que les mantiene en el mercado laboral.
- El continuar la participación en el mercado laboral podría relacionarse con la falta de cobertura de los sistemas previsionales.

## **1. Consecuencias del aumento poblacional y envejecimiento**

El aumento de la población en general y la transformación demográfica que viven los países de América Latina y el Caribe, se caracteriza por el rápido crecimiento del número de adultos mayores. La población de mayor edad, adultos mayores de 60 años, que representaban el 8,1% de la población total en el 2000 en América Latina, según proyecciones demográficas de la Comisión Económica de América Latina y El Caribe (CEPAL) pasaran a ser el 14,5% en el 2025 y representarán cerca de la cuarta parte de la población total en 2025 (23,4%).

La coincidencia de estos dos fenómenos: incremento proporción de adultos mayores y su longevidad modifican los patrones de crecimiento de los distintos grupos de edad de la población afectando en forma directa su estructura e introduce a todas las organizaciones y en el caso que nos ocupa a la seguridad social en una encrucijada para dar respuesta a las necesidades de esta colectividad en aumento y enfrentar la relación entre activos y pasivos.

Se incentiva y persiste el debate sobre los diseños más adecuados para mantener el equilibrio del coeficiente de dependencia y la salud financiera del sistema, pero en lo que nos interesa aquel que se diseñe tiene su incidencia directa en el comportamiento de las personas.

## **2. Cambio Poblacional**

### **2.1 Envejecimiento de la población en Uruguay**

El envejecimiento actual de la población uruguaya es el resultado de su dinámica demográfica de los últimos cien años. Tres son los componentes que contribuyeron a que la población se haya envejecido progresivamente. (Bucheli, 2006,1) En primer lugar el descenso lento y sostenido de la fecundidad implicó que ya para mediados del Siglo XX Uruguay presentara un descenso de la fecundidad significativamente menor al promedio latinoamericano. Desde el punto de vista de la estructura de la población el descenso lento y sostenido de la fecundidad tuvo como consecuencia

que se redujera el número de nacimientos anuales y aumentara la proporción de personas mayores.

En segundo lugar, las condiciones sanitarias experimentaron mejoras significativas lo que condujo a un aumento importante de la esperanza de vida. Si bien el efecto de la fecundidad ha sido y es aún más importante que la mortalidad en el envejecimiento de la población el alargamiento de la vida implicó que más personas sobrevivieran a la edad adulta y hasta edades progresivamente, más tardías lo que también contribuyó a aumentar el peso relativo de los adultos mayores en la estructura demográfica.

La tercera fuerza demográfica que influyó en el envejecimiento de la población durante la segunda mitad del siglo fue la emigración internacional. Este fenómeno se considera un factor estructural de la población uruguaya desde la década del sesenta, fecha a partir de la cual el país registra saldos migratorios netos negativos. (Pellegrino, 2003). En la medida en que son las personas jóvenes y eventualmente sus hijos los que emigran con mayor frecuencia, se modifica la base de la pirámide, aumentando la importancia relativa de la población adulta mayor.

Uruguay tiene los mayores índices de envejecimiento de toda la región de América Latina y El Caribe. El número de personas mayores de 60 años residentes en Uruguay se cifra en 574.438 (un 17,7% de la población total). La proporción que suponen las personas mayores de 65 años sobre el conjunto de la población asciende al 13,3 por ciento, y la de los mayores de 85, al 1,4 por ciento.

URUGUAY						
Población de Adultos Mayores según el censo de 2004 (miles de personas y porcentajes)						
	Total	Hombres	Mujeres	% sobre población total	% Hombres	% Mujeres
<b>Total</b>	<b>574.438</b>	<b>239.174</b>	<b>335.264</b>	<b>17,7</b>	<b>41,6</b>	<b>58,4</b>
60-64	141.457	65.586	75.871	4,4	46,4	53,6
65-69	122.377	54.233	68.144	3,8	44,3	55,7
70-74	118.627	49.919	68.708	3,7	42,1	57,9
75-79	87.848	34.928	52.920	2,7	39,8	60,2
80-85	58.887	21.269	37.618	1,8	36,1	63,9
85 y más	45.242	13.239	32.003	1,4	29,3	70,7

Fuente: INE. Censo Fase I, 2004.

Las mujeres son mayoría en la población adulta mayor de Uruguay. Mientras que en el conjunto de la población, teniendo en cuenta todos los grupos de edad, la proporción global de mujeres es del 51,7%, entre los mayores de 60 años esa proporción se eleva hasta el 58,4%, y sigue aumentando conforme lo hace la edad, pues las mujeres representan el 61,6 por ciento de los mayores de 70 años, y el 67% de los mayores de 80.

La esperanza de vida al nacer, calculada a partir de los datos del censo de 2004, es de 75,2 años (71,7 para los varones y 78,9 para las mujeres). A los 60 años, la esperanza de vida adicional se cifra en 23 años para las mujeres y 21 para los hombres.

Según las convenciones internacionales se considera que una población está envejecida cuando la proporción de personas de 60 y más años alcanza a 7% de la población total. Como resultados de las tendencias reseñadas, la población

Uruguay sobrepasó ese límite hace ya varias décadas. De acuerdo a los datos del censo de 1963 Uruguay con 11,6% de personas por encima de los 59 años.

### 3. Cambio en el Sistema de Seguridad Social

#### 3.1 Reforma del sistema

El programa de jubilaciones y pensiones contributivas del BPS, esta regulado por un conjunto de normas legales, entre las que se destaca la Ley 16.713 aprobada en septiembre de 1995. Esta ley inició un proceso de reforma que supuso una sustitución parcial del programa publico de reparto por uno de ahorro individual, conformando un sistema mixto. Antes de esta ley, el sistema cubierto por el BPS era exclusivamente público y de reparto.

En el nuevo sistema, los trabajadores de mayores ingresos tienen dos niveles de cobertura obligatoria, uno público y de reparto y otro privado y de ahorro individual. Los trabajadores de menores ingresos se mantienen en principio exclusivamente en el sistema publico de reparto, pero pueden hacer la opción de radicar la mitad de sus aportes en el sistema de cuentas individuales.

Otras de las modificaciones significativas son en los parámetros del subsistema público de reparto, modificando las condiciones de acceso y las prestaciones. En el cuadro que se presenta a continuación se pueden observar las modificaciones en dichos parámetros correspondientes a la jubilación común. (Bucheli,M, Forteza, A. y Rossi,I.:23).

<b>Jubilación común BPS Principales parámetros</b>		
	Antes 1996	Desde 1996 (Ley 16713)
<b>1. Condiciones de acceso</b>		
1.1 edad mínima	Mujeres 55 años Hombres 60 años	60 años
1.2 años de servicio	30	35 años
<b>2. Monto jubilación</b>		
2.1 salario básico jubilatorio	Promedio de los 3 últimos años	Promedio últimos 10 años o 20 "mejores" años
2.2 Tazas de reemplazo	Mujeres: entre 65 y 80% Hombres: entre 60 y 80%	Ambos sexos: 52,5 a 82,5%
2.3 Jubilación mínima	85% del SMN	
2.4 Jubilación máxima	7 Salarios Mínimos Nacionales.	
2.5 Reajuste (*)	Monto: Índice Medio de Salarios	

(\*) disposición incorporada en la constitución de la republica por plebiscito votado en 1989. Antes de esa fecha, el Poder Ejecutivo elegía la oportunidad de ajuste.

Fuente: extractado de Bucheli, 2006,2

Son al menos tres medidas relevantes: 1) determina como edad mínima de acceso a la jubilación 60 años para ambos sexos, 2) incremento tiempo mínimo requerido de servicio (contributivo) para acceder a la jubilación de 30 a 35 años. 3) implementa el registro de Historia Laboral, estableciendo un procedimiento para el control efectivo del numero de años que el individuo contribuye al sistema.

Modificó también, tanto la forma de calculo del salario básico jubilatorio sobre el que se calcula la prestación como el porcentaje que se aplica sobre ese salario básico (tasa de reemplazo) La asignación de la jubilación (Art. 29 de la ley 16.713) es el



resultado de aplicar sobre el sueldo básico jubilatorio respectivo los porcentajes siguientes:

- 50% cuando se computen 35 años de servicios reconocidos. Se adicionará un 0,5 % del sueldo básico jubilatorio por cada año que exceda de 35 años de servicios al momento de configurarse la causal, con un tope del 2,5%.
- A partir de los 60 años de edad, por cada año de edad que se difiera el retiro, después de haberse configurado la causal, se adicionará un 3% del sueldo básico jubilatorio por año con un máximo de un 30%.
- Si no se hubiese configurado causal, por cada año de edad que supere los 60 se adicionará un 2% hasta llegar a los 70, o hasta la configuración de la causal, si ésta fuera anterior.

### **3.1.1 Comportamiento ante modificaciones del Sistema de Seguridad Social.**

Las razones de los trabajadores y trabajadoras de sesenta y más años y treinta y cinco de servicios de permanecer en actividad se explicarían por su asociación en líneas generales a *estrategias* del propio sistema de articular la viabilidad financiera a los principios de solidaridad y equidad.

Aumento de tasa de reemplazo - razones económicas

- Mayor tasa de reemplazo, es decir a mayor cantidad de años de permanencia en actividad de los trabajadores-trabajadoras posterior a obtener causal jubilatoria, se incrementa el porcentaje de tasa de reemplazo. La contrapartida es que la tasa de reemplazo es baja y tiene topes.

Mantener la viabilidad del sistema desde el punto de vista financiero es posible de mantenerse el equilibrio del coeficiente de dependencia, cuyos responsables de su movilidad son: la transición demográfica, una insuficiente generación de empleos en el sector formal de la economía y el aumento de la proporción de jubilados por trabajadores activos.

En consecuencia la normativa que regula el propio sistema estimularía así a los trabajadores-trabajadoras adultos mayores que pueden retirarse, a continuar participando en el mercado laboral y diferir su retiro por razones económicas.

### **3.1.2 Modificación parámetros- razones de acceso a la configuración causal**

Interesa destacar también por su importancia, si bien no es el punto central de este artículo que razones de los trabajadores y trabajadoras de sesenta años y más de permanecer en actividad estarían asociadas en líneas generales a *exigencias* del propio sistema de cobertura social sobre los requisitos de acceso y al *comportamiento* ocupacional - laboral del trabajador.

- *No simultaneidad componentes que configuran causal.*

Continuar en actividad responde a la no simultaneidad de los componentes exigidos para configurar causal: edad y servicios. Es decir se tiene la edad sesenta años,

pero no treinta y cinco años de servicios o por el contrario, sí se tienen los años de servicios pero no la edad.

Desempeño en diferentes ramas de actividad

- *Ocupaciones múltiples.* Continuar en actividad responde a que la persona tiene más de una ocupación. Trabaja en la rama privada y pública a la vez. De esta manera tiene la posibilidad de desvincularse de una actividad y acceder a la prestación por retiro, y continuar en la otra, permaneciendo así en el mercado laboral.

A modo de un aporte complementario, se extrae y presenta el siguiente cuadro con datos <sup>1</sup>elaborados por los autores del estudio con información de Historia Laboral, ATyR-BPS donde se puede observar la no simultaneidad de edad y servicios como uno de los factores que inciden en la continuidad en la actividad laboral.

#### PROPORCION DE LOS TRABAJADORES REGISTRADOS EN HL QUE LOGRARIA REGISTRAR X O MÁS AÑOS DE SERVICIO A LOS 60 Y 65 AÑOS DE EDAD. ESTIMACION BASADA EN EL PERIODO 1996-2004

Categoría del trabajador	Años de servicio			
	20	25	30	35
<b>A) A los 60 años de edad</b>				
1 Todos	79,8%	61,5%	38,0%	13,3%
2.1 Hombres	86,7%	72,4%	41,6%	12,1%
2.2 Mujeres	72,3%	49,7%	34,0%	14,5%
3.1 Privados	76,0%	54,1%	26,6%	3,1%
3.2 Públicos	97,6%	95,6%	90,9%	60,3%
4.1 Estrato inferior	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%
4.2 Estrato medio-bajo	99,6%	23,3%	0,0%	0,0%
4.3 Estrato medio	100,0%	85,0%	13,5%	0,0%
4.4 Estrato medio-alto	100,0%	100,0%	77,2%	16,0%
4.5 Estrato superior	100,0%	100,0%	100,0%	50,0%
<b>B) A los 65 años de edad</b>				
1. Todos	82,1%	74,3%	45,2%	28,0%
2.1 Hombres	86,7%	86,5%	50,2%	29,7%
2.2 Mujeres	76,9%	60,9%	39,6%	26,2%
3.1 Privados	78,6%	69,3%	34,4%	15,6%
3.2 Públicos	97,8%	97,3%	94,4%	85,2%
4.1 Estrato inferior	11,1%	0,0%	0,0%	0,0%
4.2 Estrato medio-bajo	100,0%	72,7%	1,4%	0,0%
4.3 Estrato medio	100,0%	100,0%	26,3%	8,8%
4.4 Estrato medio-alto	100,0%	100,0%	100,0%	32,9%
4.5 Estrato superior	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Bucheli, 2006,1

Interesa observar que a los 60 años de edad solamente el 38% de los afiliados computa 30 años de servicios y apenas 13% computa los exigidos años 35. Naturalmente, la proporción de la población que logra alcanzar un cierto número de

<sup>1</sup> Los datos utilizados corresponden a una muestra representativa de afiliados a BPS, proporcionada por Historia Laboral. Seleccionada en el mes de diciembre 2004, comprendió a 37.480 hombres (53% de los casos) y 32.629 mujeres (47%) de los afiliados activos en abril 1996 - diciembre 2004.

años de servicio es mayor a los 65 años. Aún así a esta edad, sólo el 28% del total de trabajadores de la muestra estaría cumpliendo con los 35 años y sólo el 45% alcanzaría los 30 años requeridos por la legislación.

#### **4. Transformaciones socioculturales**

A modo de inicio es importante destacar que las decisiones de las personas se nutren y emergen de la interacción con la realidad social en la que viven y éstas pueden y deben ser recogidas desde la perspectiva subjetiva particular de los sujetos mismos. Son variadas las formas en que ésta se puede capturar de manera privilegiada: entrevistas biográficas, entrevistas grupales, grupos de reflexión. Estas son instrumentos eficaces y necesarios de implementar a modo de identificar las razones que sustentan las decisiones desde esa perspectiva.

Siguiendo el objetivo principal de este artículo, enmarcado en el mismo contexto general de transformaciones planteado, se aborda en este capítulo en forma general elementos que desde la antropología y psicología permitan comprender otros motivos que incidan en los trabajadores y trabajadoras, - que además del económico y de las condiciones de acceso legales más duras - a permanecer en el mercado laboral.

Desde esa perspectiva, comprender el comportamiento de las personas en un momento de su ciclo vital, enfrentadas a la decisión de continuar en actividad implica una mirada sobre el envejecimiento, la vejez y longevidad, como fenómenos que generados por las transformaciones demográficas adquieren en la modernidad mayor complejidad al encontrarse en la intersección de cambios sociales que se evidencian con marcada e ineludible presencia y éstos a su vez modifican la concepción misma de la vejez, la familia, el trabajo, la institución social misma como lo es la jubilación e inciden en las decisiones de las personas.

#### **4.1 Envejecimiento: edad biológica, edad subjetiva, edad social**

El envejecimiento es un proceso que se desarrolla gradualmente entre los individuos y en el colectivo demográfico. Las personas envejecen a medida que su tránsito por las diversas etapas del ciclo de vida ganan en años. Lo que resulta de interés para este estudio es que entre las personas, y más allá de consideraciones biológicas, el envejecimiento trae consigo un complejo de cambios asociados a la edad, representaciones sociales, identidad, imaginario colectivo que atañen a la percepción que las personas tienen de sí mismas, a la valoración que los demás le asignan y al papel que desempeñan en su sociedad o comunidad que en su mutabilidad histórica adquieren múltiples significados.

En este contexto aparece en escena el fenómeno de la longevidad. Este nuevo actor introduce una nueva etapa en el ciclo vital del ser humano, con características propias, adjudica al adulto mayor otro posicionamiento que naturalmente compleja aún más el proceso de envejecer tanto desde una perspectiva social como individual.

Al detenernos en la edad, observamos una edad biológica, mediatizada por factores ambientales y rasgos genéticos individuales biológicos que regulan los parámetros básicos de la vida. Su incidencia se ve afectada, al menos en parte, por

una edad psicológica o subjetiva, que remite a la capacidad de aceptarse a sí mismo y de ajustarse a sus entornos. Hay también una edad social, que refleja los efectos tanto de las normas que rigen los comportamientos de los individuos, como de los factores estructurales referidos a sus posibilidades de inserción y participación en las esferas sociales.

Como construcción social el concepto de edad social explica de que forma las sociedades, por medio de sus creencias culturales, establecen una relación entre la edad cronológica de los individuos y los roles y funciones que pueden y deben desempeñar. También da cuenta del conjunto de expectativas que toda la cultura establece en torno a su comportamiento social en las diferentes etapas del ciclo vital. (Osorio, 51).

El fenómeno del envejecimiento de las poblaciones y la extensión del ciclo vital de las personas, pone en evidencia el conflicto entre edad cronológica, subjetiva y la edad social, característica del mundo moderno. El retiro de la actividad laboral es un ejemplo de ello. Al ser la edad oficial de retiro del mercado laboral sesenta años, ésta edad cronológica y administrativa, se transforma en un punto de referencia para determinar la edad social.

La percepción por el adulto mayor de su edad - biológica, subjetiva, social - el énfasis en una u otra edad, sus variaciones, las expectativas y concepciones culturales con respecto a lo asignado para cada edad, se traducen en un factor de incidencia en las decisiones y opciones que cada persona debe tomar. En ese sentido puede plantearse que el continuar en actividad podría tener su respuesta en la percepción de la edad que la persona tiene de sí, de como lo ven y verían los demás y los motivos podrían asociarse a que la persona:

1. Se siente vital, acepta y se adapta a los cambios laborales lo que le incentiva a continuar vinculado al mismo.
2. Su trabajo le hace sentirse vital y continuar en actividad, le permite mantener su inserción y participación social.
3. Continúa en actividad a modo de diferir el pertenecer a otra categoría, en la que se es identificado con los atributos de la misma y que en este caso es el inicio de la etapa final del ciclo vital.

#### **4.2 Construcción concepto adulto mayor**

El sujeto persona mayor se construye y define entonces desde una condición marcada por la edad para el retiro de la actividad laboral y desde las características de lo que significa ser mayor, ser viejo y ser "viejo- viejo"<sup>2</sup> (Osorio: 24). Es común que se extrapole y sincretice la realidad de las personas ancianas e incluso institucionalizadas a aquellas personas que se jubilan o mayores de 60 o 65

---

<sup>2</sup> Neugarten distingue entre los viejos -jóvenes y los viejos-viejos. Los primeros son personas ya jubiladas, que se han retirado del mercado laboral, que cuentan con buena salud y condiciones físicas favorables para llevar una vida activa en el entorno conyugal, familiar y social. En general son personas que cuentan con unos ingresos que les permiten un buen pasar económico, educación e incluso titulación universitaria. Son personas que cuentan con tiempo en el amplio sentido de la palabra - vital y cotidiano-. La realidad de los viejos-viejos o personas ancianas, las describe como personas que a causa de su deterioro mental o físico o pérdidas de sus sistemas de ayuda social ordinaria requieren numerosos servicios sanitarios y sociales de apoyo o integración. En esencia son personas que necesitan cuidados especiales" (1999: 62).

años, que cuentan con buenas condiciones de salud y llevan una vida activa y participativa, como es característico de los viejos - jóvenes.

De ahí que la visión del adulto mayor en la cultura occidental moderna se configure y construya socialmente desde la dependencia, improductividad, desde la pérdida el deterioro en términos de oposición a la etapa de la juventud. Atributos que se le asignan como perteneciente a una categoría de personas a la que tiene acceso y que le diferencia de los activos. Históricamente, el sujeto persona mayor se ha construido desde un paradigma asistencial y excluyente<sup>3</sup>.

Aún cuando en los últimos años se ha comenzado a configurar una visión activa, positiva y socialmente más valorada del adulto mayor, aún persiste una concepción negativa del adulto mayor en el imaginario colectivo. Osorio señala que el interés científico por el envejecimiento llevó a que los primeros trabajos fueron estudios centrados en los problemas de la pobreza, abandono familiar, exclusión social. Posteriormente los estudios centraron su interés en las personas de edad en cuanto individuos que al no participar en el mercado laboral, ya no forman parte de una esfera esencial de la sociedad. De ahí emanó también una imagen negativa del adulto mayor puesto que al ser entendida como una declinación física y social derivaba finalmente en un completo estado de dependencia por parte de las personas ancianas.

Hoy el aumento de la esperanza de vida y la consecuente prolongación del ciclo vital, no se corresponde con la idea de que, con la edad oficial de retiro se trace o sea un límite para el comienzo del último período de la vida como una constatación de que ya no se puede – o no se debe – seguir trabajando porque no se está en condiciones para ello.

