

Comentarios de Seguridad Social

Primer Trimestre 2013 – Nº 39

Asesoría General en Seguridad Social
Banco de Previsión Social
Montevideo, Uruguay



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.

Contenido

CONDICIONES PARA UNA EQUIDAD INTERGENERACIONAL SUSTENTABLE EN LOS SISTEMAS DE REPARTO. Un modelo aplicable a regimenes de prestaciones revalorizaciones de acuerdo con la variación de los salarios.

Cr. Luis Camacho	9
1. Introducción	11
2. Ecuación de Equilibrio Global de un Sistema de Reparto	12
Planteo de la ecuación a partir de las relaciones demográfica y económica del sistema	12
Definición de los Tiempos Medios de Cotización y de Jubilación para el sistema	14
3. Tasas de rentabilidad asociadas a los miembros de diversas cohortes integrantes del sistema	15
4. Planteo de la Ecuación de Equilibrio Individual General con Tasas de Interés Actuarial iguales a las del sistema	17
5. Ajustes en la Tasa de Contribución necesarios en regimenes de Prestación Definida	18
6. Los ajustes automáticos en los regimenes nocionales de Contribución Definida	20
7. Un cambio paramétrico común a ambos regimenes	21
8. Incidencia de la aplicación de una tasa de interés nocional diferente a la tasa de interés técnico del Sistema de Reparto	22
9. Conclusiones	23

ANEXO 1 -

VALORES DE COTIZACIONES Y JUBILACIONES ACTUALIZADAS A LA EDAD DE INICIO DE LA ACTIVIDAD DE UN REGÍMEN NOCIONAL A UNA TASA DE INTERES TECNICO DE "i _R "	26
<i>Valor Actualizado de las Cotizaciones</i>	26
<i>Valor Actualizado de las Jubilaciones</i>	27
<i>Ecuación de equilibrio:</i>	27

ANEXO 2 -

VALORES DE COTIZACIONES Y JUBILACIONES A LA EDAD DE INICIO DE LA EDAD DE RETIRO DEL REGIMEN CON UNA TASA NOCIONAL DEL i _R "	28
<i>Costo esperado de la jubilación a la edad de retiro:</i>	29
<i>Nivel de la jubilación inicial</i>	29

BIBLIOGRAFIA	31
---------------------------	-----------

PROYECCION DE PRESTACIONES DE CORTO PLAZO. Asignaciones Familiares

1. Introducción	35
2. Régimen Legal	35
2.1 Ley 15.084	35
2.2 Ley 18.227	36
3. Metodología	37
3.1 Análisis de las variables físicas.	37
3.1.1 Población.	37
3.1.2 Número Total de Beneficiarios.	38
3.1.3 Número de beneficiarios por Régimen.	38
3.2 Análisis de las variables monetarias.	39
3.2.1 Monto total de egresos.	39
3.2.2 Monto de egresos por régimen.	39
4. Resultados.	40
4.1 Evolución de los Beneficiarios en el Mediano Plazo.	40
4.1.1 Beneficiarios Totales por Sexo.	40
4.1.2 Distribución de los beneficiarios por Régimen Legal.	41
4.1.3 Distribución de los beneficiarios según presenten o no discapacidad.	41

4.1.4 Evolución de los beneficiarios por grupo etario.....	42
4.2 Evolución de los Egresos en el Mediano Plazo.....	44
4.2.1 Distribución de los egresos totales por régimen legal.....	44
4.2.2 Distribución de los egresos por Tipo de Beneficiario.....	45
4.2.3 Evolución de los egresos por grupo etario.....	45
4.2.4 Egresos en términos de PBI.....	46
4.3 Evolución de los beneficiarios en el Largo Plazo.....	46
4.3.1 Beneficiarios Totales por Sexo.....	46
4.3.2 Distribución de los beneficiarios por Régimen.....	47
4.3.3 Distribución de los beneficiarios según presenten discapacidad o no.....	48
4.3.4 Distribución de los beneficiarios por grupo etario.....	49
4.4 Evolución de los Egresos en el Largo Plazo.....	51
4.4.1 Distribución de egresos totales por régimen legal.....	51
4.4.2 Evolución de los egresos según presente o no discapacidad.....	53
4.4.3 Evolución de los egresos por grupo etario.....	53
4.4.4 Egresos en términos del PBI.....	55
5. Consideraciones Finales.....	56

TRABAJO DOMÉSTICO REMUNERADO EN URUGUAY. REGULACIÓN, RESULTADOS Y SITUACIÓN ACTUAL.

Lic. Soc. Gallo, Alejandra y Lic. Soc. Santos, Silvia.....	59
1. Análisis descriptivo de la situación del sector en Uruguay.....	62
2. Regulación del Trabajo Doméstico remunerado, normativa Nacional e Internacional.....	65
a. Contexto nacional.....	65
a.i. La normativa de la Ley y su decreto reglamentario.....	67
a.ii. Los principales aspectos regulados.....	67
a.iii. Derechos laborales.....	67
a.iv. Derechos de seguridad social que se incorporan.....	68
a.v. Incorporación a la negociación colectiva.....	69
b. Convenio y recomendación de la OIT.....	70
b.i. Principales aspectos de la normativa internacional.....	71
3. Protección Social y Servicio Doméstico.....	73
a. Acceso a beneficios de seguridad social en condición de actividad.....	73
b. Evasión y subregistro, un problema persistente.....	74
c. Servicio doméstico y seguridad social en condiciones de pasividad.....	77
c.i. Prestaciones de IVS.....	77
4. Consideraciones Finales.....	81

BIBLIOGRAFÍA..... 83

ANEXO I -

Acciones tendientes a la formalización del Sector Doméstico.....	85
Sensibilización y difusión de la ley reguladora del Trabajo Doméstico.....	85
Campañas de fiscalización.....	86

TRANSFERENCIAS DE EFECTIVO (IN) CONDICIONALES

Ec. Anna Caristo.....	89
Introducción.....	91
1. Alcance de las transferencias condicionadas.....	92
1.1 La experiencia de América Latina y el Caribe.....	92
1.2 La extensión a otras regiones.....	93
2. Tipología de los PTC.....	94
3. Los PTC como una innovación en asistencia social.....	95
4. Condicionar o no la asistencia social.....	96
5. Resultados en la lucha contra la pobreza, la exclusión y la reducción de la dependencia.....	98

6. Incidencia en mujeres y niños	101
7. Limitaciones y avances futuros	103
8. Integración de los PTC en los sistemas de protección social	104
SIGLAS	105
REFERENCIAS	105
ANEXO -	
Gráficos y cuadros comentados en el informe.....	107

RENDA BÁSICA UNIVERSAL. Una aproximación a una propuesta social

Psic. Cristina Klüver	121
Introducción	123
1. Los modelos de bienestar social: ¿qué origen?, ¿qué futuro?	125
2. ¿En qué consiste la propuesta de Renta Básica?.....	127
2.1 <i>La justificación republicana de la Renta Básica</i>	128
2.2 <i>Financiación y cuantía de una Renta Básica</i>	129
3. Modalidades de la Renta Básica	130
3.1 <i>Aplicación de las diferentes modalidades</i>	131
4. La vigencia de los modelos de Seguridad Social y la Renta Básica	132
5. Algunas debilidades que presenta la Renta Básica Universal	134
6. Otros enfoques de los programas de Seguridad Social	136
7. Síntesis	137
BIBLIOGRAFÍA	138
ANEXO -	
Antecedentes de la Red de Renta Básica. (Basic Income Earth Network).....	140

SELECCIÓN DE ALGUNOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EUROPA QUE TENGAN IMPLEMENTADOS SISTEMAS DE NOTIFICACIÓN DE LA HISTORIA LABORAL

Ec. Anna Caristo y Ec. Martín Naranja Sotelo	141
1. Introducción	143
2. Resultados	144
3. Información por país	145
ARGENTINA	145
COLOMBIA	147
ESPAÑA	149
FRANCIA	150
FEDERACIÓN RUSA	152
ESTADOS UNIDOS	154

CONDICIONES PARA UNA EQUIDAD INTERGENERACIONAL SUSTENTABLE EN LOS SISTEMAS DE FINANCIACION COLECTIVA. Análisis para diversos tipos de revalorizaciones de las prestaciones iniciales.

Cr. Luis Camacho	157
1. Introducción	159
2. Ecuación General de equilibrio individual.....	160
Costo esperado de una jubilación.....	160
Relación entre la tasa de contribución y la de reemplazo	162
3. Tasa de interés técnico del sistema de Financiación Colectiva	164
4. Ecuación de Equilibrio Individual asociada a integrantes de un sistema de Financiación Colectiva	166
5. Condiciones específicas para el mantenimiento del Equilibrio Financiero y la Equidad Intergeneracional.	169
En sistemas de prestaciones definidas.....	169
En sistemas de contribuciones definidas	170
Una condición común a ambos regímenes	170
6. Conclusiones	171
REFERENCIAS	173

PROGRAMA SOCIAL DEL BPS: ATENCIÓN INTEGRAL PARA PERSONAS MAYORES EN SITUACIÓN DE CALLE. Antecedentes y Situación actual

Lic. T.S. Inés Núñez	175
1. Introducción.....	177
2. Creación del Programa y líneas generales de acción.....	178
3. Plan de Invierno.....	183
3.1) Antecedentes.....	183
3.2) Líneas de implementación.....	186
4. Plan de Emergencia 2005.....	188
5. Personas atendidas, apoyos económicos y costos.....	191
6. Consideraciones Generales.....	194

REPRESENTANTES SOCIALES EN LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL

Soc. Leticia Pugliese	197
1. Introducción.....	199
2. Descripción de la información por países.....	201
2.1. Países que no tienen representantes sociales.....	202
2.2. Representación social en la dirección de los Organismos.....	204
2.2. i. Países con representación gremial de los tres órdenes.....	204
El caso de Uruguay.....	207
2.2.ii. Países con representación social limitada a trabajadores y empresarios.....	209
2.2.iii. Países con otros tipos de representación social.....	212
2.3. Representación social en órganos consultivos de Instituciones de Seguridad Social.....	213
3. Consideraciones finales.....	218
4. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	220

CONDICIONES PARA UNA EQUIDAD INTERGENERACIONAL SUSTENTABLE EN LOS SISTEMAS DE REPARTO

**Un modelo aplicable a regímenes de
prestaciones revalorizables de acuerdo
con la variación de los salarios**

Cr. Luis Camacho

CONDICIONES PARA UNA EQUIDAD INTERGENERACIONAL SUSTENTABLE EN LOS SISTEMAS DE REPARTO

Un modelo aplicable a regímenes de prestaciones revalorizables de acuerdo con la variación de los salarios

Cr. Luis Camacho
Asesoría General en Seguridad Social

1. Introducción

El análisis de ciertos factores comunes en las ecuaciones de equilibrio financiero individual¹ ha permitido evaluar los niveles de las tasas de interés técnico asociadas a las diversas generaciones integrantes de un sistema de reparto. A partir de ello, se pretende establecer las condiciones bajo las cuales, a través de las tasas de interés técnico asociadas a cada generación, se pueda verificar la equidad intergeneracional.

En este marco, se analizarán los ajustes que deberían afectar a diversos parámetros del sistema de forma de lograr la equiparar las tasas de interés técnico de las diversas generaciones intervinientes, tanto en regímenes de prestaciones definidas como en los regímenes de contribuciones definidas.

Concomitantemente, es preciso tener presente que tales ajustes deben operar en generaciones que están integradas a un sistema de reparto, por lo que su formulación se debe adecuar al nivel de la tasa de rentabilidad implícita del propio sistema².

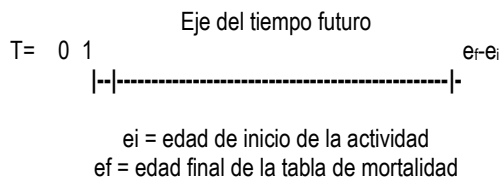
La metodología seguida se basa en el análisis de cambios tanto en las ecuaciones de equilibrio global del régimen de reparto como las de equilibrio individual asociadas a las diversas cohortes integrantes de ese régimen, bajo el supuesto específico de que las prestaciones están indexadas de acuerdo a la variación general del índice que refleja la variación promedio de los salarios. Las ecuaciones originales y los conceptos que las componen están planteadas en los documentos referidos, por lo que no serán explicitadas en esta oportunidad.

¹ Luis Camacho. "Explicitación de las variables que intervienen en el equilibrio financiero individual de un sistema jubilatorio con prestación definida" Banco de Previsión Social. Comentarios de Seguridad Social No.7 (abril-junio 2005)

² Luis Camacho. "Análisis de la tasa de rentabilidad implícita en el equilibrio financiero de una sistema de reparto". Banco de Previsión Social. Comentarios de la Seguridad Social No.10.

2. Ecuación de Equilibrio Global de un Sistema de Reparto

El equilibrio financiero del sistema de reparto, por definición se cumple mediante la igualdad entre los ingresos por contribuciones y los egresos por prestaciones anuales. En este análisis están implícitas las formulaciones específicas que permiten estimar el número de cotizantes y jubilados así como el nivel de las cotizaciones y de las jubilaciones para el año considerado³.



Al igual que para los análisis referidos, el año futuro en el que evaluaremos el equilibrio financiero del sistema de reparto, será el que tiene comienzo en el último instante que figura en el eje del tiempo ($T=ef-ei$) puesto que tiene la particularidad que la generación que comienza su actividad en $T=0$ será allí la de edad mayor.

Como el equilibrio financiero se analiza para el año que comienza, en $T= "ef-ei"$, corresponde plantear la igualdad entre cotizaciones y prestaciones de ese período de tiempo.

Planteo de la ecuación a partir de las relaciones demográfica y económica del sistema

En la ecuación de equilibrio financiero anual del sistema de reparto se presentan dos relaciones básicas:

- Por un lado la relación demográfica (RD) de la ecuación que compara el número de cotizantes con el de jubilados:

$$RD = \frac{\text{Cotizantes}}{\text{Jubilados}}$$

Expresa el número de jubilados en relación al número de cotizantes del sistema para el año considerado.

Lo interesante del planteo de los análisis referidos precedentemente es la desagregación que se efectúa de la relación demográfica. En ellos se ha demostrado que se cumple:

$$RD = RD(D) * (1 + iR) PR$$

³ Luis Camacho. "Utilización de la Ecuación de Equilibrio Financiero en el Análisis de Cambios Paramétricos de un Régimen de Reparto" Banco de Previsión Social. Comentarios de Seguridad Social No. 27 (abril-junio 2010)

Dónde:

- $RD^{(D)}$ = relación entre el tiempo medio de cotización $TMC^{(D)}$ y el de jubilación $TMJ^{(D)}$. En el siguiente punto se desarrollarán los conceptos asociados a esta relación.
- i_R = igual a la tasa de crecimiento promedio de las altas de cotizantes en el período de recuperación " $PR(T)$ ".
- $PR(T) = T2 - T1$, con $T2$ y $T1$ son dos instantes en el eje del tiempo que dependen de las edades centrales de cotización (ECC) y de jubilación (ECJ).⁴

- Por otro, la relación económica (RE) que está representada por el siguiente cociente:

$$RE = \frac{\text{Jubilación Promedio}}{\text{Sueldo Promedio}} = \frac{SMBJ * TR}{SMC} = H * TR$$

Donde en el numerador figuran "SMBJ" que es el sueldo medio básico jubilatorio y "TR" que es la tasa de reemplazo ó de sustitución. Además "H" es el cociente entre el sueldo medio básico jubilatorio y el sueldo promedio de actividad.

Las relaciones indicadas precedentemente son las tradicionales que inciden en un régimen de reparto. El cociente entre ambas relaciones permite obtener la tasa de contribución del sistema (TCR).

$$TCR = \frac{RE}{RD} = \frac{\text{Relación Económica}}{\text{Relación Demográfica}} \quad (1)$$

Para que esta igualdad tenga sentido, debemos asumir que el sistema se financia exclusivamente con contribuciones de los afiliados, y que los gastos de administración son irrelevantes. De otra forma en la ecuación de equilibrio deberían necesariamente ser incluidos. No obstante, a los efectos de nuestro análisis general descartamos estas dos variables.

Por lo tanto, la tasa de contribución de equilibrio del sistema de reparto varía en forma directamente proporcional a la de la relación económica e inversamente proporcional a la relación demográfica.

A partir de la desagregación realizada para las relaciones económica y demográfica, la ecuación de equilibrio financiero puede ser planteada como:

$$TCR = \frac{H * TR}{RD^{(D)} * (1 + i_R)^{PR}} \quad (2)$$

La tasa i_R se define también como la tasa de interés técnico real promedio asociada al sistema de reparto⁵. En puridad es la tasa de crecimiento promedio anual acumulativa del número de altas entre $T1$ y $T2$.

⁴ $T2 = ef - ECC$ y $T1 = ef - ECJ$. Si bien las formulaciones de ECC y ECJ se muestran en los documentos referidos, podemos decir que presentan cierta similitud con los centros de tiempo de pagos y cobros del cálculo financiero.

En la relación **(2)** TCR es la tasa de contribución aplicable a los salarios de los cotizantes y TR es la tasa de reemplazo o de sustitución aplicable al sueldo básico jubilatorio para obtener la jubilación inicial. Como se supone para el caso que estamos analizando, que las jubilaciones están indexadas de acuerdo a la variación de los salarios, y todas las expresiones de la ecuación están expresados en términos de salarios constantes a la edad de inicio de la actividad, la jubilación promedio es idéntica a la jubilación inicial.

Definición de los Tiempos Medios de Cotización y de Jubilación para el sistema

Supongamos que existe una cohorte hipotética, cuya evolución es la siguiente.

$$\{ l_{ei}^{(ef-ei)}; l_{ei+1}^{(ef-ei-1)}; l_{ei+2}^{(ef-ei-2)}; \dots; l_{ei+h}^{(ef-ei-h)}; \dots; l_{ef}^{(ef-ef)} \}$$

Con $l_{ei}^{(ef-ei)} = l_{ei}$ ya que todas las cohortes consideradas en este análisis se inician con un número igual a “ l_{ei} ”.

En forma genérica, para una edad “j”, el número de supervivientes a esa edad tiene la expresión $l_j^{(ef-j)}$, que particularmente son los factores que figuran en las expresiones de cotizaciones y jubilaciones.

Ejemplo:

En el siguiente cuadro, mostramos un ejemplo en el que se pueden visualizar las probabilidades de supervivencia de las diversas cohortes, considerando el caso simple en el que las variables T y J están expresadas en décadas.

CUADRO 1
PROBABILIDADES DE SOBREVIVENCIA POR EDAD

EDAD J	Instante T								
	0	1	2	3	4	5	6	7	8
2	1	1	1	1	1	1	1	1	1
3		0.9910	0.9938	0.9957	0.9970	0.9974	0.9977	0.9981	0.9984
4			0.9804	0.9851	0.9886	0.9903	0.9907	0.9910	0.9914
5				0.9597	0.9678	0.9721	0.9738	0.9741	0.9745
6					0.9177	0.9278	0.9320	0.9336	0.9353
7						0.8254	0.8346	0.8383	0.8420
8							0.6456	0.6528	0.6601
9								0.3210	0.3246

J Y T EXPRESADOS EN DÉCADAS

Así las probabilidades de supervivencia del primer cohorte se puede visualizar en la diagonal inferior, en las superiores las probabilidades asociadas a cohortes que ingresan a la actividad en instantes posteriores.

⁵ “ir” es la tasa de interés técnico real sobre salarios puesto que los valores en el modelo están expresados en término de salarios constantes. Por lo tanto, cuando se computan salarios y jubilaciones en pesos corrientes, la tasa de interés técnico es igual a la acumulación de la tasa de “r” y la tasa de crecimiento promedio de los salarios per cápita.

Si consideramos el caso en que $T=ef- e_i$ es igual a $T=7$, la penúltima columna representa las probabilidades de supervivencia para los miembros de la cohorte hipotética definida anteriormente.

Volviendo al planteo genérico, podemos definir al tiempo medio de cotización ($TMC^{(D)}$) como la suma de las probabilidades de supervivencia de esa cohorte hipotética para todas las edades de cotización. En ese sentido podemos plantear la siguiente expresión:

$$TMC^{(D)} = \sum_{j=e_i}^{j=e_r-1} (l^{(ef-j)}_j / l_{ei}) \quad (3)$$

Cada cociente de la sumatoria indica la fracción de año que se espera que el cotizante viva, estimada a partir de la edad de inicio de la actividad. Como tales fracciones se acumulan para todo el período de actividad, el resultado final será igual al tiempo esperado de cotización. El supuesto básico que se encuentra en este planteo es que los fallecimientos se verifican al final de cada año.

Si para el caso planteado en el Cuadro 1, consideramos que la edad de inicio de la actividad es $j=2$ y la de retiro $j=7$, para calcular el tiempo medio de cotización basta con sumar los cinco primeros valores de la penúltima columna. El resultado es $TMC= 4.9$, lo que llevado a años indicaría que el tiempo medio de cotización sería para este caso de 49 años.

En el mismo sentido, podemos establecer que la suma de las probabilidades de supervivencia para todas las edades de jubilación puede dar lugar a la siguiente expresión, que denominamos como el **tiempo medio de jubilación ($TMJ^{(D)}$)**.

$$TMJ^{(D)} = \sum_{j=er}^{j=er} (l^{(ef-j)}_j / l_{ei}) \quad (4)$$

En el ejemplo del cuadro, podemos calcular este tiempo medio, sumando los últimos tres valores de la penúltima columna, cuyo resultado sería igual a 1.81, lo que llevado a años implicaría 18.1 años como tiempo medio de jubilación.

Este último resultado debe ser adecuadamente apreciado, puesto que representa el número medio de unidades de tiempo que se espera percibir una jubilación, visualizados desde el instante inicial del período de cotización y no desde el instante en que se inicia el cobro de la jubilación.

3. Tasas de rentabilidad asociadas a los miembros de diversas cohortes integrantes del sistema

Consideremos como próxima cohorte, integrada al sistema de reparto, como aquella que inicia su actividad en un instante "T" ($T \geq 0$) genérico en el futuro. Siguiendo un análisis

sobre el equilibrio individual⁶ es posible plantear la ecuación a través de la igualdad entre los valores actualizados de las cotizaciones y de las jubilaciones esperadas en relación a un miembro típico de esa cohorte.

Adicionalmente, dado que suponemos que las movilidades salariales y los sueldos básicos jubilatorios son iguales para todas las generaciones, las diferencias vienen dadas por los cambios permanentes que se consideran en las probabilidades de sobrevivencia por efecto de mejoras persistentes de las tasas de mortalidad futuras.

Bajo tal óptica, el equilibrio financiero individual se verifica cuando se cumple la igualdad de los valores actualizados de las cotizaciones y de las jubilaciones de un miembro tipo de la cohorte que inicia su actividad en "T", con tasas de contribución y de reemplazo iguales a las del sistema de reparto.

Esa ecuación básica, puede ser planteada bajo la siguiente forma específica:

$$TCR = \frac{H}{RD(T) * (1+i(T))^{PR(T)}} * TR \quad (5)$$

Donde **RD(T)** es la relación entre los tiempos medios de cotización y de jubilación para los miembros de la cohorte que inicia su actividad en T.

La tasa de interés actuarial **i(T)** asociada a los miembros de la cohorte que inicia su actividad en el instante "T" que permite el equilibrio financiero individual. En otros términos, **i(T)** es la tasa de rentabilidad anual en términos constantes de salarios.

Cuando existen mejoras persistentes en las tasas de mortalidad, el tiempo medio de jubilación crece más que el de cotización por lo cual se cumple la siguiente relación genérica:

$$RD(T) > RD(T+1)$$

Por ello, para que se verifique el equilibrio financiero de la expresión (5), necesariamente se debe cumplir que:

$$i(T) < i(T+1)$$

Por lo tanto, las generaciones futuras tendrían asociadas tasas de rentabilidad crecientes.

Una particularidad que se puede comprobar en el ejemplo anterior, es que la tasa de rentabilidad del sistema de reparto alcanza un nivel intermedio al de las diversas cohortes intervinientes. Las cohortes de afiliados que inician su actividad en los años más tempranos tendrán tasas menores y quienes lo hagan tardíamente sus tasas de rentabilidad serán superiores.

Por lo tanto, podemos concluir que la aplicación de las tasas promedio de contribución y de reemplazo del sistema de reparto traerá como consecuencia redistribuciones de

⁶ Luis Camacho. "Explicitación de las variables que intervienen en el equilibrio financiero individual de un sistema jubilatorio con prestación definida" Banco de Previsión Social. Comentarios de Seguridad Social No. 7 (abril-junio 2005)

ingresos entre las diversas generaciones de forma de poder alcanzar el nivel previsto para el sistema en su conjunto.

Estas redistribuciones son inequitativas, puesto que por las mejoras de las tasas de mortalidad no pueden justificar diferencias entre las tasas de rentabilidad asociadas a las diversas cohortes intervinientes en el sistema de reparto.

4. Planteo de la Ecuación de Equilibrio Individual General con Tasas de Interés Actuarial iguales a las del sistema

Como hemos establecido, las redistribuciones intergeneracionales las podemos apreciar a través de la comparación de las tasas de interés actuarial asociadas a cohortes sucesivas de cotizantes.

Por lo tanto, la equidad intergeneracional se presentará siempre que se cumpla la siguiente igualdad:

$$i(T) = i(T+1) \quad \text{para todo } T \text{ posible} \quad (6)$$

Como se verá más adelante, para mantener la igualdad de las tasas de rentabilidad constante para las diversas generaciones, será necesario implantar mecanismos de ajustes automáticos en uno o más parámetros de la ecuación de equilibrio individual.

No obstante, hay que tener presente que las cohortes cuyas tasas de rentabilidad estamos analizando, son integrantes de un sistema de reparto, es en ese contexto que deben ser evaluadas.

En tal sentido, se debe tener en cuenta que las tasas de rentabilidad de los nuevos miembros de un sistema de reparto no pueden superar a las del propio sistema, puesto que de lo contrario, en el largo plazo el régimen podría entrar en insolvencia financiera.

La solución más adecuada para mantener la solvencia financiera es que las tasas de rentabilidad de las nuevas generaciones sea igual a la de reparto, por lo que se deben cumplir las siguientes relaciones:

$$i_R = i(T) = i(T+1) \quad \text{para todo } T \text{ posible} \quad (7)$$

Por lo tanto, existen dos temas estrechamente vinculados: el de la equidad intergeneracional y el de la solvencia del sistema financiero.

Como los miembros de la cohorte están integrados al régimen de reparto, imponemos la condición de que los mismos deben tener asociadas tasas internas de retorno igual a la tasas de interés técnico real del sistema “ i_R ”. Por lo tanto, teniendo en cuenta (5), la ecuación básica de equilibrio individual, puede ser planteada bajo la siguiente forma específica:

$$TCI(T) = \frac{H}{RD(T) * (1+i_R)^{PR(T)}} * TRI(T) \quad (8)$$

Donde **TCI(T)** y **TRI(T)** son las tasas de contribución y de reemplazo asociadas a la cohorte que inicia su actividad en T, cuyos valores específicos serán calculados más adelante. Las particularidades de las probabilidades de supervivencia se encuentran reflejadas en la relación "**RD(T)**" y en el período de recuperación "**PR(T)**" en menor medida⁷.

La tasa de cotización de equilibrio depende de una relación económica entre el nivel de la jubilación promedio y el sueldo medio de actividad, una relación demográfica entre los años medios de jubilación y años medios de cotización y un factor financiero en el que inciden tanto la tasa de interés real sobre salarios considerada en el análisis así como la diferencia entre los años medios de jubilación y los de cotización, que representa el período en el que se recuperarían en promedio los aportes.

Como resultado de este planteo general, podemos apreciar que existe una ecuación con dos incógnitas, por lo que en ella existen infinitas soluciones posibles.

Para resolver esta situación es que han surgido dos tipos de regímenes;

- El primero denominado de prestación definida, por el cual la variable fijada es la tasa de reemplazo y la variable a hallar es la tasa de contribución. Este es el régimen más común en los sistemas de reparto.
- El segundo denominado de contribución definida, se fija a priori la tasa de contribución, pasando a ser la tasa de reemplazo la variable de ajuste del sistema.

A continuación analizaremos con más detalle las características de estos sistemas.

5. Ajustes en la Tasa de Contribución necesarios en regímenes de Prestación Definida

La magnitud de las prestaciones que un plan de este tipo se compromete a hacer efectivas viene determinada por lo general a partir de una fórmula, denominada estructural, que consiste en otorgar un prestación equivalente a un porcentaje concreto (TR) de las retribuciones de un período prefijado (SMBJ).

Como se ha dicho, en los sistemas de prestaciones definidas, en realidad lo que se fija a priori es la tasa de reemplazo y no el nivel de prestación inicial, ya que ello no es posible conocerlo de antemano en la práctica porque depende del nivel del Sueldo Base utilizado para el cálculo de la jubilación que no se conoce hasta el momento de acceder a la prestación.

En este caso la ecuación de equilibrio se plantea a partir de **(8)** de la siguiente forma:

$$TCI(T) = \frac{H}{RD(T) * (1+i_R)^{PR(T)}} * TR \quad (9)$$

⁷ A partir de simulaciones realizadas para un horizonte de 80 años del régimen uruguayo, tanto para el caso de las mujeres como de los hombres, se ha demostrado que el crecimiento en la relación demográfica RD lleva a un aumento de todo el denominador de la expresión (3). Esta propiedad es válida para tasas de interés reales inferiores al 15% anual. Téngase presente que en el caso uruguayo la tasa "i_R" no llega al 0,4% real anual.

Donde, TR es la tasa de reemplazo vigente en el sistema de reparto global que queda definida para todas las cohortes futuras hasta tanto no exista una reforma paramétrica en que se cambie su nivel.

Con tasas de mortalidad dinámicas ante mejoras persistentes en las tasas de mortalidad se verifica que

$$RD(T) \geq RD(T+1)$$

a consecuencia de que el tiempo medio de jubilación crece más que el tiempo medio de cotización para cohortes que entran más tarde al sistema.

Apreciando la ecuación (9), esta propiedad lleva a que se cumpla para los casos más típicos la siguiente relación:

$$TCI(T) \leq CCI(T+1)$$

Por lo tanto, para que las diversas cohortes tengan asociadas tasas internas de retorno constante e igual a las del sistema de reparto, necesariamente las tasas de contribución de cohortes sucesivas deben ser crecientes.

Si se aplican estas tasas de equilibrio variables a cada cohorte integrante del sistema de reparto, la tasa de contribución global (TCR) sería igual a la tasa promedio de esas cohortes.

Además la tasa de interés técnico del sistema de reparto, se mantiene invariable a consecuencia de que ésta es la tasa interna de retorno (TIR) de todas las generaciones intervinientes.⁸

Una observación importante es que el crecimiento persistente de las tasas de contribuciones, no puede ser mantenido en forma indefinida puesto que puede existir un nivel máximo (TCIM) posible para la tasa de contribución. A partir de este nivel será necesario realizar ajustes paramétricos en la tasa de reemplazo, para lo cual se debería utilizar la siguiente expresión en la que de la relación (9) se despeja TR(T):

$$TR(T) = \frac{TCIM * RD(T) * (1+i_R)^{PR(T)}}{H} \quad (10)$$

Como se puede apreciar, para que posteriormente se siga verificando la equidad intergeneracional y la sostenibilidad financiera del sistema, es necesario arbitrar mecanismos de ajustes automáticos en las tasas de reemplazo.

Se destaca que cambios paramétricos, como los planteados anteriormente son difíciles de llevar a la práctica en los sistemas públicos, ya que tanto las edades mínimas de retiro como las tasas de reemplazo son fijadas legalmente. Su modificación es compleja e implica, de alguna manera, iniciativas poco populares que pueden generar costos políticos que muchas veces los legisladores no están dispuestos a asumir.

⁸ En sentido estricto esta propiedad se cumpliría siempre que la tasa de crecimiento del número de las altas anualmente fuese constante e igual a i_R . Como en la práctica en el sistema se presentan tasas variables, la propiedad no se verifica exactamente.

Esta rigidez lleva, por lo general, en el caso de los sistemas de reparto, a un aumento sostenido de las contribuciones. En muchos casos, Incluso el Estado debe asumir parte de los costos a través de afectación de impuestos que recaen en toda la sociedad, produciéndose redistribuciones no deseadas de ingresos. Se corre el peligro de que se verifique una pérdida de transparencia del sistema y una disminución de su credibilidad ante los diversos sectores sociales involucrados.

En la práctica, en muchos casos se transforma la naturaleza del sistema, ya que se pasa paulatinamente de un régimen de seguro social a uno de impuestos y transferencias con objetivos sustancialmente diferentes.

6. Los ajustes automáticos en los regímenes nocionales de Contribución Definida

Una cuenta nocional es una cuenta virtual donde se recogen las aportaciones individuales de cada cotizante y los rendimientos ficticios que dichas aportaciones generan a lo largo de la vida laboral. Los rendimientos se calculan de acuerdo con un tanto nocional, que puede ser la tasa de crecimiento del PBI, de los salarios medios, de los salarios agregados, de los ingresos por cotizaciones, etc. Cuando el afiliado se jubila, recibe una prestación que se deriva del fondo nocional acumulado, de la mortalidad específica asociada y el tanto nocional utilizado.

El régimen nocional no es más que una forma alternativa de calcular la cuantía de la jubilación inicial. La cuenta es denominada nocional porque sólo existe en un registro contable.

Por ello, podemos afirmar que el equilibrio financiero individual puede ser analizado a partir de un pequeña transformación de la ecuación básica **(8)** con $TCI(T) = TCR$. La cual, mediante simples manipulaciones algebraicas puede ser presentada bajo la siguiente expresión:

$$TRI(T) = \frac{TCR * RD(T) * (1+i_R)^{PR(T)}}{H} \quad (11)$$

En este caso, la tasa de contribución está fijada **TCR** porque los miembros de la cohorte se integran al sistema de reparto con tasas de contribuciones fijas e iguales a la del sistema, entonces la variable a calcular para los miembros de cada cohorte es la tasa de reemplazo **TRI(T)**.

Esta formulación se justifica a consecuencia de que si bien la ecuación básica **(3)** expresa en forma genérica, para cualquiera de los dos sistemas, las relaciones entre las tasa de contribución y la tasa de reemplazo en el equilibrio financiero individual, cuando estamos frente a un sistema de aportación definida la variable de ajuste es la tasa de reemplazo. Un análisis complementario puede ser apreciado en los **ANEXOS 1 y 2**.

Es interesante tener en cuenta que la relación **RD(T)** es descendente a consecuencia de las mejoras en las tasas de mortalidad y las tasas de reemplazo asociadas a las diversas cohortes también lo serán. Por lo tanto, las sucesivas generaciones futuras, en el equilibrio financiero individual tendrán asociadas jubilaciones de niveles decrecientes.

$$TRI(T) \geq TRI(T+1)$$

Por la forma en que se calculan las jubilaciones en los regímenes nocionales, este ajuste de las tasas de reemplazo es automático, entonces el equilibrio actuarial se podría mantener para las diversas generaciones futuras.

Seguramente, esta forma de cálculo de las prestaciones constituye su ventaja más significativa, puesto que los ajustes de los sistemas de prestaciones definidas son más complejos de realizar, especialmente, como se ha dicho por los costos políticos que generan cambios legales que restringen los niveles jubilatorios en forma explícita. Por lo tanto, la introducción de las cuentas nocionales facilita políticamente la aplicación de la legislación de la reforma de las jubilaciones.

Por ello, muchos autores sostienen que este tipo de régimen mejora la credibilidad política y financiera al ligar los cálculos de las jubilaciones a señales objetivas de sostenibilidad macroeconómica (como el crecimiento de los salarios, de la productividad, etc). Veremos más adelante que esta afirmación puede ser relativizada, especialmente cuando esas variables macroeconómicas no acompañan a la tasa de interés técnico asociada al sistema de reparto.

Como se ha dicho, en estos regímenes es más sencillo el ajuste a la baja de las tasas de reemplazo, pero en los hechos existe un límite mínimo aceptable (**TRIm**). Cuando la sociedad entienda que no es posible seguir disminuyendo los niveles jubilatorios, será necesario proceder a una reforma paramétrica adicional en la que necesariamente se debería aumentar la tasa de contribución.

La formulación que permite realizar, en este caso, el ajuste posterior de la tasa de contribución sería la siguiente:

$$TCI(T) = \frac{H}{RD(T) * (1+i_r)^{PR(T)}} * TRIm \quad (12)$$

Por lo tanto, en el largo plazo, es posible que los sistemas nocionales tengan asociadas tasas de reemplazo de un nivel mínimo aceptable, en cuyo caso, de mantenerse incambiada la edad jubilatoria, necesariamente se deberían arbitrar mecanismos de ajustes automáticos en las tasas de cotizaciones.

7. Un cambio paramétrico común a ambos regímenes

Una posibilidad válida de reforma sustancial se puede dar cuando se proyecta un aumento de la edad de retiro. Este tipo de cambio puede ser utilizado en ambos regímenes, puesto que permite atenuar los ajustes restrictivos ya sea en la tasa de contribución como en la tasa de reemplazo para generaciones futuras.

Si ese aumento se verifica, podemos asociar a miembros de cohortes afectadas la siguiente ecuación de equilibrio individual.

$$TCI(T) = \frac{H}{RDA(T) * (1+i_r)^{PR(T)}} * TRI(T) \quad (13)$$

Donde **RDA(T)** es igual al cociente entre el nuevo tiempo medio de cotización y el nuevo tiempo medio de jubilación, calculado a partir del aumento en la edad de retiro. A

consecuencia del aumento del tiempo medio de cotización y la disminución del tiempo medio de jubilación, se cumple que:

$$RDA(T) > RD(T)$$

Por lo que dada una tasa de contribución individual, la tasa de reemplazo correspondiente en el equilibrio, será necesariamente mayor que para el caso sin reforma. Por el contrario, si consideramos una tasa de reemplazo dada la tasa de contribución será menor.

Vemos entonces, que con el aumento de la edad de retiro, limitamos los cambios restrictivos de las variables más significativas de la ecuación de equilibrio individual.

Se puede apreciar en (13) que existen infinitas posibilidades en cuanto a las combinaciones de tasas de contribuciones y de reemplazo que cumplen con la ecuación. La determinación de sus niveles dependerá de las circunstancias económicas, políticas y sociales de cada realidad donde se efectúa la reforma.

8. Incidencia de la aplicación de una tasa de interés nocial diferente a la tasa de interés técnico del Sistema de Reparto

Interesa analizar el resultado que se generaría al aplicar una tasa de interés nocial diferente a la tasa de interés técnico del sistema de reparto, en la determinación de la tasa de reemplazo de equilibrio en el sistema nocial.

En este caso, si definimos " $i_N(T)$ " como tasa de interés nocial y $TRIN(T)$ la tasa de reemplazo individual de equilibrio asociada, podemos plantear la siguiente ecuación a partir de la cual podemos hallar la tasa de reemplazo:

$$TRIN(T) = \frac{TCR * RD(T) * (1+i_N(T))^{PR(T)}}{H} \quad (14)$$

Podemos plantear tres posibles situaciones:

- 1) Una consideración de carácter general que podemos realizar respecto a las tasas de interés nocial en la práctica, es que como las mismas dependen por lo general de variables exógenas al sistema y generalmente asociadas a ciertas variables macroeconómicas. Por ello podemos afirmar que por lo común difieren de cada cohorte:

$$i_N(T) > < i_N(T) \quad \text{para todo } T$$

La propiedad anterior, aun cuando no se verifique para todas las cohortes, nos lleva a afirmar que los sistemas nociales que aplican tasas de interés nociales diferentes a las del propio sistema, no permiten alcanzar la equidad intergeneracional.

- 2) Si suponemos el caso en que la tasa $i_N(T)$ sea mayor que i_R , entonces, si comparamos la expresión (10) con la (12), podemos apreciar que se cumple la siguiente relación:

$$TRIN(T) > TRI(T)$$

Lo que significa que la tasa de reemplazo utilizada para los miembros de esa cohorte supera la que se podría dar en caso de equilibrio financiero tanto global como individual del sistema de reparto.

En otros términos el nivel de las jubilaciones que se obtienen por la utilización de tasas nocionales mayores, es superior al que se obtendría aplicando en la ecuación la tasa de interés técnico del sistema de reparto.

El otorgamiento de prestaciones más generosas, tendría un efecto negativo en el equilibrio financiero global del sistema de reparto porque no se cumpliría la relación **(1)**, puesto que los egresos superarían a los ingresos obtenidos a una tasa de contribución igual a TCR. Como en los sistemas de indexación obligatoria por salarios de las pasividades, no es posible afectarlas por otro coeficiente de ajuste, necesariamente se deberían obtener recursos adicionales aumentando los aportes de los actuales afiliados activos quienes por esta circunstancia deberían redistribuir sus ingresos en beneficio de las generaciones beneficiarias de las jubilaciones calculadas a partir de la expresión **(14)**,

- 3) Un caso particular se presenta cuando la tasa de interés nocional es igual a la tasa de crecimiento de los salarios per cápita. En este caso, teniendo en cuenta que los valores que figuran en las ecuaciones de equilibrio están expresados en términos de salarios constantes, la tasa real nocional sobre salarios sería igual a 0, por lo que se cumpliría que :

$$i_N(T)=0 \text{ para todo } T$$

Por lo tanto, en este caso se verificaría la equidad intergeneracional ya que la tasa de interés técnico permanecería constante todas las cohortes futuras.

No obstante, cuando $i_R > 0$, la tasa de rentabilidad del sistema de reparto es superior ($i_R > i_N(T)$). La aplicación de las fórmulas de ajustes automáticos, implicarían una transformación, en sentido estricto, del régimen de reparto en uno de capitalización parcial a consecuencia de que el sistema entraría en un proceso de acumulación de reservas debido a que las prestaciones a otorgar serían menores que las que el sistema podría asumir.

Lo relatado precedentemente constituye las principales limitaciones de un sistema nocional, particularmente porque las jubilaciones no se calculan utilizando como base la tasa de interés técnico del sistema de reparto.

9. Conclusiones

Las redistribuciones intergeneracionales pueden ser apreciadas a través de la comparación de las tasas de interés actuarial asociadas a cohortes sucesivas de cotizantes. Entonces, la equidad intergeneracional se presentará siempre que las tasas asociadas a todas las cohortes sean iguales entre sí.

No obstante, ante las mejoras de las tasas de mortalidad, sólo se podrá verificar la equidad cuando se implanten mecanismos de ajustes automáticos en uno o más parámetros de la ecuación de equilibrio individual.

Adicionalmente, como las cohortes cuyas tasas de rentabilidad estamos analizando, son integrantes de un sistema de reparto, éstas no podrán superar a las del propio sistema, puesto que de lo contrario el régimen podría entrar en insolvencia financiera.

Para analizar las formulaciones asociadas a los ajustes automáticos de los parámetros fue preciso considerarlos según que el régimen sea de prestaciones definidas ó de contribuciones definidas. Las diferencias entre ambos regímenes se visualizan sólo cuando existen mejoras persistentes en las tasas de mortalidad, ya que el ajuste automático se centrará en un caso en las tasas de contribuciones y en el otro en las de reemplazo.

Una particularidad importante detectada es que los cambios de la relación entre el tiempo de cotización y el de jubilación tienen especial significación en los ajustes automáticos, puesto que esta relación tiende a decrecer a consecuencia de que será mayor el crecimiento de los tiempos de jubilación.

Entonces para los sistemas de prestaciones definidas, para las nuevas generaciones las tasas de cotización deberían crecer en forma sostenida. Este crecimiento será directamente proporcional al mayor aumento relativo de los tiempos de jubilación respecto que el de los tiempos de cotización⁹.

Para los sistemas de cotizaciones definidas la propiedad que se cumple es que las tasas de reemplazo deban disminuir en forma inversamente proporcional a tal crecimiento.

No obstante, los ajustes en ambos regímenes son acotados, puesto que se puede llegar a un momento en el que no sea social o económicamente aceptable que el crecimiento de las tasas de cotización o la disminución de las tasas de reemplazo excedan de ciertos límites. En tal caso será preciso modificar la forma de operar sobre los cambios paramétricos ya que la variable de ajuste debería ser modificada tanto en el sistema de prestaciones definidas como en el de contribuciones definidas.

Por ello, cuando se encaran ajustes tan restrictivos en los valores de los parámetros, una posibilidad válida de cambio sustancial, es el aumento de la edad de retiro. Este tipo de cambio puede ser utilizado en ambos regímenes, puesto que permite atenuar el nivel de los ajustes que ambos sistemas deben realizar en el largo plazo, ya sea en la tasa de contribución como en la tasa de reemplazo para generaciones futuras.

Se destaca que en los regímenes de prestaciones definidas, por efecto de las mejoras en la esperanza de vida se requerirán ajustes al alza de las tasas de contribuciones, crecimiento que tiene un límite máximo, más allá del cual no es socialmente aceptable. Por ello, en el largo plazo se deberían realizar cambios paramétricos adicionales que afecten a la baja el nivel jubilatorio inicial que por lo general implican decisiones impopulares que pueden generar costos políticos difíciles de asumir. Esta rigidez lleva, en muchos casos, a aumentos sostenidos de las contribuciones patronales y/o personales, e incluso el Estado debe asumir parte de los costos a través de impuestos que recaen en toda la sociedad. Se corre el peligro de que se verifique una pérdida de transparencia del sistema y una disminución de su credibilidad ante los diversos sectores sociales involucrados.

⁹ En sentido estricto en los ajustes de los valores de los parámetros también inciden, en menor medida, los cambios que se pueden operar en los períodos de recuperación **PR(T)**.

No obstante, podemos afirmar que es posible alcanzar un sistema de reparto con un régimen de prestación definida bien diseñado, con ajustes automáticos de sus parámetros, puede ser financieramente equilibrado tanto desde el punto de vista global como individual.

En cuanto a los sistemas nocionales, se sostiene que este tipo de régimen mejora la credibilidad política ya que la cuantía de la jubilación queda definida desde el momento en que se calcula, sin posibilidad de que los políticos influyan sustancialmente en su evolución. No obstante, una de las críticas que se le puede hacer al régimen nocional es que la utilización de tasas de interés nocionales diferentes a la del sistema de reparto no garantiza la equidad intergeneracional.

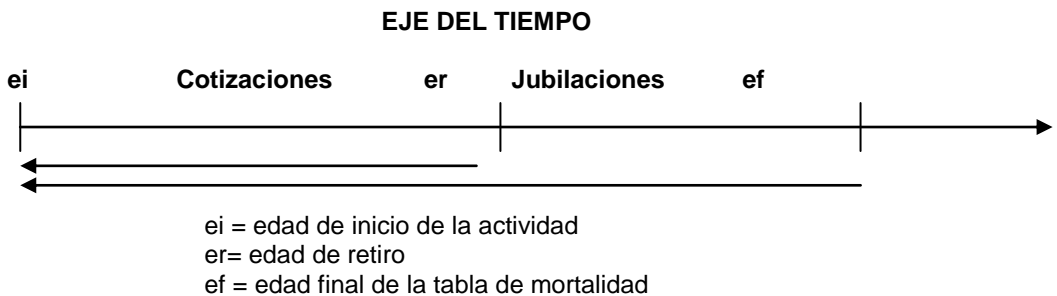
Además para estos sistemas, es posible se genere una insostenibilidad financiera global a largo plazo a consecuencia de la utilización de tasas de interés nocionales superiores a las del propio sistema de reparto. Los ajustes que se deberían realizar, cuando las prestaciones se indexan con la evolución de los salarios, operarían sobre las tasas de cotización o en las transferencias del Estado, lo que llevaría a redistribuciones de ingresos no deseadas de las nuevas generaciones hacia los beneficiarios de prestaciones no financiadas.

Como comentario final podemos establecer que aunque muchos autores establecen diversas ventajas adicionales del régimen nocional, estas sólo serían aprovechables si las tasas de interés técnico asociados al sistema de reparto y las asociadas a los miembros de cada cohorte integrante del sistema sean similares.

ANEXO 1

VALORES DE COTIZACIONES Y JUBILACIONES ACTUALIZADAS A LA EDAD DE INICIO DE LA ACTIVIDAD DE UN RÉGIMEN NOCIONAL A UNA TASA DE INTERES TÉCNICO DE “ i_R ”

En el siguiente eje del tiempo se esquematiza el instante del tiempo en el que se valoran tanto las contribuciones como las jubilaciones acumuladas de un afiliado tipo.



A continuación plantearemos, a partir de las formulaciones realizadas en un análisis anterior¹⁰, las expresiones para los valores de las cotizaciones y jubilaciones a la edad de inicio de la actividad.

Valor Actualizado de las Cotizaciones

Se ha demostrado que el valor actualizado de las cotizaciones totales a la edad de inicio de la actividad, como:

$$VAC_{ei} = TMC(T)_{ei} * SMC_{ei} * TCR * (1+i_R)^{(ei-ECC)}$$

El subíndice que le incorporamos a la expresión, indica que tanto el tiempo medio de cotización como el sueldo medio de cotización se expresan a partir de valores del año de inicio de actividad.

Como síntesis podemos establecer que los aportes totales pueden ser calculados aplicando la tasa de contribuciones (**TCR**), a la masa salarial total de cotizantes, que a su vez puede ser estimada multiplicando el sueldo promedio de cotización (**SMC**) por la cantidad de unidades de tiempo de cotización esperada (**TMC**). Su valoración a la edad de inicio de la cotización se realiza aplicando la edad central de cotización (**ECC**).

¹⁰ Luis Camacho. “Análisis del equilibrio financiero individual de un sistema de prestación definida computando mejoras futuras en las tasas de mortalidad” Banco de Previsión Social.. Comentarios de Seguridad Social No. 26 (enero-abril 2010)

Valor Actualizado de las Jubilaciones

En base a las definiciones y análisis precedentes, podemos expresar el valor actualizado de las jubilaciones a la edad de inicio de la actividad, como:

$$VA_{Jei} = TMJ(T)_{ei} * SMB_{Jei} * TRI(T) * (1+i_R)^{(ei-ECJ)}$$

Interesa destacar que el tiempo medio de jubilación está calculado a partir de la edad de inicio de la actividad y no desde la edad de retiro.

Por lo tanto el valor actualizado de las prestaciones jubilatorias es igual a la actualización desde la edad central de jubilación del producto del Tiempo Medio de Jubilación (TMJ) por el Sueldo medio básico jubilación (SMBJ) y la tasa de reemplazo (TRI).

Ecuación de equilibrio:

La ecuación que permite hallar, para el caso contribuciones definidas, se obtiene a partir de la igualdad de las dos expresiones anteriores, despejando de ella **TRI(T)**

$$TRI(T) = \frac{TMC(T)_{ei} * SMCEi * (1+i_R)^{(ei-ECC)} * TCR}{TM(T)_{Jei} * SMB_{Jei} * (1+i_R)^{(ei-ECJ)}}$$

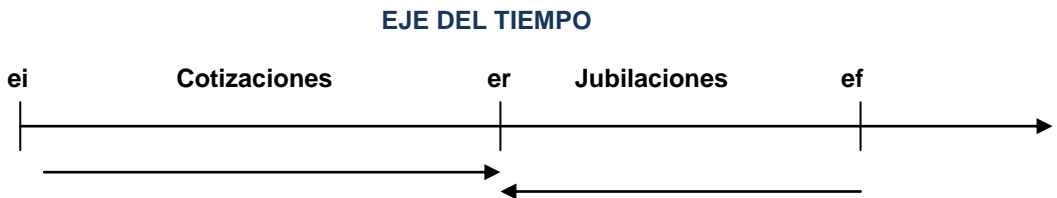
Como **RD(T) = TMC(T)_{ei}/TMJ(T)_{ei}** ; **H = SMB_{Jei} / SMCEi** y **PR(T) = ECJ-ECC**, la expresión anterior es idéntica a la planteada en el cuerpo de este análisis en **(11)**

ANEXO 2

VALORES DE COTIZACIONES Y JUBILACIONES A LA EDAD DE INICIO DE LA EDAD DE RETIRO DEL REGIMEN CON UNA TASA NOCIONAL DEL i_R

Como se ha establecido, en este sistema se lleva una cuenta virtual donde se recogen las aportaciones individuales de cada cotizante y los rendimientos ficticios que dichas aportaciones generan a lo largo de la vida laboral. Cuando el afiliado se jubila, recibe una prestación que se deriva del fondo nocional acumulado, de la mortalidad específica asociada y el tanto nocional utilizado.

Por lo tanto, para una más adecuada visualización de su operativa, resulta conveniente realizar los cálculos financieros, no a la edad de inicio de la actividad, sino a la edad en que inicia el goce de la jubilación. En consecuencia se deben expresar todas las cotizaciones como el costo de las jubilaciones a esa edad, tal cual se esquematiza el siguiente eje del tiempo.



Si partimos de las expresiones del Anexo 1, será necesaria aplicar tres factores:

1) En primer término el financiero, ya que los flujos de fondos deben ser descontados a la tasa de interés técnico de i_R , aplicando el siguiente factor:

$$\text{Financiero: } (1+i_R)^{er - ei}$$

2) En segundo lugar, se debe tener en cuenta que para valorar en er , es preciso que la persona llegue con vida a esa edad, partiendo de la edad cierta de inicio de la actividad ei . Este factor es:

$$\text{Sobrevivencia: } lei / ler$$

3) En tercer término los valores monetarios deben estar expresados en términos de los salarios vigentes a la edad de retiro, por lo tanto debemos actualizar tanto los salarios como las jubilaciones a ese instante mediante este factor:

$$\text{Salarios: } (1+s)^{er - ei}$$

Aplicando estos factores a los valores de las cotizaciones y jubilaciones del anexo 1, estamos en condiciones de calcular el capital esperado a la edad de retiro y el costo de las jubilaciones.

Una aclaración importante que se corresponde realizar es que estos son valores esperados puesto que son visualizados a partir de la edad de inicio de la actividad que es la única edad en la que se tiene certeza que el afiliado llega con vida.

Capital esperado a la edad de retiro: Aplicando a **VACei** del anexo 1 los tres factores, podemos calcular el valor estimado a la edad de retiro del “capital” ficticio acumulado.

$$\begin{aligned} \text{VACer} &= \text{VACei} * (1+i_R)^{er-ei} * lei/ler * (1+s)^{er-ei} \\ &= \text{TMC(T)ei} * (lei/ler) * \text{SMCer} * \text{TCR} * (1+i_R)^{er-EC} \end{aligned}$$

Si comparamos los diversos factores con los de **VACei**, vemos que en todos los casos son superiores, inclusive el primero puesto que en este caso está multiplicado por el cociente lei/ler que es mayor a la unidad. El segundo es el sueldo medio calculado a la edad de retiro que al suponer crecimiento de salarios será mayor al de la edad de ingreso a la actividad. Por último, el exponente del factor financiero también es mayor en un guarismo similar a la diferencia de edades entre el retiro y el inicio de la actividad.

Costo esperado de la jubilación a la edad de retiro:

Aplicamos en este caso a **VAJei** del anexo 1 los tres factores, para calcular el costo a la de retiro de la renta vitalicia jubilatoria.

$$\begin{aligned} \text{VAJer} &= \text{VAJei} * (1+i_R)^{er-ei} * lei/ler * (1+s)^{er-ei} \\ &= \text{TMJ(T)er} * \text{SMBJer} * \text{TRI(T)} * (1+i_R)^{er-ECJ} \end{aligned}$$

Como en el caso anterior factores de esta expresión todos los casos son superiores, con la particularidad de que ahora tenemos en el primer factor el tiempo medio de jubilación visualizado a partir de la edad de retiro.

Nivel de la jubilación inicial

Para hallar el nivel de la jubilación inicial (**SMBJer * TRI(T)**), debemos despejarla de la ecuación en que se equilibran el capital acumulado y el costo esperado de la renta vitalicia.

$$\text{SMBJer} * \text{TRI(T)} = K * \text{VACer}$$

Donde **K** es el factor que multiplica al capital nominal acumulado para fijar el nivel jubilatorio inicial.

Con:

$$K = \frac{1}{\text{TMJ(T)er} * (1+i_R)^{er-ECJ}}$$

Que es igual al inverso del producto entre el tiempo medio de jubilación¹¹ y el factor de actualización resultante de aplicar la tasa de interés técnico en el período comprendido entre la edad central de jubilación y la edad de retiro.

¹¹ El tiempo medio de jubilación está calculado bajo el supuesto de que las muertes se verifican al final de cada año.

El resultado anterior es interesante a los efectos de la consideración de las variables básicas asociadas al sistema nocional.

No obstante, si se desea conocer el nivel de la tasa de reemplazo de equilibrio, la expresión **(11)** planteada en el documento permite también llegar a ella en forma directa.

BIBLIOGRAFIA

- Barr, N. Reforming Pensions: myth, Truths, and Policy Choices, Working Paper 00/139. International Monetary Fund. (2000).
- Palmer, E. Financial stability and individual benefits in the Swedish pension reform model. Asociación Internacional de la Seguridad Social. Seminario de Actuarios y Estadísticos. Montevideo, 21-22 noviembre 2001.
- Bokans, J. Key Developments in the Private Pensions Sistema in Latvia 200-2001 and future prospects. Second OECD Forum on Private Pensions. Sofia, Bulgaria.
- Chlon, A. Pension Reform and Public Information in Poland. Social Protection Discussion Paper. The World Bank (2000).
- Giovanuzzi, S. y C. Ferrara. La reforma del sistema de pensiones de Italia: El sistema contributivo. Asociación Internacional de la Seguridad Social. Seminario de Actuarios y Estadísticos. Montevideo, 21-22 noviembre 2001.
- Camacho, L. "Cambios en las tasas de equilibrio de los sistemas de reparto". Banco de Previsión Social. Comentarios de Seguridad Social No.4. Julio-Setiembre 2004.
- Camacho, L. "Explicitación de las variables que intervienen en el equilibrio financiero individual de un sistema jubilatorio con prestación definida" Banco de Previsión Social. Comentarios de Seguridad Social No. 7 . Abril-Junio 2005.
- Camacho, L: "Análisis de la tasa de rentabilidad implícita en el equilibrio financiero de un sistema de reparto". Banco de Previsión Social. Comentarios de la Seguridad Social No 10. Enero-Marzo 2006
- Camacho, L."La incidencia de la fórmula de cálculo del Sueldo Medio Básico Jubilatorio en el equilibrio financiero individual". Banco de Previsión Social. Comentarios de Seguridad Social No. 11 Abril-Junio 2006.
- Camacho, L. "Utilización de la Ecuación de Equilibrio Financiero en el Análisis de Cambios Paramétricos de un Régimen de Reparto" Asociación Internacional de la Seguridad Social. Seminario de Actuarios y Estadísticos. Montevideo, 27-28 abril 2010.
- Camacho, L. "Análisis del equilibrio financiero individual de un sistema de prestación definida computando mejoras futuras en las tasas de mortalidad" Banco de Previsión Social.. Comentarios de Seguridad Social No. 26 (enero-abril 2010)

PROYECCION DE PRESTACIONES DE CORTO PLAZO

Asignaciones Familiares

PROYECCION DE PRESTACIONES DE CORTO PLAZO

Asignaciones Familiares

Asesoría Económica y Actuarial
Asesoría General en Seguridad Social
Enero 2013

1. Introducción

A partir de los datos obtenidos en la proyección financiera del sistema de prestaciones de mediano y largo plazo administrado por BPS, analizaremos los principales resultados obtenidos de las variables físicas y monetarias relacionadas con la prestación de Asignaciones Familiares.

En primer lugar, se realiza una descripción del régimen legal vigente para luego analizar los principales resultados obtenidos en el mediano y largo plazo respecto a la evolución del número de beneficiarios y los montos por egresos de la prestación.

2. Régimen Legal

Actualmente coexisten dos leyes, las que tienen diferentes características y poblaciones objetivo.

2.1 Ley 15.084

La asignación familiar definida por la Ley 15.084 es una prestación en dinero que se sirve a todo empleado de la actividad privada (generante o atributario) que preste servicios remunerados a terceros y que tenga hijos o menores a su cargo (beneficiarios).

Los Beneficiarios son todos los menores a cargo de los generantes, en las siguientes condiciones:

- Hasta los 14 años de edad si concurren a Centros Educativos primarios.
- Hasta los 16 años de edad si se comprueba que no han podido terminar primaria por motivos realmente fundados.
- Hasta los 18 años si siguen cursando estudios secundarios o superiores.

- De por vida o hasta que perciban otra prestación en el caso de incapacidad física o psíquica que impida su normal incorporación a cualquier tipo de actividad remunerada.
- La Asignación Familiar se servirá desde la comprobación del embarazo, quedando condicionado el pago al control del mismo.

De acuerdo a la ley 16.697, el beneficio a liquidar será el equivalente al 16% de la Base de Prestaciones y Contribuciones (B.P.C.) cuando sus ingresos salariales sean menores de 6 B.P.C., o al 8% cuando sus ingresos se encuentren comprendidos entre 6 y 10 BPC. El valor de la B.P.C. para el año 2010 es de \$ 2.061.

El pago es bimestral y comienza desde la comprobación del embarazo. Se sirve hasta con un año de retroactividad, siempre y cuando se cumplan con las condiciones establecidas (relación de dependencia, concurrencia a un centro de estudio y/o control del embarazo). Para los menores discapacitados, la asignación es el doble de la franja que se determine, otorgándose de por vida o hasta que perciba otra prestación del BPS, siendo incompatible con la Pensión por Invalidez.

Esta asignación familiar también otorga prestaciones no económicas como la asistencia materno-infantil, pero dichas prestaciones no se proyectan.

2.2 Ley 18.227

La Ley N° 18.227 de 22/12/2007 crea a partir del 1 de enero de 2008 un nuevo sistema de Asignaciones Familiares como uno de los componentes del Plan de Equidad. La presente Ley tiene como principal objetivo la extensión de la cobertura y la mejora en la suficiencia de los ingresos, enfocándose en niños y adolescentes de hogares socio-económicamente vulnerables.

La vulnerabilidad se establece no sólo a partir de ingresos, sino que considera las condiciones habitacionales y situación sanitaria, la composición del hogar, las características de sus integrantes, priorizando la figura femenina como administradora.

