En este documento se exponen los resultados del primer estudio monográfico realizado por el equipo de investigadores de CINVE en el marco del Observatorio de Seguridad Social.

El contenido del estudio pretende ofrecer un panorama de la situación en que se encuentran los diversos componentes del Sistema de Seguridad Social en Uruguay y aportar elementos útiles para evaluar los principales desafíos que enfrentan los diversos subsistemas ante el nuevo escenario económico y social internacional y nacional.

Presente y Futuro del Sistema de Seguridad Social en Uruguay

Desafíos ante la transición demográfica y el cambio tecnológico



Gonzalo Zunino (Coordinador)
Federico Caporale
Augusto Souto
Matilde Pereira

Centro de Investigaciones Económicas

Setiembre 2019

Observatorio de Seguridad Social

La experiencia acumulada por los investigadores del Centro de Investigaciones Económicas (CINVE) en el análisis de políticas públicas, en el asesoramiento a procesos de reforma de regímenes de seguridad social y en el análisis de la coyuntura económica nacional, nos ha alentado a conformar un equipo especializado de investigadores que se encuentra desarrollando una línea de estudio permanente de los principales desafíos del Sistema de Seguridad Social.

El objetivo de esta experiencia es contribuir a la mejor comprensión de los temas más relevantes dela Seguridad Social en Uruguay, asumiendo una perspectiva integradora en que se consideran los vínculos entre las prestaciones de la seguridad social y el funcionamiento de la economía a nivel agregado.

En este emprendimiento participan de forma activa la Caja Notarial de Seguridad Social, la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios, la Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias, AFAP SURA y República AFAP.

El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo apoyan técnicamente al equipo de investigadores del CINVE que participan del Observatorio de Seguridad Social.

Caja de Profesionales Universitarios

REPUBLICA AFAP

CAJA NOTARIAL

AFAP | sura

Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias

Agradecimientos

Los autores desean agradecer las contribuciones realizadas y el apoyo recibido por parte de los representantes de las instituciones que participan del Comité de Dirección del Observatorio de la Seguridad Social.

Asimismo merecen nuestro reconocimiento Rafael Rofman (Banco Mundial), Fabio Bertranou (OIT), Mariano Bosch (BID), Gabriel Lagomarsino (BPS) y Fernando Lorenzo (CINVE), integrantes del Comité Académico Honorario, por los valiosos aportes técnicos realizados durante el desarrollo del estudio y por los comentarios sobre versiones preliminares del trabajo monográfico.

PRESENTACIÓN

El presente estudio ofrece un panorama detallado y actualizado de la situación en que se encuentran los diversos subsistemas que conforman el sistema de seguridad social uruguayo.

El objetivo general del estudio realizado es contribuir a la mejor comprensión de la realidad del sistema y a identificar las tensiones que, previsiblemente, plantearán desafíos y que, seguramente, requerirán adecuaciones y reformas en el futuro.

El sistema de seguridad social de Uruguay se encuentra entre los más desarrollados de la región. La seguridad social es uno de los principales pilares del sistema de política social del país. De hecho se trata de un componente importante de las políticas sociales, tanto por el monto de los recursos aplicados, como por el número de beneficiarios de las prestaciones.

Las políticas de seguridad social en nuestro país involucran un conjunto de organismos e instituciones que tienen a su cargo la administración y el control de los diversos componentes del sistema. La multiplicidad de regímenes hace que la existencia de heterogeneidades entre los subsistemas, e incluso al interior de algunos subsistemas, se convierta en un rasgo relevante. El estudio de dichas heterogeneidades y de la forma que las mismas operan aporta información útil a la hora de evaluar los resultados económicos y sociales del sistema y al considerar posibles alternativas de reforma.

El nivel de desarrollo del sistema de seguridad social en Uruguay queda de manifiesto al analizar los datos sobre niveles de cobertura y al considerar los indicadores de suficiencia de las prestaciones ofrecidas. La preservación de niveles satisfactorios en materia de suficiencia depende, en buena medida, de la sostenibilidad financiera del sistema y de los mecanismos utilizados para financiar las prestaciones. Es bien sabido que las repercusiones sobre la equidad en la distribución del ingreso de un sistema de seguridad social, tanto a nivel inter-generacional como intra-generacional, dependen de la forma en que se combinan la cobertura, la suficiencia y la sostenibilidad financiera del sistema.

El avance del proceso de envejecimiento de la población y la notable aceleración del proceso de cambio tecnológico implican importantes desafíos para los sistemas de seguridad social a escala global. La forma precisa en que la transición demográfica y los procesos de automatización y robotización están impactando sobre cada realidad nacional depende de las características económicas y sociales de los diferentes países. La intensidad con que afectan estos procesos a los distintos componentes del sistema de seguridad social uruguayo es uno de los aportes relevantes que pretende realizar este trabajo monográfico.

Además de los impactos de la demografía y el progreso tecnológico, los diversos subsistemas del sistema de seguridad social en Uruguay tienen planteados un conjunto de desafíos específicos que requerirán de ajustes y adecuaciones en el futuro. Las circunstancias en que se discutan las iniciativas reformistas y los mecanismos que se utilicen para diseñar e implementarlas constituyen aspectos fundamentales para definir la viabilidad política de las reformas. La historia ilustra acerca de la importancia que tienen los factores de economía política en el éxito de las reformas de los sistemas de seguridad social y deja planteada la necesidad de generar una institucionalidad adecuada para promover las reformas necesarias y para conseguir los apoyos políticos necesarios para su aprobación.

Presente y Futuro del Sistema de Seguridad Social en Uruguay

Desafíos ante la Transición Demográfica y el Cambio Tecnológico

Capítulo 1
Estructura y Heterogeneidades del Sistema de Seguridad Social en Uruguay 1
1.1 Introducción 1
1.2 El bloque principal y los subsistemas paralelos 1
1.3 Heterogeneidades del Sistema 4
1.4 Síntesisy Consideraciones Finales 22
Capítulo 2
Cobertura, Suficiencia y Sostenibilidad Financiera 24
2.1 Introducción 24
2.2 Definiciones y dimensiones relevantes 24
2.3 Cobertura 25
2.4 Suficiencia 29
2.5 Sostenibilidad Financiera 36
2.6 Implicaciones en términos de Equidad 39
2.7 Síntesis y Consideraciones Finales 40
Capítulo 3
Desafíos Globales y Reacciones de Política 42
3.1 Introducción 42
3.2 Envejecimiento poblacional 42
3.3 Cambio tecnológico 45
3.4 Principales respuestas a nivel global 47
3.5 Reacciones de política ante el cambio tecnológico 52
3.6 Síntesis y Consideraciones Finales 52
Capítulo 4
Impactos del Envejecimiento Poblacional y el Cambio Tecnológico en la Seguridad Social de Uruguay 54
4.1 Introducción 54
4.2 Envejecimiento poblacional 54
4.3 Cambio tecnológico 59
4.4 Síntesis y Consideraciones Finales 66
Capítulo 5
Desafíos Específicos de los Subsistemas 67
5.1 Caja Bancaria 68
5.2 Caja Notarial 73
5.3 Caja Profesional 77
5.4 Banco de Previsión Social 83
5.5 Subsistema de Capitalización Individual 88
5.6 Síntesis y consideraciones finales 92
Capítulo 6
Presente y Futuro de la Seguridad Social en Uruguay 95
6.1 Conclusiones e interpretación de los resultados obtenidos 95
6.2 Reflexiones en perspectiva 101

Referencias: 104

Capítulo 1

Estructura y Heterogeneidades del Sistema de Seguridad Social en Uruguay

1.1 Introducción

En este capítulo inicial se realiza una descripción del sistema de seguridad social en Uruguay, identificando las instituciones involucradas en el mismo y las características más relevantes, tanto en términos de las prestaciones percibidas por los pasivos, como de las obligaciones y derechos que tienen los trabajadores activos que contribuyen a los distintos componentes del sistema. La identificación de las heterogeneidades entre los diversos subsistemas es uno de los propósitos principales de este capítulo. La existencia de diferencias de tratamiento que reciben los trabajadores activos y los pasivos en los diferentes componentes del sistema tiene especial importancia cuando se analizan propuestas de adecuación de algunos de los regímenes o cuando se consideran alternativas de reforma integral del sistema.