### **4.3 Organización de nuestras representaciones**

Entendida la representación social como una forma de pensamiento social, compartido y de carácter práctico, que permite interpretar acontecimientos de la vida diaria, información y características del medio ambiente así como a los otros actores sociales comprometidos en esta elaboración, se condensan en éstas: historia, relaciones sociales, prácticas políticas y prejuicios y pueden caracterizarse como el modo de producción cognitiva que corresponde a una persona o grupo en un

---

<sup>3</sup> Dentro del contexto latinoamericano, la intervención del Estado, en un primer momento, no se sustenta en una concepción de derechos ciudadanos y de igualdad. Los individuos más necesitados son vistos como desgraciados y mero receptores pasivos de beneficios y asistencia, sin ninguna capacidad o derecho que ejercer. De todas formas la idea de igualdad esta implícita en la de beneficencia-paternalista pero no la de derecho que deviene de ciudadanía (el ciudadano es aquello que no solo tiene derechos, sino que también los conoce y los ejerce –conciencia ciudadana) (Corporación AÑOS 1999). Las primeras aproximaciones a la tercera edad, por lo tanto, han sido aquellas que la perciben y conceptualizan desde la vulnerabilidad, filantropía y protección. La protección o el estado de protección de las personas muchas veces conlleva discriminación. El argumento de protección hacia las personas ancianas encubre un argumento o idea discriminatoria, en cuanto el estado de protección los reduce a sujetos pasivos y solo receptores de beneficios, invalidándolos socialmente y neutralizando su calidad de sujetos de derecho, de ciudadanía. La protección a la ancianidad la ha marginado y la ha ido construyendo con elementos de discriminación. La política social hacia la tercera edad nace portando el germen de la discriminación y la exclusión social, en cuanto se mueve sobre la base de un paradigma asistencialista de beneficio y protección.

momento socio –histórico determinado. En las decisiones de las personas ésta producción cognitiva juega un rol protagónico en sus respuestas.

Hace necesario comprender que la sociedad contemporánea es un escenario de pluralidad de representaciones a la que el adulto mayor se ve enfrentado y en la que debe aprender a manejarse. La modernidad coloca al individuo frente a una compleja diversidad de elecciones que al carecer de carácter fundacional, ofrece al mismo tiempo poca ayuda en cuanto a que opción se deberá escoger. Hoy los referentes sociales que organizan el pensamiento social: familia, roles parentelas, filiación, trabajo y ocio, noción de orden y de transgresión se han transformado. Todos estos parámetros relativamente estables y nítidos, están convulsionados. Hay una multiplicidad y levedad de referencias y en cambio permanente. Hoy no sólo se trata de las reglas y el orden de convivencia han cambiado, sino de la crisis del imaginario normativo de un nosotros.

De una modernidad líquida, nos habla Baumann con lo que caracteriza una actualidad cambiante, precaria, inestable, insegura, que no puede mantener su forma a lo largo del tiempo. En las postrimerías de una modernidad sólida, los proyectos individuales y colectivos implicaban una temporalidad largo placista y de largo aliento. Es con ese futuro de promesas que sostenían los sacrificios del presente. Esta teleología de la modernidad sólida ha perimido. Hoy se parte de otras premisas. Cualquier gestión de una crisis crea nuevos momentos críticos y así un proceso sin fin. La sociedad de consumo propicia y se orienta por la instantaneidad, por temporalidades fugaces.

Resulta impensable una sociedad<sup>4</sup> de otra forma, es su movilidad en un transcurrir temporal lo que las caracteriza. Exige a las organizaciones establecer su regulación y producir sus estabildades, y en lo que nos interesa exige a las personas producir otras modalidades cognitivas, crear nuevas estrategias y formas de subjetividad. Sobre este escenario el adulto mayor tiene que decidir.

Son estas decisiones, y como lo es en este caso el retiro de la actividad laboral que afectan a la persona en forma directa en su organización cognitiva, en su estilo de vida<sup>5</sup> modificando y exigiendo la reconstrucción de su identidad.<sup>6</sup> Crear otras subjetividades, como en este caso desvincularse de una categoría a la que pertenece siendo esta la que ocupa y estructura un tiempo importante de su ciclo vital, y vincularse a otra con atributos diferentes contiene en su esencia un sustrato asociado a un movimiento psíquico que permita la diferenciación entre el yo - objeto (individuación) necesario en la construcción de su identidad y que opera como facilitador de la alternancia de desinversión - inversión que todo sujeto atraviesa en su proceso de desarrollo. Un logro satisfactorio de esta individuación

---

<sup>4</sup> Entendida como un sistema vivo que experimenta cambios estructurales continuos, pero mantiene el patrón de organización que determina sus características esenciales.

<sup>5</sup> Los estilos de vida son practicas hechas rutinas: las rutinas presentes en los hábitos del vestir, del comer los modos de actuar y los medios privilegiados de encontrarse con los demás.

<sup>6</sup> Identidad aludiendo al sentimiento de sí, el sí - mismo, nociones utilizados en el sentido que evocan cierta permanencia, estabilidad y continuidad, diferencia y semejanza al mismo tiempo, cohesión y también a la movilidad por la cual el sujeto puede tolerar modificaciones en sus referencias identificatorias, reconstrucciones que en caso de acentuarse generan experiencias de despersonalización o de inquietante extrañeza.

no exime del tránsito por dicha alternancia, facilita el desvincularse y crear nuevas formas de subjetividad.

Asociado con ello y siguiendo a Káes, las instituciones no son sólo una formación social y cultural compleja, sino que al cumplir sus funciones correspondientes, realiza funciones psíquicas múltiples para los sujetos singulares, en su estructura, su dinámica y su economía personal. Desde esa perspectiva se puede decir que en toda actividad laboral se establece entre individuo y organización lo que Schvarstein denomina contrato psicológico: un conjunto de expectativas recíprocas en cuanto a derechos y obligaciones, de carácter informal, dinámico y fuertemente relacionado con el reconocimiento recíproco que necesitan tanto la persona como la organización. Se genera una relación dialéctica individuo - organización, cuya modalidad bien de autonomía o bien de dependencia - fundante de la subjetividad del sujeto en situación de trabajo sería un factor que incidiría en su decisión de permanecer o desvincularse de la organización.

#### **4.4 Motivos generales y específicos**

Decidir desvincularse de la actividad, significa desde el punto de vista social enfrentar los mitos asociados a la edad social y la persistencia de una concepción negativa sobre el adulto mayor, para lograr un espacio de inclusión en un escenario con espontánea tendencia a su exclusión. Desde la perspectiva particular de cada sujeto superar la incertidumbre de la alternancia de desinversión - inversión, donde la confianza y la noción de riesgo juegan un papel importante en las situaciones de elección.

Y el desafío va más allá aún, como lo es articular el transitar y construir esta etapa del ciclo vital con una identidad propia, con una serie de normas de comportamiento ligadas a ella y con una serie de ritos de pasajes que le den forma y contenido social. Una etapa que también es el inicio de la última etapa del ciclo vital cuyo desenlace es la única certeza que trasciende toda opción.

Se entrecruzan así la fuerza de lo social con lo individual, del nosotros con lo particular del sujeto y su identidad. En ese sentido, el retiro implica y exige a la persona en situación de elección, un doble movimiento, retirarse de la esfera social y reinsertarse en la esfera social. Con lo expresado en párrafos anteriores podemos observar el escenario pero en lo que respecta al individuo ese doble movimiento le significa el hacer o rehacer su estilo de vida y esto afecta en forma directa la identidad del yo.

Diferir el retiro desde esta perspectiva está asociado a:

1. Mantener el estilo de vida y reconocimiento social que le permite su actividad laboral.
2. Mantenerse en un ámbito que le ofrece garantías en cuanto a seguridad y protección, frente a un escenario con nuevas exigencias.
3. Su tiempo y su vida esta configurado por el trabajo, por lo que retiro es experimentado como una imposición, un desdibujarse parte de su identidad.
4. El escenario social que se presenta es de exclusión al desvincularse de la actividad por lo que prefiere permanecer un tiempo más en el mercado laboral.

## Síntesis

El envejecimiento de la población y particularmente su longevidad, son fenómenos que se presentan como un desafío ineludible para los responsables de planificar y diseñar la seguridad social. Aumenta la proporción de adultos mayores y aumenta también su esperanza de vida, lo que conduce a mirar este colectivo desde otra perspectiva y desde otra concepción en el conjunto social. El comportamiento de las organizaciones de seguridad social se va ajustando con la finalidad de atender esta realidad y de igual manera lo hace la población receptora de su cobertura.

La opción de quienes siendo elegibles por el sistema, difieren su retiro y deciden continuar en actividad, se presentaría como respuesta a esta transformación de las organizaciones de seguridad social y al conjunto de significaciones que en general caracteriza a este colectivo. En ese sentido el comportamiento de las personas de desplazar en el tiempo o diferir su desvinculación de la actividad laboral – institución, podría comprenderse y explicarse entonces desde diferentes perspectivas relacionadas con:

### **La normativa de la propia ley 16.713**

- *Razones económicas, relacionada con el porcentaje de asignación de jubilación.*
- *No simultaneidad de los componentes que configuran causal. En general se tiene la edad pero no se cumple con los años de servicios.*

### **Desempeño en diferentes ramas de actividad**

- *Ocupaciones múltiples.* La rama de actividad, ámbito público o privado, profesión, ocupación, género son variables que determinan por sí o combinadas el permanecer en el mercado laboral.

### **Incidencia de las transformaciones sociales**

- La persistencia en el imaginario colectivo<sup>7</sup> de una categorización del adulto mayor con una concepción negativa sería un factor que lleva a optar por continuar en actividad y *diferir* el pertenecer a una categoría identificada entre otros, con atributos de viejo, improductivo, dependiente.
- Un escenario social donde su inserción le exige superar la noción de varios riesgos asociados a mantener la cobertura social integral de sus necesidades en materia de salud, vivienda, apoyo familiar, y una concepción del adulto mayor y participación social diferente.

---

<sup>7</sup> Imaginario como el conjunto de representaciones o imágenes más o menos difusas, reales o no, pero siempre entendidas como válidas y mayoritariamente compartidas de roles y valores asociados, sobre los que se levantan los pilares de la cultura. Se sigue aquí la concepción de Castoriadis al concebir imaginario como institución de nuevas determinaciones y tomando el imaginario social en sus dos aspectos: el de imaginario instituyente y el de imaginario instituido. Se entiende por imaginario instituyente la creación por los colectivos humanos de significaciones nuevas, subvirtiéndolas formas históricas existentes, y por imaginario instituido como el producto, es decir el conjunto de instituciones que encarnan esas significaciones y les confieren realidad sean ellas materiales (útiles, técnicas, instrumentos de poder) o inmateriales (lenguaje, normas, leyes).



### ***Incidencia de aspectos psicológicos***

Estos aspectos son particulares de cada persona por lo que quedan planteados en líneas generales, siendo necesario investigar en forma específica para conocer su incidencia en la opción de diferir el retiro:

- Reestructuración identitaria. Resolución dualidad: desinversión - inversión
- Modalidad vincular individuo – institución – organización.

### **Bibliografía**

- Bucheli, M.y otros El acceso a la jubilación o pensión en Uruguay: ¿Cuántos y quienes lo lograrían? Serie Estudios y Perspectivas CEPAL Montevideo, 2006
- Bucheli, M. Forteza, A. Rossi, I. Proyecto “Seguridad social y general en Uruguay: un análisis de las diferencias de acceso a la jubilación” Informe Final UdeLAR FCS. Dpto. Economía. Mdeo. 2006
- Castoriadis, C. Sujeto y Verdad. En el mundo histórico –social. Seminarios 1986-1987. La Creación Humana I. Fondo de Cultura Económica Argentina. 2004
- Giddens, A. Modernidad e Identidad del Yo. El yo y la sociedad en la época contemporánea. 1997 Península
- Hornstein, L. Narcisismo. Autoestima, identidad, alteridad, Paidós Parte II -55
- Osorio Parraguez, P. Nuevos procesos de jubilación en las sociedades industriales contemporáneas: el caso vasco. 2004 Ed. Eusko Jaurlaritza
- La longevidad: más allá de la biología. Aspectos Socioculturales. Papeles del CEIC. Departamento de Antropología Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Chile
- Poirier, Nicolás Castoriadis. El Imaginario radical. Ediciones Nueva Visión. Bs. As. 2006

- Pugliese, Leticia OISS, Uruguay, Informe sobre la situación de adultos mayores y ámbitos de protección social.
- Raffo, Sylvia L. Intervención en Crisis. Departamento de Psiquiatría y Salud Mental Campo Sur. Apuntes. Universidad de Chile, 2005
- Schvarstein, L y Leopold, L. Compiladores. Trabajo y Subjetividad
- Saldain, R. Reforma Jubilatoria. El nuevo modelo previsional. Ley 16.713 de 03.09.1995 Texto y Contexto. Fundación de Cultura Universitaria
- Villa, M y Rivedeneira, L. El proceso de envejecimiento de la población de América Latina y el Caribe: Una expresión de la transición demográfica.

## Propuesta

En el entendido de que ante la extensión del ciclo vital, los adultos mayores son - en parte - protagonistas responsables de construir las significaciones de una nueva etapa, es que sus motivos y opciones estarán impregnadas por la búsqueda, construcción e inserción en un espacio, revisando y re - estructurando concepciones establecidas de la vejez.

Conocer entre estas motivaciones, las que conducen a tomar la decisión de diferir su retiro y permanecer en el mercado laboral, siendo elegible por el sistema, se convierte en un propósito para realizar un estudio específico. No habría estudios sobre este tema específico en otros países y tampoco en el nuestro, lo que le posiciona como tema de interés a investigar considerando que el envejecimiento de nuestra población y su longevidad son fenómenos ineludibles en el diseño y planificación de políticas de seguridad social.

Se observan investigaciones y estudios<sup>1</sup> asociados a la extensión del ciclo de vida y la adaptación al proceso de envejecimiento relacionados con el retiro de la actividad laboral, que abordados desde diferentes disciplinas<sup>2</sup> y aspectos teóricos diversos<sup>3</sup>, han estudiado y estudian la inclusión y participación en la sociedad de las personas mayores.

Habría un espacio posible de investigar, siguiendo la misma línea de pensamiento que orienta el trabajo de concebir la realidad como un proceso de construcción social, para conocer y comprender el comportamiento de las personas de decidir permanecer en el mercado laboral. Cómo construye el adulto mayor o se construyen en lo social las nuevas significaciones del imaginario de la vejez?. Qué peso tienen en las decisiones de continuar activo?.

El enfoque de la construcción social de la vejez sería el más adecuado, en la medida que aborda el fenómeno del envejecimiento como un proceso, no como un proceso lineal sino con sus retrocesos y también de algunos saltos cualitativos de cambio cultural y a nivel individual trata de romper con la concepción e imagen parasitaria del adulto mayor.

### Propuesta

La propuesta de investigación incluye una primera instancia cualitativa de relevamiento y diseño y una segunda de instancia opcional de cuantificación con los datos identificados en la primera.

- **Etapa Cualitativa: de relevamiento y diseño**

El enfoque es de relatos biográficos entendidos como el proceso que da cuenta de la articulación entre aspectos subjetivos de las personas y su ser social en un proceso de construcción histórica. Este enfoque, centra su interés en la pregunta

---

<sup>1</sup> El estudio de Paulina Osorio citado en la bibliografía es una referencia de este tipo de estudio

<sup>2</sup> Medicina, Gerontología, Biología, Psicología, Psiquiatría, Demografía, entre otras.

<sup>3</sup> Teorías: funcionalistas, de la desvinculación, derivadas del envejecimiento demográfico, de la modernización, de la actividad.

por el significado, no sólo en como los individuos dan significado a su experiencia vital, sino también en la ausencia de éstos. A través de las entrevistas se tratará de indagar sobre estos aspectos subjetivos y el rol que juegan al momento de decidir desvincularse de la actividad laboral para jubilarse.

**Relevamiento:** Entrevistas individuales y grupales: puntos de interés asociados a los conceptos: vejez y jubilación, trabajo y productividad, experiencias y vivencias de los cambios sociales : en el mercado laboral, oportunidades de participación y protección social, como motivos que inducen a permanecer en actividad

**Diseño:** *Construcción y diseño de dimensiones de distintos aspectos señalados como significativos de la experiencia vital de las personas mayores.*

**Universo:** población activa, con causal configurada para retiro de la actividad.

**Recursos financieros:** los asociados a traslados para entrevistas.

Resultantes de esta etapa: identificación de motivos, que las personas expresan para permanecer en actividad, teniendo causal configurada.

- **Etapa Cuantitativa: de relevamiento cuantitativo**

El ciclo vital es un todo dinámico, fluye de acuerdo a las experiencias y significados que las personas dan a sus vidas, y en ese sentido la incidencia de las transformaciones sociales y de aspectos psicológicos como los motivos que entran en juego al momento de decidir permanecer en el mercado laboral, teniendo acceso al retiro del mismo, como fue planteado en este trabajo sólo es posible conocerlos y comprenderlos a través de los propios protagonistas: los adultos mayores.

El que la longevidad le imprima nuevas características a este colectivo en lo individual y lo social, impulsa a concebirlo y visualizarlo diferente por las organizaciones , en particular el BPS, por lo que esta segunda instancia se nutre y diseña con los resultados de la etapa anterior.

La Encuesta de Protección Social que está implementando el BPS es un instrumento adecuado para levantar la información cuantitativa que se propone en la segunda etapa. El mismo podría implementarse mediante un módulo específico que se incluiría en alguna de las siguientes olas en que se aplique la EPS. Ello quedaría sujeto a la aplicación en primera instancia de la investigación detallada en la etapa cualitativa.

## Referencias bibliográficas

- Artículo publicado en [www.losrecursoshumanos.com](http://www.losrecursoshumanos.com), Vivir más y trabajar más.
- Bernadou; Artículo publicado en Universidad Maimónides, gerontología, Los empleados mayores un nuevo objeto de retención?
- Blanco; Plan gerontológico marco interamericano, trabajo presentado en el curso CISS Cadam
- Dominguez; Artículo publicado en El cuidado de los ancianos Gerontología social, Psicología de la vejez.
- Dörr Zegeres; Artículo publicado en Revista medica de Chile, Aspectos fenomenológicos y éticos del envejecimiento y la demencia.
- Filardo; Programa de preparación para la jubilación del Sindicato Medico del Uruguay. Exploración de la población destinataria.
- Henao Franco; Artículo publicado en Red latinomaericana de gerontología, Los adultos mayores: un reto para la sociedad.
- Hornstein y Wapner; (1985), Modos y experiencias en la adaptación del retiro.
- Inda; Aspectos bio- psico-sociales del envejecimiento, trabajo presentado en la conferencia de CEPAL en Chile
- Inda; Explorando el turismo social para persona mayores en Uruguay, trabajo presentado en II encuentro de adultos mayores del Mercosur.
- INE; Artículo publicado en INE; Familia y Jefatura de hogar.
- Lacruz; Artículo publicado en SESCSP, Encuentro internacional de gerontología social, Políticas y proyectos sociales para la tercera edad en el Mediterraneo y España.
- Madrid y Garcés de las Fayas Ruiz; Anales de psicología 2000, Vol 16, N°1, 87-89, La preparación para la jubilación: revisión de los factores psicológico y sociales que inciden en un mejor ajuste emocional al desempeño laboral.
- Marotti; Preparación para la jubilación, Trabajo final de aprobación de cursos: Servicio de psicología de la vejez, Psicología Laboral, Facultad de Psicología.
- Martínez y Delgado; Artículo publicado en Portal Mayores, Número 65, Jubilación y tiempo libre en la vejez.
- Moragas; La jubilación, un enfoque positivo, Ediciones Grijalbo S.A., Primera edición, 1989
- Oddone; Artículo publicado en Monografías.com, Los trabajadores de mayor edad empelo y desprendimiento laboral.
- OISS; Servicios Sociales para las personas mayores, abril 2000, Editorial Madrid, pág. 265 a 346.
- Otero Enríquez; Aposta Revista de ciencias sociales, La jubilación ante el futuro y la ciudadanía

- Pastor, Villar y otros; Departamento de Psicología Español, Revista multidisciplinaria gerontológica 2003, Significados asociados a la jubilación e influencia con la actividad de ocio y la ética del trabajo.
- Universidad Maimónides, gerontología, La jubilación es más un estado que una fecha.