En este régimen el pago es mensual, dejando de ser un monto fijo en relación con el ingreso. Se fija por la relación existente entre: beneficiarios en el hogar, nivel educativo en curso y existencia o no de discapacidades.

El valor en el año base (2010) para niños en primaria es de \$ 809,44 y en secundaria se les paga un complemento de \$ 346,91. Para el caso de niños con discapacidades y para beneficiarios internados en el INAU o Instituciones con Convenio el valor es de \$ 1.156,34.

Estos valores son ajustables por IPC, en el mismo momento que ajusten los salarios de la Administración Central.

3. Metodología

3.1 Análisis de las variables físicas.

Para proyectar el número de beneficiarios se consideró al año 2010 como año base, se consideraron los beneficiarios efectivos del año 2010 para ambos regímenes legales por edad simple y sexo y los datos correspondientes a la Proyección de Población del INE realizada con base en el censo del año 1996.

A partir del año 2011 se consideraron los datos del censo 2011, ajustados por la omisión censal.

3.1.1 Población.

Para estimar la población en el largo plazo se partió de la proyección de población por sexo y edad simple del INE que se realizó a partir de la información del censo del año 1996, a la que se le aplica una Tasa de mortalidad diseñada por la Asesoría General en Seguridad Social y una Tasa de natalidad realizada por el INE con base de 2006.

Metodología y Componentes de la Proyección de Población.

Para realizar la proyección de la población se utilizó el modelo de los componentes.

$$Poblacion_{(t)} = P_{(t-1)} + N_{(t)} - D_{(t)} + SM_{(t)}$$

Donde:

- $P_{(t-1)}$ = Población del momento t-1, partiendo del año base (2010).
- $N_{(t)}$ = Nacimientos para el momento t.
- $D_{(t)}$ = Defunciones para el momento t.
- $SM_{(t)}$ = Saldo Migratorio para el momento t.

Nacimientos:

Para proyectar los nacimientos se consideró la Tasa General de Fecundidad del año 2006, utilizándose datos de nacimientos por rango de edad de la madre de 2006, ya que es la última información real con que se cuenta.

Defunciones:

Surgen de aplicar a la población del momento t-1 las tasas de mortalidad correspondientes por sexo y edad simple.

$$D_{(t)} = P_{(t-1,x,e)} * q_{(t-1,x,e)}$$

Donde:

- $q_{(t-1,x,e)}$ = tasa de mortalidad para el momento t-1 por sexo y edad
- x = Sexo de la población: Masculino o Femenino.

- **e**= Edad de la población: 0 a 18 años.
- **P**_(t-1, e, x)= Población proyectada a partir de datos del INE para el momento t-1 por sexo y edad.

Saldo Migratorio:

El supuesto utilizado en este caso es: SM=0, es decir, que no existe ni entrada ni salida de personas del país en el periodo de estudio.

3.1.2 Número Total de Beneficiarios.

$$BAF_{(t)} = BAF_{(t)}^{(i)} + BAF_{(t)}^{(i)}$$

Donde BAF representa el número total de beneficiarios de la prestación, el cual se compone de la suma de los beneficiarios totales de cada régimen vigente de Asignaciones Familiares “i” (i = Ley 15.084 o Ley 18.227) existentes para el año de la proyección “t” (año base=2010).

3.1.3 Número de beneficiarios por Régimen.

El número de beneficiarios desagregados por régimen al momento “t”, está dado por la siguiente fórmula:

$$BAF_{(t,x,e,d)}^{(i)} = P_{(t,x,e)} * TAAF_{(0,x,e,d)}^{(i)}$$

Las variables consideradas son cinco: tiempo, sexo, edad, régimen legal y si el beneficiario presenta o no discapacidad. Los valores que pueden adquirir dichas variables son los siguientes:

- **i**= Régimen Legal: Ley 15.084 o Ley 18.227.
- **t**= Año de la proyección (2011, ..., 2100).
- **x**= Sexo: masculino o femenino.
- **e**= Edad de los beneficiarios: 0 a 18 años.
- **d**= Beneficiario: con o sin Discapacidad.
- **0**= año base (2010).
- **P**_(t, x, e)= Población proyectada por el INE para el momento t, por sexo y edad.
- **TAAF**_(0, e, x, d)⁽ⁱ⁾= Tasa de Altas de Asignación Familiar para el régimen legal correspondiente por edad, sexo y tipo de beneficiario, donde:

$$TAAF_{(x,e,d)}^{(i)} = BEf_{(x,e,d)}^{(i)} / P_{(x,e)}$$

De la cual:

- **BEf**_(x, e, d)= Beneficiarios Efectivos de la prestación en el año base (año 2010), por sexo, edad, y beneficiario con o sin discapacidad.
- **P**_(e,x)= Población proyectada a partir de datos del INE para el año 2010 por sexo y edad.

Beneficiarios por Nivel de la Prestación.

Para la determinación de los Beneficiarios por Nivel de la Prestación se realizó una proyección de beneficiarios, con la misma metodología expuesta en el análisis anterior, con la particularidad para este caso, que se desarrollaron las tasas de altas de beneficiarios de acuerdo a los distintos niveles de la prestación. Para la ley 15.084 las tasas son del 8% y 16% en caso de no presentar discapacidad y de 16% y 32% en caso de presentar discapacidad. Para la ley 18.227 la proyección tomo en cuenta los beneficiarios escolares, liceales y con discapacidad.

3.2 Análisis de las variables monetarias.

Para proyectar los egresos de la prestación se consideró al año 2010 como año base, los beneficiarios efectivos de ese año para ambos regímenes legales por edad simple, sexo y nivel de la prestación, los datos correspondientes a la Proyección de Población del INE y los montos pagados en 2010 por edad y sexo.

3.2.1 Monto total de egresos.

$$MAF_{(t)} = MAF_{(t)}^{(i)} + MAF_{(t)}^{(i)}$$

El Monto Total de Asignaciones Familiares (MAF) se compone de la suma de los Montos Totales por egresos de cada régimen vigente de la prestación "i" (i= Ley 15.084 y Ley 18.227) existentes para el año de proyección "t".

3.2.2 Monto de egresos por régimen.

El monto de egresos desagregados por régimen al momento "t", está dado por la siguiente fórmula:

$$MAF_{(t,x,e,d)}^{(i)} = \left(\sum_{e=0}^{e=18} NFC_{(t,x,e,d)} * MFC_{(t)}^{(i)} \right) * 12$$

Las variables consideradas son cinco: año, sexo, edad, régimen legal y si el beneficiario presenta o no discapacidad. Los valores que pueden adquirir dichas variables son los siguientes:

- **i**= Régimen Legal: Ley 15.084 o Ley 18.227.
- **t**= Año de la proyección (2011,..., 2100).
- **x**= Sexo: masculino o femenino.
- **e**= Edad de los beneficiarios: 0 a 18 años.
- **d**= Beneficiario: con o sin Discapacidad.
- **NFC**= Beneficiarios por Nivel de la Prestación
- **MFC**= Monto de la Prestación (Ley 15.084= 8%BPC, 16% BPC, etc. y Ley 18227= escolar, complemento liceal, etc.).

Proyección del monto de las franjas de cobro.

Para la proyección del régimen de la ley 18.227 la prestación se actualiza en base a la variación del IPC, actualización presente en dicha ley.

En el caso del régimen legal anterior el monto aumenta de acuerdo al ajuste del valor de la BPC, y para proyectar el valor del monto de las franjas de cobro se ha hecho el supuesto de que la misma se ajusta de acuerdo a los Salarios.

Monto por Nivel de la Prestación.

Se utiliza el monto real por nivel de prestación para del año base (2010) en ambos regímenes. A partir del siguiente periodo se realiza una proyección del monto de cada nivel de la prestación, la cual difiere en las hipótesis de acuerdo al régimen.

4. Resultados.

En primer lugar analizaremos los resultados de la proyección realizada de beneficiarios y luego los resultados financieros en el mediano plazo, años 2015 a 2019, en ambos casos discriminados por sexo, régimen legal, tipo de beneficiario y por grupo etario. En segundo lugar analizaremos las mismas categorías anteriores y sus implicancias para el largo plazo, años 2020 a 2060.

4.1 Evolución de los Beneficiarios en el Mediano Plazo.

A continuación analizaremos los resultados con foco en diferentes aperturas: por sexo, por régimen legal, por tipo de beneficiario y por grupo etario.

4.1.1 Beneficiarios Totales por Sexo.

El siguiente cuadro muestra la evolución del promedio mensual del total de beneficiarios, considerando ambos regímenes vigentes según su sexo.

**Cuadro 1.-
Evolución de los beneficiarios por Sexo**

	Beneficiarios por Sexo				
	2015	2016	2017	2018	2019
Hombres	269,942	268,321	266,754	265,316	263,920
Mujeres	257,724	255,948	254,245	252,695	251,268
Total	527,666	524,269	520,998	518,011	515,187

En el mediano plazo se estima que los beneficiarios de la prestación disminuyan un 2.3%, equivalente a un 0.6% promedio anual, pasando de poco más de 527.500 a 515.000 beneficiarios.

La composición por sexo permanecería prácticamente incambiada durante el periodo en estudio, 51% y 49%, para el sexo masculino y femenino respectivamente.

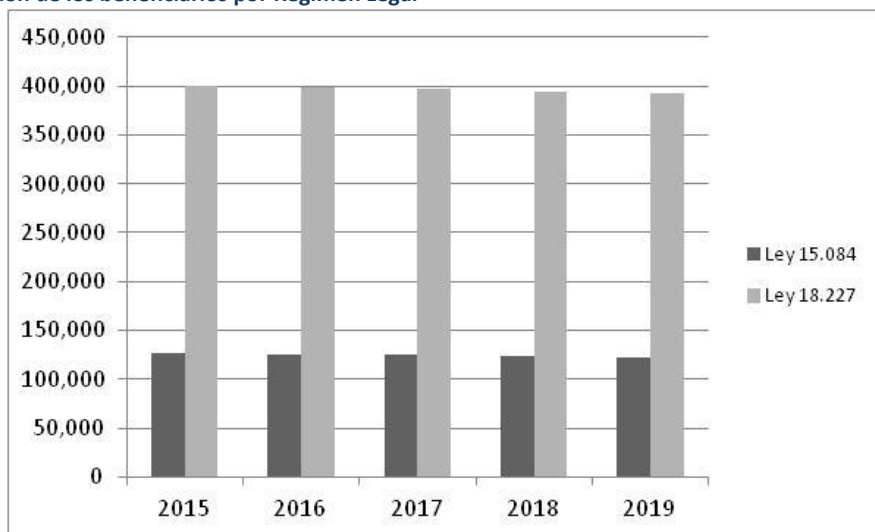
En cuanto a la evolución por sexo, se observa una reducción de beneficiarios masculinos de un 2.23% y de los Beneficiarios Femeninos en un 2.51% en el periodo en estudio.

4.1.2 Distribución de los beneficiarios por Régimen Legal.

En el siguiente grafico podemos observar cómo evoluciona la cantidad de beneficiarios desagregado por régimen legal.

Grafico 1.-

Evolución de los beneficiarios por Régimen Legal



Se estima que en el mediano plazo disminuiría levemente la proporción actual de beneficiarios que reciben la prestación por la Ley 15.084, en 2015 cerca de un 24% de los beneficiarios recibirían la prestación a través de dicha Ley y en el 2019 esos beneficiarios representarían un 23.7%.

El régimen de la Ley 15.084 iría perdiendo peso dentro de los beneficiarios dado el trasiego existente entre ambas leyes. Actualmente existe más trasiego de beneficiarios de la Ley 15.084 a la Ley 18.227 que viceversa, más allá de cuestiones económicas o sociales que puedan estar incidiendo en tal situación.

En cuanto a la evolución del número de beneficiarios por régimen legal, se puede observar una disminución del 3.41% para la Ley 15.084, mientras que en la Ley 18.227 es del 2.03%.

4.1.3 Distribución de los beneficiarios según presenten o no discapacidad.

En el presente punto se analizará la evolución de los beneficiarios focalizados en si presentan o no discapacidad.

**Cuadro 2.-
Evolución de los beneficiarios por Tipo de Beneficiario**

	Beneficiarios Totales Ambos Regímenes				
	2015	2016	2017	2018	2019
Con Discapacidad	11,091	11,008	10,925	10,843	10,764
Sin Discapacidad	516,575	513,261	510,073	507,168	504,424
Total	527,666	524,269	520,998	518,011	515,187

Los beneficiarios que presentan discapacidad disminuirán un 2.95% en el periodo 2015-2019, presentando una menor disminución (2.35%) aquellos sin discapacidad.

En el total de beneficiarios, un 2% presentan discapacidad y el restante 98% no la presenta.

4.1.4 Evolución de los beneficiarios por grupo etario.

A partir de los siguientes cuadros se analizará para ambos regímenes legales la evolución de la cantidad de beneficiarios por intervalos de edad.

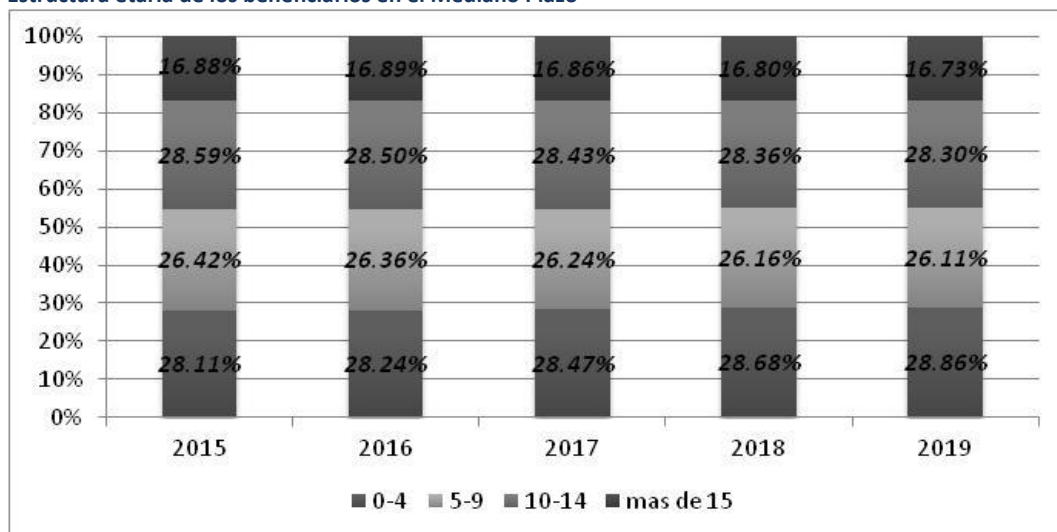
**Cuadro 3.-
Evolución de los beneficiarios por grupo etario**

	Beneficiarios Totales por Edad				
	2015	2016	2017	2018	2019
0-4	148,313	148,071	148,352	148,560	148,685
5-9	139,426	138,197	136,720	135,517	134,511
10-14	150,852	149,440	148,107	146,897	145,787
más de 15	89,076	88,561	87,819	87,038	86,203
Total	527,666	524,269	520,998	518,011	515,187

Se observa una variación desigual entre 2015 y 2019, los intervalos de 0-4 años aumentan un 0.25%, mientras que los restantes intervalos etarios disminuyen de manera muy similar, los de 5 a 9 años un 3.52%, los de 10 a 14 años un 3.36%, y los beneficiarios de 15 años y más verifican una disminución del 3.22%.

Si se analiza la estructura por grupo etario los beneficiarios de 0 a 4 años, hacia el final del periodo de estudio llegarían a representar el mayor número del total (28.9%).

Grafico 2.-
Estructura etaria de los beneficiarios en el Mediano Plazo



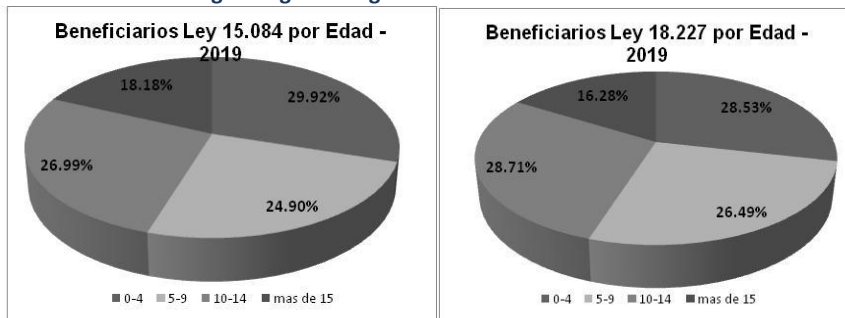
En el 2015 se prevé que los Beneficiarios de 0 a 4 años totalicen un 28.11%, los de 5 a 9 años el 26.42%, los de 10 a 14 años el 28.59% y los de 15 años y más casi un 17%. Esta situación demuestra una fuerte presencia de la prestación en la etapa de la niñez y primeros años de la adolescencia, ya que alrededor del 83% de los beneficiarios tendrían 14 años y menos, y dentro de este grupo un 65% tiene menos de 10 años.

Para el 2019 el porcentaje de los beneficiarios de 0 a 4 años aumenta levemente, ya que representarían casi un 29%, pasando a ser el grupo de mayor peso, luego los beneficiarios de 5 a 9 años pasan a ser el 26.11%, entre los de 10 a 14 años el nivel de la prestación presentaría una leve disminución (28,3%) y para los de 15 años y más se mantendrían prácticamente en los mismos niveles (16.73%).

Cuando se consideran los beneficiarios según los distintos regímenes legales se observan leves diferencias en la estructura de los beneficiarios de cada régimen, como se ilustra en los siguientes gráficos.

Gráficos 3 y 4.-

Estructura de beneficiarios según Régimen Legal e Intervalo Etario



Las diferencias principales están en los beneficiarios que representarían un mayor porcentaje en cada régimen. En la Ley 15.084 el grupo de mayor peso sería el de 0 a 4 años con casi 30%, en cambio, para el régimen de la Ley 18.227 presentaría un mayor número de beneficiarios en el intervalo de 10 a 14 años (28.7%).

4.2 Evolución de los Egresos en el Mediano Plazo.

Se analiza a continuación los resultados estimados en el periodo comprendido entre los años 2015 y 2019.

4.2.1 Distribución de los egresos totales por régimen legal.

En el siguiente cuadro podemos observar cómo evolucionan los egresos totales según el régimen legal correspondiente.

Cuadro 4.-

Evolución de los egresos según Régimen Legal

(en valores constantes, expresados en miles de dólares promedio 2010)

	Egresos según Régimen				
	2015	2016	2017	2018	2019
Ley 15.084	26,104	26,224	26,351	26,492	26,647
Ley 18.227	158,504	157,636	156,785	156,012	155,278
Total	184,608	183,860	183,136	182,504	181,925

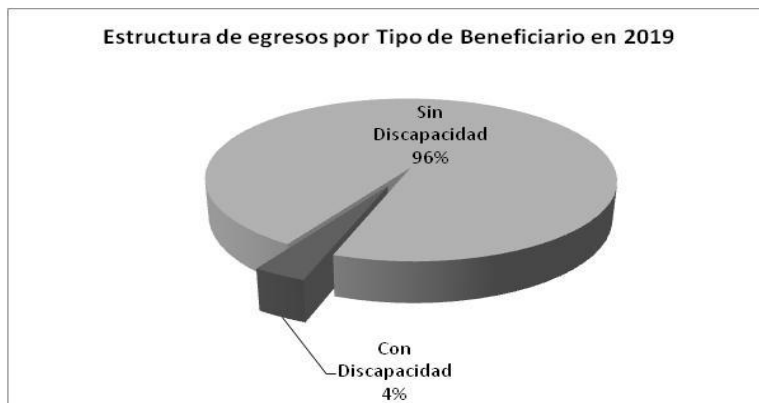
En el mediano plazo se prevé que las erogaciones totales por asignaciones familiares disminuyan un 1.45%. Se puede observar que los egresos correspondientes a la ley 15.084 aumentarían un 2.08%, este incremento viene dado fundamentalmente por el aumento en los salarios reales estimados, por eso pese a la disminución de los beneficiarios los egresos en términos constantes aumentan.

En el caso del régimen de la ley 18.227 los egresos disminuyen un 2.04% en el mediano plazo, en este caso, si está relacionado con la disminución de beneficiarios, ya que esta prestación se ajusta por IPC.

4.2.2 Distribución de los egresos por Tipo de Beneficiario

A continuación podemos visualizar como sería la estructura de egresos desde el punto de vista del tipo de beneficiario.

Grafico 5.-



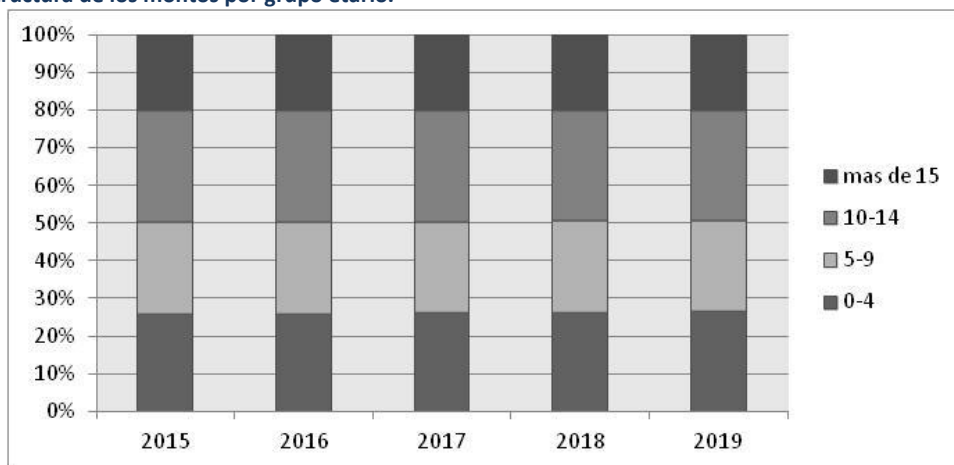
Como se puede observar, en promedio, en el mediano plazo las erogaciones destinadas a beneficiarios con discapacidad representan un 4%, no presentando variaciones significativas a lo largo del periodo.

4.2.3 Evolución de los egresos por grupo etario.

A continuación se analizara la evolución de los egresos por la prestación según los grupos etarios que la integran.

Grafico 6.-

Estructura de los montos por grupo etario.



En el año 2015, la estructura de los montos por grupo etario estaría configurado por un 26% correspondiente al intervalo de 0 a 4 años, un 24% corresponde al intervalo de 5 a 9 años, otro 29% al intervalo de 10 a 14 años y un 20% al intervalo de más de 15 años.

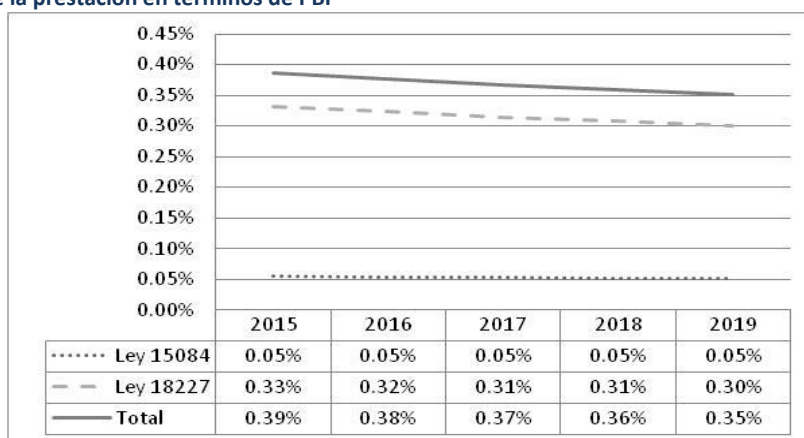
La evolución de esta estructura a lo largo de la proyección puede observarse en el gráfico, del cual surge que no existen grandes variaciones. Así el intervalo de 0 a 4 años alcanzaría el entorno del 27%, los intervalos de 5 a 9 años y de 10 a 14 años continuarían en el entorno del 24% y 29% respectivamente y el intervalo de más de 15 años alrededor del 20%.

4.2.4 Egresos en términos de PBI

En el siguiente gráfico se muestra la evolución de los egresos por ambos regímenes de Asignaciones Familiares en términos de PBI.

Grafico 7.-

Egresos de la prestación en términos de PBI



Se puede visualizar que los egresos por Asignaciones Familiares pasarían de representar en el 2015 un 0.39% del PBI al 0.35% en el año 2019. Al visualizar los montos por régimen de la prestación, encontramos que los montos que se pagarían por el régimen 15.084 representarían entorno del 0.05%, el cual se mantiene en todo el periodo de estudio, mientras que los montos del régimen 18.227 pasarían del 0.33% en 2015 al 0.30% en 2019.

4.3 Evolución de los beneficiarios en el Largo Plazo.

Se analiza a continuación los resultados estimados en el periodo comprendido entre los años 2020 y 2060.

4.3.1 Beneficiarios Totales por Sexo.

Entre los años 2020 y 2060 se espera una disminución de beneficiarios totales del 14.49%, equivalente al 0.39% promedio anual.

Cuadro 5.-

Evolución del número de beneficiarios por Sexo en el Largo Plazo

	Beneficiarios por Sexo				
	2020	2030	2040	2050	2060
Hombres	262,600	253,728	244,341	232,781	224,468
Mujeres	249,967	242,339	233,059	221,849	213,813
Total	512,567	496,067	477,400	454,630	438,281

Como puede apreciarse en el cuadro precedente, se estima una disminución de beneficiarios masculinos del 14.52% y de beneficiarios femeninos del 14.46%.

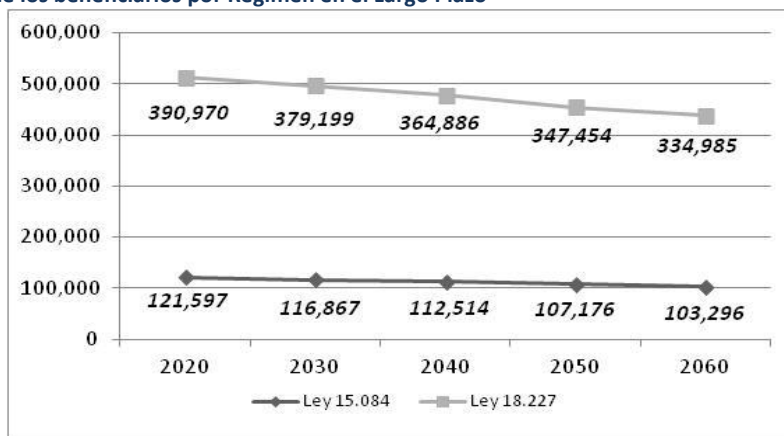
En el largo plazo se mantienen prácticamente la estructura de beneficiarios hombres y mujeres, siendo en el periodo un 51.2% y 48.8% respectivamente.

4.3.2 Distribución de los beneficiarios por Régimen.

En el siguiente grafico se visualiza la distribución por régimen al cual pertenecen los beneficiarios, la que se mantiene en un 76.5% y 23.5%, para el régimen nuevo y anterior respectivamente.

Grafico 8.-

Evolución de los beneficiarios por Régimen en el Largo Plazo



En el Cuadro 6 podemos ver la distribución de los beneficiarios en la Ley 15.084, se estima que los beneficiarios descenderán un 15.05%, con un promedio anual del 0.41%.

Cuadro 6.-**Evolución de los beneficiarios de la Ley 15.084 por Sexo en el Largo Plazo**

	Beneficiarios Ley 15.084 según Sexo				
	2020	2030	2040	2050	2060
Hombres	62,522	59,999	57,800	55,079	53,099
Mujeres	59,075	56,868	54,714	52,096	50,197
Total	121,597	116,867	112,514	107,176	103,296

A continuación vemos la evolución de los beneficiarios de la Ley 18.227, podemos observar que la cantidad de beneficiarios comprendidos en este régimen disminuye en el periodo de análisis un 14.32%, equivalente a un 0.39% promedio anual.

Cuadro 7.-**Evolución de los beneficiarios de la Ley 18.227 por Sexo en el Largo Plazo**

	Beneficiarios Ley 18.227 según Sexo				
	2020	2030	2040	2050	2060
Hombres	200,078	193,729	186,541	177,701	171,369
Mujeres	190,892	185,470	178,346	169,753	163,617
Total	390,970	379,199	364,886	347,454	334,985

En cuanto a la evolución del porcentaje de beneficiarios por sexo dentro de cada régimen, no hay cambios significativos respecto al mediano plazo, es decir, en ambos regímenes el porcentaje de hombres beneficiarios oscila en un 51% y las mujeres beneficiarias el 49%.

4.3.3 Distribución de los beneficiarios según presenten discapacidad o no.

En el largo plazo se verifica un descenso en el número de beneficiarios con discapacidad del 14,65%, siendo levemente superior éste para los que no presentan discapacidad (14.49%).

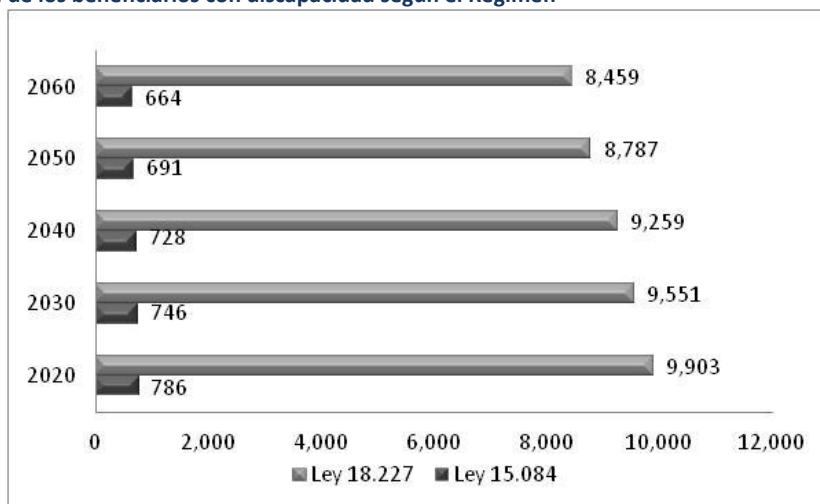
Cuadro 8.-**Estructura de los beneficiarios por Tipo de Beneficiario en el Largo Plazo**

	Beneficiarios				
	2020	2030	2040	2050	2060
Con Discapacidad	10,688	10,297	9,987	9,478	9,123
Sin Discapacidad	501,879	485,770	467,413	445,152	429,159
Total	512,567	496,067	477,400	454,630	438,281

Como se desprende de los números que se presentan en el Cuadro 8, el porcentaje de beneficiarios con discapacidad es del 2%, mientras que los beneficiarios que no presentan discapacidad representan el 98%, porcentajes muy similares a los del mediano plazo.

Al desagregar a los beneficiarios según el régimen al que pertenecen, aquellos que presentan discapacidad y que obtienen la prestación por el régimen anterior representan menos del 1% del total, mientras los que tienen discapacidad y reciben la prestación a través de la Ley 18.227 representan un 2.5%.

**Grafico 8.-
Evolución de los beneficiarios con discapacidad según el Régimen**



En el largo plazo la estructura por sexo dentro de los beneficiarios con discapacidad sería de un 62% para hombres y un 38% mujeres.

El peso dentro de la estructura general de los beneficiarios masculinos con discapacidad es un 2.5% del total masculino y las beneficiarias mujeres con discapacidad siguen representando un 1.6% del total femenino.

**Cuadro 9.-
Evolución de los beneficiarios sin discapacidad**

	Beneficiarios sin Discapacidad por régimen				
	2020	2030	2040	2050	2060
Ley 15.084	120,812	116,121	111,786	106,485	102,632
Ley 18.227	381,067	369,649	355,628	338,667	326,526
Total	501,879	485,770	467,413	445,152	429,159

La disminución de los beneficiarios que no presentan discapacidad en el régimen de la Ley 15.084 es de un 15% y para el caso del régimen de la Ley 18.227 es de 14.3% del total.

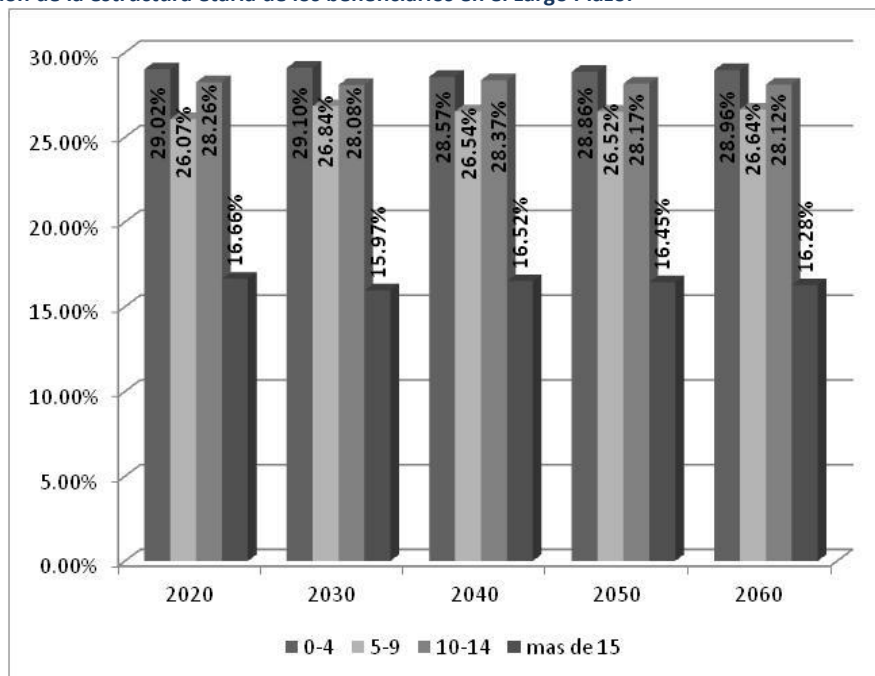
En el caso de los beneficiarios sin discapacidad la distribución por sexo es más equilibrada, prácticamente el 51% serían hombres y el 49% mujeres.

4.3.4 Distribución de los beneficiarios por grupo etario.

Prácticamente no se verifican diferencias en relación a la estructura por grupo etario respecto al largo plazo, como puede observarse en la gráfico siguiente.

Grafico 9.-

Evolución de la estructura etaria de los beneficiarios en el Largo Plazo.



Para el año 2060 el grupo etario que presentaría un mayor peso dentro del total continua siendo el intervalo de 0 a 4 años (29%), luego los menores de 10 a 14 años (28.12%), los de 5 a 9 años (26.64%) y los de 15 años o más (16.28%).

La prestación en los beneficiarios más pequeños y hasta los primeros años de la adolescencia tiene una presencia importante en todo el periodo, los beneficiarios de 14 años y menos nunca descienden del 83% y dentro de este grupo los menores de 10 años representan aproximadamente el 66% del total.

Cuadro 10.-

Evolución de los beneficiarios por grupo etario

	Beneficiarios Totales por Edad				
	2020	2030	2040	2050	2060
0-4	148,723	144,358	136,395	131,218	126,943
5-9	133,646	133,157	126,694	120,554	116,766
10-14	144,826	139,317	135,447	128,052	123,225
más de 15	85,372	79,235	78,864	74,805	71,347
Total	512,567	496,067	477,400	454,630	438,281

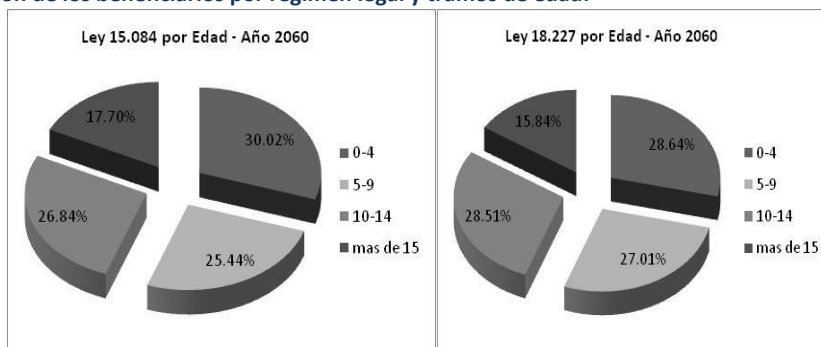
Si se analiza el comportamiento de los beneficiarios según la edad, se presentan algunas pequeñas diferencias con respecto al mediano plazo. En el mediano plazo se espera que aumenten los niños beneficiarios de 0 a 4 años, sin embargo, en el largo plazo este intervalo etario tiene una disminución del 14.64%, el intervalo etario que más disminuye en

el largo plazo es el de los beneficiarios de 15 y más años (16.43%) y el que menos disminuye es el de 5 a 9 años (12.63%), siendo en el mediano plazo los que mayor descenso presentaban. Por último los niños de 10 a 14 años disminuyen un 14.92%.

En los siguientes gráficos podemos observar cómo sería la estructura de los beneficiarios según el régimen legal.

Gráficos 10 y 11.-

Distribución de los beneficiarios por régimen legal y tramos de edad.



Entre los beneficiarios del régimen de la Ley 15.084, los de mayor peso continuarían siendo los menores de 0 a 4 años (30%), luego el grupo de 10 a 14 años (26.8%) y de 5 a 9 años (25.4%), siendo los de 15 y más años los de menor peso dentro del total (17.7%).

Entre los beneficiarios de la Ley 18.227, en el largo plazo el intervalo etario de 0 a 4 años iría tomando mayor protagonismo, hasta alcanzar el mayor peso dentro de este régimen (28.6%), si bien el grupo etario de 10 a 14 años continuaría teniendo un peso importante (28.5%), luego seguirían los grupos de 5 a 9 años (27%) y el grupo más pequeño sigue siendo el de más de 15 años (15.8%).

4.4 Evolución de los Egresos en el Largo Plazo.

Se analiza a continuación los resultados obtenidos de proyectar los egresos de la prestación en el largo plazo.

4.4.1 Distribución de egresos totales por régimen legal.

En el cuadro 11 se muestra la evolución de los egresos totales de asignaciones familiares y régimen legal en el período 2020-2060.

Cuadro 11.-**Evolución del egreso total de ambos regímenes legales.**

(en valores constantes, expresados en miles de dólares promedio de 2010)

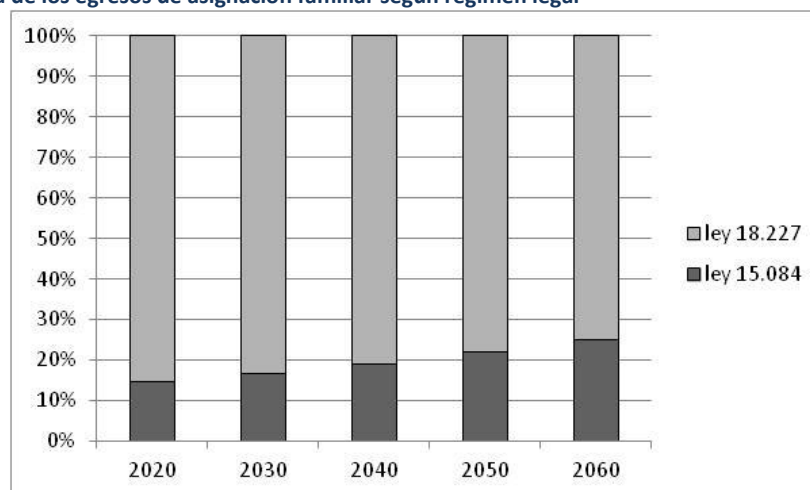
	Egresos según Régimen Legal				
	2020	2030	2040	2050	2060
Ley 15.084	26,819	29,972	33,900	38,410	44,213
Ley 18.227	154,602	149,603	144,315	137,351	132,322
Total	181,422	179,575	178,215	175,762	176,535

En el largo plazo se prevé que las erogaciones por concepto de asignaciones familiares crezcan en promedio un 0.07% anual. Este incremento es consecuencia del crecimiento de los egresos vinculados al régimen anterior, equivalente al 1.26% anual, crecimiento originado en el aumento de los salarios reales.

Sin embargo, al observar la evolución de los egresos bajo el último régimen podemos notar una disminución de estos, que estaría en el entorno del 0.39% anual, dada la disminución en los beneficiarios de esta prestación.

En el gráfico siguiente podemos observar la estructura de los montos de asignaciones familiares considerando el régimen legal correspondiente.

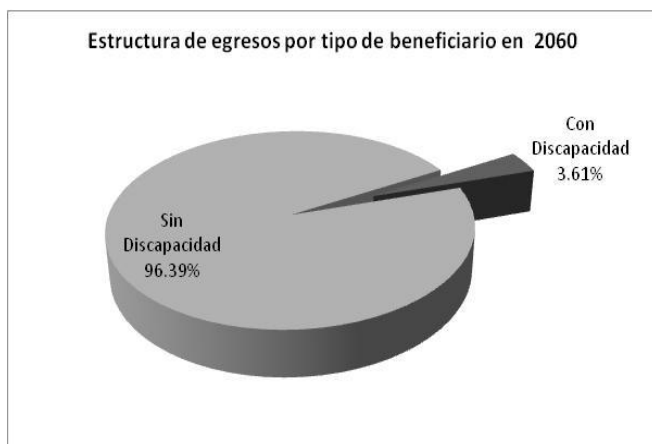
En el año 2020, la estructura de los montos pagados por la prestación estaría compuesta por un 15% correspondiente a las erogaciones del régimen de la Ley 15084 y el 85% restante al régimen de la Ley 18227. En el gráfico se puede apreciar el crecimiento en las erogaciones a través del régimen 15084 llegando a 2060 a un entorno del 25%, en términos constantes.

Gráfico 12.-**Estructura de los egresos de asignación familiar según régimen legal**

4.4.2 Evolución de los egresos según presente o no discapacidad.

A continuación podremos observar cual es la estructura del egreso en el largo plazo considerando el tipo de beneficiario.

Grafico 13.-



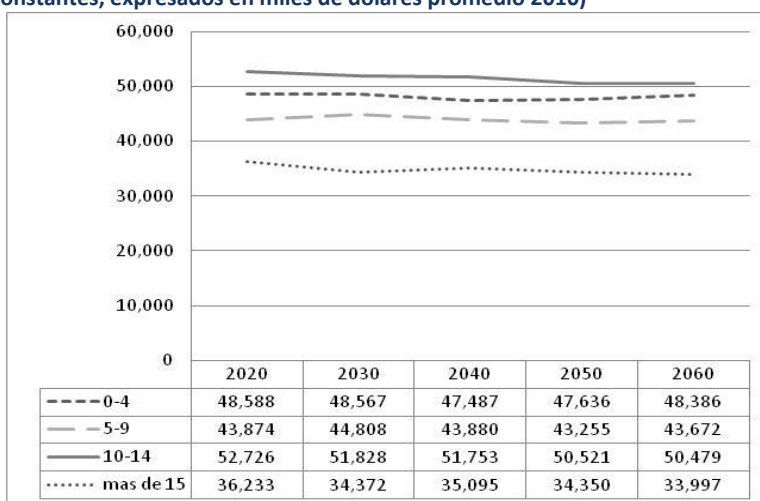
En 2060 se prevé que los egresos por beneficiarios que presenten discapacidad ocupen el 3.6% de los egresos totales, vemos que los egresos en términos constantes por este tipo de beneficiario disminuiría lentamente con el transcurso del tiempo.

4.4.3 Evolución de los egresos por grupo etario.

A partir del gráfico 14 podemos observar, más allá de alguna oscilación presentada entre los años 2030 y 2050, que los egresos de la prestación disminuyen en todos los intervalos etarios hacia 2060, el egreso de los intervalos de 0 a 4 y de 5 a 9 años disminuyen muy levemente en el largo plazo (0,42% y 0,46% respectivamente), los correspondientes al intervalo de 10 a 14 años disminuyen un 4.26% y por último los egresos del grupo de más de 15 años disminuyen un 6.17%.

Grafico 14.-

**Evolución de los egresos de la prestación según grupo etario
(en valores constantes, expresados en miles de dólares promedio 2010)**



Al analizar la evolución de los egresos en el largo plazo se observa que no se verifican grandes variaciones dentro de la estructura de egresos de la prestación, los menores de 10 a 14 años son los que ocupan la mayor parte de los egresos (28%), el segundo lugar lo ocupan los de 0 a 4 años (27%), en tercer lugar están los de 5 a 9 años (24%) y por último los de más de 15 años (19%).

En los siguientes gráficos podremos observar la evolución de los egresos por grupo etario según el régimen correspondiente.

Grafico 15.-

**Evolución del importe por grupo etario
Ley 15.084**

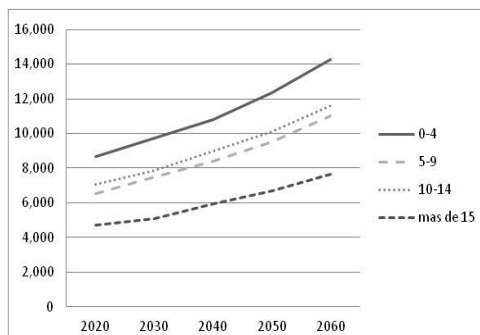
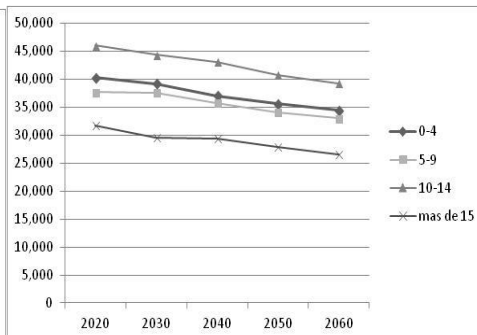


Grafico 16.-

**Evolución del importe por grupo etario
Ley 18.227**



A partir de la grafico 15 podemos observar cómo crecen de forma continua los egresos en todos los grupos etarios en la Ley 15.084. La tasa de crecimiento de los egresos ronda el 1.25% anual en términos constantes y es prácticamente la misma para todos los grupos.

En cambio, tal como se visualiza en el gráfico 16 podemos observar el comportamiento inverso que ocurriría con los egresos por Ley 18.227, donde se produciría un descenso en los mismos a razón de un 0.40% en promedio anual. En este caso también el porcentaje de descenso en los egresos es muy similar entre los diferentes grupos etarios.

Estos distintos comportamientos explican la tendencia en los egresos totales entre 2020 y 2060, el aumento por la Ley 15084, en principio, no llega a compensar el descenso de los montos en la Ley 18227.

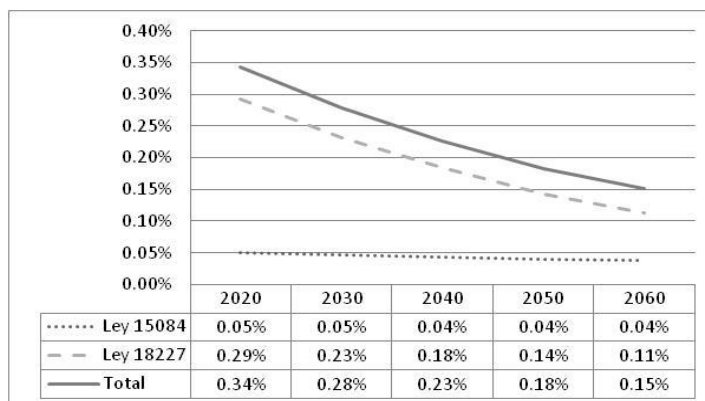
4.4.4 Egresos en términos del PBI.

A continuación se analizará como continua evolucionando en el largo plazo el gasto total y por régimen en función del P.B.I.

Gráfico 17.-

Evolución del gasto total en asignaciones familiares s/PBI

(en precios constantes base 2010 – expresado en dólares promedio año base)



En términos de PBI, el gasto en asignaciones familiares va disminuyendo a lo largo del período proyectado. En el año 2020 representarían un 0.34% del PBI mientras que al final de la proyección solo alcanzaría un 0.15%, esto representaría una disminución del gasto de un 56%.

Una de las razones de este descenso es la disminución notoria de la cantidad de beneficiarios (10.44%). Si bien hemos hablado de que en el régimen de la ley 15.084 los egresos aumentan en términos constantes pese a la baja de beneficiarios, este aumento, en términos de PBI hace que el nivel de gasto se mantenga estable en el tiempo pero no influye lo suficiente como para que se produzca un aumento del gasto total en dichos términos.

Además en términos económicos, los supuestos manejados al realizar esta proyección también afectan los resultados en términos de PBI, ya que se ha supuesto que el PBI aumenta un 2% anual, mientras que las prestaciones en términos constantes disminuye en el caso de la Ley 18227 y aumenta en el caso de la Ley 15084, aunque no lo suficiente

como para atenuar la disminución del régimen de la Ley nueva. El efecto se puede observar, especialmente, en el largo plazo, ya que al irse acumulando desde el año base hace que en términos de PBI decrezca mucho.

Sin embargo en términos de cobertura de la población objetivo, no se produce ninguna disminución. En el siguiente cuadro podemos observar cómo evoluciona la prestación en términos de la cobertura de los menores.

	Porcentajes de Cobertura de la Prestación			
	2012	2019	2040	2060
0 - 4	63.06%	63.19%	63.12%	63.12%
5 - 9	57.18%	57.19%	57.17%	57.16%
10 - 14	59.44%	59.44%	59.44%	59.44%
15 años y mas	56.67%	56.68%	56.68%	56.68%
Total	59.29%	59.36%	59.32%	59.34%

Como se puede observar, pese a su disminución en términos de PBI, dados los supuestos anteriormente explicados, la prestación en términos de su cobertura no disminuye, se mantiene prácticamente igual a los porcentajes alcanzados actualmente.

Según se desprende del cuadro, más del 56% de los niños en todos los grupos etarios estarían alcanzados por la prestación, y en algún caso, como los menores de 0 a 4 años superarían el 60%, la cobertura de la prestación.

5. Consideraciones Finales.

La proyección de beneficiarios de asignaciones familiares ha mostrado en sus resultados una disminución en la cantidad de beneficiarios tanto a mediano como a largo plazo.

Esto es esperable dada la proyección de población, donde el conjunto de población de menor edad es la que presenta una mayor disminución en los próximos años. También dada la coyuntura económica actual donde los sueldos han mejorado en los últimos años, hace que tanto en el régimen de la Ley 15.084 los ingresos del núcleo familiar superen los topes existentes para acceder a la prestación, como en el régimen del Plan de Equidad el aumento de los ingresos hace que el núcleo familiar no sea tan vulnerable y algunos beneficiarios también dejen de percibir la prestación.

La proporción de beneficiarios masculinos y femeninos se mantuvo prácticamente igual en ambos periodos de estudio, debido a que actualmente las tasas de altas de asignaciones familiares son mayoritariamente de beneficiarios masculinos. Sucede lo mismo con los porcentajes relativos a los beneficiarios con discapacidad, actualmente representan una proporción muy pequeña dentro del total de beneficiarios, por lo tanto, dicha situación también se ve reflejada tanto en el mediano como largo plazo.

En cuanto a la estructura por edades, aquí si se han podido observar algunos cambios dentro de la misma. El grupo etario de 0 a 4 años, es el que menos disminución presenta, tal es así, que en el 2060 pasa a ser el grupo de más peso en el total. El grupo de 5 a 9

años, mantienen su tercer lugar dentro de la estructura de beneficiarios en todo el periodo en el entorno del 26%. Los beneficiarios de 10 a 14 años, en el 2015 son los de mayor peso dentro de la estructura de los beneficiarios, pero si bien no presentan una disminución relativa significativa, en el 2060 pasan a ser el segundo grupo de mayor peso en el total. Por último están los beneficiarios de más de 15 años, este grupo es el más pequeño de todos y presenta una leve disminución en su peso, aunque se mantiene en todo los periodos en el entorno del 16%.

En cuanto a las diferencias entre los distintos regímenes, existen diferencias entre uno y otro pero tales estructuras prácticamente se mantienen en el mediano y largo plazo. Se mantienen prácticamente iguales las proporciones de beneficiarios dentro de cada régimen, un 76% comprendido en la Ley 18.227 y el otro 24% dentro de la Ley 15.084. Esto es debido a la distribución de las altas actuales, y también al trasiego de beneficiarios existente entre ambas leyes, el cual ha sido tomado en cuenta para esta proyección. Dado que en este escenario base no existen supuestos que afecten tal relación, ni tampoco que afecten el trasiego actual de beneficiarios, es esperable que dichos porcentajes se mantengan.

Con respecto a la distribución por sexo dentro de cada uno de los regímenes, no existen diferencias y se mantienen, en general, las proporciones en un 60% para los hombres y un 40% para las mujeres.

En las estructuras por edades de acuerdo a cada régimen legal, se pudo observar que el grupo de más peso dentro de la Ley 15.084 es el grupo de 0 a 4 años, tanto en el mediano como en el largo plazo. Sin embargo, dentro de la Ley 18.227, considerando el mediano plazo el grupo de mayor peso es el de los menores de entre 10 y 14 años, pero en el largo plazo, el grupo de más peso es el de 0 a 4 años. En ambos regímenes los intervalos etarios que más peso van perdiendo en el transcurso del tiempo son los de mayor edad, el grupo de beneficiarios de más de 10 años son los que van representando menor porcentaje dentro de los beneficiarios de la prestación.

Al realizar el análisis de los montos totales en el mediano plazo se estima que se produciría una disminución en los egresos por la prestación que rondaría el 1.45% en términos constantes, con un promedio anual del 0.29%.

Al desagregar estos valores según el régimen legal vigente se pudo observar que ambos regímenes presentan comportamientos opuestos, mientras que en el régimen anterior los egresos en términos constantes muestran un aumento, en el régimen vigente a partir de 2008 presentan una disminución.

Este comportamiento diferencial se origina en que en el régimen de la Ley 15.084 el ajuste de la BPC se hace en base al ajuste de salarios, por lo tanto, este incremento es consecuencia del aumento de los salarios reales estimados. En el caso de la Ley 18.227 el ajuste del valor de monto a pagar se hace en base al IPC, por lo tanto, en términos constantes no se verifica un aumento, la disminución se produce por la disminución observada en la cantidad de beneficiarios de la prestación por este régimen.

Esta disminución en los montos de egresos también se verifica en términos de PBI, los cuales en 2015 representarían un 0.39% y en 2019 pasarían a representar un 0.35% del producto bruto interno.

Al realizar el análisis de los montos de egresos por grupo etario, en el mediano plazo se prevé que los egresos están repartidos de forma bastante equilibrada entre los grupos etarios, siendo los de mayor peso en este sentido los menores de 10 a 14 años (29%), ya que, si bien no son los beneficiarios más numerosos, a una gran parte de ellos les corresponde un monto adicional en el régimen de la Ley 18.227 por concurrir a educación secundaria, luego el grupo etario más grande son los de 0 a 4 años, que es el intervalo etario con mayor cantidad de beneficiarios, en tercer lugar están los menores de 5 a 9 años y por último, los mayores de 15 años que si bien cobran complemento, en el caso de la Ley 18.227, no tienen tal peso ya que son un grupo de beneficiarios sensiblemente menor en cantidad en comparación con el resto de los beneficiarios.

En el análisis a largo plazo, como contrapartida, las erogaciones totales continuarían disminuyendo pero a una tasa menor, del entorno del 0.07% anual y el régimen de la Ley 15.084 pasaría a ocupar una posición más importante dentro de la estructura de egresos, estimándose que en el año 2020 estaría en el entorno del 15% de los egresos, mientras que en 2060 pasaría a ocupar el 25% de los egresos totales. Este aumento se visualiza en el mediano plazo debido al aumento en los salarios reales estimados, incluso este aumento compensaría el efecto de la disminución de los beneficiarios en los egresos.

Al realizar el análisis en el largo plazo por grupo etario, vemos que no se producen variaciones significativas, es decir, la mayor cantidad de erogaciones estarían destinadas al grupo de 10 a 14 años (28%). Sin embargo, si abrimos estas erogaciones por tipo de régimen legal, vemos que los menores de 10 a 14 años en la Ley 18.227 tienen un peso importante en las erogaciones de dicho régimen (30%), en cambio, en el régimen de la Ley 15.084 el grupo de mayor peso es el de los menores de 0 a 4 años. Esto es lógico considerando los montos de la prestación correspondiente que se abonan en cada caso. En ambos regímenes se observa que la menor representatividad está en los mayores de 15 años y más. La menor cantidad de menores en este intervalo etario se puede deber a múltiples factores tanto sociales como demográficos, no previéndose cambios significativos que reviertan esta situación.

Cuando analizamos los egresos totales en términos de PBI vemos que los mismos continúan disminuyendo y pasarían a ser en 2060 un 0.15% del Producto Bruto Interno. Esto sucede por las hipótesis manejadas al realizar la proyección, ya que se supone un crecimiento del PBI de un 2% anual, mientras que los montos de las prestaciones tienen un comportamiento diferente. El régimen de la Ley 18.227 supone un aumento por Índice de Precios lo que hace que el descenso de los egresos de esta prestación en el periodo de estudio se deba al descenso en la cantidad de los beneficiarios. Mientras que, el régimen de la Ley 15.084 supone que el monto de la prestación aumenta por salarios, y en los supuestos de esta proyección los salarios reales aumentan un 1%, por tanto, pese a la disminución en la cantidad de beneficiarios de esta prestación los montos por egresos se aprecian en el tiempo, aunque no lo suficiente como para equilibrar con el aumento estimado del PBI. Es por todo ello que se observa, en términos constantes, una disminución de la prestación en términos de dicha variable.

TRABAJO DOMÉSTICO REMUNERADO EN URUGUAY. REGULACIÓN, RESULTADOS Y SITUACIÓN ACTUAL

Lic. Soc. Gallo, Alejandra
Lic. Soc. Santos, Silvia

TRABAJO DOMÉSTICO REMUNERADO EN URUGUAY. REGULACIÓN, RESULTADOS Y SITUACIÓN ACTUAL

Lic. Soc. Gallo, Alejandra

Lic. Soc. Santos, Silvia

Asesoría en Políticas de Seguridad Social

Asesoría General en Seguridad Social

Diciembre de 2012

El trabajo doméstico remunerado (TDR) es de relevancia en varios sentidos. Por una parte, tiene un peso determinante en la conciliación de la vida familiar y laboral de los hogares, siendo en América Latina y el Caribe el principal mecanismo de conciliación entre trabajo reproductivo y participación en el mercado de empleo para los sectores de nivel socio-económico medio y alto. (OIT-PNUD, 2009)

Por otra, por la importancia que tiene en la ocupación femenina (se trata de un sector altamente feminizado, en Uruguay el 99 % son mujeres y representa el 15,6 % de las mujeres ocupadas en el 2011), conocer sus características, permite observar la situación de un importante número de mujeres. Presenta ciertas particularidades frente a otras formas de empleo por la relación laboral que establece y por el ámbito en el que tiene lugar, lo que induce a situaciones de vulnerabilidad a quienes participan en él. A pesar de que se trata de una relación asalariada, por desarrollarse al interior de los hogares privados, se encuentra mediada por la convivencia cotidiana, lo que lleva a que se desdibuje la relación laboral (y los derechos que esta establece). Asimismo, las trabajadoras domésticas sufren aislamiento entre sí y del resto de la clase trabajadora, intensificado cuando se trata de empleadas sin retiro. Por todo ello, como ha señalado Scuro (2012), parece importante incluirlo como uno de los principales indicadores de autonomía económica¹.

Desde la teoría de género se ha expresado que el TDR es objeto de la misma discriminación que el trabajo doméstico no remunerado, invisibilizado como trabajo y asignado a las mujeres como responsabilidad propia de su género como resultado de la división sexual del trabajo² Esta discriminación se expresa, en parte, en la tímida y tardía

¹ “La autonomía económica se refiere al conjunto de condiciones relativas al acceso de las capacidades que determinan la posibilidad real de una persona de ejercer sus derechos económicos y sociales, se define que el punto central es el grado de libertad que una mujer tiene para actuar y decidir aspectos económicos y sociales de acuerdo con su elección y, en lo que respecta a la sociedad, implica favorecer el acceso a los recursos, el empleo, a los mercados y al comercio en condiciones de igualdad.” (Batthyány, 2012:53).

² El concepto de división sexual del trabajo constituye uno de los principales aportes de la teoría feminista al análisis de las causas estructurantes de la desigualdad de género. (Benería, 1979) De acuerdo a Hirata y Kergoat (2007),

regulación de la que ha sido objeto. La generación de normativas en torno al trabajo doméstico y la preocupación por la protección social de las mujeres que lo ejercen es reciente en la región y el Caribe. Uruguay ha sido pionero en la materia, con una avanzada legislación previsional, la Ley de Trabajo Doméstico en el año 2006 y ser el primer país en ratificar el Convenio 189.

El presente documento intenta dar cuenta de la situación del TDR en Uruguay. Con esa intención, en una primera sección se ofrece un panorama descriptivo de la situación del sector en el país, analizando las principales características de quienes conforman esta fuerza de trabajo. Seguidamente, se tratan los principales aspectos de la normativa nacional e internacional, destacando su importancia en tanto definición de un marco normativo que propone superar las condiciones de vulnerabilidad y desprotección que enfrentaron históricamente las/os trabajadoras/es domésticos. En lo referente al plano nacional, se suma un breve recorrido de los distintos elementos y actores intervinientes para la promulgación de la Ley de Regulación del Trabajo Doméstico. En lo que respecta al plano internacional, se recogen los elementos centrales adoptados en el Convenio 189 de OIT, en forma comparativa con la reglamentación de Uruguay. Para finalizar, se analiza, a partir de datos estadísticos, el acceso de los/as trabajadoras del sector a los beneficios de protección social (de actividad y pasividad), presentando la información en diálogo con la el marco normativo vigente. En este sentido, el trabajo hace aportes para la identificación de áreas problemáticas persistentes en el sector.

1. Análisis descriptivo de la situación del sector en Uruguay

Para dar cuenta de la situación del sector en términos descriptivos, se trabajó con los microdatos de la ECH para los años 2006 a 2011. Se definieron tres categorías para personal doméstico, separando a quienes realizan tareas de cuidados de quienes desempeñan tareas domésticas³.