1.2 El bloque principal y los subsistemas paralelos

El sistema de seguridad social uruguayo está compuesto por un bloque principal y por un conjunto de subsistemas paralelos. Mientras el primero nuclea a la mayoría de los trabajadores cotizantes y pasivos, los subsistemas paralelos cubren a los trabajadores activos y pasivos correspondientes a sectores de actividad específicos. En todos los casos, los subsistemas son obligatorios para los trabajadores de los sectores involucrados y están regidos por normas legales especiales. El pago de jubilaciones y pensiones en todo el sistema alcanzó aproximadamente el 12,5% del PIB en 2018, de los cuales 9,0 puntos porcentuales correspondieron al Banco de Previsión Social (BPS), 0,7 al Servicio de Retiros y Pensiones Policiales (SRPP), 1,1 al Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas (SRPFFAA) y 1,6 a las Cajas Paraestatales (0,9 a la Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias (CJPB), 0,6 a la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios (CJPPU) y 0,1 a la Caja Notarial de Seguridad Social (CNSS)).[1]

El bloque principal está conformado por un actor público principal, el Banco de Previsión Social (BPS),por un conjunto de empresas Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP's) y por Compañías Aseguradoras. Las prestaciones de jubilaciones y pensiones del BPS representan casi las tres cuartas partes del total del sistema de seguridad social, aproximadamente el 9,0% del PIB. Actualmente, son cuatro las AFAP's existentes en el mercado, todas Sociedades Anónimas privadas, con la particularidad de que la totalidad del capital accionario de una de ellas es propiedad de entidades estatales.[2]Por último, el Banco de Seguros del Estado (BSE) es la única compañía aseguradora que participa actualmente del mercado de seguros de renta vitalicia.

[1]Las fuentes utilizadas para aproximar el volumen total de jubilaciones y pensiones son: Estados financieros para BPS y las tres cajas Paraestatales, y Ministerio de Economía y Finanzas para los Servicios de Retiros y Pensiones Policiales y de las Fuerzas Armadas.
[2]Los accionistas de República AFAP son el Banco de la República Oriental del Uruguay (51%), el Banco de Previsión Social (37%) y el Banco de Seguros del Estado (12%).

El bloque principal presta cobertura a la mayor parte de los trabajadores y pasivos del país, por lo que es también el que cuenta con un flujo de ingresos y gastos mayor. A diferencia de los otros subsistemas, basados en esquemas de capitalización colectiva parcial (Cajas Paraestatales) o de reparto (Servicios Estatales), este bloque se estructura bajo un régimen mixto, en el que se combina un pilar de reparto, a cargo del BPS, con un pilar de capitalización individual, conformado por las administradoras de fondos y las compañías aseguradoras.[3] El BPS es, legalmente, el único agente habilitado para recaudar los aportes de los trabajadores, por lo que tiene a su cargo, además de las prestaciones a activos y pasivos, la labor de distribución de los fondos correspondientes a las AFAP's. Estas empresas invierten los fondos y, posteriormente, transfieren el dinero a las aseguradoras, quienes se encargan de abonar las prestaciones correspondientes al pilar de ahorro individual en forma de rentas vitalicias.

Todo trabajador comprendido en el bloque principal del sistema se encuentra cubierto por el BPS independientemente de su nivel de ingresos, mientras que la afiliación a alguna AFAP puede ser voluntaria (Artículo 8 de la Ley 16.713) u obligatoria, dependiendo de la situación del trabajador. Los trabajadores que necesariamente deben estar afiliados a una AFAP son aquellos cuyos ingresos superan los $57.846 (a enero de 2019), siempre y cuando fuesen menores de 40 años a abril de 1996; o hayan comenzado a trabajar en alguna actividad amparada por el BPS con posterioridad a esa fecha, independientemente de su edad. En caso contrario, como se mencionó anteriormente, la afiliación a las AFAP's es voluntaria.

Los otros componentes del sistema seguridad social uruguayo están compuestos, por un lado, por las denominadas Cajas Paraestatales: Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias (CJPB), Caja Notarial de Seguridad Social (CNSS) y Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios (CJPPU); mientras que por otro lado se encuentran los Servicios de Retiros y Pensiones Policiales (SRPP) y los Servicios de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas (SRPFFAA). Los primeros tres subsistemas están administrados por personas jurídicas de derecho público no estatales, mientras que los Servicios de Retiros y Pensiones Policiales y de las Fuerzas Armadas son administrados, respectivamente, por el Ministerio del Interior y el Ministerio de Defensa Nacional.

La CJPB ofrece cobertura tanto a trabajadores como a directores, administradores, socios y síndicos del sector financiero y actividades conexas. En concreto, se encuentran cubiertos por la CJPB las siguientes instituciones: A) los bancos públicos y privados; B) las demás empresas de intermediación financieras autorizadas por el Poder Ejecutivo; C) el Banco de Seguros del Estado; D) las compañías de seguros; E) la Bolsa de Comercio; F) las empresas administradoras de crédito; G) las empresas que presten dinero a residentes del país (no incluye AFAP's ni institutos de seguridad social); H) las cooperativas de ahorro y crédito; I) las empresas de transporte de valores; J) las entidades gremiales de la actividad de intermediación financiera; K) las empresas propiedad de las instituciones anteriores que desarrollen actividades que integren la unidad técnico-económica de las mismas (incluye fondos de inversión y fideicomisos). Asimismo, el campo de afiliación de la CJPB comprende a trabajadores y jubilados de la misma.

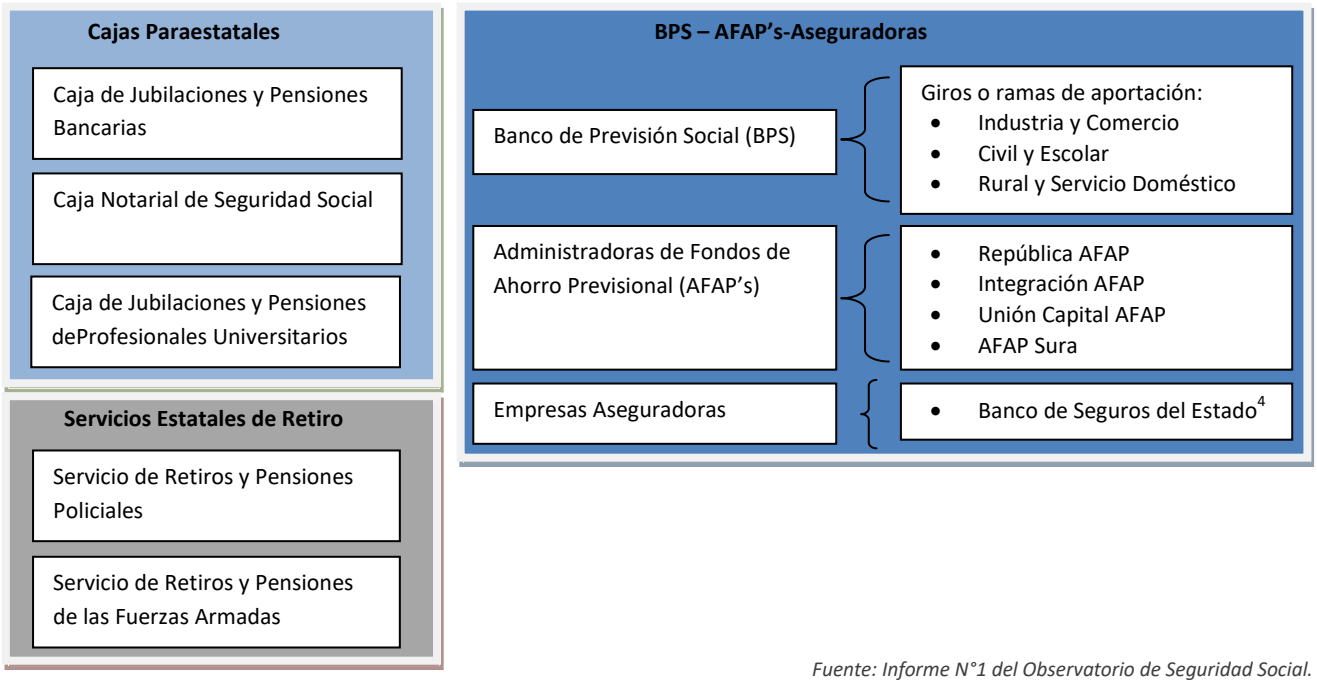
La CNSS ampara a profesionales y trabajadores relacionados con las actividades notariales. Entre los afiliados a esta institución se encuentran los escribanos públicos que ejercen efectivamente actividad notarial particular (no son amparables aquellos que sean funcionarios en cualquier oficina pública estatal), los empleados y cónyuges colaboradores de los escribanos, el personal de las asociaciones gremiales de afiliados al Instituto, los empleados administrativos de la CNSS, y sus jubilados.