**PROYECCION FINANCIERA DEL  
SISTEMA PREVISIONAL  
CONTRIBUTIVO ADMINISTRADO POR  
EL BANCO DE PREVISION SOCIAL (\*)<sup>1</sup>**

*Periodo 2007 - 2050*

ANALISIS DE SENSIBILIDAD

---

---

<sup>1</sup> Grupo de trabajo: Cr. Luis Camacho; Cra. Adriana Scardino; Cra. María Luisa Brovia; Cra. Alicia Mariella Lazo; Ec. Clara Pereira; Sr. Ricardo Lugaro





**PROYECCION FINANCIERA DEL SISTEMA PREVISIONAL CONTRIBUTIVO  
ADMINISTRADO POR EL  
BANCO DE PREVISION SOCIAL (\*)<sup>1</sup>**

**Periodo 2007 - 2050**

**ANALISIS DE SENSIBILIDAD**

**1. Contenido**

Al realizar la proyección financiera del sistema previsional contributivo administrado por el Banco de Previsión Social, se definieron hipótesis para el escenario básico, las cuales implicaron una simplificación de la realidad. Es por este motivo que analizaremos a continuación la sensibilidad que muestran los resultados del escenario base ante posibles cambios en las variables exógenas más significativa incluidas en el modelo de proyecciones utilizado.

Enumeraremos los posibles cambios en los niveles de ciertos parámetros o variables no controlables del modelo, para luego realizar una serie de consideraciones sobre los aspectos metodológicos que aplicaremos en el análisis. Por último evaluaremos los resultados de las corridas alternativas asociadas a cada tipo de variación de los parámetros.

Se considera imprescindible analizar los resultados asociados a cambios respecto a la evolución del P.B.I., al crecimiento del salario real por encima del crecimiento básico definido, cambios en la densidad de cotización, en las tasas de reemplazo, en los mínimos jubilatorios, en el incremento de los cotizantes anuales, en la tasa de jubilación y en las tasas de mortalidad.

Se pretende analizar dos alternativas adicionales de cambios de para cada uno de los parámetros a considerar. En todos los casos mientras una alternativa presenta un crecimiento mayor a la establecida en el escenario la segunda considera un crecimiento menor.

De esta forma nos aseguramos disponer de resultados tanto para situaciones de mayor como de menor optimismo respecto al futuro y los posibles valores de estas variables exógenas.

A continuación enumeramos las diversas alternativas consideradas:

- respecto al PBI (en el escenario base crecimiento del 2% anual)
  - a. crecimiento del 1% anual
  - b. crecimiento del 4% anual

---

<sup>1</sup> Grupo de trabajo: Cr. Luis Camacho; Cra. Adriana Scardino; Cra. María Luisa Brovia; Cra. Alicia Mariella Lazo; Ec. Clara Pereira; Ricardo Lugaro

- respecto del salario real
  - a. crecimiento del 10% por encima del nivel básico
  - b. decrecimiento del 10% por debajo del nivel básico
- respecto de la densidad de cotización
  - c. disminución de la misma, con mantenimiento de las tasas de jubilación
- respecto de las tasas de reemplazo
  - a. disminución en un 25%
  - b. crecimiento en un 25%
- respecto de los mínimos jubilatorios
  - a. disminución en un 25%
  - b. aumento en un 25%
- respecto de los cotizantes
  - a. crecimiento adicional anual acumulativo del 5%0
  - b. disminución adicional anual acumulativa del 5%0
- respecto de la tasa de jubilación
  - a. crecimiento del 10%
  - b. baja del 10%
- respecto de las tasas de mortalidad
  - a. baja de un 10%
  - b. crecimiento del 10%

Como se podrá apreciar, los cambios pueden afectar no sólo las proyecciones financieras, como en el caso de cambios macroeconómicos y aspectos financieros propios de los planes. También pueden afectar a las proyecciones demográficas cuando se produzcan cambios en las tasas de mortalidad, de crecimiento de cotizantes y de las tasas de jubilación.

## 2. Aspectos Metodológicos

Resulta evidente que cada una de estas alternativas implica una corrida diferente del programa como si considerásemos un escenario diferente.

En todos los casos corresponde comparar los resultados de esas proyecciones con los del escenario base, no sólo las diversas evoluciones del déficit global sino que es conveniente el análisis de los ingresos y egresos globales en todo el horizonte de análisis.

La comparación se realizó en primer término, considerando exclusivamente la evolución de los resultados monetarios de las opciones **a y b** de cada caso con el escenario base y en segundo visualizando la evolución de la “razón de sensibilidad”.

La “razón de sensibilidad” fue definida por el siguiente cociente:

**RS = Desvío Relativo del Resultado (DRR)/ Desvío Relativo del parámetro(DRP)**

Donde:

$$\text{-DRR} = \frac{\text{Resultado Opción Considerada} - \text{Resultado Escenario Base}}{\text{Resultado Escenario Base}}$$

$$\text{-DRP} = \frac{\text{Parámetro Opción Considerada} - \text{Parámetro Escenario Base}}{\text{Parámetro Escenario Base}}$$

La razón indica la variación relativa de los resultados ante una variación unitaria en el valor del parámetro considerado. Por ello, podemos realizar las dos siguientes definiciones extremas:

1) Para variaciones de igual signo entre los resultados y los valores de los parámetros

- Si  $RS < 0.50$  los resultados serían poco sensibles ante cambios en los valores de los parámetros considerados.

- Si  $0.50 \leq RS \leq 1.50$  los resultados serían sensibles antes cambios en los valores de los parámetros considerados.

- Si  $RS > 1.50$  los resultados serían muy sensibles ante cambios en los valores de los parámetros considerados.

2) Para variaciones de diferente signo entre los resultados y los valores de los parámetros

- Si  $RS > -0.50$  los resultados serían poco sensibles ante cambios en los valores de los parámetros considerados.

- Si  $-0.50 \geq RS \geq -1.50$  los resultados serían sensibles antes cambios en los valores de los parámetros considerados.

- Si  $RS < -1.50$  los resultados serían muy sensibles ante cambios en los valores de los parámetros considerados.

En consecuencia, en el análisis que realizamos a continuación, plantearemos no sólo los valores de los principales resultados del sistema base y las diversas variaciones de algunos parámetros, considerados en forma independiente, sino que evaluaremos las razones de sensibilidad para los diversos casos.

Se destaca que, como se podrá apreciar, en el largo plazo el déficit del sistema crece, por lo que todo cambio de los valores de parámetros implicará modificaciones importantes del resultado final. Ello significaría que desde un punto de vista global los resultados serían siempre sensibles a los cambios de los diversos parámetros considerados si los medimos a partir de la "razón de sensibilidad".

Por ello, es preciso ampliar el análisis de sensibilidad a los egresos y en algunos casos a los ingresos globales del sistema.

### 3. Sensibilidad ante cambios en la evolución prevista del P.B.I.

En este caso supusimos una variación del P.B.I. completamente diferente a la estimada para el escenario base. Analizaremos primero los resultados en el caso de que el crecimiento del P.B.I. sea del 1% anual, lo que implica una disminución del 50% respecto del escenario base, y luego los correspondientes a una variación del 4% anual (lo que implica un incremento del 100% respecto del escenario base.)

Analizaremos en primera instancia los resultados globales.

#### Cuadro 1.

**RESULTADO GLOBALES**  
(En valores constantes,  
expresados en millones de dólares promedio de 2006)

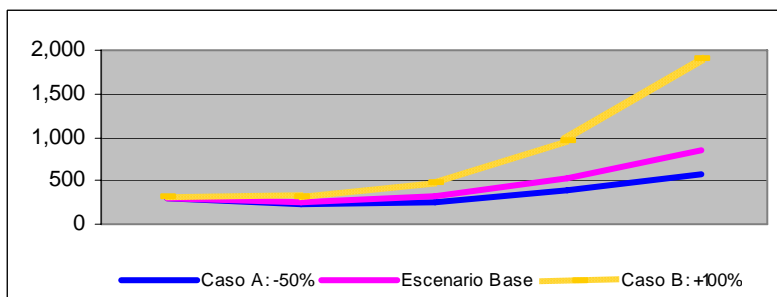
	2010	2020	2030	2040	2050
Caso A: -50%	307	229	260	387	572
Escenario Base	310	255	320	525	857
Caso B: +100%	316	316	482	960	1,901

En el caso en que el P.B.I. evolucionara al 1% anual, el resultado de la proyección, en valores constantes, expresados en millones de dólares promedio de 2006, sería de un déficit de 307 millones para el año 2010, que disminuiría hasta el 2020, en el 2030 se mantendría en un nivel inferior al 2010 pero en el 2040 alcanzaría 387 millones, llegando a 572 millones para el año 2050.

Si consideramos el caso en que el P.B.I. evoluciona al doble de lo previsto en el escenario base, los resultados muestran la misma tendencia presentada en el escenario base, aunque con valores absolutos mayores.

Para el año 2010, el déficit sería de aproximadamente 316 millones, el que se mantendría en el 2020, y luego comienza a aumentar alcanzando 1.901 millones de dólares promedio en el 2050.

**Gráfica 1.**  
**Evolución de los resultados globales en valores absolutos**



Estos valores descriptos, al compararlos con el escenario base, nos dan los desvíos relativos existentes.

En el caso de la alternativa “a” (evolución al 1% anual), aunque para el año 2010 sólo alcanzó un desvío de  $-1.0\%$ , para los años 2020 y 2030 superan el  $-10\%$  y los desvíos posteriores superan el  $-25\%$ , alcanzando un  $-33.3\%$  para el año 2050. Estas variaciones negativas muestran una disminución del déficit en relación con el año base.

En el caso de la alternativa “b” (evolución al 4% anual), los resultados muestran un incremento del déficit para todos los años, cifras que van desde el 2% para el año 2010, hasta casi el 122% para el 2050.

De forma de poder visualizar la incidencia más fácilmente, planteamos la **Razón de Sensibilidad**, que nos muestra por cada punto de variación de la variable considerada, cuántos puntos varían los resultados de la proyección.

**Cuadro 2.**

**Razón de sensibilidad de valores absolutos en el Resultado**

	2010	2020	2030	2040	2050
Caso A: -50%	-0.02	-0.20	-0.38	-0.53	-0.67
Caso B:+100%	0.02	0.24	0.51	0.83	1.22

Tanto para nuestra primer alternativa como para la segunda hasta el año 2020 no habría variaciones de entidad. De allí en adelante, para el caso en que disminuyamos el crecimiento del P.B.I., por cada punto porcentual que se baje, se disminuirá el resultado en 0.38 para el año 2030, 0.53 para el 2040, 0.67 para el 2050.

Para el caso en que consideremos un crecimiento del P.B.I. superior al del escenario base, por cada punto porcentual que aumentemos el nivel básico considerado aumentará el déficit. Tal cual puede visualizarse en el cuadro 2, cada punto repercutirá en 0.51 puntos en el 2030, 0.83 en el 2040 y 1.22 en el 2050, lo

que estaría mostrando que los resultados son sensibles a variaciones al alza del P.B.I. considerado.

Es de destacar que en este caso, donde se analizan variaciones alternativas del PBI la evaluación de los valores monetarios absolutos no es la más conveniente, sino que es más adecuado plantear los valores monetarios en términos del PBI para cada uno de los casos. Bajo tal óptica si planteamos los resultados globales de los tres escenarios posibles del PBI, llegamos al siguiente resultado final:

**Cuadro 3.**

**RESULTADO GLOBAL (Déficit)  
(En porcentaje del PBI del año respectivo)**

	2010	2020	2030	2040	2050
Caso A: -50%	1.3%	0.9%	0.9%	1.2%	1.7%
Escenario Base	1.3%	0.9%	0.9%	1.2%	1.7%
Caso B: +100%	1.3%	0.9%	0.9%	1.2%	1.7%

Se puede apreciar que los resultados para cada año son iguales independientemente de cuánto evolucione el PBI por encima o por debajo del escenario base, por lo que los cambios en el producto bruto interno no implicarán variaciones en los resultados globales del sistema, siempre que éstos se midan en términos del respectivo PBI. Por ello podemos afirmar que en términos relativos existe insensibilidad de los resultados ante estas variaciones.

Este importante resultado se puede explicar por el hecho de que tanto los salarios promedios de cotización como las prestaciones se reajustan de igual forma y nivel que la evolución general de los salarios

**4. Sensibilidad ante cambios en la evolución del salario real**

En este caso supusimos una variación del salario real superior a la estimada para el escenario base. Analizaremos primero los resultados en el caso de que el crecimiento del salario real sea un 10% superior al básico, y luego los correspondientes a una variación en sentido contrario de otro 10%.

**4.1 Resultados Globales**

En primer lugar enfocaremos nuestro análisis en la evolución de los déficits:

**Cuadro 4.**

**RESULTADOS GLOBALES  
(En valores constantes, expresados en millones de dólares promedio de 2006)**

	2010	2020	2030	2040	2050
Caso A:+10%	311	266	346	581	964
Escenario base	310	255	320	525	857
Caso B:-10%	309	245	295	472	756

En el caso en que el salario real evolucionara un 10% por encima del crecimiento considerado originalmente, el resultado de la proyección, en valores constantes,

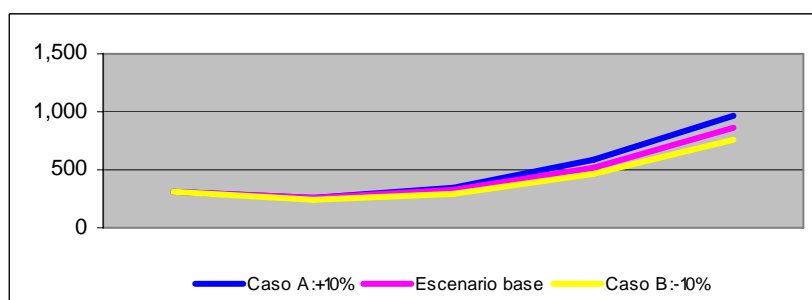
expresados en millones de dólares promedio de 2006, sería un déficit de 311 millones para el año 2010, el que disminuiría en el 2020 a 266 millones y luego se incrementaría sin cesar hasta el 2050 en que alcanzaría 964 millones.

Si consideramos el caso en que el salario evoluciona por debajo de lo previsto en nuestro escenario base en un 10%, los resultados muestran una tendencia similar, aunque con valores absolutos menores.

Para el año 2010, el déficit sería de aproximadamente 309 millones, el que disminuiría a 245 millones para el año 2020. A partir de ese momento, el déficit se incrementa hasta el año 2050 en que alcanzaría 756 millones.

## Gráfica 2.

### Evolución de los resultados globales en valores absolutos



Al considerar los desvíos relativos de los valores absolutos en relación con el escenario base, los resultados son los siguientes: en el caso de la alternativa “a” (evolución de un + 10%), para el año 2010 sólo alcanzó un desvío del 0.3%, en el año 2020 se llegó a un desvío del orden del 4.3%, para los restantes años de la proyección éstos siguen incrementándose llegando al año 2050 a totalizar un 12.5%.

En el caso de la alternativa “b” (evolución de un - 10%), los resultados muestran desvíos similares en magnitud pero de signo opuesto. Cifras que van desde el -0.3% para el año 2010, -3.9% para el 2020, -7.8 para el 2030, -10.1 y -11.8 para los años 2040 y 2050.

La **Razón de Sensibilidad** ya sea en valores absolutos, muestra los siguientes resultados.

**Cuadro 5.****Razón de sensibilidad de valores absolutos en el Resultado**

	2010	2020	2030	2040	2050
Caso A: +10%	<b>0.01</b>	<b>0.17</b>	<b>0.33</b>	<b>0.43</b>	<b>0.50</b>
Caso B: -10%	<b>-0.01</b>	<b>-0.16</b>	<b>-0.31</b>	<b>-0.40</b>	<b>-0.47</b>

Para el caso A, por cada punto porcentual que se aumente el salario real, se incrementará el déficit a partir del año 2020, llegando el mismo a 0.5 en el año 2050, por lo que podemos afirmar que en las primera cuatro décadas los resultados serían pocos sensibles ante un aumento en el salario real, en cambio a partir del 2050 los resultados serían sensibilidad frente a un aumento de la variable en estudio.

Para el caso B al bajar el salario real, la incidencia en el resultado será de similar magnitud, pero en este caso reduciendo el resultado.

**4.2 Egresos Globales**

En cuanto a los egresos, se plantea el siguiente cuadro:

**Cuadro 6.****EGRESOS GLOBALES**

(En valores constantes,  
expresados en millones de dólares promedio de 2006)

	2010	2020	2030	2040	2050
Caso A:+10%	<b>1,616</b>	<b>1,791</b>	<b>2,188</b>	<b>2,833</b>	<b>3,710</b>
Escenario base	<b>1,613</b>	<b>1,765</b>	<b>2,125</b>	<b>2,708</b>	<b>3,486</b>
Caso B:-10%	<b>1,610</b>	<b>1,739</b>	<b>2,063</b>	<b>2,588</b>	<b>3,276</b>

En la alternativa A, los egresos serán superiores a los del escenario base en todo el horizonte de estudio, mientras que en la alternativa B, sucede lo opuesto.

Si consideramos los desvíos de los resultados respecto del escenario base, en el caso A, se verifican en todo el horizonte de la proyección variaciones positivas, las que oscilan desde un 0.2% en el año 2010, luego éstas aumentan sucesivamente en los años en estudio llegando en el año 2050 a un 6.4%.

En el caso B, los desvíos son siempre negativos pero de similar magnitud a las consideradas en el caso A, pasando del -0.2% en el año 2010 a un -6.0% en el año 2050.

Al analizar la razón de sensibilidad, en el caso de los egresos ésta es levemente superior a la verificada en los ingresos.



**Cuadro 7.****Razón de sensibilidad de los Egresos**

	2010	2020	2030	2040	2050
Caso A: +10%	0.01	0.06	0.12	0.18	0.26
Caso B: -10%	-0.01	-0.06	-0.12	-0.18	-0.24

Como podemos observar, en el caso de que la variación corresponda a un incremento adicional del salario real, los egresos aumentarían a una razón equivalente en el año 2010 del 0.01, luego la misma iría en aumento llegando a un 0.26 en el año 2050.

En el caso de que el salario disminuya en el período proyectado, por cada punto tendremos la misma magnitud pero de signo contrario.

Las variaciones analizadas en los dos casos en estudio son algo mayores que la registrada para los ingresos.

**4.3 Ingresos Globales**

Se plantea en el siguiente cuadro la evolución de los ingresos.

**Cuadro 8.****INGRESOS GLOBALES**

(En valores constantes,  
expresados en millones de dólares promedio de 2006)

	2010	2020	2030	2040	2050
Caso A:+10%	1,305	1,525	1,842	2,252	2,746
Escenario base	1,303	1,510	1,805	2,182	2,630
Caso B:-10%	1,302	1,494	1,769	2,115	2,520

En el caso de los ingresos, éstos aumentan para la alternativa A y disminuyen en la B, al realizar la comparación respecto al escenario base.

Para los dos casos los ingresos son crecientes en el tiempo. Verificándose en el año 2010 el desvío relativo mínimo con una variación del 0.2% y -0.1%, aumentando los mismos en todo el período proyectado, los que ascienden en el año 2050 a 4.4% y -4.2% en los casos A y B respectivamente.

La razón de sensibilidad para los dos casos será la siguiente:

**Cuadro 9.****Razón de sensibilidad para los Ingresos**

	2010	2020	2030	2040	2050
Caso A: +10%	0.01	0.04	0.08	0.13	0.18
Caso B: -10%	0.00	-0.04	-0.08	-0.12	-0.17

Para todo el periodo proyectado, la incidencia en los ingresos de subir o bajar un punto porcentual en el crecimiento del salario real, tiene una incidencia similar.

De lo ya expuesto podemos concluir que tanto los ingresos como los egresos globales presentan poca sensibilidad ante cambios en los niveles de variación del crecimiento del salario real respecto al escenario base, siendo los ingresos aún menos sensibles que los egresos como consecuencia que tienen asociadas más bajas razones de sensibilidad por efecto de que en este caso los impuestos afectados no cambian respecto a los del escenario base.

**5. Sensibilidad ante cambios en la densidad de cotización**

En este caso supusimos un cambio en la densidad de cotización. En el escenario base, se supuso que a partir del ingreso a la actividad, lo que ocurre a los 22 años, todas las personas cotizaban el 100% del tiempo. En este caso, analizaremos los resultados en el caso de que la densidad de cotización sea menor, de forma tal de que se llega a la edad de retiro con los años mínimos requeridos.

Las densidades de cotización consideradas en este caso serían entonces para cada edad de retiro las siguientes:

Edad de Retiro	Densidad de cotización	Edad de Retiro	Densidad de cotización
60	92.1%	65	81.4%
61	89.7%	66	79.5%
62	87.5%	67	77.8%
63	85.4%	68	76.1%
64	83.3%	69	74.5%

Por lo tanto, en esta alternativa se mantienen las tasas de jubilación, pero al existir una baja generalizada de las densidades de cotización, las que oscilan desde el 92.1% al 74.5%, al momento de la configuración de la causal jubilatoria las tasas de reemplazan serían menores.

## 5.1 Resultados Globales

Los resultados globales en términos absolutos y en porcentajes del PBI se muestran en el cuadro siguiente.