De acuerdo a los datos de la ECH, para el año 2011 se puede estimar que las personas empleadas en el sector doméstico superan los 115 mil ocupados (cuadro 1). De estos, 85.126 personas integran la categoría personal doméstico, limpiadores, lavaderos y planchadores, 18783 la de cuidadores/as de niños/as y 11.625 la de cuidados de personas enfermas o dependientes. En términos porcentuales el trabajo en tareas domésticas representa el 73,7% de este empleo, el de cuidado de niños/as y personas enfermas o dependientes representan el 16,3% y 10% respectivamente.

Cuadro 1

COMPOSICIÓN DEL EMPLEO DOMÉSTICO, AÑO 2011, TOTAL PAÍS		
Trabajadoras/es domésticos	85.126	73,7%
Cuidadoras/es de niños	18.783	16,3%
Cuidadoras/es de enfermos	11.625	10,0%
Total empleo doméstico	115.534	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a Microdatos de la ECH

funciona sobre dos principios, uno de separación (existen trabajos de hombres y trabajos de mujeres) y uno de jerarquía (un trabajo de hombre vale más que el de mujer).

³ De acuerdo al CIUO 88 revisión 4, se trabajó con el código 5131 (cuidadores de niños), 5133 y 5142 (cuidadores de enfermos) y 9131 (tareas doméstica).

Al analizar la composición del empleo doméstico por sexo, detallada en el cuadro 2, se destaca la sobrerrepresentación femenina en todas las categorías, siendo las mujeres el 98.9% de quienes se emplean en el sector. Desde la teoría de género esta sobrerrepresentación femenina se explica por la relación del trabajo doméstico remunerado con el trabajo doméstico no remunerado que, en el marco de la división sexual del trabajo, tradicionalmente les es asignado a las mujeres como *propio y natural*.

Cuadro 2

TRABAJADORES/AS DOMÉSTICOS SEGÚN SEXO, AÑO 2011, TOTAL PAÍS				
	Trabajadoras/es domésticos	Cuidadoras/es de niños	Cuidadoras/es de enfermos	Total trabajadoras/es domésticos
Mujeres	99,2%	98,8%	96,8%	98,9%
Hombres	0,8%	1,2%	3,2%	1,09%
Total	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a Microdatos de la ECH

Como resultado de esta alta feminización, el empleo en el sector doméstico representa una proporción importante del empleo femenino, alcanzando el 15.6% de éste para el año 2011 y el 7.0% del total de ocupados/as.

Cuadro 3

PESO DEL EMPLEO DOMÉSTICO EN EL TOTAL DE OCUPADOS Y EN OCUPADAS FEMENINAS, AÑOS 2006 Y 2011, TOTAL PAÍS						
AÑO	Empleo doméstico/ ocupados/as	Empleo de cuidados/ ocupados/as	Total empleo doméstico/ ocupados/as	Empleo doméstico/ ocupadas	Empleo de cuidados/ ocupadas	Total empleo doméstico/ ocupadas
2006	5,9%	1,8%	7,7%	13,5%	4,1%	17,6%
2011	5,1%	1,8%	7,0%	11,5%	4,1%	15,6%

Fuente: Elaboración propia en base a Microdatos de la ECH

En relación a la distribución por edades de quienes se emplean en el sector, expuesta en el cuadro 4, ésta es muy distinta de acuerdo a la categoría que se analice. Más del 52% del personal doméstico tiene entre 35 y 54 años, en tanto el 38,4% de los/as cuidadores/as de niños/as es menor a 24 años y más del 41% de los/as cuidadores/as de enfermos/as supera los 55 años de edad. Es posible afirmar entonces, que el peso de las edades medias es predominante en las/os trabajadoras/es domésticos en tanto los cuidadores de niños/as se caracterizan por ser más bien jóvenes y los/as cuidadores/as de enfermos/as y dependientes supera en su mayoría los 50 años de edad.

Cuadro 5

TRABAJADORES/AS DOMÉSTICOS SEGÚN TRAMOS DE EDAD, AÑO 2011, TOTAL PAÍS			
	Trabajadoras/es domésticos	Cuidadoras/es de niños	Cuidadoras/es de enfermos
14 a 24	6,3%	38,4%	7,4%
25 a 34	18,4%	17,3%	8,9%
35 a 44	24,4%	15,9%	17,6%
45 a 54	28,6%	14,3%	25,1%
55 a 64	17,5%	10,8%	27,2%
65 y más	4,8%	3,3%	13,8%
Total	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a Microdatos de la ECH

Un elemento característico de los/as empleados en el trabajo doméstico remunerado es su bajo nivel educativo. Como se muestra en el cuadro 6, el 43,0 % del total de los/as trabajadores/as domésticos/as apenas alcanza la educación primaria y solo el 2,5% ha cursado al menos un año de educación terciaria. Si observamos al interior del sector, se constatan ciertas diferencias de acuerdo a la categoría que se analice. Los Cuidadoras/es de niños/as son los más educados, siendo muy similar la situación de los/as trabajadores domésticos/as y los/as cuidadores/as de enfermos/as.

Es posible que en estas diferencias intervenga la estructura de edades predominantes en las distintas categorías, coincidiendo los cuidadores/as de niños/as (donde predominan las cohortes más jóvenes) con los más educados/as. Es dable pensar que se trate de jóvenes que aún se encuentran estudiando, para quienes este empleo representa una actividad transitoria. Esta situación representa un reto para los tomadores de decisiones a la hora de pensar instancias de formación y capacitación que apunten a mejorar las condiciones del sector.

Cuadro 6

TRABAJADORES/AS DOMÉSTICOS/AS SEGÚN NIVEL EDUCATIVO, AÑO 2011, TOTAL PAÍS				
	Trabajadores/as domésticos/as	Cuidadoras/es de niños	Cuidadores/as de enfermos/as	Total
Con primaria o sin instrucción	46,4%	27,3%	43,6%	43,0%
Con al menos un año de educación secundaria	52,1%	67,2%	52,3%	54,5%
Con al menos un año de educación terciaria	1,5%	5,5%	4,1%	2,5%
Total	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a Microdatos de la ECH

En referencia a la composición de los hogares, se observa que el 16,9% de las trabajadoras domésticas integra hogares monoparentales (cuadro 7). Esto evidencia cierta vulnerabilidad si se considera que estos hogares son los que mayores dificultades afrontan para conciliar trabajo y responsabilidades familiares, ya que no cuentan con otros adultos que participen de las tareas del hogar (incluido el cuidado de hijos e hijas) y tienen

además menores ingresos para acceder a una buena oferta de cuidados. Asimismo, el 25,1% forma parte de hogares extendidos o compuestos, asociados a grupos de más bajos ingresos. Al mismo tiempo, el 37,8% de los/as ocupados/as como personal doméstico forma parte de hogares biparentales con hijos.

Cuadro 7

**TRABAJADORES/AS DOMÉSTICOS/AS SEGÚN TIPO DE HOGAR DE PERTENENCIA,
AÑO 2011, TOTAL PAÍS**

	Trabajadores/as domésticos/as	Cuidadores/as de niños/as	Cuidadores/as de enfermos/as	Total
Unipersonal	6,6%	4,8%	13,4%	7,0%
Biparental con hijos	39,1%	38,3%	28,1%	37,8%
Biparental sin hijos	10,1%	9,0%	8,9%	9,8%
Monoparental femenino	16,7%	15,9%	19,3%	16,9%
Monoparental masculino	0,3%	1,7%	0,3%	0,6%
Extendido o compuesto	24,2%	27,7%	27,6%	25,1%
Sin núcleo conyugal	3,0%	2,5%	2,4%	2,9%
Total	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a microdatos de la ECH

En lo que respecta a la incidencia de la pobreza, la información muestra que esta es mayor entre quienes se dedican al empleo doméstico (15,6%), en los/as ocupados/as es del 9,1% y en la población total el 9,5%.

Cuadro 8

**INCIDENCIA DE LA POBREZA EN HOGARES, TRABAJADORES/AS DEL SERVICIO DOMÉSTICO,
TOTAL DE OCUPADOS/AS Y POBLACIÓN TOTAL, AÑO 2011, TOTAL PAÍS**

Trabajadores/as domésticos/as	15,6%
Total de Ocupados/as	9,1%
Total de hogares	9,5%

Fuente: Elaboración Propia en base a Microdatos de la ECH e INE (2012)

2. Regulación del Trabajo Doméstico remunerado, normativa Nacional e Internacional

En la presente sección, se abordan los principales aspectos de la normativa nacional e internacional de trabajo doméstico, subrayando su relevancia en cuanto a definición de un marco normativo que se propone quebrar con la desprotección que ha caracterizado al sector. El análisis nacional incluye un breve recorrido por las condiciones nacionales que habilitaron el proceso de elaboración del anteproyecto de ley y su posterior promulgación. En lo que respecta al plano internacional, se exponen los elementos centrales adoptados en el Convenio 189 de OIT, en forma comparativa con la reglamentación de Uruguay.

a. Contexto nacional

En el año 2006 se promulga la ley 18.065 de trabajo doméstico por la cual se regulan las relaciones laborales y se logra la total inclusión del sector en los derechos de seguridad social. Resulta interesante observar cómo se llega a esta instancia de confirmación de sus legítimos derechos.

La generación de un ante proyecto de ley sobre trabajo doméstico y su posterior promulgación se enmarca en un proceso de cambios en cuanto a la incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas y los dispositivos institucionales existentes para ello. En la Ley de Presupuesto Quinquenal del gobierno que asume en marzo de 2005, se reformula el mecanismo institucional de género mediante la creación del Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) como una Dirección dentro del Ministerio de Desarrollo Social, que tendrá a su cargo la rectoría de las políticas de género. En marzo de 2005, la Dirección del Instituto convoca a todos los ministerios a formular compromisos con la equidad de género. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social se compromete a integrar la perspectiva de género en todas sus políticas.

En este escenario, a fines de 2005, el Ministerio de Trabajo encomienda a la Comisión Tripartita para la Igualdad de Oportunidades y Trato en el Empleo⁴ la elaboración de un proyecto de ley de regulación del trabajo doméstico remunerado. Para cumplir con este cometido, se constituyó un grupo de Trabajo con asesoramiento técnico de OIT, integrado por representantes del MTSS, del Inmujeres y de las cámaras empresariales. También se incorporaron representantes del Banco de Previsión Social y del Ministerio de Salud Pública.

Es importante señalar que el carácter tripartito de la Comisión no garantizó la igual participación de los distintos actores involucrados. La representación de las trabajadoras como la de la parte empleadora, siendo actores fundamentales de estas instancias, tuvieron dificultades en cuanto a su participación, derivadas de las particulares relaciones de trabajo que se dan en este sector, signado por la debilidad del sindicato⁵. Aún así las trabajadoras participaron en algunas instancias como lo expresa la Doctora Libia Ferone integrante de la Comisión: *“...un aporte invaluable fue haber trabajado con las destinatarias del proyecto, que vinieron a algunas reuniones y nos comentaban dificultades, dudas y necesidades que nos permitieron efectuar un producto que otorgaba a un grupo importante de mujeres, derechos que les habían sido históricamente negados.”* (CTIOTE, 2011: 59).

La Comisión Tripartita eleva al Poder Ejecutivo un anteproyecto elaborado en forma consensuada. En la exposición de motivos que realiza el Poder Ejecutivo ante la Asamblea General, se da cuenta de la importancia del sector en el empleo femenino y de la

⁴ Esta Comisión fue creada en el año 1997 con la asistencia técnica de la OIT, con el objetivo de promover la igualdad de oportunidades y trato entre hombres y mujeres en el mundo del trabajo sobre la base del dialogo social y la conformación de acuerdos. La CTIOTE está integrada y coordinada por el gobierno (MTSS e Inmujeres del MIDES), el sector sindical (PIT-CNT) y el sector empresarial (cámaras empresariales). La comisión definió para inicios del 2005 cuatro líneas de trabajo: el impulso de un ley sobre trabajo doméstico, el acoso sexual en el ámbito laboral, el desarrollo de comisiones tripartitas en el interior del país y la capacitación como factor clave para avanzar en la igualdad de oportunidades y trato. La Comisión Tripartita también participó activamente en la elaboración del Primer Plan de Oportunidades y Derechos (PIODNA). En el año 2006 el Inmujeres se avoca a la elaboración del Primer Plan de Oportunidades y Derechos (PIODNA), para ello fue consultada la ciudadanía de todo el país. Este Plan que abarca los años 2007 a 2011 contiene líneas estratégicas de igualdad y acciones para llevar a la práctica e incorpora en su sección “Uruguay Productivo”, la implementación del Plan de Igualdad de Oportunidades y Trato en el Empleo elaborado por la Comisión Tripartita. Muchas de las acciones a tener en cuenta apuntan a la problemática por la que atraviesan las trabajadoras domésticas.

⁵ Si bien las trabajadoras domésticas habían comenzado su proceso de organización desde el año 1963, sus actividades eran dificultosas como se expresó anteriormente. El sindicato se refunda en el año 2005 y es convocado por el gobierno y la central de trabajadores para asumir su papel en el proyecto de ley y en las futuras negociaciones.

vulnerabilidad a la que están sujetas quienes lo ejercen por la escasa protección social y regulación del que son objeto. Se expresa que *“el trabajo doméstico ha tenido históricamente una protección inferior al resto de las ocupaciones, incorporándose a los beneficios laborales y de la seguridad social en forma tardía e insuficiente”*. Se hace referencia al marco de compromisos nacionales e internacionales tendientes a garantizar la igualdad de trato y oportunidades en el empleo por razón de género.

Asimismo se destaca la labor de la Sub Comisión que *“logró articular un proyecto único equilibrando el respeto a los derechos laborales básicos de las/os trabajadoras/es nivelándolos con los de los restantes trabajadoras/es, contemplando las particularidades de la relación laboral y del ámbito de trabajo.”* (Cámara de Representantes, Comisión de Legislación del Trabajo, carpeta N° 887 de 2006).

El 27 de noviembre de 2006 es promulgada la ley N° 18.065 “de Regulación del Trabajo Doméstico”; su decreto reglamentario⁶ incorpora a las trabajadoras domésticas a los Consejos de Salarios, puestos en funcionamiento nuevamente en el año 2005⁷. Sobre este punto nos detendremos más adelante.

a.i. La normativa de la Ley y su decreto reglamentario

La Ley define en su artículo primero al Trabajo doméstico como *“el que presta, en relación de dependencia, una persona a otra u otras, o a una o más familias, con el objeto de consagrarles su cuidado y su trabajo en el hogar, en tareas vinculadas a éste, sin que dichas tareas puedan representar para el empleador una ganancia económica directa.”*⁸

El decreto reglamentario establece determinadas exclusiones; no considera trabajo doméstico el realizado por:

- a) *“los porteros, limpiadores y ascensoristas que ocupan los propietarios de casa de apartamentos o escritorios, ni los choferes particulares;*
- b) *el personal de servicio doméstico rural.”*

a.ii. Los principales aspectos regulados

a.iii Derechos laborales

- Con respecto a los horarios de trabajo, se limita la jornada laboral en un máximo de 8 horas diarias y de 44 horas semanales. Esto conlleva automáticamente a que se pueda aplicar las disposiciones de horas extras⁹.

⁶ Decreto Reglamentario N°224/007 de 25 de junio de 2007.

⁷ Los Consejos de Salarios son órganos de integración tripartita creados por Ley 10.449 de noviembre de 1943 que mediante el mecanismo del diálogo social, establecen salarios mínimos, categorías y otros beneficios. Asimismo, funcionan como órgano de conciliación y mediación de conflictos colectivos.

⁸ Ver texto de la Ley 18.065 en

<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18065&Anchor>

⁹ Ley N° 15.996 de 17 de noviembre de 1988.

- Se establece el descanso intermedio: media hora pagada como trabajo efectivo en régimen denominado “con retiro” y un mínimo de dos horas en régimen “sin retiro”.¹⁰
- Se establece el descanso semanal: se fija en treinta y seis horas ininterrumpidas comprendiendo todo el día domingo o pudiendo acordar las partes el día en que se gozará el descanso restante.
- Se establece el descanso nocturno: para aquellas trabajadoras que realicen su actividad en el régimen “sin retiro” tendrán derecho a un descanso mínimo nocturno de nueve horas continuas, que no podrá ser interrumpido por el empleador, así como a una alimentación adecuada y a una habitación higiénica.
- Se establece el derecho a indemnización por despido. Las trabajadoras domésticas, tanto mensuales como jornaleras, tendrán derecho a indemnización por despido desde los noventa días corridos de iniciada la relación laboral, rigiéndose en lo demás por las normas generales sobre despido.
- Se establece el derecho a indemnización especial (embarazo y post parto): la trabajadora que fuera despedida encontrándose en estado de gravidez y hasta que hayan transcurrido por los menos ciento ochenta días desde su reintegro efectivo de la licencia correspondiente, tendrá derecho a la indemnización especial prevista en la Ley 11.577 de octubre de 1950.
- Se incorpora mediante el decreto reglamentario, a las trabajadoras domésticas en el sistema de fijación de salarios y categorías con el numeral 21 “Trabajo Doméstico” de la clasificación de actividades.
- Por el decreto reglamentario se establece el derecho a alimentación y habitación en el caso de que la modalidad sea “sin retiro”. La alimentación deberá ser sana y suficiente y la habitación deberá ser privada, amueblada e higiénica.
- La capacidad para contratar se establece en 18 años de edad, no obstante el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay podrá autorizar a mayores de 15 años, cuando medien razones fundadas.
- Se establece la potestad del MTSS a través de la Inspección General del Trabajo de vigilar el cumplimiento de la ley. Se prevé la realización de inspecciones domiciliarias con orden expedida por Juzgado competente.

a.iv Derechos de seguridad social que se incorporan

A partir de la Ley de trabajo doméstico se incluye a las trabajadoras domésticas en la cobertura de desempleo prevista en el Decreto-Ley N° 15.180 de agosto de 1981, con esta incorporación el sector cuenta con todas las prestaciones de actividad.

¹⁰ Se denomina régimen “sin retiro” cuando la empleada doméstica se encuentra viviendo en la casa en la que trabaja, en caso que no pernocte en esa vivienda el régimen se denomina “con retiro”.

Asimismo, con respecto a la cobertura de salud, se otorga el derecho a optar a las trabajadoras incluidas en el seguro social de enfermedad, por la atención de salud en Instituciones de Asistencia Médica Colectiva o por dependencias del Ministerio de Salud Pública-ASSE¹¹.

Relacionado al sistema de salud y protección social, se otorga el beneficio de acceso de las trabajadoras domésticas a las operaciones de ojos gratuitas en el Hospital de Ojos “José Martí”¹².

a.v Incorporación a la negociación colectiva

Como ha sido mencionado, el decreto reglamentario de la Ley de Trabajo Doméstico agrega al sector doméstico como grupo 21 para negociar en los consejos de Salarios. Surge en esta instancia una problemática derivada de la peculiaridad del trabajo doméstico: no existía un referente considerado representativo de la parte empleadora, lo que demoró la convocatoria a la instancia de negociación colectiva. Este escollo fue superado al asumir esta responsabilidad la Liga de Amas de Casa, Consumidores y Usuarios del Uruguay¹³. Salvado este inconveniente, el grupo 21 se reúne en Consejo de Salarios el día 19 de agosto de 2008. En conmemoración de este logro, esa fecha se celebra, cada año, el día de la trabajadora doméstica, pasando a ser un feriado pago¹⁴.

El 10 de noviembre se suscribe el primer convenio colectivo del Consejo de Salarios del sector Servicio Doméstico y en diciembre el Poder Ejecutivo decreta que el mismo rige con carácter nacional a partir del 1° de noviembre de 2008 hasta el 30 de junio de 2010¹⁵. Los términos convenidos fueron sobre vigencia y oportunidad de los ajustes salariales, el establecimiento de salarios mínimos, gratificación extraordinaria (por única vez), establecimiento de primas por antigüedad, establecimiento de indemnización por despido parcial, compensación adicional por traslado, pago de horas extras, entre otros.

Cabe destacar que también se acordaron términos que intentaron contemplar las particularidades del sector, con especial atención en la problemática referida a la informalidad. En este sentido, se acuerda trabajar en conjunto en procura de la formalización y la regulación. Con respecto a la profesión en sí, se acuerda brindar por

¹¹ Posteriormente y a partir de la creación del Sistema Nacional Integrado de Salud por Ley 18.211 de diciembre de 2007, se asegura el acceso a servicios integrales de salud a todos los habitantes residentes del país pudiendo estos optar por servicios públicos o privados.

¹² Por convenio de cooperación institucional entre BPS MSP, MIDES, ASSE y PIT- CNT, a partir de setiembre de 2009 se extienden las operaciones de ojos gratuitas a trabajadores dependientes y no dependientes de menores ingresos, activos, afiliados al B.P.S. En convenio anterior fueron beneficiarios los jubilados y pensionistas de menores ingresos.

¹³ Se trata de una organización de mujeres no gubernamental que, entre otras reivindicaciones promueven el acceso a la jubilación de aquellas mujeres que prueben haberse dedicado exclusivamente al trabajo en el hogar.

¹⁴ Este punto fue muy difundido por la prensa haciéndose eco de los organismos del gobierno como MTSS y BPS. En una entrevista radial realizada a una dirigente sindical del SUTD y publicado el 19 de agosto de 2010 en un portal de noticias de Uruguay, se puede leer: “este jueves, entonces, quienes sean patronos de trabajadores domésticos tienen la obligación legal de darles el día libre y pagar. Los trabajadores tienen derecho a exigirlo y no sufrir consecuencias por hacerlo”. (Burlón, dirigente gremial del SUTD en nota de prensa de 19/08/2010 - Portal 180)

¹⁵ Decreto 670/008 de 22/12/2008

ambas partes, un ambiente de trabajo en condiciones dignas y libres de acoso moral y sexual. También se reafirma el respeto por el principio de igualdad de oportunidades de trato y de equidad en el trabajo, sin distinción o exclusión por motivos de sexo, raza, color, orientación sexual, credo, etc., de acuerdo a las disposiciones internacionales.

En diciembre de 2010 se suscribe el segundo convenio colectivo con vigencia desde el 1° de julio de 2010 hasta el 31 de diciembre de 2012. Entre otros acuerdos, se establecen salarios mínimos¹⁶ y ajustes salariales por franjas de remuneración favoreciendo a las trabajadoras con menores salarios. Por concepto de trabajo nocturno se fija una compensación del 15 % del salario base. Se establece la obligación del empleador de pagar el salario completo cuando no se convoque a la trabajadora de acuerdo a lo acordado. Se comprometen las partes a conformar una Comisión Tripartita de Salud Laboral para las trabajadoras domésticas.

b. Convenio y recomendación de la OIT

El 16 de junio de 2011, en la Centésima Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) convocada en Ginebra (Suiza), se aprobó el Convenio 189 sobre el trabajo decente para las trabajadoras y trabajadores domésticos y la Recomendación 201.

En virtud del compromiso de la OIT con la promoción del trabajo decente sobre la base de principios y derechos fundamentales en el trabajo y la justicia social, la Conferencia General decide adoptar diversas proposiciones relativas al mismo. La adopción de las nuevas normas fue el resultado de un proceso que comenzó en marzo de 2008. Se realizaron investigaciones de la legislación y prácticas nacionales así como consultas y debates. Nuestro país tuvo un aporte significativo en el estudio y discusión de la nueva normativa internacional. La delegación uruguaya expuso la experiencia nacional, la que fue tomada en cuenta en el proceso hacia la adopción final del Convenio y de la Recomendación.¹⁷ Los considerandos introductorios del Convenio dan una idea de las dificultades que motivaron este largo proceso.

Entre otras consideraciones, la Conferencia reconoce la contribución de los trabajadores/as domésticos/as a la economía mundial, estimando su aporte significativo para los y las trabajadoras con responsabilidades familiares y para la transferencia de ingresos dentro de cada país y entre países. Considera que el trabajo doméstico es infravalorado e invisible, realizándolo principalmente mujeres y niñas, muchas veces migrantes y particularmente vulnerables a la discriminación en el empleo y a abusos de los derechos humanos. También recuerda que los convenios y recomendaciones internacionales del trabajo se aplican a todos los trabajadores, incluidos los trabajadores

¹⁶ A la fecha de este documento, el salario mínimo del sector con vigencia desde el 1/07/2012 es de \$8.534 pesos uruguayos, equivalentes a US\$ 434,8 dólares americanos por 44 horas semanales. El Salario Mínimo Nacional es de \$7.200 peses uruguayos equivalentes a US\$373 dólares americanos.

¹⁷ Se transcribe un párrafo de la alocución de Graciela Espinosa, representante de las trabajadoras, quien habiendo participado en la convención internacional, expresó cual fue su sentir en video conferencia realizada días después: *“...una experiencia inolvidable, nosotras las integrantes del sindicato, llegamos a las comisiones y logramos poner cosas nuestras en este convenio internacional, hicimos muchas cosas más pero bueno no nos dieron los tiempos ni las horas. Firmamos el convenio 189 que fue muy importante, con 396 votos a favor, con 63 abstenciones y 16 en contra, si será importante.”* (Espinosa en Video Conferencia del 15/08/2011)

domésticos y que las condiciones particulares en que se efectúa el trabajo doméstico amerita complementar con normas específicas.

b.i Principales aspectos de la normativa internacional

Teniendo en cuenta la diversidad normativa de los países miembros que se constataron en las investigaciones previas, el Convenio estableció ciertas protecciones mínimas que los mismos deben cumplir.

El Convenio en su primeros artículos define el trabajo doméstico como aquel que se realiza en un hogar u hogares o para los mismos, en el marco de una relación de trabajo y que se aplica a todos los “trabajadores domésticos” (ya sean hombres o mujeres), con la posibilidad de que el miembro ratificante exceptúe categorías de trabajadores/as que estén comprendidas en otras normativas de protección que sean por lo menos equivalentes.

Con respecto a los principales temas que abordan las disposiciones internacionales¹⁸ se presenta un cuadro comparativo entre ambas normativas.

Como puede observarse las normativas coinciden en muchos aspectos siendo en algunos casos más beneficiosa la uruguaya. Sin embargo aún quedan por resolver algunos aspectos que serían de gran utilidad para los trabajadores como por ejemplo la obligación del empleador de informar al trabajador doméstico de sus condiciones de empleo, preferentemente mediante contrato escrito.

En abril de 2012 el parlamento uruguayo aprueba el convenio internacional 189 por Ley N°18.899 y en junio del mismo año, en la Centésima primera Conferencia Internacional del Trabajo, Uruguay depositó el documento de ratificación, asumiendo así el compromiso de adaptar su legislación y prácticas nacionales para cumplir con la norma internacional.

¹⁸ Ver texto del Convenio 189 de OIT en

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_157833.pdf

COMPARATIVO ENTRE EL CONVENIO N° 189 DE LA OIT Y LA NORMATIVA URUGUAYA

	CONVENIO N° 189 DE LA OIT	NORMATIVA URUGUAYA
Derechos fundamentales del trabajo	<ul style="list-style-type: none"> a) Libertad de asociación, libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva. b) Eliminación del trabajo forzoso u obligatorio. c) Abolición efectiva del trabajo infantil. d) Eliminación de la discriminación en materia de empleo 	Derechos reconocidos y protegidos por la normativa.
Protección contra el abuso, el acoso y la violencia	Se debe adoptar medidas para asegurar que los trabajadores domésticos gocen de una protección eficaz contra todas las formas de abuso, acoso y violencia.	Ley 18.561 de prevención y sanción del acoso sexual en ámbito laboral y en la relación docente alumno. Convenio colectivo acuerda brindar por ambas partes, un ambiente de trabajo en condiciones dignas y libres de acoso moral y sexual.
Contrato de trabajo	Los trabajadores domésticos deben ser informados sobre sus condiciones de empleo cuando sea posible mediante contratos escritos	No se exige el contrato de trabajo escrito ni para el régimen general ni para el trabajo doméstico.
Condiciones de empleo	<ul style="list-style-type: none"> a) Descanso semanal mínimo de 24 horas consecutivas. b) El trabajador doméstico debe beneficiarse de un régimen de salario mínimo, donde ese régimen exista. 	<ul style="list-style-type: none"> a) Descanso semanal mínimo de 36 horas consecutivas. b) El artículo 6 de la Ley 18.065 incorpora al servicio doméstico al sistema de Consejos de Salarios
Protección de la seguridad social	Tienen derecho a gozar, por lo menos de las mismas condiciones que los trabajadores en general.	La ley 18.065 establece la aplicabilidad al servicio doméstico de todas las normas del Derecho Laboral y de la Seguridad Social.
Edad mínima de trabajo	Se debe fijar una edad mínima para los trabajadores domésticos, que no puede ser menor a la de los trabajadores en general.	Edad mínima en 18 años para el trabajo doméstico, el INAU puede autorizar el trabajo a partir de los 15 años por razones fundadas.
Inspecciones de trabajo	Los países deben establecer las condiciones bajo las cuales se puede ingresar a un hogar.	La Inspección General de Trabajo y Seguridad Social puede realizar inspecciones domiciliarias si hay presunción de incumplimiento de las normas laborales y cuenta con orden judicial.
Otras medidas relativas al cumplimiento de la aplicación	Adopción de medidas para asegurar el acceso efectivo a los tribunales o a mecanismos de solución de conflictos.	Por convenio con Facultad de Derecho de la Universidad de la República se brinda asesoramiento jurídico a la Liga de Amas de Casa y al SUTD - PT-CNT.

Fuente: elaborado en base a Bene (2012: 119) en Comentarios de Seguridad Social N°36

A modo de cierre de este apartado, es importante señalar que en el plano nacional, la Ley no sólo ha significado un avance en materia de derechos laborales y seguridad social, al equiparar al sector con el resto de los trabajadores; su principal valor radica en que la lógica de la propia normativa condujo a un progreso en lo que refiere al ejercicio de la ciudadanía, a través de su sindicalización en pos de negociación colectiva.

3. Protección Social y Servicio Doméstico

En este apartado se analiza información estadística referente a la protección social. En una primera parte, en base a información administrativa del BPS, se observa la evolución de los beneficios de seguridad social de actividad, esto es: Subsidio por maternidad, enfermedad y desempleo, intentando encontrar su relación con la promulgación de la Ley. Seguidamente, se presenta la información sobre la evasión y el subregistro que tiene el sector, evaluando las consecuencias sobre la situación de actividad y el futuro de las y los trabajadores. Por último, se analizan algunas características de las pasividades de quienes se jubilaron por aportación doméstica.

a. Acceso a beneficios de seguridad social en condición de actividad

En los cuadros 9 y 10 se presentan los beneficios de prestaciones de actividad para el total de ocupados/as registrados en la seguridad social y el dato correspondiente a la rama Servicio Doméstico.¹⁹

Cuadro 9

PRESTACIONES DE ACTIVIDAD, TOTALES Y SERVICIO DOMÉSTICO, 2005-2011 (1)						
Año	Maternidad		Enfermedad		Desempleo	
	Totales	Doméstico	Totales	Doméstico	Totales	Doméstico
2005	1.309	96	11.234	459	16.191	----
2007	992	94	13.130	595	20.495	399
2009	1.134	95	17.655	963	24.490	723
2011	1.507	93	27.995	1323	29.352	1028

(1) Datos a diciembre de cada año

Fuente: Banco de datos AEA - AGSS -BPS

De acuerdo a la información analizada por su variación (cuadro 10), se registra un incremento en los totales correspondientes al subsidio por maternidad en el año 2011, mientras que la rama doméstica presenta pequeños decrementos siendo escasos los valores absolutos.

En lo que refiere al subsidio por enfermedad, se constata un crecimiento del 149,2% para el año 2011 en los totales, en tanto el incremento correspondiente al servicio doméstico es del 188,2%. Es dable pensar que en este aumento ha tenido su incidencia la Ley de Trabajo Doméstico así como también el Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS).²⁰

¹⁹ Correspondiente a la Clasificación Internacional Industrial Uniforme (CIIU) revisión 4.

²⁰ A partir de enero de 2008 rige el Sistema Nacional Integrado de Salud para la cobertura médica a nivel nacional, introduciendo modificaciones al régimen de amparo de la asistencia médica.

Con respecto al Subsidio por desempleo, el número totales de subsidios se incrementa hasta 82,3% en 2011, en tanto que la rama doméstica presenta un incremento de 158%. Esta situación es el resultado de la promulgación de la ley que incorporó a las trabajadoras domésticas a este beneficio, a partir del año 2007.

Cuadro 10

PRESTACIONES DE ACTIVIDAD, VARIACIÓN ACUMULADA, 2005-2011, TOTAL PAÍS (1)						
Año	Maternidad		Enfermedad		Desempleo	
	totales	Doméstico	totales	Doméstico	totales	Doméstico
2005	---	---	---	---	---	---
2007	-24,2%	-2,1%	16,9%	29,6%	26,6%	---
2009	-13,3%	-1,1%	57,2%	109,8%	51,3%	81,2%
2011	15,1%	-3,1%	149,2%	188,2%	81,3%	157,6%

(1) Datos a diciembre de cada año

Fuente: Banco de datos AEA - AGSS -BPS

En cuanto a las prestaciones de Asignaciones Familiares (Régimen Común), dirigidas a trabajadores/as con hijos o menores a cargo, se observa que las correspondientes a la afiliación doméstica representan cerca del 10% del total. Para estos trabajadores/as, caracterizados por ingresos precarios, esta transferencia representa una ayuda significativa.²¹

Cuadro 11

BENEFICIOS DE ASIGNACIONES FAMILIARES, TOTALES Y SERVICIO DOMÉSTICO, 2005-2011, TOTAL PAÍS				
Año	Totales		Servicio Doméstico	
		Variación acumulada		Variación acumulada
2005	286.402	---	12.713	---
2007	304.832	6,4%	31.225	145,61%
2009	119.943	-58,1%	12.635	-0,6%
2011	93.893	-67,2%	9.093	-28,5%

Fuente: Banco de datos AEA - AGSS -BPS

Las distintas prestaciones analizadas en este apartado tiene como condición para su acceso el estar aportando a la seguridad social. La evasión y el subregistro de quienes trabajan en el sector es un problema persistente que obstaculiza la efectivización de derechos laborales consagrados formalmente, como veremos en la siguiente sección.

b. Evasión y subregistro, un problema persistente

Con respecto a los recursos que ingresan al sistema de seguridad social por IVS (aportes personales y patronales), analizados en el cuadro 12, se observa que las variaciones acumuladas en esta aportación son mayores que las variaciones en el total. Mientras la recaudación correspondiente al servicio doméstico se incrementa 105,4% en el año 2011 con respecto al año 2005, la recaudación por todos los sectores de aportación se incrementa en 65,4%. Este incremento se debe, por un lado, al aumento del número de las afiliaciones; por otro, al crecimiento salarial ocurrido en el sector como resultado de la negociación colectiva en los Consejos de Salarios.

²¹ La disminución observada en los totales y en el sector doméstico se explica por el trasiego que se produce hacia el nuevo sistema de Asignaciones Plan de Equidad, el cual rige a partir de enero de 2008 y tiene como objetivo la extensión de la cobertura y mejora de la suficiencia de los beneficios.

Cuadro 12

RECURSOS DE INVALIDEZ, VEJEZ Y SOBREVIVENCIA (1)				
Año	Ser. Doméstico	Var. acumulada	Total sectores de afiliación	Var. acumulada
2005	19.885.720	---	1.598.088.780	---
2007	23.521.346	18,3%	1.865.778.690	16,7%
2009	27.895.274	40,3%	2.186.438.472	36,8%
2011	40.843.102	105,4%	2.642.891.039	65,4%

(1) Expresado en valores constantes U\$S promedio año 2011

Fuente: Elaborado a partir de Boletín Estadístico (2011), AEA - AGSS -BPS

No obstante se registra un aumento de los cotizantes y los recursos provenientes de la aportación doméstica, la evasión en el sector (y la consiguiente precariedad a la que se ven expuestos los/as trabajadores/as) es un problema persistente. De acuerdo a la información disponible (cuadro 13), al año 2011 se registraba una evasión del 55,5% para el trabajo doméstico, un porcentaje significativamente mayor al que tiene lugar en el total de ocupados/as (18,6%). Esta información es de vital importancia en tanto indicador objetivo de la precariedad del empleo, la informalidad limita las posibilidades de acceso a las prestaciones de actividad, condenando a un alto porcentaje de las trabajadoras a no contar con subsidio de maternidad, enfermedad o desempleo. Asimismo, representa un problema serio para el futuro de estas trabajadoras en tanto obstaculiza las posibilidades de acceso a jubilaciones en la vejez. La situación evidencia la distancia existente entre la consagración formal de los derechos y la efectivización "real" de los mismos (Mesa Lago y Bertranou, 1998)

Cuadro 13

EVOLUCIÓN DE PUESTOS POTENCIALES Y COTIZANTES EN EL TOTAL DE OCUPADOS/AS Y TRABAJADORES/AS DEL SERVICIO DOMÉSTICO, 2006-2011, TOTAL PAÍS						
		Puestos potenciales	Var. Acum.	Puestos cotizantes	Var. Acum.	Evasión
2006	Totales	1.285.255	---	899.442	---	30,0%
	Domésticos	111.204	---	43.579	---	60,8%
2007	Totales	1.389.460	8,1%	979.790	8,9%	29,5%
	Domésticos	120.434	8,3%	47.766	9,6%	60,3%
2008	Totales	1.448.482	12,7%	1.056.155	17,4%	27,1%
	Domésticos	130.354	17,2%	51.259	17,6%	60,7%
2009	Totales	1.429.016	11,2%	1.097.667	22,0%	23,2%
	Domésticos	129.028	16,0%	54.888	25,9%	57,5%
2010	Totales	1.454.020	13,1%	1.161.222	29,1%	20,14%
	Domésticos	145.965	31,3%	57.730	32,5%	60,5%
2011	Totales	1.498.323	16,6%	1.218.858	35,5%	18,6%
	Domésticos	137.748	23,9%	61.287	40,6%	55,5%

Fuente: Elaborado a partir de Lazo (2010) y Bene y Colombo (2012)

Es importante señalar que estos porcentajes vienen disminuyendo desde el 2006 a la fecha, probablemente como resultado de las distintas acciones que se vienen llevando adelante para abordar el problema. Desde diferentes organismos estatales (BPS, MTSS, MIDES), en coordinación con el SUTD/PIT-CNT y la Liga de Amas de Casa, se han desarrollado campañas de sensibilización y difusión de la Ley y los derechos que incorpora.

El BPS por su parte, ha efectuado cerca de 3.800 actuaciones de inspección originadas por denuncias de trabajador/a desde el año 2007 hasta agosto de 2012, de las cuales aproximadamente el 85% fueron probadas²².

En lo que respecta a la capacitación y formación, se vienen desarrollando actividades dirigidas a empleadas domésticas desde el MIDES, en el marco del Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos: "*Adoptar medidas que garanticen el acceso a las trabajadoras domésticas a la seguridad social*".

Un dato complementario al de la evasión en el sector, que contribuye a dar una idea más completa de la precariedad del empleo, es el estudio del subregistro a la seguridad social, es decir el aporte a la seguridad social por un monto menor al salario percibido (cuadro 14). Al analizar la información proveniente de la ECH, se constata que para el año 2011 el 21,5% de las/os trabajadas/es domésticas/os asalariadas/os privadas/os que aportan a la seguridad social, no lo hacen por la totalidad del salario. Si se observa el mismo dato para los/as ocupados/as en general, el porcentaje asciende al 7,9% y al 8,0% para las ocupadas femeninas. Esto muestra una mayor precariedad en los/as trabajadores/as domésticos/as frente al resto de los ocupados/as. Este subregistro en la seguridad social representa un problema a futuro para quienes se emplean en el sector en estas condiciones, dado que sus aportes para el acceso a las jubilaciones son menores, lo que determina un menor ingreso en la vejez.

Cuadro 14

EVOLUCIÓN DEL SUBREGISTRO A LA SEGURIDAD SOCIAL EN TRABAJADORES/AS DOMÉSTICOS, OCUPADOS/AS Y OCUPADAS FEMENINAS²³, AÑO 2006 AL 2011, TOTAL PAÍS

	Trabajadores/as Dom.	Total de ocupados/as	Ocupadas Femeninas
2006	22,6%	9,3%	9,4%
2007	23,5%	9,5%	9,9%
2008	26,2%	10,4%	10,3%
2009	22,5%	9,2%	9,7%
2010	21,7%	9,3%	9,4%
2011	21,5%	7,9%	8,0%

Fuente: Elaboración propia en base a Microdatos de la ECH

²² Para mayor información ver Anexo I.

²³ Los datos sobre subregistro a la seguridad social fueron contruidos en base a las preguntas: *¿Aporta a una caja de jubilaciones por este trabajo?* y *¿Aporta por la totalidad del salario en esa ocupación?*, esta última solo se aplica para asalariados/as privados/as por lo que la información presentada son para trabajadores/as domésticos/as en condición de asalariadas/os privadas/os, para ocupados/as y ocupadas femeninas en condición de asalariadas privadas.

c. Servicio doméstico y seguridad social en condiciones de pasividad

A fin de completar el análisis, se realiza en esta sección una aproximación a algunas características de las jubilaciones, en el entendido de que se trata de un elemento central de la seguridad social y la inclusión social. Se ofrece en primer lugar, en base a información proveniente a datos del BPS, la evolución de las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivencia (IVS), las altas de jubilación por afiliación y el importe promedio de altas de jubilaciones por afiliación. Seguidamente, se presenta un análisis del tipo de prueba utilizado para el acceso a la prestación, esto último, íntimamente relacionado con el problema de la evasión.

c.i. Prestaciones de IVS

En cuanto a la participación de las distintas afiliaciones en el total de jubilaciones, Industria y Comercio representan algo más de la mitad del total; Civil y Rural rondan el 17%, en tanto que las afiliaciones Escolar y Doméstica rondan el 6% y 9%, respectivamente. Como puede observarse en el cuadro 15, referente a las jubilaciones por tipo de afiliación, se registran incrementos en la mayoría de las prestaciones por jubilación y especialmente a partir del año 2009, con la única excepción de Civil. La afiliación Doméstica presenta el mayor incremento: el 7,2% en el año 2009 y 26,2% en el año 2011. Este cambio importante estaría reflejando los resultados de la aplicación de la Ley 18.395 de flexibilización de acceso a las jubilaciones. Esta ley entre otras disposiciones, reduce los años de aportación de 35 a 30 para los/as trabajadores/as en general, y con respecto a las mujeres trabajadoras, permite computar un año de aporte por hijo nacido vivo o adoptado hasta un máximo de cinco. Dada las características del sector doméstico en cuanto a su feminización y precariedad en el empleo, podemos pensar que dicha ley ha jugado un papel importante con respecto al acceso jubilatorio de este sector.

Cuadro 15

JUBILACIONES POR TIPO DE AFILIACIÓN, 2005-2011, TOTAL PAÍS (1)

Año	Industria y Comercio		Civil		Escolar		Rural		Domestico	
		Var. Ac.		Var. Ac.		Var. Ac.		Var. Ac.		Var. Ac.
2005	189.433		61.032		22.044		64.117		30213	
2007	185.921	-1,9%	58.534	4,1%	21.815	1,0%	62.601	-2,4%	29820	-1,3%
2009	194.721	2,8%	57.711	5,4%	22.368	1,5%	66.210	3,3%	32392	7,2%
2011	211.881	11,9%	58.846	3,6%	23.542	6,8%	71.290	11,2%	38128	26,2%

(1) Refiera a número de prestaciones en base a datos de diciembre de cada año

Fuente: Elaborado a partir de Boletín Estadístico 2011 – AEA

En el caso de las pensiones de sobrevivencia y la participación de las distintas afiliaciones en el total, se observa que las pensiones de Industria y Comercio comprenden cerca del 53% del total. Le sigue la afiliación Civil, con alrededor del 25%, y Rural con un 20% aproximadamente. Las menores participaciones se dan en Escolar y Doméstica las que rondan el 2% y el 1% respectivamente.

En cuanto a las variaciones ocurridas en la prestación (cuadro 16), se constata que el número de pensiones de sobrevivencia verifica una variación acumulada decreciente en casi la totalidad de las afiliaciones. Las excepciones la constituyen la aportación Escolar, con una mínima variación positiva, y la afiliación doméstica, la cual se incrementa en todos los años hasta llegar al 9,6% en el 2011.

La disminución de las pensiones en general, está asociada al efecto demográfico de la mortalidad, y a la derogación de Leyes y Decretos de diferentes períodos (con beneficios de por vida), cuyas prestaciones van desapareciendo al no tener reposición (Brovia; 2011 en Comentarios de Seguridad Social N°30). El incremento de las pensiones domésticas, por su parte, puede estar asociado al aumento de cotizantes del sector y a la Ley de reforma de las jubilaciones de setiembre de 1995, por la cual los varones también adquieren derecho a pensión.

Cuadro 16**PENSIONES DE SOBREVIVENCIA POR TIPO DE AFILIACIÓN, 2005-2011, TOTAL PAÍS (1)**

Año	Industria y Comercio		Civil		Escolar		Rural		Doméstico	
	V. Ac.		V. Ac.		V. Ac.		V. Ac.		V. Ac.	
2005	144.821		67.810		5.515		55.481		2.294	
2007	142.798	1,4%	66.179	2,4%	5.526	0,2%	54.484	1,8%	2.359	2,8%
2009	141.905	2,0%	64.985	4,2%	5.517	0,0%	53.818	3,0%	2.440	6,4%
2011	141.556	2,3%	63.511	6,3%	5.527	0,2%	52.877	4,7%	2.514	9,6%

(1) Refiere a número de prestaciones en base a datos de diciembre de cada año/no incluye pensiones no contributivas

Fuente: Elaborado a partir de Boletín Estadístico 2011 - AEA

En relación a las altas (cuadro 17), se constata que las correspondientes a todas las afiliaciones se han incrementado 24,2% en el año 2011 con respecto a 2009, mientras la afiliación doméstica²⁴ se incrementa en un 17%. Es altamente posible que los incrementos observados, tanto para totales como para la afiliación doméstica, estén relacionados con la aplicación de la Ley 18.395 de flexibilización de acceso a las jubilaciones.

Cuadro 17**ALTAS ANUALES DE JUBILACIONES TOTALES Y AFILIACIÓN DOMÉSTICA²⁵**

	TOTALES		A. DOMÉSTICA	
	Altas	Var. Acumulada	Altas	Var. Acumulada
2009	27.421	---	3.232	---
2010	36.204	32,0%	4.713	45,8%
2011	34.056	24,2%	3.784	17,1%

Fuente: Colombo (2012) en Comentarios de Seguridad Social N°35

²⁴Los datos de servicio doméstico corresponden a las altas jubilatorias cuya última aportación fue servicio doméstico. Esto significa que no necesariamente los años de servicio que componen la causal fueron realizados a la misma afiliación.

²⁵ Se designa como *alta*, a la primera liquidación de una prestación.

Un elemento interesante de analizar es el importe promedio de las jubilaciones según afiliación. Las jubilaciones constituyen una de las fuentes fundamentales de seguridad económica de las personas mayores, protegiendo a esta población del riesgo de pérdida de ingresos en la vejez. La información analizada muestra que, si bien los promedios de jubilaciones de afiliación doméstica se incrementan al igual que el resto de las afiliaciones, se mantiene una brecha entre esta afiliación y el resto. Siendo el promedio de jubilaciones totales de 528 dólares americanos, el de las jubilaciones domésticas representa el 52,3% de este total. La brecha mayor se verifica con respecto al promedio de la afiliación Escolar donde la afiliación doméstica representa el 24,5%.

Esta situación de precariedad en las jubilaciones es el resultado de las condiciones de precariedad a la que están sujetas las trabajadoras domésticas durante su vida activa y que se prolonga en la pasividad, materializándose en las características de la jubilación. Los menores ingresos que perciben frente a otros colectivos de trabajadores, los altos índices de informalidad y el significativo porcentaje de trabajadoras que aporta por un valor menor al salario confluyen para tornar precaria la seguridad de estas personas en la vejez.

Cuadro 18

PROMEDIO DE INGRESOS DERIVADOS DE JUBILACIONES POR TIPO DE AFILIACIÓN						
	Totales	Industria y Comercio	Civil	Escolar	Rural	Doméstica
2005	348,1	317,7	546,7	759,0	189,3	175,2
2007	375,8	346,8	585,5	803,0	206,5	188,1
2009	429,2	400,8	672,8	918,4	238,5	217,9
2011	528,3	497,4	837,0	1126,0	302,7	276,4
BRECHA DE INGRESOS DERIVADOS DE JUBILACIONES CON RESPECTO A AFILIACIÓN DOMÉSTICA						
2011	52,3%	55,6%	33,0%	24,6%	91,3%	---

En dólares interbancario vendedor dic de 2011, en valores constantes en base IPC dic 2011

Fuente: Elaborado en base a datos de BPS - AGSS - AEA (2012)

Una última característica a observar es el tipo de prueba utilizada para el acceso a la jubilación. El régimen de jubilaciones actual de Uruguay prevé la posibilidad de acreditar por distintos mecanismos los años de servicios requeridos para el acceso a las causales jubilatorias, la prueba testimonial es uno de esos mecanismos, está previsto para reconocer los años anteriores a la implementación de la Historia Laboral si no estuvieran documentados²⁶. Por ello, indagar acerca de los tipos de prueba utilizada para las altas jubilatorias ofrece datos valiosos para aproximarnos a la precariedad laboral a la que se han enfrentado históricamente los/as trabajadores/as domésticos/os, expresada en este caso en la no documentación de sus actividades laborales.

²⁶ A partir del 01/04/1996, a raíz de la ley 16.713 de reforma previsional, comienza a regir la Historia Laboral, que consiste en el registro ordenado de información relativa a las actividades laborales de todos los trabajadores en el Uruguay (dependientes y no dependientes) amparados por el BPS. Es obligación del empleador presentar la información para los registros de la historia laboral.

Si se analizan los datos correspondientes al empleo de prueba testimonial en el total de altas jubilatorias (Cuadro 19), se constata que para el año 2011 el 37,3% de las jubilaciones utilizó este mecanismo para el acceso al beneficio.

Cuadro 19

ALTAS ANUALES DE JUBILACIONES POR SEXO, SEGÚN PRUEBA TESTIMONIAL, 2009-2011, TOTAL PAÍS									
	Total de altas			Hombres			Mujeres		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
SI	11.208	15.299	12.701	4.696	5.723	5.276	6.512	9.576	7.695
	40,9%	42,2%	37,3%	33,6%	33,1%	30,8%	48,4%	50,7%	45,4%
NO	16.213	20.905	21.355	9.259	11.588	12.097	6.954	9.317	9.258
	59,1%	57,8%	62,7%	66,4%	66,9%	70,2%	51,6%	49,3%	54,6%
Total	27.421	36.204	34.056	13.955	17.311	17.103	13.466	18.893	16.953
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Colombo (2012) en Comentarios de Seguridad Social N°35

Al desglosar la información por sexo, se observa que el porcentaje de mujeres que accede a la jubilación empleando prueba testimonial es sensiblemente mayor (45,4%) al de hombres (30,8%). Esto puede explicarse por las características de la inserción femenina en el mercado de empleo, muchas veces segregada a los sectores informales de la economía y marcada por la desprotección social.

Los datos correspondientes al servicio doméstico, muestran cómo se acentúa la desprotección social para estos/as trabajadores/as, con un porcentaje de altas que utilizan prueba testimonial significativamente mayor para todos los años analizados (63,6%, 70,1% y 68,2%) al que se registra para el total de altas (40,9%, 42,2% y 37,3%) y para las altas femeninas (48,4%, 50,7% y 45,4%).

Cuadro 20

ALTAS ANUALES DE JUBILACIONES SEGÚN PRUEBA TESTIMONIAL. AFILIACIÓN DOMÉSTICA, 2009-2011, TOTAL PAÍS			
	2009	2010	2011
	SI	2.055	3.303
63,6%		70,1%	68,2%
NO	1.177	1.410	1.203
	36,4%	29,9%	31,8%
TOTAL	3.232	4.713	3.784
	100%	100%	100%

Fuente: BPS - CDES de prestaciones

Un dato complementario, es observar el porcentaje de años reconocidos por prueba testimonial en el total de altas y en las correspondientes al servicio doméstico. La información muestra que este dato es sensiblemente mayor para las altas de servicio

doméstico (42,7%, 51,2% y 46,8%) que para el total de altas (19,9%, 22,2% y 17,9%). Esto evidencia que no solo son más las altas de servicio doméstico que utilizan prueba testimonial, sino que el porcentaje de años reconocidos por este medio es mayor, lo que equivale a decir que cuentan con un menor número de años documentados, alcanzando los años testimoniales para el 2010 el 51% de los años que componen las causales.

Cuadro 21

AÑOS TESTIMONIALES EN LAS ALTAS ANUALES DE JUBILACIONES. TOTAL Y SERVICIO DOMÉSTICO, 2009-2011, TOTAL PAÍS

	Altas total de jubilaciones			Altas de servicio doméstico		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Años Testimoniales	179.494	250.637	192.199	41.652	67.333	48.689
Años Totales	897.892	1.127.532	1.070.279	97.431	131.617	103.920
%Años Testimoniales	19,9%	22,2%	17,9%	42,7%	51,2%	46,8%

Fuente: Colombo (2012) en Comentarios de Seguridad Social N°35 y BPS - CDES de prestaciones

4. Consideraciones Finales

En este estudio se ha mostrado como un sector de trabajadoras/es especialmente vulnerable, constituido en su amplia mayoría por mujeres, ha logrado el reconocimiento normativo de sus derechos, los cuales se equiparan al del resto de los trabajadores/as.

En Uruguay, este proceso de reconocimiento normativo se da en el marco de una reinstitucionalización de las políticas públicas de género en el país. Significó, como se ha dicho, un logro en tanto reconocimiento normativo de un grupo de trabajadoras/es hasta el momento desprotegido. Al mismo tiempo, representó un progreso en el ejercicio de la ciudadanía y el empoderamiento de los/as trabajadores/as del sector, al habilitar el fortalecimiento del movimiento sindical y la negociación colectiva.

En el plano internacional también se han alcanzado logros significativos a partir de la aprobación del Convenio 189 sobre Trabajadoras y Trabajadores Domésticos. Nuestro país ha sido el primero en ratificarlo en mayo de este año; con una segunda validación dicho Convenio entrará en pleno vigor, lo que significa un adelanto para el trabajo decente de decenas de millones de trabajadoras/en el mundo.

No obstante los avances consagrados por la Ley, aún queda mucho por hacer. El análisis descriptivo de la situación del sector en el país, evidencia la vulnerabilidad de quienes participan de esta fuerza de trabajo, caracterizados por los menores ingresos y la mayor incidencia de pobreza.

Si bien se ha observado un progreso en la incorporación al mercado formal, aún existe un importante déficit de trabajo decente en el sector. Los indicadores de precariedad laboral muestran que la evasión en este grupo de trabajadores/as es significativamente mayor que en el resto de los ocupados/as, lo que evidencia la existencia de una brecha entre los derechos consagrados formalmente y el ejercicio real de los mismos. El logro normativo no ha alcanzado a cubrir a un importante número de trabajadoras/es a pesar de los esfuerzos realizados a través de campañas de sensibilización y fiscalización.

El desafío de aquí en más es avanzar en el cumplimiento de la normativa. En la medida en que se progrese en la consecución de esta meta, el trabajo doméstico remunerado, principal forma de conciliación entre vida familiar y vida laboral para muchas familias, podrá ser también una fuente de autonomía económica para las y los trabajadores de este sector, al convertirse en un trabajo decente.

BIBLIOGRAFÍA

- **AEA- AGSS- BPS** (2011) Boletín Estadístico. BPS. Uruguay.
- **Batthyány, K y Montaña, S** (Coord) (2012) *Construyendo autonomía. Compromisos e indicadores de género*. Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- **Bene, N** (2012) “Trabajo Doméstico, características y normativa” en *Comentarios de Seguridad Social N°36*, AGSS - BPS. [en línea] Disponible en URL: http://www.bps.gub.uy/estadisticas/analisis%20e%20investigaciones/90_2012/98_libro%2036%20-%20abril%20-%20junio/articulos%20separados/trabajo%20domestico.%20caracteristicas%20y%20normativa.%20bene.%20junio%202012.pdf [Último acceso: Setiembre de 2012]
- **Bene, N y Colombo, C** (2012) “Evasión en puestos de Trabajo. Año 2011” en *Comentarios de Seguridad Social N°37*, AGSS - BPS. [en línea] Disponible en URL: http://www.bps.gub.uy/estadisticas/analisis%20e%20investigaciones/90_2012/97_libro%2037%20-%20julio%20-%20setiembre/articulos%20separados/evasion%20en%20puestos%20de%20trabajo%202011.%20bene%20y%20colombo.%20agosto%202012.pdf [Último acceso: Diciembre de 2012]
- **Benería, L** (1979) Reproducción, producción y división sexual del trabajo. *Mientras Tanto*, 6, pp. 47-84.
- **Brovía, M** (2011) “Evolución de las pensiones de sobrevivencia, período 2004-2010” en *Comentarios de Seguridad Social N°30*, AGSS - BPS. [en línea] Disponible en URL: http://www.bps.gub.uy/estadisticas/analisis%20e%20investigaciones/91_2011/99_libro%2030%20-%20enero%20-%20marzo/articulos%20separados/evolucion%20de%20laspensiones%20de%20sobrevivencia%20periodo%202004-2010.%20m.%20%20brovia.pdf [Último acceso: Setiembre de 2012]
- **Colombo, C** (2012) en *Comentarios de Seguridad Social N°35*, AGSS - BPS.
- [en línea] Disponible en URL: http://www.bps.gub.uy/estadisticas/analisis%20e%20investigaciones/90_2012/99_libro%2035%20-%20enero%20-%20marzo/articulos%20separados/altas%20de%20jubilacion%20de%20los%20a%C3%B1os%202002%20al%202011.%20colombo.%20febrero%202012.pdf [Último acceso: Setiembre de 2012]
- **CTIOTE** (2011) Comisión Tripartita para la Igualdad de Oportunidades y Trato en el Empleo, Memoria de sus orígenes y primeros años de actuación.
- **HIRATA, E y KERGOAT, D** (2007) “Nuevas configuraciones de la división sexual del trabajo.” en *Cadernos de Pesquisa*, v. 37, n. 132, set./dez. Pp 595-609.
- **INE** (2012) Estimación de la pobreza por el método del ingreso. [en línea] Disponible en URL: <http://www.ine.gub.uy/biblioteca/pobreza/Informe%20Pobreza%202011.pdf> [Último acceso: Setiembre de 2012]
- **Lazo, A** (2010) “Evasión en puestos de trabajo” en *Comentarios de Seguridad Social N° 33*, AGSS – BPS
- [en línea] Disponible en URL: http://www.bps.gub.uy/estadisticas/analisis%20e%20investigaciones/91_2011/96_libro%2033

[%20-%20julio%20-%20setiembre/articulos%20separados/evasion%20en%20puestos%20de%20trabajo.%202010.%20a.m.%20lazo.pdf](#) [Último acceso: Setiembre de 2012]

- **Mesa Lago, C y Bentranou, F** (1998): *Manual de Economía de la Seguridad Social en América Latina*. CLAEH, Uruguay.
- **Cámara de Representantes**, Comisión de Legislación del Trabajo, carpeta N° 887 de 2006 (2006) Exposición de Motivos Proyecto Ley Regulación del Trabajo Doméstico. Disponible en URL: <http://www0.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/pdfs/repartidos/camara/D2006040608-00.pdf>
- **OIT - PNUD** (2009) Trabajo y familia, hacia nuevas formas de conciliación con responsabilidad social. [en línea] Disponible en URL: [http://oit.org.pe/WDMS/bib/publ/documentos/trab_familia\[OIT-PNUD\].pdf](http://oit.org.pe/WDMS/bib/publ/documentos/trab_familia[OIT-PNUD].pdf) [Último acceso: Setiembre de 2012]
- **Scuro, L** (2012) "Construyendo autonomía en el Uruguay" en Batthyány, K y Montaña, S (2012) *Construyendo autonomía. Compromisos e indicadores de género*. Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Artículos de Prensa:

- Artículo de prensa del Portal 180 de 19-10-2012, *Hay sindicalistas y políticas que no registran a sus domésticas*. Disponible en <http://www.180.com.uy/articulo/13418> [Último acceso: Setiembre de 2012]
- Conferencia de prensa y video conferencia. *Día de la trabajadora doméstica*. Disponible en URL: http://actrav-courses.itcilo.org/es/a2-05069/a2-05069-resources/materiales-semana-de-estudio-en-madrid/uruguay/videoconferencia-murro-2011/at_download/file [Último acceso: Setiembre de 2012]
- Entrevista realizada el 2/08/2011 al Inspector General de Trabajo y Seguridad Social del MTSS en radio El Espectador. Inspección General del Trabajo realiza operativo para "revertir informalidad" del servicio doméstico. Disponible en http://www.espectador.com/1v4_contenido.php?id=218511&sts=1 [Último acceso: Setiembre de 2012]

ANEXO I

Acciones tendientes a la formalización del Sector Doméstico

Acompañando a la nueva normativa, el estado ha llevado a cabo una serie de acciones apuntando a lograr la regularización de las trabajadoras del sector, así como la mayor concientización de empleadores/as y trabajadoras y de la población en general. En este sentido se han llevado adelante acciones de sensibilización y difusión de la ley y los derechos que incorpora, así como campañas de fiscalización.

Sensibilización y difusión de la ley reguladora del Trabajo Doméstico

Ha desempeñado un papel destacado, la difusión de la Ley de Regulación del Trabajo Doméstico llevada adelante en conjunto y colaboración por MTSS, BPS, SUTD, OIT y OPP a través de una innovadora campaña multimedia a partir de julio de 2007, la cual se ha reiterado con variantes hasta la fecha³⁸.

La campaña en 2007 apuntó a sensibilizar a la población sobre los derechos de las trabajadoras domésticas, explicitando el contenido y la significación de las normas destinadas a regular la actividad de las mismas. Se complementó este discurso publicitario con el periodístico a través de conferencias de prensa con una interactiva comunicación entre autoridades y ciudadanos. También se llevaron a cabo diversas acciones de contacto directo con el público como por ejemplo a través de la entrega de folletos informativos.