[3] Si bien el análisis se centra en el Régimen Mixto, se debe mencionar que todavía algunas personas se jubilan por el Régimen de Transición (creado por la Ley N° 16.713 para las personas mayores de 40 años a abril de 1996 y quedaron en un régimen sin AFAP's con parámetros reformados respecto al régimen anterior) y por el Régimen de Transición Reformado (que resulta igual anterior con un tope del 90%).

[4] Si bien la normativa habilita la participación de otras empresas aseguradoras, el BSE es actualmente el único oferente dentro del mercado de rentas vitalicias.

Figura 1.1

Organismos que integran el sistema de seguridad social en el Uruguay



Fuente: Informe N°1 del Observatorio de Seguridad Social.

La CJPPU ampara a los graduados universitarios que ejerzan en el país sus actividades profesionales en forma libre, sea en nombre propio o prestando servicios a terceros. Las profesiones liberales incluidas a la fecha en este subsistema son: abogacía, administración y marketing, agrimensura, agronomía, archivología, arquitectura, bibliotecología, ciencia política, ciencias antropológicas, ciencias biológicas, ciencias de la comunicación, ciencias históricas, contabilidad, diseño, educación, educación física, economía y finanzas, enfermería, estadística, filosofía, física, fisioterapia, fonoaudiología, geografía, geología, humanidades, ingeniería civil, ingeniería industrial, laboratorio clínico, lingüística, marketing, matemáticas, medicina, negocios internacionales, neumocardiología, nutrición, obstetricia, odontología, oftalmología, procuraduría, psicología, psicomotricidad, psicopedagogía, química farmacéutica, química industrial, radiología, relaciones internacionales, relaciones laborales, sociología, tecnología odontológica, trabajo social, traductorado público, traducción científico técnica, traducción literaria, turismo y veterinaria. La Ley Orgánica de la Caja prevé el mecanismo que debe seguir la institución para incorporar nuevas profesiones universitarias al régimen, hoy no amparadas. Si bien todos los egresados de las profesiones mencionadas se encuentran obligados a afiliarse a la Caja, existe la posibilidad de que éstos se declaren en no ejercicio, en cuyo caso no contarían con cobertura por parte de dicho organismo mientras se mantenga esa situación. Por otra parte, el régimen también ampara a los funcionarios de la CJPPU, y excluye a los profesionales escribanos, a quienes se encuentren constitucional o legalmente impedidos de ejercer su profesión, y a aquellos que ejerzan profesiones con estudios de grado de nivel no superior.

En el bloque correspondiente a Servicios Estatales se encuentran los funcionarios policiales y militares, quienes están cubiertos, respectivamente, por el Sistema de Retiros y Pensiones Policiales y por el Sistema de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas. Particularmente, el SRPP comprende al personal del escalafón policial del Ministerio del Interior que integra los sub-escalafones de ejecutivo, administrativo, técnico profesional, especializado y de servicios. El SRPFFAA comprende al personal del escalafón K y al personal civil equiparado del Ministerio de Defensa Nacional.

1.3 Heterogeneidades del Sistema[5]

Los diferentes bloques mencionados en el apartado anterior presentan importantes heterogeneidades. Estas heterogeneidades se manifiestan tanto en términos de las prestaciones de actividad y pasividad que otorgan, en los requisitos para su acceso y en sus fuentes de financiamiento. Es importante distinguir lo que son heterogeneidades ex post que pueden surgir, por ejemplo, en materia de jubilaciones promedio, causadas por las diferentes trayectorias laborales presentadas por los individuos en promedio en cada uno de los subsistemas; de las heterogeneidades ex ante que existen en materia de contribuciones al sistema, cálculo jubilatorio, acceso a prestaciones, etc. Es sobre estas últimas heterogeneidades que se centra el análisis en este apartado.

1.3.1 Disparidades en esquema de financiamiento

Las tablas 1.1, 1.2 y 1.3 presentan las heterogeneidades existentes en términos de aportes personales, patronales y en lo que refiere a la materia gravada en cada uno de los subsistemas existentes. Esta información resulta fundamental para cuantificar las diferencias en materia de aportes de los individuos durante la vida activa. La existencia de diferentes subsistemas determina que individuos con idénticos ingresos puedan realizar diferentes contribuciones sociales dependiendo del subsistema por el cual se encuentran amparados.

En lo referido a la tasa de aportes sobre las asignaciones computables, no existen diferencias muy significativas entre los diferentes subsistemas. Las tasas de aporte varían entre un mínimo de 15% -tasa utilizada por la mayoría de las cajas- y un máximo del 17,5%, correspondiente a los aportes de trabajadores pertenecientes a ciertas instituciones afiliadas a la Caja Bancaria. La siguiente *Tabla* resume los aportes personales que deben realizar los trabajadores en actividad que se encuentran afiliados a cada uno de los subsistemas.

En contraste con la similitud en las tasas de aporte personal, las tasas de aporte patronal varían considerablemente, incluso al interior de algunos organismos. En particular, destaca el aporte del 25,25% que deben realizar algunas de las instituciones afiliadas a la CJPB, mientras que las demás realizan aportes por el 7,5% de las asignaciones computables de su personal. Las *Tablas 1.2 y 1.3* muestran que las principales heterogeneidades entre los organismos que conforman el sistema se hallan en las tasas de aportes patronales y en los montos sobre los que se calcula el aporte (materia gravada).

Tabla 1.1

Aportes Personales (valores a enero de 2019)

BPS – AFAP's - Aseguradoras	15% de las asignaciones computables, si éstas: • No superan los $ 57.846: → Sin Art. 8: Totalidad al BPS → Con Art. 8: 50% al BPS y 50% a la AFAP • Se encuentran entre $ 57.846 y $ 86.770: → Sin Art. 8: Aportes por $ 57.846 al BPS, el resto a la AFAP. → Con Art. 8*: 50% de los aportes por $ 57.846 a la AFAP, el resto al BPS. • Superan los $ 86.770: Aportes por $ 57.846 al BPS, el resto a la AFAP No es obligatorio aportar por las asignaciones computables que superen los $ 173.539. ** Recordar que la opción del Artículo 8 puede realizarse cuando los ingresos son inferiores a $ 57.846.*
CJPB	• Afiliados pertenecientes a las instituciones A, B, C, D, E, J, K –propiedad de las anteriores- y trabajadores de la CJPB: 17,5% de las asignaciones computables. • Afiliados pertenecientes a las instituciones F, G, H, I y K –propiedad de las anteriores-: 15% de las asignaciones computables.

[5]Todo el análisis presentado en este capítulo se basa en las normativas vigentes en la actualidad. Se debe tener en cuenta, sin embargo, que en los distintos organismos existen individuos que no se encuentran amparados por las mismas, sino que lo están bajo regímenes previos.

CNSS	• Afiliados escribanos: 15,5% de las asignaciones computables (existe una escala de aportes mínimos en función de la antigüedad) • Afiliados empleados: 15% de las asignaciones computables.
CJPPU	• Afiliados profesionales: 16,5% del sueldo ficto de la categoría que corresponda. Si el afiliado declaró ejercicio desde su afiliación, el aporte es por el 50% de dicha cifra durante los primeros 12 meses de ejercicio continuado en la primera categoría. • Empleados de la CJPPU: 16,5% de las remuneraciones nominales.
SRPFFAA	• 15% sobre las partidas que constituyan materia gravada.
SRPP	• 15% sobre las partidas que constituyan materia gravada.