### Cuadro 10.

#### RESULTADOS GLOBALES

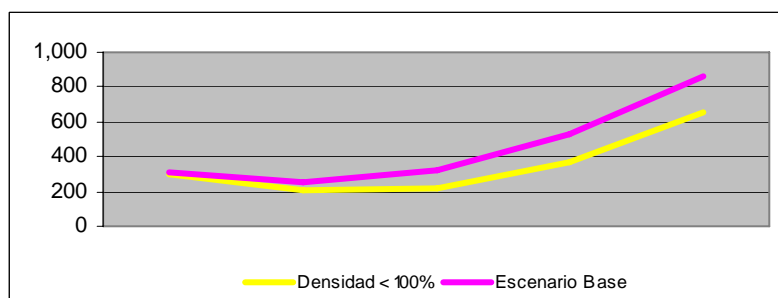
(En valores constantes, expresados en millones de dólares promedio de 2006)

	2010	2020	2030	2040	2050
Densidad < 100%	302	206	214	369	656
Escenario base	310	255	320	525	857

Si la densidad de cotización disminuyera, el resultado de la proyección, en valores constantes, expresados en millones de dólares promedio de 2006, sería un déficit de 302 millones para el año 2010, que disminuiría hasta el 2020 alcanzando 206 millones el menor nivel de déficit observado, en el 2030 el déficit comenzaría a aumentar alcanzando 214 millones, llegando a totalizar 656 millones de dólares promedio en el año 2050.

### Gráfica 3.

#### Evolución de los resultados globales en valores absolutos



Si analizamos los desvíos relativos existentes, tanto de los valores absolutos como de los valores relativos en términos de PBI, la tendencia es similar. En el primer caso para el año 2010 el desvío sería del -2.6% y -3.0% respectivamente. Estos desvíos crecen: -19.2%

(-20%) para el 2020, -33.1% (-32.6%) para el año 2030, -29.7% (-29.8%) en el 2040 y finalmente -23.5% tanto para valores absolutos como relativos para el 2050.

**Cuadro 11.****Razón de sensibilidad de valores relativos en el Resultado**

	2010	2020	2030	2040	2050
Densidad < 100%	<b>-0.16</b>	<b>-1.04</b>	<b>-1.69</b>	<b>-1.55</b>	<b>-1.22</b>

La razón varía desde  $-0.16$  en el año 2010, por lo que podemos afirmar que en este año los resultados son pocos sensibles a una disminución en la densidad de cotización, en el año 2020 la razón de sensibilidad es de  $-1.04$ ,  $-1.69$  en el 2030 para en el largo plazo alcanzar un  $-1.22$ , por lo que concluimos que los resultados son sensibles a una disminución en la densidad de cotización. Analizaremos las variaciones de los componentes del resultado, y en este caso específicamente los egresos, ya que un cambio en la densidad de cotización, se reflejará en menores tasas de reemplazo al momento de la jubilación.

**5.2 Egresos Globales**

La evolución de los egresos para estos casos sería la siguiente:

**Cuadro 12.****EGRESOS GLOBALES**

(En valores constantes,  
expresados en millones de dólares promedio de 2006)

	2010	2020	2030	2040	2050
Densidad < 100%	<b>1,605</b>	<b>1,715</b>	<b>2,019</b>	<b>2,551</b>	<b>3,285</b>
Escenario Base	<b>1,613</b>	<b>1,765</b>	<b>2,125</b>	<b>2,708</b>	<b>3,486</b>

**EGRESOS GLOBALES  
(En valores porcentaje de PBI)**

	2010	2020	2030	2040	2050
Densidad < 100%	<b>6.87%</b>	<b>6.03%</b>	<b>5.82%</b>	<b>6.03%</b>	<b>6.37%</b>
Escenario Base	<b>6.91%</b>	<b>6.20%</b>	<b>6.12%</b>	<b>6.40%</b>	<b>6.76%</b>

Al analizar los egresos, vemos que la baja densidad ocasiona la disminución en relación con el escenario base en todo el horizonte de estudio.

Los desvíos muestran variaciones negativas que van desde un  $-0.5\%$  en el año 2010, a un  $-5.8\%$  para el año 2050, valores significativos pero de una magnitud menor a la observada al analizar los resultados globales.

**Cuadro 13.****Razón de sensibilidad de los egresos**

	2010	2020	2030	2040	2050
Densidad < 100%	<b>-0.03</b>	<b>-0.14</b>	<b>-0.25</b>	<b>-0.30</b>	<b>-0.30</b>

Por cada punto que disminuya la densidad de cotización, los egresos disminuirán a una razón equivalente a -0.03 para el 2010, -0.14 para el 2020, -0.25 para el 2030, -0.30 para el 2040 y el 2050.

Concluimos que la incidencia de los cambios en la densidad de cotización sobre los egresos globales sería muy poca significativa a consecuencia de la baja razón de sensibilidad.

**6. Sensibilidad ante cambios en las tasas de reemplazo**

Se supusieron dos alternativas muy diferentes en cuanto a las tasas de reemplazo. En la primera alternativa (“a”) se consideró que las tasas de reemplazo legales disminuían en un 25%. Como alternativa complementaria (“b”), se proyectaron los resultados en el caso en que las tasas de reemplazo aumentaran un 25%.

**6.1 Resultados Globales**

Analizaremos en primera instancia los resultados globales.

**Cuadro 14.****RESULTADOS GLOBALES**

(En valores constantes,  
expresados en millones de dólares promedio de 2006)

	2010	2020	2030	2040	2050
Caso A: -25%	<b>237</b>	<b>15</b>	<b>-128</b>	<b>-126</b>	<b>-5</b>
Escenario Base	<b>310</b>	<b>255</b>	<b>320</b>	<b>525</b>	<b>857</b>
Caso B: 25%	<b>383</b>	<b>495</b>	<b>768</b>	<b>1,177</b>	<b>1,719</b>

Como puede observarse en el caso de una disminución en la tasa de reemplazo, se obtendría en el 2030 un superávit de 128 millones de dólares el cual en el largo plazo disminuiría alcanzando los 5 millones de dólares promedio en el año 2050.

En el caso de un aumento de la tasa de reemplazo, el déficit aumentaría en forma continua, alcanzando 1.719 millones de dólares promedio en el año 2050.

Vemos que los resultados globales variaron mucho respecto al del escenario base, por lo que se plantea a continuación la razón de sensibilidad correspondiente a los resultados globales presentados.

## 6.2 Egresos Globales

Para visualizar la real incidencia de un cambio en las tasas legales de reemplazo, analizaremos el impacto sobre los egresos del sistema.

### Cuadro 15.

**EGRESOS GLOBALES**  
(En valores constantes,  
expresados en millones de dólares promedio de 2006)

	2010	2020	2030	2040	2050
Caso A: -25%	<b>1,540</b>	<b>1,525</b>	<b>1,677</b>	<b>2,056</b>	<b>2,625</b>
Escenario Base	<b>1,613</b>	<b>1,765</b>	<b>2,125</b>	<b>2,708</b>	<b>3,486</b>
Caso B: 25%	<b>1,686</b>	<b>2,005</b>	<b>2,572</b>	<b>3,360</b>	<b>4,348</b>

Vemos que existen variaciones en los egresos respecto del escenario base tanto si analizamos los resultados en valores absolutos, o en relación con el PBI. Sin embargo, estas variaciones son menores a las registradas para el resultado global.

Para todo el horizonte de estudio, para el caso en que las tasas de reemplazo disminuyan un 25%, los egresos también disminuyen, representando 2.625 millones de dólares en el 2050, mientras que en el escenario base se llega a 3.486 millones. Por el otro lado, si analizamos la alternativa "b", los egresos se incrementan en todo el horizonte de estudio, llegando a 4.348 millones de dólares promedio para el año 2050.

Los desvíos en términos relativos del PBI con relación al escenario base bajo el supuesto de un decremento de las tasas de reemplazo de un 25%, presentarán una variación negativa la cual oscila desde un -4.6% para el año 2010, la que se va incrementando hasta alcanzar en el año 2050 un -24.7%.

Los desvíos para la opción complementaria (incremento de las tasas en un 25%) van desde un incremento del 4.5% para el año 2010 a uno de 24.7% en el 2050.

### Cuadro 16 .

**Razón de sensibilidad de los Egresos**

	2010	2020	2030	2040	2050
Caso A: -25%	<b>-0.18</b>	<b>-0.54</b>	<b>-0.84</b>	<b>-0.96</b>	<b>-0.99</b>
Caso B: 25%	<b>0.18</b>	<b>0.54</b>	<b>0.84</b>	<b>0.96</b>	<b>0.99</b>

En el caso de que la variación corresponda a una disminución de las tasas de reemplazo, los egresos disminuirán a una razón equivalente a -0.18 para el 2010, variación que se irá incrementando a medida que pasan los años, llegando a -0.99 para el 2050.

A partir del año 2020, cualquier punto de variación en las tasas de reemplazo implicará una disminución superior a ½ punto de los egresos, alcanzando casi el punto para el 2050.

Para el caso en que las tasas se incrementen, los resultados son similares, aunque de signo opuesto: cada punto de alza en las tasas producirá incrementos en los egresos, que alcanzarán casi un punto en el año 2050. Por lo tanto, en el largo plazo podemos afirmar que los cambios en las tasas de reemplazo influyen en forma importante en el nivel de egresos, ya que prácticamente el mismo porcentaje de aumento/disminución en las tasas de reemplazos afectará el aumento/disminución de los egresos por prestaciones.

## 7. Sensibilidad ante cambios en los mínimos jubilatorios.

En este caso haremos variar los mínimos jubilatorios en forma creciente y decreciente en un 25% con respecto al escenario base.

### Cuadro 17.

**RESULTADOS GLOBALES**  
(En valores constantes,  
expresados en millones de dólares promedio de 2006)

	2010	2020	2030	2040	2050
Caso A: -25%	303	219	259	451	776
Escenario base	310	255	320	525	857
Caso B: +25%	320	297	381	596	938

En el caso de que el mínimo jubilatorio estuviera un 25% por debajo del proyectado en el escenario base, el déficit sería inferior para cada uno de los años analizados respecto al escenario base, variando desde 303 millones de dólares promedio de 2006 en el año 2010, llegando a 776 millones dólares promedio en el 2050. Esto está implicando un desvío relativo de los resultados absolutos del orden del -2.3% en el año 2010, desvío que en el periodo de la proyección se comportaría en forma creciente hasta el año 2030 (-19.1%) para luego decrecer llegando en el año 2050 a totalizar un -9.5%.

En el caso de que el mínimo jubilatorio lo proyectáramos un 25% por encima del nivel del escenario básico, el déficit sería superior para el periodo en estudio, en el año 2010 ascendería a 320 millones de dólares promedio llegando a 938 millones en el año 2050, lo que implica un desvío relativo del 3.2% en el año 2010, el que crecería hasta llegar a un 19.1% en el año 2030 para luego decrecer llegando al 9.5% en el año 2050.

A continuación analizaremos los egresos proyectados

**Cuadro 18.**

**EGRESOS GLOBALES**  
(En valores constantes,  
expresados en millones de dólares promedio de 2006)

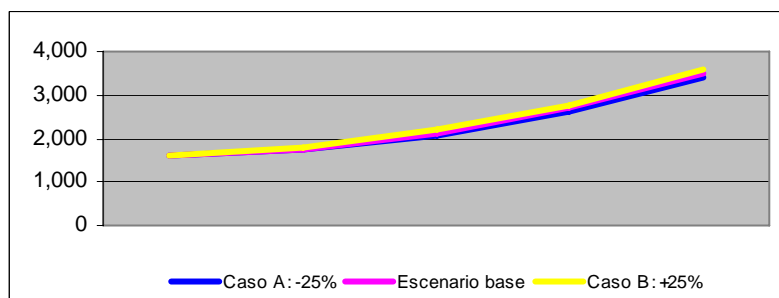
	2010	2020	2030	2040	2050
Caso A: -25%	1,606	1,728	2,064	2,633	3,405
Escenario base	1,613	1,765	2,125	2,708	3,486
Caso B: +25%	1,623	1,806	2,186	2,778	3,568

En el caso de suponer que el mínimo jubilatorio estuviera un 25% por debajo del proyectado en el escenario base, los egresos de la proyección, en valores constantes expresados en millones de dólares promedio de 2006, se ubicarían en 1.606 millones de dólares lo que implica un desvío relativo de  $-0.4\%$ . Éste desvío de los egresos se comportaría en forma creciente hasta el año 2030 ( $-2.9\%$ ), para luego decrecer llegando a  $-2.3\%$  en el año 2050, año en el cual los egresos totalizan 3.405 millones de dólares.

Si el mínimo jubilatorio se proyectase un 25% por encima del escenario base, los desvíos se producirían en la misma magnitud pero de signo contrario, los egresos irían creciendo desde 1.623 millones de dólares en el año 2010, llegando a 3.568 millones en el año 2050, por lo que los desvíos relativos de los egresos absolutos variarían respecto al escenario base desde un  $0.6\%$  en el año 2010 hasta llegar al  $2.4\%$  al final del periodo proyectado.

**Gráfica 4.**

**EGRESOS GLOBALES**  
(En valores constantes,  
expresados en millones de dólares promedio de 2006)



Para poder apreciar la incidencia de la variación propuesta utilizaremos la Razón de Sensibilidad.



### Razón de Sensibilidad de valores absolutos de los Egresos

Caso A: -25%	-0.02	-0.08	-0.11	-0.11	-0.09
Caso B: +25%	0.02	0.09	0.11	0.10	0.09

En el caso de que la variación corresponda a una disminución del mínimo jubilatorio, los egresos disminuirían a una razón equivalente a  $-0.02$  en el año 2010 hasta un  $-0.09$  en el año 2050.

Lo mismo sucedería pero en forma opuesta cuando la variación corresponda a un aumento del mínimo jubilatorio. En este caso por cada punto que se incremente el mínimo jubilatorio los egresos tendrían una variación del  $0.02$  en el año 2010 llegando a un  $0.09$  por cada punto de incremento al final de la proyección.

En consecuencia podemos establecer que los egresos globales son poco sensibles ante cambios en los mínimos jubilatorios.

### 8. Sensibilidad ante cambios en el número de cotizantes

Se supusieron dos alternativas diferentes para el cambio en el número de cotizantes respecto al escenario base. En la primera alternativa se asumió un crecimiento adicional anual acumulativo del 5%. Como alternativa complementaria se proyectaron los resultados en el caso de que el número de cotizantes tuviera un decrecimiento adicional anual acumulativo del 5%.

#### 8.1 Resultados Globales

Analizaremos en primera instancia los resultados globales.

#### Cuadro 19.

### RESULTADOS GLOBALES

(En valores constantes,  
expresados en millones de dólares promedio de 2006)

	2010	2020	2030	2040	2050
Caso A: +5%	306	205	207	325	581
Escenario base	310	255	320	525	857
Caso B: -5%	314	303	420	693	1,068

Los resultados globales en el escenario de un incremento del 5 por mil en el número de cotizantes reducen los déficits del escenario base, mientras que una disminución de dicho número los incrementa. Para visualizar en forma desagregada la incidencia del cambio en el número de cotizantes, analizaremos por separado los ingresos y los egresos globales.

## 8.2 Egresos Globales

En cuanto a los egresos observamos lo siguiente:

### Cuadro 20.

**EGRESOS GLOBALES**  
(En valores constantes,  
expresados en millones de dólares promedio de 2006)

	2010	2020	2030	2040	2050
Caso A: +5%	1,613	1,771	2,145	2,756	3,621
Escenario base	1,613	1,765	2,125	2,708	3,486
Caso B: -5%	1,613	1,760	2,105	2,662	3,362

**EGRESOS GLOBALES**  
En términos de PBI

	2010	2020	2030	2040	2050
Caso A: +5%	6.9%	6.2%	6.2%	6.5%	7.0%
Escenario base	6.9%	6.2%	6.1%	6.4%	6.8%
Caso B: -5%	6.9%	6.2%	6.0%	6.3%	6.5%

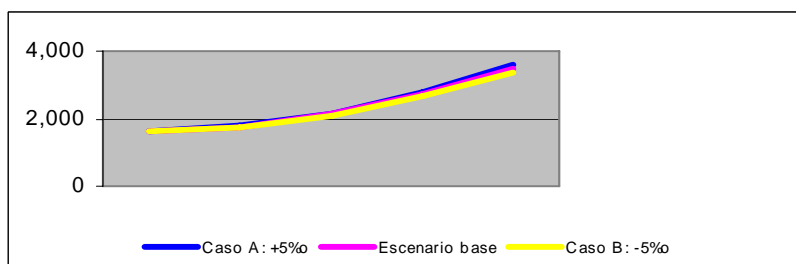
Vemos que existen variaciones en los egresos respecto del escenario base tanto si analizamos los resultados en valores absolutos, o en relación con el PBI. Sin embargo, estas variaciones son menores a las registradas para el resultado global.

Si analizamos la alternativa de crecimiento de los cotizantes, los egresos se incrementan en todo el horizonte de estudio. Sin embargo expresado en PBI, en el 2010 representaba un 6,9%, disminuye hasta el 2030 año en que alcanza un 6,2% del PBI, creciendo hasta el año 2050 en el que alcanza a totalizar el 7.0% del PBI.

En el caso en que el número de cotizantes disminuya un 5% los egresos disminuyen hasta el 2030 con respecto al escenario base, representando un 6.0% del PBI para ese año, luego se incrementa el peso de los egresos en el PBI, llegando a un 6,5% al final de período.

**Gráfica 5.**

**EGRESOS GLOBALES**  
(En valores constantes,  
expresados en millones de dólares promedio de 2006)



Los desvíos en términos relativos del PBI en relación con el escenario base, bajo el supuesto de un crecimiento del número de cotizantes en un 5%o acumulativo anual, van desde una variación de -0.6% para el año 2010, a una variación positiva del 3.4% para el 2050.

Los desvíos para la opción complementaria (decremento del número de cotizantes en un 5%o) van desde un desvío negativo del orden del -0.6% para el año 2010 hasta un -4.0% en el 2050.

**Cuadro 21.**

**RAZÓN DE SENSIBILIDAD DE LOS EGRESOS**

	2010	2020	2030	2040	2050
Caso A: +5%o	0.00	0.04	0.07	0.09	0.15
Caso B: -5%o	0.00	-0.03	-0.07	-0.09	-0.14

Por cada punto que aumente el número de cotizantes, los egresos aumentarán a una razón que variaría desde 0.04 en el año 2020 hasta el 0.15 en el 2050.

Por cada punto que disminuya el número de cotizantes, los egresos disminuirán a una razón equivalente a -0.03 para el 2020, luego variará para los años 2030 y 2040 entre -0.07 y -0.09, llegando a - 0.14 en el 2050.

Como podemos apreciar una variación en el número de cotizantes de un 5%o hacia arriba o hacia abajo del escenario base no afecta en forma significativa a los egresos.

**8.3 Ingresos Globales**

En cuanto a los ingresos observamos lo siguiente:

**Cuadro 22.**

**INGRESOS GLOBALES**  
(En valores constantes,  
expresados en millones de dólares promedio de 2006)

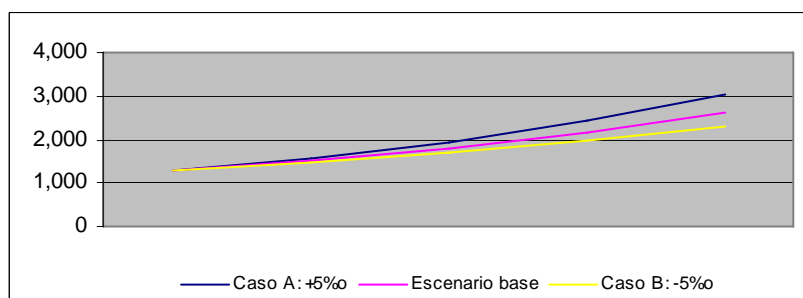
	2010	2020	2030	2040	2050
Caso A: +5%o	1,307	1,565	1,938	2,430	3,040
Escenario base	1,303	1,510	1,805	2,182	2,630
Caso B: -5%o	1,299	1,457	1,685	1,969	2,294

En la primera alternativa, en la cual suponemos que el número de cotizantes tendrá un crecimiento anual acumulativo del orden del 5%o, los ingresos en el año 2010 se ubicarían en los 1.307 millones de dólares. Sin embargo en los años siguientes de la proyección los ingresos si cambian en esta alternativa respecto al escenario base. Esto está suponiendo un desvío relativo de los resultados en términos de PBI del orden del 3.4% para el 2020, desvío que se incrementaría hasta el 2050, año en el que alcanza un 15,3%.

En cambio si suponemos un decrecimiento en el número de cotizantes, los ingresos son inferiores al escenario base, partiendo de 1.299 millones de dólares promedio para el año 2010 hasta totalizar 2.294 millones en el año 2050. El desvío relativo para el año 2010 es de -0.7%, el que se incrementará hasta llegar a -12.9% al final del periodo.