En el año 2008 la campaña publicitaria estuvo abocada a dar a conocer la posibilidad de aquellas trabajadoras que les correspondía el complemento por cuota mutual. Se realizaron piezas de televisión, radio, gráfico y folletos así como teatros en ómnibus de transporte colectivo.

En el año 2009 la campaña comunicó la celebración del día de la Trabajadora Doméstica, acordado en el primer convenio colectivo del sector junto a la difusión de los cambios acaecidos desde la promulgación de la ley. Se generaron piezas de televisión, gráfico y folletos. Se entregaron 1.500 abonos culturales gratuitos.

En el año 2010 el objetivo fue recordar a empleadores y trabajadoras que el día 19 de agosto -día de la trabajadora doméstica- es feriado no laborable y pago para este sector. También se detallaron los derechos de las trabajadoras afiliadas al BPS. Se realizaron piezas de televisión, radio, gráfico y folletos. Esta campaña se desarrolló además en Televisión del Interior y en páginas Web.

³⁸ También el BPS informa detalladamente sobre derechos y obligaciones de los trabajadores y los requisitos y las formas de realizar la registración a través de su página web.

En el año 2011 se actualizó la campaña del año anterior y en el verano de 2012 se enfatizó la difusión en la zona este de nuestro país, donde se concentra la mayor afluencia de turismo tanto externo como interno.

Campañas de fiscalización

Se han efectuado campañas de fiscalización y difusión por parte de la Inspección General del Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Las mismas se enmarcan en el Ámbito generado por la Inclusión y la Formalización del Trabajo, integrado entre otros por el BPS, la Dirección General Impositiva (DGI), la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), el Ministerio de Desarrollo Social (Mides, el Ministerio de Industria , Energía y Minería (MIEM), la Dirección Nacional de Aduanas (DNA). En este espacio se trabaja por el tema de la informalidad (en general y para todos los sectores económicos), desde la perspectiva de la inclusión social.

Con respecto al trabajo doméstico, en noviembre de 2010 se realizó el primer operativo, por parte del MTSS en algunas zonas de Montevideo. Consistió en un operativo de oficio (no se trata de inspecciones por denuncias), en donde se requirió la información sobre la existencia y condiciones de trabajadores/as domésticos/as, desde la puerta del hogar. Se visitaron alrededor de 3.500 hogares. En agosto de 2011, se definió por la Dirección de Inspección General del Trabajo un segundo operativo en Montevideo y algunas ciudades del interior del país, con la expectativa de superar el número de hogares visitados en el primer impulso³⁹.

Los hogares inspeccionados por trabajo doméstico en 2011, estuvieron en el entorno de 4.500. De estos, en aproximadamente 20% se realizaron efectivamente las inspecciones, ya que se encontró al momento de la inspección trabajadoras/es domésticas/os. En el restante 80% no había trabajadoras domésticas en el momento de la inspección⁴⁰.

El BPS ha realizado actuaciones de inspección, las cuales se han llevado a cabo en Montevideo e Interior del país. La información recabada se presenta en el siguiente cuadro el cual muestra por año, las solicitudes por denuncia de trabajador/a así como las inspecciones por trámites jubilatorios.

³⁹ Entrevista realizada el 2/08/2011 al Inspector General de Trabajo y Seguridad Social del MTSS. Inspección General del Trabajo realiza operativo para "revertir informalidad" del servicio doméstico. Disponible en páginas web de Radio El Espectador.

⁴⁰ Información recabada de MTSS.

Resultados de solicitudes de servicio doméstico, años 2007 a 2012*								
Año	Causal	Probada		No probada		Sub total		Total país
		Mdeo.	Interior	Mdeo.	Interior	Mdeo.	Interior	
2007	Denuncia	825	155	160	23	985	178	1163
	Trabajador/a							
2008	Trámite jubilatorio	43	63	14	11	57	74	131
	Denuncia	417	244	72	20	489	264	753
2009	Trabajador/a							
	Trámite jubilatorio	57	49	16	9	73	58	131
2010	Denuncia	329	133	81	17	410	150	560
	Trabajador/a							
2011	Trámite jubilatorio	52	87	22	9	74	96	170
	Denuncia	374	152	60	16	434	168	602
2012 hasta 31/08	Trabajador/a							
	Trámite jubilatorio	73	105	22	18	95	123	218
*2012 hasta 31/08	Denuncia	261	116	41	10	302	126	428
	Trabajador/a							
*2012 hasta 31/08	Trámite jubilatorio	63	106	29	24	92	130	222
	Denuncia	162	81	36	6	198	87	285
*2012 hasta 31/08	Trabajador/a							
	Trámite jubilatorio	82	64	21	8	103	72	175

Fuente: Dirección Técnica ATYR

TRANSFERENCIAS DE EFECTIVO (IN) CONDICIONALES*

Ec. Anna Caristo

* Informe técnico presentado en Comisión Técnica de las Prestaciones Familiares (AF), AISS. El primer borrador se entregó el 31/08/2012 y el informe final el 29/01/2013

TRANSFERENCIAS DE EFECTIVO (IN) CONDICIONALES

Ec. Anna Caristo
Asesoría en Políticas de Seguridad Social
Asesoría General en Seguridad Social
Enero de 2013

Introducción

Tradicionalmente, integrando los sistemas nacionales de protección social, existen programas de asistencia social que realizan transferencias de ingresos a familias pobres, personas mayores o personas discapacitadas sin otros pre-requisitos que el ser residentes, carecer de recursos mínimos vitales, superar determinada edad y/o presentar limitaciones físicas/mentales de determinado grado. Estos programas no exigen en principio contraprestaciones o condicionalidades para mantener y percibir el beneficio (TNC). Los beneficios típicos bajo esta modalidad son las ayudas económicas temporarias a hogares pobres y las pensiones asistenciales a personas discapacitadas y a personas mayores pobres.

En los noventa, surgió y se desarrolló un tipo de programa, que realiza transferencias monetarias, principalmente a familias con niños en situación de pobreza¹; objetivo de corto plazo (provisión de ingresos para satisfacer niveles mínimos de consumo) y que condiciona la percepción del beneficio al cumplimiento de determinados controles sanitarios y asistencia educativa; objetivo de largo plazo (generación y acumulación de capital humano) (TC).

En ambos tipos de transferencias (TNC y TC) el objetivo básico es contribuir con ingresos a personas u hogares en situación de pobreza presente, pero el enfoque conceptual que los fundamenta difiere. Las TNC básicamente cumplen la función de cubrir el riesgo de carencia de ingresos de personas que no pueden obtenerlos mediante su trabajo (por discapacidad o vejez) y que carecen de otras fuentes de recursos para su sustento. Las TC mitigan la pobreza presente, pero además tratan de interrumpir la reproducción intergeneracional de la pobreza, fortaleciendo el capital humano de algunos integrantes del hogar, principalmente niños y jóvenes.

Integrando los sistemas de seguridad social, las Asignaciones Familiares (AF) o prestaciones familiares son programas que complementan los salarios de los trabajadores cubiertos con hijos menores o mayores dependientes a su cargo. En general, las AF tienen

¹ Algunos programas comprenden el otorgamiento de beneficios a otras categorías de población, como discapacitados o adultos mayores, permitiendo así la incorporación de algunas familias sin hijos menores de edad.

un diseño próximo a las TC en cuanto ofrecen transferencias monetarias a hogares con niños y condicionan la entrega de los beneficios al cumplimiento de controles sanitarios y a la asistencia escolar². Pero, una de las diferencias fundamentales entre AF y TC es que las primeras, en muchos países se dirigen al colectivo de trabajadores cubiertos y no se focalizan exclusivamente en trabajadores pobres. Este tipo de AF funcionan más adecuadamente en economías con mercados de trabajo altamente formalizados y con bajos niveles de pobreza; cuanto mayor es la proporción de trabajadores fuera de la seguridad social y cuanto más extendida está la pobreza entre la población, las AF tradicionales no serían eficientes como instrumentos para mitigar la pobreza, por tener baja cobertura y no focalizar en los núcleos duros de pobreza.

Este informe resume el alcance y algunas de las características de los programas de transferencias monetarias condicionadas. Se revisa la discusión conceptual reciente, los resultados encontrados, los desafíos pendientes y su ubicación dentro de los sistemas nacionales de protección social. La literatura sobre las características, evaluaciones de resultados y experiencias de funcionamiento de las TC es muy amplia³. Estos programas, como estrategias de políticas para la superación de la pobreza, han sido objeto de análisis de impacto, de creación de base de datos para su estudio y de seguimiento por parte de los organismos multilaterales y de cooperación.

1. Alcance de las transferencias condicionadas

Los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC)⁴ comenzaron a desarrollarse a mediados de la década de los noventa, originalmente en países de América Latina y el Caribe y se extendieron fuertemente en los últimos años, tanto en la misma región como en el resto del mundo. Realizan transferencia monetaria y en especie (suplementos alimenticios, útiles escolares) directa a familias pobres con hijos en edad escolar y mujeres embarazadas, y establecen condicionalidades centradas en la asistencia escolar y en controles de salud.

1.1 La experiencia de América Latina y el Caribe

A mediados de la década de 1990, en diversas municipalidades y en el Distrito Federal del Brasil surgió un conjunto de programas cuya principal finalidad era entregar transferencias en efectivo a familias en extrema pobreza a cambio de contraprestaciones en el área educativa (Aguar y Araujo, 2002; Godoy, 2004, citados por Cecchini y Madariaga 2011). En 1997 se puso en marcha en México el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)⁵ que entregaba a las familias rurales en situación de extrema pobreza,

² Algunos regímenes de AF no exigen contraprestaciones y operan solo como un complemento salarial.

³ Por ejemplo, Milazzo, 2009 lista 132 referencias bibliográficas sobre las TC.

⁴ En la bibliografía estos programas se denominan programas de transferencias condicionadas, programas de transferencias monetarias condicionadas, programas de transferencias en efectivo condicionadas, o CCT (*conditional cash transfers*). Cecchini y Martínez (2011) los llaman programas de transferencias con corresponsabilidad, en el sentido que son tanto los beneficiarios como el propio Estado quienes deben comprometerse en las acciones que el programa requiere (el concepto de corresponsabilidad considera elementos asociados al incentivo de la demanda y también aquellos vinculados con la oferta de servicios sociales y la infraestructura).

⁵ En Marzo de 2002, PROGRESA cambió el nombre a Oportunidades, e introdujo varios cambios a sus objetivos y características operativas, incluyendo su expansión a áreas urbanas.

dinero, alimentos y acceso a servicios básicos de salud, con la condición de que cumplieran ciertos compromisos en los ámbitos de la educación y la salud (Levy y Rodríguez, 2005). Desde ese momento, los PTC se difundieron como un instrumento de la política contra la pobreza en la región (Cecchini y Madariaga 2011: 9). Un aspecto común de los PTC de mayor alcance (México, Brasil, Ecuador y Colombia) es que antes de iniciarse ya existían otros programas importantes de reducción de la pobreza (CEPAL, 2010: 117).

En la década pasada, los PTC no solo consiguieron crecer en número - en 1997 existían solo en 3 países, y en 2010 se accedía a ellos en 18 países-, sino que también se consolidan al aumentar los montos de las transferencias e incrementar su cobertura y su alcance geográfico (Bastagli, 2009), y, en muchos casos, aseguran su institucionalización dentro de la política social de cada país (Hailu, Medeiros y Nonaka, 2008). También han alcanzado una importante visibilidad en el debate sobre las políticas de reducción de la pobreza, tanto en el contexto regional como internacional, (Cecchini y Madariaga 2011: 10).

De acuerdo a Cecchini y Madariaga (2011) en 2009 operaban 23 PTC en 18 países de América Latina y el Caribe y beneficiaban a más de 25 millones de familias - alrededor de 113 millones de personas-, que representaban 19,3% de la población de la región, con una inversión cercana al 0,4% del PIB regional.

Los niveles de cobertura alcanzados por cada programa varían sustancialmente. En 2010, *Bono de Desarrollo Humano* en Ecuador alcanzaba el 44% de la población total y los programas en Brasil, Colombia y México representan una cuarta parte de la población (26,4%, 25,2% y 24,6%, respectivamente). Brasil es el país con mayor número de beneficiarios (52 millones de personas), seguido por México (27 millones) y Colombia (12 millones). Si la cobertura se mide en términos del porcentaje de personas indigentes o pobres, en seis países (Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, México y Uruguay) el número de beneficiarios iguala o supera al número de indigentes y en cinco países representan más de la mitad de los pobres (Uruguay y Brasil 84,6%, México 62,8%, Colombia 56,5% y Chile 51,7%).⁶

Los países que presentan mayor inversión en 2009, medido en términos de porcentajes del PIB, son Ecuador con 1,17%, México y República Dominicana con 0,51%, Brasil con 0,47% y Uruguay con 0,45%.

1.2 La extensión a otras regiones

Este tipo de programas se replicaron en otras regiones con países en desarrollo y altos niveles de pobreza, principalmente del Asia y África. Más recientemente, estos programas despertaron la atención también en los países desarrollados.

Los PTC se expandieron a los cinco continentes. Fiszbein y Schady (2009) reportan 27 países en el mundo con PTC al año 2008, de los cuales 16 países pertenecían a América Latina y el Caribe, 3 a África Sub-Sahariana (Burkina Faso, Kenia y Nigeria), 3 países a Asia del Este y el Pacífico (Camboya, Indonesia y Filipinas), 3 países de Asia del Sur

⁶ Sin considerar los errores de inclusión y exclusión de los programas.

(Bangladesh, India y Paquistán), 1 país del Asia Central (Turquía) y 1 país del Oriente Medio (República de Yemen).

Si bien los PTC implementados comparten una estructura similar, existen variantes significativas en su concepción, diseño, prestaciones que ofrecen (transferencias en efectivo, en especie, apoyo psicosocial, seguimiento a las familias, programas de capacitación, microcrédito, entre otras), modalidad de las entregas (en efectivo, tarjetas de débito, vales, entre otras), nivel del gasto involucrado (0.5% a 0.08% del producto bruto), ámbitos de cobertura (nacional, regional, programas pilotos de pequeña escala, poblaciones objetivo distinguiendo edad, sexo, etnia, condiciones de salud, etc.) y generosidad del beneficio (20% a 4% del consumo medio del hogar) (Cecchini y Martínez, 2011: 100 y Fiszbein y Schady, 2009: 5).

El origen de estos programas es variado y responde a las trayectorias institucionales propias de cada país en materia de política pública. Si bien la mayoría de los programas atendían a familias pobres o en extrema pobreza con niños, algunos programas surgieron para atender procesos de crisis económica como en Argentina el programa *Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (2002-2005)*, que derivó en el *Programa Familias (2005-2009)*, o en Indonesia donde el *JPS (1998)* se instituyó debido a la crisis financiera de Asia Oriental para evitar que los estudiantes abandonaran la escuela. Dos de los programas relevados en África (Burkina Faso y Kenia), fueron concebidos para enfrentar la crisis de los huérfanos y niños vulnerables, por la difusión del VIH/SIDA. En tanto, en Camboya el programa *JFPR*, en Bangladesh el *FSSAP*, en India el *Apni Beti Apna Dhan*, en Yemen el *Basic Education Development Project*, en Paquistán el *Punjab Education* fueron parte de estrategias para cerrar la brecha de género en la educación.

2. Tipología de los PTC

CEPAL (2010) y Cecchini y Martínez (2011) refieren a una tipología analítica de los PTC latinoamericanos en base a ciertos criterios diferenciadores. Plantean tres tipos de PTC para analizar la diversidad de programas y pensar cómo éstos pueden insertarse en la arquitectura de la protección social. Se resume las características centrales de esa tipología.

a) Programas de transferencias de ingresos con condicionalidad blanda. Son aquellos PTC cuyo objetivo principal es asegurar a las familias pobres niveles de consumo básicos. Se basan en el supuesto que el principal problema que enfrentan las familias es la falta de ingresos y la incapacidad de insertarse en los circuitos que los generan, sobre todo en el trabajo formal. El programa representativo de tipo 1 es *Bolsa Familia* de Brasil, cuyo objetivo es constituir un suplemento del salario de las familias más pobres. En este programa, la noción de corresponsabilidad se extiende al papel del Estado, entendiéndose el beneficio monetario como un derecho de ciudadanía y las condiciones vinculadas a la salud y la educación como parte del reforzamiento del acceso a esos derechos. Dado que el problema identificado es la carencia de ingresos, la transferencia monetaria es el instrumento que permitiría lograr los objetivos del programa. Las condicionalidades no juegan un papel central, por lo que su verificación tiende a ser débil, o bien las sanciones por incumplimiento son moderadas. Los PTC de tipo 1 pueden operar en dos modalidades: una continua, de acceso constante a los beneficios para familias en situación de vulnerabilidad de ingresos, y otra temporal, asociada a emergencias derivadas de catástrofes naturales, crisis económicas u otros eventos que afecten su vulnerabilidad

económica. La idea subyacente es que un esquema de condicionalidades permite prevenir las pérdidas de capital humano por estrategias de contención del consumo de las familias.

b) Programas de incentivo a la demanda con condicionalidad fuerte. Son PTC cuyo objetivo principal es promover el desarrollo humano de la población pobre, lo que en la práctica significa aumentar sus niveles de utilización de los servicios sociales, eliminando las barreras de acceso. Programas de este tipo son *Oportunidades* de México y *Avancemos* de Costa Rica. En esta modalidad, la interpretación de los problemas que enfrentan las familias pobres se centra en la carencia de activos de capital humano, que se ve agravada por la falta de acceso a servicios básicos, ya sea debido a problemas de demanda (falta de visión de los hogares respecto de los retornos de la inversión en capital humano) o de oferta (falta de acceso a servicios sociales). La transferencia monetaria se justifica para cubrir el mayor costo de oportunidad que tiene la población pobre para cumplir las condicionalidades. El condicionamiento de la transferencia permitiría incentivar un cambio de conducta de los beneficiarios, que propiciara una mayor disposición hacia la inversión en capital humano, y por ello el vínculo entre transferencias y condicionalidades es estrecho.

c) Sistemas o redes de coordinación programática con condicionalidades. Se podrían entender como una extensión de los dos tipos de PTC anteriores -una especie de “tercera generación de programas de transferencias con corresponsabilidad”-, pero se diferencian por la adopción de un enfoque cualitativamente distinto de las necesidades de la población vulnerable y las prestaciones con que cabe apoyarla, además de constituir una forma de aglutinar y canalizar un conjunto de beneficios ya existentes. Más que un PTC propiamente dicho, es una estructura de articulación para garantizar el acceso a prestaciones ofrecidas por distintos programas específicos y así generar un piso de inclusión. La lógica detrás de estos sistemas es que las vulnerabilidades sociales resultan no solo de la falta de ingresos o del acceso a servicios sociales específicos, sino de múltiples factores de carácter psicosocial, cultural, económico y geográfico, entre otros. Cuando estos factores se combinan y acumulan, generan situaciones de exclusión social y vulneración de derechos de difícil administración para una política pública estándar. Ejemplos de estos programas son *Chile Solidario* y *Red Juntos* de Colombia. Los PTC de tipo 3 incorporan transferencias monetarias, aunque a veces de montos bajos, para reducir los costos de transacción de acceder a los demás programas sociales. Estos programas recogen el sentido de las condicionalidades, aunque débilmente, en la consecución de determinados mínimos sociales básicos. Las transferencias monetarias y las condicionalidades quedan en un segundo plano ante la importancia otorgada al acompañamiento y apoyo psicosocial a las familias.

3. Los PTC como una innovación en asistencia social

Rawlings (2004) caracteriza a los PTC como una nueva generación de programas que entregan servicios sociales, en un enfoque de demanda. Señala que los PTC pueden ser clasificados dentro de la familia de programas de asistencia social que constituyen la red de seguridad pública formal, las que pueden tomar la forma de transferencias en efectivo o en especie (alimentos o subsidios a la vivienda), o que pueden proporcionar puestos de trabajo en una situación de emergencia (programa de obras públicas).

Esta autora considera que en general los programas de asistencia social estuvieron separados de los sistemas de seguro social porque los primeros no comparten el enfoque de estos últimos de abordar las deficiencias del mercado o la provisión de soluciones de largo plazo para la gestión de riesgos. A su vez, los sistemas de seguridad social, tradicionalmente no contemplan los componentes no contributivos de asistencia social para los más pobres. Sin embargo, Rawlings (2004) indica que esta separación está siendo cuestionada, y cada vez más se introduce un continuo entre la asistencia y el seguro; los programas de asistencia social se vuelven más sofisticados y se hace uso creciente de beneficios mínimos en el seguro social que se orientan a la pobreza, como las pensiones mínimas.

Rawlings (2004) da su interpretación de esta evolución en la política de asistencia social. Señala que tradicionalmente la asistencia social estuvo asociada a un enfoque de reducción de la pobreza actual, con poca atención a las cuestiones de largo plazo; la pobreza estructural. El problema ha sido visto como un *trade-off* entre los objetivos de equidad de corto plazo obtenidos a través de la redistribución y los objetivos de largo plazo de crecimiento económico eficiente. Recientemente, el diseño de las políticas y programas de redes de seguridad evolucionaron y van más allá del enfoque limitado de la reducción de la pobreza a corto plazo y la redistribución del ingreso, y abarcan en el largo plazo al crecimiento económico y los objetivos de desarrollo del capital humano. El renovado debate se centra en un reexamen del presunto *trade-off* entre equidad y eficiencia, que está siendo cuestionado por las nuevas perspectivas (Rawlings, 2004: 3). Según explica Ravallión (2003), citado por Rawlings, el apoyo de niveles mínimos de consumo ayudan a los pobres con las restricciones del crédito, volviéndolos más productivos y ofreciéndoles incentivos para la inversión a largo plazo en capital humano. Las redes de seguridad son vistas con un papel potencialmente importante en la compensación de las fallas de mercado que ayudan a perpetuar la pobreza particularmente en contextos de desigualdad. Rawlings (2004) indica que Das, Do y Ozler (2004) amplían esta línea de pensamiento, señalando que las condicionalidades se pueden utilizar para internalizar las externalidades positivas, tales como la educación y la salud de los niños, que de lo contrario no serían capturadas. Con su énfasis en la acumulación de capital humano y la reducción de la pobreza de largo plazo, los PTC son quizás la manifestación más clara de esta nueva reflexión sobre el papel a largo plazo de la política de asistencia social.

4. Condicionar o no la asistencia social

Los programas de asistencia social convencionales entregan la prestación en principio sin exigir a cambio una acción de parte del beneficiario. En cambio, en los PTC, en general, se requiere realizar algunas acciones como contrapartida de las transferencias, tales como cumplir con determinados niveles mínimos de uso de los servicios de salud y educación. Los requisitos típicos incluyen matrícula en las escuelas y una tasa mínima real de asistencia al año de los niños del hogar beneficiario. Cuando tienen un componente de salud, se requiere que los niños concurran a visitas regulares a un centro de salud y reciban las vacunas, y que las embarazadas y las madres lactantes realicen un número predeterminado de controles en las clínicas locales y asistan a talleres informativos sobre higiene y nutrición.

La existencia de estas condicionalidades es uno de los puntos controvertidos de los PTC. Los principales argumentos a favor y en contra surgen de la perspectiva económica y del enfoque de derechos, respectivamente.

Fiszbein y Schady (2009) realizan un extenso desarrollo de los argumentos teóricos que fundamentan las condicionalidades desde la óptica de la economía. Identifican tres tipos principales de argumentos conceptuales para justificar el condicionamiento.

a) "Micro fundamentos del paternalismo". La información privada sobre la naturaleza de determinadas inversiones en capital humano (por ejemplo, salud y educación de los niños), o acerca de sus retornos esperados, puede ser imperfecta. También puede haber conflictos de intereses dentro del hogar, ya sea entre los padres y sus hijos, o entre el padre y la madre.⁷ Estos conflictos de intereses pueden resultar en un "altruismo incompleto": decisiones de los padres que no son plenamente coherentes con lo que el niño habría elegido.

La información imperfecta, la miopía y el altruismo incompleto tienen en común que pueden ocasionar decisiones privadas de las familias que lleven a niveles de inversión en capital humano bajos respecto a un óptimo privado. Estas distorsiones en las decisiones privadas ofrecen un apoyo contemporáneo a la noción consuetudinaria de que los gobiernos "conocen mejor" lo que es bueno para los pobres, más que ellos mismos.

b) Argumentos de economía política. En algunas circunstancias, las transferencias de efectivo condicionadas en la "buena conducta" de los receptores puede incrementar el apoyo público de las mismas, y esto hace que el programa sea viable o mejor dotado.

c) *Argumentos de eficiencia social.* Un tercer grupo de justificaciones para hacer las transferencias de efectivo condicionales es que, incluso si los niveles de inversión en capital humano de los pobres fuera óptimo en términos privados, podría no serlo socialmente óptimo debido a la presencia de fallas de mercado, en particular, debido a las externalidades.⁸

Uno de los principales cuestionamientos a la condicionalidad surge del enfoque de derechos. Se menciona que la realización de los derechos no puede estar condicionada a ningún requerimiento porque vulnera el principio de no discriminación. Según explican Cecchini y Martínez (2011), " ... se ha advertido que una fijación demasiado estricta de condicionalidades puede generar una distinción poco afortunada entre "pobres merecedores y no merecedores de asistencia", lo que choca con el principio de

⁷ Los padres al decidir sobre la educación de sus hijos, pueden utilizar una tasa de descuento futuro mayor y, demandar menos educación que la óptima. Una variante del altruismo parental incompleto es un conflicto de intereses entre los padres. Una posibilidad es que los objetivos de las madres están más estrechamente alineados con los de sus niños. Esta alineación se menciona más a menudo como una justificación para la entrega de la transferencia a la madre (Fiszbein y Schady, 2009: 58).

⁸ Las *externalidades* son aquellas actividades que afectan a otros, para mejor o peor, sin que éstos paguen por ellas o sean compensados. Las *externalidades positivas* son actos de una persona que benefician a otras (<http://es.wikipedia.org/wiki/Externalidad>). Si las inversiones en capital humano generan externalidades positivas que los padres no tienen en cuenta a la hora de tomar decisiones, entonces el nivel agregado (el equilibrio del mercado) de capital humano en la sociedad será ineficientemente bajo. Este es un argumento estándar para subsidiar la provisión de educación o de salud (Fiszbein y Schady, 2009: 64).

universalidad de la política social y violaría derechos humanos básicos con relación al aseguramiento de un nivel mínimo de vida (Naciones Unidas, 2009a). Esto se ve agravado, además, por el hecho de que no existen evidencias claras y unívocas ni de la efectividad ni de la eficiencia de introducir condiciones a las prestaciones sociales (Draibe y Riesco, 2009; Veras Soares, Ribas y Osorio, 2007; Veras Soares, Ribas e Hirata, 2008)".

Entonces, las condicionalidades pueden justificarse desde la economía si las familias están sub-invirtiéndose en el capital humano de sus hijos, por sub estimar los rendimientos de estas inversiones, o si hay "altruismo incompleto" entre los padres y sus hijos, o si hay grandes externalidades de las inversiones en salud y educación. Consideraciones de economía política también pueden favorecer la condicionalidad: los contribuyentes pueden ser más propensos a apoyar las transferencias a los pobres si están vinculados a los esfuerzos para superar la pobreza en el largo plazo, en particular, cuando éstos incluyen acciones para mejorar el bienestar de los niños.

Si hubiera poca evidencia para sugerir que los niveles de inversión privados en capital humano son muy bajos, o si la eficiencia de introducir condicionalidades no es concluyente, o si la economía política puede lograr niveles deseados de redistribución sin apelar a corresponsabilidades, entonces parecería preferible transferencias en efectivo no condicionadas, dado que no se introducirían distorsiones en el comportamiento privado de las personas. Por supuesto, estos argumentos van asociados a la formación de capital humano de niños y jóvenes o a personas adultas en edad de trabajar que pueden seguir incorporando capital humano a través de una formación y capacitación permanente. Si las transferencias en efectivo se realizan a personas pobres que no pueden acumular capital humano, o no sería rentable privada o socialmente (invalidez, edad avanzada) no se justificaría la imposición de condicionalidades y serían más eficientes las modalidades de asistencia social tradicionales.

5. Resultados en la lucha contra la pobreza, la exclusión y la reducción de la dependencia

Una característica que destaca la literatura de los PTC es que la mayoría de ellos han sido objeto de evaluaciones de impacto sobre el bienestar y algunos los incluyen como parte integral de la aplicación de los programas. El uso de estudios de seguimiento técnicamente rigurosos han provisto de evidencias sobre el grado de efectividad alcanzado por los programas en relación a sus objetivos y en relación a diferentes aspectos de sus diseños (grado de focalización, cambios en: niveles de pobreza, niveles nutricionales, consumo en los hogares, uso de servicios de salud preventivos, matrícula escolar, trabajo infantil, inserción laboral de las personas en edad de trabajar, empoderamiento de mujeres, relaciones interpersonales dentro de los hogares, interacciones de los más pobres con las instituciones, entre otros).

Dado que muchos de estos programas tienen una trayectoria de más de quince años, existen numerosos estudios que refieren a los resultados de las mediciones de impacto en sus diferentes aspectos y otros tantos documentos, más recientes, que tratan de sistematizar e interpretar los hallazgos realizados.

En cuanto a ingresos y pobreza se observan que los ingresos de las familias tendieron a aumentar y en situación de crisis económica, los PTC actuaron como un soporte. Los

efectos fueron positivos en la reducción de la prevalencia e intensidad de la pobreza en el corto plazo, pero no han logrado reducir la pobreza de manera significativa a nivel nacional, a excepción de los programas más extendidos. En el análisis de las repercusiones de las transferencias en el ingreso familiar se distingue si miden efectos sobre los beneficiarios o a nivel global nacional.

Los efectos de las transferencias sobre el ingreso o consumo de las familias usuarias se demuestra que pueden ser sustanciales en el corto plazo, aunque varían según el programa. CEPAL (2010) muestra que los PTC y otras transferencias asistenciales públicas representan, en promedio, un 10,3% del ingreso per cápita de los hogares que las reciben y pueden llegar a duplicar el ingreso primario en el primer decil de la distribución de ingreso. Fiszbein y Schady (2009) estiman el impacto del programa usando tres medidas de pobreza basadas en la familia de indicadores Foster-Greer-Thorbecke (FGT): i) el índice de incidencia, que es el número de personas por debajo del umbral de pobreza (FGT0), ii) la brecha de pobreza, que mide la distancia media entre el consumo o ingreso de los pobres y la línea de pobreza (FGT1), y iii) la brecha de pobreza al cuadrado, que considera la distribución de los recursos entre los pobres (FGT2). El análisis lo centran en cuatro países latinoamericanos: Colombia, Honduras, México y Nicaragua. Observan grandes efectos sobre la pobreza. En Nicaragua, la *RPS* redujo el índice de incidencia entre los beneficiarios de 5-7 puntos porcentuales, la brecha de pobreza por 9-13 puntos, y la brecha de pobreza al cuadrado en 9-12 puntos. En Colombia, *Familias en Acción* tuvo también efectos importantes sobre la pobreza, especialmente en la brecha de la pobreza, que se redujo en casi 7 puntos porcentuales. *PRAF* en Honduras y *Oportunidades* en México tuvieron un impacto más modesto sobre la pobreza.

Las mediciones del impacto de las transferencias sobre los indicadores de pobreza a nivel nacional muestran los mayores efectos sobre los indicadores de brecha de pobreza (distancia entre el ingreso per cápita y el costo de la canasta de satisfacción de necesidades básicas) y la severidad de la pobreza (desigualdad entre los pobres). Esto se debe a que, en general, las transferencias se focalizan en los más pobres, pero como no siempre representan montos muy elevados, logran acercarlos a la línea de pobreza, pero no necesariamente que la superen. Los datos de 14 países de América Latina muestran que el monto mínimo per cápita de las transferencias representa en promedio en las áreas rurales el 16% de la línea de indigencia y el 9% de la línea de pobreza y en las áreas urbanas el 15% de la línea de indigencia y el 8% de la línea de pobreza. La evidencia sobre la contribución de los PTC a la reducción de la pobreza proviene de países en los que el monto de las transferencias es significativo y la cobertura de los programas es amplia, como en Argentina, Brasil, Ecuador, Jamaica y México. En países donde la cobertura y el monto de las transferencias de los PTC son bajos no se observa un impacto sobre la pobreza. En el caso de Honduras por ejemplo, el bajo monto de las transferencias del Programa de Asignación Familiar (*PRAF*) implica una reducción de la pobreza de tan solo 0,02 puntos porcentuales (CEPAL, 2010: 118-119). Fiszbein y Schady (2009), utilizando las mismas tres medidas FGT ya señaladas arriba, investigan las consecuencias en la pobreza a nivel nacional de programas relativamente grandes en cuatro países: Brasil, Ecuador, Jamaica y México. Observan que en general los PTC ayudaron a reducir la pobreza nacional. En México hay grandes efectos sobre la pobreza, especialmente para la brecha de pobreza al cuadrado, y la medida de brecha de pobreza (las estimaciones sugieren que *Oportunidades* disminuyó la brecha de pobreza al cuadrado en aproximadamente un 29 por ciento). En Jamaica, el *PATH* redujo el índice de brecha de

pobreza al cuadrado un 13 por ciento de su valor pre transferencia. En Brasil, los impactos del programa *Bolsa Familia* en el índice de recuento y la brecha de pobreza son modestos, sin embargo, el programa reduce la brecha de pobreza al cuadrado por una cantidad considerable, un 15 por ciento, corroborando los hallazgos de otros autores respecto al fuerte vínculo entre la introducción de éste programa y la caída de la desigualdad en Brasil. El programa *BDH* en Ecuador muestra también disminuciones en las tres medidas de pobreza, en particular la brecha de pobreza al cuadrado se reduce un 19 por ciento respecto a la situación pre transferencia.

En cuanto a la pobreza de largo plazo, hay consenso que los resultados de las evaluaciones de los PTC son bastante positivos en cuanto a objetivos intermedios: aumentan la demanda de servicios de educación (la matrícula y la asistencia a clases) y de salud (el uso de controles preventivos), aunque esto no necesariamente signifique un desarrollo del capital humano. Por ejemplo, Fiszbein y Schady (2009) encuentran que las PTC han dado lugar a importantes aumentos en el uso de los servicios. La tasa de escolarización aumentó entre los beneficiarios del programa, especialmente entre los que tenían bajas tasas de matriculación inicialmente. Estos impactos se observan tanto en los países de ingresos medios (por ejemplo, México), en los países de bajos ingresos en América Latina (Honduras, Nicaragua), y en países de bajos ingresos en otras regiones (Bangladesh, Camboya, Pakistán). Los PTC contribuyeron a reducir disparidades sustanciales pre-existentes en el acceso a la educación y la salud entre los hogares menos propensos a utilizar los servicios, en ausencia de la intervención. En Bangladesh, Pakistán y Turquía, donde las tasas de matrícula escolar entre las niñas eran menores que entre los varones, los PTC han ayudado a reducir esta brecha de género. Los programas de PTC también ha tenido un efecto positivo en el uso de servicios preventivos de salud, aunque la evidencia es menos clara que con la escolarización. También se encuentra que los PTC pueden haber ayudado a proteger las inversiones de capital humano de caídas en algunos países durante las crisis económicas.

Habría carencias respecto a evaluaciones de más largo plazo sobre la habilidad de los PTC para romper la transmisión intergeneracional de la pobreza (Rawlings, (2004: 13). En parte porque los PTC son relativamente nuevos para dimensionar su efecto en la pobreza intergeneracional. Pero además, evaluar el efecto de la PTC sobre los niveles nutricionales, sanitarios y educativos y cómo estos se resuelven en incorporaciones crecientes de capital humano, y si estas mayores dotaciones individuales se transforman en posibilidades efectivas de obtener mejores ingresos por parte de las nuevas generaciones, es todo un desafío para cualquier tipo de evaluación. Fiszbein y Schady (2009) señalan que hay numerosas razones por las que los PTC pueden haber tenido sólo modestos efectos sobre los resultados “finales” en la educación y la salud. Una posibilidad es que haya limitaciones importantes a nivel de los hogares pobres que el diseño actual de los PTC no las consideren (prácticas de crianza, información inadecuada, u otros insumos en la producción de la educación y la salud). Otra posibilidad es que la calidad de los servicios para los pobres es tan baja que el aumento de uso no produce grandes beneficios.

6. Incidencia en mujeres y niños

Dos de los objetivos complementarios que persiguen los PTC son el empoderamiento⁹ de las mujeres y la erradicación del trabajo infantil.

Los PTC requieren un referente que reciba el pago y que cumpla las condicionalidades. En el 63% (25 de 40 programas) del total de PTC relevados en el mundo en 2008 y el 74% (17 de 23 programas) relevados en América Latina y el Caribe se ha optado por seleccionar a las mujeres o madres como receptoras de los beneficios, en el supuesto de que las mujeres administran y distribuyen en forma más altruista los recursos dentro del hogar. Usualmente, también son ellas las que concurren a los talleres sobre salud y nutrición, y a las actividades comunitarias, además de responsabilizarse de los controles sanitarios, de la concurrencia de los niños a los centros de enseñanza y de realizar los trámites burocráticos correspondientes.

Las valoraciones de estas nuevas actividades por parte de las mujeres en el marco de los PTC han tenido posiciones encontradas. Por un lado, se visualiza como una oportunidad para el empoderamiento de las mujeres. Por otro lado, según Molyneux (2009), entre otros autores, estas nuevas responsabilidades aumentan la carga del trabajo informal de la mujer y refuerza los roles tradicionales de género. Otro enfoque apunta a que la interacción de las mujeres con la burocracia estatal de los servicios sociales reproduce las inequidades de género a través de prácticas clientelares (Gruenberg, 2010).

La evidencia sobre los efectos sobre el empoderamiento de las mujeres no son concluyentes; algunos programas exhiben algunos resultados positivos, pero parecería que no son suficientes.

Estudios recientes muestran que las mujeres receptoras de PTC tienen cierto control sobre las decisiones domésticas y de consumo, pero que se requeriría estudios más a fondo sobre estos aspectos (Cecchini y Madariaga, 2011: 144-145).

Algunos autores han criticado fuertemente el diseño de los PTC. Molineaux (2009) señala que si bien estos programas son de “género conscientes”, lo importante es qué impacto tienen, qué clase de relaciones de género promueven y si su “pretensión” de empoderar a las mujeres adultas se ve confirmada por la evidencia. Las evaluaciones muestran que la mayoría de las mujeres beneficiarias apoyan estos programas. Un mayor bienestar de sus niños y hogares son claramente un factor positivo señalado por ellas; las mujeres también informan que disfrutaban un estado de autoestima, bienestar mayor y autonomía como resultado de su control sobre las transferencias en efectivo. Sin embargo, según este autor, aunque estas ganancias son importantes, son solo un paso hacia el empoderamiento y no equivale a “estar empoderada”. La situación es menos alentadora si se considera las responsabilidades exigidas a las madres que: i) aumentan la carga de tiempo en términos de su participación y en remplazar el trabajo perdido de los niños, ii) profundizan las divisiones de género en cuanto a las responsabilidades y el cuidado. No

⁹ Por ejemplo, Margaret Shuler identifica el empoderamiento como *un proceso por medio del cual las mujeres incrementan su capacidad de configurar sus propias vidas y su entorno, una evolución en la concientización de las mujeres sobre sí mismas, en su estatus y en su eficacia en las interacciones sociales* (<http://www.movimientosdegenero.com/articulos/que-es-empoderamiento>).

hay condiciones impuestas a los padres, los que quedan al margen del programa y, en consecuencia, de las responsabilidades del cuidado infantil.

Gruenber (2010) cuestiona el hecho que los arreglos institucionales vinculados a los PTC en general, y del programa *BDH* de Ecuador en particular, podrían promover antiguas y nuevas formas de clientelismo basadas en la desigualdad de género. El autor señala que los PTC pretenden incentivar la demanda de salud y educación a través de la presión de las madres sobre la oferta de los servicios. Pero lo hacen idealizando la respuesta de los servicios públicos como si fueran neutrales a las relaciones de género y libres de misoginia y racismo. En consecuencia, la interacción de las mujeres receptoras de las transferencias con la burocracia estatal de los programas, los servicios públicos de salud y educación, el sistema bancario y las ONGs, podrían estar reproduciendo las relaciones de dominación y exponiendo a las mujeres a más violencia de género, dado que el diseño y la gestión de estos programas no garantizan condiciones institucionales mínimas para que las mujeres enfrenten y denuncien el clientelismo.

Cecchini y Madariaga (2011), resumiendo la evidencia observada en varios programas de la región, afirman que estos programas no logran instalar servicios y políticas públicas para crear autonomía en relación con la inserción laboral femenina, y que es débil o nula la consideración de estrategias de conciliación del trabajo remunerado y doméstico que afecta a las mujeres en el proceso de cumplimiento de las corresponsabilidades.

El trabajo infantil es uno de los objetivos explícitos en algunos PTC como *PRTI* del Brasil, *Abrazo* del Paraguay y *CESSP* en Camboya. En otros casos, se considera de manera implícita, fijando los montos de las transferencias monetarias de manera que cubran el costo directo y el costo de oportunidad de enviar a los niños a la escuela en lugar de trabajar (Cecchini y Madariaga, 2011: 150). Hay dos canales a través de los cuales los PTC pueden reducir el trabajo entre los niños en edad escolar. Primero, la naturaleza condicional del programa, que requiere matrícula y asistencia regular, hace que los niños tengan menos tiempo disponible para participar en actividades generadoras de ingresos, y que los padres tomen conciencia de la importancia de la educación y reduzcan el trabajo de sus hijos. Segundo, un puro efecto ingreso, como sugieren algunos modelos teóricos: las familias que reciben la transferencia ven aumentado su ingreso y son menos dependientes de los ingresos que provén sus hijos, y pueden reducir el trabajo infantil (Fiszbein y Schady, 2009: 114-115).

Fiszbein y Schady (2009) indican que varios PTC tuvieron éxito en reducir el trabajo infantil (Brasil, Camboya, Ecuador, México y Nicaragua). En algunos casos, las reducciones son bastante grandes. En Camboya, por ejemplo, el niño promedio que recibe transferencia reducía el trabajo en 11 puntos porcentuales. Esos impactos se concentran especialmente en niños mayores varones. También se verifica que reduce sustancialmente el trabajo doméstico, especialmente entre las mujeres. En cambio, Cecchini y Madariaga (2011) señalan que los resultados encontrados son variables y, en general, muestran que las familias usuarias más bien combinan el trabajo y la asistencia escolar, antes que reemplazar totalmente la primera por la segunda.

7. Limitaciones y avances futuros

Cecchini y Martínez (2011), refiriéndose a los PTC latinoamericanos, enumeran algunos desafíos señalados por varios autores.

- Los esfuerzos de coordinación e intersectorialidad no siempre han dado los mejores resultados, y a menudo se observan situaciones en que los programas tienden a adquirir independencia de los sectores involucrados en la intervención y generan estructuras paralelas muy clientelares y vulnerables a los ciclos políticos.
- La demanda de servicios sociales promovida por los PTC muchas veces no encuentra una oferta de servicios adecuada.
- Se verifican problemas en el cumplimiento de las condicionalidades y en la aplicación de sistemas de sanción. En varios programas, el control de las condicionalidades tiende a ser un aspecto más formal que real, pues en algunos no se verifican y en otros se presentan graves problemas operacionales para concretar esta verificación. Las dificultades para ejercer el control en algunos casos se debe al gran esfuerzo que supone la implementación de los mecanismos de control, en otros el problema radica en la falta de oferta que hace inviable realizar la contraprestación. En otras situaciones la estricta verificación de las condicionalidades no constituye un mecanismo central de los programas.
- La excesiva importancia a la focalización puede ser contraproducente en términos del estigma de la asistencia social y las oportunidades de corrupción. La sofisticación de los procedimientos de focalización lleva muchas veces a que los criterios de elección se vuelvan opacos y resulte que el funcionamiento del programa sea incomprensible para los beneficiarios.
- Desde una perspectiva de derechos, se señala que una fijación demasiado estricta de condicionalidades puede generar segregación, lo que va contra el principio de universalidad de la política social y violaría derechos humanos básicos respecto al aseguramiento de un nivel mínimo de vida.
- Desde una perspectiva de género, se argumenta que de producirse un empoderamiento de las mujeres al hacerlas destinatarias de los PTC, sólo se trataría de un empoderamiento débil, y por el contrario pueden llevar a un reforzamiento de la división sexual del trabajo y la ampliación de la carga de trabajo no remunerado en las mujeres.
- Se requiere marcos legales claros, estabilidad institucional y financiamiento propio para asegurar la sustentabilidad del programa en el tiempo, principalmente en períodos de crisis económica.
- Los PTC son una puerta de acceso¹⁰ a los servicios sociales básicos. Pero el desafío es que no constituyan una mera intervención aislada y temporal, sino que

¹⁰ "Puerta de acceso" se refiere al proceso a través del cual se asegura que la vinculación de una familia o una persona a las actividades previstas en un programa le permita acceder a un nuevo nivel de protección social.

deben ayudar a establecer una continuidad ente prestaciones de diferentes niveles de la política social formando parte de un sistema integral de protección social.

8. Integración de los PTC en los sistemas de protección social

Los PTC son una modalidad de programas de asistencia social con fuerte focalización que redistribuyen ingresos para mitigar la pobreza, estableciendo incentivos para la formación de capital humano. Esta modalidad se aplica básicamente a determinado grupo de población objetivo: hogares pobres con niños.

Sin embargo, algunos grupos de pobres quedan fuera de este tipo de intervención: personas mayores, hogares de adultos sin hijos, familias con niños fuera del rango de edad. Es probable que para estos otros grupos la justificación para nuevas inversiones en capital humano sea cuestionable o que requieran otras formas de capital humano. Muchas veces la modalidad del beneficio condicionado no aplicaría: personas mayores o discapacitados, los que pueden ser apoyados por una pensión asistencial sin contraprestaciones. En otros casos las condicionalidades deben referirse a ámbitos diferentes de los de la educación, salud y nutrición: personas en edad de trabajar que pueden ser atendidos por un programa asistencial con corresponsabilidades en capacitación y reconversión laboral, o de participación en servicios públicos de colocación de empleo, o en trabajo comunitario.

Por ello los PTC deben concebirse como un componente especializado de un sistema nacional de protección social, y deberían articularse junto a pensiones asistenciales no condicionadas y las prestaciones de los sistemas de seguros sociales contributivos, que en general también contemplan a los grupos de trabajadores más pobres a través de pensiones mínimas, o asignaciones familiares para los niños a cargo, que son componentes redistributivos.

Fiszbein y Schady (2009) señalan que esta complementariedad potencial de los PTC ha sido considerada en varios países para expandir la cobertura de grupos pobres. Modificaron las reglas de elegibilidad de forma de incluir a las personas mayores, eximiéndolas de acompañar las condiciones de capital humano (convirtiendo al programa en una transferencia incondicionada para esa sub población). Esta adecuación se llevó a cabo como parte de *Bolsa Familia* de Brasil, en *PATH* de Jamaica, *BDH* de Ecuador y *Chile Solidario*.

Cecchini y Martínez (2011) visualizan a los PTC latinoamericanos como un instrumento de focalización formando parte de un sistema integral de protección social¹¹ en un enfoque de

¹¹ Estos autores señalan que la política social tiene tres componentes: la protección social, la promoción social y las políticas sectoriales. La *protección social* es la parte central de la política y procura un nivel mínimo de bienestar socioeconómico para todos los miembros de una sociedad. La *promoción social* considera todas las políticas relacionadas con el desarrollo de capacidades, ya sea a través del fortalecimiento del capital humano (educación y capacitación) o del mejoramiento de las condiciones del contexto en que dicho capital ha de desenvolverse (intermediación laboral, fomento productivo, financiamiento y asistencia técnica para micro y pequeñas empresas, identificación y promoción de nuevos emprendimientos, entre otros). Las *políticas sectoriales* (de educación, salud, vivienda y otras) contribuyen de manera directa a potenciar el desarrollo humano, fortalecer el capital humano e,

derechos ciudadanos. El objetivo de la protección social es garantizar un ingreso que permita mantener niveles mínimos de calidad de vida. La protección social tiene dos grandes componentes: la protección social contributiva (o seguridad social) y la protección social no contributiva (la asistencia social, que puede incluir tanto medidas universales como focalizadas). Bajo esta concepción los PTC son uno de los instrumentos que deben articularse con los otros componentes de la política social nacional para alcanzar un sistema integrado.

Siglas

BDH	Bono de Desarrollo Humano	Ecuador
CESSP	Cambodia Education Sector Support Project	Cambodia
FSSAP	Female Secondary School Assistance Program	Bangladesh
JFPR	Japan Fund for Poverty Reduction	Cambodia
JPS	Jaring Pengamanan Sosial	Indonesia
PATH	Program of Advancement through Health and Education	Jamaica
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil	Brasil
PRAF	Programa de Asignación Familiar	Honduras

Referencias

Cecchini, Simone y Aldo Madariaga (2011), *Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*, Cuadernos de la CEPAL, N° 95 (LC/G.2497-P), Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.11.II.G.55.

Cecchini, Simone y Rodrigo Martínez (2011), *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*, Libros de la CEPAL, N° 111 (LC/G.2488-P), Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.11.II.G.23.

CEPAL (2010), *Panorama social de América Latina 2009* (LC/G.2423-P/E), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.135.

Fiszbein, A. y Schady, N. (2009), *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*, World Bank Publications.

Gruenberg, Chris (2010), *Pobreza, género y derechos en las políticas contra la pobreza. Conectando el género y el clientelismo en los programas de transferencias condicionadas*, documento de trabajo preparado para la conferencia Clientelismo político, políticas sociales y la calidad de la democracia: evidencia de América Latina, lecciones de otras regiones, Quito, 5 y 6 de noviembre.

indirectamente, a fomentar la cohesión social. La integralidad refiere a que cada componente debe articularse con los otros para alcanzar los objetivos de la política social.

Milazzo, Annamaria (2009), *Conditional cash transfers an annotated bibliography*. siteresources.worldbank.org/.../Resources/.../CCT_Biblio_6Feb2009.pdf.

Molyneux, Maxine (2009), *Conditional cash transfers: pathways to women's empowerment?*, Pathways Brief, N° 5.

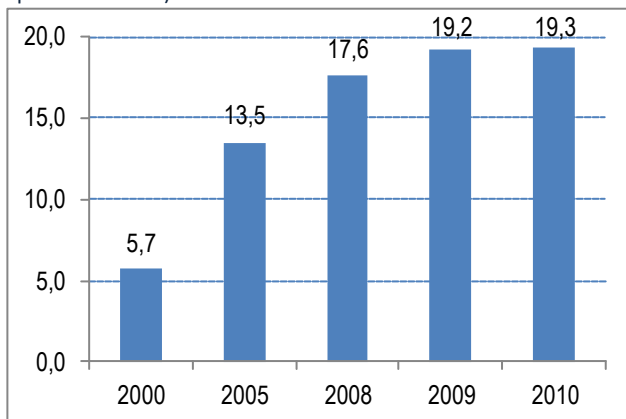
Rawlings, Laura B. (2004), *A new approach to social assistance: Latin America's experience with conditional cash transfer programmes*. Social Protection Unit Human Development Network, The World Bank. Social Protection Discussion paper Series N° 0416.

ANEXO

GRÁFICOS Y CUADROS COMENTADOS EN EL INFORME

Gráfico 1:

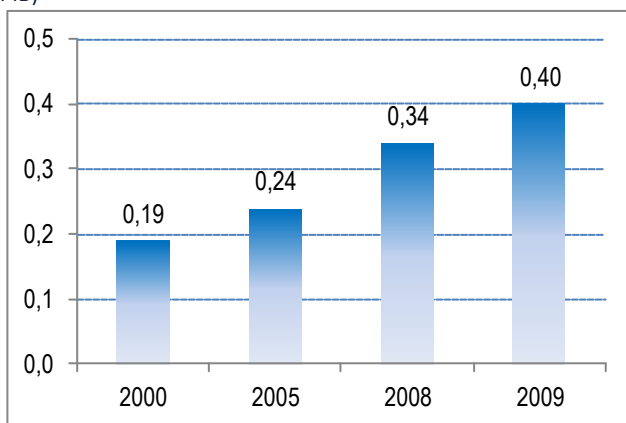
América Latina y el Caribe (19 países): Cobertura de los PTC, 2000-2010 a/
(En porcentajes de la población total)



Fuente: Cecchini y Madariaga 2011; Gráfico IV.1 pp.106. (CEPAL, sobre la base de información oficial de los países)
a/ Promedios ponderados

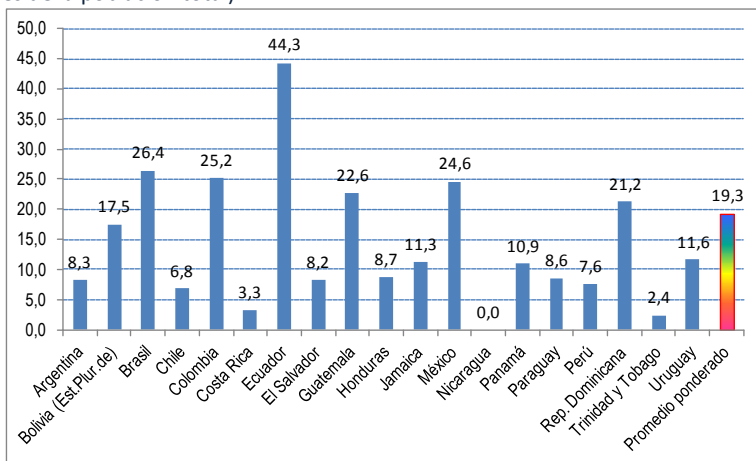
Gráfico 2:

América Latina y el Caribe (19 países): Inversión en los PTC, 2000-2009
(En porcentajes del PIB)



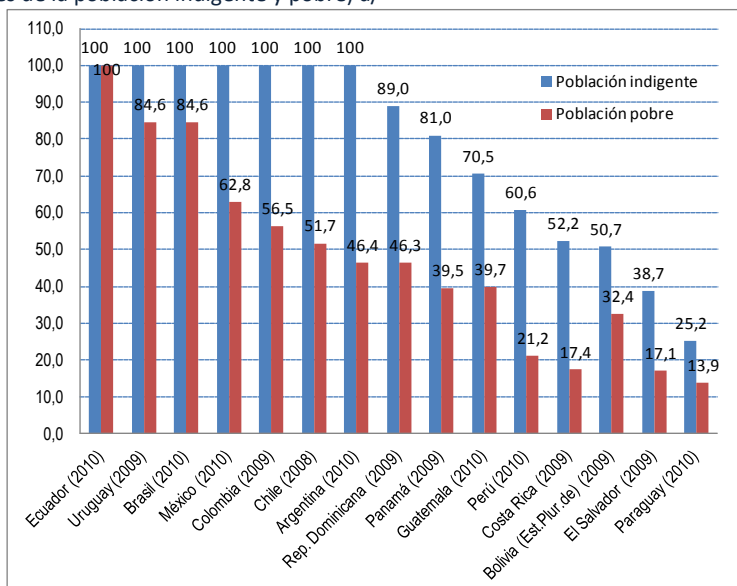
Fuente: Cecchini y Madariaga 2011; Gráfico IV.1 pp.106. (CEPAL, sobre la base de información oficial de los países)

Gráfico 3:
América Latina y el Caribe (19 países): Cobertura de los PTC por país, 2010
(En porcentajes de la población total)



Fuente: Cecchini y Madariaga 2011; Gráfico IV.2 pp.108. (CEPAL, sobre la base de información oficial de los países)

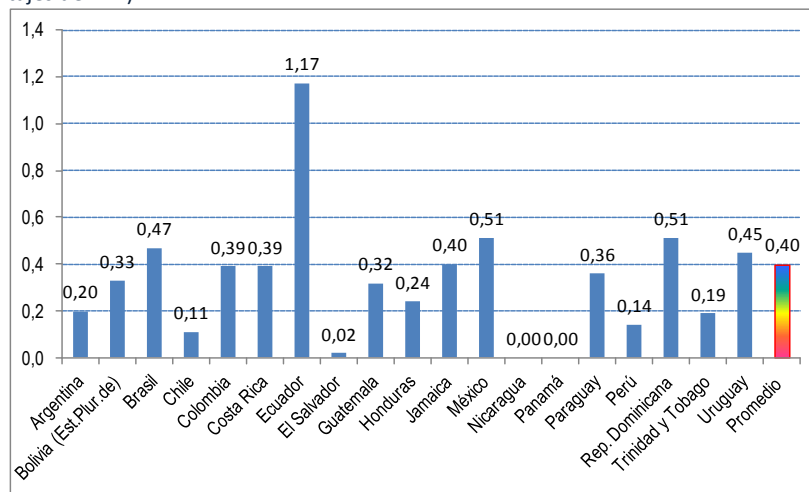
Gráfico 4:
América Latina y el Caribe (15 países): Cobertura de los PTC por país, alrededor de 2010
(En porcentajes de la población indigente y pobre) a/



Fuente: Cecchini y Madariaga 2011; Gráfico IV.4 pp.110. (CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las Encuestas de Hogares e información oficial de los respectivos países).

a/ La cobertura de los PTC en relación con la población indigente y pobre no toma en cuenta los errores de inclusión y exclusión.

Gráfico 5:
América Latina y el Caribe (19 países): Inversión en los PTC por país, 2009
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Cecchini y Madariaga 2011; Gráfico IV.3 pp.109. (CEPAL, sobre la base de información oficial de los países)

Cuadro 1:
Programas de Transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe (19 países).

País	Programas en operación (año inicio)	País	Programas en operación (año inicio)
Argentina	Asignación Universal por Hijo para Protección Social (2009); Programa Ciudadanía Porteña "Con todo derecho" (2005)	Paraguay	Tekoporã (2005); Abrazo (2005)
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Bono Juancito Pinto (2006); Bono Madre Niño-Niña "Juana Azurduy de Padilla" (2009)	Perú	Juntos (Programa nacional de apoyo directo a los más pobres) (2005)
Brasil	Bolsa Família (2003); Cartão Alimentação (2003) d/; Programa de Erradicação do trabalho Infantil – PETI (1996) d/	República Dominicana	Programa Solidaridad (2005)
Chile	Chile Solidario (2002)	Trinidad y Tobago	Programa de transferencias monetarias condicionadas focalizadas (TCCTP) (2006)
Colombia	Familias en Acción (2001); Red Juntos (Red para la superación de la pobreza extrema) (2007); Subsidios Condicionados a la Asistencia Escolar (2005)	Uruguay	Asignaciones Familiares Plan de Equidad (2008); Tarjeta Alimentaria (2006) d/
Costa Rica	Avancemos (2006)		
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano (2003)	País	Programas finalizados (años)
		Argentina	Familias por la Inclusión Social (2005-2009); Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (2002-2005) a/
El Salvador	Comunidades Solidarias Rurales (ex Red Solidaria) (2005)	Brasil	Bolsa Escola (2001-2003) b/; Bolsa Alimentação (2001-2003) b/ c/

Guatemala	Mi Familia Progresá (2008); Protección y desarrollo de la niñez y adolescencia trabajadora (2007) d/	Costa Rica	Superémonos (2000-2006)
Honduras	Programa de Asignación Familiar (PRAF) (1990); Bono 10.000 Educación, Salud y Nutrición (2010)	Ecuador	Bono Solidario (1998-2002)
Jamaica	Programa de avance mediante la salud y la educación (PATH) (2002)	Honduras	PRAF/BID II (1998-2005); PRAF/BID III (2007-2009);
México	Oportunidades (ex Progresá) (1997)	Nicaragua	Red de Protección Social (RPS) (2000-2006); Sistema de Atención a Crisis (SAC) (2005-2006)
Panamá	Red de Oportunidades (2006); Bonos familiares para la compra de alimentos (2005) d/	Uruguay	Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) (2005-2007)

Fuente: Cecchini y Madariaga 2011; Cuadro I.1. pp.11.

Elaboración propia sobre la base de CEPAL, Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe¹ [en línea] <http://dds.cepal.org/bdptc>.

a/ Aunque el programa terminó oficialmente en 2005, se siguió pagando beneficios hasta que se creó la Asignación Universal por Hijo para Protección Social.

b/ Aunque el programa terminó oficialmente en 2003, siguió pagando beneficios durante los años siguientes y se fue extinguiendo gradualmente a medida que fue aumentando el número de destinatarios de Bolsa Familia.

c/ Incluye el programa Cartão Alimentação, vigente durante los mismos años.

d/ Agregados nuestros al cuadro original (Fuente: <http://dds.cepal.org/bdptc/> al 30 de abril del 2012).

¹ La base de datos sobre los PTC fue elaborada en el marco del proyecto "Sustentabilidad de los programas de transferencias con corresponsabilidad", ejecutado por la CEPAL en conjunto con la Cooperación Técnica Alemana (GTZ) y financiado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ). Se contó además con la colaboración de la Red Interamericana de Protección Social (RIPSO) de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para la verificación de los datos.