Fuente: Elaboración propia a partir de información proveniente de las instituciones que conforman el Sistema de Seguridad Social de Uruguay.

El análisis comparado deja en evidencia la presencia de aportes patronales que no se encuentran ligados a la materia gravada; al igual que la existencia de casos de exoneraciones en el pago de aportes. La desvinculación entre los aportes patronales y la materia gravada se da, por ejemplo, en la Contribución Patronal Rural que deben realizar las empresas rurales al BPS. En la determinación de este aporte se toman en cuenta el número de hectáreas de la explotación y la calidad de las tierras. Otro ejemplo es la Prestación Complementaria Patronal en la CJPB, la que, dada su forma de cálculo, constituye una fuente de ingresos que está muy ligada alas fluctuaciones del ciclo económico. Por otra parte, también se destaca la existencia de exoneraciones en el pago de aportes patronales al BPS, algunas de las cuales se encuentran consagradas en la Constitución de la República.

Al comparar los montos sobre los que se calcula el aporte, es importante resaltar que, generalmente, se consideran ingresos efectivamente percibidos por los trabajadores, aunque existen excepciones. La principal excepción a esta regla general se da en el caso de la CJPPU, en la que los aportes personales se determinan a partir de sueldos fictos (véase, *Tabla 1.3*).

Tabla 1.2

Aportes patronales (valores a enero de 2019)

BPS	• Industria y Comercio, Servicio Doméstico y Civil - Entes Autónomos y Servicios Descentralizados del dominio industrial y comercial: 7,5% de las asignaciones computables. • Civil - Gobiernos Departamentales: 16,5% de las asignaciones computables • Civil - Administración Central: 19,5% de las asignaciones computables. • Rural: la Contribución Patronal Rural (CPR) engloba los aportes por la actividad de titulares así como los aportes patronales por los trabajadores que ocupe: → Empresas rurales: ▪ Con explotación agropecuaria: CPR = Ha Coneat x Unidad Básica de Contribución (UBC), donde Ha Coneat = Ha reales x Índice Coneat; y UBC = Base de Prestaciones y Contribuciones (BPC) x 0,1156% ▪ Sin explotación agropecuaria: CPR = Ha Coneat x Unidad Básica de Contribución s/e (UBC s/e), donde Ha Coneat = Ha reales x Índice Coneat; y UBC s/e= BPC x 0,1156% x 1,5 → Contratistas rurales: CPR = Suma de montepíos (15%) de los dependientes • Construcción: Aporte Unificado de la Construcción: 71,8%, donde 9% corresponde a Aportes Patronales y 17,9% a Aportes Personales. • Trabajadores a domicilio y talleristas: Aporte Unificado: 31% de los salarios íntegros liquidados o pagados en el mes anterior. La normativa vigente considera exoneraciones al pago de estos aportes para ciertas actividades, entre las que se encuentran las realizadas por las instituciones comprendidas en el Artículo 5 y 69 de la Constitución (templos consagrados al culto de las diversas religiones, e instituciones privadas culturales y de enseñanza, respectivamente), por los partidos políticos permanentes, por las instituciones de asistencia médica sin fines de lucro, por las empresas de servicios de transporte colectivo urbano y suburbano de pasajeros, o por la Universidad de la República. Los empleadores que ocupan trabajadores en actividades bonificadas deben abonar una contribución especial a su cargo, propendiendo a la equivalencia entre ingresos por aportaciones y egresos por prestaciones en el largo plazo. En el caso del esquema mixto, las contribuciones por asignaciones

	computables en el tramo entre $ 57.846 y $ 160.121 deben verterse en la cuenta de ahorro jubilatorio del trabajador, siendo éstos los únicos aportes patronales destinados al pilar de capitalización individual.
CJPB	• Aportes patronales → Aporte patronal básico (porcentaje aplicado sobre todas las asignaciones computables de los trabajadores, directores, administradores, socios y síndicos) ▪ 25,25% para las instituciones A, B, C, D, y la CJPB ▪ 7,5% para las instituciones E, F, G, H, I y J ▪ Para las instituciones K, aplica igual tasa que a su propietaria. → Prestación complementaria patronal (PCP): ▪ 0,025% de los activos netos de deducciones para las instituciones A y B, excluidos el Banco Central del Uruguay (BCU), las administradoras de grupos de ahorro previo y las instituciones financieras externas. ▪ 1,15% de las primas emitidas en el mes, netas de anulación, para las instituciones C y D. ▪ 0,025% de los activos propios radicados en el país para las instituciones F, G y H. ▪ 10% de las asignaciones computables de sus trabajadores, directores, administradores, socios y síndicos para el BCU, las administradoras de grupos de ahorro previo y las instituciones financieras externas. ▪ 0,2% de los ingresos mensuales, excluidos el IVA, para las instituciones I. ▪ 5,5% de las asignaciones computables de sus trabajadores para la CJPB. ▪ Para las instituciones K, aplica igual tasa que a su propietaria. • Adquisición de títulos de deuda emitidos por la Caja → Solo podrán ser adquiridos por las instituciones A, B, C y D. → Su titularidad no podrá transmitirse a terceros → Quienes los adquieran, tendrán derecho a un abatimiento parcial del aporte patronal básico
CNSS	Por los afiliados empleados: 10% de las remuneraciones fijadas administrativamente o por convenio colectivo, o de las reales percibidas si fueren superiores.
CJPPU	No aplica.
SRPFFAA	• Básico: 19,5% sobre las partidas que constituyan materia gravada. • Contribución patronal especial por los servicios bonificados. Esta contribución a cargo del Ministerio de Defensa Nacional será determinada por el Poder Ejecutivo en base a la bonificación prevista para cada actividad. Esta contribución no podrá superar el 100% de las sumas de las tasas de los aportes personales y patronales (Artículo 39 de Ley 16.713 de 1995).
SRPP	• Básico: 19,5% sobre las partidas que constituyan materia gravada. • Contribución especial por los servicios bonificados. Esta contribución a cargo del Ministerio del Interior será determinada por el Poder Ejecutivo en base a la bonificación prevista para cada actividad. Esta contribución no podrá superar el 100% de las sumas de las tasas de los aportes personales y patronales (Artículo 39 de Ley 16.713 de 1995).

Fuente: Elaboración propia a partir de información proveniente de las instituciones que conforman el Sistema de Seguridad Social de Uruguay.

Tabla 1.3

Materia gravada a efectos de aportes (valores a enero de 2019)

BPS – AFAP's - Aseguradoras	Todo ingreso que, en forma regular y permanente, sea en dinero o en especie, perciba el trabajador dependiente, en concepto de retribución y con motivo de su actividad personal. Los trabajadores independientes(unipersonales y monotributistas) aportan según sueldos ficto, no por su ingreso real.Los directores, administradores y síndicos de sociedades anónimas deben aportar por las remuneraciones reales percibidas, cualquiera sea su naturaleza, con un mínimo de 30 Bases Fictas de Contribución (BFC) mensuales. El tope de las asignaciones computables por encima del cual no existe obligación de aportación personal ni patronal es de $173.539.
CJPB	Todos los ingresos que, en forma regular y permanente, sean en dinero o en especie, perciban los trabajadores, directores, administradores, socios y síndicos afiliados, en concepto de retribución y con motivo de su actividad personal amparada por la Caja. Los directores y administradores de sociedades anónimas deben aportar por las remuneraciones reales percibidas, cualquiera sea su naturaleza, con un mínimo de 30 BFC mensuales.
CNSS	Los honorarios nominales devengados a la fecha de la actuación notarial –de conformidad con el Arancel Oficial de la Asociación de Escribanos del Uruguay-, con total prescindencia de la renuncia o reducción de los mismos a que esté autorizado hacer el escribano; los honorarios fictos correspondientes a complementos por aportes mínimos; los subsidios y los sueldos o salarios, reales o fictos.