**Gráfica 6.**

**INGRESOS GLOBALES**  
(En valores constantes,  
expresados en millones de dólares promedio de 2006)



La razón de sensibilidad para ambos casos es la siguiente:

**Cuadro 23.****Razón de sensibilidad para los ingresos**

	2010	2020	2030	2040	2050
Caso A: +5%o	0.10	0.44	0.53	0.58	0.60
Caso B: -5%o	-0.10	-0.42	-0.48	-0.50	-0.50

La evolución de estas razones muestra que para ambos casos, a medida que transcurren los años, la incidencia es mayor, mostrando desde el 2030 que los resultados son sensibles a los cambios en el número de cotizantes.

A modo de resumen, los egresos son poco sensibles al crecimiento/decrecimiento sostenido del número de cotizantes del sistema respecto al previsto en el escenario base.

En cuanto a los ingresos, la razón de sensibilidad implica que un cambio en el número de cotizantes los afectaría en forma más significativa sobretudo a partir del 2030. Para el caso de bajas en el crecimiento del número de cotizantes respecto al escenario base se observa una menor variabilidad dada por un intervalo menor para la razón de sensibilidad.

**9. Sensibilidad ante cambios en la tasa de jubilación**

En este caso supusimos una variación de la tasa de jubilación y la comparamos a la estimada para el escenario base. Analizaremos primero los resultados en el caso de que el crecimiento de la tasa de jubilación sea un 10% superior a la básica, y luego los correspondientes a una variación en sentido contrario de 10%.

Al presentar el resultado financiero global una gran sensibilidad ante cambios en las variables, se realizará el análisis sólo de la evolución de los egresos proyectados y no de los ingresos ya que estos últimos no se ven afectados.

**Cuadro 24.****RESULTADOS GLOBALES**

(En valores constantes,  
expresados en millones de dólares promedio de 2006)

	2010	2020	2030	2040	2050
Caso A: +10%	324	298	375	595	943
Escenario base	310	255	320	525	857
Caso B: -10%	296	216	271	463	780

Los resultados muestran en el caso de un incremento de la tasa de jubilación de un 10%, que el déficit en el 2010 alcanzaría 324 millones de dólares mientras en el 2050, 943 millones de dólares promedio.

Los desvíos representan un 4,5% en el año 2010, incrementándose hasta el 2030 en el que alcanzan un 17,2%, luego los desvíos se reducen llegando al final de la proyección a un 10% respecto al escenario base.

En el caso de una caída en la tasa de jubilación de un 10% el déficit es menor, en el año 2010 asciende a 296 millones de dólares promedio, disminuye en el año 2020 a 216 millones para posteriormente incrementarse, totalizando al final de la proyección 780 millones de dólares promedio. Los desvíos oscilan desde un -4,5% en el 2010 a un -9,0% en el año 2050.

La **razón de sensibilidad** se presenta a continuación.

	2010	2020	2030	2040	2050
Caso A: +10%	<b>0.45</b>	<b>1.69</b>	<b>1.72</b>	<b>1.33</b>	<b>1.00</b>
Caso B: -10%	<b>-0.45</b>	<b>-1.53</b>	<b>-1.53</b>	<b>-1.18</b>	<b>-0.90</b>

Como puede observarse los resultados son sensibles ante cambios en la tasa de jubilación en todo el periodo proyectado, siendo altamente sensibles en los años 2020 y 2030.

Dada la sensibilidad del resultado financiero global ante cambios en la tasa de jubilación, realizaremos el análisis de los egresos proyectados.

Como se expuso anteriormente los ingresos proyectados no se encuentran afectados, ante cambios de este parámetro, por tal motivo no realizaremos el análisis de los mismos.

#### **Cuadro 25.**

### **EGRESOS GLOBALES**

(En valores constantes,  
expresados en millones de dólares promedio de 2006)

	2010	2020	2030	2040	2050
Caso A:+10%	<b>1,627</b>	<b>1,808</b>	<b>2,180</b>	<b>2,777</b>	<b>3,572</b>
Escenario base	<b>1,613</b>	<b>1,765</b>	<b>2,125</b>	<b>2,708</b>	<b>3,486</b>
Caso B: -10%	<b>1,599</b>	<b>1,726</b>	<b>2,075</b>	<b>2,645</b>	<b>3,410</b>

En el caso que la tasa de jubilación fuera un 10% por encima de lo proyectado en el escenario básico, los egresos de la proyección en valores constantes expresados en millones de dólares promedio de 2006 en el 2010 se ubicarían en 1.627 millones de dólares frente a los 1.613 millones de dólares del escenario básico.

Esto implica un desvío relativo de los resultados absolutos del orden de 0.9%. Este desvío de los egresos se comportaría en forma creciente hasta el año 2030 en el que alcanza un 2.6%, manteniéndose relativamente estable en el 2040 y 2050 en un 2.5%.

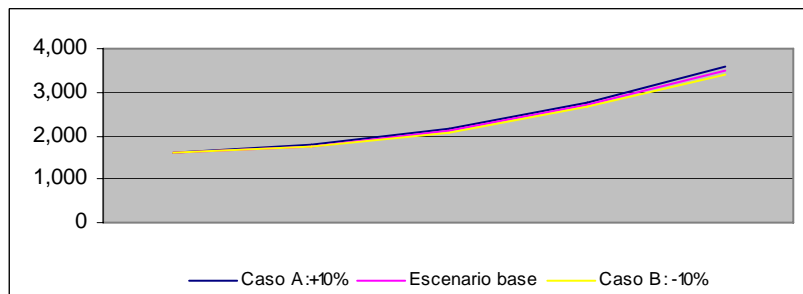
En el caso de que la tasa de jubilación la proyectáramos un 10% por debajo del nivel del escenario básico, los egresos se ubicarían en 1.599 millones para el año 2010. Esto está implicando un desvío relativo de los resultados absolutos del orden de -0.9%.

Este desvío de los egresos se comportaría en forma creciente hasta el año 2030 en el que alcanza un desvío del -2.4%, luego se reduce levemente para alcanzar en el

2050 un desvío de un -2,2%, en este año el déficit totaliza 3.410 millones de dólares promedio.

### Gráfica 7.

**EGRESOS GLOBALES**  
(En valores constantes,  
expresados en millones de dólares promedio de 2006)



Para poder apreciar la incidencia de la variación propuesta en este análisis utilizaremos la **Razón de Sensibilidad** definida anteriormente.

	2010	2020	2030	2040	2050
Caso A: +10%	0.09	0.24	0.26	0.25	0.25
Caso B: -10%	-0.09	-0.22	-0.24	-0.23	-0.22

En el caso de que la variación corresponda a un aumento de la tasa de jubilación del orden del 10%, los egresos crecerían a una razón equivalente a 0.09 en el año 2010, luego comienza a incrementarse llegando a 0.25 en el 2050.

Lo mismo sucedería pero con signo negativo, cuando la variación corresponda a una disminución de la tasa de jubilación. En este caso por cada punto que se disminuya la tasa de jubilación los egresos tendrían una variación del -0.09 en el año 2010 llegando a hasta un -0.22 por cada punto de decrecimiento al final de la proyección.

Estos resultados mostrarían una baja sensibilidad de los egresos respecto a los cambios en la tasa de jubilación.

## 10. Sensibilidad ante cambios en la tasa de mortalidad

Se supusieron dos alternativas muy diferentes en cuanto a las tasas de mortalidad. En la primer alternativa ("A") se consideró que las tasas de mortalidad disminuían en un 10% y como alternativa complementaria ("B"), se proyectaron los resultados en el caso en que las tasas de mortalidad aumentarían un 10%.

## 10.1 Resultados Globales

Visualizamos en el siguiente cuadro la incidencia de los cambios en la tasa de mortalidad en el déficit general del sistema.

### Cuadro 26.

**RESULTADOS GLOBALES**  
(En valores constantes,  
expresados en millones de dólares promedio de 2006)

	2010	2020	2030	2040	2050
Caso A: -10%	324	298	375	595	943
Escenario base	310	255	320	525	857
Caso B: +10%	296	216	271	463	780

A través del cuadro concluimos que existe variación en los resultados globales en los casos en estudio respecto al escenario básico, por lo que se analizarán las variaciones de los componentes del resultado, específicamente los egresos proyectados. Como puede observarse ante una disminución de la mortalidad, el déficit se incrementaría a partir del año 2020, llegando a totalizar 943 millones de dólares promedio en el año 2050.

En el caso de un aumento de la mortalidad, la evolución es similar, pero los niveles de déficit son inferiores, llegando a 780 millones de dólares promedio al final del periodo proyectado.

### Razón de sensibilidad de los resultados globales

	2010	2020	2030	2040	2050
Caso A: -10%	0.45	1.69	1.72	1.33	1.00
Caso B: +10%	-0.45	-1.53	-1.53	-1.18	-0.90

La razón de sensibilidad muestra que para todo el período analizado los resultados son sensibles ante cambios en la tasa de mortalidad, principalmente en los años 2020 y 2030 en que la misma supera el 1,5.

Por este motivo analizaremos las variaciones de los componentes del resultado, y en este caso específico, sólo los egresos. Los ingresos no se ven afectados, ya que al hacer variar sólo la tasa de mortalidad, dejando todas las otras variables sin modificar, tenemos una masa salarial que no se ha visto modificada debido a la forma en que se proyecta. Recordemos que el crecimiento de la masa salarial ajustada es igual al crecimiento de la PEA ocupada del año correspondiente.

## 10.2 Egresos Globales

La evolución general de los ingresos en el horizonte de análisis se visualiza en el siguiente cuadro.



**Cuadro 27.**

**EGRESOS GLOBALES**  
(En valores constantes,  
expresados en millones de dólares promedio de 2006)

	2010	2020	2030	2040	2050
Caso A: -10%	1,627	1,808	2,180	2,777	3,572
Escenario base	1,613	1,765	2,125	2,708	3,486
Caso B: +10%	1,599	1,726	2,075	2,645	3,410

Para todo el horizonte de estudio los egresos aumentarán en el caso de que la tasa de mortalidad disminuya en un 10% con respecto al escenario base y disminuirán en el caso contrario.

En el caso "A" los egresos de la proyección expresados en millones de dólares promedio de 2006 y a valores constantes, se ubicarían en los 1.627 millones de dólares en el año 2010, frente a los 1.613 millones del escenario base. Esto implica un desvío del orden del 0.9%. Este comportamiento se observa a lo largo de todo el horizonte proyectado llegando en el año 2050 los egresos a ubicarse en los 3.572 millones de dólares, lo que estaría implicando un desvío del 2.5% respecto al escenario base.

Si observamos el caso "B" (aumento de la tasa de mortalidad en un 10%), los egresos se comportarían prácticamente en la misma forma pero con signo contrario al caso "A". Es decir existiría una disminución de los egresos a lo largo de todo el horizonte de estudio. Los desvíos con respecto al escenario básico se ubicarían en -0.9% en el año 2010, llegando a apartarse de lo proyectado en un -2.2% en el año 2050.

Para poder apreciar la incidencia de la variación propuesta utilizaremos la **Razón de Sensibilidad** definida.

	2010	2020	2030	2040	2050
Caso A: -10%	0.09	0.24	0.26	0.25	0.25
Caso B: +10%	-0.09	-0.22	-0.24	-0.23	-0.22

En el caso de que la variación corresponda a una disminución de la tasa de mortalidad en un 10% con respecto al escenario base, los egresos aumentarán un 0.09 en el año 2010 por cada punto de disminución de la variable en estudio. El crecimiento será del 0.24 en el año 2020 y 0.26 en el 2030 para luego decrecer ubicándose en un crecimiento de los egresos del 0.25 por cada punto de disminución de la tasa de mortalidad en los años 2040 y 2050.

En el caso en que aumentemos la tasa de mortalidad con respecto al escenario base, el comportamiento de los egresos sería prácticamente el mismo pero con signo contrario, es decir que encontraremos una disminución de los mismos.

De todas formas los egresos no llegan a tener una gran sensibilidad frente al cambio en la tasa de mortalidad, ya que la razón de sensibilidad nos está dando a lo largo de toda la proyección menor a 0.5 y mayor de -0.5 según el caso considerado.

## 11. Síntesis

Se han analizado los resultados globales, ingresos y egresos asociados a cambios respecto a la evolución del P.B.I., al crecimiento del salario real, cambios en la densidad de cotización, en las tasas de reemplazo, en los mínimos jubilatorios, en el incremento de los cotizantes anuales, en la tasa de jubilación y en las tasas de mortalidad.

Los cambios considerados han afectado tanto las proyecciones demográficas como las financieras, por lo que ha sido necesario realizar diversas corridas del programa como si consideráramos un escenario diferente para cada alternativa de cambio.

En todos los casos se compararon los resultados de esas proyecciones con los del escenario base, no sólo las diversas evoluciones del déficit global sino que es conveniente el análisis de los ingresos y egresos globales en todo el horizonte de análisis.

Adicionalmente se analizó la evolución de la "razón de sensibilidad", que indica la variación relativa de los resultados ante una variación unitaria en el valor del parámetro considerado.

En cuanto a los resultados, se destaca que el déficit del sistema será creciente en el período analizado.

Un caso especial se presenta cuando analizamos la variación de crecimiento del Producto Bruto Interno previsto en el escenario base. Tales cambios posibles no implicarán variaciones en los resultados globales del sistema, siempre que éstos se midan en términos del respectivo PBI. Este importante resultado se puede explicar por el hecho de que tanto los salarios promedios de cotización como las prestaciones se reajustan de igual forma y nivel que la evolución general de los salarios

En cuanto las restantes variaciones analizadas podemos realizar las siguientes consideraciones:

- **Cambios en la evolución del salario real previsto:** se presenta una baja sensibilidad de largo plazo en los ingresos del sistema. En cambio, en el caso de los egresos proyectados, éstos verifican una mayor sensibilidad, lo cual es consecuencia de que en los ingresos están computados los impuestos afectados, los que van a estar afectados sólo por la evolución del PBI.
- **Disminuciones en la densidad de cotización del sistema base:** en el largo los resultados son sensibles a una disminución de la densidad de cotización. Los egresos totales en cambio presentan variaciones muy poco significativas, puesto que la razón de sensibilidad para el largo plazo es baja.

- **Cambios en las tasas de reemplazo:** existe una sensibilidad muy importante de los resultados derivada de la evolución de los egresos, los que presentan a lo largo de la proyección alta sensibilidad, prácticamente en el mismo porcentaje de aumento/disminución en las tasas de reemplazo
- **Cambios en los mínimos jubilatorios:** los egresos globales son poco sensibles ante cambios en los mínimos.
- **Cambios en el número de cotizantes:** los egresos son poco sensibles al crecimiento/decrecimiento sostenido del número de cotizantes del sistema por encima del previsto en el escenario base. Sin embargo, el crecimiento adicional del número de cotizantes tendría una incidencia tal que afectaría en forma más significativas el crecimiento de los ingresos por aportes, por lo que en este caso hay un grado mayor de sensibilidad ante crecimientos/decrecimientos en el número de cotizantes.
- **Cambios en las tasas de jubilación:** no afectarían los cambios relativos de los egresos globales
- **Cambios en las tasas de mortalidad:** el comportamiento de los egresos sería tal que no se verían afectados sustancialmente ya que la razón de sensibilidad está en niveles relativamente bajos.

En síntesis, podemos establecer que con excepción de los cambios en las tasas de reemplazo, en general los niveles de ingresos y egresos son poco sensibles ante cambios en los niveles de los parámetros considerados.

Si, podemos establecer que cumple con la siguiente propiedad: dado un nivel de Producto Bruto Interno, a mayor crecimiento persistente real de los salarios, mayor será el déficit global de sistema y viceversa.

Esta propiedad se presenta por un doble motivo, por un lado porque las pasividades están indexadas con la variación general de salarios y por otro porque los impuestos afectados se ajustan sólo por la variación del PBI. Por lo tanto, si el sistema se financiase exclusivamente por contribuciones de aportes de sus afiliados, esto no se daría.



**PROYECCION FINANCIERA DEL  
SISTEMA PREVISIONAL  
CONTRIBUTIVO ADMINISTRADO POR  
EL BANCO DE PREVISION SOCIAL (\*)<sup>1</sup>**

*Periodo 2007 - 2050*

ESCENARIOS ALTERNATIVOS

---

---

<sup>1</sup> Grupo de trabajo: Cr. Luis Camacho; Cra. Adriana Scardino; Cra María Luisa Brovia;  
Cra. Alicia Mariella Lazo; Ricardo Lugaro



## PROYECCION FINANCIERA DEL SISTEMA PREVISIONAL CONTRIBUTIVO ADMINISTRADO POR EL BANCO DE PREVISION SOCIAL (\*)<sup>1</sup>

Periodo 2007 - 2050

### ESCENARIOS ALTERNATIVOS

#### 1. Contenido

La proyección financiera de largo plazo cuyos principales resultados, tanto a nivel demográfico como financiero, se han analizado en profundidad, está sustentada en una serie de hipótesis generales que dan lugar a lo que hemos denominado “escenario base”, cuyas principales características fueron analizadas anteriormente pero cuya síntesis se plantea a continuación.

Se han realizado además, una serie de análisis de sensibilidad que han permitido concluir sobre la incidencia que tendrían cambios en algunas de esas hipótesis sobre los resultados generales del escenario base.

Sin embargo, es preciso efectuar un estudio complementario, puesto que las sensibilidades analizadas estaban referidas a cambios aislados de diversos parámetros, por lo que no es posible evaluar los efectos que tendrían combinaciones de variaciones de diversas hipótesis en forma conjunta.

La forma de realizar este análisis es a partir del planteo de escenarios alternativos, correr el programa para cada uno de ellos y comparar sus resultados con los del escenario base. De esta forma podemos analizar como los resultados se ven afectados ante cambios combinados de los diversos parámetros.

#### 2. Características de los nuevos escenarios

A continuación planteamos los principales cambios que se verifican en los escenarios Optimista y Pesimista en relación al escenario base.

##### 2.1 Escenario “Optimista”

En este escenario se evalúa el impacto que tendrían sobre el régimen proyectado los siguientes cambios:

- **Crecimiento del P.B.I. al 4% anual.**

Esta variación tiene entre otros efectos en el crecimiento de la recaudación de los impuestos afectados, puesto como se ha establecido, se supone que crecen en términos reales con el crecimiento del PBI.

---

<sup>1</sup> Grupo de trabajo: Cr. Luis Camacho; Cra. Adriana Scardino; Cra María Luisa Brovia; Cra. Alicia Mariella Lazo; Ricardo Lugaro

Incide además en el crecimiento del salario real anual, puesto que al mantenerse el supuesto de que tal crecimiento es igual a la diferencia entre el aumento del PBI y de la población activa ocupada. Al mantener incambiada esta variable de un escenario a otro, el crecimiento del salario real será mayor en este escenario.

- **Crecimiento del salario real del 10% por encima del normal**

Adicionalmente, se supone que al crecimiento operado por el supuesto anteriormente planteado, se le adicionará un plus equivalente al 10% en cada año. Este aumento no es acumulativo, por lo que al aumento de salario real de cada año calculado de acuerdo al criterio anterior se le aplica exclusivamente un aumento adicional del 10%

- **Crecimiento de los cotizantes del 5 %o adicional anual acumulativo**

En el escenario base, el número de cotizantes crece en el mismo porcentaje de aumento de la población activa ocupada. Al nivel final anual de cotizantes que surge del escenario base se le incrementará en un 5 %o.

De esta forma se estará suponiendo la captación de un número significativo de evasores, disminuyendo en consecuencia la actual informalidad.

- **La tasa de jubilación disminuirá en un 10%**

Se prevé una disminución del 10% en las tasas de jubilación por causal común, manteniéndose constantes las asociadas a la invalidez y edad avanzada.

Estos cambios tendrán como efecto una postergación de la edad de retiro para un número importante de cotizantes.

- **Las tasas de mortalidad serán un 10% menores que las consideradas en el escenario base**

Como se ha establecido para el escenario base, las tasas de mortalidad previstas para el escenario base, disminuyen en forma persistente a lo largo de todo el período de proyección. En este caso se supone que tal disminución se ve acrecentadas en para cada edad y año en un 10% no acumulativo.



## 2.2 Escenario “Pesimista”

En este caso, se consideraron los siguientes cambios respecto al escenario base:

- **Crecimiento del P.B.I. al 1% anual.**

Este supuesto implica una disminución del 100% en el aumento previsto en el escenario base, por lo que la recaudación de los impuestos afectados disminuirá en la misma proporción:

- **Disminución del crecimiento del salario real del 10% por encima del normal**

En este sentido cabe establecer que en principio se mantiene el supuesto básico en cuanto a que el salario real anual crece en los mismos términos que la diferencia entre el aumento del PBI y la población activa ocupada. Si adicionalmente, se supone que al crecimiento operado por el supuesto anteriormente planteado, se verá disminuido en un 10% en cada año.