Cuadro 2:
Programas de Transferencias Condicionadas por región y país - 2008

Region/ Country	Program	Year started (Status)	Target population	Targeting method	Coverage	Payee
Sub-Saharan Africa						
Burkina Faso	Orphans and Vulnerable Children	2008 (Active)	Poor households of OVC with HIV/AIDS in villages of the Nahouri region; the program in the Sanmatenga Province has not yet been launched	Geographic targeting and proxy means testing	3,250 households	Parent/guardian
Kenya	Cash Transfer for Orphans and Vulnerable Children	2004 (Active)	Poor households fostering OVC aged 0–17	Geographic targeting and community assessment	12,500 OVC in 37 districts (the program aims to target 100,000 households at full scale, reaching an estimated 300,000 OVC)	Parent/guardian
Nigeria	Care of the Poor	2008 (Active)	<ul style="list-style-type: none"> • Female-headed households • Aged parent-headed households • Physically challenged people-headed households (for example, leprosy patients) • Transient-poor-headed households (for example, seasonal farmers) • VVF (Vesico vaginal fistula) patients, HIV-affected households 	Community targeting with proxy means testing	3,000 households each in 12 pilot states by end of 2009	Mother and designated household member
East Asia and Pacific						
Cambodia	Cambodia Education Sector Support Project	2005 (Ongoing)	Children who have completed grade 6	Geographic targeting of schools, then “scoring” of application forms in each school by the LMCS	100 secondary schools located in the poorest communes across the country, with each small school (less than 200 students) receiving 30 new scholarships a year, and each large school (more than 200 students) receiving 50 new scholarships a year; about 3,850 new scholarship recipients in each year, in approximately 14% of lower-secondary schools	Parent/guardian (usually mother)

Asesoría General en Seguridad Social

Region/ Country	Program	Year started (Status)	Target population	Targeting method	Coverage	Payee
	Japan Fund for Poverty Reduction Girls Scholarship Program	2002 (Closed, (but continued in modified form under CESSP)	Girls starting grade 7	Geographic targeting of schools, then “scoring” of application forms in each school by the LMCs, with additional subjective assessment by LMCs	93 secondary schools located in the poorest communes across the country, with each school receiving 45 scholarships for poor girls to go into grade 7 (that is about 4,185 girls and 15% of lower-secondary schools)	Parent/guardian (usually mother)
Indonesia	Jaring Pengamanan Sosial	1998 (Closed)	6% of enrolled students at primary schools, 17% at junior secondary schools, and 10% at senior secondary schools	Geographic targeting to poorest districts, then community assessment by district committees to identify schools and by school committees to identify students a/	<ul style="list-style-type: none"> • Between 1.2 and 1.6 million scholarships (1998/99 academic year) • 9.5% (2001), 5.9% (2002), and 7.6% (2003) of households with children attending primary to senior high schools (with higher coverage in poorer regions) • 14.9% (2001), 9.4% (2002), and 12.1% (2003) of poorest quintile 	Directly to the students (or their families)
	Program Keluarga Harapan	2007 (Ongoing)	Poorest households	Proxy means testing	<ul style="list-style-type: none"> • In 2007: 348 subdistricts in 49 districts, 7 provinces; includes 387,928 poorest households (target in 2007 is 500,000 poorest households) • In 2008: figure in 2007 above plus new locations (292 subdistrict, 22 districts, 6 provinces); includes new members numbering approximately 245,371 poorest households 	Directly to mother or woman who takes care of the children in the family
Philippines	Pantawid Pamilyang Pilipino Program	2008 (Active)	<ul style="list-style-type: none"> • For health grant: Poor households with children less than 5 years old and/or pregnant women • For education grant: Poor households with children aged 6–14 • Total beneficiaries: approximately 380,000 households 	National household targeting system based on proxy means testing	Poor households in 140 of the poorest municipalities and 10 cities	Mother

Region/ Country	Program	Year started (Status)	Target population	Targeting method	Coverage	Payee
Europe and Central Asia						
Turkey	Social Risk Mitigation Project	2001 (Active)	Poor families with children aged 0–6 or in primary or secondary school, and pregnant mothers (poorest 6% of the population)	Proxy means testing	855,906 households; that is, about 2.5 million beneficiaries or 2.8% of population (end 2006)	Mother
Middle East and North Africa						
Yemen, Republic of	Basic Education Development Project	2007 (Ongoing, pilot program)	Girls in grades 4–9 in all basic schools that satisfy school selection criteria in one governorate; girls in grades 4–9 in randomly selected rural schools that satisfy selection criteria in second governorate (for impact evaluation)	Geographic targeting	215 school catchment areas in one governorate and 67 areas in the second	Mother or father (randomly divided between beneficiary school areas)
South Asia						
Bangladesh	Female Secondary School Assistance Program b/	1994 (Active (as FSSAP II))	Unmarried girls who completed primary school and are enrolled in a recognized secondary school	Geographic targeting of districts (<i>thanas</i>) and gender targeting	723,864 girls (2005) c/ or about 76% of girls in the project schools	Female student
	Primary Education Stipend Program d/	2002 (Active)	Poor families with children of primary-school age	Geographic targeting combined with community assessment e/	More than 5.3 million beneficiaries per year	Beneficiary's guardian
	Reaching Out-of-School Children	2004 (Ongoing)	Children who have not had an opportunity to attend primary school in remote areas and dropouts from primary school	Geographic targeting	500,000 children	Mother/guardian
India	Apni Beti Apna Dhan (Our Daughter, Our Wealth)	1994 (Active)	Girls born on or after October 2, 1994, in poor households (based on official below-poverty-line estimates) and certain castes. Girls have to be first, second, or third child in the family. Families with more than 3 children are not eligible.	Using official poverty-line estimates	Not available	Girl
Pakistan	Child Support Program	2006 (Running on pilot basis)	Food Support Program beneficiaries with children aged 5–12	Proxy means testing	13,265 being paid (March 2008)	Parent/guardian
	Participation in Education through	2003 (Pilot and closed)	Children of poor and disadvantaged people	Geographic targeting of union councils/districts,	8,000 students	Student's household

Asesoría General en Seguridad Social

Region/ Country	Program	Year started (Status)	Target population	Targeting method	Coverage	Payee
	Innovative Scheme for the Excluded Vulnerable Punjab Education Sector Reform Program/Punjab Female School Stipend Program	2004 (Implemented in selected districts of Punjab)	Girls at secondary-school level	using literacy rate; selection on the basis of poverty ranking Geographic targeting of districts, using literacy rate	186,503 (2003); 279,928 (2006); 455,259 (2007)	Student's household
Latin America and Caribbean						
Argentina	Programa Familias	2002 (Active)	Families with a current beneficiary of the Jefes y Jefas de Hogar Desocupados f/ program, who have at least 2 children to take care of and who have not completed secondary school g/	Categorical; criteria are heads of household (self-declared), pregnant (or with pregnant spouse), children below 18 or disabled, not included in any federal records	504,784 families (August 2007)	Mother
Bolivia	Juancito Pinto	2006 (Ongoing)	Public school children up to grade 6	Categorical (universal coverage offered to children)	1.2 million children	Child accompanied by parent or guardian Mother
Brazil	Bolsa Alimentação	2001 (Stopped, integrated into Bolsa Família starting end of 2003)	Poor families with pregnant and lactating women and young children aged 0–6, and with a monthly PCI below R\$90.21	Geographic targeting and means testing	1.5 million beneficiaries in 2003 (24,175 families in December 2005)	Mother
	Bolsa Escola h/	2001 (Stopped, integrated into Bolsa Família starting end of 2003)	Families with children ages 6–15 and monthly PCI no greater than R\$90 (\$ 43)	Geographic targeting and means testing	8.2 million children in 4.8 million families (end 2001), 1.9 million families in December 2005	Mother
	Bolsa Família i/	2003 (Active)	Poor and extremely poor families: • Poor families: monthly PCI from R\$60.01 to R\$120.00 j/ • Extremely poor families: monthly PCI up to R\$60.00	Geographic targeting and means testing (self-declared)	11.1 million families (June 2006)	Mother
	Programa de Eradicação do	1996 (Stopped, integrated into	Poor households with PCI below one-half the minimum wage (roughly equal to	Geographic targeting and means testing	400,000 students (2000), 1,010,057 children (2005), 3.3	Mother

Region/ Country	Program	Year started (Status)	Target population	Targeting method	Coverage	Payee
Chile	Trabalho Infantil	Bolsa Familia in 2006 k/)	\$65/month) and children aged 7–14 involved in the worst forms of child labor l/		million beneficiaries (2002)	
	Chile Solidario	2002 (Active)	268,000 households (the estimated number of indigent households in the country)	Proxy means testing	256,000 households	Mother
Colombia	Subsidio Unitario Familiar	1981 (Active)	Poor households (in the bottom 40% of the income distribution) with pregnant women, school-age children, or disabled members	Proxy means testing	1.2 million individuals m/	Mother
	Familias en Acción	2001 (Active)	Extremely poor families n/ with minors aged 0–6 not participating in other programs (health subsidy), and/or minors aged 7–17 enrolled in school (education subsidy)	Geographic targeting and proxy means testing	1.7 million households by end of 2007	Mother
Dominican Republic	Subsidio Condicionado a la Asistencia Escolar– Bogotá	2005, pilot program (Active)	Poor students in grades 6–11	Proxy means testing	10,000 beneficiaries	Student
	Solidaridad o/ Tarjeta de Asistencia Escolar p/	2005 (Active) 2001 (Stopped, replaced by ILAE q/ and then integrated into Solidaridad)	Families living in extreme or moderate poverty with children aged 0–16 or adults 16+ lacking identification Poor households with children aged 5–15 enrolled in school r/	Geographic targeting and proxy means testing • Geographic targeting of municipalities, and of schools with less than 300 students; identification of eligible mothers through parents' school committee and other community organizations • In second stage of expansion, poverty map was not used when identifying schools with 750 or more	<ul style="list-style-type: none"> • 461,446 families (December 2008) • 10% of total population (2006) • 88 SEE districts, 2,115 schools, and 29 provinces, benefiting approximately 100,000 households (2003) • 4.1% of households (2004) 	Head of household Mother

Asesoría General en Seguridad Social

Region/ Country	Program	Year started (Status)	Target population	Targeting method	Coverage	Payee
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano	2003 (Active)	Households with children aged 0–16 in the poorest 2 quintiles, and poor households with elderly and/or disabled members	students in urban marginal areas; socioeconomic information was gathered for identifying eligible mothers s/ Proxy means testing	<ul style="list-style-type: none"> • 1,060,416 households (January 2006) (approximately 5 million people) • 40% of population 	Women
El Salvador	Red Solidaria	2005 (Active)	Families living in extreme poverty with children aged 0–15 in rural El Salvador	Geographic targeting and proxy means testing	<ul style="list-style-type: none"> • 24,106 families in 32 municipalities in 2006 • 89,000 households in 77 municipalities by 2008 	Mother
Guatemala	Mi Familia Progresa	2008 (Active)	Extremely poor families with minors aged 0–15, living in the 130 most vulnerable municipalities	Geographic targeting and proxy means testing	Target is about 250,000 households by end 2009	Mother
Honduras	Programa de Asignación Familiar	1998 (Active)	Poor households with children aged 6–12 who have not completed grade 4 of primary school (education), and poor households with pregnant women and/or children less than 3 years old (health)	Geographic targeting (the poorest 1,000 communities in the poorest 17 departments) and proxy means testing (in 4 departments)	<ul style="list-style-type: none"> • 240,000 households, 17 departments, 133 municipalities, 1,115 towns • 15% of population 	Mother
Jamaica	Program of Advancement through Health and Education	2001 (Active)	<ul style="list-style-type: none"> • Children aged 0–19 (or until they graduate from secondary school) • Poor people aged 60 and older • Pregnant or lactating women up to 6 months after delivery • People with disabilities • Poor adults 	Proxy means testing	300,000 people or 12% of total population (September 2008); of that total, 70% are children, 11% are disabled, and 19% are elderly or are pregnant and/or lactating mothers	Family representative or his/her agent
Mexico	Oportunidades (formerly PROGRESA)	1997 (Active)	Extremely poor households	Geographic targeting and proxy means testing	5 million households, t/ approximately 18% of the country's total population	Mother
Nicaragua	Atención a Crisis	2005, (1-year pilot program, ended in December 2006)	Poor households residing in region affected by drought	Geographic targeting and proxy means testing	3,000 households	Child's caregiver

Region/ Country	Program	Year started (Status)	Target population	Targeting method	Coverage	Payee
	Red de Protección Social u/	2000 (Stopped)	Poor households with children aged 7–13 enrolled in primary school grades 1–4 (education); health care services are targeted to children aged 0–5	Geographic targeting	20,000 households during phase 1; 16,016 additional households during phase 2	Child's caregiver
Panama	Red de Oportunidades	2006 (Active)	Families living under the extreme poverty line (about 16.6% of the population, 70,000 households)	Proxy means testing in rural nonindigenous areas, indigenous areas, and urban areas (different cut-offs)	Nationwide	Mother
Paraguay	Tekoporã/PROPAIS II	Tekoporã: 2005, PROPAIS II: 2006 (Actives)	Extremely poor families with children aged 0–14 and pregnant women, rural areas only	Geographic targeting (Indice de Priorizacion Geografica), life quality index (Indice de Calidad de Vida) for Tekoporã and other proxy means testing for PROPAIS II	Tekoporã: 14,000; PROPAIS II: 5,800	Mother
Peru	Juntos	2005 (Active)	Poor households with children less than 14 years old	Geographic targeting, proxy means testing, and community validation	453,823 (June 2008)	Mother

Fuente: Fiszbein y Schady (2009), Extracto del Cuadro A.4 Programs at a Glance, pps 214-295.

a/ A minimum of 50 percent of scholarships were to be allocated to girls, if at all possible.

b/ The Nationwide Female Stipend Program is implemented through four projects that operate in different districts and are funded by different donors. They include the FSSAP supported by the World Bank and the government, the Female Secondary Stipend Project (FSSP) supported through government funds, the Secondary Education Sector Improvement Project (SESIP) supported through the African Development Bank and government funds, and the Female Education Stipend Project (FESP) supported through the Norwegian Agency for Development Cooperation.

c/ The four secondary-school girls' stipend programs (FSSAP, FSSP, SESIP, FESP) together covered 2.2 million girls in 2005, representing about 83 percent of girls in the schools covered.

d/ In 2002 the PE SP replaced the Food for Education program, which was a food-based CCT program with objectives similar to those of the PE SP.

e/ The following criteria are used to identify households at the community level: (1) destitute woman-headed family (destitute means widowed, separated from husband, or divorced); (2) principal occupation of the household head is day-labor; (3) family of low-income professionals (such as those engaged in fishing, pottery, blacksmithing, weaving, and cobbling); (4) landless households or households that own 0.50 acres of land (marginal or share-cropper).

f/ Transfer program for unemployed heads of household.

g/ Beneficiaries of the Jefes program migrate to the Programa Familias on a voluntary basis. It is not in addition to the Jefes benefit. Up to 10.

h/ This refers to the federal Bolsa Escola program. Before its creation, a number of similar programs operated in many municipalities.

i/ The Bolsa Família program resulted from a merger of the following pre reform cash transfer programs: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás, and Cartao Alimentação. In 2006, the cash transfers paid under the Child Labor Eradication Program (PE TI) also were merged into the Bolsa Família program.

j/ Originally, these income ceilings were set at R\$50 for the extremely poor, and R\$100 for the poor. They were increased in 2006 to account for increases in the cost of living.

k/ Only the cash transfer part was incorporated into Bolsa Família, not the *jornada ampliada*.

l/ Not all such children in the family had to be enrolled.

m/ This is the estimate for 2007 and represents an expansion of the program.

n/ Sistema de Identificación de Beneficiarios level 1, or part of Sole Registry for Displaced Populations.

o/ In September 2005, the government established by presidential decree the Solidarity Program as an amalgamation of two existing CCT programs, Comer es Primero and Incentivo a la Asistencia Escolar.

p/ The design of a plan to strengthen TAE's operations started at the end of 2003. In late 2004, the restructuring plan for the TAE program began to be implemented under a new name (Incentivo a la Asistencia Escolar) and with a new team of about 15 people in the SEE .

q/ A proxy means test began to be implemented, and payments began being made to students rather than to households.

r/ Since the very beginning, a prerequisite for mother's enrollment was possession of a valid personal identification document. This prerequisite caused the exclusion of one out of five mothers deemed eligible.

s/ According to the program's rule, the criteria that should have been used to identify eligible mothers were (1) women heads of household, and (2) families whose parents were unemployed or under-employed but not self-employed. These criteria made the beneficiary selection mechanism problematic. An initial revision of specific cases, during January–September 2004, caused 3,700 mothers to be taken off the roster of beneficiaries because they did not have any children or did not meet other eligibility criteria.

t/ At 92,208 localities and 2,444 municipalities (October 2007).

u/ Note that this table refers to the first phase of the program. During the second phase, a proxy means test was introduced and small changes to benefits were made.

Cuadro 3:

Impacto de los Programas de Transferencias Condicionadas sobre índices de pobreza a nivel nacional. Varios Años

Country	Headcount		Poverty gap		Squared poverty gap		Size of the transfer (% of PCE) a/
	Pre-transfer	Post-transfer	Pre-transfer	Post-transfer	Pre-transfer	Post-transfer	
Brazil	0.2421	0.2369	0.0980	0.0901	0.0553	0.0471	11.7
Ecuador	0.2439	0.2242	0.0703	0.0607	0.0289	0.0235	8.3
Jamaica	0.2439	0.2329	0.0659	0.0602	0.0258	0.0224	10.7
Mexico	0.2406	0.2222	0.0847	0.0683	0.0422	0.0298	33.4

Fuente: Fiszbein y Schady (2009), Cuadro 4.3 Impact of CCT Programs on Poverty Indexes at the National Level, Various Years, pp. 110.

Notes:

PCE = per capita expenditure.

The poverty line used in each country is the 25th percentile of the pretransfer national distribution (prior to the symmetrical trimming of the distribution for extreme outliers; that is, values of less than the 1st percentile and above the 99th percentile of the distribution). For Brazil, the measure of welfare used is per capita income (PCI). In the other three countries, the measure of welfare is PCE. Pretransfer welfare is derived by subtracting the full value of the per capita cash transfer reported by a beneficiary household in each country from its welfare measure, inclusive of the transfer (PCE or PCI in Brazil). For Brazil, we use the Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2006. For Ecuador, we use the Encuesta de Condiciones de Vida 2006. For Jamaica, we use the Survey of Living Conditions 2004. For Mexico, we use the Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2004.

a/. The transfer amounts as a proportion of per capita expenditures (or consumption) are not the same across all tables in the report because of differences in the surveys used, including their coverage and year.

RENTA BÁSICA UNIVERSAL

Una aproximación a una propuesta social

Psic. Cristina Klüver

RENTA BÁSICA UNIVERSAL

Una aproximación a una propuesta social

Psic. Cristina Klüver
Asesoría en Políticas de Seguridad Social
Asesoría General en Seguridad Social
Setiembre/2012

Introducción

La preocupación por la protección de las necesidades individuales y sociales tiene raíces muy profundas en el pensamiento occidental y las medidas que se han venido adoptando han sido extraordinariamente numerosas y diversas. La necesidad de garantizar a todas las personas un ingreso que asegure condiciones mínimas de subsistencia aparece entonces como un antiguo tema de discusión en el marco de las políticas sociales.

En el debate sobre las distintas formas de asegurar este ingreso, es posible distinguir dos líneas principales. Una que propone la creación de un sistema de protección social vinculado a los aportes salariales, es decir, condicionado a la inserción laboral de los individuos, conocido como sistema “bismarckiano” o modelo de seguros y otra línea llamada “beveridiana” o modelo de solidaridad, que plantea que un sistema de protección social debería asegurar a todos los ciudadanos un ingreso suficiente que les permita satisfacer sus necesidades básicas, independiente de su situación laboral o de cualquier otra condición.

Las nuevas realidades y también nuevas desigualdades en el escenario de protección social mundial, estimulan a los países a debatir sobre el diseño de nuevas formas de protección social inclusivas, pero también viables y sostenibles. Es así que ante las demandas de protección que quiebran e insisten en desarticular o adaptar las formas de protección instituidas, y a pesar de haberse convertido en uno de los pilares de las estrategias de desarrollo social, no existe una mirada única respecto de la protección social, por el contrario, ésta se ha concebido desde distintos puntos de vista y a partir de diferentes dimensiones analíticas y políticas.

En la diversidad de enfoques¹ explorados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) - centrados en quienes promueven la transformación desde los sistemas vigentes - el del Banco Mundial, instala - desde fines de los años noventa - el concepto de protección en función del *manejo social del riesgo*. La Organización Internacional del Trabajo (OIT), en las primeras décadas del año dos mil, junto a otros

¹ Ver CEPAL (2011).

organismos del sistema de las Naciones Unidas, promueve a nivel mundial una propuesta que intenta asegurar un *piso básico de protección social* para todas las personas.

Fuera de la revisión cepalina, el enfoque de la Renta Básica Universal, moviliza la solidez de esas estructuras construidas desde larga data, y promueve la transformación de la protección social, sustentado en el derecho universal e incondicional a un ingreso básico de los ciudadanos pago por el Estado.

El sostenido énfasis en la disminución de las brechas de las desigualdades sociales, y la necesidad de transformar la protección social, ubica a la Renta Básica Universal en el escenario del debate internacional, genera debates controvertidos, despierta el interés de especialistas de varias disciplinas - sociología, economía, derecho - se nutre de teorías diversas² - *de los derechos de Robert Nozic, de la justicia de Rawls, de la justicia liberal auténtica de Van Parijs* - cuyos puntos de encuentro y desencuentro, sugerencias y resistencias, se ven reflejadas en la exhaustiva bibliografía sobre el tema.

La Renta Básica Universal es el objetivo principal de este comentario. Una aproximación a explicar sus características estructurales, tal y como la definen quienes la proponen, las razones que juegan a su favor, acercarnos a algunos de los argumentos que debilitan el sustento sobre el que se erige la propuesta de instauración de la renta básica como derecho ciudadano y esbozar una síntesis comparativa con los modelos vigentes.

A los efectos comparativos, se utilizará la propuesta de construcción de paradigmas que realiza Carlos Barba³, - identifica las lógicas emergentes de las principales modalidades de intervención en lo social durante el SXX -, para capturar los aspectos que delimitan sus identidades, y desde ellos, observar, similitudes y diferencias con la Renta Básica Universal y la articulación con los modelos vigentes.

En una primera instancia nos deslizaremos, por los principales modelos de protección social - de seguros y de solidaridad - luego, - tomando como principal referencia los aportes de Daniel Raventós⁴ entre otros - acercarnos a la Renta Básica.

² Ver Aguado Abad, Javier j2alfa@wanadoo.es.

³ Carlos Barba, en *PARADIGMAS y regímenes de bienestar construye - desde el desarrollo histórico de la política social-, tipos ideales, (paradigmas) como instrumentos eficaces que revelan la complejidad y variabilidad de las políticas sociales, así como la versatilidad en las maneras de conceptualizarlas, operacionalizarlas e institucionalizarlas, en distintos lugares y momentos. El autor toma las funciones medulares de una política social - mercantil, política y social - e identifica cual predomina. De esa manera delimita la "identidad" de cada modelo, facilitando de esta manera observar sus similitudes y diferencias. Este comentario sigue la propuesta de análisis de Barba, a modo de facilitar la observación de los modelos vigentes, con la propuesta de Renta Básica.*

⁴ Daniel Raventós Pañella (Barcelona, 1958). Es doctor en [Ciencias Económicas](#), profesor titular del departamento de Teoría Sociológica, [Filosofía del Derecho](#) y Metodología de las [Ciencias Sociales](#) en la Facultad de Economía y Empresa de la [Universidad de Barcelona](#). Es uno de los fundadores y actual presidente de la [Red Renta Básica](#), sección oficial de la Basic Income Earth Network (BIEN), asociación que promueve que el Estado debería asegurar a todos sus ciudadanos un ingreso mínimo que les permita sobrevivir. En: Revista electrónica *Teina* Pobreza N°16 (2007).

I. Los modelos de bienestar social: ¿qué origen?, ¿qué futuro?

Los sistemas de protección social públicos que se establecen en los diferentes países desde mediados del siglo XIX, son por un lado el resultado de reivindicaciones y pactos acordados entre los grupos dominantes del sistema capitalista y los representantes de los movimientos obreros y populares. Y por otro lado resultado de las disfunciones de la sociedad industrial naciente, cuyas consecuencias se hicieron sentir en muchas familias e individuos en los años posteriores a la primera guerra mundial.

Los sistemas de protección social que se fueron desarrollando, lo hicieron siguiendo principalmente dos modelos⁵ de referencia: el de *seguro o bismarkiano* y el de *solidaridad o beveridgeano como habitualmente se les conoce*.

El modelo de seguros: Los primeros programas de seguro social, se adoptaron en Alemania propiciados por Otto von Bismarck⁶, (1815-1898), significó la ruptura con las instituciones de beneficencia y con las leyes de pobres, caracterizadas por su discrecionalidad y por el carácter estigmatizante de sus beneficios. Supuso también un cambio de objeto muy importante, pues dirigió la política social no hacia los pobres, sino hacia los asalariados.

Entre sus principales características estructurales observamos:

- Es un sistema de carácter laboral o profesional. Las personas protegidas son los trabajadores.
- Es de carácter obligatorio. Contributivo y condicional. Efectúa descuentos y transferencias a la renta del sujeto que está inserto en el mercado de trabajo y así contribuye con su correspondiente cotización a su seguro social individual.
- De cotizaciones diferenciadas según el volumen de rentas del asegurado y en consecuencia, las prestaciones se otorgan en proporción a estas rentas.
- Es un sistema causal y de tipo reparador. Es decir, atiende a los riesgos y causas del infortunio, y trata de suplir ante todo la pérdida salarial.
- Cada uno de los seguros cuenta con su propia estructura administrativa.
- La carga financiera se reparte entre los empleadores y los asegurados, añadiéndose en ocasiones una subvención del Estado a esas cotizaciones.

⁵ En Barba (2005), Esping-Andersen (1990) define tres modelos de régimen de bienestar social: 1) el continental corporativo, 2) el anglosajón liberal y 3) el nórdico universalista o socialdemócrata. Siguiendo esta definición el modelo de seguro social o bismarckiano y el de solidaridad o beveridgeano corresponden al primer y segundo modelo respectivamente.

⁶ Promulgó las Leyes de pobres o la legislación social alemana, entre la que se encuentra la Ley del Seguro de Enfermedad de 1883, la Ley de Accidentes de Trabajo de 1884 y la Ley de Seguro de Enfermedad, jubilación y defunción de 1889.

El modelo de solidaridad: este modelo surge en el Reino Unido, resultado de las recomendaciones previstas en un proyecto de seguridad social de fuerte contenido social, elaborado por el economista y político William Henry Beveridge (1879-1963) - conocido como el Primer Informe Beveridge de 1942. En dicho informe habría quedado *delineada* la construcción del moderno estado de bienestar británico, y una *propuesta* de poner en marcha un sistema de seguro social solidario, cuyas características principales que observamos a continuación, se aplican a todos los ciudadanos.

- Es un sistema universal. Cubre al conjunto de la población independientemente de su estatus laboral o nivel de su renta.
- Es un sistema uniforme, las prestaciones son uniformes y suficientes cualquiera que sea el nivel de renta de los interesados.
- Centralizado, mediante un servicio público único.
- Con responsabilidad financiera, a través de las contribuciones de empleados, empleadores y Estado. Su carácter solidario, se genera en este abordaje compartido de los riesgos sociales.

Lo relevante en este modelo es la introducción del principio “seguridad social⁷” que combina la seguridad económica con el seguro social a la legislación y política social británicas.

Para complementar el modelo, Beveridge recomendó también: crear un sistema de asistencia social, *basado en la prueba de medios*, el que funcionaría como una red protectora para aquella minoría cuyas necesidades no fueran satisfechas por el sistema de seguridad social.

Sus ideas principales se asocian: a) al *concepto de riesgo social*, entendido como una consecuencia sistémica, y b) el bienestar individual que debe ser una responsabilidad colectiva, solidaria, ya que el malestar social no es atribuible a la conducta individual.

⁷ La seguridad social es un concepto difícil de explicitar al existir una diferencia entre los significados de ambas palabras y su significado jurídico. La palabra Seguridad proviene del vocablo latino *Seguritas*: cualidad de estar seguro o libre de peligro, daño o riesgo, cierto, indubitable y en cierta manera infalible y refiere a la protección ante la magnitud y frecuencia del peligro, daño, catástrofe, desgracias, accidentes y enfermedades. La palabra Social deriva del vocablo *Socialis*, concibe y se extiende además de los aspectos laborales a todo lo concerniente a la sociedad. La definición clásica de Seguridad Social es aportada por la Organización Internacional del Trabajo y ratificado por el Departamento de Seguridad Social de la Oficina internacional del Trabajo (OIT), en conjunto con el centro internacional de formación de la OIT y la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS), en Ginebra, publicada en 1991: “Es la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo, o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos”.

Casi toda la historia del Estado de Bienestar puede ser leída como la historia de la lucha entre estos dos principios: por una parte un principio de seguro simple, con una solidaridad débil y por otra un principio de solidaridad fuerte.

Actualmente no sólo ningún sistema de seguridad social responde con exactitud a alguno de los dos tipos originarios, presentando todos características de ambos. Así es que la Seguridad Social en su definición más abarcativa no se restringe al seguro social contributivo del modelo bismarckiano, sino que integra también programas no contributivos - asistenciales – siguiendo el modelo beveridgeano, que tiene entre sus objetivos además de cubrir ciertas contingencias, reducir la pobreza y redistribuir el ingreso de toda la población residente.

Ahora en la etapa de una economía global, con un modelo de protección social pública caracterizado por la combinación de estos dos modelos de bienestar - según algunos expertos debería ampliarse, o transformarse - pues comienza a dar signos de debilidad e insuficiencia ¿Qué hacer? ¿La propuesta de la renta básica sería una opción?

II. ¿En qué consiste la propuesta de Renta Básica?

La Renta Básica Universal, es un pago que el Estado realizaría mensualmente a cada ciudadano o residente en su territorio, de forma individual e incondicional, independientemente de cualquier otro ingreso que pueda tener, así como de su situación familiar o laboral⁸.

La Red de Renta Básica⁹ propone la siguiente definición: “una renta incondicionalmente garantizada a todos de forma individual, sin necesidad de una comprobación de recursos o de estar realizando algún tipo de trabajo. Es una forma de renta mínima garantizada que difiere de las que existen actualmente en varios estados europeos en tres importantes sentidos: primero, se paga a los individuos y no a los hogares, segundo, se paga independientemente de otras fuentes de renta, finalmente, es pagada sin requerir el desempeño de ningún trabajo o de la voluntad de aceptar un empleo ofrecido”.

Sus principales características estructurales serían:

- ✓ Básica: porque se trata de un ingreso a partir del cual pueden sumarse otras rentas provenientes de distintas fuentes.
- ✓ Incondicional: no exige ninguna condicionalidad más allá de la ciudadanía o residencia acreditada.
- ✓ Universal: todos los ciudadanos y residentes acreditados pueden acceder a ella.
- ✓ Individual: se concede a la persona, no a la familia u hogar

⁸ Ver Van Parijs, P. (1996) y Raventós, D. (1999) (2000).

⁹ En www.basicincome.org.

- ✓ En efectivo: en especie tendría el problema que restringiría las posibilidades que ofrece el dinero efectivo.

Incluso, si no quiere trabajar en forma remunerada”: a menudo se interpreta “trabajo” como sinónimo de “trabajo remunerado” o “empleo”. Hay buenas razones para pensar otra tipología: 1) trabajo con remuneración en el mercado, 2) trabajo doméstico y 3) trabajo voluntario.

Independiente de otras posibles fuentes de renta: a diferencia de los subsidios condicionados a un nivel de pobreza o de situación, la Renta Básica la recibe igual un rico que un pobre¹⁰. Concebida como un derecho de ciudadanía - como implícitamente puede desprenderse de la definición -, excluye toda condición adicional.

Sin importar con quien conviva: la Renta Básica no favorece una forma de convivencia determinada. Ya se trate de que en un mismo techo viva una pareja heterosexual, o personas de varias generaciones, o un grupo de amigos o una pareja homosexual, todas ellas son formas de convivencia completamente independientes del derecho de percibir una Renta Básica.

A pesar de que los términos filosóficos, económicos y sociológicos de la renta básica se han ido sofisticando mucho, su sustrato es superar la pobreza, precariedad, y el descontento laboral y el fundamento para ello, se basa en una lógica de valores republicanos. A través de ellos se otorga un papel central a la cuestión de la propiedad, y la preocupación es garantizar una base material para la existencia de todos los ciudadanos y hacerlo como condición para la autonomía moral. Los efectos se relacionan con: la libertad de la persona, su desmercantilización y su capacidad de negociar de las personas

Estos efectos son los puntos relevantes¹¹ que persigue una Renta Básica Universal e interesa esbozarlos a modo de ampliar su comprensión y los efectos a obtener de implementarse esta propuesta.

II.1 La justificación republicana¹² de la Renta Básica

En primer lugar ser libre es no depender de otro particular para vivir. Es reiterada en toda la bibliografía el planteo de quien no tiene asegurado el derecho a la existencia por carecer

¹⁰ Lo que no quiere decir, que ricos y pobres ganen todos con la Renta Básica. En buena parte de las propuestas de financiación, los ricos pierden y los pobres ganan. Raventós (2007:2).

¹¹ Los aspectos citados en este comentario son muy generales. Para ampliar sobre los principios y la fundamentación republicana de la Renta Básica, se remite al material bibliográfico citado en este documento de Daniel Raventós y material que difunde BIEN a través de su página web.

¹² Raventós estudioso y partidario de justificar la Renta Básica desde una concepción republicana, retoma los ideales de libertad y derecho. Libertad como no-dominación y derecho como “derecho a la existencia”, - de Robespierre y Thomas Paine, republicanos del Siglo XVIII - subrayando la importancia de otorgar un papel central a la cuestión de la propiedad para entender cabalmente el sentido de la defensa republicana de la renta básica, y centra su preocupación en garantizar una base material para la existencia de todos los ciudadanos y de hacerlo como condición para la autonomía moral. Para ser libre es necesario tener independencia socioeconómica. El ideal republicano procura que las políticas específicas que provean a la ciudadanía de determinadas necesidades lo hagan a través de derechos, no a discrecionalidad de un gobierno o de un grupo determinado. Con la instauración de la Renta Básica, la libertad republicana, libertad como no-dominación, vería ensanchadas sus posibilidades. En: Raventós D, (2011) y Pettit, Philip (1999).

de propiedad, vive a merced de otros, y esta dependencia de otro particular le hace un sujeto de derecho ajeno, un "alienado". La independencia, la existencia material, la base autónoma que confiere la propiedad es condición indispensable para el ejercicio de la libertad.

De ahí la idea argumentada por parte de los defensores de la Renta Básica: "universalizar la propiedad" que debe entenderse de forma metafórica, siendo su forma equivalente a tener la existencia material garantizada. Contar con una Renta Básica supondría entonces una independencia socioeconómica, una base autónoma de existencia, mucho mayor que la actual para buena parte de la ciudadanía.

En segundo lugar, la desmercantilización de la fuerza de trabajo, otro aspecto de interés que desde el republicanismo introducen los defensores de una Renta Básica. Conocido es que las personas al no disponer de la propiedad de tierras o de medios de producción deben vender su fuerza de trabajo en el mercado laboral a un propietario de tierras o de medios de producción, - patrón, empleador - para adquirir los medios para su subsistencia. Esta situación ha recibido el nombre de mercantilización de la fuerza de trabajo - a veces, más directamente, mercantilización del trabajo- porque esta capacidad de trabajar de los que no tienen otra propiedad que les permita eludir esta situación, es tratada como una mercancía.

Ahora, si los trabajadores pueden tener sus necesidades de subsistencia cubiertas fuera del mercado mediante algunos mecanismos de provisión social, su fuerza de trabajo podría desmercantilizarse. Y en este caso la Renta Básica tendría un efecto importante, siempre que fuera al menos de una cantidad que permitiera "la libertad de no ser empleado".

El otro efecto de la Renta Básica, refiere al aumento del poder de negociación del trabajador ante el empleador. La seguridad en los ingresos que la garantía de una Renta Básica otorgaría, impediría que los trabajadores se viesen obligados a aceptar una oferta de trabajo de cualquier condición y también la posibilidad de plantearse formas alternativas de organización del trabajo, permitiéndole aspirar a grados de realización personal más elevados.

Evidentemente, su implementación, - universal, incondicional, individual – no sólo afectaría sustancialmente muchos aspectos de la vida social, desde la distribución de la renta, el sistema fiscal, el mercado de trabajo , así como las motivaciones para su oferta, su impacto en los movimientos sociales y la participación ciudadana en la vida política. Principalmente sería una opción para disminuir la pobreza, precariedad y descontento laboral.

II.2 Financiación y cuantía de una Renta Básica

Quienes comparten la idea de su implementación, han centrado su debate en reflexionar sobre los problemas y opciones que la financiación implicaría, e introducen aproximaciones metodológicas, sugiriendo complementar con múltiples análisis y simulaciones económicas a modo de discutir su viabilidad económica.

Lejos de pretender realizar un análisis o estimaciones a modo de identificar los potenciales recursos financieros que pudieran nutrir el pago de una Renta Básica, o plantear sus repercusiones, - por corresponder a otras disciplinas- considero importante exponer que a

la inicial perplejidad que provocó la idea de la Renta Básica, ha dado paso a una apreciable cantidad de trabajos y de expertos interesados en ella, así la aparición de multitud de fórmulas de financiación y aplicación de la Renta Básica en sus diversas modalidades posibles.

Vista como una forma de redistribuir la renta, su financiación tendría distintas formas según el criterio que se adopte: algunos autores toman como referencia una cuantía que puede ser a) prestaciones monetarias medias, b) porcentaje del salario mínimo, c) umbral de pobreza¹³, y luego buscar los recursos para financiarla, (impuestos o cotizaciones) o a la inversa: ver que recursos están disponibles para financiar una Renta Básica y después calcular los montos resultantes. En el primer caso el umbral de pobreza relativo es un buen criterio según Raventós, y su forma de financiación sería a través de la redistribución de la renta.

III. Modalidades de la Renta Básica

La modalidad más exigente es la renta básica universal e incondicional que no debe confundirse con un “subsidio”, con una “renta mínima” ni un “salario social”, no es una prestación asistencial ni condicional: es un pago que tiene entre sus principales objetivos la independencia material y la desmercantilización de los individuos.

Esto es, ofrecerles la posibilidad de sobrevivir al margen del mercado de trabajo - algo que no cumplen actualmente ni las prestaciones asistenciales, por su bajo nivel, y por ser condicionales, ni las contributivas, por depender de la participación previa en el trabajo asalariado - y contar con la capacidad de negociación.

Las variantes que se barajan - si bien no cumplen alguno de los requisitos expuestos en la definición - por ejemplo la incondicionalidad total - , se acercan no obstante al espíritu de la propuesta o a alguno de sus aspectos. Entre ellas encontramos:

1. Renta Básica incondicional y universal, pero parcial respecto a: a) su cuantía y coexistiendo con otras prestaciones sociales, b) los colectivos beneficiarios, por ejemplo pagar a colectivos más desfavorecidos.
2. Renta de participación condicional a la realización de algún tipo de trabajo socialmente útil. Se debe entender en esta modalidad el pago de una cantidad de dinero a todo ciudadano capaz de trabajar que estuviera realizando algún tipo de actividad “socialmente útil”. Podría incluir: un empleo remunerado, un trabajo voluntario, un trabajo doméstico, el realizar estudios.
3. Impuesto Negativo sobre la renta, (INR). El INR es un crédito impositivo uniforme y reembolsable, que, mediante la política impositiva, garantiza un nivel mínimo de ingreso. Si resulta que en la declaración de ingresos se supera ese mínimo, deben pagarse los impuestos correspondientes, si por el contrario, no se supera aquél

¹³ Raventós, D. (2011) considera que un monto cercano al umbral de pobreza “relativo” sería la cantidad aproximada de una renta básica. (España).

mínimo o se carece de ingresos, el Estado abona la diferencia hasta alcanzar el mínimo estipulado.

4. Renta mínima garantizada, en el sentido de una unificación de todas las actuales prestaciones asistenciales que asegure unos ingresos mínimos a la población que carezca de ellos. Una vez más estamos ante una medida condicional: exige comprobación de medios y, en caso de personas en edad de actividad y capacitadas, disponibilidad para el empleo. Además, su cuantía suele ser bastante baja.

Estas modalidades son denominadas por algunos estudiosos de la Renta Básica¹⁴, como modelos débiles y parciales, en la medida que sólo modifican algunas de las características que definen la Renta Básica. Es decir se concede la Renta Básica únicamente a una parte de los ciudadanos o a la familia, y en algunos casos exigiendo una contraprestación por parte del sujeto de derecho.

III.1 Aplicación de las diferentes modalidades.

Países como Brasil, Canadá, Cuba, serían algunos ejemplos de países donde se observan las modalidades parciales:

Brasil: se darían dos casos. Uno, en 1995 a través del Programa de Garantía de Renta Mínima, se concede una Renta Mínima a los trabajadores mayores de 25 años y que únicamente tengan salarios por debajo del mínimo mensual. Dos, en 2011 se aprueba el Programa de Renta Mínima Mensual para todos los niños de aquellas familias, cuyos ingresos no alcancen la mitad del salario mínimo.

Canadá: Desde 1951, mediante el Programa de Seguridad Social para la tercera edad, paga una pensión universal a todas las personas a partir de cumplir 65 años, y sin más requisitos o condición que la de ser ciudadano canadiense o residente legal. La limitación por edad le hace parcial.

Cuba: Existe un mecanismo de redistribución en la dirección de la Renta Básica. Los cubanos reciben una Renta en especie en términos de canasta alimentaria

Alemania y España: principalmente ante el tema del desempleo, son países donde la idea de introducir una renta básica incondicional se encuentra actualmente en estudio - no exenta de discusiones encontradas - , como una posibilidad que garantizaría una mayor productividad y eficiencia, así como más iniciativa laboral de la sociedad, ya que cada persona se dedicaría a lo que le gusta y no a lo que se ve obligada a trabajar.

Alaska: es en este estado norteamericano - desde hace más de un cuarto de siglo - donde se ha introducido una Renta Básica Universal. Jay Hammond¹⁵, es uno de los nombres asociados a esta historia. Fue el gobernador de Alaska durante 8 años, de 1974 a 1982. La Bahía de Prudhoe, en Alaska es rica en petróleo y Hammond propuso que la riqueza generada beneficiase a la población presente y futura de aquella zona. El yacimiento de petróleo de la Bahía de Prudhoe es el más importante de América del Norte.

¹⁴ Ver Iglesias Fernández, J.L. (2001).

¹⁵ Fallece en 2005.

La propuesta de Hammond permitió establecer un fondo que tuviera como objetivo asegurar, mediante un depósito de una parte de los ingresos que proveía el petróleo, la continuidad del beneficio de esta riqueza. En 1976, se creó el Alaska Permanent Fund para tal fin. Luego de salvar algunas dificultades se logra introducir por primera vez, a partir de 1982, una Renta Básica Universal real.

IV. La vigencia de los modelos de Seguridad Social y la Renta Básica

Sin perder de vista que la RB es una propuesta en debate en diferentes ámbitos y en diversos países, en el cuadro siguiente, mediante una adaptación del análisis que realiza Barba, delimitando identidades de las intervenciones de las políticas sociales del siglo XX, se anexa la última columna con las características que identifican a la RB a modo de apreciar similitudes y diferencias con los modelos de seguro y solidaridad.

Cuadro I.

Dimensiones comparadas de los modelos de bienestar del Siglo XX con la Renta Básica

Dimensiones	Modelo de seguros "bismarckiano"	Modelo de solidaridad "beveridgeano"	Renta Básica Universal
Eje	Político	Social	Social
Conceptos fundamentales	Derechos de acuerdo con criterios de clase o estatus Control social	Responsabilidad social y riesgo compartido	Derechos ciudadanos Equidad
Tipo dominante de solidaridad	Familiar, corporativa y estatista	Universal	Universal
Propósito de la política social	Legitimar la acción estatal para lograr la integración nacional y un desarrollo capitalista No apunta a combatir la pobreza	Atenuar diferencias sociales a través de políticas redistributivas	Superar la pobreza Disminuir las desigualdades sociales a través de la redistribución de la renta.
Instituciones Centrales	Seguro Social	Instituciones de Seguridad Social	Estatad o por otras instituciones jurídicos-políticas
Protección	Protección limitada a los trabajadores contra accidentes, enfermedades, vejez e invalidez	Protección universal, contributiva o subsidiada contra accidentes, enfermedades, desempleo, vejez e invalidez, maternidad, apoyos familiares	Protección universal Ingreso monetario básico, incondicional, universal, individual, laico
Criterios acceso	Contribución obligatoria	Ciudadanos contribuyentes Y no contribuyentes	Ciudadanos, residentes o acreditados

	de trabajadores	Con prueba de medios	Sin prueba de medios
Financiación	Trabajadores Empleadores Participación Estatal	Trabajadores Empleadores Estado	Patrimonial o por Impuestos y Cotizaciones
Forma de Organización Institucional	Instituciones sociales Segmentadas	Sistemas nacionales	Sistemas nacionales
Referentes sociales	Individuos asalariados socializados dentro de diferentes organizaciones	Ciudadanos, sujetos de derechos sociales.	Ciudadanos, sujetos de derechos sociales
Concepción de la pobreza	Problema de integración social, eje de acceso al empleo formal	Responsabilidad colectiva Problema de integración social, eje acceso derechos sociales universales	Privación de los medios materiales, desigualdad social, dependencia socioeconómica
Cobertura	Sectorial expansiva	Universal expansiva	Universal
Grado de desmercantilización	Moderado	Desmercantilizador Progresivo	Desmercantilizador

Fuente: Carlos Barba, pág. 34. Los primeros paradigmas de bienestar siglos XVII y XIX La columna que se anexa con las características de la Renta Básica es de elaboración propia

El eje del modelo de seguros es político. Distintos autores coinciden en identificarle como un sistema corporativo, cuyo objetivo estaría en reforzar la estratificación social y de la familia tradicional, en la medida que este esquema de reciprocidades se sustenta en las prestaciones sociales ligadas, en principio, al empleo de hombres adultos y sus familias (Esping-Andersen, 1993 en Barba). La pobreza no es un asunto que se aborde directamente, pues se concibe como un problema que se puede resolver a través de la integración gradual de los pobres al empleo formal y, consecuentemente a la protección social.

En la actualidad, ningún sistema de Seguridad Social es puramente bismarckiano o beveridgeano; ni siquiera en los países en que vieron la luz ambos modelos.

La propuesta de la Renta Básica, tiene un eje social, propietario, desmercantilizador, y apuntaría sustancialmente a alterar y modificar las pautas de la estratificación social establecidas por el mercado. La pobreza, consecuencia de las desigualdades sociales, concebida como un fenómeno que trasciende lo económico, no es solamente la privación de los medios materiales de la existencia, significa también dependencia del arbitrio de otros, ruptura de la autoestima, aislamiento y compartimentación social de quien la padece.

Siguiendo a Van Parijs¹⁶ (1994) la Renta Básica superaría las concepciones clásicas del “seguro” y de la “solidaridad” - esto es, los modelos bismarckiano y beveridgiano. El modelo bismarckiano “asegura” contra los riesgos de pérdida o disminución de los ingresos, y en él las prestaciones son condicionales a la cotización previa. La redistribución de los sistemas contributivos atados al empleo asalariado; son redistributivos fundamentalmente entre los trabajadores-cotizantes y beneficiarios -, y ello, en una sociedad crecientemente dual y con un mercado de trabajo segmentado, resulta cada vez menos solidario.

El modelo beveridgiano basado en la “solidaridad” amplía la protección y responsabilidad de los riesgos, con exigencia de probar la falta de ingresos. Se tiene derecho a un ingreso mínimo, por el interés colectivo en erradicar la pobreza o las necesidades extremas. Tal planteamiento si bien implica una noción más fuerte de solidaridad, sería de una intensidad mucho menor de la protección, y un mayor control sobre las vidas de los beneficiarios. En cuanto a la desmercantilización, la mera presencia de asistencia social no necesariamente significa desmercantilización, si éstas no emancipan a los individuos del mercado.

En ese sentido, la existencia de un ingreso básico, que no exige cotización previa, con independencia de otros ingresos, que propone la universalidad e incondicionalidad de la prestación como uno de sus pilares, cuyos efectos apuntarían a la libertad y desmercantilización de los individuos, es identificado por este mismo autor más equitativo, y en ese sentido superaría los modelos vigentes.

Sin embargo, las dificultades que erizan el camino para implementar la Renta Básica Universal son múltiples. Los argumentos que debilitan el sustento de esta propuesta -no sólo entre los opositores de la propuesta sino también entre los propios defensores de la Renta Básica- se asocian desde diversas disciplinas a las distintas dimensiones estructurales de la propuesta, al punto de identificarle inviable e insostenible.

V. Algunas debilidades que presenta la Renta Básica Universal

Resulta obvio - expresa José Noguera¹⁷ -, que a poco de examinar la idea de la Renta Básica Universal, y se estudie alguna literatura sobre el particular, no todo son ventajas en la misma: existen también importantes problemas políticos y técnicos que la propuesta debe superar si pretende llegar algún día a una fase realista de diseño y puesta en práctica en nuestras sociedades. Dos de sus problemas, refieren a su financiación y su transición desde los sistemas contributivos.

Financiación: La implantación de una RB no tendría por qué constituir un problema de producción de riqueza sino más bien de distribución de la misma. Es decir no tienen

¹⁶ Propone que la RB constituiría un tercer modelo, que él llama paineano, - por el pensador y político norteamericano Thomas Paine -, a través del cual que supondría renunciar a ciertos ingresos para pagar una renta universal, basándonos en la “equidad” más que en el “seguro” o la “solidaridad”.

¹⁷ En: Renta Básica y Crisis del Estado de Bienestar. Artículo donde se discute la Renta Básica como una posible salida para algunos problemas de los Estados del Bienestar y las políticas sociales. En primer lugar se discuten las ventajas que la Renta Básica puede suponer con las insuficiencias y limitaciones del Estado de Bienestar contemporáneo. En segundo lugar, se plantean algunos de los problemas que la propuesta debe afrontar. e-mail: jose.noguera@uab.es.

porqué tener un coste para el Estado, sino que debería suponer únicamente cambios en la distribución de la renta, por medio de un sistema integrado de impuestos y transferencias. El financiamiento lo haría el Estado explotando directamente algún recurso natural, decretando algún nuevo impuesto, o aumentando los impuestos ya existentes.

Entre quienes observan la imposibilidad de esta propuesta, afirman que la renta o bien sería demasiado baja para tener sus efectos positivos esperados,- independencia y autonomía económica, desmercantilización, poder de negociación - o bien resultaría demasiado alta para ser financieramente sostenible. Tampoco tienen dudas que el mecanismo idóneo para la implementación de la renta básica sería uno sólo: el aumento de los impuestos¹⁸. Dado en primer término que la renta básica es una propuesta planteada desde la izquierda, y en segundo término que los políticos de izquierda se muestran favorables al aumento de impuestos directos - los que gravan la riqueza - y no tanto al aumento de impuestos indirectos - los que gravan el consumo- , resulta en consecuencia razonable suponer que la renta básica se financiaría vía un incremento al tipo impositivo del impuesto sobre la renta, o bien vía la creación de otro impuesto directo, específicamente destinado a tal efecto.

Este último argumento convoca muchos acuerdos entre quienes han estudiado estos aspectos estructurales, confirmando que la propuesta sólo tendría viabilidad teórica.

Transición desde los sistemas contributivos: una relación conflictiva parece desprenderse entre el principio contributivo y la lógica más igualitarista y universalista de la RB de plantearse transformar los sistemas contributivos, sino en cómo justificar políticamente dicha transformación. Un cambio radical que convirtiese directamente las cotizaciones en impuestos progresivos probablemente sería percibido como injusto por amplias capas de la población, sobre todo en base a la extendida idea de los "derechos adquiridos" por las contribuciones previas. Ello levantaría un importante frente de oposición que haría fracasar la propuesta. Una transformación radical de los sistemas contributivos para transitar a una Renta Básica sería políticamente impracticable.

Y éstas dos debilidades son sólo parte de un conjunto de argumentos que no serán tratados en este comentario por exceder su extensión, pero que sí pueden ser observados en la bibliografía citada. Lo interesante está en que como resultado de estos argumentos que debilitan la viabilidad de una Renta Básica Universal, surgen algunas alternativas de considerar como paso inicial¹⁹- incluso desde los propios defensores de la propuesta - la aplicación de modalidades parciales para transitar de esa manera hacia una renta básica genuina, o una estrategia más moderada de transformación parcial, de aplicación gradualista y la instauración de una RB manteniendo al mismo tiempo un nivel de prestaciones contributivas más reducido y flexible que el actual (Noguera:15).

¹⁸ Fernández Durán describe los tipos de impuesto que podrían adoptarse: impositivo lineal, progresivo, regresivo o, incluso, uno en zigzag. Ver: La renta básica, una medida perniciosa y no sustentable.

¹⁹ Van Parijs, P.: 'The need for basic income: an interview with Philippe Van Parijs'.

VI. Otros enfoques de los programas de Seguridad Social

En forma paralela a la evidencia de la falta de mecanismos efectivos de protección frente a la pobreza y la vulnerabilidad, - según la exploración que realiza la CEPAL²⁰- existe un prolífico debate sobre estos fenómenos, la multidimensionalidad de sus causas y consecuencias, los desafíos que suponen para distintos actores, y la efectividad de las políticas y los enfoques que se han de adoptar para lograr impactos positivos. Entre estos posibles enfoques, según se indicaba al inicio de este comentario se encuentran los del Banco Mundial y el de la OIT.

*El manejo social del riesgo*²¹: define una serie de estrategias a implementarse que permiten identificar tempranamente las diversas fuentes y tipos de riesgos, prevenirlos, mitigarlos y superarlos (Holzmann y Jorgensen, 1999, Serrano y Raczynski, 2003 citado en CEPAL 2011, p. 37)

Básicamente, el manejo social del riesgo intenta destacar el impacto de las imperfecciones del mercado en el riesgo que enfrentan las familias (Munro, 2008) y la necesidad de generar medidas públicas de protección social para reducir la vulnerabilidad, activar el consumo y promover la equidad en la gestión de los riesgos de los individuos, hogares y comunidades, especialmente, de los hogares de menores ingresos (pobres y vulnerables).

Esos mecanismos deben ponerse en marcha ante la ausencia o deficiencia de los mercados y se conciben como intervenciones acotadas en el tiempo que buscan contribuir al desarrollo económico. Sin embargo, el manejo social del riesgo se ha criticado por su limitado alcance para transformar las estructuras económicas y redistributivas (Cook y Kabeer, 2009; Lo Vuolo, 2009; Sojo, 2003).

Piso básico de protección social de la OIT: La propuesta consiste en desarrollar sistemas de protección social para las personas que no están cubiertas por los sistemas de previsión existentes mediante un piso de protección social. Este piso puede lograrse a través de transferencias de ingresos o en especie y establece un paquete de prestaciones mínimas, independientemente de la afiliación laboral. Ese paquete básico cumple un conjunto de estándares en cuanto a las dimensiones de ingreso, asistencia médica y pensiones para todas las personas. No se intenta definir el contenido de los beneficios, sino la garantía del acceso a ellos (OIT, 2008a, pág. 3), por lo que los países están en libertad de implementar este piso mínimo a través de transferencias focalizadas, sujetas a condicionalidades o universales.

²⁰ Ver Cecchini, S y R. Martínez CEPAL (2011) pps. 34-38. El lector encuentra en este texto detallado estos enfoques que aquí no se desarrollan.

²¹ Holzmann y Jorgensen (2000) coinciden que los sistemas hasta ahora vigentes, basados en el marco tradicional se han visto superados por una nueva realidad, y han tenido éxito moderado en mitigar la pobreza en los países en desarrollo. Ver: Manejo Social del Riesgo: Un nuevo marco conceptual para la Protección Social y más allá 2000.

VII. Síntesis

Desde el siglo XIX en el escenario mundial, la protección social – seguridad social inicia su institucionalización, y se estructura en diferentes modalidades para dar respuesta a las demandas sociales. Desde la modalidad de seguros - modelo bismarckiano - la protección social altamente vinculada al trabajo y al estatus de asalariado, deja de constituir una actividad marginal para convertirse poco a poco en una de las tareas esenciales de las autoridades públicas.

Dado que los sistemas de seguridad social dejan fuera a aquellos que no tienen el estatus de trabajador, la idea de una renta básica hizo nueva entrada en escena después de la publicación, en 1942, del Informe Social preparado en Gran Bretaña bajo la dirección de William Beveridge. Con ello se dota de un verdadero sistema de renta mínima en dinero, garantizada, sin límite de tiempo, a todos los hogares y a un nivel suficiente para cubrir sus necesidades de subsistencia, lo que venía a completar un sistema nacional reforzado y unificado de subsidios familiares y de seguros contra la enfermedad, la invalidez, el paro involuntario y la vejez.

Si bien toda la historia del Estado de Bienestar puede ser leída como la historia de la lucha entre estos dos principios - por una parte un principio de seguro simple, con una solidaridad débil y por otra un principio de solidaridad fuerte. Hoy, por un lado, no sólo ningún sistema de seguridad social responde con exactitud a alguno de los dos tipos originarios, presentando todos características de ambos y por otro lado, persiste el acuerdo de una evidente necesidad de contar con mecanismos efectivos para abordar la protección ante las desigualdades sociales y pobreza, aspectos éstos esenciales para prevenir la fragmentación social.

La Renta Básica Universal surge en el escenario de las propuestas. Entendida como el derecho que tiene todo ciudadano a percibir, por parte del Estado, una cantidad periódica de dinero que cubra sus necesidades vitales sin que por ello deba contraprestación alguna, e independientemente de donde viva, de su raza o sexo, de que trabaje o no, la Renta Básica Universal se inscribe dentro de los mecanismos de distribución de la renta encaminados a superar las desigualdades sociales. Pensada desde una lógica de valores republicanos, otorga un papel central a la cuestión de la propiedad, con la finalidad de garantizar una base material para la existencia de todos los ciudadanos, y de hacerlo como condición para la autonomía moral.

El controvertido debate, erizado de argumentos que cuestionan amplia y contundentemente desde diversas disciplinas sus dimensiones estructurales, no serían suficientes para descartar totalmente esta propuesta. Los mismos defensores acuerdan con estos cuestionamientos, pero también presentan sus soluciones.

Pero su financiación y la transicionalidad hacia una renta básica universal, los aspectos que le debilitan toda argumentación y operan como obstáculos, al punto de considerarse que esta propuesta no es sustentable y su viabilidad sería solo desde un punto de vista teórico. Tanto es así que algunos de sus defensores, se inclinarían por sugerir la implementación de una modalidad parcial, como sucede en algunos países.

Bibliografía

Barba, Carlos, (2005) PARADIGMAS y Regímenes de Bienestar. Cuaderno de Ciencias Sociales 137. FLACSO Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales / ASDI Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional. Costa Rica. Primera Edición

Caristo, Anna y Pugliese, L. (2012) Aportes a la discusión de la aplicabilidad del Convenio Internacional del Trabajo. N° 102 para la ampliación de la cobertura en Seguridad Social. Asesoría General en Seguridad Social (AGSS) Asesoría en Políticas de Seguridad Social. Banco de Previsión Social (BPS) Montevideo- Uruguay.

CEPAL, (2011) Comisión Económica para América Latina y el Caribe Protección social inclusiva en América Latina Un enfoque integral un enfoque de derechos Simone Cecchini - Rodrigo Martínez (CEPAL) Santiago de Chile, marzo de 2011

CEPAL, (2007). Cohesión social: Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe. Ed. CEPAL, Santiago de Chile

Filgueira, Fernando, CEPAL, (2007). Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina, Serie Políticas Sociales / NU. División de Desarrollo Social. Santiago de Chile.

Godoy, Lorena CEPAL, (2004). Programas de Renta Mínima vinculadas a las becas escolares en Brasil. División Desarrollo Social. Chile

Holzmann,R. y Jorgensen,S (2000) Manejo Social del Riesgo: Un nuevo marco conceptual para la Protección Social y más allá. Serie de Documentos de Discusión sobre la Protección Social N°0006 Banco Mundial. E-mail: socialprotection@worldbank.org o el Website de la protección social en <http://www.worldbank.org>

Iglesias Fernández, J. (2001) Renta Básica, participación ciudadana y transformación social. www.rentabasica.net www.sindominio.net consulta: abril 2012

Noguera, Juan Antonio, (2000). La Renta Básica y el Estado de Bienestar. Una aplicación al caso Español. Departamento de Sociología, Universidad Autónoma de Barcelona.

Raventós, D, y D. Casassas, (2011). [La renta básica en la era de las grandes desigualdades. www.sinpermiso.info/articulos/ficheros/livre.pdf](http://www.sinpermiso.info/articulos/ficheros/livre.pdf)

Raventós, D. (2010) El debate de la *Revista Internacional de Pensamiento Político*: La renta básica. Epoca Volumen 5

..... (2007). La Renta Básica como derecho de existencia social. Departamento de Teoría Sociológica y Metodología de las Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona. Red de Renta Básica www.redrentabasica.org

..... (2001). Ciudadanía, teoría normativa republicana y renta básica. Consulta en TIMBO mayo 2012: FRC Revista de derecho político.

..... (2000) El salario de toda la ciudadanía. En Claves de Razón Práctica, N° 106.

..... (1999) El derecho a la existencia. La propuesta del Subsidio Universal Garantizado. Barcelona, Ariel.

Rosanvallon Pierre, (2011). La Nueva Cuestión Social. Repensar el Estado de Providencia. Ed. Manantial, Buenos Aires. 1ª. Edición 5ª reimpresión

Pettit, Philip, (1999). Republicanismo. Una teoría sobre la libertad y el gobierno, Paidós, Barcelona.

Stuart White, (1997) "Liberal Equality, Exploitation, and the Case for an Unconditional Basic Income", Political Studies, vol. XLV.

Van Parijs, P.: (1996) Libertad real para todos. Qué puede justificar al capitalismo. Barcelona? Paidós,

Villarreal, Nelson, (2011). Renta Básica y mínimos sociales, en libro colectivo sobre Introducción a la Renta Básica, FHCE, UdelaR, CESIC (Inédito).
<http://www.seg-social.es/> consulta: mayo 2012

Aguado Abad, j2alfa@wanadoo.es Tres justificaciones liberales de la parte colectiva de la Renta Básica. Internet: consulta julio 2012

ANEXO: Antecedentes de la Red de Renta Básica (Basic Income Earth Network)

Esta entidad es la que actualmente aglutina al sector de las izquierdas que apoya la propuesta de renta básica. Los antecedentes históricos de la propuesta de la Renta Básica se remontan bastante lejos en el tiempo.