<table>
<tr><td>CJPPU</td><td>La carrera profesional consta de 10 categorías, cada una con un sueldo ficto mensual correspondiente. La permanencia en cada categoría es de 3 años, a cuyo vencimiento los afiliados pasan automáticamente a la siguiente. A partir de la segunda categoría inclusive, los afiliados pueden desistir del pasaje de categoría e incluso volver a aportar en base al sueldo ficto de hasta la segunda categoría.
Sueldos fictos de cada categoría.
<table>
<tr><td>Categoría 1</td><td>Categoría 2</td><td>Categoría 3</td><td>Categoría 4</td><td>Categoría 5</td></tr>
<tr><td>$ 22.068</td><td>$ 41.745</td><td>$ 59.159</td><td>$ 74.207</td><td>$ 86.889</td></tr>
</table>
<table>
<tr><td>Categoría 6</td><td>Categoría 7</td><td>Categoría 8</td><td>Categoría 9</td><td>Categoría 10</td></tr>
<tr><td>$ 97.333</td><td>$ 105.504</td><td>$ 111.268</td><td>$ 114.767</td><td>$ 115.889</td></tr>
</table>
El ajuste de los sueldos fictos se realiza en la misma oportunidad y por igual porcentaje que el de las pasividades.
Cuando un profesional ejerce libremente más de una profesión amparada, aporta por una sola, sin perjuicio del deber de afiliarse por todas ellas.</td></tr>
<tr><td>SRPFFAA</td><td>Todo ingreso que el funcionario militar o civil equiparado perciba, sea en dinero o en especie susceptible de apreciación pecuniaria, en concepto de retribución y con motivo de su tarea personal cumplida en tal carácter.
Cuando el ingreso referido se recibiera en todo o en parte mediante asignaciones en especie o cuya cuantía real sea incierta, la reglamentación que se dicte determinará los fictos por los cuales se habrá de aportar por dicha asignación, en función del valor promedio de las mismas.</td></tr>
<tr><td>SRPP</td><td>Todo ingreso que el funcionario policial perciba, sea en dinero o en especie susceptible de apreciación pecuniaria, en concepto de retribución y con motivo de su tarea personal cumplida en tal carácter.
Cuando el ingreso referido se recibiera en todo o en parte mediante asignaciones en especie o cuya cuantía real sea incierta, el Poder Ejecutivo determinará los fictos por los cuales se habrá de aportar por dicha asignación, en función del valor promedio de las mismas.
También constituirán materia gravada las remuneraciones que el personal policial perciba por los servicios prestados a personas públicas o privadas, fuera del horario de servicio y del destino correspondiente a su función pública.</td></tr>
</table>

Fuente: Elaboración propia a partir de información proveniente de las instituciones que conforman el Sistema de Seguridad Social de Uruguay.

Una fuente alternativa de financiamiento de los sistemas de seguridad social, en algunos casos, proviene de contribuciones de los propios jubilados y pensionistas. En particular, el Impuesto de Asistencia a la Seguridad Social (IASS) grava los ingresos correspondientes a jubilaciones, pensiones y prestaciones de pasividad similares, servidos por cualquiera de las instituciones residentes en el país. Más allá del IASS, los pasivos de la CJPB, del SRPFFAA y del SRPP se encuentran sujetos a otras contribuciones particulares, destinadas al financiamiento de dichos organismos.

Si bien el IASS es abonado por jubilados y pensionistas pertenecientes a todos los organismos de seguridad social del país, la totalidad de lo recaudado por este concepto se encuentra destinado al financiamiento del BPS. Los ingresos anuales por jubilaciones y pensiones de hasta 96 Bases de Prestaciones y Contribuciones (BPC) se encuentran exentos de pago de este impuesto. Se debe abonar por concepto de IASSel10% por los ingresos comprendidos entre 96 y 180 BPC, el 24% por los ingresos entre 180 y 600 BPC, y el 30% por aquellos ingresos que superen las 600 BPC[6].

La CJPB cuenta con otro gravamen especial como fuente de financiamiento específica. Esta prestación de carácter pecuniario grava a todas las sumas nominales correspondientes a jubilaciones y pensiones con causal jubilatoria configurada con anterioridad al 1 de enero de 2009 y a las jubilaciones anticipadas transitorias. La alícuota de este gravamen se determina en función de la cantidad de BPC que representan dichos ingresos (véase, *Tabla 1.4*),

[6]La Base de Prestaciones y Contribuciones (BPC) fue creada por la Ley 17.856 de diciembre de 2004 con el objetivo de suplantar al Salario Mínimo Nacional (SMN) como referencia para la aportación a la seguridad social, para el monto mínimo o máximo de prestaciones sociales, entre otros. La BPC tomó el valor del SMN a la fecha de vigencia de dicha Ley (enero de 2005), y es actualizada en función de la situación financiera del Estado, a opción del Poder Ejecutivo y en las mismas oportunidades en que se dan los ajustes generales de remuneraciones de la Administración Central. El ajuste puede ser equivalente a la variación del Índice de Precios al Consumo o a la variación del Índice Medio de Salarios, pudiendo ser modificada en ambos casos por el Poder Ejecutivo en hasta un 20% en defecto o en exceso. En enero de 2019, la BPC fue fijada en $ 4.154.

considerando que el monto de las prestaciones líquidas surgida de la aplicación de las mismas no puede ser inferior a la máxima prestación líquida de la escala inmediata inferior.

Tabla 1.4

Alícuota definida para las contribuciones de pasivos a la CJPB

BPC	0-6	6-10	10-15	15-20	20-25	25-30	30-35	35-40	40-45	45-50	50-55	55-60	+60
Tasa	0%	2%	9,5%	12%	13%	14%	15%	16%	17%	18%	19%	20%	22%

Fuente: Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias.

El SRPFFAA obtiene recursos de aportes personales de montepío de retirados y reformados hasta que acrediten haber cotizado 36 años efectivos. Para el Personal Militar de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional que cumpla actividades de vuelo y compute tiempos bonificados, éstos se tomarán a los efectos del pago de montepío como tiempos reales.

El SRPP también obtiene recursos de los aportes de montepío a cargo de retirados y pensionistas. Los únicos pasivos para los que fue derogada dicha disposición son aquellos que reciban el beneficio bajo la normativa más reciente (Ley 18.405 del año 2008).

En los demás subsistemas no existen contribuciones realizadas por los pasivos por fuera del IASS. En la medida en que, como se mencionó anteriormente, el IASS aporta al financiamiento del bloque principal, los demás subsistemas no tienen aportes de pasivos como fuente de financiamiento.

Una fuente de financiamiento adicional surge de contribuciones realizadas por el Gobierno Central. En la *Tabla 1.5* puede apreciarse que el BPS, el SRPFFAA, el SRPP, la CJPB y la CJPPU son las instituciones que perciben ingresos provenientes de esta fuente.

De acuerdo a la normativa vigente, de ser necesario, el Gobierno Central debe asistir financieramente al BPS, al SRPFFAA y al SRPP con cargo a Rentas Generales, lo que no ocurre en los demás subsistemas. En efecto, en el caso de las Cajas Paraestatales, el Estado no asume, formalmente, responsabilidad pecuniaria alguna vinculada a la subsistencia de las mismas, o a la financiación de sus obligaciones, incluido el pago de las prestaciones que deban servir.

Las garantías del Estado referidas al pilar de ahorro individual sólo aplican a las entidades de propiedad estatal. La Ley 16.713 establece que, en el caso de que la tasa de rentabilidad del Fondo de Ahorro Previsional de cierta AFAP se ubique por debajo de la tasa de rentabilidad real mínima[7] del régimen y que la diferencia no pueda ser cubierta con su Fondo de Fluctuación de Rentabilidad, ni con su Reserva Especial, el Estado deberá aportar la diferencia. Este aporte deberá ser reintegrado posteriormente. La AFAP será disuelta de pleno derecho si no logra cubrir la rentabilidad mínima del régimen o recomponer la Reserva Especial dentro de los 15 días siguientes, siendo traspasados sus afiliados a otra empresa administradora.