- **Disminución de los cotizantes previstos para el escenario base en un 5 %o anual acumulativo**

En el escenario base, el número de cotizantes crece en el mismo porcentaje de aumento de la población activa ocupada. Al nivel final anual de cotizantes que surge del escenario base se disminuirá entonces en un **5 %o** acumulativo.

De esta forma se estará suponiendo un crecimiento sustancial de la informalidad.

- **La tasa de jubilación aumentará en un 10%**

Se prevé un aumento del 10% en las tasas de jubilación por causal común, manteniéndose constantes las asociadas a la invalidez y edad avanzada.

Estos cambios tendrán como efecto un adelanto de la edad de retiro para un número importante de cotizantes.

- **Las tasas de mortalidad serán un 10% mayores que las consideradas en el escenario base**

Se supone que el aumento se aplica en cada edad y año en forma no acumulativa.

- **Los nuevos jubilados generan la causal a la edad de retiro.**

En el escenario base se supone una densidad de cotización igual al 100% por lo que si se asume una edad fija de inicio de actividad, la

cantidad de años de aporte al sistema al momento del retiro varía según la edad de cese de actividad.

En este escenario, al suponer invariable el número de años de actividad a edad de retiro, se asume que la densidad de cotización sea inferior al 100%.

Las densidades de cotización consideradas en este caso serían entonces para cada edad de retiro las siguientes:

Retiro	Densidad de cotización	Retiro	Densidad de cotización
60	92.1%	65	81.4%
61	89.7%	66	79.5%
62	87.5%	67	77.8%
63	85.4%	68	76.1%
64	83.3%	69	74.5%

Por lo tanto, en este escenario bajan las tasas de reemplazo como consecuencia de una baja generalizada de las densidades de cotización que van del 92.1% hasta un 74.5%.

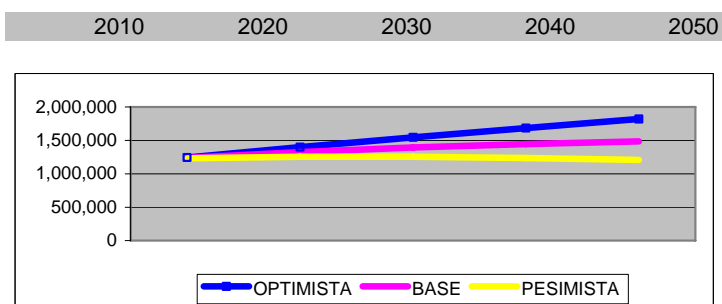
### 3. Resultados

Compararemos a continuación los resultados de los tres escenarios, en relación a la evolución de las principales variables demográficas y financieras del sistema, para los diversos años seleccionados con un horizonte de largo plazo.

Se destaca que los resultados financieros se presentan en términos relativos, por cuanto en los tres escenarios la evolución prevista del P.B.I. es diferente, por lo que los valores absolutos, a los efectos de la comparación, tienen menor importancia que el nivel de ingresos y egresos medidos en términos del producto respectivo.

#### 3.1 Cotizantes Totales

##### COTIZANTES TOTALES



Se presenta seguidamente la evolución de los cotizantes en el período de proyección:

	2010	2020	2030	2040	2050
OPTIMISTA	1,244,235	1,400,504	1,546,995	1,685,557	1,821,127
BASE	1,238,045	1,325,738	1,393,162	1,444,094	1,484,335
PESIMISTA	1,231,854	1,254,618	1,253,968	1,236,263	1,208,587

Se puede visualizar claramente que las diferencias entre los tres escenarios se acrecientan a medida que nos alejamos en el tiempo, a consecuencia de que las hipótesis de aumento acumulativo de cotizantes comienzan a incidir en forma creciente.

De esta forma se llega a que en el escenario optimista se esperarían para el año 2050 más de un millón ochocientos mil cotizantes en comparación con el millón doscientos mil del escenario pesimista.

En el siguiente cuadro presentamos las diferencias relativas de los resultados de los nuevos escenarios con los del base:

#### Cotizantes - Desvíos relativos respecto al escenario base

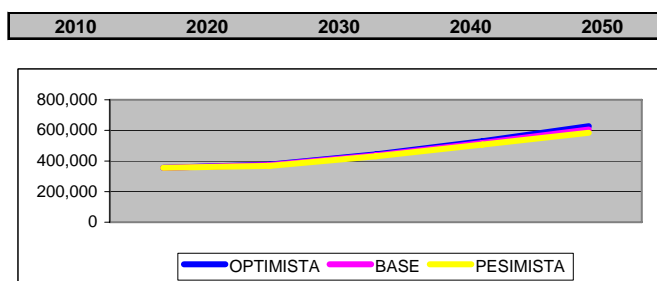
ESCENARIO	2010	2020	2030	2040	2050
OPTIMISTA	0.5%	5.6%	11.0%	16.7%	22.7%
PESIMISTA	-0.5%	-5.4%	-10.0%	-14.4%	-18.6%

En el escenario optimista se produciría una captación muy importante de nuevos cotizantes, por lo que se disminuirá en forma sensible la evasión del sistema ya que la formalización aumentaría en forma importante. En el largo plazo si analizamos los desvíos relativos respecto al año base, éstos se van incrementando, llegando en el año 2050 a totalizar un desvío cercano al 23%. En el escenario pesimista se daría la situación inversa puesto que disminuiría el número de cotizantes, de esta forma se estaría suponiendo un crecimiento sustancial de la informalidad, presentando al final de la proyección un desvío de un -18.6% respecto a los cotizantes previstos para el escenario base.

### 3.2 Jubilados Totales

La evolución comparada de los jubilados en los tres escenarios la podemos visualizar en el siguiente gráfico:

### JUBILADOS TOTALES



	2010	2020	2030	2040	2050
OPTIMISTA	355,776	375,870	443,273	528,488	626,296
BASE	355,473	372,441	436,788	517,762	605,641
PESIMISTA	355,086	368,620	430,072	507,097	584,607

En el año 2010 el número de jubilados del escenario optimista es levemente mayor que el del básico, lentamente comienza a aumentar la diferencias llegando al final a un poco más de veinte mil seiscientos cincuenta jubilados. En cuanto al escenario pesimista, las diferencias con el base se dan en sentido inverso, llegando a una brecha levemente superior a las veintiún mil personas.

En el siguiente cuadro podemos apreciar en términos relativos la diferencia entre los diversos crecimientos.

#### Desvios relativos respecto al Escenario Base

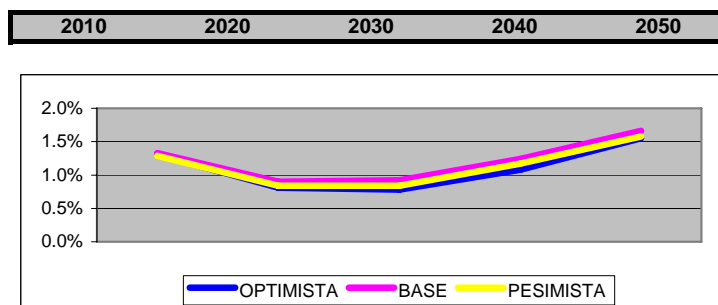
	2010	2020	2030	2040	2050
OPTIMISTA	0.1%	0.9%	1.5%	2.1%	3.4%
PESIMISTA	-0.1%	-1.0%	-1.5%	-2.1%	-3.5%

Las diferencias entre el número de jubilados entre los escenarios alternativos y el base no son de significación en todo el horizonte de la proyección, aún cuando crecen a medida que transcurre el tiempo, llegando al año 2050 a un nivel del 3.4% para el optimista y del -3.5% en el pesimista.

### 3.3 Resultados Globales

A continuación podemos visualizar la evolución del déficit total del sistema en términos del PBI:

## RESULTADOS GLOBALES (En porcentajes del PBI)



	2010	2020	2030	2040	2050
OPTIMISTA	1.3%	0.8%	0.8%	1.1%	1.6%
BASE	1.3%	0.9%	0.9%	1.2%	1.7%
PESIMISTA	1.3%	0.8%	0.8%	1.2%	1.6%

Mientras que para el año 2010 el déficit de los escenarios base y optimista representa el 1.3% del PBI, luego baja en ambos escenarios en los años 2020 y 2030, al 0.8% y 0.9% respectivamente, presentándose posteriormente hacia el final de la proyección una tendencia al aumento en el déficit, tendencia que se presenta en ambos escenarios. Para el año 2050 se visualiza un déficit del orden del 1.6% del producto en el escenario optimista y del 1.7% en el escenario base.

En cuanto al escenario pesimista, los resultados tienen una tendencia similar a los anteriores escenarios, con tendencia a la baja del déficit en el 2020 y 2030, revirtiéndose esta situación a partir del año 2040, llegando en el año 2050 a presentarse un déficit del orden del 1.6% del producto bruto interno, déficit menor al que se verifica en el escenario base y dentro del mismo entorno al registrado en el escenario optimista. Esto sucede como consecuencia de los cambios considerados respecto al escenario base, en éste último se supone una densidad de cotización del 100% por lo que se asume una edad fija de inicio de actividad, la cantidad de años de aporte al sistema al momento del retiro varía según la edad de cese de la actividad, en cambio en el escenario pesimista se supone invariable el número de años de actividad a edad de retiro por lo que se asume que la densidad de cotización es inferior al 100%, por cual bajan las tasas de reemplazo como consecuencia de una baja generalizada de las densidades de cotización.

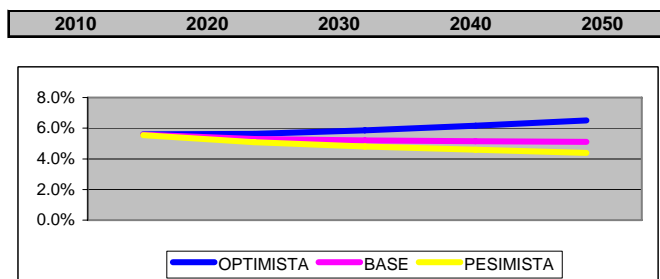
De lo expuesto, podemos concluir que a pesar de los importantes cambios previstos entre los diversos escenarios, tanto en sus variables demográficas como financieras, los resultados globales (déficits ó superávits) no difieren sustancialmente entre sí. Podemos considerar que existen variables que si bien en los escenarios tienen a priori un signo positivo, inciden en forma negativa en los resultados finales y viceversa lo que lleva a una compensación de los resultados finales.

Por tal motivo, consideramos necesario evaluar por separado la incidencia de los resultados de estos nuevos escenarios en los ingresos y egresos globales proyectados del sistema tal cual se realiza a continuación.

### 3.4 Ingresos Totales

A continuación podemos visualizar la evolución de los ingresos totales del sistema en términos del PBI. En los ingresos se incluyen además de las contribuciones de seguridad social, los impuestos afectados IVA y COFIS, este último hasta julio de 2007, mes en el que fue derogado por Ley 18.083.

**INGRESOS GLOBALES**  
(En porcentajes del PBI)



Scenario	2010	2020	2030	2040	2050
OPTIMISTA	5.6%	5.6%	5.9%	6.2%	6.5%
BASE	5.6%	5.3%	5.2%	5.2%	5.1%
PESIMISTA	5.5%	5.1%	4.8%	4.6%	4.4%

Analizando los resultados en términos de PBI, el comportamiento de los ingresos globales del escenario optimista tiene una tendencia creciente en todo el horizonte de estudio. Comienzan en el año 2010 representando el 5.6%, y finalizan en el año 2050 en un nivel del 6.5% del PBI.

Por otra parte, si comparamos los ingresos esperados en este escenario, con los del escenario base, observamos que a medida que avanzamos en el periodo en estudio, los desvíos que se presentan van incrementándose, por varias causas: el crecimiento del número de cotizantes, el crecimiento del P.B.I. superior al analizado en el escenario base, crecimiento que influirá tanto en el crecimiento de la recaudación de los impuestos afectados como también en el crecimiento del salario real anual lo que deriva en un aumento en la recaudación de aportes. Inciden también, la disminución de la tasa de jubilación (se postergará la edad de retiro para un importante número de cotizantes) y las menores tasas de mortalidad.

En cuanto al escenario pesimista, se dará la relación inversa, consecuencia de los supuestos utilizados, entre ellos, el aumento de la informalidad prevista para el largo plazo en relación a la del escenario base, disminución de los cotizantes, aumento de la tasa de jubilación por lo que se adelantan las edades de retiro y mayores tasas de mortalidad.

Estas diferencias las podemos apreciar más adecuadamente en el siguiente cuadro.

**Desvíos relativos respecto al Escenario Base**

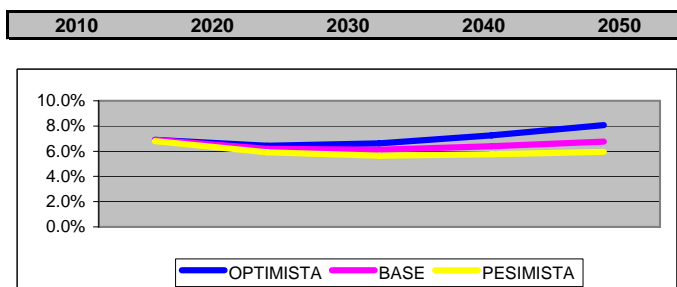
	2010	2020	2030	2040	2050
OPTIMISTA	0.4%	6.2%	12.5%	19.6%	27.6%
PESIMISTA	-0.7%	-4.2%	-7.5%	-10.9%	-14.1%

Los ingresos en términos del respectivo nivel del PBI, comparando entre escenarios, presentan desvíos significativos respecto al escenario base, que son consistentes con las hipótesis utilizadas en los escenarios, podemos afirmar inclusive que son menores puesto que los desvíos relativos correspondientes llegan a niveles cercanos al 28% y -14% respectivamente.

**3.5 Egresos Totales**

Los valores de las prestaciones y gastos de administración totales por año, en términos de los respectivos PBI, son los siguientes:

**EGRESOS GLOBALES  
(En porcentajes del PBI)**



	2010	2020	2030	2040	2050
OPTIMISTA	6.9%	6.4%	6.6%	7.3%	8.1%
BASE	6.9%	6.2%	6.1%	6.4%	6.8%
PESIMISTA	6.8%	5.9%	5.7%	5.8%	6.0%

En los escenarios base, optimista y pesimista se verifica una disminución persistente de los egresos respecto al PBI hasta el 2030, luego se revierte esta tendencia. Si bien para el año 2010, se prevé que en todos los escenarios los egresos estén en el entorno del 6.9% del respectivo producto, ya a partir del 2030 se comienza a agrandar la brecha entre los tres escenarios, puesto que para el optimista el nivel de los egresos serían del orden del 6.6%, mientras que para el base un 6.1% y un 5.7% en el escenario pesimista. Se llega al año 2050 con niveles del 8.1%, 6.8% y 6.0% para los escenarios optimista, base y pesimista respectivamente.

Estos resultados son consecuencia de varios factores, por un lado de la indexación existente de las prestaciones respecto a los salarios, puesto que en este caso se da la propiedad que a mayor crecimiento del salario real, mayor es el nivel de las prestaciones en relación al PBI, por el aumento sostenido de los jubilados, los nuevos puestos cotizantes de estos últimos años, en el largo plazo accederán a una

jubilación. Incide también el aumento de la longevidad por lo que las prestaciones se servirán por más tiempo, aumentando de esta manera los egresos correspondientes.

En el siguiente cuadro se pueden apreciar las variaciones relativas entre escenarios:

**Desvios relativos respecto al Escenario Base**

	2010	2020	2030	2040	2050
OPTIMISTA	0.0%	3.9%	8.3%	13.3%	19.4%
PESEMISTA	-1.3%	-4.5%	-7.7%	-9.8%	-12.0%

En el escenario optimista los egresos totales medidos en términos del respectivo PBI, serán mayores a los del escenario base para el año 2050 en poco más del 19%, en concordancia a los supuestos utilizados, se destacan el aumento del número de cotizantes respecto al año base, el crecimiento del salario real y las menores tasas de mortalidad. En términos absolutos, el guarismo de los egresos en relación al PBI es sensiblemente mayor que el que se verifica para el número de jubilados. Esta propiedad se explica a causa de que, aunque el número de jubilados varía poco de un escenario a otro, el factor monetario tiene especial relevancia ya que las pasividades están indexadas a un tipo de salario fuertemente creciente en términos reales.

En cuanto al escenario pesimista, las variaciones relativas de los egresos y del número de jubilados presentan niveles de signo opuesto ya que si bien el número de jubilados crece a un nivel menor, en términos relativos en un 3.5%, los egresos disminuyen en un 12.0% en el año 2050. Esto ocurre por efecto combinado de todas las variables monetarias de los parámetros asociados a este escenario: disminución del salario real, densidad de cotización inferior al 100%, como consecuencia de esta baja densidad de cotización disminuyen las tasas de reemplazo.

#### 4. Síntesis

La proyección financiera de largo plazo del escenario base está sustentada en una serie de hipótesis generales, por lo tanto los resultados que de ella se derivan están sujetos a que tales hipótesis se cumplan en el horizonte de análisis.

A los efectos de visualizar en términos generales los efectos que tendrían los cambios parciales de algunas hipótesis, se realizó un estudio complementario a partir del planteo de escenarios alternativos. De esta forma se analizó la sensibilidad de los resultados ante cambios combinados de diversos parámetros.

Para simplificar el análisis hemos sólo definido dos escenarios alternativos, que denominamos "Escenario Optimista" y "Escenario Pesimista". En ambos hemos considerado diferentes opciones en relación a las variables que consideramos relevantes con visiones opuestas en cuanto a los posibles cambios futuros en diversas variables demográficas y económicas.



El análisis realizado consistió en comparar los diversos resultados de las dos nuevas proyecciones en relación a los resultados asociados al escenario básico, tanto en lo que refieren a las variables físicas como financieras.

En cuanto a los cambios previstos sobre el número de cotizantes en el período de proyección, las diferencias entre los tres escenarios se acrecientan a medida que nos alejamos en el tiempo, como consecuencia de las hipótesis establecidas en los diferentes escenarios, entre ellas de crecimiento o decrecimiento acumulativo de cotizantes que inciden en forma sustancial, el aumento o disminución del salario real, las menores o mayores tasas de mortalidad y la menor densidad de cotización.

En el escenario optimista se produce una captación muy importante de nuevos cotizantes, por lo que la formalización aumentaría en forma importante disminuyendo de esta forma la evasión en el largo plazo.

En el escenario pesimista se daría la situación inversa puesto que disminuiría el número de cotizantes, aumentando el nivel de informalidad respecto al escenario base.

El comportamiento del número de jubilados del escenario pesimista respecto al escenario base es siempre menor, llegando al final de la proyección una diferencia aproximada de poco más de 21.000 personas, lo que representa un nivel inferior del 3.5% como consecuencia de una mayor tasa de mortalidad. En el escenario optimista el comportamiento es opuesto, debido a que el número de jubilaciones siempre es mayor a los del escenario base llegando al 2050 a un nivel del 3.4% superior, como consecuencia de varios factores: aumento de la longevidad en relación a menores tasas de mortalidad, un mayor número de cotizantes, concomitantemente los nuevos puestos cotizantes de estos últimos años en el largo plazo accederán a una jubilación.

En cuanto al análisis de los resultados financieros, estos se presentan en términos relativos, por cuanto en los tres escenarios la evolución prevista del P.B.I. es diferente.

En tal sentido podemos concluir que a pesar de los cambios previstos entre los diversos escenarios, tanto en sus variables demográficas como financieras, los resultados globales (déficits en esta proyección) no difieren sustancialmente entre sí, puesto que en el año 2010 dicha magnitud se encuentra en el entorno del 1.3% en los tres escenarios y en el año 2050 los niveles oscilan entre el 1.6% y 1.7% del P.B.I., para los escenarios optimista, pesimista y base respectivamente. El déficit menor correspondiente al escenario pesimista respecto al escenario base e igual al verificado en el escenario optimista, es consecuencia de suponer en el escenario pesimista invariable el número de años de actividad a edad de retiro, por lo que bajan las tasas de reemplazo como consecuencia de una baja generalizada de las densidades de cotización.

Este importante resultado, se justifica porque existen variables que si bien en los escenarios tienen a priori un signo positivo como por ejemplo el importante crecimiento de los salarios reales, mayor crecimiento del P.B.I., aumento acumulativo del número de cotizantes, inciden en forma negativa en los resultados finales generando, como en el ejemplo considerado, mayores déficits previsionales como consecuencia de varios factores por ejemplo el envejecimiento demográfico y el aumento de salarios reales a través de la regla de indexación en el periodo.

En sentido contrario juegan la disminución del salario real, el menor crecimiento del P.B.I., la disminución de los cotizantes, las tasas mayores de mortalidad y la menor densidad de cotización prevista en el escenario pesimista.