Autores de muy distintas procedencias intelectuales han aportado propuestas, ideas, debates que podrían pensarse como antecedentes de la Renta Básica, cuando menos a tener en cuenta desde una perspectiva histórica. Las referencias pueden remontarse - entre otros- desde Thomas Paine (1737-1809) a más recientemente Bertrand Russell (1872-1970), los economistas James Meade (1907-1995) y James Tobin (1918-2002) ganadores del Nobel de Economía en 1997 y 1981 respectivamente. En 1986 se define como un año crucial cuando se crea la Basic Income European Network (BIEN).

1983 Los profesores Paul Marie Boulanger, Phillippe Defeyt y Phillippe Van Parijs de la Universidad Católica de Lovaina, empezaron a interesarse particularmente por la Renta Básica. Uno de los artículos que se encuentra en el origen de la propuesta y que tuvo repercusión fue el de Phillippe Van Parijs y Robert J. Van der Veen "Una vía capitalista al comunismo" publicado en 1988 en la revista Teoría y Sociedad.

1986 *Red Europea de Renta Básica (Basic Income European Network- BIEN)* Esta red europea es creada en la Universidad de Lovaina Bélgica en oportunidad de realizarse un congreso sobre la Renta Básica.

2002 *Red Global de Renta Básica* se crea a partir de la *Red Europea de Renta Básica (Basic Income European Network)* es una red europea que se crea tras la asamblea celebrada en [Ginebra](#) el [14 de septiembre](#) de [2002](#).

2004 *Basic Income Earth Network*. Pasa a ser una red mundial. En el décimo Congreso en Barcelona el BIEN se define transformar esta red europea en una red mundial. Ello permite incluir grupos de estudiosos y activistas de países no europeos.

Red Renta Básica: es la sección [española](#) de la organización internacional [Red Global de Renta Básica \(Basic Income Earth Network, BIEN\)](#), constituida legalmente el [5 de febrero](#) de [2001](#). Es una Organización Internacional de Entidades Cívicas que promueve el debate público de esta idea, e intentan que alcance el rango de ley y se adapte el espíritu de esta filosofía a la realidad socio-económica de cada país.

**SELECCIÓN DE ALGUNOS PAÍSES DE
AMÉRICA LATINA Y EUROPA
QUE TENGAN IMPLEMENTADOS
SISTEMAS
DE NOTIFICACIÓN DE LA HISTORIA
LABORAL**

Ec. Anna Caristo

Ec. Martin Naranja

SELECCIÓN DE ALGUNOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EUROPA QUE TENGAN IMPLEMENTADOS SISTEMAS DE NOTIFICACIÓN DE LA HISTORIA LABORAL

Ec. Anna Caristo
Ec. Martín Naranja
Asesoría en Políticas de Seguridad Social
Asesoría General en Seguridad Social
Agosto de 2012

1. Introducción

El Directorio del BPS se encuentra analizando mejoras en el proceso de notificación de la Historia Laboral a los afiliados. Se busca instrumentar alternativas de mayor facilidad de acceso a esa información y habilitar múltiples canales para procurar que ella se cumpla, flexibilizando las opciones vigentes, dentro de la normativa vigente. En el marco del grupo de trabajo abocado a esa tarea, se solicitó a la Asesoría General en Seguridad Social realizar un comparativo internacional seleccionando unos pocos casos (en América Latina y en Europa) que tengan implementados sistemas de notificación laboral de los trabajadores para informar cómo opera la notificación en otros países.

De las búsquedas realizadas mediante palabras claves en el sitio web de la AISS y páginas web de diferentes institutos nacionales de seguridad social en las regiones señaladas, en principio no se encontró la referencia explícita sobre “notificación” entendida como un acto jurídico, que en todas las legislaciones se reviste de especiales formalidades¹, y sí en cambio “comunicación”, como información a brindar a los trabajadores, e incluso quedando a voluntad de los afiliados el solicitar los datos.

¹ *Notificar*. Comunicar oficialmente y con las formalidades preceptivas una resolución (<http://www.wordreference.com/definicion/notificar/>).

Notificación. der. Acto de comunicación de un trámite o de una decisión legal a los interesados, generalmente por escrito. Diccionario Enciclopédico Vox 1. © 2009 Larousse Editorial, S.L. (<http://es.thefreedictionary.com/notificacion/>).

Notificación es la acción y efecto de notificar (un verbo que procede del latín *notificāre*) y que significa comunicar formalmente una resolución o dar una noticia con propósito cierto. El concepto también se utiliza para nombrar al documento en que se hace constar la resolución comunicada. La noción de notificación, por lo tanto, está vinculada a una comunicación o un aviso. Al enviar una notificación, una empresa, una organización o una persona pretende dejar asentada determinada resolución que se ha tomado o que se tomará en un futuro. Quien hace acuse de recibo de la notificación no puede alegar luego que no estaba al tanto de la situación (<http://definicion.de/notificacion/>).

Se habla de la obligación que tienen los organismos de seguridad social de mantener informados a los afiliados sobre los datos personales con cierta regularidad. Por ejemplo en España se habla del “derecho” que tiene el trabajador a ser informado acerca de los datos referentes a ellos que obran en los organismos de seguridad social. Francia establece que toda persona tiene “derecho” a obtener información sobre sus derechos de seguridad social. Además, que los regímenes estatales obligatorios de pensiones están obligados a presentar periódicamente a los asegurados, a “título informativo”, los derechos adquiridos que tienen en los planes y una estimación indicativa de la cantidad total de las pensiones a las que pueden tener lugar. Solo en el caso de Rusia, en la traducción de la ley federal que establece el sistema de registro individual para el seguro obligatorio de pensiones, se establece que las autoridades de la Federación Rusa tienen derecho a “... *hacer mejoras en la cuenta personal mediante la notificación a la persona asegurada*”.

Se seleccionaron seis países donde organismos públicos de seguridad social brindan el servicio de comunicación de datos personales existentes en sus registros a los trabajadores: Argentina, **Colombia**, **España**, **Francia**, **Federación** de Rusia y Estados Unidos. En cada uno se describe el procedimiento que aplica y, cuando se ubicó, la normativa que establece el derecho del afiliado o la obligación del organismo de informar.

2. Resultados

Seguidamente, se resume los canales de comunicación identificados por país, tanto para hacerle conocer al afiliado la información de historia laboral, como las vías de cómo los organismos de seguridad social receptionan los reclamos de correcciones.

Argentina. *Para que el afiliado reciba información:* atención directa en oficina; cuatrimestralmente se envía, vía carta, un informe a los trabajadores.

Colombia. *Para que el afiliado reciba información:* atención directa en oficinas del Seguro Social; anualmente se envía a los afiliados activos, vía carta, un extracto de la historia laboral. *Solicitud de corrección de información:* se puede solicitar la corrección de la historia laboral a título personal, por intermedio de la empresa en la cual trabajó o a través de la AFP a la cual se encuentra afiliado.

España. *Para que el afiliado reciba información:* atención directa en una oficina; *Servicio sin Certificado Digital:* llenado de formulario de petición de información en internet, luego retira informe en oficina; *Servicio vía SMS* obtiene en su teléfono móvil un código de contraseña mediante el cual puede consultar en la página web “on line” o bajar un informe en formato “PDF”; *Servicio con Certificado Digital/Certificado SILICON* el afiliado consulta directamente “on line”, u obtiene un informe en formato “PDF”. *Solicitud de corrección de información:* Con *Certificado Digital/SILICON* llena formulario directamente en la web.

Francia. *Para que el afiliado reciba información:* Se brindan dos tipos de informes. *Estado de situación*, se envía cuando el afiliado tiene 35, 40, 45 y 50 años, vía carta, al domicilio del afiliado. *Estimación indicativa global*, se envía vía carta a personas de 55 años de edad, y posteriormente cada cinco años, hasta la jubilación. Ambas declaraciones se pueden enviar a domicilio a cualquier edad a pedido del afiliado, haciendo la solicitud por correo, teléfono, correo electrónico, o visita a una oficina.

Federación de Rusia. *Para intercambiar información con el afiliado:* como mínimo, una vez al año, se utiliza tecnología de portal en combinación con el uso de tarjeta electrónica de seguro social.

Estados Unidos. *Para que el afiliado reciba información:* Es solo a pedido del interesado. Atención directa en una oficina de seguridad social; vía informática, el afiliado llena un formulario de solicitud en internet, luego recibe, vía correo, un formulario con la información.

De los seis países reseñados, cuatro comunican exclusivamente vía carta (Argentina, Colombia, Francia y Estados Unidos), pero no queda claro si ese canal tiene previsto una forma de asegurarse de que el interesado recibió el informe (acuse de recibo), o si hay un plazo establecido para que la persona realice rectificaciones. España y la Federación de Rusia utilizan predominantemente Tecnologías de la Información y de la Comunicación (TIC).²

3. Información por país

ARGENTINA

En Argentina a principios del año 2009, se creó el IPA (Informe Periódico de Aportes) después de la eliminación del Régimen de Capitalización. Entre los cometidos del IPA se encuentra enviar, vía carta, cuatrimestralmente un informe a los trabajadores de sus aportes (en caso de que existieran) en concordancia con los informes que hacían las AFJP y enviaban a los trabajadores. Por otro lado, si el trabajador quiere su información la puede solicitar; está previsto que si una persona concurre a ANSES puede solicitar su “sábana de aportes” que es similar a su historia laboral, siendo obligatorio darle la sábana si lo solicita el mismo.

Norma regulatoria: Resolución 43/2009 del 21 de enero de 2009.

Administración Nacional de la Seguridad Social. SISTEMA INTEGRADO PREVISIONAL ARGENTINO. Resolución 43/2009.³

Establécese la generación de un informe Periódico de Aportes (IPA), creado con el fin de hacer conocer el resumen de los aportes personales. Bs. As., 21/1/2009

² Por ejemplo, la Comisión Técnica de las TICs de la AISS señala que hay tres áreas en las cuales las TIC contribuyen enormemente a la mejora de los servicios de la seguridad social: a) La interacción con los ciudadanos y la calidad del servicio, b) Las plataformas de TIC con capacidad de escalabilidad, y c) Los sistemas de apoyo a la toma de decisiones y la inteligencia de negocio. En cuanto a la primera área de interacción con los ciudadanos, se señala que en los últimos años, se han desarrollado numerosas iniciativas para mejorar los servicios prestados a los ciudadanos. Las tendencias más recientes en la utilización de aplicaciones basadas en la Web y de teléfonos móviles han enriquecido las opciones para implementar la interacción con el usuario, fortaleciendo la aplicación de mecanismos basados en múltiples canales (en particular, tecnologías Web avanzadas (web 2.0) y servicios electrónicos (e-Services)) (ISSA, 2010. *Comisión Técnica de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación. Resumen de los resultados 2008-2010*. Foro Mundial de la Seguridad Social. 30° Asamblea General de la AISS, Ciudad del Cabo, 29 de noviembre – 4 de diciembre de 2010. Págs 2-3).

³Fuente:<http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/145000-9999/149881/norma.htm>.

VISTO el Expediente N° 024-99-81166509-2- 790 del Registro de la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES), La ley 24.241, la Ley 26.425, el Decreto N° 1.187 de fecha 18 de octubre de 1996 y,

CONSIDERANDO:

Que por el Expediente citado en el VISTO tramita un proyecto de Resolución a fin de implementar mejoras en el proceso de envío de información a los afiliados referido a los aportes registrados a su nombre, en el Sistema Integrado Previsional Argentino.

Que mediante el Decreto N° 1.187/96, establece entre otros objetivos a lograr por parte de esta Administración Nacional, la generación de un Informe Periódico de Aportes (IPA) creado con el fin de hacer conocer el resumen de los aportes personales registrados para cada persona en el período cubierto el cual tendría periodicidad anual.

Que, por otra parte, el artículo 66 de la Ley 24.241 preveía la obligatoriedad de enviar a los afiliados o beneficiarios del Régimen de Capitalización un informe sobre la posición del interesado frente a dicho Sistema, el cual tendría al menos una periodicidad cuatrimestral.

Que la Ley 26.425 establece la incorporación de todas las personas que a la fecha de su sanción se encontraran comprendidas dentro SISTEMA INTEGRADO DE JUBILACIONES Y PENSIONES (SIJP), al SISTEMA INTEGRADO PREVISIONAL ARGENTINO (SIPA).

Que consecuentemente es decisión institucional brindar una creciente calidad de servicio al ciudadano que asegure que los mismos cuenten con la información necesaria para conocer su situación frente al SISTEMA INTEGRADO PREVISIONAL ARGENTINO (SIPA).

Que este procedimiento permite a los afiliados no sólo mayor información, sino también un mejor control de los aportes realizados por parte de los empleadores.

Que consecuentemente corresponde fijar que dichos informes tendrán una periodicidad cuatrimestral siempre que se registren movimientos por aportes, en caso contrario, se enviará un documento anual.

Que la Gerencia Asuntos Jurídicos ha tomado la intervención de su competencia no encontrando objeciones legales que formular.

Que la presente Resolución se dicta en uso de las facultades conferidas por el artículo 3º del Decreto 2.741/91 y el artículo 36 de la Ley 24.241.

Por ello,

EL DIRECTOR EJECUTIVO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

RESUELVE:

Artículo 1º — El Informe Periódico de Aportes (IPA) será emitido y enviado por esta Administración a todos los afiliados del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). El mismo tendrá periodicidad cuatrimestral siempre que durante el período en análisis se registre al menos un aporte a nombre del interesado.

Art. 2º — Los afiliados que no registren aportes en los períodos citados precedentemente recibirán el Informe Periódico de Aportes (IPA) al menos una vez al año durante el último período anual de envío.

Art. 3º — Déjase sin efecto todo otro procedimiento de emisión y envío del Informe Periódico de Aportes que se utilizara con anterioridad a la vigencia de la presente.

Art. 4º — Regístrese, comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese. — Amado Boudou.

COLOMBIA

En Colombia la historia laboral es el reporte de semanas cotizadas al Instituto de Seguros Sociales (ISS) por parte del afiliado en su vida laboral. La misma consiste en el número patronal, la razón social de la empresa, la fecha de inicio y finalización de labores, el número de semanas cotizadas, las cotizaciones y los salarios reportados. Las cotizaciones se encuentran a partir del año 1995 con certeza, las semanas anteriores pueden aparecer o no, ya que la tarea de procesamiento de datos fue con información del año 1995 y posterior. Si fuera necesario realizar algún tipo de corrección de la historia laboral a los datos anteriores a esa fecha, se debe realizar un trámite.

La información de su historia laboral el trabajador colombiano puede solicitarla en el Centro de Atención Pensiones. Además anualmente el Seguro Social envía a todos sus afiliados activos por el seguro pensión, vía carta, un extracto de historia laboral que contiene la información de sus cotizaciones y salarios reportados, señalando el total de semanas trabajadas. Por otro lado, los afiliados a las Administradoras de Fondos de Pensiones que han cotizado en alguna época al Seguro Pensión en el ISS, pueden solicitar esta información en su respectivo fondo.⁴

Historia Laboral

Es un archivo que contiene las cotizaciones de todos los afiliados al ISS a partir de 1967, año en el cual inicio la cobertura por el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte. Con base en esta información se emiten los reportes de historia laboral, los cuales se clasifican de acuerdo al destino:

⁴ Fuente: Página web oficial del gobierno de Colombia, ISS- Instituto de Seguros Sociales de Colombia. <http://www.iss.gov.co>.

Carácter	Se utiliza para:	Destino:
Informativo	Informarse acerca del tiempo cotizado en pensión con el ISS. No es válido para tramitar prestaciones económicas ante el ISS o Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (AFP).	Afiliados solicitantes
Oficial	Acreditar el derecho a las prestaciones económicas en pensión con el ISS, ó Bonos Pensionales, ó, pensiones en otras entidades previsionales.	Tramites internos del ISS, o se remite a las entidades de previsión que la requieran
Bonos Pensionales	La emisión y liquidación del bono pensional.	Administradora Privada de Fondos de Pensiones AFP, Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda

Obtención de los informes de Historia Laboral

Los afiliados al ISS por el Seguro Pensión podrán solicitar su Historia Laboral de carácter informativo, en el Centro de Atención Pensiones (CAP) o Centro Verde más cercano. Además el Seguro Social hará llegar anualmente a todos sus afiliados activos por el seguro Pensión, un extracto de historia laboral que contiene la información de sus cotizaciones y salarios reportados, indicando el total de semanas cotizadas.

Los afiliados a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP's) que han cotizado en alguna época al Seguro Pensión en el ISS, pueden solicitar esta información en su respectivo fondo.

Requisitos para solicitar información sobre su Historia Laboral

- Diligenciar el formato que le suministre el CAP o Centro Verde, con los datos básicos requeridos
- En lo posible, suministrar información que facilite la extracción y liquidación completa de su historia laboral tal como lo es el número de afiliación tradicional, el cual fue asignado a las personas que cotizaron al ISS por el seguro de Pensión en el periodo comprendido entre los años 1967 y 1984.

Solicitud de corrección o verificación de un error en su Historia Laboral

Cualquier usuario que haya cotizado al ISS por el seguro de Pensión y su extracto de semanas cotizadas presenta inconsistencias, puede solicitar la corrección de su historia laboral a título personal, por intermedio de la empresa en la cual laboró o a través de la Administradora de Fondos de Pensiones AFP a la cual se encuentra afiliado.

○ **Corrección de periodos cotizados desde 1967 hasta diciembre de 1994**

Debe realizarse mediante carta dirigida a la Gerencia Nacional de Historia Laboral y Nómina de Pensionados ubicada en la carrera 10 N° 64 - 28 en Bogotá o en los Departamentos de Historia Laboral en las diferentes seccionales, especificando el tipo de corrección solicitada

ESPAÑA

Norma regulatoria: REAL DECRETO LEGISLATIVO 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

Artículo 14. Obligaciones de la Administración de la Seguridad Social y derecho a la información.

1. Los correspondientes organismos de la Administración de la Seguridad Social competentes en la materia mantendrán al día los datos relativos a las personas afiliadas así como los de las personas y entidades a las que corresponde el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la presente sección.
2. Los empresarios y los trabajadores tendrán derecho a ser informados por los correspondientes organismos de la Administración de la Seguridad Social acerca de los datos a ellos referentes que obren en los mismos. De igual derecho gozarán las personas que acrediten un interés personal y directo, de acuerdo con lo establecido en la presente Ley.

Procedimiento. Se pudo identificar que la Seguridad Social española informa a los trabajadores de sus datos a través de por lo menos dos formas: atención en una oficina de la Seguridad Social o a través de la página web del Gobierno de España - Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Seguridad Social. Sede Electrónica: https://sede.seg-social.gob.es/Sede_1/ServiciosenLinea/Ciudadanos/

Vía web, en *Servicio a Ciudadanos* se presentan cuatro modalidades de acceso a información: *Servicios sin Certificado Digital*, *Servicios con Certificado Digital*, *Servicios con Certificado SILCON*, *Servicios vía SMS*. Dentro de una gama de posibles consultas y trámites que pueden realizar las personas, se ofrecen consultas sobre vida laboral y bases de cotización y servicios de rectificación de información sobre esos conceptos:

Informe de vida laboral. Los informes de vida laboral contienen información respecto de las situaciones de alta o baja de una persona en el conjunto de los distintos regímenes del sistema de la Seguridad Social.

Informe de bases de cotización. Con este servicio podrá obtener un informe sobre las bases de cotización correspondientes a los periodos de liquidación en los que ha figurado en alta en los diferentes regímenes que conforman el Sistema de Seguridad Social.

Informe de Vida Laboral Acotado. A través de este servicio se proporcionará al ciudadano un informe de vida laboral acotado o bien a un rango de fechas, o bien a un régimen de encuadramiento o bien por código de cuenta de cotización.

Solicitud de rectificación de Informe de Vida Laboral. Con este servicio se podrá solicitar la rectificación de datos de las diferentes situaciones que constan en los informes de vida laboral, así como la incorporación de situaciones inexistentes en tales informes.

Solicitud de Rectificación Informe de Bases de Cotización. Con este servicio se podrá solicitar la rectificación de los datos que constan en los informes de las bases de cotización, así como la incorporación de información inexistente en tales informes.

Bajo la modalidad **Servicios sin Certificado** se llena en línea un formulario de solicitud de informe. Con este servicio se puede realizar una petición para obtener un informe sobre la vida laboral o las bases de cotización. Realizada la petición, se muestra al usuario un mensaje con un número de referencia, el cual le servirá para poder consultar el estado de su petición, y se le enviará un correo electrónico informando sobre el estado de su petición. Transcurridas 24 horas de la recepción de este correo informativo, el usuario podrá acceder al servicio "Consulta de estado de solicitud de informes" en el que podrá conocer el estado de la solicitud de su informe.

Para poder acceder al servicio en la alternativa *Servicios vía SMS* es necesario que se llene un formulario con datos que garanticen la identidad del solicitante. Si los datos coinciden exactamente con los registrados en la Base de Datos de la Seguridad Social, el sistema enviará un mensaje SMS a su teléfono móvil con una contraseña, válida por un corto período de tiempo. Con ese código el usuario podrá consultar "on line" y/o obtener un informe en formato "PDF" de la vida laboral, o de las bases de cotización.

Las mayores posibilidades para los usuarios se dan bajo las modalidades de *Certificado Digital* y *Certificado SILICON*. A través de estos servicios el usuario puede consultar "on line" y/o obtener en formato "PDF", e imprimir un informe de vida laboral, o un informe de bases de cotización, en el mismo momento de su petición, a través de su propio ordenador. En estas modalidades también puede solicitar la rectificación de los datos que constan en los informes de vida laboral o de bases de cotización, así como la incorporación de información inexistente en tales informes. Para ello el usuario debe incorporar en el formulario de acceso al servicio la mayor cantidad posible de información de que disponga de las situaciones a corregir o incorporar (fechas, nombre de la empresa, provincia). Una vez solicitada la rectificación de datos se le comunicará a través de su correo electrónico (dato que debe ser incorporado obligatoriamente en el formulario) la recepción por parte de la Tesorería General de la Seguridad Social de su solicitud y el número identificativo asociado a la solicitud, que será el que debe citar para cualquier aclaración sobre la solicitud planteada. Finalizada la tramitación de la solicitud será comunicada tal circunstancia al interesado a través del correo electrónico, pudiendo éste solicitar, si lo desea, un nuevo informe de vida laboral o de bases de cotización.

FRANCIA

Norma regulatoria. Código de la Seguridad Social, artículo L161-17, modificado por la Ley N° 2003-775 de 21 de agosto de 2003 - art. 10.

Artículo L161-17. Toda persona tiene derecho a obtener, en las condiciones especificadas por decreto, una declaración de su situación personal con respecto a todos los derechos que tiene en los regímenes de pensiones legalmente obligatorios.

Los regímenes de pensiones legalmente obligatorios y los servicios estatales responsables del pago de las pensiones están obligados a presentar periódicamente, a título informativo, una declaración de las circunstancias individuales de los asegurados en todos los derechos que tienen en estos planes. Las condiciones de aplicación del presente apartado se definen por decreto.

Bajo las condiciones establecidas por decreto, a partir de cierta edad y en los intervalos determinados por el decreto, cada persona recibirá de los regímenes de pensiones en el que está o ha estado afiliado, una estimación indicativa de la cantidad total de las pensiones que los periodos de seguro les da derecho, a la fecha en que la liquidación puede tener lugar, teniendo en cuenta las leyes, reglamentos y acuerdos en vigor.

Procedimiento. Con el objeto de garantizar la aplicación de este derecho, se creó un Grupo de Interés Público (*Groupement d'Intérêt Public*, GIP), el GIP Info Retraite (GIP de Información de Pensiones), integrado inicialmente por 36 organismos de pensiones obligatorias. En la publicación *Buenas Prácticas en la Seguridad Social* de la AISS⁵ se describe la práctica realizada en los años 2007 y 2008. Se estableció una estrategia de aplicación progresiva, por año de nacimiento, entre 2007 y 2010. La forma de entrega de la información es mediante carta al domicilio del afiliado.

Para la comunicación se elaboraron dos documentos:

- el informe de situación individual, enviado anualmente a las personas de 35, 40, 45 y 50 años;
- la estimación indicativa global, dirigida a las personas de 55 años de edad, y posteriormente cada cinco años, hasta la jubilación.

En la primera campaña de información (cuarto trimestre de 2007), cerca de 1,4 millones de asegurados de dos generaciones (alrededor del 80% del potencial objetivo, que corresponde a 1,7 millones de asegurados nacidos en 1949 y 1957) recibieron en su domicilio una carta conjunta de sus organismos de pensiones:

- los asegurados nacidos en 1957 (50 años) han recibido un informe de situación individual en el que se recapitulan los derechos adquiridos en los diferentes regímenes de pensiones básicos y complementarios a los que han estado afiliados a lo largo de su trayectoria profesional;
- los asegurados nacidos en 1949 (58 años) han recibido una estimación indicativa global, que comprende una evolución de su futura pensión de jubilación a diferentes edades.

⁵ Caja Nacional del Seguro de Vejez de los Trabajadores Asalariados, 2008. *El derecho a la información individual sobre la jubilación. Una práctica de la Caja Nacional del Seguro de Vejez de los Trabajadores Asalariados. Buena práctica implementada desde: 2007. Francia*, en ISSA, *Buenas Prácticas en la Seguridad Social*.

La segunda campaña de información (cuarto trimestre de 2008) fue destinada a:

- los asegurados nacidos en 1958 y 1963 recibieron un informe de situación individual;
- los asegurados nacidos en 1950 y 1951 recibieron, además de dicho informe, una estimación indicativa global de su futura pensión, a los 60 años y a la edad que les corresponda la pensión completa.

En la página web del *GIP Info Retraite* (<http://www.info-retraite.fr/>) se establece que el informe de situación individual será enviado automáticamente a las personas aseguradas de:

40, 45 y 50 años en 2009,

35, 40, 45 y 50 años a partir de 2010.

Luego, obtienen el estado de situación cada 5 años, sin demanda específica de parte del afiliado.

Se aclara que la declaración será preparada y enviada por uno de los organismos donde la persona se encuentre, o haya estado afiliada en su última declaración. La declaración será enviada a la última dirección postal conocida por la agencia que preparó el comunicado.

A partir de 2008 la declaración también se puede enviar a pedido del afiliado, independientemente de su edad y de la siguiente manera:

- Se hace la solicitud por correo, teléfono, correo electrónico, o mediante una visita a uno de los regímenes en los que contribuye o haya contribuido (con la excepción de los regímenes de la que ya está obteniendo una pensión). Algunos planes ofrecen un formulario de demanda que puede descargarse de su página web.
- Si contribuye o ha contribuido a más de un plan, no hay necesidad de enviar solicitudes a cada uno de los regímenes. Sólo alcanza con la demanda a un solo régimen, el que se encargará de identificar los otros planes en los que se contribuyeron, a la reconstrucción de toda su situación y de enviar una respuesta con todos los derechos.

FEDERACIÓN RUSA

Norma regulatoria. Ley federal № 27-FZ. Sistema de registro individual (personalizado) en el de seguro obligatorio de pensiones, de 01 de abril de 1996.⁶

Artículo 16⁷. Derechos y obligaciones del Fondo de Pensiones de la Federación Rusa en relación con la aplicación de la contabilidad individual (personalizada) en el Fondo de Pensiones.

⁶ Fuente: Sitio web del Fondo de Pensiones de la Federación Rusa: <http://www.pfrf.ru/>.

⁷ Traducción del texto en ruso al español mediante el traductor Google. Transcripción parcial del artículo 16.

Las autoridades de la Federación Rusa tienen derecho a:

- exigir a las aseguradoras, incluidas las personas que pagan sus propias primas, presentación oportuna y correcta de la información establecida por la presente Ley Federal;
- validar la información presentada por las aseguradoras, incluidas las personas, las cotizaciones del seguro de auto-pago y hacer mejoras en la cuenta personal de un individuo mediante notificación a la persona asegurada;
- recibir cada año a partir de los fondos de pensiones la información relativa a los derechos de pensión de los asegurados para el seguro obligatorio de vejez.

Las autoridades del Fondo de Pensiones de la Federación Rusa deben:

- garantizar la oportuna inclusión en la cuenta personal de la correspondiente información individual presentada por las aseguradoras, incluidas las personas, que pagan por contribuciones de seguros, así como el almacenamiento seguro de datos;
- ejercer el control sobre la exactitud de la información presentada por las aseguradoras conforme lo determina esta ley federal, incluidas sus credenciales;
- enviar gratuitamente una vez al año a los asegurados la información contenida en sus cuentas personales individuales, y a más tardar el 1° de setiembre de cada año, información sobre el estado de una parte especial de sus cuentas individuales y los resultados de la inversión de los ahorros de jubilación (estos datos pueden ser presentados en forma de un documento electrónico);
- ofrecer en forma gratuita una vez al año a cualquier persona asegurada el manejo de la información contenida en su cuenta individual dentro de los 10 días a partir de la fecha de solicitud del asegurado (en el caso de la presentación de dicho tratamiento en la forma de un documento electrónico, el Fondo de Pensiones de la Federación Rusa deberá comunicar dicha información en forma de documento electrónico mediante las redes de telecomunicaciones, incluido Internet, mediante servicios de un portal único del gobierno y municipios);
- explicar a las personas aseguradas y a las aseguradoras sus derechos y responsabilidades, la tecnología, el procedimiento para completar los formularios y la presentación de información de la cuenta individual (personalizada)
- proporcionar al Fondo Federal de Seguro Médico Obligatorio información acerca de la cuenta individual de los trabajadores asegurados (el trabajador tiene una cuenta de seguro de salud obligatorio) de conformidad con el acuerdo entre el Fondo de Pensiones de la Federación Rusa y el Fondo Federal para el Seguro Médico Obligatorio.

Procedimiento. La publicación *Buenas Prácticas en la Seguridad Social* de la AISS ⁸ reseña que el Fondo de Pensiones de la Federación Rusa desde 2009 ha iniciado el uso de la tarjeta electrónica de seguro social como documento de identificación del Seguro de Pensiones para el intercambio de información con los usuarios.

El Fondo de Pensiones de la Federación Rusa tiene la responsabilidad de llevar un sistema de registro individual sobre los derechos de los ciudadanos a pensiones y otras prestaciones sociales. En la gestión de este registro, se produce un intercambio de información entre los ciudadanos y el Fondo de Pensiones. Este intercambio de información se realizaba mediante una visita de los ciudadanos al Fondo de Pensiones o por correo.

Para facilitar a los ciudadanos la colaboración con el Fondo de Pensiones y reducir los gastos de éste en relación con la información a los ciudadanos vía correo, se comenzó a utilizar tecnologías de portal en combinación con el uso de tarjetas para microprocesadores.

La tarjeta contiene el número de seguro de la cuenta individual y los ciudadanos pueden hacer consultas relativas a sus cuentas y recibir las respuestas correspondientes. Estas consultas pueden ser, por ejemplo, un extracto de cuenta, una solicitud para la colocación del porcentaje de capital cubierto de la pensión en el mercado de fondos, etc.

En 2010, el portal estatal de servicios (www.gosuslugi.ru) se sincronizó con el sistema "Sirius". El sistema "Sirius" ha existido en el Fondo de Pensiones de la Federación Rusa desde 2005. Su misión es informar a los ciudadanos sobre cuestiones relacionadas con el sistema OPI utilizando los sistemas de información de otras organizaciones. En primer lugar, los sistemas de información de entidades de crédito, ya que tienen una red terminal grande y un alto nivel de protección de datos. "Sirius" permite a los ciudadanos recibir información sobre sus derechos de pensión a través de cajeros automáticos con tarjetas de plástico a través de las oficinas privadas o en el sitio del banco.⁹

ESTADOS UNIDOS

En Estados Unidos de América, vía informática cada trabajador puede pedir su historia laboral, entrando en la página web de la SSA (Social Security Administration), el organismo de seguridad social del gobierno. Se debe entrar en la página <http://ssa-custhelp.ssa.gov/app/answers/list/c/160>, de ahí en el link «Request for Social Security Earnings Information», así obtener un formulario de solicitud de la misma.

Al completar dicho formulario, se enviará la información, vía correo, acerca de los períodos de empleo o de trabajo por cuenta propia y/o los nombres y las direcciones de los empleadores. En la mayoría de los casos, se cobra honorarios por dar información relativa a las ganancias. El organismo tiene un plazo máximo de cuatro meses desde la fecha de recepción del formulario para brindar la respuesta, pero el plazo usual es algunas semanas.¹⁰

⁸ Fondo de Pensiones de la Federación de Rusia, 2010. *Prestación de servicios a los ciudadanos sobre la base de tarjetas de seguro social. Una práctica del Fondo de Pensiones de la Federación de Rusia. Buena práctica implementada desde: 2009*, Rusia, en ISSA, *Buenas Prácticas en la Seguridad Social*.

⁹ Fuente: http://www.pfrf.ru/ot_en/personalized_record/

¹⁰ Fuente: <http://ssa-custhelp.ssa.gov/app/answers/list/c/160>.

Otra forma de obtener información el trabajador sobre su actividad es mirar sus formularios de pagos de impuestos de años pasados. En caso de extravío de los mismos, puede llamar por teléfono al número de teléfono de ayuda del "Internal Revenue Service" y solicitar información.

CONDICIONES PARA UNA EQUIDAD INTERGENERACIONAL SUSTENTABLE EN LOS SISTEMAS DE FINANCIACION COLECTIVA

**Análisis para diversos tipos de
revalorizaciones de las prestaciones
iniciales**

Cr. Luis Camacho

CONDICIONES PARA UNA EQUIDAD INTERGENERACIONAL SUSTENTABLE EN LOS SISTEMAS DE FINANCIACION COLECTIVA

Análisis para diversos tipos de revalorización de las prestaciones iniciales

Cr. Luis Camacho
Asesoría General en Seguridad Social
Febrero 2013

I – Introducción

El objetivo de este análisis es el de incluir en la ecuación de equilibrio individual una variable que permita computar en el costo esperado de las jubilaciones la forma de revalorización o ajuste de las jubilaciones con posterioridad a la fecha de alta de la pasividad inicial.

Existen dos casos más comunes de ajustes: el primero es cuando las jubilaciones se revalorizan periódicamente de acuerdo a la variación de los salarios medios per cápita (por ejemplo el Índice Medio de Salarios – IMS -) y el segundo cuando se adecuan de acuerdo a la variación de los precios al consumo (por ejemplo, el Índice de Precios al Consumo – IPC-).

En el modelo simple que se presenta seguidamente, se define en términos generales una tasa “a” de ajuste genérica que se aplica en el futuro, que para el primer caso anterior sería igual a “s” (tasa de crecimiento del IMS) y para el segundo, sería igual a “p” (tasa de crecimiento del IPC). Al plantear una tasa “a” genérica, es posible considerar la incidencia de una variable de ajuste diferente.

Inicialmente, se plantearán las formulaciones para los valores actualizados, a la edad de inicio de la actividad, de los aportes y prestaciones esperados para un miembro de una cohorte específica. En esa instancia, como los valores estarán expresados en salarios constantes, la tasa de interés técnico que se utilizará es real términos de salarios¹. El desarrollo de modelo se basará en un análisis previo en el que se explicitan las diversas variables que afectan el equilibrio individual de un sistema de prestación definida².

¹ La tasa de interés real en términos de salarios es “is”, tal que cumple con la siguiente relación $(1+is) = (1+i)/(1+s)$, donde i es la tasa de interés efectiva y s es la de crecimiento de los salarios por unidad de tiempo.

² Luis Camacho. “Explicitación de las variables que intervienen en el equilibrio financiero individual de un sistema jubilatorio con prestación definida” Banco de Previsión Social. Comentarios de Seguridad Social No. 7 (abril-junio 2005)

Luego, particularizaremos la ecuación de equilibrio individual, teniendo en cuenta la tasa de interés técnico asociada al régimen de financiación colectiva del cual son integrantes los afiliados. A los efectos de contemplar mejoras en las tasas de mortalidad, las expresiones se diferencian según el año de inicio de la actividad para las nuevas generaciones.

A partir de tales formulaciones se analizará por un lado, como afecta el tipo de ajuste de las pasividades a las variables más significativas en el equilibrio financiero individual y por otro, las condiciones básicas que se deberían imponer para que se verifique la equidad intergeneracional.

II - Ecuación General de equilibrio individual

Seguidamente se analizará una nueva formulación específica para el costo total asociado a una jubilación por vejez. La misma contempla la posibilidad de la aplicación de diferentes tipos de ajustes posteriores al inicio del pago de la prestación original.

Luego, se integrarán en una ecuación de equilibrio financiero individual básica tal costo esperado y los ingresos esperados por aportes durante el período de actividad.

COSTO ESPERADO DE UNA JUBILACIÓN

Planteamos las formulaciones para el valor actualizado del costo de las jubilaciones a la edad de inicio de la actividad, que denotamos "ei". Adicionalmente, se debe tener en cuenta que las jubilaciones se generan a partir de una edad de retiro única posterior a "ei" que denotamos como "er".

La jubilación inicial puede ser calculada a partir del producto del Sueldo Básico Jubilatorio a la edad de retiro por la tasa de reemplazo, de acuerdo a la siguiente expresión:

$$\text{Jubilación inicial (er)} = \text{SBJer} * \text{TR}$$

Si definimos a "s" como la tasa de crecimiento anual esperada de los salarios, podemos expresar a la jubilación inicial en términos de salarios de la edad de inicio de la actividad como:

$$\text{JR} = \text{Jubilación inicial (ei)} = (\text{SBJer} / (1+s)^{(er-ei)}) * \text{TR} = \text{SBJ} * \text{TR}$$

Para simplificar, planteamos la última expresión donde SBJ representa el sueldo básico jubilatorio en términos de salarios del año de inicio de la actividad.

Corresponde precisar que todos los demás valores serán también expresados en términos de salarios de esa edad inicial. Adicionalmente, mediante la aplicación de una tasa de descuento específica, los flujos de fondos esperados serán actualizados financieramente a esa edad.

En el análisis actual, supondremos que luego de verificada el alta jubilatoria, los ajustes posteriores se realizan periódicamente a partir de una tasa "a" genérica. En tal caso, la expresión para la jubilación en una unidad de tiempo "j" genérica sería la siguiente:

$$\text{JRj} = \text{SBJ} * (1 + s_a)^{(er-j)} * \text{TR} \quad (j \geq er)$$

La tasa de crecimiento real de los salarios en términos de la tasa de crecimiento (s_a) se calcula como el siguiente cociente:

$$1+s_a = (1+s)/(1+a)$$

Respecto a esta última expresión existen dos resultados de significación; por una parte, el nivel de “ s_a ” es nulo si la tasa de ajuste es igual a la tasa de crecimiento de los salarios, por otra el nivel de “ s_a ” es igual a la tasa de crecimiento del salario real si las jubilaciones se ajustan de acuerdo a la variación de los precios.

El valor esperado del costo de esa jubilación, a la edad de comienzo de la actividad “ e_i ”, tiene la siguiente formulación:

$$\text{Valor a la edad "e_i" de la jubilación esperada a la edad j =} \\ \text{SBJ} * (1+s_a)^{(er-j)} * \text{TR} * (l_j/lei) * (1+is)^{(e_i-j)}$$

Donde:

- l_j/lei es la probabilidad de que una persona que inició su actividad a la edad “ e_i ”, llegue con vida a la edad “ j ”
- “ is ” es la tasa de interés real en términos de salarios . El último factor permite descontar los flujos de fondo a la edad “ e_i ”³

Si suponemos que la jubilación se paga desde la edad de retiro “ er ” hasta el fallecimiento, el valor actualizado de todos los pagos periódicos esperados de la prestación será igual a:

$$\text{VAJ} = \text{SBJ} * \text{TR} * \sum_{j=er}^{j=ef} [(1+s_a)^{(er-j)} * (1+is)^{(e_i-j)} * (l_j/lei)]$$

Donde “ ef ” es la edad final de la tabla de mortalidad.

Si definimos para una persona de edad “ e_i ”, el tiempo medio esperado de duración de la jubilación como:

$$\text{TMJ} = \frac{\sum_{j=er}^{j=ef} (l_j/lei)}{}$$

y a la edad central de jubilación (ECJ) tal que cumpla con la siguiente expresión:

$$(1+s_a)^{(er-ECJ)} * (1+is)^{(e_i-ECJ)} = \left(\sum_{j=er}^{j=ef} [(1+s_a)^{(er-j)} * (1+is)^{(e_i-j)} * (l_j/lei)] \right) / \text{TMJ}$$

Entonces, podemos plantear una formulación simple para el valor actualizado del costo esperado:

³ Se supone que la jubilación se financia con los aportes que son invertidos a la tasa de interés real sobre salarios “ is ” en cada unidad de tiempo de todo el horizonte de análisis.

$$VAJ = SBJ * TR * TMJ * (1+is)^{(ei-ECJ)} * (1+s_a)^{(er-ECJ)}$$

Por lo tanto, el valor de una jubilación al origen puede ser obtenido por el producto de un sueldo medio básico jubilatorio por la tasa de remplazo aplicable y por la cantidad media de unidades de tiempo que se prevé que se cobrará la jubilación (calculada a partir de la edad “ei”). El resultado anterior es actualizado por un factor financiero y además un factor asociado al tipo de ajuste de las jubilaciones.

RELACIÓN ENTRE LA TASA DE CONTRIBUCIÓN Y LA DE REEMPLAZO

Siguiendo la metodología utilizada en un análisis previo⁴, podemos plantear la ecuación que equilibra ingresos por aportes totales y egresos por jubilaciones a la edad de inicio de la actividad:

Aportes Actualizados = Jubilaciones Actualizadas

$$[SMC * TMC * (1+is)^{(ei-ECJ)}] * TCI = [SBJ * TMJ * (1+is)^{(ei-ECJ)} * (1+s_a)^{(er-ECJ)}] * TR$$

Donde:

TCI = Tasa de Contribución sobre salarios

SMC = Sueldo medio de Cotización

TMC = Tiempo medio de Cotización

ECC = Edad Central de Cotización.

Tal ecuación de equilibrio difiere de la aplicable en un sistema en el que sus jubilaciones se ajustan de acuerdo a la variación de los salarios, en el factor que incluye la tasa de salarios en términos de la tasa de ajustes “s_a”.

Para resolver la ecuación, necesariamente se deberá estimar para el largo plazo el nivel esperado de la tasa “s_a”. Cuando la tasa de ajuste de las jubilaciones es la tasa de crecimiento de los precios “p”, la tasa a estimar será la de crecimiento real de los salarios futuros.

Cabe destacar que tal estimación no es necesaria en los casos en que los ajustes se realizan de acuerdo a la variación de los salarios.

A los efectos de visualizar la incidencia de este nuevo factor en la ecuación, analizamos un ejemplo en el que tomamos como base una tabla de mortalidad aplicable a los afiliados al Banco de Previsión Social de Uruguay. Suponemos además, que el período de actividad está comprendido entre los 20 y 65 años de edad.

En el siguiente cuadro se muestran los resultados más significativos que se han calculado para diversos casos seleccionados⁵.

⁴ Luis Camacho. “Explicitación de las variables que intervienen en el equilibrio financiero individual de un sistema jubilatorio con prestación definida” Banco de Previsión Social. Comentarios de Seguridad Social No. 7 (abril-junio 2005)

⁵ Los casos cuyos resultados se analizan contemplan diversas hipótesis económicas de 24 regímenes de seguridad social. Ver “INFORMES ACTUARIALES Y FINANCIEROS DE LOS REGIMENES DE SEGURIDAD Y SUS

AJUSTES DE JUBILACIONES POR PRECIOS Y SALARIOS

ALGUNAS MAGNITUDES SIGNIFICATIVAS

TASAS ANUALES		AJUSTES POR PRECIOS		AJUSTES POR SALARIOS	
INTERES REAL	CRECIMIENTO SALARIOS REAL	ECJ	(ECJ-65) (1+sa)	ECJ	(ECJ-65) (1+sa)
4.00%	4.00%	73.190	0.725	73.190	1.000
4.00%	3.00%	73.190	0.785	73.190	1.000
4.00%	2.00%	73.190	0.850	73.190	1.000
4.00%	1.00%	73.190	0.922	73.190	1.000
3.00%	3.00%	73.382	0.781	73.382	1.000
3.00%	2.50%	73.382	0.813	73.382	1.000
3.00%	2.00%	73.382	0.847	73.382	1.000
3.00%	1.00%	73.382	0.920	73.382	1.000
2.00%	2.00%	73.572	0.844	73.572	1.000
2.00%	1.75%	73.572	0.862	73.572	1.000
2.00%	1.50%	73.572	0.880	73.572	1.000
2.00%	1.00%	73.572	0.918	73.572	1.000
1.00%	1.00%	73.727	0.917	73.727	1.000
1.00%	0.75%	73.727	0.937	73.727	1.000
1.00%	0.50%	73.727	0.957	73.727	1.000
1.00%	0.10%	73.727	0.991	73.727	1.000

Un resultado de significación, es que las Edades Centrales de Jubilación son muy poco sensibles ante los cambios en las tasas de interés y tasas de crecimientos de los salarios reales, e inclusive entre los niveles asociados a las dos formas de ajuste de las jubilaciones. Por ello, podemos afirmar que el factor que se incorpora a la ecuación en caso de ajustes de las jubilaciones por precios tiene por sí mismo especial relevancia en el equilibrio financiero.

Se aprecia en el cuadro que el nivel del factor depende en forma casi excluyente de la tasa de crecimiento del salario real a largo plazo. En tal sentido, vemos que por ejemplo para tasas de crecimiento del salario real del 1%, el coeficiente varía sólo del 0.917 al 0.922 para tasas de interés real comprendidas entre el 1% y el 4% anual.

Adicionalmente, cuando los ajustes se realizan de acuerdo a la variación de los precios el nuevo factor de ecuación es en todos los casos inferior a la unidad. Por lo cual, si los demás parámetros permanecen invariables, el segundo miembro de la ecuación también

es menor. Del ejemplo podemos apreciar que para tasas de crecimiento real de salario del 4% la disminución del término de la derecha de la ecuación puede llegar a niveles cercanos al 28%. Si consideramos crecimientos más moderados del salario real, por ejemplo del 2% anual, los valores del factor reducen el costo de las jubilaciones en aproximadamente un 15%.

Estos resultados permiten concluir que cuando los ajustes de jubilaciones se realizan por variación de precios, es posible diseñar sistemas que originalmente puedan, ante similares tasas de contribuciones, otorgar mayores tasas de reemplazo. Estas diferencias se verán atenuadas, e inclusive compensadas con los sucesivos aumentos futuros.

Esta propiedad impide la comparación entre sistemas con diferentes formas de ajustes de sus jubilaciones a través de sus tasas de reemplazo. Necesariamente se debería tener en cuenta los niveles de las tasas de contribuciones, la forma de cálculo del Sueldo Básico Jubilatorio y especialmente las estimaciones realizadas respecto a la evolución prevista de los salarios reales.

III – Tasa de interés técnico del sistema de Financiación Colectiva

Un sistema de financiamiento es una forma particular de asociar los ingresos por cotizaciones futuras probables con los gastos futuros probables, de tal modo que la ecuación de equivalencias se lleve a cabo dentro de la comunidad de riesgo básico.

Clasificaremos los sistemas de acuerdo al grado de capitalización (GCA)⁶:

$$GCA = RR/RMA$$

Donde “RR” es el nivel efectivo del fondo acumulado y “RMA” es el valor de las reservas matemáticas del sistema abierto.

Los tres tipos de sistemas que se pueden presentar considerando su grado de capitalización son: el de reparto puro de gastos (GCA=0), el de capitalización completa (GCA=1) y el capitalización parcial (GCA<1).

Seguidamente, teniendo en cuenta una serie de supuestos básicos que simplifican los modelos sujetos a análisis, es posible asociarles tasas de rentabilidad implícitas específicas.

Posteriormente, se utilizarán esas tasas en el análisis del equilibrio individual de nuevos afiliados a esos sistemas. Lo que permitirá evaluar el efecto de las mejoras en los cambios en las tasas de mortalidad tanto sobre el nivel de las contribuciones como en el de las prestaciones futuras.

Los modelos utilizados en este punto representan una simplificación de la realidad sujeta a estudio, por lo que resulta imprescindible destacar las hipótesis más significativas bajo las cuales fueron desarrollados.

⁶ Cuando analizamos el sistema sin incorporar nuevas generaciones de afiliados, podemos calcular el grado de capitalización del sistema cerrado como $GCCt = RRt/RMct$.

A los efectos de simplificar la exposición podemos establecer:

- Se supone una única edad para el inicio de la actividad y una edad única de inicio de la jubilación.
- Existe una movilidad salarial variable por edad, pero que permanece invariable en el horizonte de análisis.
- No existen mejoras de la mortalidad, por lo que tasas respectivas por edad se suponen invariables en el horizonte de análisis.
- Se excluyen del análisis las contribuciones y prestaciones asociadas a los riesgos de invalidez y muerte.
- Se supone que todos los nuevos cotizantes de cada año forman una cohorte homogénea, por lo que se les asocia idéntico salario de ingreso y evolución salarial futura.
- Se computan ingresos calculados a partir de la aplicación de una tasa de contribución única por edad sobre la masa salarial anual y egresos anuales⁷.

Existen análisis basados en estos supuestos, que han desarrollado formulaciones específicas para las tasas de rentabilidad de cada tipo de sistema, tasas que servirán de base para los puntos siguientes donde se levanta el supuesto de invariabilidad de las tasas de mortalidad en el tiempo.

j) Para el **sistema de reparto** importa especialmente la tasa de expansión que pueda tener el sistema de financiación colectiva a través de sus variables demográficas⁸. Se puede demostrar que es posible asociar una tasa de rentabilidad implícita en el sistema de reparto “ i_R ”, que cumple con la siguiente expresión:

$$(1+i_R) = (1+c(ECC, ECJ))^{1/(ECJ-ECC)}$$

Donde $c(ECC, ECJ)$ representa el crecimiento del número de altas de cotizantes entre la Edad Central de Cotización y el de Jubilación.

Por lo tanto, la tasa de rentabilidad anual representa la tasa promedio anual de crecimiento de las altas en el período comprendido entre las edades centrales de cotización y de jubilación.

⁷ En sentido estricto, la unidad de tiempo debe ser el mes puesto que tanto las cotizaciones como las jubilaciones se efectivizan por lo general en forma mensual. Para realizar el análisis con este tipo de unidad de tiempo es necesario disponer de una tabla de mortalidad con apertura mensual. Para realizar tal apertura se puede consultar “Algoritmo para la apertura mensual de la tabla de Mortalidad – Luis Camacho – Comentarios de Seguridad Social – Mayo de 2005”. En caso de realizar el análisis más simplificado donde los intervalos de tiempo sean anuales, es necesario acumular los pagos y cobros mensuales de principio cada año.

⁸ Luis Camacho. “ANÁLISIS DE LA TASA DE RENTABILIDAD IMPLÍCITA EN EL EQUILIBRIO FINANCIERO DE UN SISTEMA DE REPARTO” Banco de Previsión Social. Comentarios de Seguridad Social No. 10. (Enero-Marzo 2006).

ii) En cuanto al sistema de **capitalización completa**, se puede demostrar que bajo ciertos supuestos, la tasa de interés técnico asociada⁹ tiene la siguiente forma:

$$i_c = (1 + i_r)^*(1 + i_s) - 1$$

Como se puede apreciar, depende de la tasa de expansión del sistema de financiación colectiva y de la tasa de interés real sobre salarios a la cual se puede invertir el capital.

iii) En una tercera categoría de sistemas de financiación colectiva encontramos los denominados sistemas de **capitalización parcial**, que abarcan una multiplicidad de casos posibles, comprendidos entre una capitalización nula (reparto) y una capitalización completa (100%). Esta particularidad impide plantear una expresión única para la tasa de interés técnico asociado a este tipo de sistema. No obstante, es posible realizar una aproximación al tema, analizando una tasa de corte del sistema¹⁰.

En ese análisis, se desarrolla la siguiente formulación simple para la tasa de corte¹¹:

$$i_p = i_c * GCct + i_r * \text{Máximo}(1 - 2 * GCct ; 0)$$

donde i_p , i_c y i_r son las tasas de interés de corte, de interés del sistema de capitalización completa y de interés del sistema de reparto respectivamente.

Por otra parte, se ha demostrado que bajo los supuestos del modelo, existe una equivalencia entre las tasas de contribuciones y de interés del sistema futuro con las asociadas a las nuevas generaciones de afiliados. Estas también tendrán asociadas idénticas tasas de rentabilidad a las del sistema.

Por lo tanto de ahora en más consideraremos exclusivamente la expresión para el equilibrio individual, manteniendo como invariable a la tasa de interés técnico del sistema para todas las cohortes futuras. De esta forma aseguramos por un lado la solvencia del sistema y por otro la equidad intergeneracional.

Como en el análisis siguiente no diferenciaremos el tipo de sistema por su grado de capitalización, trabajaremos con una tasa de interés técnico genérica que denotaremos por " i_{TS} ".

IV – Ecuación de Equilibrio Individual asociada a integrantes de un sistema de Financiación Colectiva

A diferencia del planteo anterior, incluiremos en el análisis la posibilidad de mejoras en las tasas de mortalidad, lo que implicará cambios en los valores de las variables demográficas

⁹ Luis Camacho. "LA TASA DE INTERÉS TÉCNICO ACTUARIAL ASOCIADA A UN SISTEMA DE CAPITALIZACIÓN COMPLETA CON PRIMA ÚNICA" Banco de Previsión Social. Comentarios de Seguridad Social No. 14. (Enero-Marzo 2007).

¹⁰ Luis Camacho. "UN MODELO HEURÍSTICO PARA CALCULAR LA TASA DE INTERÉS TÉCNICO DE CORTE ASOCIADA A UN SISTEMA DE CAPITALIZACIÓN PARCIAL". Banco de Previsión Social. Comentarios de Seguridad Social No. 23. (Enero-Marzo 2009).

¹¹ La tasa de corte es la que permite la igualdad entre el grado de capitalización del sistema cerrado con el abierto.

de la ecuación de equilibrio individual y en los resultados finales de los parámetros más significativos.

Consideremos como próxima cohorte aquella que inicia su actividad en un instante “T” ($T \geq 0$) genérico en el futuro. Siguiendo el análisis anterior sobre el equilibrio individual, es posible plantear la ecuación a través de la igualdad entre los valores actualizados de las cotizaciones y de las jubilaciones esperadas en relación a un miembro típico de esa cohorte.

Adicionalmente, dado que suponemos que las movilidades salariales y los sueldos básicos jubilatorios son iguales para todas las generaciones, las diferencias vienen dadas por los cambios permanentes que se consideran en las probabilidades de supervivencia, consecuencia directa de que suponemos mejoras futuras en las tasas de mortalidad.

Bajo tal óptica, el equilibrio financiero individual se verifica cuando se cumple la igualdad de los valores actualizados de las cotizaciones y de las jubilaciones de un miembro tipo de la cohorte que inicia su actividad en “T”, con tasas de contribución y de reemplazo denotadas por TCI^T y TRI^T respectivamente.

Esa ecuación básica es igual a la planteada anteriormente cambiando la tasa de descuento “ i_s ” por “ i_{TS} ”:

$$SMC * TMC^{T*} (1+i_{TS})^{(ei-ECJ(T))*} TCI = SBJ * TMJ^{T*} (1+i_s)^{(ei-ECJ(T))*} (1+s_a)^{(er-ECJ(T))*} TRI$$

Como los miembros de la cohorte están integrados al régimen de financiación colectiva, imponemos la condición de que los mismos deben tener asociadas tasas internas de retorno igual a la tasa de interés técnico real del sistema “ i_{TS} ”. La inclusión de esta tasa en la ecuación asegura adicionalmente la equidad intergeneracional.

Las particularidades de las probabilidades de supervivencia se encuentran reflejadas en los tiempos medios de cotización y de jubilación y en menor medida, en las edades centrales de jubilación y de cotización.

Como resultado de este planteo general, podemos apreciar que existe una ecuación general con tres incógnitas, TCI^T , TR^T y “ s_a ” por lo que en ella existen infinitas soluciones posibles. Como el sistema tiene demasiadas indeterminaciones, es preciso estimar para el largo plazo el nivel de “ s_a ” dado que es una variable exógena del sistema.

Luego de realizada la estimación, el sistema sigue presentado una importante indeterminación, para hallar el valor de una de las dos variables restantes, por resolver la ecuación es necesario fijar una de ella ya sea legal o administrativamente.

De esta forma surgen los dos regímenes tipos que denominamos:

- 1) El primero de **prestación definida**, por el cual la variable fijada es la tasa de reemplazo y la variable a hallar es la tasa de contribución. Este es el régimen más común en los sistemas de financiación colectiva.

$$TCI^T = \frac{H}{RD1^T * (1+i_{TS})^{PR(T)}} * TRS * (1+s_a)^{(er-ECJ(T))}$$

La expresión anterior se obtiene despejando TCT en la ecuación de equilibrio general.

Donde:

- TRS = Tasa de reemplazo del sistema
- $RD1^T = TMC^T / TMJ^T$: cociente entre los tiempos medios de cotización y de jubilación de la cohorte que inicia actividad en T.
- $H = SBJ / SMC$: cociente entre el sueldo básico jubilatorio y el sueldo medio
- $PR(T) = ECJ^T - ECC^T$: diferencia entre la edad central de jubilación y la de cotización.

Cuando las tasas de mortalidad decrecen en el tiempo, también la relación demográfica relacionada a cohortes sucesivas disminuirá, por lo cual se verifica la siguiente relación:

$$RD(T) \geq RD(T+1)$$

En consecuencia, para que la tasa de rentabilidad de la nueva cohorte siga siendo igual a " i_{rs} ", necesariamente se debería aumentar la tasa de contribución TCT^{T+1} respecto a TCT^T .

Por lo tanto, la persistencia en la mejoras de las tasas de mortalidad implican un crecimiento también sostenido de la tasa de contribución de las cohortes sucesivas. No obstante, ese crecimiento no puede ser mantenido en forma indefinida puesto que puede existir un nivel máximo posible para la tasa de contribución. A partir de este nivel será necesario realizar ajustes paramétricos adicionales de la tasa de reemplazo.

- 2) El segundo denominado de **contribución definida**, se fija a priori la tasa de contribución, pasando a ser la tasa de reemplazo la variable de ajuste del sistema. Este régimen se viene utilizando en muchos países bajo nombre de "nocial", en particular para el sistema de reparto de gastos.

El equilibrio financiero individual puede ser analizado a partir de una pequeña transformación de la ecuación básica, mediante simples manipulaciones algebraicas:

$$TRI^T = \frac{TCS^* RD1^T * (1+i_R)^{PR(T)}}{H * (1+s_a)^{(er-ECJ(T))}}$$

En este caso, la tasa de contribución está fijada " TCS ", porque los miembros de la cohorte se integran al sistema de financiación colectiva con tasas de contribuciones fijas e iguales, entonces la variable a calcular para los miembros de cada cohorte es la tasa de reemplazo " TRI ".

Cuando las tasas de mortalidad decrecen en el tiempo, para que la tasa de rentabilidad de la nueva cohorte siga siendo igual a " i_{rs} ", necesariamente se debería disminuir la tasa de reemplazo TRI^{T+1} respecto a TRI^T . Este crecimiento se debería verificar para para todas las generaciones sucesivas.

No obstante, la disminución no puede ser mantenida en el largo plazo a consecuencia de que en los hechos existe un nivel mínimo socialmente aceptable. A partir de ese punto se debería ajustar la tasa de aportes asociada a las generaciones posteriores.

Por lo tanto, si bien los tipos están claramente diferenciados, en el largo plazo pueden aplicarse soluciones mixtas para el mantenimiento del equilibrio financiero. Adicionalmente, una opción que evita la suba desmedida de las tasas de contribuciones y/o la baja de las tasas de reemplazo es el aumentar la edad de retiro asociada al sistema y a las cohortes posteriores.

V - Condiciones específicas para el mantenimiento del Equilibrio Financiero y la Equidad Intergeneracional

A partir de las formulaciones que se desarrollaron anteriormente para el cálculo de las variables de los sistemas de prestaciones y contribuciones definidas, planteamos a continuación algunas condiciones que se deberían considerar en la evaluación del equilibrio financiero y la equidad intergeneracional.

EN SISTEMAS DE PRESTACIONES DEFINIDAS

Como se puede apreciar, para que en la práctica se alcance la equidad intergeneracional y la sostenibilidad financiera del sistema, es necesario que los sistemas de prestaciones definidas arbitren mecanismos de ajustes automáticos en las tasas de contribución. Sin embargo, en estos casos existe un tope máximo para las tasas de contribución más allá del cual no es conveniente sobrepasar, ya sea por condicionantes económicas como sociales. Ante esta situación no queda otra alternativa que establecer mecanismos de autoajuste de las tasas de reemplazo similares a los que surgen de la aplicación de la fórmula general de ajuste en los sistemas de prestaciones definidas.

Adicionalmente, la diversidad de tasas de contribuciones que se generarían al aplicar los ajustes para las diferentes generaciones pueden dificultar la gestión tanto a quienes administran como a las empresas del sistema. Téngase presente que existirían tantas tasas de contribuciones como cohortes participantes del sistema. Por ello, es posible que sea, desde el punto de vista administrativo, más adecuado ajustar desde la generación inicial las tasas de reemplazo de acuerdo a la fórmula general planteada para los regímenes de prestaciones definidas.

En tal caso, el régimen se transformaría en los hechos de uno de prestaciones definidas en uno mixto, con cambios posibles tanto en las prestaciones como en las contribuciones según la situación particular del sistema.

Sin embargo, estos mecanismos son complejos de instrumentar en los sistemas públicos, ya que tanto las edades mínimas de retiro como las tasas de reemplazo son fijadas legalmente. Su modificación es compleja e implica, de alguna manera, iniciativas poco populares que pueden generar costos políticos que muchas veces los legisladores no están dispuestos a asumir.