Tabla 1.5

Impuestos afectados a la Seguridad Social y Asistencia del Gobierno Central

BPS	• Siete puntos de la recaudación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) correspondiente a la tasa básica. • Totalidad del Impuesto a la Lotería. • Totalidad del Impuesto de Asistencia a la Seguridad Social (IASS) • Contribución especial a cargo de Rentas Generales, por motivo de la derogación del Impuesto de Contribución al Financiamiento de la Seguridad Social (COFIS).

[7]Esta tasa es calculada como la tasa menor entre 2% anual y la tasa de rentabilidad real promedio del régimen de cada subfondo menos 2 puntos porcentuales, en un mes dado.

	• De ser necesario, el organismo cuenta con asistencia financiera estatal.
CJPB	• Versión anual transitoria, a cargo de Rentas Generales, igual a la diferencia entre lo recaudado por las contribuciones a cargo de jubilados y pensionistas y lo que se hubiese recaudado por ese concepto de estar vigente las alícuotas establecidas por la Ley 17.841. La versión es transitoria puesto que está establecida la reducción y convergencia paulatina de las alícuotas a las previamente vigentes, ante el incremento de las reservas financieras de la Caja. • Compensación por derogación del Impuesto a las Retribuciones Personales (IRP) (Decreto 324/007).
CJPPU	• Compensación por derogación del Impuesto a las Retribuciones Personales (IRP) (Decreto 324/007).
SRPFFAA	• Asistencia financiera estatal, si fuere necesaria.
SRPP	• Asistencia financiera del Estado, en caso de ser necesaria.

Fuente: Elaboración propia a partir de información proveniente de las instituciones que conforman el Sistema de Seguridad Social de Uruguay.

El Estado, también, garantiza el pago de las jubilaciones comunes, por edad avanzada y pensiones por sobrevivencia que deriven de las prestaciones anteriores, en caso de liquidación judicial de una Empresa Aseguradora. En cuanto al pago de jubilaciones por incapacidad total, subsidio transitorio por incapacidad parcial y pensión de sobrevivencia por fallecimiento en actividad o goce de las prestaciones mencionadas, el Estado se hará cargo si la Empresa Aseguradora hubiere hecho el seguro colectivo correspondiente, y la Administradora no hubiese podido hacerse cargo de dichos pagos.

1.3.2 Condiciones de acceso y determinación de pasividades

Además de la heterogeneidad que existe entre las fuentes de ingresos de los organismos del sistema, también se encuentran diferencias al analizar las prestaciones servidas por los mismos. Las *Tablas 1.6, 1.7 y 1,8* sintetizan las heterogeneidades entre subsistemas en materia de causal jubilatorio, determinación del sueldo básico jubilatorio (SBJ) y cálculo de las jubilaciones según los diferentes causales.

Si bien todos los organismos cuentan con causal de jubilación común, por invalidez y por edad avanzada, existen diferencias en los requisitos para configurarlas. En cuanto a la jubilación común, los requisitos son levemente más laxos en el BPS, la CJPB y el SRPFFAA, destacándose también en este último la existencia del retiro obligatorio. Por otra parte, estos tres organismos son los que cuentan, además, con una mayor combinación de edades y años de servicio que permiten acceder a una jubilación por edad avanzada. A pesar de lo anterior, sólo en el caso de la CJPPU esta jubilación es compatible con el goce de otra jubilación o retiro. En el resto de los subsistemas, la jubilación por edad avanzada sólo es compatible con la jubilación proveniente del pilar de ahorro individual, salvo en el SRPP donde es siempre incompatible.

Tabla 1.6

Causales jubilatorias

BPS - AFAP's - Aseguradoras	• Común: Mínimo de 30 años de servicio y 60 años de edad. • Por incapacidad total: Incapacidad absoluta y permanente para todo trabajo sobrevenida: → En actividad o período de inactividad compensada: Mínimo de 2 años de servicios (6 meses para menores de 25 años). → A causa o en ocasión del trabajo: Cualquier tiempo de servicios. → Luego del cese en la actividad o del vencimiento del período de inactividad compensada: Mínimo de 10 años de servicios, residencia en el país desde el cese y no ser beneficiario de otra jubilación. • Por edad avanzada: Mínimo de: a) 15 años de servicio y 70 años de edad; b) 17 años de servicio y 69 años de edad; c) 19 años de servicio y 68 años de edad; d) 21 años de servicio y 67 años de edad; e) 23 años de servicio y 66 años de edad; o f) 25 años de servicio y 65 años de edad. Es incompatible con cualquier otra jubilación, retiro o subsidio transitorio por incapacidad parcial, salvo la prestación que provenga del régimen de jubilación por ahorro individual. Sin perjuicio de lo anterior, en el caso del pilar de ahorro individual, a partir de los 65 años de edad los afiliados tienen derecho a percibir las prestaciones, aún sin haber configurado causal jubilatoria ni cesado en la actividad, quedando eximidos de continuar aportando a este régimen.

	En caso de que el afiliado se incapacite en forma absoluta y permanente para todo trabajo y no tenga derecho a una jubilación por incapacidad total, puede optar por el reintegro de los fondos acumulados o por su transferencia a una empresa aseguradora y la obtención de una prestación mensual.
CJPB	• Común: Mínimo de 30 años de servicio y 60 años de edad. • Por incapacidad total: Incapacidad absoluta y permanente para todo trabajo sobrevenida: → En actividad o período de inactividad compensada: Mínimo de 2 años de servicios (6 meses para menores de 25 años). → A causa o en ocasión del trabajo: Cualquier tiempo de servicios. → Luego del cese en la actividad o del vencimiento del período de inactividad compensada: Mínimo de 10 años de servicios, residencia en el país desde el cese y no ser beneficiario de otra jubilación. • Por edad avanzada: Mínimo de: a) 15 años de servicio y 70 años de edad; b) 17 años de servicio y 69 años de edad; c) 19 años de servicio y 68 años de edad; d) 21 años de servicio y 67 años de edad; e) 23 años de servicio y 66 años de edad; o f) 25 años de servicio y 65 años de edad. Es incompatible con cualquier otra jubilación, retiro o subsidio transitorio por incapacidad parcial, salvo la prestación que provenga del régimen de jubilación por ahorro individual.
CNSS	• Común: a) Mínimo de 35 años de servicio y 60 años de edad; o b)mínimo de 30 años de servicio y 60 años de edad, computándose a estos efectos exclusivamente los años prestados en actividades amparadas por la CNSS. • Por incapacidad total: Incapacidad absoluta y permanente para todo trabajo o para el empleo o profesión habitual sobrevenida: → En actividad o período de inactividad compensada: Cualquier tiempo de servicios. → Luego del cese en la actividad: Mínimo de 10 años de servicios y no ser beneficiario de otra jubilación. • Por edad avanzada: Mínimo de 15 años de servicio y 70 años de edad. Es incompatible con cualquier otra jubilación, retiro o subsidio transitorio por incapacidad parcial, salvo la prestación que provenga del régimen de jubilación por ahorro individual.
CJPPU	• Común: a) Mínimo de 30 años de servicios profesionales y 60 años de edad; o b) mínimo de 35 años de servicios en los restantes casos o si se acumulan servicios amparados por otros institutos de seguridad social y 60 años de edad • Por incapacidad: Incapacidad absoluta y permanente, que impide el ejercicio de la profesión universitaria, sobrevenida: → En actividad: Mínimo de 2 años de servicios, de los cuales 6 meses como mínimo deben ser inmediatamente previos a la incapacidad (para menores de 30 años se exige sólo esto último). → A causa o en ocasión del trabajo: Cualquier tiempo de servicios. → Luego del cese en la actividad: Dentro de los dos años posteriores al cese, mínimo de 10 años de servicios y no ser beneficiario de otra jubilación. • Por edad avanzada: Mínimo de 15 años de servicio y 70 años de edad. Es compatible con el goce de otra jubilación o retiro.