Por tal motivo, a los efectos de evaluar más adecuadamente los resultados comparados de los escenarios se consideró conveniente analizar por separado los ingresos y egresos proyectados globales del sistema.

En tal sentido podemos establecer que el comportamiento de los ingresos globales del escenario optimista comparado con los del escenario base, siempre son mayores. Este comportamiento de los ingresos es debido a diversas causas, entre ellas el crecimiento del número de cotizantes, el que conlleva una disminución de la informalidad, el crecimiento del P.B.I. superior al analizado en el escenario base, crecimiento que influirá tanto en el crecimiento de la recaudación de los impuestos afectados como también en el crecimiento del salario real anual lo que deriva en un aumento en la recaudación de aportes. Inciden también, la disminución de la tasa de jubilación (se postergará la edad de retiro para un importante número de cotizantes) y las menores tasas de mortalidad.

En cambio en el escenario pesimista, se dará la relación inversa, consecuencia de los supuestos utilizados, entre ellos, el aumento de la informalidad prevista para el largo plazo en relación a la del escenario base, disminución de los cotizantes, aumento de la tasa de jubilación por lo que se adelantan las edades de retiro y mayores tasas de mortalidad.

En cuanto a los valores de las prestaciones y gastos de administración totales por año, en términos de los respectivos PBI, se verifica un aumento persistente de los egresos. Sin embargo, en el escenario optimista serán mayores a los del escenario base para el año 2050 en un 19%, guarismo sensiblemente mayor que el que se verifica para el número de jubilados. Esta propiedad es consecuencia por un lado, porque las pasividades están indexadas a un tipo de salario fuertemente creciente en términos reales y, por otro de la baja de las tasas de jubilación y de mortalidad que afectan las variables demográficas asociadas.

En el escenario pesimista, se presentan comportamientos similares de las disminuciones relativas de los egresos y del número de jubilados respecto a las correspondientes del escenario base, por efecto combinado de todas las variables monetarias y demográficas de los parámetros asociados a este escenario, en especial al menor crecimiento del salario real en el período de proyección y mayores tasas de jubilación y de mortalidad.

En síntesis, podemos concluir que si bien las variaciones globales del déficit de los diversos escenarios son pequeñas en términos del producto, son por efectos de la compensación de importantes cambios que se operarán tanto en los ingresos como las respectivos egresos. Estos cambios son resultado de los significativos cambios establecidos en los escenarios alternativos respecto al crecimiento real de los salarios, especialmente a los cambios previstos en la evasión actual de aportes al sistema, en la disminución de la densidad de cotización la cual provoca una disminución en las tasas de reemplazo. Influyen en menor medida las modificaciones establecidas respecto a las tasas de jubilación y de mortalidad en todo el horizonte de análisis.

**PROYECCION FINANCIERA DEL  
SISTEMA PREVISIONAL  
CONTRIBUTIVO ADMINISTRADO POR  
EL BANCO DE PREVISION SOCIAL (\*)<sup>1</sup>**

*Periodo 2007 - 2050*

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

---

---

<sup>1</sup> Grupo de trabajo: Cr. Luis Camacho; Cra. Adriana Scardino; Cra. María Luisa Brovia;  
Cra. Alicia Mariella Lazo; Ricardo Lugaro



**PROYECCION FINANCIERA DEL SISTEMA PREVISIONAL  
CONTRIBUTIVO ADMINISTRADO POR EL  
BANCO DE PREVISION SOCIAL (\*)<sup>1</sup>**

Periodo 2007 - 2050

**CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

En los análisis realizados precedentemente en relación a diversos aspectos financieros del sistema previsional, se consideran en forma analítica los principales resultados de las proyecciones del régimen IVS contributivo administrado por el BPS, teniendo como base la información de los años 2006 y 2007.

En este último capítulo, se realizarán una serie de consideraciones que sintetizan los principales resultados de los análisis particulares y se comentan sus aspectos más relevantes. Por último se plantean una serie de medidas que se deberían tomar a los efectos de que el sistema sea más transparente, solidario, equitativo y equilibrado desde el punto de vista financiero.

Previamente al análisis de los aspectos reseñados, cabe establecer que las hipótesis demográficas y económicas que sirvieron de base a las proyecciones se basan en algunos de los escenarios posibles, por lo que las estimaciones resultantes deben ser interpretadas atendiendo a esta restricción.

No pretenden ser predicciones específicas del estado financiero futuro del programa, sino indicadores de tendencias esperadas dentro de un rango razonable y bajo una serie plausible de condiciones demográficas y económicas.

**1. Consideraciones sobre las variables físicas del sistema  
en el escenario base**

El nuevo régimen previsional, que aún se encuentra en su etapa de transición, crea un régimen de capitalización individual a partir de una reforma sustantiva del sistema de reparto anterior. Ello ha sido posible por la contracción del régimen de reparto, en especial por el cambio de destino de parte de los aportes personales de afiliados que se integran al régimen de ahorro.

Desde el punto de vista físico, considerando a los contribuyentes, jubilados y pensionistas, la contracción del sistema no tiene efectos significativos puesto que el régimen de reparto sigue teniendo idéntica vigencia que el régimen anterior.

Existen sin embargo, otros cambios de significación en los planes jubilatorios y pensionarios que afectarán sensiblemente este tipo de variable, en especial los que restringen el acceso a las prestaciones como el aumento a 35 años de actividad para tener causal jubilatoria y la necesidad de tener registrados los aportes en la historia laboral (para no dependientes se requieren los aportes efectivos). Existen además cambios importantes en relación a las pensiones por sobrevivencia.

---

<sup>1</sup> Grupo de trabajo: Cr. Luis Camacho; Cra. Adriana Scardino; Cra. María Luisa Brovia; Cra. Alicia Mariella Lazo; Ricardo Lugaro

Por lo tanto, en los siguientes puntos, las evoluciones físicas globales analizadas son efectos de los cambios en los planes previsionales más que en la creación del sistema de ahorro individual. No obstante, se comentaran en términos generales la incidencia que tendrán en el total de cotizantes y jubilados el crecimiento del número de afiliados a ese nuevo régimen.

### **1.1 Evolución de cotizantes**

Se prevé que para el escenario base el número total de cotizantes crezca en todo el período de la proyección. El aumento anual promedio en el largo plazo sería del orden del 0,5%. Corresponde destacar que estos cambios son consecuencia directa del crecimiento de la población ocupada, puesto que en este escenario se mantiene el nivel relativo de evasión. Este supuesto es levantado en el análisis de sensibilidad y escenarios alternativos.

Se presenta un resultado muy importante relacionado con el envejecimiento demográfico de la población activa en el largo plazo. Se aprecia que los cotizantes de menos de 40 años disminuyen de casi el 49% del total en el 2010 a solo el 44% en el último año de la proyección, en beneficio de los cotizantes de mayor edad.

Como hemos establecido, los cotizantes pueden bajo ciertas circunstancias integrarse además al régimen de ahorro individual. A priori, dadas las condiciones favorables establecidas por la reforma previsional, es de prever un crecimiento sostenido de cotizantes con doble régimen. En tal sentido, en la proyección demográfica se observa un cambio importante en la estructura de los cotizantes por régimen aplicable. Los cotizantes que solo aportan al sistema solidario van disminuyendo en términos absolutos en el tiempo que incide en el crecimiento de quienes aportan en ambos pilares. Este aumento expresado en términos porcentuales será significativo puesto que pasarían de representar el 50% del total de cotizantes en el año 2010 al 90% al final del período de proyección.

### **1.2 Evolución de jubilados**

Una primera perspectiva la tenemos a través de la consideración del número de altas de jubilados, el cual en el período en estudio registra un crecimiento promedio que varía en el entorno del 1.6%.

En ese sentido, se puede apreciar que por la causal común, en los primeros años, existe una sensible disminución atribuible a las condiciones más exigentes para la prueba de años de actividad, derivado de esta situación las altas por edad avanzada han crecido debido a los menores requisitos legales exigidos para la obtención de la misma. A partir del año 2009 se revierte el comportamiento puesto que se presentará un crecimiento de las altas de invalidez y vejez, en cambio las altas por edad avanzada comienzan a decrecer.

Si analizamos las altas tomando en cuenta el sexo, en el año 2010 el sexo masculino representa el 56% y el sexo femenino el 44% del total de altas, en la siguiente década y hasta el final de la proyección la estructura por sexo tiende a igualarse.

En el mediano plazo, los cambios en las altas tienen mucha incidencia en la disminución del número total de jubilados. Sin embargo, cuando el régimen entra en

la madurez por efecto del envejecimiento demográfico, la cantidad de jubilados aumentará en forma sostenida.

Si consideramos la evolución del stock de jubilados en el mediano plazo se produce una disminución en el número de jubilados derivado de la disminución en el número de altas en razón de los mayores requisitos legales exigidos, particularmente por el reconocimiento de años de servicios de aportes efectivos para los patrones y el registro de historia laboral de los dependientes.

### **1.3 Evolución de pensionistas**

Del análisis en el largo plazo de las altas de los nuevos pensionistas, éstas disminuyen fundamentalmente aquellas provenientes del stock de jubilados pasando a adquirir importancia tanto las derivadas del fallecimiento de afiliados activos como las correspondientes a las nuevas jubilaciones. Si consideramos al beneficiario de la misma, las pensiones de orfandad en el año 2010 representaban el 12% del total llegando a constituir en el largo plazo el 7% por lo que la participación de las mismas en el total disminuyen en más del 40%, en cambio las pensiones de viudez pasan de totalizar el 88% en el año 2010 al 93% en el año 2050.

En relación al stock completo de pensiones, éste ha disminuido en más del 25% en el largo plazo. Este decrecimiento se origina principalmente por la disminución de las pensiones por orfandad femeninas, las cuales disminuirán pasando de 100.000 a apenas superar las 15.000 debido a la limitación de 21 años de edad máxima para las pensiones de orfandad.

Existe además una participación contundente del sexo masculino en los resultados obtenidos, principalmente de viudos, esto fueron los que presentaron un mayor crecimiento y una mayor variación positiva en todos los años considerados, consecuencia directa de la liberalización de las condiciones para su acceso a pensión con derecho pleno.

## **2. Consideraciones sobre las variables financieras del sistema en el escenario base**

Los principales resultados consolidados de la proyección financiera del escenario base, nos permiten realizar consideraciones de carácter general sobre el comportamiento financiero global del sistema.

En ese sentido, en el mediano plazo se visualiza el costo de transición y el inicio de la contracción del sistema de reparto por efecto de la reforma de la Ley 16.713, al que se superpone la contracción financiera ocasionada por la recesión económica 1999 – 2002. Los efectos esperados en el corto y mediano plazo se dan claramente sobre los recursos a consecuencia de la reducción inmediata de los aportes personales que se destinan al pilar de ahorro individual. Esta tendencia se acentuará en el tiempo a medida que aumente la proporción de cotizantes que opten por el régimen mixto.

El comportamiento de los importes de las jubilaciones estará afectado por la disminución del número de jubilados, a consecuencia de las restricciones impuestas

para el acceso a las prestaciones. Por otra parte, se observa un crecimiento sostenido del nivel promedio de las pensiones como resultado de la sustitución de las pensiones subvaloradas del período 1994 - 2000 por las nuevas pensiones.

La reducción de las erogaciones se dará en el largo plazo tanto por el bajo crecimiento del número de jubilaciones como por los menores niveles de la prestación promedio, debido a la baja de los salarios afectados al régimen de reparto. Este efecto se visualiza especialmente hasta el año 2020 de la proyección.

En el tramo final de la proyección, cuando el régimen entra en la madurez, el envejecimiento demográfico llevará a que la relación cotizantes a jubilados tienda a disminuir encareciendo el sistema. Es de prever que esta tendencia seguirá profundizándose y será necesario introducir alguna reforma, por lo menos en algunos parámetros asociados a las prestaciones.

Se destaca que la incidencia del envejecimiento demográfico sobre el financiamiento del sistema no se visualiza en toda su magnitud debido a la baja importante que se da en el número de pensionistas en los últimos años de la proyección.

A continuación analizaremos por separado y en forma más específica los cambios esperados en las contribuciones por aportes, egresos por jubilaciones y pensiones.

## **2.1 Evolución de las contribuciones por aportes**

En el escenario base, es de esperar que los cotizantes crezcan en el largo plazo a una tasa promedio de 0,5% anual. Por ello, el aumento anual esperado de la recaudación potencial total sería del 1,8% anual, guarismo similar al crecimiento del PBI previsto para el largo plazo.

Se pueden visualizar cambios en la importancia relativa de los diversos componentes de la recaudación potencial por aportes, en el entendido de que ésta se integra por la del sistema de ahorro individual, la afectada al sistema solidario y la asociada a la exoneración de aportes de los salarios de nivel superior. Se visualiza en el largo plazo la persistencia del efecto de contracción del sistema por la pérdida de aportes personales la que se va a mantener hasta el año 2030, a partir de éste a pesar de continuar disminuyendo este indicador, la tasa de decrecimiento es menor porque se alcanza la madurez del sistema, Los ingresos del sistema solidario pasan en el año 2010 de representar el 5,58% del PBI al 5,10% en el 2050. La justificación de este resultado se basa en el crecimiento persistente del número de cotizantes que se seguirán integrando al régimen de ahorro individual, con la consiguiente desafectación de salarios al régimen solidario que genera una disminución relativa de los recursos genuinos del BPS.

## **2.2 Evolución de monto de jubilaciones**

En relación a las erogaciones totales se espera que las mismas en el periodo 2010 – 2050 crezcan en promedio un 1,9% anual. Si se considera la evolución de los egresos totales por jubilaciones, en el largo plazo se puede visualizar un crecimiento promedio del 2.3% anual. Sin embargo, al expresar estos egresos por jubilaciones en términos de PBI, se visualizan los siguientes efectos; la contracción del sistema,



el envejecimiento demográfico y el aumento de los salarios reales a través de la regla de indexación en el periodo. Hasta el 2030 se aprecia una reducción continua, pero en los últimos años de la proyección aparece un nuevo factor que contrarresta la contracción y lleva a un nuevo crecimiento anual que se explica por las bajas en las tasas de mortalidad por edad que hace que cada pasividad tenga que servirse en promedio durante más años. Los egresos por jubilaciones pasan de representar 4.72% del PBI en el 2010 a 5.22% en el 2050.

### **2.3 Evolución del monto de las pensiones**

Las pensiones crecen en promedio un 0.9% anual. Considerando el importe completo de las pensiones, se puede observar su crecimiento hasta al año 2020 como consecuencia directa de la sustitución de pensiones afectadas por la congelación operada en el período previo a la reforma del sistema de revaluaciones, por pensiones plenas. A partir de tal sustitución parcial, en los años siguientes las proyecciones muestran crecimientos decrecientes anuales de las pensiones aproximadamente hasta el 2040 para posteriormente presentar un crecimiento anual.

Cuando consideramos el nivel de prestaciones en relación al PBI, del 1.77% del año 2010 se pasa a sólo a un 1.13% al final del período de proyección.

### **3. Consideraciones sobre efectos de modificaciones del escenario base**

Los cambios considerados en diversas hipótesis del escenario base afectarán tanto las proyecciones demográficas como las financieras. En cuanto a los resultados en el largo plazo, se destaca que el déficit del sistema será creciente en todo el período. Este desequilibrio financiero es consecuencia de la derogación del COFIS, ya que las estimaciones sobre las aportaciones patronales correspondientes a tickets de alimentación y transporte no compensan la pérdida del impuesto derogado por la Ley 18.083 (Reforma Tributaria), no siendo suficiente el levantamiento parcial de las exoneraciones patronales que existían. Como fundamentos que podrían explicar este desequilibrio financiero serían la existencia de mínimos jubilatorios y el desequilibrio actuarial por efecto de la longevidad de vida. A su vez este crecimiento se verá atenuado por la contracción de los egresos derivada de la reforma previsional. Los resultados serán altamente sensibles a cambios en las variables, los que se concentran en la segunda y tercera década de la proyección.

Por ello, fue preciso ampliar el análisis de sensibilidad evaluando, en forma separada, los cambios que se verificarían en los egresos e ingresos globales del sistema.

Un caso especial se presenta cuando analizamos la variación de crecimiento del Producto Bruto Interno previsto en el escenario base, en cuyo caso los cambios posibles no implicarán variaciones en los resultados globales del sistema, siempre que éstos se midan en términos del respectivo PBI. Este importante resultado se puede explicar por el hecho de que tanto los salarios promedios de cotización como las prestaciones se reajustan de igual forma y nivel que la evolución general de los salarios.

En cuanto a las restantes variaciones analizadas podemos establecer que, con excepción de los cambios en las tasas de reemplazo, los niveles de ingresos y egresos se presentan poco sensibles ante cambios en los niveles de los parámetros considerados.

A los efectos de visualizar, en términos generales, los efectos que tendrían los cambios parciales de algunas hipótesis, se realizó un estudio complementario a partir del planteo de escenarios alternativos, que denominamos “Escenario Optimista” y “Escenario Pesimista”. Se compararon los resultados de las dos nuevas proyecciones en relación a los asociados al escenario básico, tanto en lo que refieren a las variables físicas como financieras.

En cuanto a los cambios previstos sobre el número de cotizantes en el escenario optimista se produce una captación muy importante de nuevos cotizantes, que en el largo plazo, al analizar los desvíos relativos respecto al año base, éstos se van incrementando, llegando en el año 2050 a totalizar un desvío de 22.7%. En el escenario pesimista se daría la situación inversa puesto que disminuiría el número de cotizantes, presentando al final de la proyección un desvío de un -18.6% respecto a los previstos para el escenario base.

Respecto a la evolución comparada de los jubilados del escenario pesimista respecto al escenario base indica que su nivel siempre es menor, llegando al final de la proyección una diferencia del -3.5%. En el escenario optimista el comportamiento es opuesto llegando al 2050 a un nivel del 3.4% superior respecto al escenario base.

En cuanto a los resultados financieros, a pesar de los cambios previstos entre los diversos escenarios, los resultados globales (déficits ó superávits) no difieren sustancialmente entre sí. Tales resultados se explican porque en las hipótesis asociadas a los diversos escenarios existen parámetros cuyos efectos financieros se compensan entre sí, generando pequeñas variaciones en el resultado global. El déficit estimado en el largo plazo es inferior en el escenario pesimista que en el base, este efecto se da como consecuencia de suponer en este escenario invariable el número de años de actividad a edad de retiro, por lo que bajarían las tasas de reemplazo como consecuencia de una baja generalizada de las densidades de cotización.

Para visualizar los principales efectos financieros, es conveniente analizar por separado los ingresos y egresos proyectados globales del sistema.

En tal sentido, el comportamiento de los ingresos del escenario optimista es mayor a los del base, por varias causas, entre ellas el crecimiento sostenido del número de cotizantes, el crecimiento del P.B.I. superior al analizado en el escenario base, esta variación positiva influye tanto en el crecimiento de la recaudación de los impuestos afectados, como también en el crecimiento del salario real anual. En el caso del escenario pesimista, se dará la relación inversa, consecuencia de los supuestos utilizados, entre ellos, el aumento de la informalidad prevista para el largo plazo, aumento de la tasa de jubilación por lo que se adelantan las edades de retiro y mayores tasas de mortalidad.

En cuanto a los egresos, se verifica una disminución persistente de los egresos comparados, respecto al PBI hasta el año 2030, revirtiéndose luego esta tendencia.

En el escenario optimista los egresos totales medidos en términos de PBI, serán mayores a los del escenario base para el año 2050, en concordancia con los supuestos utilizados, destacándose el aumento del número de cotizantes respecto al año base, el crecimiento del salario real y la menores tasas de mortalidad. En términos absolutos, el guarismo de los egresos en relación al P.B.I. es sensiblemente mayor que el que se verifica para el número de jubilados, lo que se explica a causa de que aunque el número de jubilados varía poco de un escenario a otro, el factor monetario tiene especial relevancia ya que las pasividades están indexadas a un tipo de salario fuertemente creciente en términos reales.

En el escenario pesimista, se presentan comportamientos similares a los de las disminuciones relativas de los egresos y del número de jubilados respecto a las correspondientes del escenario base, por efecto combinado de todas las variables monetarias de los parámetros asociados a este escenario: disminución del salario real, densidad de cotización menor al 100% por lo que disminuyen las tasas de reemplazo.

Por lo tanto, podemos plantear que las variaciones globales del déficit de los diversos escenarios son pequeñas en términos del PBI por efecto de la compensación de importantes cambios que se operarán en los ingresos y en los egresos totales. Estos resultados son función de los cambios supuestos en las hipótesis respecto del crecimiento real de los salarios y especialmente a los cambios previstos en la evasión de aportes. Influyen en menor medida los cambios establecidos respecto a las tasas de jubilación y de mortalidad.