Esta rigidez lleva, por lo general, en el caso de los sistemas de capitalización a la pérdida de su grado de capitalización. En los sistemas de reparto, el Estado asume en muchos casos parte de los costos a través de la afectación de impuestos que recaen en toda la sociedad, produciéndose redistribuciones no deseadas de ingresos.

EN SISTEMAS DE CONTRIBUCIONES DEFINIDAS

Como se ha establecido, la condición básica para que se cumpla la equidad intergeneracional es que la tasa de interés técnico asociada a las diversas nuevas generaciones permanezca constante e igual a la del sistema financiero.

Es interesante tener en cuenta que ante mejoras en las tasas de mortalidad, las sucesivas generaciones futuras tendrán asociadas, en el equilibrio financiero, tasas de reemplazo decrecientes.

Por la forma en que se calcularían las jubilaciones en estos regímenes, el ajuste de las tasas de reemplazo puede ser automático, entonces el equilibrio actuarial se podría mantener para las diversas generaciones futuras.

La limitación práctica es que las fórmulas utilizadas para la fijación de las tasas de reemplazo no incluyen a la tasa de interés técnico del sistema, por lo cual se puede afectar tanto el equilibrio global de sistema como la equidad entre las diversas generaciones.

Es interesante tener en cuenta que régimen se viene utilizando en muchos países bajo nombre de “nocial”, en particular para el sistema de reparto de gastos. Se puede demostrar que la fórmula general de fijación de la tasa de reemplazo es aplicable en este caso. Ello puede ser apreciado en los **ANEXOS 1 y 2** del análisis realizado respecto al sistema con ajustes de las jubilaciones según variaciones en los salarios.¹²

Al respecto, una consideración de carácter general que podemos realizar respecto a las tasas de interés nocial es que, en la mayoría de los países donde está vigente, las mismas dependen por lo general de variables exógenas al sistema y generalmente asociadas a ciertas variables macroeconómicas. En tales casos, no es posible alcanzar la equidad intergeneracional e inclusive pueden generarse desequilibrios financieros de sistema en el largo plazo, especialmente si estas tasas exógenas superan a la tasa de interés técnico asociado al sistema.

Un caso particular se presenta cuando la tasa de interés nocial es igual a la tasa de crecimiento de los salarios per cápita, en cuyo caso la tasa de interés nocial aplicable, en términos de salarios sería nula. Se verificaría la equidad intergeneracional ya que la tasa de interés técnico permanecería constante para todas las cohortes futuras. No obstante, como la tasa de interés nocial no coincide con la del sistema se estaría creando sin una justificación evidente, una reserva como consecuencia de que por lo general la tasa de interés técnico del sistema es positiva.

UNA CONDICION COMUN A AMBOS REGIMENES

El planteo de las ecuaciones de equilibrio fue realizado a partir de una perspectiva de la edad de inicio de la actividad, por lo cual fue necesario estimar un nivel futuro de la tasa de

¹² Luis Camacho. “CONDICIONES PARA UNA EQUIDAD INTERGENERACIONAL SUSTENTABLE EN LOS SISTEMAS DE REPARTO. UN MODELO APLICABLE A REGIMENES DE PRESTACIONES REVALORIZABLES DE ACUERDO CON LA VARIACION DE LOS SALARIOS”. BPS Comentarios de Seguridad Social No. 39 enero-marzo 2013 en edición.

crecimiento del salario real en relación a la tasa de crecimiento de los ajustes de jubilaciones.

En los hechos, cuando el sistema comience a funcionar, los crecimientos efectivos de los salarios pueden no coincidir con los esperados, en cuyo caso se podría desvirtuar tanto el equilibrio individual, la equidad intergeneracional así como el propio financiamiento global de sistema, especialmente en años de crisis donde pueden verificarse disminuciones del salario real.

La única forma de ajustar los desvíos que en la práctica se van a producir, es aplicar en cada año un coeficiente de ajuste adicional a las jubilaciones en curso de pago, de forma que la ecuación de equilibrio original se siga cumpliendo.

$$\text{Coef}^T = (1 + s_{ae}^T) / (1 + s_a)$$

Donde “ s_{ae}^T ” es la tasa de crecimiento efectivo del salario real en relación a la tasa de crecimiento de la tasa de ajuste de la jubilaciones del año T y “ s_a ” es la tasa de crecimiento del salario real prevista.

A vía de ejemplo para un caso en el que las jubilaciones se ajustan de acuerdo a la variación del índice de precios, si en un año dado los salarios disminuyen en términos reales un 3%, habiéndose previsto que en el largo plazo se verificaría un crecimiento del 2%, el coeficiente que se debería aplicar para corregir este desvío sería igual a:

$$\text{Coef}^T = (1 - 0.03) / (1 + 0.02) = 0.95$$

Por lo cual, una vez ajustadas la jubilaciones por el índice de crecimiento de los precios del año, sería necesario un ajuste adicional por el cual se disminuyan en un 5%. Este coeficiente adicional se debería aplicar tanto en los sistemas de prestaciones definidas como de contribuciones definidas. Cuando las jubilaciones se ajustan de acuerdo a la variación de los salarios no es necesario utilizarlo.

En este caso, la reserva especial que se generaría cuando la tasa de interés nominal es igual a la tasa de crecimiento de los salarios, adquiere relevancia, ya que podría ser utilizada para limitar el nivel de los coeficientes de ajustes en caso de situaciones críticas.

VI - Conclusiones

Se planteó inicialmente una nueva formulación para la ecuación de equilibrio inicial bajo el supuesto de diferentes tipos de ajustes posteriores a la liquidada al momento del alta. De ello se ha podido inferir que cuando los ajustes de jubilaciones se realizan por ejemplo por variación de precios, es posible diseñar sistemas que originalmente puedan, ante similares tasas de contribuciones, otorgar mayores tasas de reemplazo iniciales que las de sistemas cuyas jubilaciones se ajustan por salarios. Esta mejora en términos absolutos es relativa, ya que se verá atenuada, e inclusive compensada con los sucesivos aumentos posteriores.

Como corolario podemos establecer que no es posible comparar sistemas con diferentes formas de ajustes de sus jubilaciones, sin tener previamente en cuenta los niveles de las

tasas de contribuciones y las estimaciones realizadas respecto a la evolución prevista de los salarios reales.

Cuando analizamos la evolución de los equilibrios financieros de generaciones integrantes de sistemas de financiación colectiva, las mejoras en las tasas de mortalidad inciden sustancialmente en los resultados obtenidos. En este caso adquieren relevancia la diferenciación entre regímenes de prestaciones definidas y contribuciones definidas y la forma de ajuste de las jubilaciones en curso de pago.

Para que se alcance la equidad intergeneracional y la sostenibilidad financiera del sistema en un régimen de prestación definida, es necesario un ajuste automático y persistente en las tasas de contribución a medida que se incorporen nuevas generaciones. Cuando se haya alcanzado un nivel máximo para las tasas de contribución, necesariamente se deben establecer mecanismos de ajustes automáticos de las tasas de reemplazo aplicando para ello la fórmula planteada para los regímenes de contribuciones definidas.

Reconocemos sin embargo, que la fijación de estos mecanismos de ajuste son complejos de instrumentar en los sistemas públicos. Sin embargo, como se ha dicho sin ellos, el sistema puede entrar en el largo plazo en insolvencia financiera o por lo menos disminuir sensiblemente en sus grados de capitalización.

Como se ha establecido, la condición básica para que se cumpla la equidad intergeneracional es que la tasa de interés técnico asociada a las diversas nuevas generaciones permanezca constante e igual a la del sistema financiero.

Cuando esa propiedad se hace efectiva en los sistemas de contribuciones definidas, el ajuste de las tasas de reemplazo es automático, por lo cual el equilibrio actuarial se podría mantener adecuadamente para las diversas generaciones futuras.

Sin embargo, en la mayoría de los países donde se aplican regímenes de contribuciones definidas, en especial los “nacionales”, las tasas de interés técnico están asociadas, por lo general, a variables exógenas al sistema y generalmente asociadas a ciertas variables macroeconómicas. En tales casos, no se cumple con la equidad intergeneracional e inclusive pueden generarse desequilibrios financieros en el largo plazo.

Por otra parte, cuando los ajustes de las jubilaciones se realizan siguiendo una variable diferente a la evolución de los salarios, será necesario aplicar en cada año un ajuste adicional a las jubilaciones en curso de pago. Este ajuste permite corregir los desvíos que se verifiquen entre la evolución prevista y la real para tal variable de ajuste.

Se destaca, que cuando las jubilaciones se ajustan de acuerdo a la variación de los salarios no es necesario aplicar tal coeficiente de corrección adicional.

Un caso particular se presenta cuando la tasa de interés nocial es igual a la tasa de crecimiento de los salarios per cápita. En cuyo caso la tasa de interés nocial aplicable, en términos de salarios sería nula. Se verificaría la equidad intergeneracional ya que la tasa de interés técnico permanecería constante para todas las cohortes futuras. No obstante, el bajo nivel de la tasa de interés técnico utilizado permitirá generar una reserva adicional que podría ser utilizada para limitar el nivel de los coeficientes de ajustes en caso de situaciones críticas. Si bien la utilización de la reserva con tal finalidad puede ser justificada económica y socialmente, podría no ser equitativo respecto a las restantes generaciones.

REFERENCIAS

- Luis Camacho. “EXPLICITACIÓN DE LAS VARIABLES QUE INTERVIENEN EN EL EQUILIBRIO FINANCIERO INDIVIDUAL DE UN SISTEMA JUBILATORIO CON PRESTACIÓN DEFINIDA” Banco de Previsión Social. Comentarios de Seguridad Social No. 7 (abril-junio 2005)

- Luis Camacho. “EXPLICITACIÓN DE LAS VARIABLES QUE INTERVIENEN EN EL EQUILIBRIO FINANCIERO INDIVIDUAL DE UN SISTEMA JUBILATORIO CON PRESTACIÓN DEFINIDA” Banco de Previsión Social. Comentarios de Seguridad Social No. 7 (abril-junio 2005)

- Geoge Langis, Gilbert Ouellet, Philippe Guevremont, Etienne Poulin, Patgrick Therrien. “INFORMES ACTUARIALES Y FINANCIEROS DE LOS REGIMENES DE SEGURIDAD Y SUS REPERCUSIONES LEGALES”. Conferencia Internacion de Actuarios y Estadísticos de la Seguridad Social. Berlín, Alemania – 2012,

- Luis Camacho. “ANALISIS DE LA TASA DE RENTABILIDAD IMPLICITA EN EL EQUILIBRIO FINANCIERO DE UN SISTEMA DE REPARTO” Banco de Previsión Social. Comentarios de Seguridad Social No. 10. (Enero-Marzo 2006).

- Luis Camacho. “LA TASA DE INTERÉS TECNICO ACTUARIAL ASOCIADA A UN SISTEMA DE CAPITALIZACIÓN COMPLETA CON PRIMA UNICA” Banco de Previsión Social. Comentarios de Seguridad Social No. 14. (Enero-Marzo 2007).

- Luis Camacho. “UN MODELO HEURISTICO PARA CALCULAR LA TASA DE INTERES TECNICO DE CORTE ASOCIADA A UN SISTEMA DE CAPITALIZACIÓN PARCIAL”. Banco de Previsión Social. Comentarios de Seguridad Social No23. (Enero-Marzo 2009).

- Luis Camacho. “CONDICIONES PARA UNA EQUIDAD INTERGENERACIONAL SUSTENTABLE EN LOS SISTEMAS DE REPARTO.UN MODELO APLICABLE A REGIMENES DE PRESTACIONES REVALORIZABLES DE ACUERDO CON LA VARIACION DE LOS SALARIOS”. Banco de Previsión Social. Comentarios de Seguridad Social No. 39 enero-marzo 2013 en edición.

PROGRAMA SOCIAL DEL BPS: ATENCIÓN INTEGRAL PARA PERSONAS MAYORES EN SITUACIÓN DE CALLE

Antecedentes y Situación actual

Lic. T.S. Inés Núñez

PROGRAMA SOCIAL DEL BPS: Atención Integral para Personas Mayores en Situación de Calle. Antecedentes y Situación actual

Lic. T.S. Ines Núñez
Asesoría en Políticas de Seguridad Social
Asesoría General en Seguridad Social
Marzo 2013

I) Introducción

A nivel del BPS y en relación al Programa de Atención Integral se debe plantear que en el marco normativo de la ley N° 15.800 de 17/01/1986 (reinstitutionalización del B.P.S.), y según lo establecido en su Art. 4° (Cometidos), en los numerales 9,10, 11 y 13, se reglamentan líneas de acción de carácter social para las poblaciones de niños, jóvenes, mujeres, trabajadores, ancianos y discapacitados.

La conceptualización de servicios sociales concebida por el BPS al año 1993, se basaba en la definición planteada por las Naciones Unidas: “Se considera Servicio Social, a una actividad organizada cuyo fin es ayudar a la adaptación recíproca del individuo y de su medio social. Se alcanza este objetivo merced a la utilización de técnicas y métodos destinados a permitir a los individuos, los grupos y las comunidades que hagan frente a sus necesidades, que resuelvan los problemas que plantea su adaptación a una sociedad en evolución, y, gracias a una acción cooperativa, mejoren las condiciones económicas y sociales”.

A partir de un diagnóstico interno del Organismo, y externo en cuanto al entorno institucional público y de la sociedad civil organizada en 1986, se visualizaron aspectos de fortaleza para el desarrollo de servicios sociales, desde el ámbito del Banco de Previsión Social.

A partir de este estudio de situación, se fijaron objetivos estratégicos en cuanto a:

1. Involucrar a toda la población respecto del proceso de envejecimiento y sus graves consecuencias económicas y sociales, creando una conciencia nacional con mayor responsabilidad colectiva.
2. Procurar la implementación de un Programa Nacional, a través de la Unidad de Promoción Social del BPS, con extensión de la cobertura de la población en forma articulada e interinstitucional.
3. Racionalizar a nivel local, regional y departamental, la utilización de recursos disponibles, tanto públicos como privados.

4. Desarrollar cualitativamente los procedimientos de actuación administrativa para optimizar la gestión de la unidad ejecutora.

Se comenzó por extender y mejorar los servicios sociales para el sector de población de 65 años y más, que no tuvieran satisfechas sus necesidades básicas.

Se implementó un sistema de trabajo de coordinación y complementación de recursos entre el Estado y la sociedad civil organizada, generando un Registro Nacional de Instituciones, consolidando redes sociales para los sectores de población de personas mayores y discapacidad.

II) Creación del Programa y líneas generales de acción

El BPS a partir del año 1997 inicia la ejecución del Programa Permanente de Atención Integral para Personas Mayores en Situación de Calle en el Montevideo, dependiendo de la oficina de Prestaciones Sociales.

Desde su inicio ha tenido como finalidad realizar una cobertura integral y permanente para las personas mayores más carenciadas¹, atendiendo en forma inmediata techo, higiene y abrigo.

El Proyecto fue elaborado por un Equipo Multidisciplinario del Departamento Técnico de la Repartición Servicios Sociales del B.P.S., el que fuera aprobado para su ejecución por las autoridades correspondientes del Organismo.

El objetivo global en el que se enmarca el programa es "Mejorar la calidad de vida de las personas mayores", identificando a las personas mayores en situación de calle y creando una Red de Servicios que atienda en forma integral la problemática de estas personas. El objetivo general es "Identificar las personas mayores en situación de calle, brindando en primera instancia una respuesta de emergencia a través de Albergues Nocturnos o Transitorios, procurando en todos los casos, lograr una solución definitiva a su situación personal o familiar". "Crear una Red de Servicios que atienda en forma integral la problemática de las personas en situación de calle" y "Propender a la reinserción social de éstas personas".

Para esto se definen diferentes niveles de atención que van desde la intervención inmediata (a través de Albergues y Centro de Estadía Transitorias) hasta soluciones definitivas (a través de coordinaciones con otros Programas de Prestaciones Sociales por medio de los servicios de Hogares y Viviendas). Además se prevé lograr otras alternativas de inserción familiar y laboral a través de los equipos técnicos del B.P.S. y de las organizaciones sociales con las cuales se co-gestiona el Programa.

¹ Técnicamente se hizo una diferenciación entre personas "de la calle" y "en situación de calle". Las primeras son aquellas personas que se encuentran en esta situación en forma permanente, muchos de ellos son marginales o con patologías psiquiátricas, y sus conductas dependientes hacen que acepten con más facilidad las acciones de beneficencia que las reeducativas. El segundo grupo se encuentra en esta situación transitoriamente como consecuencia de su empobrecimiento crónico, pero mantienen ciertos vínculos y pautas culturales que les permiten acceder al trabajo que les podamos proponer, por lo que fueron definidos como nuestra población objetivo.

Se entiende prioritario la creación de una red de servicios a fin de contemplar la siguientes situaciones:

- a) adultos mayores en situación de abandono material y/o familiar.
- b) personas carentes de resguardo o protección dentro de los recursos convencionales de nuestra sociedad.
- c) población en estado permanente de tránsito en calle, sin residencia o lugar para pernoctar.

Se definen los objetivos específicos de la Red de Servicios, según el grado de intervención:

En la 1ra. ETAPA: ALBERGUES NOCTURNOS

- Brindar una solución de emergencia a éstas personas carentes de vivienda.
- Promover un espacio de continentación y potencialización de los ancianos albergados.
- Cubrir las necesidades básicas de los residentes.
- Derivar a la segunda etapa a las personas mayores de cuyo diagnóstico surja la posibilidad de rehabilitación.

En la 2da. ETAPA: CENTROS DE ESTADÍA TRANSITORIA

- Conocer y trabajar el vínculo social y/o familiar del anciano.
- Brindar apoyo bio-psico-social al anciano.
- Cubrir las necesidades básicas de los residentes.
- Derivar a los Hogares de Ancianos a aquellos residentes sin reinserción familiar y/o social.

En la 3ra. ETAPA: HOGARES DE ANCIANOS

El Banco de Previsión Social cuenta a tales efectos con Hogares de Ancianos, sin fines de lucro, adheridos en forma voluntaria a su Programa para Personas Mayores.

A través del Programa de Fortalecimiento de la Sociedad Civil Organizado y de los Servicios Sociales para las Personas Mayores, se formalizan convenios con instituciones sin fines de lucro, con el propósito de articular acciones sociales en procura de mejorar la calidad de vida de las poblaciones en situación de vulnerabilidad.

En el marco del programa de fortalecimiento fue posible iniciar el Programa de Atención Integral integrando en una primera etapa, a las organizaciones sociales Obra Social Pablo VI y la Sociedad Educacionista de los Franciscanos Menores Conventuales (CIPFE), orientando acciones específicas para la población de calle.

En este sentido se definen los servicios necesarios para la ejecución de este programa:

- Centros Diurnos: Servicio de funcionamiento diurno cuyo principal objetivo es la promoción y rehabilitación bio – psico – social que contribuye a prevenir la

- institucionalización anticipada de la persona y favorece su relación con el grupo familiar y sus pares.²
- Albergues Nocturnos: Servicio de corta estadía cuyo objetivo es proporcionar albergue transitorio a personas mayores en situación de calle, contemplando sus necesidades de alimentación básica, asistencia médica de emergencia e higiene personal.³
 - Centro de Estadía Transitorio: Servicios de estadía intermedia, autogestionados por los usuarios provenientes de los albergues nocturnos que contemplan necesidades básicas. Funciona las 24 horas.

Por medio de un sistema de co-gestión entre el Estado y la sociedad civil organizada se brindan servicios integrales a esta población, formalizado entre el BPS y las Organizaciones sociales referidas, permitiendo dar respuesta inmediata a través de los siguientes niveles de atención:

- **Primer Nivel** – Asistencia en Albergues Nocturnos.
- **Segundo Nivel** – Servicios de Estadía Transitoria.

En el tercer nivel se realiza en el marco de competencia del BPS

- **Tercer Nivel** – Derivaciones a:

Hogares de Ancianos adheridos al B.P.S: A través del Programa de Fortalecimiento de la Sociedad Civil Organizada, se coordinan con estos establecimientos que, sin perseguir fines de lucro, ofrecen vivienda permanente, alimentación y servicios tendientes a promover la salud integral del anciano.

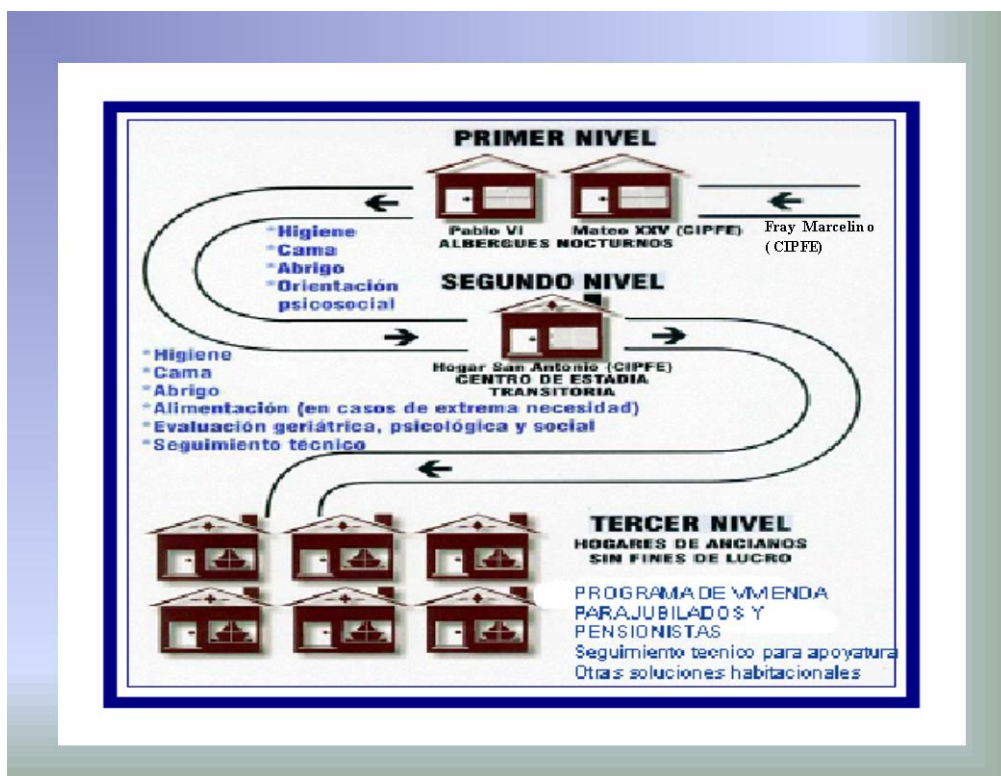
Soluciones Habitacionales: A través del Programa de Soluciones Habitacionales para Jubilados y Pensionistas, se brinda una vivienda en uso para aquellas personas que se encuentran en condiciones legales y reglamentarias para acceder a este tipo de solución.

Este Programa apunta a tres niveles en la atención vinculados a las áreas de: Promoción - Prevención y Asistencia.

- **Reinserciones familiares, laborales y otras alternativas** con la finalidad de dar respuesta a través de soluciones definitivas a todas aquellas personas que por distintas circunstancias han quedado sin techo.

² Definición organizada por los servicios técnicos de la oficina de Prestaciones Sociales.

³ El artículo 5to. de la ley 17.066 de 08/01/1999 establece la siguiente definición (Concepto de centros diurnos y refugios nocturnos).- Se denominarán "centros diurnos y refugios nocturnos", aquellos establecimientos privados con o sin fines de lucro, que brinden alojamiento de horario parcial (diurno o nocturno), ofreciendo servicios de corta estadía, recreación, alimentación, higiene y atención psicosocial.



Las actividades principales que realiza el BPS, a través de este programa, es la asistencia técnica a las instituciones que participan del Programa como a las personas en situación de calle que requieren de diferentes niveles de atención, orientación y rehabilitación para su integración social. Asimismo se efectúan apoyos económicos a los centros y albergues que prestan servicio al Programa. Se da cobertura financiera por medio del pago de cupos-camas a las organizaciones que atienden a las personas mayores en situación de calle.

El programa cuenta a nivel del BPS con un equipo inter –disciplinario⁴ que coordina y evalúa las acciones que efectúan las Ong’s, como asimismo interviene en el proceso de atención y derivación y solución definitiva de las personas mayores carenciadas.⁵

En la actualidad el Programa de Atención Integral plantea como objetivo general identificar los Adultos Mayores en situación de calle en Montevideo, brindando:

- En primera instancia, una respuesta de emergencia a través de los Albergues Nocturnos
- Implementación de acciones que propendan a la reinserción social (familiar, laboral) de dicho colectivo, a través de Centros de Estadía Transitoria y Centros Diurnos

⁴ Médico Geriátra, Psicólogos y Asistentes Sociales.

⁵ Información extraída de documentos elaborados por el Equipo Técnico y la Gerencia de Prestaciones Sociales.

- Soluciones definitivas de vivienda a través de los Hogares de Ancianos y del Programa de Vivienda y Otras Soluciones Habitacionales para jubilados y pensionistas del B.P.S.

El Programa en su comienzo y a través de convenios con Asociaciones Civiles sin fines de lucro adheridas a los Programas Sociales del Instituto, se orientaba fundamentalmente a una atención asistencial, y en su evolución y madurez ha desarrollado otros dos puntales para la mejora de la calidad de vida de los Adultos Mayores en situación de calle; esta áreas son la promoción y la prevención.

Estas tres áreas se desarrollan en tres niveles dados por diferentes infraestructuras y servicios. En estos tres niveles se cumplen las acciones de Promoción – Prevención – Asistencia, pero lo que determina su importancia es la jerarquización que se da en cada uno de ellos.

NIVEL PREVENTIVO: su infraestructura está dada por la intervención técnica interdisciplinaria (Psicólogo – Asistente Social – Médico Geriatra), captando a los Adultos Mayores en inminente situación de calle (desalojados, con lanzamiento, situaciones de urgencia social) que reuniendo las condiciones para acceder al Programa de Vivienda y Otras Soluciones Habitacionales, y evaluados por ese equipo, se les adjudica una vivienda por Resolución Especial para Complejos Habitacionales en “zona de riesgo”, con lo que se evita prematuramente el deterioro psicofísico que produce “ la calle”.

También se captan situaciones de dependencia psicofísica que ameritan su derivación a Hogares de Ancianos que integran el Registro Nacional de Instituciones sin fines de lucro, adheridas a los Programas Sociales del B.P.S.

NIVEL ASISTENCIAL: su infraestructura está dada por la Red de Refugios Nocturnos cogestionados por Organizaciones No Gubernamentales y el B.P.S. Actualmente son cuatro Refugios Nocturnos (uno de los cuales pertenece al B.P.S.), y un Centro de Estadía Transitoria.

En cuanto a los servicios que se brindan en los mismos, se destaca:

- Refugio Nocturno: alimentación, techo, elementos de higiene personal, ropa de cama, apoyo y orientación técnica así como gestión de documentación y trámites para acceder a los beneficios a que por su situación pueda acceder. Funcionan en el horario de 20 a 8 horas.
- Centro de Estadía Transitoria: todos los servicios del Refugio Nocturno, a lo que se agrega albergue diurno a aquellas personas que están a la espera de adjudicación de vivienda del B.P.S., y están en situación calle. Funcionan naturalmente las 24 horas.

NIVEL PROMOCIONAL: su infraestructura está conformada por un Centro Diurno, que en la actualidad pertenece al B.P.S. (y es el mismo que en horario de 20 a 8 horas funciona como Refugio Nocturno). A este Centro Diurno son derivadas por los equipos de los Refugios Nocturnos, las personas que, previa evaluación, están en condiciones de realizar un proceso que les permita encontrar rutas de salida a su situación. El Centro Diurno brinda los siguientes servicios: cobijo durante el día, alimentación, higiene personal, actividades recreativas, de expresión y desarrollo personal con el objetivo de promover su reinserción familiar o laboral.⁶

III) Plan de Invierno

III.1) Antecedentes

Desde 1997, año en el que se inicia el Programa de calle para personas mayores del BPS, también existían otros programas ejecutados por el Estado que comprendían a diferentes poblaciones de calle y que daban respuestas puntuales y aisladas ante la circunstancia constatada.

Durante el período de invierno se dificultaba articular desde cada programa una respuesta general para las diferentes situaciones que se presentaban, habiéndose planteado desde la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM) alojar a estas personas en el Cilindro Municipal y denominar la coordinación interinstitucional como Plan Frío Polar.

En este marco de propuesta el BPS planteó la necesidad de dignificar la atención de estas personas pudiendo atenderlas en lugares adaptados para estos casos a través de las Ong's y denominar a este nivel de coordinación como Plan de Invierno, lo que fuera aceptado.

El propósito del Plan de Invierno consiste en articular acciones de carácter interinstitucional, orientadas a atenuar la difícil situación que viven las personas en situación de calle en el departamento de Montevideo y convocar a la población a una campaña solidaria a estos efectos.

A partir del año 2001, el Banco de Previsión Social, el Instituto Nacional del Menor y la Intendencia Municipal de Montevideo definieron objetivos e instrumentaron actividades que permitieran potenciar las acciones que cada uno estaba realizando, a partir de una coordinación interinstitucional y financiera.

Se sumaron en aspectos operativos, el Ministerio de Defensa, para la elaboración y traslado de la comida, el Ministerio del Interior para dar seguridad a distintas acciones del Plan y la ONG CIPFE como encargada de la gestión de los refugios, además de otros agentes de la sociedad civil, incluyendo empresarios de la actividad privada.

En el año 2002 se integraron otros Organismos Públicos: el Instituto Nacional de Alimentación (INDA), la Junta Nacional de Empleo (JUNAE) y la Dirección Nacional de Prevención Social del Delito. Se agregaron otras Organizaciones No Gubernamentales: La

⁶ Documento de Prestaciones Sociales 2011.

Iglesia Anglicana, CEPRODIH y Pablo VI, asumieron la gestión de otros refugios nocturnos de emergencia; participaron los gremios y las empresas privadas a través de distintas cámaras y asociaciones.

Este sistema de coordinación delimitó las competencias y actividades a desarrollar por los integrantes al Plan de Invierno:

- El Estado prioriza, a través del BPS y el INAME, a la población en situación de calle mayor de 60 y menor de 18 años, respectivamente, a través de Programas de carácter permanente, en coordinación con diversas Instituciones no gubernamentales.
- Las ONGs, por su parte, a través de los Refugios y otros instrumentos de gestión, constituyen una de las alternativas más importantes para la gente en situación de calle, para ofrecer un espacio transitorio que diera tiempo a estas personas para encontrar otra solución habitacional o familiar. Cumplen un papel de sostenimiento, al evitar o enlentecer el deterioro y las rupturas, un lugar donde dormir por un tiempo, alimentarse, higienizarse y obtener ciertos apoyos puntuales.

En el año 2003 el Plan de Invierno definió al objetivo central como la realización de procesos individuales y colectivos que faciliten la promoción humana y la identificación de “rutas de salida de la situación de calle”. La propuesta para ese año se centró en trabajar en mayor medida en la promoción de procesos de reinserción social, teniendo como objetivo “ordenar” acciones dispersas dándoles mayores niveles de continuidad y a la vez generando respuestas nuevas a algunos de los aspectos de la problemática de la gente en situación de calle, que hasta ese momento no habían sido abordados de manera sistemática.

En ese año se celebró el “Primer Foro sobre Población en Situación de Calle”⁷ que tuvo lugar en el Edificio José Artigas (Anexo del Palacio Legislativo) el 28 de noviembre de 2003. Del informe del representante del BPS, integrante del Equipo del Programa de Atención Integral de las Personas Mayores en Situación de Calle se destacan algunos aspectos:

- El Foro contó con la participación de los técnicos de las ONG’s que integran la Red de Refugios, de los Organismos Públicos vinculados al tema como la IMM, el INAME, el Ministerio de Vivienda y el BPS, así como representantes de la Comisión de Pobreza del Parlamento, Comisión de Equidad y Solidaridad de Montevideo, y técnicos de la Universidad de la República (Facultad de Ciencias Sociales) y Universidad Católica.
- Se planteó que entre la población en situación de calle existe la prevalencia de personas con trastornos psiquiátricos y alteraciones conductuales.
- Tener en cuenta el perfil de esta población haciendo la diferenciación conceptual de “gente de la calle” y “en situación de calle”, caracterizando a este último por el descenso de la autoestima frente a lo que la sociedad no da y el “bajar los brazos”,

⁷ Es necesario precisar que se realizaban Jornadas Técnicas en forma regular entre los Organismos integrantes del Plan de Invierno y los que tenían programas permanentes. El BPS realizaba jornadas de evaluación del Programa de Atención Integral.

ruptura de vínculos y en la mayoría de los casos de mujeres con hijos, última posibilidad para huir de la violencia del hogar.

- Entre los desafíos que se plantean se centró el tema de cómo se construyen estrategias para no caer en la situación de quedar permanentemente en el Refugio o cómo evitar que tengan que sacar a las personas a la calle para que su lugar sea ocupado por otro.

Que más allá de atender la emergencia se den propuestas de continuidad (concepto de egreso sustentable). Tener en cuenta que los Refugios son respuestas paliativas y no políticas centrales y no pretender que sus servicios vayan más allá de sus posibilidades reales.

- Construir herramientas para lograr las reinserciones sociales y que las personas pasen de ser beneficiarios de estas políticas a ser actores de las mismas.
- Se propone revisar el marco legal jurídico entre el Estado y la Sociedad Civil y que se adopten criterios para el mantenimiento de los apoyos que aporta el Estado. Coordinar con los Partidos Políticos y sensibilizar sobre esta situación y lograr que desde el Parlamento se proponga que el Estado apoye estrategias específicas que limiten las situaciones por las que se sobreviene a la calle.

En ese año, desde Prestaciones Sociales del BPS se comienzan a coordinar acciones con el interior del país. Se partió de un diagnóstico de situación a nivel de los departamentos del interior, habiéndose proporcionado información por parte de los Asistentes Sociales del BPS sobre la existencia de personas en situación de calle y de los Organismos que tenían a cargo la tarea.

En base a la situación planteada desde Prestaciones Sociales se entendió pertinente realizar las siguientes acciones:

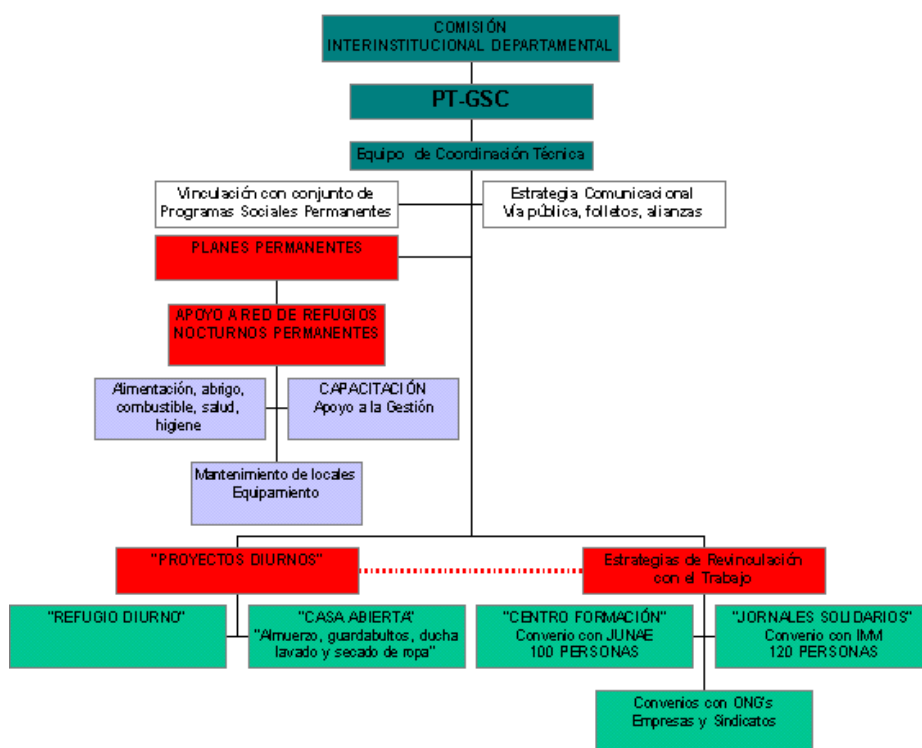
1. Brindar información a nivel del Congreso Nacional de Intendentes a fin de valorar la extensión del Plan al Interior del País, estableciendo la propuesta en las siguientes líneas de acción:
 - ❖ Asesoramiento interdisciplinario a Intendencias Municipales a demanda de cada Departamento.
 - ❖ Coordinación B.P.S-Instituciones que brindan servicios para personas mayores, para eventuales intervenciones.
 - ❖ Adiestramiento en corto plazo para operativizar acciones de respuesta inmediata.
 - ❖ Acciones preventivas y promocionales a partir del Programa de Vivienda.
2. Por otra parte, se determinaron las siguientes medidas:
 - Extender el Programa de Atención Integral para Personas Mayores en Situación de calle en los meses de julio a setiembre al interior del País, ante casos de Urgencia Social.

En esta línea de trabajo definida se dio respuesta a 2 casos de Urgencia Social en el Dpto. de Canelones (Hogar de Ancianos de Sauce y Hogar de Ancianos de Santa Lucía) destinando un rubro para dar cobertura a los mismos.

Asimismo, en los Departamentos de Maldonado y Paysandú a través de los Refugios se dio cobertura a 23 personas.

- Se acordó a nivel de algunas Intendencias instancias de formulación de proyectos y de coordinación para la atención de personas en situación de calle.

Las acciones del Plan de Invierno en Montevideo en 2003 se pueden sintetizar en el organigrama de funcionamiento de la Comisión Interinstitucional Departamental (Fuente: Prestaciones Sociales del BPS).



III.2) Líneas de implementación

En esta etapa del proceso, el Plan de Invierno, a través de la definición de los dos componentes; permanentes y de emergencia, enmarca formalmente las acciones de implementación, dentro del marco de coordinaciones interinstitucionales.

1) Componentes Permanentes

Objetivo: Se busca “ordenar” acciones dispersas dándoles mayores niveles de continuidad y a la vez generando nuevas respuestas a algunos de los aspectos de la problemática de la gente en situación de calle, que hasta ahora no han sido abordados de manera sistemática.

Apoyo a la red de Refugios Nocturnos Permanentes: realizando un “relevamiento” de necesidades de los diferentes refugios, buscando canalizar donaciones desde el sector privado y la sociedad civil, articulando mejor los apoyos estatales.

Capacitación a voluntarios que apoyan la tarea a fin de promover mayores y mejores niveles de respuesta a los y las usuarias de estos servicios comunitarios.

Fortalecimiento de la Red Solidaria de Apoyo Alimentario a Personas en Situación de Calle: Apoyo a las personas en situación de calle que no accede a los Refugios. Unificación de las rutas/horarios y recorridos, identificación de los usuarios y desarrollo de estrategias de inclusión en los programas sociales permanentes.

Implementación de Proyectos Diurnos organizando Centros de Formación que mediante talleres de orientación laboral y social, capacitación complementaria, genere posteriormente inserción laboral apoyada.

Crear espacios de Refugio Diurno para “personas con alta vulnerabilidad”, con servicios complementarios que se extiendan durante el día como forma de reconstrucción de la confianza en los vínculos sociales e institucionales, identificación de rutas personales que podrían conducir a “la salida de la calle”.

Construir un espacio autogestionado y con apoyo técnico de las ONG’s, que permitirá la prestación de servicios de almuerzo, depósito transitorio de bultos, lavado y secado de ropa y ducha, con un aporte monetario simbólico de los propios usuarios a través de un sistema de Casa Abierta.

2) Componentes de Emergencias

Efectuar una apertura transitoria de seis Refugios Nocturnos de Emergencia, ubicados en la zona céntrica de la ciudad por existir mayor concentración de personas en situación de calle. Lograr un cupo cama de 300 plazas gestionados por Ong’s.y con apoyo técnico público y privado, orientando las acciones hacia la realización de procesos individuales y colectivos que faciliten la promoción humana y la identificación de “rutas de salida de la situación de calle”. Se establecen criterios para abordar las situaciones de personas en condición de calle, destacando las siguientes estrategias de intervención: las personas que serán recogidas en la calle por Equipos de las ONG’s, deben ser autoválidas; la participación es siempre voluntaria y la permanencia de la persona en el Plan es evaluada diariamente, en virtud de los avances en el proceso propuesto por el Equipo Técnico de las ONG’s a cada usuario.

El BPS aprobó para la ejecución del Plan de Invierno 2004 para Montevideo y líneas de acción a nivel nacional las siguientes gestiones:

- La instalación de un Refugio de Emergencia exclusivo para Personas Mayores con una capacidad de 40 cupos – camas.
- Refaccionar y mantener el local del Refugio, como el pago de la gestión por tres meses.
- Como integrante del Comité Departamental Interinstitucional, el BPS se hace cargo del pago de la gestión de la Casa de Acogida durante tres meses, ingresando todas las personas que hacen uso del Plan y posterior derivación a los Refugios que correspondan.
- Atenderá demandas concretas de casos puntuales de emergencia tanto en Montevideo como Interior, así como brindar asistencia técnica de acuerdo a solicitudes de Organismos e Instituciones del Interior del país.

IV) Plan de Emergencia 2005

A partir del año 2005, con la asunción de un nuevo gobierno, se presentó el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) previéndose una duración de dos años (período 2005/2007), que se implementó bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social⁸. El plan tuvo siete líneas de acción fundamentales⁹, entre las que se encuentra la atención de personas en situación de calle:

- Plan Alimentario Nacional.
- Programa de Emergencia Sanitaria.
- Programa de Opción Productiva (Ingreso Ciudadano).
- Programa Educación en Contextos Críticos.
- Programa Empleo Transitorio.
- Programa Asentamientos Precarios y Pensiones.
- Programa Alojamiento a las personas en situación de calle.

En la estructura de organización del MIDES se instrumentaron las “Mesas Sectoriales Interinstitucionales de Políticas Sociales” (MIPS), con representantes del Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Salud Pública, Intendencia Municipal de Montevideo, Enseñanza Primaria y Secundaria, para cada una de las regiones de Montevideo -Centro Sur, Este y Oeste-. En el año 2011 se le otorga a las Mesas Interinstitucionales marco jurídico, que se crean como espacios de intercambio, articulación y coordinación de las políticas, planes y programas sociales a nivel territorial.¹⁰

⁸ Ley 17.866 de 21/03/2005 – Artículo 1° - Creación del MIDES.

⁹ El Instituto de Niñez y Adolescencia (INAU) y el Instituto Nacional de Alimentación (INDA) y la central de compras radicada en el Ministerio de Economía y Finanzas pasan a depender del MIDES y participan en la ejecución del Plan. Fueron reestructurados varios programas en ejecución, como Infamilia y el de Asentamientos Irregulares (PIAI), que funcionaban en la órbita de la Presidencia de la República, y el de los centros de Atención Integral a la Infancia (CAIF), que ejecuta el INAU. Hubo colaboración de organismos internacionales y cooperación de varios países.

¹⁰ Fueron creadas por el Presidente de la República actuando en Consejos de Ministros por el Decreto CM/336 de 1° agosto 2011.

Las Mesas Interinstitucionales conformada por diversos Organismos, que han venido funcionando en la práctica desde el año 2005, han generado espacios de coordinación específicos para atender a colectivos en situación de calle y elaborar diferentes propuestas y acciones a fin de lograr una efectiva acción social.

En esta línea, la IMM cedió en comodato un local que funciona como refugio y creó las Pensiones Sociales donde sólo se da techo y no comida. Se articuló como forma de evitar la institucionalización de las personas en los refugios, ofreciendo una propuesta alternativa de vivienda para promover la inclusión social siendo menos dependiente del aparato estatal. Las personas seleccionadas deben asumir responsabilidad de varios tipos: económicas, de actividad laboral, de uso y cuidados del lugar, al respecto del cumplimiento de los acuerdos, como forma de reconocer sus derechos y obligaciones.¹¹

Desde el INAU se ha venido sensibilizando a la población sobre la situación de los menores que se encuentran en situación de calle, derribando algunos mitos de que no todos los menores que están en situación de calle se drogan, roban o son pobres. Se debe diferenciar entre los niños que trabajan en su barrio pero lejos de la mirada de los adultos protectores; los que se alejan del barrio y van a zonas más adineradas a brindar servicios (limpiavidrios, etc.); los niños que se van y toda su vida gira en torno a la calle y los que se instalan en la calle y están en situación de consumo.¹²

La Policía Comunitaria informó que la mayoría de quienes están en situación de calle no quiere asistir a refugios porque reciben comida y abrigo por parte de vecinos de la zona o de Ong's, siendo un problema a resolver.¹³

El Ministerio de Educación y Cultura informa sobre un proyecto piloto de una experiencia de Urbano Espacio Cultural que busca proteger y promover los derechos culturales de todos los ciudadanos, sobre todo de los más vulnerables. En este espacio se pretende que quienes estén en situación de calle puedan ser consumidores de bienes y servicios culturales y también productores de los mismos, sensibilizando a la población uruguaya sobre el sentimiento de la "aporofobia".¹⁴

Desde la IMM se plantea la necesidad de normalizar el uso de los espacios urbanos, en cuanto que las personas de calle se establecen en espacios sociales comunes, requiriendo estudios e investigaciones que puedan definir hasta cuando tiene derecho alguien en un lugar público y cuales sus límites.

El MIDES ha posibilitado ampliar servicios de refugios, centros de días, hogares de medio camino, a nivel de todo el país. Se protocolizó la atención de las personas en situación de calle, ampliando la atención a la población que además de estar en calle suman otras circunstancias, como discapacidad, consumo drogas, analfabetos, entre otros, derivando a los centros de atención que corresponda.

El BPS a través del Programa Integral para Adultos Mayores en Situación de Calle, incluye tres áreas de intervención: respuesta a la emergencia a través de los albergues nocturnos;

¹¹ Representantes de la IMM en una Jornada organizada por la Mesa Interinstitucional de Calle.

¹² Representantes del INAU en una Jornada organizada por la Mesa Interinstitucional de Calle.

¹³ Representantes de Policía Comunitaria en una Jornada organizada por la Mesa Interinstitucional de Calle.

¹⁴ Según Hugo Achúgar, se trata del miedo o fobia al pobre o desvalido.

acciones hacia la reinserción social articulando una Red de servicios; solución definitiva a través del Programa de Soluciones Habitacionales. Respecto del Programa de Soluciones Habitacionales el público objetivo son los jubilados o pensionistas del BPS con ingresos menores a 12 UR equivalentes a \$ 7.290,72 a valor diciembre/2012, deben ser mayores de 55 años y estar en situación de calle o inminente situación de calle. Existe un proceso en la adjudicación de una solución habitacional que se inicia con la valoración de vulnerabilidad de la persona (puede estar en situación de violencia doméstica o imposibilidad de pagar una pensión), sigue con una evaluación interdisciplinaria a cargo de trabajadores sociales y psicólogos. Y la etapa de adaptación a la vivienda ofrecida, a la que pueden rechazarla por la lejanía del barrio, respetando su decisión. Se realiza un promedio de entrega de aproximadamente una vivienda por mes de una persona que estaba en refugio o en un centro de estadía transitoria.¹⁵

Tanto a nivel del BPS como el MIDES valoraron la importancia de continuar con los programas sociales permanentes y en particular, en lo que refiere al Programa de Atención Integral para Personas Mayores en Situación de Calle, continuar desarrollándose como hasta el presente, articulando en función de los avances y los acuerdos que se logren en el marco del Comité Interinstitucional.

Con relación a la cooperación financiera y operativa se plantea que los diferentes Organismos que participaron en los anteriores Planes de Invierno, con partidas que cubrían tres meses, amplíen los montos por todo el año, dentro de un sistema de actividades integrales.

El programa de Atención integral a las personas mayores en situación de calle del BPS pasó a integrar el Programa de Alojamiento a los Sin Techo (PAST), que coordina el MIDES en el marco de la Comisión Interinstitucional Departamental de los sin Techo.

Con relación a los servicios que atienden a las personas mayores en situación de calle beneficiarias del Programa del BPS, la Dirección Técnica de Prestaciones del BPS mediante resolución N° 156/2006 de 18/05/2006, creó un Grupo de Trabajo que en forma ampliada integren la Comisión Asesora de Adjudicaciones, a efectos de analizar las propuestas de servicios destinados a personas mayores en situación de calle, que surjan del llamado licitatorio a las diversas Organizaciones No Gubernamentales (Ong's), de acuerdo con las bases elaboradas por técnicos del BPS. Este Grupo de trabajo podría requerir del asesoramiento del MIDES en su carácter de coordinador del PAST y de la Comisión Interinstitucional Departamental.¹⁶

En base al proceso licitatorio efectuado en el año 2006 fue posible seleccionar las Ong's Pablo VI, Centro de Investigación y Promoción Franciscano Ecológico CIPFE y Centro de Promoción por la Dignidad Humana CEPRODI, las que mantienen hasta la actualidad un contrato de prestación de servicio de albergue nocturno, centro de estadía transitorio y centro de día, en el marco del Programa de Atención Integral.¹⁷

En relación a las coordinaciones interinstitucionales se logra un acuerdo entre varios Organismos del Estado: Ministerio de Desarrollo Social, Intendencia Municipal de Montevideo, Ministerios de Salud Pública, Interior, Trabajo y Seguridad Social, Turismo y

¹⁵ Representantes del BPS en una Jornada organizada por la Mesa Interinstitucional de Calle.

¹⁶ Resolución de Directorio del BPS N° 18-31/2006 de 07/06/2006.

¹⁷ Expediente BPS SESP N° 2005/1/71728.

Deporte, Defensa Nacional, Transporte y Obras Públicas, Educación y Cultura, Vivienda y Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, la Administración de los Servicios de Salud del Estado, el Instituto del Niño y el Adolescente, Secretaría Nacional de Drogas, UTE, ANTEL, OSE, ANCAP y BPS, por medio de un Convenio sobre atención a las personas en situación de calle,¹⁸ que tendrá una duración de 2 años y renovable por períodos iguales.

Entre las actividades mencionadas se plantean: estrategias y lineamientos de trabajo para esta población; implementar un Plan estratégico con la estructura adecuada; operativizar el aporte y seguimiento y evaluación del plan; estructurar acuerdos bilaterales entre varios Ministerios u Organismo para abordar temáticas o perfiles específicos de esta población; planificar eventos -seminarios, encuentros, debates- para intercambiar abordajes exitosos; sistematizar los procesos metodológicos del trabajo con población de calle; difundir, comunicar y sensibilizar a la sociedad civil; supervisar los acuerdos y compromisos respecto a las políticas sociales para esta población; unificar criterios jurídicos y económicos en la ejecución de las acciones que se implementen.

V) Personas atendidas, apoyos económicos y costos

Los beneficiarios directos del Programa de Calle son personas mayores de 55 años en situación de calle, y los destinatarios de los apoyos económicos y los costos por personas atendidas son las organizaciones sociales en convenio con el BPS. Los beneficiarios indirectos son personas en situación de calle de otros grupos etáreos.

Los aportes financieros del BPS para el Programa que atiende a las personas mayores en situación de calle son con cargo al Fondo Social del área de Prestaciones Sociales, regulados a través de los siguientes componentes:

- Pago de los cupos camas utilizados por personas mayores en situación de calle.
- Apoyo económico no reintegrable a los proyectos presentados por las Ong's que proporcionan servicio a la referida población en el marco de convenio con BPS (reformas edilicias, equipamiento, insumos para talleres).
- Aporte económico al Plan de Invierno hasta el año 2005 y desde el año 2006 a la fecha al Programa de alojamiento a los sin techo – PAST, ampliando la cobertura a otros grupos etáreos de la población en situación de calle.

Con relación al abono mensual a las Ong's que administran los centros, de acuerdo a lo establecido en los convenios, el costo de los cupos cama que ofrecen cada una, en su conjunto en 2011 se otorgaron 160 cupos mensuales. La cantidad de personas mayores atendidas, medidas por cupos cama ocupados en albergues, ha oscilado entre 1.750 y cerca de 1.900 en el período 2007 a 2011.

¹⁸ Resolución de Directorio del BPS N° 9-30/2011 de 30/03/2011.

Cuadro 1:
Atención Integral a Personas Mayores en Situación de Calle.
Cupos ocupados por año

Cupos	
2007	1.749
2008	1.864
2009	1.879
2010	1.802
2011	1.751

Fuente: D. T. Prestaciones - Prestaciones Sociales del BPS.

Cuadro 2:
Atención Integral a Personas Mayores en Situación de Calle.
Gasto del programa según tipo de componente, por año (en pesos constantes de 2011)

	Programa Permanente		Plan Invierno		PAST	
	Importe	Instituc.	Importe	Instituc.	Importe	Instituc.
2000	1.638.128	3				
2001	2.083.779	6	213.942	3		
2002	3.770.178	8	693.525	5		
2003	3.787.012	10	888.829	7		
2004	4.511.640	10	981.543	4		
2005	5.437.403	9	1.012.414	2	211.455	1
2006	4.900.894	7			794.953	1
2007	4.612.406	5			306.371	1
2008	4.692.970	4				
2009	4.567.343	4				
2010	4.979.643	4				
2011	4.998.672	4				

Fuente: Elaborado en base a datos de D. T. Prestaciones - Prestaciones Sociales del BPS.

El gasto anual del programa permanente, medido en pesos constantes a valores de 2011 se sitúa en cerca de 5 millones de pesos uruguayos (equivalente a 260.000 dólares). El año en que alcanzó mayor importe fue en 2005 con 5,4 millones de pesos.

La cantidad de organizaciones en convenio que brindan los cupos cama actualmente son tres: Albergue Pablo VI, Institución CIPFE y CEPRODI. Las instituciones en Convenio en 2003-2004 fueron diez y en 2005 alcanzaron a nueve.

El aporte del BPS al Plan de Invierno comprendió el período 2001 al 2005, alcanzado el mayor financiamiento en el año 2005. Esta situación se explica porque además de realizar el financiamiento al Plan de Invierno de ese año, se comenzó contribuir con el Programa de Alojamiento a los Sin Techo PAST, en el marco de las políticas sociales definidas por el primer gobierno de izquierda.

Desde el año 2005 al año 2007 se presentan los montos de contribución al PAST, observando que el mayor aporte se realizara en el año 2006.

El BPS a través del programa Fortalecimiento de la Sociedad Civil Organizada de la unidad de Prestaciones Sociales brinda apoyos técnicos y económicos a instituciones que atienden a personas mayores en situación de calle, tanto a las instituciones que integran el Programa Calle del BPS como a otras que pueden ser centros diurnos para adultos mayores, albergues nocturnos y centros de estadía transitoria. En el cuadro 3 se muestra los apoyos económicos dados a este tipo de organizaciones denominado Servicios Externos.

Cuadro 3:

Apoyos económicos del Programa Fortalecimiento de la Sociedad Civil Organizada para Servicios Externos por año (en pesos constantes de 2011)

	Importe	Instituciones
2000	262.016	4
2001	1.144.461	8
2002	125.434	1
2003	366.690	5
2004	898.488	5
2005	1.031.169	8
2006	131.858	3
2007	57.358	1
2008	1.139.595	6
2009	531.178	4
2010	1.071.797	8
2011	1.012.696	4

Fuente: Elaborado en base a datos de D. T. Prestaciones - Prestaciones Sociales del BPS.

Los apoyos económicos a Servicios Externos varían año a año, de acuerdo a los requerimientos recibidos y los proyectos aprobados; el monto anual mayor está en torno al 1 millón de pesos a valores de 2011, que se brindó en los años 2001, 2005, 2008, 2010 y 2011 cuando se han atendido entre seis y ocho organizaciones.

En forma complementaria se realizan aportes a través de las siguientes gestiones:

- A través del Programa de Soluciones Habitacionales del BPS donde se otorgan soluciones definitivas a esta población.
- Coordinaciones interinstitucionales y asesoramiento técnico
- Peritajes geriátrico-gerontológicos para la derivación de usuarios
- Intervención técnica en los proceso de rehabilitación e inserción familiar, laboral y social.

VI) CONSIDERACIONES GENERALES

Los *proyectos* de atención a las personas en situación de calle han sido emprendidas por organizaciones religiosas y comunitarias, que posteriormente se van conformando como *programas* con intervención técnica y apoyo económico de algunos Organismos del Estado hasta lograr ser un *plan de carácter nacional* el que se conforma como tal a partir del año 2005.

Como antecedentes de coordinación interinstitucional corresponde plantear que los Planes de Invierno dieron la posibilidad de sensibilizar a la población del país; articular con otros Organismos del Estado; ampliar el espectro de acción en algunos departamentos del interior.

Actualmente la Comisión Interinstitucional para la atención a las Personas en Situación de Calle (CIAPSC) posibilita racionalizar los recursos humanos y materiales en la atención de esta población; unificar criterios jurídicos y financieros en la ejecución de las distintas acciones existentes sobre la temática; diseñar un abordaje metodológico para atender en forma conjunta situaciones específicas de estas personas, posibilitando un nivel de atención integral orientado a alternativas de soluciones definitivas.

Con relación al Programa de Atención Integral a las Personas Mayores en Situación de Calle del BPS se observan cambios producidos durante el proceso de desarrollo durante sus 15 años de vida, desde el período 1997 a 2012. A nivel interno del Programa, ampliando sus actividades y formas de intervención técnica en relación a la atención de personas mayores en situación de calle. Con relación a la integración interinstitucional del Programa, se registra un recorrido evolutivo que se evidencia desde la coordinación con algunos Organismos durante los Planes de Invierno (2001 a 2005) hasta un nivel de participación en acciones programadas como es el actual convenio con obligaciones y actividades planificadas en un marco definido de políticas sociales.

El Programa de Atención Integral del BPS surge en un período de contexto socio económico deficitario, con índices de pobreza elevados y con la existencia de poblaciones de mayor vulnerabilidad. Si bien el Programa define la atención a personas mayores en situación de calle, amplió su espectro de apoyo a otras poblaciones etáreas al integrar los Planes de Invierno y Convenio de Coordinación Interinstitucional, extendiéndose la cobertura a niños, jóvenes y familias.

La directriz del Programa se basa en un sistema articulado de servicios sociales, facilitando la detección precoz de personas en situación de calle; vincular las soluciones a las necesidades reales y determinar alternativas eficientes con propuestas de intervención a corto plazo.

La matriz del Programa de Atención Integral posibilita articular acciones públicas en conjunto con organizaciones sociales y actores de la sociedad civil, asegurando de esta manera alternativas amplias de atención, según las diferentes situaciones que se presenten.

La estructura del BPS ha permitido organizar un programa integrado al sistema de seguridad social; diseñar directrices estratégicas relacionadas a prácticas de gerenciamiento social con participación directa de la sociedad civil, definir presupuestos

financieros a organizaciones sociales, que como contrapartida a una prestación económica debe garantizar una respuesta social efectiva.

Las líneas de acción y los componentes que se han desarrollado en el Programa, permiten consolidar una red de servicios integrales y complementarios a las prestaciones de seguridad social.

La metodología de intervención desarrollada asegura la atención a la emergencia, la valoración integral de las situaciones planteadas y acciones de prevención y promoción, posibilitando así la mejora directa en la calidad de vida de los adultos mayores.

REPRESENTANTES SOCIALES EN LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL

Soc. Leticia Pugliese

REPRESENTANTES SOCIALES EN LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL

Soc. Leticia Pugliese
Asesoría en Políticas de Seguridad Social
Asesoría General en Seguridad Social
Octubre 2012

I. Introducción

Con el objetivo de realizar un estudio comparativo sobre la forma de representación de las fuerzas sociales en el ámbito de la seguridad social, se relevó información sobre la composición de los órganos de dirección (Directorios, Consejos) de las instituciones que administran seguros sociales estatales, principalmente de largo plazo (invalidez, vejez y sobrevivencia), en países latinoamericanos y europeos seleccionados. Se trata de una lectura descriptiva con la información a la que se pudo acceder en esta instancia, y que podría completarse y profundizarse en futuros trabajos.

La primera cuestión a dilucidar es por qué estas instituciones estatales son dirigidas por representantes de distintos sectores sociales, además de gubernamentales. En términos generales se puede considerar la importancia que tienen los sistemas de seguridad social, para todo el espectro político y social, debido a la cantidad de ciudadanos involucrados en derechos de protección y obligaciones de contribución, y al volumen de recursos que manejan, que por lo general constituye una proporción considerable del gasto público social.

Al buscar razones específicas de esta representación, siguiendo algunos trabajos que hacen referencia al caso de Uruguay, pero que bien podrían servir para otros países, se pueden esgrimir las siguientes: en primer lugar, que así se responde a recomendaciones de organismos internacionales, en especial de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); también al interés de buscar una mayor eficiencia y transparencia en la gestión de los organismos públicos, tanto por sectores políticos como por sectores sociales que en su momento demandaron participar en el control social sobre esta función pública¹.

En lo que respecta a la OIT, en todas sus actividades se promueve la cooperación entre gobiernos y organizaciones de empleadores y de trabajadores fomentando el diálogo social y la participación de los interlocutores sociales. El Convenio 102 de la OIT² de 1952, en su artículo 72, señala que en la administración de las instituciones de seguridad social debe haber representantes de las personas protegidas, así como de los empleadores, o al menos deberán asociarse en forma consultiva.

¹ Esto se verá más adelante al comentar el caso de Uruguay.

² OIT. Convenio N° 102 sobre la seguridad social (norma mínima). La OIT es el organismo de Naciones Unidas especializado en temas laborales y de seguridad social.

En el Convenio N° 144³ se propone que las organizaciones de trabajadores y empleadores sean consultadas por las autoridades públicas a efectos de promover la aplicación de normas internacionales del trabajo. Para esto se recomienda el establecimiento de mecanismos tripartitos de acuerdo a los siguientes criterios:

- Que los mismos pertenezcan a las entidades más representativas⁴.
- Que los empleadores y los trabajadores estén representados en pie de igualdad en cualquier organismo mediante el cual se lleven a cabo las consultas⁵.