SRPFFAA	• Común: → Retiro voluntario: Mínimo de 30 años de servicios computados y 60 años de edad. → Retiro obligatorio: Debe pasar cuando se cumplen los siguientes supuestos: 1. Los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y el Jefe del Estado Mayor de la Defensa: por haber completado 5 años de permanencia en el cargo, por haber completado 8 años desde su ascenso al grado de Oficial General o por cese dispuesto por el Poder Ejecutivo. 2. Por el cumplimiento de las siguientes edades reales: a. General del Ejército, Almirante y General del Aire: 65 años. b. General, Contralmirante y Brigadier: 65 años. c. Coronel y Capitán de Navío: 63 años. d. Teniente Coronel y Capitán de Fragata: 58 años. e. Mayor y Capitán de Corbeta: 58 años. f. Capitán y Teniente de Navío: 58 años. g. Teniente 1º y Alférez de Navío: 58 años. h. Teniente 2º y Alférez de Fragata: 58 años. i. Alférez y Guardia Marina: 58 años. j. Sub Oficial Mayor y Sub Oficial de Cargo: 57 años. k. Sargento 1º y Sub Oficial 1º Clase: 55 años. l. Sargento 2º y Sub Oficial 2º Clase: 55 años. m. Cabo 1º y equivalentes: 53 años. n. Cabo 2º y equivalentes: 53 años. o. Soldado Especialista y equivalentes: 55 años. p. Soldado 1º, Marinero 1º y equivalentes: 48 años. Además, para los literales a) a i) se exige un mínimo de 25 años de servicios militares efectivos y para los literales j) a p) un mínimo de 22. 3. Los Oficiales Generales o equivalentes: por haber completado 6 años de permanencia en el grado (para quienes asciendan o hubieran ascendido a dicho grado luego de la entrada en vigencia de la Ley 19.189), o por iniciativa del Poder Ejecutivo con venia de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente cuando corresponda. • Por incapacidad: Incapacidad física o mental constatada por la Junta o Comisión Médica de la Dirección Nacional de Sanidad de las Fuerzas Armadas → Retiro por acto de servicio: Por incapacidad completa o incompleta para la actividad militar sobrevenida en acto de servicio o en ocasión de éste cualquiera sea el período de los servicios. En el caso de la incapacidad incompleta pasa a retiro cuando se determine que el funcionario no puede continuar en actividad militar. → En actividad: Por incapacidad absoluta y permanente con mínimo de 2 años de servicios(6 meses para menores de 25 años). → Luego del cese de la actividad: Por incapacidad absoluta y permanente sobrevenida en los 2 años siguientes al cese y un mínimo de 10 años de servicios, siempre que el afiliado haya mantenido residencia en el país y no fuera beneficiario de otra jubilación. • Por edad avanzada: Mínimo de: a) 15 años de servicio y 70 años de edad; b) 17 años de servicio y 69 años de edad; c) 19 años de servicio y 68 años de edad; d) 21 años de servicio y 67 años de edad; e) 23 años de servicio y 66 años de edad; o f) 25 años de servicio y 65 años de edad. Es incompatible con cualquier otra jubilación, retiro o subsidio transitorio por incapacidad parcial, salvo la prestación que provenga del régimen de jubilación por ahorro individual.
SRPP	• Común: Mínimo de 60 años de edad y un mínimo de 35 años de servicios. • Por incapacidad total: Se configura por la ocurrencia de cualesquiera de los siguientes supuestos: → Incapacidad absoluta y permanente para todo trabajo: ▪ Sobrevenida en actividad o en período de subsidio transitorio por incapacidad (6 meses para menores de 25 años) ▪ A causa o en ocasión del trabajo, cualquiera sea el tiempo de servicios. ▪ Sobrevenida dentro de los 2 años siguientes al cese voluntario en actividad o al vencimiento del período de subsidio transitorio por discapacidad, cualquiera fuere su causa, con un mínimo de 10 años de servicios policiales efectivos y si no fuera beneficiario de otra jubilación. → Por el cumplimiento de 60 años de edad del afiliado que no fuere beneficiario de otra jubilación o retiro, cuando este haya sido beneficiario del subsidio transitorio por discapacidad parcial por el término máximo de este. • Por incapacidad por acto directo de servicio: Por la ocurrencia de incapacidad absoluta y permanente para toda tarea, a causa o en ocasión de la prevención, investigación, represión y combate de siniestros, accidentales o no, o de los delitos y faltas contenidos en el Código Penal, leyes especiales y contravenciones administrativas en que esté dispuesta la intervención del personal policial, cualquiera sea el tiempo de los servicios policiales prestados.

	• Por edad avanzada: 70 años de edad y un mínimo de 15 años de servicios. Es incompatible con cualquier otra jubilación, retiro o subsidio transitorio por incapacidad parcial.

Fuente: Elaboración propia a partir de información proveniente de las instituciones que conforman el Sistema de Seguridad Social de Uruguay.

El método de determinación del Sueldo Básico Jubilatorio (SBJ) -el cual se calcula como un promedio mensual de las asignaciones computables-difiere considerablemente entre los organismos (véase, Tabla 1.7). El SBJ que rige para los escribanos afiliados a la CNSS puede ser identificado como el menos benévolo para el cálculo jubilatorio, ya que toma en cuenta gran parte de la vida laboral de dichos trabajadores (30 años). En contraposición, el SBJ en los Servicios Estatales se calcula en base a los últimos 30 meses de servicios, ignorando los aportes de buena parte de la historia laboral de los trabajadores; mientras que el SBJ de los profesionales afiliados a la CJPPU considera sólo los 3 últimos años de aporte. Es importante destacar, sin embargo, que en esta Caja dicho cálculo se realiza en base a sueldos fictos, y que apenas cada tres años los profesionales pueden ascender de categoría, por lo que la cuantía del SBJ queda determinada por la decisión de ascender o no que hayan tenido los trabajadores muchos años antes de su retiro. Por otra parte, tratándose de jubilación por incapacidad, de jubilación por edad avanzada (excepto en el caso de la CJPPU, el SRPFFAA y el SRPP), o de jubilación por acto directo del servicio (únicamente en el caso del SRPP), si el tiempo de servicios computados no alcanza al período de cálculo indicado, se toma el promedio mensual actualizado correspondiente al período efectivamente registrado.

Existen diferencias entre los subsistemas respecto al método utilizado para actualizar las prestaciones al mes inmediato anterior al inicio del servicio de pasividad, al igual que en la existencia o no de máximos para el SBJ. La CNSS es la única que realiza la actualización de las cotizaciones en base a la evolución del IPC, además de ser el único organismo con tope al SBJ.

Tabla 1.7

Sueldo básico jubilatorio (valores a enero de 2019)

BPS	• El mayor entre los 10 últimos años de servicios -limitado al promedio mensual de los 20mejores años, incrementado en un 5%- y los 20 mejores años. • Actualización: Variaciones del Índice Medio de Salarios (IMS) elaborado por el INE. • Sólo se toman en cuenta asignaciones computables hasta el monto de $ 57.846. En el caso de quienes optaron por el artículo 8 de la Ley 16.713, se toma como asignación computable la menor cifra entre $ 57.846 y el monto por el que efectivamente se aportó, multiplicado por 1,5.
CJPB	• El mayor entre los 10 últimos años y los mejores 20 años de servicios. • Actualización: Variaciones del Índice Medio de Salarios (IMS) elaborado por el INE.
CNSS	→ En el caso de afiliados escribanos, los 30mejores años de servicios. → En el caso de afiliados empleados, el mayor entre los 10 últimos años de servicios -limitado al promedio mensual de los 20mejores años, incrementado en un 5%- y los 20 mejores años. → En el caso de individuos con doble afiliación (escribano y empleado) que configuren causales jubilatorias por sendas actividades independientemente, la suma de ambos sueldos básicos. • Actualización: variaciones del Índice General de Precios del Consumo (IPC) elaborado por el INE. • Ningún sueldo básico puede superar la suma de $ 216.400 actualmente, excepto el sueldo básico previsto para quienes tengan doble afiliación (tope: $281.320). El sueldo básico mínimo para los escribanos es un quinto del máximo, siempre que se tengan al menos 25 años de actividad exclusiva como escribano, los últimos 5 años de actividad sean como escribano y que no se tenga derecho a prestaciones en otro organismo.
CJPPU	→ En el caso de los profesionales, los 3 últimos años de actividad → En el caso de los empleados de la CJPPU, el mayor entre los 10 últimos años de servicios -limitado al promedio mensual de los 20mejores años, incrementado en un 5%- y los 20 mejores años. • Actualización: Variaciones del Índice Medio de Salarios (IMS) elaborado por el INE.
SRPFFAA	• Promedio mensual de las asignaciones computables actualizadas de los últimos 60 meses de servicios militares efectivos. • Actualización: Variaciones del Índice Medio de Salarios (IMS) elaborado por el INE. • Asignaciones docentes: Si se computaran asignaciones docentes, se incorpora al SBJ tantas veinteavas partes como años en el ejercicio de dichas funciones docentes compute, con un máximo de 20, del promedio