#### **4. Consideraciones Generales**

Del análisis de la estructura general de los planes de seguridad social administrados por el BPS, su financiamiento actual y proyectado, podemos realizar algunas consideraciones de carácter general sobre carencias detectadas en relación a la falta de transparencia en algunos aspectos relevantes, existen ciertas inequidades explícitas e implícitas, la presencia de redistribuciones de ingresos regresivas y la visualización de desequilibrios financieros de largo plazo. Concomitantemente, realizamos una serie de recomendaciones de carácter general sobre los diversos puntos analizados, aunque desde ya reconocemos que no siempre serán de sencilla aplicación práctica.

A continuación categorizamos los tipos de carencias detectadas en el sistema previsional en relación a los aspectos financieros básicos:

##### **4.1 Presencia de inequidades**

Un principio sustantivo de seguridad social es el de igualdad, por el cual todas las personas deben ser amparadas igualitariamente ante una misma contingencia. Analizando las desigualdades sociales y económicas, el tratamiento debe ser adecuado a efectos de que la prestación cubra en forma digna el riesgo en cuestión, independientemente de la referida desigualdad.

En tal sentido podemos plantear que la equidad de las cargas y prestaciones de un sistema de seguridad social es importante, en especial en el caso de empresas y personas que deben ser amparadas igualmente ante una misma contingencia, tanto desde el punto de vista de los aportes como de las prestaciones. En el sistema previsional uruguayo se pueden visualizar dos tipos de inequidades que afectan directamente aspectos de importancia financiera:

- En primer término, a partir del 1° de julio de 2007 entra en vigencia la Ley 18.083 en la que se establece un sistema tributario nuevo, el que introduce cambios en las contribuciones especiales de seguridad social, se disminuye la tasa de aportación patronal del 12.5% al 7.5% derogándose además las exoneraciones y reducciones de aportes patronales otorgadas, exceptuándose las siguientes:
  1. las referidas a instituciones comprendidas en los artículos 5 y 69 de la Constitución de la República
  2. las establecidas a partir de tratados internacionales celebrados por la República, aprobados a través de normas legales
  3. las otorgadas a sociedades cooperativas y por las sociedades de Fomento Rural (Decreto Ley 14.330 de 1974)

Como consecuencia de todos estos cambios se realizó el estudio correspondiente a la nueva tasa de aporte promedio jubilatorio, por el cual se llegó a que la nueva tasa promedio de aporte para el año 2006 es de 24.6% llegando a descender a 22.8% en el año 2009.

Se presentan entonces tasas de aportes patronales diferentes según el tipo de actividad por efecto de aquellas exoneraciones como se explicitó anteriormente que se mantienen para determinadas empresas por determinado tiempo. Esta gama de excepciones tiene impactos y efectos deseados y otros no buscados y pueden ser evaluados desde muy diferentes ópticas (desde el punto de vista social, económico, político, legal, etc.)<sup>2</sup>

Como principio general, la tasa de contribución patronal básica es del 7.5% sobre los salarios. Pues bien, en la actualidad rige sólo para ciertas actividades comerciales y de servicios, ya que en algunos sectores del sector privado mantienen exoneración totales o parcial de esa tasa. En el otro extremo, nos encontramos con el sector público donde las tasas de contribuciones son muy superiores.

El siguiente cuadro ilustra sobre la situación planteada:

**Tasa promedio de aportación por tipo de actividad al año 2006**

Industria y Comercio	Construcción	Civil y Escolar	Rural	Doméstico
5.58%	7.49%	19.84%	3.02%	12.5%

<sup>2</sup> Exoneraciones de aportes patronales del Banco de Previsión – algunos efectos en los programas de previsión social. BPS - Comentarios de la Seguridad Social No.7.

Como se puede apreciar, las inequidades se presentan si comparamos las tasas entre los sectores de actividad, pero es en muchos casos, mayor dentro de cada sector, en especial en Industria y Comercio.

Resulta evidente que para mejorar la equidad del sistema, bastaría con fijar un nivel único para la tasa de contribuciones patronales de todos los tipos de actividad.

- Otra inequidad se evidencia en la disparidad de los niveles jubilatorios según se realice la opción prevista por la ley de reforma previsional respecto a la integración o no al régimen mixto en forma plena.

En tal sentido tengamos presente que a los fines de la aplicación de cada régimen (solidario y de ahorro individual), se determinan tres niveles de ingresos individuales, siempre que constituyan asignaciones computables. Para el nivel de ingreso inferior, (abarca a más del 90% de los afiliados) el régimen solidario comprende a los afiliados por la totalidad de sus asignaciones computables, dando origen a prestaciones jubilatorias y pensionares específicas.

La ley establece un derecho a opción específico que puede llevar al cambio de las asignaciones computables en el régimen solidario. En efecto, quienes tengan asignaciones por debajo del primer nivel, podrán optar por quedar incluidos en el régimen de jubilación por ahorro individual por sus aportaciones personales correspondientes al 50% de sus asignaciones computables. Por el restante 50% dichos afiliados aportarán al régimen de jubilación por solidaridad intergeneracional.

Entonces, pueden presentarse situaciones idénticas en cuanto al nivel salarial, aportes totales y años de actividad reconocidos que den lugar a niveles jubilatorios diferentes a consecuencia de que si no se realiza la opción referida se gozará de una única jubilación por el régimen solidario mientras que con la opción se gozará de una doble jubilación, una menor del régimen solidario a la cual se le debe adicionar una jubilación asociada al régimen de ahorro individual<sup>34</sup>.

La probabilidad de equivalencia en las jubilaciones entre los dos casos es prácticamente nula, por lo que la opción prevista en la ley generará con seguridad inequidades que pueden tener un nivel importante a medida que las jubilaciones totales aumenten su diferenciación final.

Esta inequidad puede tener significación a consecuencia de que en la proyección financiera se prevé que no menos del 10% de los cotizantes se mantendrán en el régimen solidario exclusivamente y cuyos niveles jubilatorios relativos se diferenciarán necesariamente de los correspondientes al 90% restante.

Una solución parcial que evitaría esta inequidad evidente, podría ser por ejemplo dar al afiliado la posibilidad de que en el momento del retiro realice la opción por la jubilación más beneficiosa, por lo que el trabajador elegiría siempre por la mejor alternativa, En caso de que la jubilación de régimen solidario fuese la mejor, la AFAP debería transferir al BPS el saldo de la cuenta de ahorro individual. Esta

---

<sup>3</sup> Análisis de los niveles jubilatorios del nuevo régimen provisional mixto. BPS –Indicadores de la Seguridad Social no. 171.

<sup>4</sup> Análisis de sensibilidad de la tasa de remplazo efectiva del régimen mixto. BPS – Indicadores de la Seguridad Social. No 175

solución que en principio parece simple tendría otros efectos colaterales que deberían ser considerados, pero cuyo análisis escapa al presente análisis.

#### **4.2 Falta de transparencia del sistema**

El llamado Acto Institucional No. 9 de octubre de 1979, crea un Fondo único de seguridad social, con el que se atenderán las erogaciones resultantes del cumplimiento de los cometidos que se señalan en el artículo 12. Por ese artículo, se crea la Dirección General de Seguridad Social a la que le compete administrar el Sistema de Seguridad Social, el que garantiza las contingencias relativas a la: Maternidad, Infancia, Familia, Salud, Desocupación forzosa, Incapacidad, Vejez y Muerte.

Por lo tanto, en la institucionalización del Banco de Previsión Social se consolidaron en un solo Fondo todos los recursos y prestaciones correspondientes a todas las contingencias señaladas anteriormente. Esta consolidación implicó una pérdida importante de transparencia puesto que a partir de allí se desconocen, los resultados financieros y económicos de las distintas contingencias cubiertas. Adicionalmente, se consolidaron en ese fondo todas los gastos de administración del sistema.

De esta forma, se verifica una compensación de déficits y superávits en un resultado global que no permite un análisis de las deficiencias financieras de algunos de sus componentes.

La ley 15.800 de enero de 1986, reinstitucionaliza el Banco de Previsión Social y suprime tanto a la Dirección General de la Seguridad Social como el Fondo de Seguridad Social, pero en los hechos, al establecer en su artículo 13 que el patrimonio del BPS, estará integrado por los bienes, créditos y obligaciones de la suprimida DGSS, así como los recursos que el ordenamiento jurídico vigente asigna a la entidad suprimida, mantiene un Fondo único sin denominación específica.

Además, esta pérdida de transparencia, por la existencia de un fondo único, se agrava por la sustitución de aportes sobre la nómina de algunas prestaciones de carácter contributivo, por impuestos afectados en forma genérica al BPS.

La asignación de impuestos y de gastos de administración al régimen previsional contributivo para la proyección financiera de este subsistema, se realizó luego de prorratearlos entre las diversas contingencias cubiertas de acuerdo a ciertos criterios específicos que fueron reseñados anteriormente. Sin embargo, como tales criterios no tienen una aceptación explícita, deberían relativizarse los resultados globales previstos puesto que pueden existir otras bases de prorrateo tan válidas como las utilizadas en esta proyección.

La solución evidente a esta falta de transparencia, es la creación de fondos de seguridad sociales separados para cada tipo de riesgo cubierto, donde se afecten específicamente a cada uno de ellos los recursos y prestaciones claramente definidas.

### **4.3. Presencia de redistribuciones de ingresos regresivas**

Uno de los principios más importantes de la seguridad social es el de solidaridad, por el cual cada cual debe aportar según su capacidad contributiva y recibir prestaciones de acuerdo a sus necesidades; lo cual constituye una herramienta esencial a efectos de cumplir con el objetivo de redistribución de la riqueza con justicia social.

Cuando esa redistribución no se realiza cumpliendo con la justicia social, decimos que es regresiva. Tal es el caso de ciertos aspectos del sistema previsional uruguayo, algunos de los cuales son analizados seguidamente.

#### **4.3.1 Por efecto de cambios en la estructura financiera**

El cambio en la estructura financiera del BPS operada entre los años 1990 y 2007 se explica por la sustitución de aportes patronales a impuestos afectados, en segundo lugar a partir del 1° de julio de 2007 se deroga a través de la Ley 15.083 en su artículo primero, entre otros, el Impuesto a Financiamiento de la Seguridad Social (COFIS), concomitantemente en su artículo 92 se grava con aporte patronal a los tickets de alimentación y transporte con una escala progresional, se produce también el levantamiento parcial de la exoneraciones patronales, todo estos cambios no llegan a compensar la pérdida del impuesto afectado, él que era necesario como fuente de financiación externa al igual que el IVA. Tales cambios han generado una creciente importancia relativa de los recursos provenientes de fuentes no asociadas a las nóminas de los afiliados activos.

En tal sentido podemos establecer que:

1) El aumento de los impuestos indirectos explícitamente afectados al sistema de seguridad social, tuvo la finalidad de compensar las rebajas y exoneraciones de aportes patronales.

Esta sustitución de cotizaciones sobre la nómina por impuestos generales, si bien en principio no tiene consecuencias sobre el equilibrio financiero del sistema, genera cambios en la redistribución de ingresos. En la medida que no todos los que contribuyen tienen acceso a los beneficios, se genera una redistribución de ingresos desde la población contribuyente de los impuestos afectados a los beneficiarios de las prestaciones de seguridad social. En tal sentido podemos establecer:

- Que según un estudio realizado, para el año 2006, la evasión al régimen alcanzaba a un porcentaje superior del 29 % (sin tomar en cuenta al sector rural). La mayoría de los puestos evasores se relacionan con actividades de un alto grado de informalidad ya que corresponde, entre otros, a venta ambulante, mano de obra familiar y servicio doméstico. Estos trabajadores, de acuerdo a la reforma previsional no tendrían derechos jubilatorios, pero a través del IVA estarían financiando a los beneficiarios del sistema. Este fenómeno implica una redistribución regresiva de los ingresos como consecuencia de que tales evasores son personas de bajos ingresos.

- Que los trabajadores bancarios, policías, militares y profesionales universitarios contribuyen a su propio sistema previsional a través de los aportes correspondientes, pero deben financiar indirectamente al sistema público general a través de los impuestos indirectos que pagan al Estado.

En síntesis, la reducción de los aportes patronales jubilatorios a un sector de actividad supondrá una transferencia de la sociedad en su conjunto - si se trata de un impuesto al consumo como lo es el IVA - a los pasivos, porque las cotizaciones que inicialmente estaban a cargo de los empresarios y trabajadores de ese sector, se sustituyeron por impuestos generales.

2) Adicionalmente, el aumento de la Asistencia fue impulsado fundamentalmente por varios elementos: la disminución de la recaudación por aportes como consecuencia de la baja en los salarios promedios de cotización asociados a la crisis del año 2002, el cambio en la forma de revaluación de las pasividades y por el costo de transición de la reforma previsional, que creó el pilar de ahorro individual en 1995.

El esquema de seguro social se ha ido transformando gradualmente en un esquema de impuestos y transferencias. De esta forma, la financiación de prestaciones sociales pasa a formar parte del proceso presupuestario donde la Seguridad Social es uno de los componentes de los gastos sociales, al igual que la salud y la educación.

Sin embargo, debemos tener presente que la financiación mediante ingresos generales suele asociarse a los regímenes de protección universal que prevén el pago de prestaciones a todos los residentes. Dichas prestaciones traducen la solidaridad a escala nacional, basándose en los derechos de los beneficiarios como miembros de la comunidad. Por ello, además en muchos países las asignaciones familiares y el apoyo a las personas de bajos ingresos se financian mediante el erario público.

Estas propiedades se contradicen con las bases del sistema previsional uruguayo que ha sido constituido como un Seguro Social de base contributiva, en especial porque el régimen no es, en los hechos, de protección universal.

#### **4.3.2 Por efecto de exoneraciones de aportes patronales**

En la reforma de la seguridad social se estableció una bonificación del 50% sobre las asignaciones computables del pilar de solidaridad intergeneracional, para trabajadores que optaran por integrarse adicionalmente al pilar de ahorro individual.

El nivel de bonificación se fijó de manera que pudiera ser financiado por los aportes patronales jubilatorios totales asociados a los correspondientes afiliados optantes. Al respecto se debe tener en cuenta que si un afiliado opta por la integración al régimen de ahorro individual, los aportes patronales sobre el sueldo total se mantienen en el régimen solidario.

Pero, a pesar de que a través de la Ley 18.083 (Reforma Tributaria) se derogan algunas de las exoneraciones y reducciones de aportes patronales concedidas con posterioridad a la ley de reforma previsional, también a través ésta se disminuye la tasa de aporte patronal que pasa de un 12.5% a un 7.5%, esto llevaría a un



aumento de la financiación a través de recursos provenientes de impuestos generales. En consecuencia, se generarían efectos redistributivos adicionales regresivos.

#### **4.4. Visualización de desequilibrios financieros futuros**

Es interesante destacar que, desde el punto de vista financiero, aún en el mejor período es necesario mantener una fuente de financiamiento externa como el IVA afectado. Este recurso es necesarios por tres razones fundamentales: en primer término porque por este medio se deben financiar a aquellas exoneraciones de aportes patronales que aún se mantienen, en segundo lugar los mínimos jubilatorios no tienen un financiamiento de las contribuciones y por ende deben ser cubiertas por los impuestos y en tercer lugar, en el largo plazo existirá un desequilibrio actuarial entre los aportes y las prestaciones a nivel individual de quienes no estén afectados por los mínimos jubilatorios de tal importancia que se requerirá de recursos adicionales a las tasas de aportes actualmente previstos.

Para hacer más transparente y equilibrado desde un punto de vista financiero al régimen de reparto de solidaridad, sería necesario que:

- se reintegre al BPS los recursos por aportes patronales que se fueron sustituyendo por impuestos afectados
- se expliciten los costos y la forma de financiamiento de los mínimos jubilatorios, de manera de hacer más transparente al sistema
- se ajusten los parámetros más significativos asociados al modelo previsional para devolver al régimen el equilibrio financiero - actuarial roto por el envejecimiento demográfico.

El último punto, llevará necesariamente a la revisión, entre otros aspectos, de las tasas de contribuciones y de las tasas de reemplazo aplicables a los sueldos básicos jubilatorios.

Respecto a las afirmaciones anteriores corresponde realizar las siguientes apreciaciones:

##### **4.4.1 Equilibrio financiero global del sistema**

El sistema financiero asociado al régimen solidario es el de reparto de gastos, por el cual se deben equilibrar los ingresos y egresos anuales del régimen. En términos generales, la ecuación básica de estos regímenes puede ser planteada a partir de las siguientes dos relaciones:

- Relación Económica, que expresa la importancia relativa de la jubilación promedio respecto al sueldo promedio de actividad.
- Relación Demográfica, que indica la importancia relativa del número de cotizantes respecto al de jubilados.

Si consideramos un sistema de prestación definida, la variable de ajuste será la tasa de contribución. Esta varía en forma directamente proporcional a los cambios en la relación económica e inversamente proporcional a los cambios en la relación demográfica.

El envejecimiento demográfico previsto, implicará una importante disminución de la relación demográfica a consecuencia del crecimiento que se operará en el número de jubilados futuros en relación al de cotizantes.

Por lo tanto, las variables demográficas del sistema llevarían a la necesidad de aumentar la tasa de contribución sobre salarios en forma significativa, de no cambiar el valor de alguno de los parámetros básicos, como una baja de la tasa de reemplazo o un aumento de la edad de retiro.

Existen pocas alternativas adicionales, una de ellas es la incorporación de un número sustancial de nuevos cotizantes, de tal forma que en el futuro se mejore sustancialmente la relación demográfica, mediante la compensación de los efectos negativos de un concomitante aumento del número de jubilados.

El crecimiento del número de cotizantes a través de la captación de evasores, seguramente mejoraría la situación financiera de los primeros años, pero si existe un desequilibrio financiero individual entre sus aportes y prestaciones futuras, seguramente a largo plazo el déficit final del sistema será mayor. Se agravaría la situación financiera en el largo plazo puesto que se afectaría negativamente la relación económica a consecuencia de la baja del salario medio de cotización y/o del aumento de la jubilación promedio.

Por ello, es necesario analizar las condiciones bajo las cuales se cumpla el equilibrio financiero individual asociado a los nuevos cotizantes del sistema previsional uruguayo.

#### **4.4.2 Equilibrio financiero individual asociado al sistema de reparto**

En este punto, consideramos que los mínimos jubilatorios pueden ser financiados con recursos específicos ajenos a las contribuciones de aportes de los trabajadores no beneficiarios de tales mínimos. En tal caso, es posible evaluar independientemente el nivel de la tasa de aporte que equilibraría al costo de las prestaciones individuales .

Una de las variables más significativas del estudio, es la tasa de interés técnico actuarial a utilizar en la valuación. En tal sentido, si tenemos en cuenta un reciente estudio<sup>5</sup>, se ha estimado que la tasa de rentabilidad asociada al sistema de reparto futuro uruguayo alcanzaría al 0.4% anual real sobre salarios. Como se ha establecido en el documento referido, tal tasa de rentabilidad se puede aplicar como tasa de interés técnico asociada al equilibrio financiero de un afiliado tipo integrante de ese régimen.

---

<sup>5</sup> Tasa de Rentabilidad implícita en un sistema de Reparto. BPS. Comentarios de la Seguridad Social. Enero de 2006.

El bajo nivel de la tasa de interés técnico actuarial, consecuencia directa del bajo crecimiento del sistema en el largo plazo, impacta en forma negativa sobre el nivel de la tasa de contribuciones de equilibrio.

Otro aspecto importante a tener en cuenta, es el envejecimiento demográfico en el largo plazo que incidirá en un aumento significativo de la esperanza de vida a las diversas edades, en particular a las de edades mayores. En tal sentido, se espera un crecimiento promedio de cuatro años en la esperanza de vida a la edad mínima jubilatoria.

Estos cambios implicarán, de mantenerse el nivel de las actuales tasas de reemplazo, el pago de prestaciones por mayores períodos que los actuales, lo que en definitiva implicará un costo adicional por afiliado. En consecuencia, para lograr el equilibrio financiero individual, se deberá necesariamente aumentar las tasas de contribuciones correspondientes.

Una alternativa adicional que permitiría tal equilibrio es mantener el nivel de las tasas de aportes pero con una disminución importante en el nivel de las tasas de reemplazo.

Aún cuando los efectos del envejecimiento demográfico se harán sentir en su real magnitud en el largo plazo, los cambios en todos o algunos de los parámetros actuales del sistema previsional deberían ser encarados prontamente. En tal sentido, es preciso tener en cuenta que en la cobertura de riesgo de largo plazo (Vejez, Invalidez y Sobrevivencia), los cambios que se realicen en el presente tendrán efectos plenos luego del pasaje por el sistema de por lo menos una generación completa de afiliados.

Adicionalmente es preciso tener presente que para los casos en que existan exoneraciones de aportes patronales, la diferencia entre las tasas de contribuciones sobre salarios de equilibrio y las que realmente estén en vigencia, debería ser cubierta por otra fuente de financiamiento adicional, por ejemplo con IVA, en cuyo caso se agravarían los efectos redistributivos regresivos del sistema, aumentando sus limitaciones como seguro social, en especial si no se logra su universalización.