Otras interrogantes que es necesario plantear son qué se entiende por representación social, y qué sectores sociales participan de esta representación. Si empezamos por la última cuestión, encontramos que más allá de las propuestas de OIT sobre la representación tripartita - que comprende a trabajadores, empresarios y gobierno - hay otros sectores representados, como lo son los jubilados y pensionistas, que han adquirido una presencia importante como resultado de una trayectoria de trabajo y de acciones reivindicativas sobre las consecuencias de decisiones sobre el sistema, ya que son usuarios preeminentes del mismo. Asimismo hay otras representaciones sociales, como se verá más adelante, de asociaciones civiles con importante relacionamiento con el sistema de seguridad social, que han conseguido ocupar espacios de poder en varios de estos organismos de América y Europa⁶.

En primer lugar, las corporaciones gremiales de trabajadores, empresarios y jubilados, tienen como principal función la representación de sus afiliados para la defensa de sus intereses comunes. En el ejercicio de las funciones públicas en organismos estatales, ejercen esta representación de intereses, en base a decisiones, planteos y demandas de las organizaciones que los nuclean. No obstante, la función que realizan tiene efectos que exceden el ámbito originario de representación, extendiéndose no solamente a los trabajadores, o los empresarios, o los jubilados, sino a todos los beneficiarios y contribuyentes de la seguridad social. A la sociedad en su conjunto, con quien adquieren responsabilidad en la gestión por sus consecuencias actuales y futuras.

En este sentido, una de las funciones reconocida y requerida de estas representaciones, es la de posicionarse como mecanismo de control social en la conducción de la cosa pública⁷. Realizar contralor sobre el poder político en cierto modo como una fiscalización de la gestión. Sin embargo, el rol de estos representantes suele ser una combinación de contralor y proposición, más que control, participación en la gestión.

³ OIT. Convenio N° 144 de 1976 sobre consultas tripartitas para promover la aplicación de las normas internacionales del trabajo. Citado por Senatore, Luis y Zurbriggen, Cristina. *Sindicatos y Cámaras empresariales ante la elección de los Representantes Sociales en el Directorio del BPS*. Departamento de Ciencia Política.

⁴ Art. 1° del Convenio 144 de OIT y Art. 32 de la ley 16.241 – Poder Legislativo de Uruguay - de febrero de 1992, en referencia a los criterios de la OIT <http://archivo.presidencia.gub.uy/noticias/archivo/2000/setiembre/2000092706.htm>

⁵ Art. 3.2 del Convenio 144 de OIT.

⁶ Por ejemplo asociaciones del ámbito de la salud, Universidades, minorías organizadas, etc.

⁷ García Murcia y otros, “*Los sindicatos de Iberoamérica. Organizaciones sindicales y empresariales más representativas*” Citado por Carro Zúñiga y Van Der Laat “*Constitución, Personificación y Representatividad del Sindicato*”. En: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/139/14.pdf>

II. Descripción de la información por países

A continuación se presenta un cuadro donde se resume la información relevada de las instituciones de seguridad social de América Latina y de algunos países europeos seleccionados.

Cuadro N° 1.

Representación social en Organismos de Seguridad Social en países latinoamericanos y europeos seleccionados

Países latinoamericanos	SI	NO	JUB / PEN	TRAB.	EMPR.	OTROS *	ESTADO	DIRECTIVOS	CONSULTIVOS
Argentina	x		114						x
Bolivia		x							
Brasil	x		3	3	3		6		x
Chile		x							
Colombia		x							
Costa Rica	x			3	3		3	x	
Cuba		x							
Ecuador	x			1	1		1	x	
El Salvador	x			2	2	2	6	x	
Guatemala	x			1	1	2	2	x	
Honduras	x			3	3	1	2	x	
México IMSS	x			4	4		4	x	
México ISSTE	x			9			10	x	
Nicaragua	x		2	2	2		3	x	
Panamá	x		1	4	3	1	2	x	
Paraguay	x		1	1	1		4	x	
Perú	x		2				3		x
Rep. Dominicana	x			3	3	6	5		x
Uruguay - BPS	x		1	1	1		4	x	
Uruguay - Bancaria	x		1	2	3		1	x	
Uruguay - Prof. Universitarios	x		1	4			2	x	
Uruguay - Notarial	x		1	4			2	x	
Venezuela		x							
Países europeos	SI	NO	JUB / PEN	TRAB.	EMPR.	OTROS *	ESTADO	DIRECTIVOS	CONSULTIVOS
Alemania*	x			x	x			x	
Alemania	x			4	4	3	1		x
Bélgica	x			7	7		1	x	
España	x			13	13		13		x
Francia	x		1	13	13		3		x
Holanda	x		1	2		8			x
Italia	x			11	11		2		x
Portugal	x		2	1	1	3	3		x
Suecia		x					7		

NOTA: Con algunas excepciones (Uruguay, México y Alemania), en los países que tienen más de una institución de seguridad social se seleccionó la que administra los programas de jubilaciones y pensiones, y en su caso, la de mayor alcance. En Alemania hay varias instituciones de seguridad social con representantes de trabajadores y empresarios en su dirección.

* "Otros representantes sociales": El Salvador: un representante del Colegio Médico y un representante de la Sociedad Dental; Guatemala: un representante de la Universidad y uno del Colegio de Médicos y Cirujanos; Honduras: un representante del Colegio Médico; Panamá: un representante de los profesionales y técnicos de la salud; República Dominicana: En el Consejo Nacional de Seguridad Social, hay un representante de la Asociación

Médica Dominicana, un representante de los demás profesionales y técnicos de la salud, un representante de los gremios de enfermería, un representante de los profesionales y técnicos, un representante de los discapacitados, indigentes y desempleados; y un representante de los trabajadores de microempresas; Alemania: En el Consejo Consultivo hay tres representantes de ciencias económicas y sociales; Holanda: El Consejo de usuarios tiene un miembro en representación de las minorías y cinco miembros como usuarios individuales del sistema (además de los representantes de trabajadores y organizaciones de personas mayores). Portugal, en el Consejo Consultivo está el presidente de la Confederación Nacional de las Instituciones de Solidaridad, el presidente de la Unión de las Misericordias portuguesas y el presidente de la Unión de mutualidades portuguesas.

Se recabó información de diecinueve países latinoamericanos y ocho países europeos. En la selección de los europeos se tuvo en cuenta incluir países pertenecientes a diferentes modelos de seguridad social, que responden a tipologías de Estados de Bienestar. Por ejemplo para el llamado régimen corporativista, de corte bismarckiano, donde el fuerte del sistema se encuentra en lo contributivo, se incluyen Alemania, Francia, Bélgica y Holanda. Como ejemplo de los países nórdicos se incluye a Suecia; en esos países hay una fuerte impronta estatal y redistributiva, cuentan con una renta básica universal, o pensión uniforme, financiada por fuente fiscal, de acuerdo a la concepción beveridgeana, y también existen regímenes complementarios. En cuanto a España, Italia y Portugal, se enmarcan en un régimen que algunos autores denominan “Vía media” porque se puede considerar como una opción intermedia entre los modelos bismarckianos de mantenimiento de rentas ocupacionales y los beveridgeanos de cobertura universal. Esos países meridionales tienen elementos comunes respecto a su cultura, su historia, sistema de valores y peculiaridades institucionales⁸.

Se describen en primer lugar los países que no tienen representación social, ni en órganos de dirección ni en órganos consultivos o asesores; seguidamente los que tienen representación en órganos directivos, enfocando la atención en la tenencia o falta de representación de los tres órdenes gremiales; por último aquellos en que la representación social se institucionaliza en órganos consultivos.

II.1. Países que no tienen representantes sociales

De los 27 países estudiados, se encuentran seis que no tienen representantes sociales ni en órganos directivos ni consultivos: Bolivia, Chile, Colombia, Cuba, Venezuela y Suecia.

El Sistema de Pensiones de Bolivia es gestionado por Administradoras de Pensiones Privadas, de cuentas individuales para cada aportante. Se han realizado algunas modificaciones por el gobierno actual como por ejemplo reducción de la edad de jubilación, implementación de una pensión mínima y de una pensión universal llamada Renta Dignidad. Las competencias en materia de políticas sociales dirigidas a adultos mayores están atribuidas al Viceministerio de Oportunidades, del Ministerio de Justicia, que cuenta con la Dirección General de Niñez, Juventud y Personas Adultas Mayores y con la

⁸ Estas tipologías han sido elaboradas por autores que desde hace años estudian el desarrollo y crisis de los llamados Estados de Bienestar: Esping-Andersen, Gosta. 1998 *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona, Ed. Ariel S.A.; Moreno, Luis. 2000. *Ciudadanos precarios. La “última red” de protección social*. Barcelona, Editorial Ariel S.A.

Dirección General de Prevención y Eliminación de toda forma de violencia en razón de Género y Generacional⁹.

En Chile, el Instituto de Previsión Social (IPS), es un servicio público creado a partir del artículo 53 de la Ley 20.255 de marzo de 2008, de Reforma al Sistema Previsional, descentralizado, y con personalidad jurídica y patrimonio propio. El IPS desarrolla sus funciones bajo la supervigilancia del Presidente de la República, a través del Ministerio del Trabajo, por intermedio de la Subsecretaría de Previsión Social. El nuevo servicio tiene por objetivo la administración del Pilar Solidario (sistema de pensiones solidarias) y de los regímenes previsionales administrados anteriormente por el Instituto de Normalización Previsional (INP). El IPS tiene un Director Nacional y dos Subdirectores, y Directores Regionales de los distintos municipios. Esta institución no cuenta con representantes sociales en su dirección¹⁰.

En Colombia, el Instituto de Seguros Sociales (ISS) es una de las empresas más grandes del Estado y el principal actor en el campo de la Seguridad Social en Colombia, se ocupa de salud y pensiones. Es una Empresa Industrial y Comercial del Estado, del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y capital independiente, vinculada al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Los integrantes del Consejo Directivo no son representantes sociales¹¹.

En Cuba el Instituto Nacional de Seguridad Social (INASS) adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social fue constituido mediante el Decreto Ley No. 220 en junio del año 2001, con la misión de garantizar un servicio de calidad a los jubilados y pensionados, y por otra parte un estricto control de los recursos humanos, materiales y financieros destinados a la seguridad social. De acuerdo a lo señalado en el portal del INASS¹², el régimen de seguridad social concede prestaciones monetarias, en servicios y en especie. A cargo del Instituto se encuentra actualmente una Directora.

En la República Bolivariana de Venezuela, dependiendo del Ministerio del Poder Popular para el Trabajo y Seguridad Social, se encuentra el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, que está dirigido por una Junta Directiva integrada por dos Coroneles y un Doctor, representantes del Poder Ejecutivo¹³.

La organización administrativa de la Seguridad Social en Suecia - en lo que respecta a programas contributivos, que complementan la pensión básica - cuenta con dos entidades especializadas una en programas de vejez y supervivencia (Agencia Sueca de Pensiones) y otra en discapacidad (Agencia Sueca de Seguro Social). La Agencia Sueca de Pensiones está dirigida por una junta designada por el gobierno¹⁴.

⁹ Organización Iberoamericana de Seguridad Social. OISS (2012) La situación de los adultos mayores en la Comunidad Iberoamericana. Editado por la Secretaría General de la OISS. Enero 2012.

¹⁰ <http://www.ips.gob.cl/>

¹¹ www.iss.gov.co

¹² <http://www.mtss.cu/inass.php>

¹³ <http://www.ivss.gov.ve/>

¹⁴ <http://www.pensionsmyndigheten.se>

Como se puede apreciar son países de diferentes tipos de regímenes, algunos más estatistas (Cuba, Venezuela, Suecia), otros en que lo fuerte de su sistema han sido los regímenes de capitalización individual, aunque en la actualidad hayan reforzado la parte solidaria y de reparto como es el caso de Chile o busquen la promoción del bienestar social por medio de otros instrumentos estatales, como es el caso de Bolivia.

II.2. Representación social en la dirección de los Organismos

De los países estudiados, son doce los que cuentan con representantes sociales en un órgano directivo: Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Uruguay, Alemania y Bélgica.

Cuadro N° 2.

Países con representación social en la Dirección de Instituciones de Seguridad Social.

Países latinoamericanos	Jub / Pen	Trab.	Empr.	Otros	Estado
Costa Rica		3	3		3
Ecuador		1	1		1
El Salvador		2	2	2	6
Guatemala		1	1	2	2
Honduras		3	3	1	2
México IMSS		4	4		4
México ISSTE		9			10
Nicaragua	2	2	2		3
Panamá	1	4	3	1	2
Paraguay	1	1	1		4
Uruguay - BPS	1	1	1		4
Uruguay - Bancaria	1	2	3		1
Uruguay - Prof. Universitarios	1	4			2
Uruguay - Notarial	1	4			2
Países europeos	Jub / Pen	Trab.	Empr.	Otros	Estado
Alemania		x	x		
Bélgica		7	7		1

Una de las preguntas que pueden surgir de este cuadro, son las similitudes y diferencias entre estos países. Una primera aproximación es diferenciar: i. los que tienen representación de los tres órdenes gremiales; ii. los países cuya representación social se limita a trabajadores y empresarios; iii. los países que cuentan con otros tipos de representación social.

II.2. i. Países con representación gremial de los tres órdenes.

Solo en cuatro de esos países (Nicaragua, Panamá, Paraguay y Uruguay) se encuentran representados los tres órdenes, en los restantes no se encuentran representados los jubilados y pensionistas.

En Nicaragua, el Instituto Nicaragüense de Seguridad Social (INSS) “es el encargado de dar respuesta a los trabajadores tanto del Estado como de las empresas privadas,

asegurándolos para prevenir cualquier contingencia en los riesgos profesionales, enfermedades y maternidades, así como beneficios a largo plazo que son por invalidez, vejez y muerte”¹⁵.

De acuerdo a la Ley de Seguridad Social, Ley N° 539 de 12 de mayo del 2005¹⁶, art. 12, el Consejo Directivo es la autoridad superior del Instituto y se integra por: Tres representantes del Poder Ejecutivo (dos de ellos Ministros, de Trabajo y de Salud). Dos representantes de los trabajadores electos por los afiliados activos del INSS por una mayoría absoluta que represente al menos el 10% de los afiliados activos, de candidatos inscritos por las centrales y confederaciones legalmente constituidas. Dos representantes de los empleadores, uno por el sector público (el Ministro de Hacienda y Crédito Público) y uno representante de las empresas privadas (electos por las organizaciones de empleadores y cámaras empresariales). Y dos representantes de los pensionados electos en asamblea general de votación y escrutinio de las juntas directivas de las asociaciones, fundaciones o federaciones de pensionados.

En Panamá, se les considera como Órganos Superiores de Gobierno de la Caja del Seguro Social (CSS) a la Junta Directiva y al Director General. De acuerdo a la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, ley orgánica de la Caja de Seguro Social, la Junta Directiva se compone por once miembros¹⁷:

1. El Ministro de Salud.
2. El Ministro de Economía y Finanzas.
3. Un representante de los profesionales y técnicos de la salud, nombrado por el Órgano Ejecutivo, quien actuará en forma alternada por igual tiempo dentro del periodo de cinco años. Esta representación se rotará entre los profesionales y técnicos de la salud escogidos entre:
 - a. Los gremios de profesionales de la Medicina y la Odontología, los cuales presentarán una terna.
 - b. La Asociación Nacional de Enfermeras, que presentará una terna
 - c. La Coordinadora Nacional de Gremios Profesionales y Técnicos de la Salud, que presentará una terna.

El Órgano Ejecutivo escogerá a un miembro de cada una de las tres ternas. Estas tres personas ejercerán cada una la representación alternada en la Junta Directiva por un término continuo de veinte meses, hasta completar los sesenta meses que corresponden al término de cinco años.

Quienes ejerzan esta representación alterna deberán mantener la mejor y más efectiva comunicación y coordinación con los tres gremios proponentes de las ternas.

¹⁵<http://elrama.gob.ni/gobierno-central-en-el-municipio/instituto-nicaraguense-de-seguridad-social-inss>

¹⁶[http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/\(\\$All\)/COD9072AD24378630625755B0076D0B9?OpenDocument](http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/($All)/COD9072AD24378630625755B0076D0B9?OpenDocument)

¹⁷<http://www.css.org.pa/Ley%2051%20de%2027%20de%20diciembre%20de%202005.pdf>

4. Tres representantes de los empleadores, nombrados por el Órgano Ejecutivo de una nómina única de seis miembros elegidos por el Consejo Nacional de la Empresa Privada.

5. Cuatro representantes de los trabajadores distribuidos así:

a. Un representante de los servidores públicos, nombrado por el Órgano Ejecutivo de una terna única presentada por la Federación Nacional de Servidores Públicos y por los gremios magisteriales jurídicamente constituidos.

b. Tres representantes de los trabajadores, nombrados por el Órgano Ejecutivo de una nómina única de seis candidatos que serán escogidos por el Consejo Nacional de Trabajadores Organizados.

6. Un representante de los pensionados y jubilados, nombrado por el Órgano Ejecutivo de una terna única elaborada por la Confederación Nacional de Pensionados y Jubilados.

Asimismo el Contralor General de la República o, en su lugar, el Subcontralor General o un funcionario delegado deberá asistir a las sesiones de la Junta Directiva, con derecho a voz, pero sin voto.

En Paraguay el Instituto de Previsión Social (IPS) es la institución más importante del sistema de seguridad social que cubre tanto la parte de salud como jubilaciones y pensiones. La Dirección y Administración está a cargo de un Consejo de Administración supervisado por el Estado, conformado de la siguiente manera¹⁸: Un Presidente, un Consejero en representación del Ministerio de Justicia y Trabajo, un Consejero en representación del Ministerio de Salud Pública, un Consejero en representación de los Empleadores, un Consejero en representación de los Trabajadores, un Consejero en representación de los Jubilados y Pensionados del I.P.S y un Síndico propuesto por la Contraloría General de la República.

En el II Encuentro Iberoamericano sobre la situación de los Adultos Mayores, realizado en Montevideo, en noviembre de 2011, Remberto Cáceres, Consejero Representante de los Jubilados del IPS explicó que se trata de una institución autárquica y autónoma que se autofinancia solamente con las propias contribuciones de su sistema de aseguramiento (no recibe aporte del Estado), y que por ello no pueden formular políticas para la totalidad de los adultos mayores. Estima que el IPS gestiona los beneficios de un 20% de la población.

Señaló algunas conquistas legales, como la jubilación mínima de un 33% del salario mínimo (actualmente unos 100 dólares), la Ley Intercajas, con la cual los trabajadores pueden hacer valer su antigüedad en otras cajas, como la estatal o municipal, para acceder a los beneficios del IPS. También se refiere a los tratados bilaterales con Uruguay y Argentina para el reconocimiento de sus años de aporte. Menciona algunos proyectos relacionados con la salud de los adultos mayores, como ser la inauguración de un hospital geriátrico, dirigida a la atención médica de los jubilados, así como un parque de la salud en donde se construirá una 'casa del ciudadano de oro' para mejorar las condiciones de vida. Hizo referencia a la lucha histórica de los jubilados para obtener un espacio de poder en la

¹⁸ <http://www.ips.gov.py/principal/organizacional.html>

cúpula institucional y destacó la importancia de que su lugar en la representación haya sido mandatado por los propios jubilados¹⁹.

El caso de Uruguay

En Uruguay se presenta la composición del instituto estatal Banco de Previsión Social (BPS) y de las Cajas Paraestatales, que son las instituciones con representación social en sus Directorios.

El BPS es el organismo rector del sistema previsional uruguayo, por mandato constitucional y es la institución con mayor participación en el sistema de seguridad social, ya que ampara a la gran mayoría de los trabajadores de la actividad pública y privada (91% de los puestos cotizantes), otorga la mayoría de las jubilaciones del sistema de seguridad social (86%), y los egresos monetarios corresponden al 74% de los egresos totales del sistema²⁰. A diferencia de los otros organismos de Uruguay y de la mayoría de los países estudiados que se crearon mediante leyes, el BPS se creó en el año 1967 por el art.195 de la Constitución de la República, que establece: *Créase el Banco de Previsión Social, con carácter de ente autónomo, con el cometido de coordinar los servicios estatales de previsión social y organizar la seguridad social.*

La composición de su Directorio también está establecida en la Constitución de la República. Disposiciones especiales de la Constitución – Letra “M”: *El Directorio del Banco de Previsión Social se integrará de la siguiente forma:*

- a) *Cuatro miembros designados por el Poder Ejecutivo, en la forma prevista en el artículo 187, uno de los cuales lo presidirá;*
- b) *Uno electo por los afiliados activos;*
- c) *Uno electo por los afiliados pasivos;*
- d) *Uno electo por las empresas contribuyentes.*

Hasta ese momento, existían varias instituciones estatales que cubrían diversos riesgos. Desde la constitución de 1952 los Directorios de las Cajas – como los de todos los organismos públicos – pasaron a integrarse con cinco miembros bajo la fórmula que se conoció como “el 3 y 2”, tres directores del lema mayoritario en las elecciones nacionales y dos del lema ubicado en segundo lugar (Bucheli, 2009:116). La idea de centralizar la administración de todas ellas en un solo organismo se planteó desde fines de la década del 50, tanto a nivel político como social. Representantes de todos los partidos políticos eran críticos a la forma de administración del sistema, por entender que daba lugar a ineficiencias y clientelismo, creciendo la voluntad política de racionalizar la gestión, reformando el sistema, eliminando los múltiples directorios al centralizar la administración en un solo organismo, que tuviera como elementos “organización bancaria”, “servicio autónomo” y participación de los usuarios en la gestión, incluso planteando que hubiera “mayoría de usuarios”, como lo propuso el Dr. Alberto Demicheli: de los siete directores,

¹⁹ Gallo, A., Sosa, S y Terzaghi, C. Relatoría II Encuentro Iberoamericano sobre la situación de los Adultos Mayores. Montevideo, 23 a 25 de noviembre de 2011. Sede Encuentro: Centro de Estudios en Seguridad Social, Salud y Administración del BPS.

²⁰ Datos a 2011. Información proporcionada por la Asesoría Económica y Actuarial – AGSS - BPS.

tres serían representantes del Estado, dos por los empleados y obreros, uno por los jubilados y uno por los empresarios²¹.

La fórmula finalmente aprobada da más peso a los representantes del Estado (cuatro vs. tres gremiales). Señala Bucheli (2009) que no hubo argumentación explícita sobre este cambio, y arriesga como explicación que el aumento cuantitativo y cualitativo de los sindicatos en el período que va de una propuesta a la otra, así como la creación de la Central Nacional de Trabajadores (CNT) en 1965, pudo haber dado lugar al cambio de posición entre los sectores que acordaron la reforma constitucional del 66.

Si bien la creación del organismo con representación social resultó de un acuerdo entre representantes de los partidos políticos mayoritarios en el país en ese momento, Partido Nacional y Partido Colorado, que llevaron adelante la reforma, también hubo propuestas en ese sentido de corporaciones gremiales, fundamentalmente de jubilados y pensionistas, que pudieron incidir en esa decisión.

En ese sentido, señala Bucheli la posición de la entonces mayoritaria organización “Confederación General Reivindicadora de las Clases Pasivas”, que también reclamaba una reforma de la Constitución que incluyera un capítulo referente a la seguridad social. Ya en su “Plataforma Social” de abril de 1958 se planteaba que “*Los Directorios de las Cajas de Jubilaciones y Pensiones estarán integrados por representantes de trabajadores en actividad, de jubilados, de patronos, y del Gobierno*”²² y en 1966, la Confederación especificó más su propuesta pidiendo la centralización del sistema: “*Nosotros reclamamos la creación del Instituto de Previsión y Seguridad Social del Uruguay, con un Directorio y Comisiones Asesoras, integrados con representantes del Poder Ejecutivo y de los trabajadores y funcionarios en actividad y por jubilados*”²³.

En definitiva, hubo consenso social y político en que la superación de las ineficiencias del sistema previsional, y de los males acarreados por la excesiva politización, podía darse a través de la representación social en el organismo rector del sistema. No obstante, la integración de los mismos demoró varios años y se concretó recién en 1992.

Otra característica demostrativa de la tradición democrática de Uruguay, es que los representantes políticos en el Directorio del Banco de Previsión Social no se limitan al partido gobernante, sino que también hay representación de la oposición. Si bien la Constitución de la República, en la disposición especial letra M, establece que serán designados por el Poder Ejecutivo, históricamente se ha dado cabida a representación de partidos de oposición. Esto se debe en parte a las formas de designación de los Directores que requiere venia del Senado de la República²⁴. La venia del Senado a la propuesta del

²¹ Demicheli, Alberto (1958) *La reforma Constitucional Anticolegialista. Bases y Fundamentos*. Talleres Prometeo, Montevideo. Citado por Bucheli, Gabriel. *Un intento por centralizar la administración de la Seguridad Social en Uruguay: La creación del BPS en 1967*. En *La Seguridad Social en el Uruguay. Contribuciones a su historia*. Dic 2009.

²² González, Adela Paulina (1960): *Don Paulino. Escuchando y leyendo a mi padre, Confederación General Reivindicadora de las Clases Pasivas*, Montevideo. Citado por Bucheli, Gabriel (2009).

²³ Trabajo y Jubilación, enero 1966. Publicación mensual de la Confederación. Citado por Bucheli, Gabriel (2009).

²⁴ Artículo 187.- Los miembros de los Directorios y los Directores Generales que no sean de carácter electivo, serán designados por el Presidente de la República en acuerdo con el Consejo de Ministros, previa venia de la Cámara de Senadores, otorgada sobre propuesta motivada en las condiciones personales, funcionales y técnicas, por un número de votos equivalente a tres quintos de los componentes elegidos conforme al art. 94 inciso primero. Si la

Poder Ejecutivo en última instancia requiere mayoría absoluta y como históricamente la estructura partidaria no tuvo mayorías del partido gobernante, salvo en los dos últimos periodos, esto ha llevado a la necesidad de hacer acuerdos políticos que se han traducido en representación pluripartidaria en el Directorio del BPS. Esa regla tuvo una excepción con la administración de este período, en que a pesar de tener mayoría absoluta igual existe pluralidad partidaria.

En lo que respecta a las Cajas Paraestatales: La Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancaria es una persona de derecho público no estatal, fue creada por Decreto Ley N° 10.331 de octubre de 1943. Cuenta con un Consejo Honorario compuesto cuyo presidente es el representante del Poder Ejecutivo, un representante de las Instituciones Afiliadas Oficiales, dos representantes de las Instituciones, Empresas y Entidades Afiliadas Privadas, dos representantes del Personal de las Instituciones, Empresas y Entidades Afiliadas y un representante de los jubilados²⁵.

La Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios, persona jurídica de derecho público no estatal, nuclea a egresados universitarios con libre ejercicio de su profesión. Fue creada en el año 1954 y está sujeta al control del Estado, que se manifiesta en diversas formas empezando por la participación estatal en el Directorio, a través de sus representantes²⁶. El Directorio está compuesto por siete profesionales con título universitario, de distintas profesiones liberales entre las alcanzadas por la ley: cinco miembros elegidos por los afiliados y dos miembros designados por el Poder Ejecutivo. Uno de los representantes de los afiliados en el Directorio deberá necesariamente revestir la calidad de jubilado y será elegido por los mismos.

La Caja Notarial de Seguridad fue creada en 1941, es persona jurídica de derecho público no estatal. Está dirigida por un Directorio Honorario compuesto de siete miembros: un miembro afiliado escribano designado por el Poder Ejecutivo; un miembro escribano integrante del Poder Judicial, designado por la Suprema Corte de Justicia; un miembro afiliado jubilado, electo por los jubilados; un miembro afiliado empleado en actividad, electo por los afiliados y tres miembros afiliados escribanos en actividad, electos por los escribanos activos.

II.2.ii. Países con representación social limitada a trabajadores y empresarios

Los países latinoamericanos con representación social limitada a trabajadores y empresarios son Costa Rica, Ecuador y México; y de los países europeos seleccionados, Alemania y Bélgica.

En lo que respecta a Costa Rica, al igual que en otros países centroamericanos privilegia en su instituto (Caja Costarricense de Seguro Social), las prestaciones de salud para sus

venia no fuese otorgada dentro del término de sesenta días de recibida su solicitud, el Poder Ejecutivo podrá formular propuesta nueva, o reiterar su propuesta anterior, y en este último caso deberá obtener el voto conforme de la mayoría absoluta de integrantes del Senado. La ley por tres quintos de votos del total de componentes de cada Cámara podrá establecer otro sistema de designación.

²⁵ <http://www.cjpb.org.uy/nuevositio/nuestroinstituto/autoridades/consejohonorario.asp>

²⁶ <http://www.cjppu.org.uy>

afiliados e incluso para otros colectivos. De acuerdo a la Ley Constitutiva de dicha Caja²⁷, “la Junta Directiva está autorizada para tomar las medidas tendientes a coadyuvar en la atención médica a los indigentes, en los riesgos y accidentes profesionales, y en la campaña de medicina preventiva”. No obstante la Caja Costarricense ha desarrollado más que otros países centroamericanos los programas de invalidez, vejez y sobrevivencia. Esta Caja administra el primer pilar del sistema de seguridad social, que corresponde al régimen público contributivo y no contributivo, en colaboración con entidades operadoras autorizadas para la gestión de fondos. Cuenta con una presidencia ejecutiva y una junta directiva compuesta por nueve miembros: tres representantes del Estado, tres de los empleadores y tres de los trabajadores.

Según la mencionada ley, artículo 6, inciso 2, “los representantes del sector patronal y del sector laboral serán nombrados por el Consejo de Gobierno, previa elección efectuada por dichos sectores, respetando los principios democráticos del país y sin que el Poder Ejecutivo pueda impugnar tales designaciones. En cuanto a los representantes del sector patronal y laboral, corresponderá elegir y designar a un representante al movimiento cooperativo; un representante al movimiento solidarista y un representante al movimiento sindical. El proceso para elegir al representante del movimiento cooperativo será administrado, por el Consejo Nacional de Cooperativas. El proceso para elegir a los tres representantes del sector patronal será administrado, por la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada”.

El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), es una entidad autónoma, con personería jurídica y recursos propios, responsable de la aplicación del Seguro General Obligatorio (OISS 2012). El Consejo Directivo es el órgano máximo de gobierno y le corresponde dictar las políticas para la aplicación del Seguro General Obligatorio, así como las normas de organización y funcionamiento de los seguros generales y especiales administrados por el IESS (salud, pensiones, riesgos laborales, etc.) y la fiscalización de los actos de la administración. Está conformado de manera tripartita por un representante del Ejecutivo, quien lo preside, un representante de los empleadores y un representante de los trabajadores (como vocales).

En México hay un instituto de seguridad social para los trabajadores privados, Instituto Mexicano de la Seguridad Social (IMSS), y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSTE).

Instituto Mexicano de la Seguridad Social (IMSS): De acuerdo a la Ley del Seguro Social de México²⁸, artículo 263, “El Consejo Técnico es el órgano de gobierno, representante legal y el administrador del Instituto y estará integrado hasta por doce miembros, correspondiendo designar cuatro de ellos a los representantes patronales en la Asamblea General, cuatro a los representantes de los trabajadores y cuatro a los representantes del Estado, con sus respectivos suplentes y el Ejecutivo Federal cuando lo estime conveniente, podrá disminuir a la mitad la representación estatal. El Secretario de Hacienda y Crédito Público, el Secretario de Salud, el Secretario del Trabajo y Previsión

²⁷<http://costarica.eregulations.org/media/ley%20constitutiva%20de%20la%20caja%20costarricense%20de%20seguro%20social.pdf>

²⁸ Ley del Seguro Social de México. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1995. TEXTO VIGENTE. Última reforma publicada DOF 28-05-2012
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/92.pdf>

Social y el Director General, serán Consejeros del Estado, sin perjuicio de lo establecido por el párrafo anterior. El Director General presidirá siempre el Consejo Técnico”.

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE):
La Junta Directiva se compondrá de diecinueve miembros²⁹:

- I. El Director General del Instituto, el cual presidirá la Junta Directiva;
- II. El Titular y dos Subsecretarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como el Titular de las Secretarías de Salud, de Desarrollo Social, del Trabajo y Previsión Social, de Medio Ambiente y Recursos Naturales y de la Función Pública y el Director General del IMSS, y
- III. Nueve representantes de las organizaciones de Trabajadores:
 - Federación de sindicatos de trabajadores al servicio del estado ((FSTSE) (4)
 - Sindicato Nacional de los Trabajadores del Estado (SNTE)(4)
 - Confederación Nacional de Trabajadores Universitarios (CONTU) (1)

El sistema alemán de seguros sociales configurado por el Canciller Otto von Bismarck, a finales del siglo XIX, se fundamenta en las Cajas de Resistencia y de Socorros Mutuos que habían fundado los trabajadores asalariados con una finalidad colectiva y solidaria de prevenir situaciones riesgosas. Los seguros sociales implementados por Bismarck representan la generalización de esas instituciones, agregando a las cotizaciones de los trabajadores, las de los empleadores y también la contribución del Estado. Los países que se han inspirado en dicho modelo han adoptado las mismas fuentes tripartitas de financiación.

Resulta lógico que la amplia experiencia de Alemania en seguros sociales, autogestionados colectivamente, lleve a encontrar en la actualidad como principales características de ese tipo de instituciones, la autogestión y la representación social. En Alemania existen dos niveles institucionales con representación social. En el primero se encuentran las Instituciones de tres colectivos (obreros, empleados y mineros), que tienen representación de trabajadores y empresarios en su dirección. En el segundo nivel se encuentra el Consejo Social, órgano consultivo que reúne representantes de los organismos del primer nivel, y que se detallará en el apartado II.3.

Según se señala en un trabajo de OIT³⁰ las tres instituciones que amparan distintos colectivos – La Institución Federal del Seguro de los empleados, los seguros de los Lander para los obreros, la Caja del Seguro Federal de los Mineros – son personas jurídicas de derecho público que disponen de órganos de autogestión. El órgano de autogestión más importante es la Asamblea de los Representantes, compuesto en partes iguales por representantes de los asegurados y representantes de los empleadores, que son nombrados por sus respectivas asociaciones. Esta asamblea elige al Comité Directivo y al

²⁹ <http://www.issste.gob.mx/hjunta/>

³⁰ OIT 2002. Heinz Dietrich Steinmeyer. *Seguimiento y reforma de las jubilaciones en Alemania*. En “Reforma de las Jubilaciones y concertación social”. Director de la publicación Emmanuel Reynaud

Comité de Gestión del organismo del seguro de pensiones. La participación de los interlocutores sociales forma parte del sistema.

Bélgica cuenta con representación de trabajadores y empresarios en la dirección del organismo de seguridad social que se ocupa de las pensiones de vejez y de supervivientes, la Oficina Nacional de Pensiones, que se encarga del cálculo y del pago de las pensiones. Esta institución tiene un Comité de Dirección integrado por un presidente, y un número igual de representantes de los empleadores y de los trabajadores: siete miembros titulares y tres miembros suplentes que representan a los empleadores; siete miembros titulares y tres miembros suplentes que representan a los trabajadores. El Rey nombra al Presidente del Comité de Dirección y a sus miembros. Se elige a los miembros de las listas presentadas por las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores³¹.

Se destaca la baja participación gubernamental en la composición del Comité de Dirección (uno vs catorce representantes gremiales).

II.2.iii. Países con otros tipos de representación social

En este apartado se trabajará con información de los países que sin tener una representación gremial que abarque a todos los órdenes (no están representados el sector de jubilados y pensionistas), cuentan en su dirección con asociaciones civiles y gremiales que representan a un subsector de los trabajadores, de una rama específica de actividad, en este caso del área de la salud. Ellos son: El Salvador, con un representante del Colegio Médico y un representante de la Sociedad Dental; Guatemala, con un representante de la Universidad y uno del Colegio de Médicos y Cirujanos y Honduras, con un representante del Colegio Médico³².

Los institutos de seguridad social de estos países centroamericanos han desarrollado particularmente prestaciones en el ámbito de la salud para sus afiliados. Esto podría deberse a sus perfiles demográficos, con menor envejecimiento poblacional que otros países latinoamericanos, y a un desarrollo tardío de los sistemas previsionales.

En El Salvador, el porcentaje de la población menor de 15 años se sitúa en el 32%, mientras que el porcentaje de personas de 65 años y más es de 7,3%; el índice de envejecimiento para el año 2010 era de 23 adultos mayores por cada 100 niños³³. El Instituto Salvadoreño del Seguro Social cuenta con una Subdirección de Salud con ampliar funciones en esa área, con Divisiones de Prevención y Promoción, Atención (incluye hospitales, clínicas y unidades médicas), Evaluación y Monitoreo, así como de Gestión de Políticas de Salud (que incluye docencia, investigación, farmacoterapia, etc.)³⁴.

Según se describe en el trabajo de la OISS (2012), el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social cumple dos funciones esenciales: Atención Médica y Previsión Social. El porcentaje

³¹ www.onprvp.fgov.be

³² El caso de Panamá no se considera en este apartado debido a que se priorizó la característica de contar con representación de los tres órdenes gremiales en su dirección.

³³ Fuente: CELADE. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, División de Población de la CEPAL. Citado por Organización Iberoamericana de Seguridad Social. OISS *La situación de los adultos mayores en la Comunidad Iberoamericana*. Enero 2012.

³⁴ www.iss.gob.sv/

de la población menor de 15 años se sitúa en el 41,5%, y la población de 65 años y más tan sólo representa el 4,4% de la población. El índice de envejecimiento muestra que en el año 2010 se cuentan 22 adultos mayores por cada 100 niños.

El mismo trabajo de OISS señala que en Honduras los indicadores de envejecimiento del 2010 presentan el perfil de un país muy joven, mientras que el porcentaje de la población menor de 15 años se sitúa en el 36,8%, la población de 65 años y más tan sólo representa el 4,3% del conjunto poblacional, y el índice de envejecimiento se sitúa en 12 adultos mayores por cada 100 niños. El Instituto Hondureño de Seguridad Social estableció en primer lugar, la protección en el ámbito de las contingencias de enfermedad y maternidad, luego, en el ámbito de las pensiones de invalidez, vejez y muerte, y por último, en la protección de los trabajadores hondureños.

II.3. Representación social en órganos consultivos de Instituciones de Seguridad Social

En cuatro países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Perú y República Dominicana), y seis de los ocho países europeos seleccionados (Alemania, España, Francia, Holanda, Italia y Portugal), los representantes sociales de trabajadores, empleadores y otras asociaciones, se encuentran en Consejos Consultivos de las Instituciones de Seguridad Social. Si bien no están orgánicamente en la dirección de la institución, participan en el control de la gestión.

En Argentina la Administración Nacional de la Seguridad Social -ANSES-, de acuerdo al Decreto 2741/91³⁵ se crea como organismo descentralizado, en jurisdicción del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Está facultada para administrar los fondos correspondientes a los regímenes nacionales de jubilaciones y pensiones, asignaciones familiares, los ingresos del Fondo Nacional de Empleo que financia los Programas de Empleo, administrados por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y las prestaciones del Seguro de Desempleo otorgadas por ANSES.

Esta institución cuenta con un Consejo Consultivo conformado por representantes de los usuarios adultos mayores que tiene entre sus prioridades la institucionalización de formas concretas de participación y consulta de los beneficiarios a través de sus representantes, a fin de expresar sus inquietudes y propuestas, ser parte del control del sistema y recibir la capacitación para su fortalecimiento como sector³⁶.

Está conformado por representantes de Federaciones de Jubilados y Pensionados de todo el país, constituyéndose en el primer espacio de participación ciudadana en un organismo del Estado en Argentina. En la actualidad cuenta con 114 miembros titulares y 114 alternos de todo el país. Los representantes son elegidos anualmente por sus entidades.

Son funciones del Órgano Consultivo de Jubilados y Pensionados:

³⁵ <http://www.anses.gov.ar>

³⁶ <http://www.anses.gov.ar/jubilados/consultivo/funciones.php>

- Recibir las necesidades e inquietudes de los Jubilados y Pensionados, transmitir a las autoridades de ANSES la problemática presentada y buscar soluciones en forma conjunta.
- Fiscalizar las prestaciones que brinda ANSES en los centros de pago.
- Incorporar a representantes de los propios beneficiarios para lograr una adecuada fiscalización de la calidad de los servicios, y participar en la lucha contra el fraude y la evasión.
- Asesorar y orientar a sus asociados en trámites previsionales que se realizan en ANSES.
- Generar las condiciones necesarias para una relación exitosa entre las distintas entidades de jubilados y pensionados de todo el país.

A su vez, el Consejo Consultivo cuenta con un Órgano Ejecutivo. A diferencia del Órgano Consultivo (que se reúne en sesiones plenarias cada tres meses), el Órgano Ejecutivo es un cuerpo operativo integrado por nueve representantes elegidos en Reunión Plenaria del Órgano Consultivo (uno por cada región del país) y se reúne mensualmente. En ambos casos se culmina en mesas de trabajo con la participación del Director Ejecutivo de ANSES.

En Brasil la representación social se efectiviza en Consejos Nacionales y Federales que son interlocutores del Instituto Nacional del Seguro Social (INSS), y se desempeñan en funciones de propuestas de políticas, así como monitoreo y evaluación de los planes y programas que lleva a cabo la administración, buscando un mejor desempeño de los servicios.

A nivel nacional se encuentra el Consejo Nacional de Previsión Social (CNPS), con integración cuatripartita: seis representantes del gobierno federal, tres representantes de los jubilados y pensionistas, tres representantes de los trabajadores en actividad y tres representantes de los empleadores³⁷.

En Perú, la Oficina Nacional de Normalización Previsional (ONP) tiene a su cargo el Sistema Nacional de Pensiones y atiende a los trabajadores públicos y privados, así como los trabajadores independientes que se afilien en calidad de facultativos³⁸. De acuerdo al Reglamento de Organización y Funciones de la ONP, los órganos de mayor jerarquía son Jefatura, Gerencia General y Consejo Consultivo.

En el Consejo Consultivo participan dos representantes de los jubilados y pensionistas en un total de cinco miembros: el Ministro de Economía y Finanzas, quien lo preside; el Jefe de la ONP; el Gerente General del Banco Central de Reserva del Perú; y dos representantes de los Pensionistas, a propuesta del Consejo Nacional de Trabajo y nombrados por el Poder Ejecutivo, mediante Resolución Ministerial refrendada por el Ministro de Economía y Finanzas.

³⁷ www.mpas.gov.br
www.mj.gov.br/sedh/cndi

³⁸ www.onp.gob.pe

Las funciones del Consejo Consultivo son:

- a) Brindar asesoramiento y emitir opinión en los asuntos que el Jefe de la Oficina de Normalización Previsional (ONP) someta a su consideración.
- b) Recomendar al Jefe de la ONP la realización de gestiones ante los organismos competentes del Estado para la adopción de medidas que aseguren el cumplimiento de las funciones de la Institución.
- c) Proponer la adopción de políticas orientadas a la consecución de los fines de la institución.
- d) Otras funciones que se le encomiende.

En la República Dominicana, por Ley No. 87-01 de mayo de 2001 se crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social³⁹. Al frente de ese sistema se encuentra el Consejo Nacional de Seguridad Social con una integración amplia, de diecisiete miembros, entre los que no se encuentran representantes de los jubilados y pensionistas: cinco por el Estado, tres por los trabajadores, tres por los empresarios y seis por otras asociaciones civiles (que se detallan en la nota al pie del Cuadro N° 1).

Son funciones del Consejo Nacional establecer políticas de seguridad social, regular el funcionamiento del sistema y de sus instituciones, garantizar la extensión de la cobertura, defender a los beneficiarios, desarrollar acciones sistemáticas de promoción, educación y orientación sobre seguridad social, así como de velar por el desarrollo institucional, la integralidad de sus programas, y el equilibrio financiero del sistema.

Se encuentra una preocupación por la equidad de género, en el artículo 23, párrafo IV, de la Ley N° 87 de 2001 se establece para el Consejo Nacional de Seguridad Social, que “la representación de los sectores con dos o más titulares deberá garantizar la participación de ambos géneros. En los casos de una sola representación, el suplente corresponderá al género opuesto”.

En Alemania, uno de los principales órganos de la seguridad social es el Consejo Social, que está compuesto en partes iguales por representantes de los asegurados y representantes de los empleadores (cuatro y cuatro), un representante del Banco Federal Alemán y tres representantes de las ciencias económicas y sociales.

Los representantes de asegurados y empleadores, corresponden uno de cada uno, a las siguientes entidades: la Federación de Instituciones Alemanas del Seguro de Pensiones, el Seguro de Pensiones de los obreros, la Institución Federal del Seguro de los empleados y el Seguro Federal de los mineros.

La función del Consejo Social es principalmente “la de adoptar una posición en una opinión consultiva sobre el informe del Gobierno federal relativo al seguro de pensiones. Esta opinión consultiva es comunicada a los organismos legislativos a más tardar el 31 de julio

³⁹ http://www.sipen.gov.do/documentos/norm_ley_87_01.pdf

de cada año⁴⁰. El contenido del informe es esencialmente la información relativa al número de asegurados y de pensionistas, los ingresos, los gastos, las reservas, y las tasas de cotización necesarias, así como una evolución financiera previsible para un plazo de cinco años. En definitiva se refiere a la evolución financiera del seguro de pensiones obligatorio.

El Consejo Social ejerce una función indirecta en la política por el hecho de que los directivos del Ministerio de Trabajo y de Asuntos Sociales asisten con carácter permanente a sus sesiones. Asimismo el Gobierno Federal invita al Consejo Social a que adopte una postura cuando se tratan leyes de reformas de pensiones.

En lo que respecta a España, la gestión del Sistema de Seguridad Social se distribuye entre los siguientes entes públicos adscritos al Ministerio de Empleo y Seguridad Social a través de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social: el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), el Instituto Social de la Marina (ISM), la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) y la Gerencia de Informática de la Seguridad Social.

El Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) tiene encomendada la gestión y administración de las prestaciones económicas del sistema, con excepción de aquellas cuya gestión esté atribuida al IMSERSO o servicios competentes de las Comunidades Autónomas, así como el reconocimiento del derecho a la asistencia sanitaria. Se estructura en los siguientes órganos:

1. De participación en el control y vigilancia de la gestión:
 - a) Consejo General.
 - b) Comisión Ejecutiva.
2. De Dirección:
 - a) Dirección General.
 - b) Secretaría General y Subdirecciones Generales.

En los órganos de dirección no hay representantes sociales, sí los hay en los órganos de control. El Consejo General está integrado por trece representantes de los sindicatos más representativos, en proporción a su representatividad; trece representantes de las organizaciones empresariales de más representatividad y trece representantes de la Administración General del Estado.

A su vez, la Comisión Ejecutiva del INSS está integrada por nueve vocales: tres en representación de los sindicatos, tres en representación de las organizaciones empresariales y tres en representación de la Administración General del Estado, elegidos los representantes sindicales y empresariales por y entre los respectivos Vocales del Consejo General. Su Presidente será el Director general del Instituto, que será uno de los miembros representantes de la Administración General del Estado⁴¹.

En Francia, el seguro de pensiones se compone de una Caja Nacional (Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse - CNAV) y una red de organizaciones regionales, que gestionan el

⁴⁰ OIT 2002, op. cit.

⁴¹ <http://www.seg-social.es>

régimen general de seguridad social: la pensión básica para los empleados en la industria, comercio y servicios⁴².

Según el artículo L. 222-5 del Código de la Seguridad Social, la Caja Nacional (CNAV) es administrada por un Consejo de Administración, gestión conjunta, integrado por 30 directores: Trece representantes de los asegurados, que serán designados por las organizaciones sindicales de los trabajadores, entre las más representativa a nivel nacional; Trece representantes de los empleadores nombrados por las organizaciones empresariales más representativas; cuatro personas calificadas en las áreas de CNAV y designado por el Estado, incluyendo por lo menos un representante de los jubilados.

También actúan como asesores: una persona designada por la Unión Nacional de Asociaciones Familiares (UNAF) y tres representantes del personal, elegidos en las condiciones establecidas por decreto.

El Consejo de Administración de la CNAV, es una asamblea deliberante, que determina las orientaciones, participa, opina y propone políticas en materia de retiro; establece los lineamientos de política de acción social de la CNAV para las personas mayores de acuerdo a los principios establecidos por el legislador y adopta las medidas necesarias para su aplicación. Dirige y coordina la gestión del seguro de pensiones en toda la red, aprueba el presupuesto y las cuentas anuales de la rama.

En aplicación de su reglamento interno, el Consejo de Administración se reunirá al menos una vez cada 3 meses. De hecho, se celebra una reunión ordinaria cada mes, excepto en agosto. Debido a la gran cantidad de personas que participan del Consejo, para la organización de sus trabajos, forman comités con menor número de integrantes.

El Seguro Social (Sociale Verzekeringsbank - SVB)) es el organismo gestor de los seguros nacionales en Holanda. Los órganos que conforman esta entidad son el Consejo de Administración, el Consejo de Usuarios y el Consejo Consultivo⁴³.

El Consejo de Administración asume la dirección del SVB, responde de su actuación ante el Ministro de Asuntos Sociales y Trabajo y se integra con dos miembros. Los representantes sociales se integran en el Consejo de Usuarios. Este Consejo actúa como interlocutor del Consejo de Administración, realiza propuestas, y eleva las quejas de los usuarios. Se reúne de cuatro a seis veces al año. Además se forman grupos de trabajo de distinta composición.

La composición de Consejo de Usuarios es la siguiente: once miembros, de los cuales uno representa a las organizaciones para personas mayores, dos a sindicatos de trabajadores, uno en representación de las minorías y el resto son usuarios individuales del SVB con experiencia en la prestación de servicios.

⁴² <https://www.lassuranceetraite.fr/cs/Satellite/PUBPrincipale/Qui-Sommes-Nous/Missions-Organisation/Notre-Gouvernance/Conseil-Administration-Cnav?packedargs=null#ancreArt2>

⁴³ <http://www.svb.nl/int/es/index.jsp>

En Italia, el Instituto Nacional del Seguro Social es gobernado por las siguientes entidades⁴⁴:

- el Presidente, quien es el representante legal de la institución, prepara los planes de presupuesto y el gasto y la inversión, y aplica las directrices estratégicas del Instituto;
- la Junta de Síndicos y la Junta de Vigilancia está integrada actualmente por 24 miembros que representan a todas las fuerzas sociales, tiene la tarea de establecer objetivos estratégicos y aprobar los presupuestos;
- el Gerente General, quien es el responsable de la consecución de los objetivos y el coordinador de la tecnoestructura;
- la Junta de Auditores, que vigila el cumplimiento de la ley y la regularidad contable del Instituto;
- el Juez de la Corte de Cuentas, que ejerce un control continuo sobre la gestión del Instituto;
- Comités Regionales y Provinciales que establecen reglas para decidir sobre los recursos, formular propuestas legislativas en materia de prestaciones y cotizaciones.

La Junta de Síndicos y de Vigilancia establece las directrices generales y los objetivos estratégicos del Instituto, aprueba el presupuesto preparado por el Presidente del INPS. Está compuesto por 24 miembros (presidente, vicepresidente y veintidós consejeros), nombrados por los representantes sindicales de los trabajadores, los empleadores y los trabajadores independientes, nombrados mediante decreto del Presidente del Consejo de Ministros.

En Portugal, el Instituto de Seguridad Social, I. P. (ISS, IP), es un instituto público, que forma parte de la administración indirecta del Estado, dotado de autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio, de responsabilidad permanente del Ministerio de Solidaridad y Seguridad Social, bajo la supervisión y tutela del ministro respectivo. Fue creado en enero de 2001 con el objetivo de establecer un nuevo modelo de organización administrativa, mejorar la gestión estratégica e implementar la coordinación nacional⁴⁵.

El Consejo Consultivo es el órgano de consulta, apoyo y participación en las definiciones de las líneas generales de actuación del ISS, I.P. y está compuesto por: un presidente; dos dirigentes máximos de los servicios e instituciones del sistema de seguridad social; un representante de cada uno de los interlocutores sociales; el presidente de la Confederación Nacional de las Instituciones de Solidaridad; el presidente de la Unión de las Misericordias portuguesas; el presidente de la Unión de mutualidades portuguesas y dos representantes de asociaciones de jubilados, pensionistas y adultos mayores.

III. Consideraciones finales

Los interlocutores sociales de las Instituciones de Seguridad Social – trabajadores, empresarios, jubilados y ciertas asociaciones civiles - están ocupando espacios de poder, ya sea en la dirección de las mismas, o manteniendo una importante participación en órganos consultivos. En muchas de ellas su función no se limita a ejercer control social,

⁴⁴ www.inps.it/portale/default.aspx?iMenu=11&bi=02&link=L'ISTITUTO

⁴⁵ Decreto-Ley n.º 83/2012 de 30 de marzo, se aprueba la estructura orgánica del Instituto de la Seguridad Social, I. P.

sino también a ser parte del gobierno de los institutos participando en su gestión y en las decisiones estratégicas tomadas colectivamente.

Esto se da en países con diferentes modelos de seguridad social, tanto europeos como latinoamericanos, si bien pueden encontrarse algunas diferencias. Por ejemplo en países centroamericanos que pueden ubicarse como “tardíos” en el desarrollo de sus sistemas de seguridad social⁴⁶, como es el caso de El Salvador, Guatemala y Honduras, se privilegia la atención a la salud ante que las pensiones, y eso se refleja en la representación social; o sistemas con predominio de políticas estatales y redistributivas, como es el caso de Suecia y Cuba donde no se cuenta con representación social; o de gran desarrollo de seguros sociales corporativos, como es el caso de Alemania, donde se encuentra representación social en los directorios de las instituciones de seguros sociales sectoriales y en forma consultiva en el consejo social de seguridad social.

Por lo general se cumple con la representación tripartita propuesta por la OIT (trabajadores, empresarios y Estado) y en menor medida con la representación de jubilados y pensionistas. No obstante, la representación de este sector es muy notoria en algunos órganos consultivos, como ser en Argentina, donde el consejo consultivo de ANSES se compone de una gran y exclusiva representación de sus usuarios adultos mayores, algo similar se da en Brasil. Ambos países tienen además un importante desarrollo en consejos federales de adultos mayores que participan, deliberan y asesoran en políticas sociales dirigidas a ese colectivo.

En este trabajo se realizó una lectura descriptiva, primaria, con la información a la que se pudo acceder en esta instancia, y en base a objetivos limitados a la identificación de situaciones de representación social, sin ahondar en sus características. Quedan muchas cuestiones por analizar, que exceden a los objetivos del presente trabajo como ser, de qué forma se da la intermediación de intereses con los grupos representados, qué tipos de demandas y propuestas han llevado los diferentes representantes sociales y en qué medida se efectivizaron, qué posiciones se tomaron con respecto a cambios y reformas del sistema, cómo se viabilizaron acuerdos entre representantes con intereses que pueden pensarse como contrapuestos. Asimismo sería interesante estudiar si la pluralidad de representación política, además de social, que tiene el Banco de Previsión Social de Uruguay, se da también en otros países, para ello sería necesario recoger información a través de algún instrumento metodológico confeccionado con ese fin, como por ejemplo una encuesta.

⁴⁶ Carmelo Mesa Lago en diferentes trabajos, plantea una tipología de los países latinoamericanos, en “pioneros, intermedios y tardíos”, de acuerdo al tiempo de implantación, evolución y desarrollo de los sistemas de seguridad social.

IV. Referencias bibliográficas

Bucheli, Gabriel. *Un intento por centralizar la administración de la Seguridad Social en Uruguay: La creación del BPS en 1967*. En *La Seguridad Social en el Uruguay. Contribuciones a su historia*. Dic 2009

Esping-Andersen, Gosta. 1998 *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona, Ed. Ariel.

Gallo, A., Sosa, S y Terzaghi, C. *Relatoría II Encuentro Iberoamericano sobre la situación de los Adultos Mayores*. Montevideo, 23 a 25 de noviembre de 2011. Sede Encuentro: Centro de Estudios en Seguridad Social, Salud y Administración del BPS.

García Murcia, et al “*Los sindicatos de Iberoamérica. Organizaciones sindicales y empresariales más representativas*” Citado por Carro Zúñiga y Van Der Laat “*Constitución, Personificación y Representatividad del Sindicato*”. En: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/139/14.pdf>

Moreno, Luis. 2000. *Ciudadanos precarios. La “última red” de protección social*. Barcelona, Editorial Ariel S.A.

OIT. Convenio N° 144 de 1976 sobre consultas tripartitas para promover la aplicación de las normas internacionales del trabajo.

OIT. Organizaciones de trabajadores y empleadores, tripartismo y diálogo social
<http://www.ilo.org/global/topics/workers-and-employers-organizations-tripartism-and-social-dialogue/lang-es/index.htm>

OIT 2002. Heinz_Dietrich Steinmeyer. *Seguimiento y reforma de las jubilaciones en Alemania*. En “*Reforma de las Jubilaciones y concertación social*”. Director de la publicación Emmanuel Reynaud

OISS. Organización Iberoamericana de Seguridad Social. *La situación de los adultos mayores en la Comunidad Iberoamericana*. Enero 2012.

Senatore, Luis y Zurbriggen, Cristina. *Sindicatos y Cámaras empresariales ante la elección de los Representantes Sociales en el Directorio del BPS*. Departamento de Ciencia Política. Facultad de Ciencias Sociales. UDELAR. Documento de Trabajo N° 30. Montevideo, Uruguay. Abril 2002.

Disposiciones legislativas:

Constitución de la República Oriental del Uruguay. Poder Legislativo. Constitución 1967 con las modificaciones plebiscitadas el 26 de noviembre de 1989, el 26 de noviembre de 1994, el 8 de diciembre de 1996 y el 31 de octubre de 2004.

Ley N° 16.241 de enero de 1992. *Directorio del Banco de Previsión Social. Dispónese fecha para realizar elecciones de representantes de los afiliados activos, pasivos y de empresas contribuyentes*. Poder Legislativo de Uruguay.

Mensaje del Poder Ejecutivo de Uruguay por Proyecto de Ley referido a la elección de los representantes de los afiliados activos y de las empresas contribuyentes en el Directorio del Banco de Previsión Social, 27/09/2000. <http://archivo.presidencia.gub.uy/noticias/archivo/2000/setiembre/2000092706.htm>

(El mensaje refiere a un proyecto de ley que será la 17.294)

Ley N° 17.294. Modificaciones a la ley 16.241. Publicada en el Diario Oficial 1° febrero 2001. N° 25698.

Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, N° 17 de octubre de 1943.
<http://costarica.eregulations.org/media/ley%20constitutiva%20de%20la%20caja%20costarricense%20de%20seguro%20social.pdf>

Ley del Seguro Social de México. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1995. TEXTO VIGENTE. Última reforma publicada DOF 28-05-2012
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/92.pdf>

Ley de Instituto Nicaragüense de Seguridad Social (INSS)
[http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/\(\\$All\)/C0D9072AD24378630625755B0076D0B9?OpenDocument](http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/($All)/C0D9072AD24378630625755B0076D0B9?OpenDocument)

Ley Seguro Social de Panamá
<http://www.css.org.pa/Ley%2051%20de%2027%20de%20diciembre%20de%202005.pdf>

Ley No. 87-01 que crea El Sistema Dominicano de Seguridad Social. Promulgada el 9 de Mayo del 2001
http://www.sipen.gov.do/documentos/norm_ley_87_01.pdf

Páginas web consultadas de instituciones de seguridad social por país

<http://www.anses.gov.ar>

<http://www.anses.gov.ar/jubilados/consultivo/funciones.php>

www.mpas.gov.br

www.mj.gov.br/sedh/cndi

<http://www.ips.gob.cl/>

<http://www2.senama.cl/transparencia/organica.html>

<http://www.riicotec.org/InterPresent2/groups/imsero/documents/binario/im037203.pdf>

www.iss.gov.co

http://www.iss.gov.co/portal/index.jsp?cargaHome=50&id_seccion=895&id_subcategoria=155&id_categoria=47

http://es.wikipedia.org/wiki/Caja_Costarricense_de_Seguro_Social

<http://www.mtss.cu/inass.php>

<http://www.iess.gob.ec/>

<http://www.igssgt.org/>

http://es.wikipedia.org/wiki/Instituto_Mexicano_del_Seguro_Social#.C3.93rganos_Superiores_del_IMSS

<http://www.salud.gob.mx/unidades/cdi/nom/compi/I211295.html>

<http://www.issste.gob.mx/hjunta/>

<http://elrama.gob.ni/gobierno-central-en-el-municipio/instituto-nicaraguense-de-seguridad-social-inss>

[http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/\(\\$All\)/C0D9072AD24378630625755B0076D0B9?OpenDocument](http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/($All)/C0D9072AD24378630625755B0076D0B9?OpenDocument)
<http://www.css.gob.pa/Informe%20Anual%202010-%20Junta%20Directiva.pdf>
<http://www.tusalario.org/paraguay/Portada/derechos-laborales/sistema-previsional>
<http://www.ips.gov.py/principal/organizacional.html>
www.onp.gob.pe
http://www.sipen.gov.do/documentos/norm_ley_87_01.pdf
<http://www.idss.org.do/Consejo.htm>
<http://www.cajanotarial.org.uy/>
<http://www.cjppu.org.uy/>
<http://www.cjpb.org.uy/>
<http://www.ivss.gov.ve/>
http://www.consejeriadetrabajo.de/Inf_general.htm#La_Seguridad_Social
http://www.deutsche-rentenversicherung.de/sid_36588BC925479A32A4FB1056FE53EDB9.cae04/Allgemein/es/Inhalt/01_deutsche_rentenversicherung/unternehmensprofil.html
www.onprvp.fgov.be
<http://www.seg-social.es>
<https://www.lassuranceretraite.fr/cs/Satellite/PUBPrincipale/Qui-Sommes-Nous/Missions-Organisation/Notre-Gouvernance/Conseil-Administration-Cnav?packedargs=null#ancreArt2>
<http://www.svb.nl>
<http://www.inps.it/portale/default.aspx?iMenu=11&bi=02&link=L'ISTITUTO>
www.seg-social.pt/
<http://www.sweden.se/>
www.forsakringskassan.se
<http://www.pensionsmyndigheten.se/Organisation.html>

Impreso en Centro de Impresiones B.P.S
Encuadernación Imprenta B.P.S.
Marzo 2013