	mensual actualizado de las asignaciones docentes percibidas por el titular en los últimos 60 meses. • Compensaciones: Las asignaciones percibidas en actividad por las que se abone montepío, serán considerada en forma independiente, debiéndose acreditar la percepción de la misma durante por lo menos 12 meses continuos o discontinuos. El monto a incorporar al SBJ equivale a tantas veinteavas partes como años en el ejercicio de los respectivos cargos o funciones compute, con un máximo de 20 años, del promedio mensual actualizado de tales asignaciones.
SRPP	• Promedio mensual actualizado de todas las asignaciones computables sujetas a montepío de los últimos 60 meses computados anteriores al cese. Si fuera más favorable para el funcionario, y en tanto lo pueda acreditar fehacientemente, el SBJ será el promedio de los 5 años de mejores asignaciones computables actualizadas. • Actualización: Variaciones del Índice Medio de Salarios (IMS) elaborado por el INE.

Fuente: Elaboración propia a partir de información proveniente de las instituciones que conforman el Sistema de Seguridad Social de Uruguay.

Entre los diferentes subsistemas no existen discrepancias significativas entre los porcentajes aplicados sobre el SBJ para el cálculo del monto de la jubilación. La diferencia más importante es que, en caso de cumplir con los requisitos mínimos, una jubilación común del BPS o del SRPFFAA es el 45% del SBJ, mientras que en cualquiera de las Cajas Paraestatales o en el SRPP, la misma es el 50% del SBJ. De forma similar, el porcentaje que representa la jubilación por incapacidad total correspondiente al pilar de ahorro individual es 45%[8], mientras que, tanto en el BPS como en las Cajas Paraestatales, el SRPFFAA y el SRPP dicho porcentaje es 65% del SBJ. Asimismo, respecto a estos últimos dos servicios, cuando la incapacidad total sobreviene en acto de servicio o en ocasión de éste, este porcentaje asciende al 100%.

Tabla 1.8

Asignación de jubilación (Tasa de reemplazo)

BPS	• Común: Los siguientes porcentajes del SBJ: → 45% cuando se computen como mínimo 30 años de servicio. → 1% adicional por cada año de servicio que exceda de 30, hasta los 35 años de servicio. → 0,5% adicional por cada año de servicio que exceda los 35 al momento de configurarse el causal, con un tope de 2,5%. → A partir de los 60 años de edad, 3% adicional por cada año de edad que se difiera el retiro después de haberse completado 35 años de servicio, con un máximo de 30%. De no contarse a dicha edad con 35 años de servicio, se adicionará un 2% por cada año de edad que supere los 60, hasta llegar a los 70 años de edad o hasta completar 35 años de servicio. En este último caso, a partir ese momento, se aplicará la adición del 3% por cada año que se difiera el retiro hasta los 70 años de edad. Tratándose de actividades bonificadas, los porcentajes adicionales previstos se aplicarán sobre la edad y el tiempo de servicios bonificados. • Por incapacidad total: 65% del SBJ • Por edad avanzada: 50% del SBJ al configurarse causal; adicionando 1% por cada año que exceda la cantidad mínima de años de servicio, con un máximo de 14%.
Pilar de Ahorro Individual	• Común y por edad avanzada: La asignación inicial se determina en base al saldo acumulado en la cuenta de ahorro individual, a la fecha de traspaso de los fondos desde la AFAP a la empresa aseguradora; a la tasa de interés respectiva; y a la expectativa de vida del afiliado que indiquen las tablas generales al momento de la configuración de la causal, del cese o de la solicitud de la prestación, según cuál fuera posterior. • La jubilación por incapacidad total es igual al 45% del promedio mensual de las asignaciones computables actualizadas al mes inmediato anterior al inicio del servicio de la pasividad de acuerdo al Índice Medio de Salarios, sobre las que se aportó al Fondo Previsional en los últimos diez años de actividad o período efectivo menor de aportación.
Cajas Paraestatales	• Común: Los siguientes porcentajes del SBJ: → 50%cuando se cumplan los requisitos mínimos para configurar causal. → 0,5% adicional por cada año de servicio que exceda los 35 (o los 30 en el caso de aportes exclusivos a la CNSS o a la CJPPU) al momento de configurarse el causal, con un tope de 2,5%

[8]En el caso del ahorro individual, la prestación por incapacidad se calcula en base a este porcentaje, que se aplica sobre un SBJ que es función de las asignaciones computables por las que el afiliado aportó al régimen de ahorro individual*(véase, Tabla 1.8)*. No obstante, el financiamiento de esta prestación no se deriva del fondo que el afiliado tenga acumulado en su cuenta, sino que lo cubre el seguro de invalidez y fallecimiento que cada AFAP contrata en su nombre, cuya prima es cubierta mediante los aportes realizados por el trabajador al pilar de ahorro individual. En estos casos, a diferencia de las demás causales de este pilar, el sistema es de "prestación definida".

	→ A partir de los 60 años de edad, 3% adicional por cada año de edad que se difiera el retiro, después de haberse configurado causal y hasta los 70 años de edad (excepto en la CJPB, donde el requisito es contar con 35 años de servicios), con un máximo de 30%. En caso de no cumplir dicha condición, se adicionará un 2% por cada año de edad que supere los 60, hasta llegar a los 70 años de edad o hasta cumplirla, si esto ocurriere antes. En este último caso, a partir de ese momento, se aplicará la adición del 3% por cada año que se difiera el retiro hasta los 70 años de edad. • Por incapacidad total: 65% del SBJ • Por edad avanzada: 50% del SBJ al configurarse causal; adicionando 1% por cada año que exceda la cantidad mínima de años de servicio, con un máximo de 14%.
SRPFFAA	• Retiro voluntario: Los siguientes porcentajes del SBJ: → 45% cuando se computen como mínimo 30 años de servicios. → 1% adicional por cada año de servicio que exceda los 30 hasta los 35 años de servicio. → 0,5% adicional por cada año de servicio que exceda los 35 con un máximo adicional del 2,5%. → A partir de los 60 años de edad, 3% adicional por cada año de edad que se difiera el retiro luego de haberse computado 35 años de servicio, con un máximo de 30%. En caso de no cumplir esta última condición, se adicionará un 2% por cada año de edad que supere los 60, hasta llegar a los 70 años de edad o hasta completar los 35 años de servicio, si esto ocurriere antes. En este último caso, a partir de ese momento, se aplicará la adición del 3% por cada año que se difiera el retiro hasta los 70 años de edad. • Retiro obligatorio: tantas cuarentavas partes del 85% del SBJ como años de servicio se computen, con un máximo de 40. • Por incapacidad: 100% del SBJ en caso de incapacidad completa sobrevenida en acto de servicio o en ocasión de este, o 65% del SBJ en los demás casos. • Por edad avanzada: 50% del SBJ al configurarse causal, con un 1% adicional por cada año que exceda los años mínimos de edad y servicios computados requeridos para el retiro por edad avanzada, con un máximo de 14%.
SRPP	• Común: Los siguientes porcentajes del SBJ: → 50%, cuando se haya configurado causal. → 0,5% por cada año que exceda el mínimo de años de servicios exigidos para configurar la causal, con un máximo de 5%. → Desde los 60 años de edad, por cada año que se difiera el retiro después de haberse configurado causal, un 3% adicional del SBJ hasta los 70 años de edad, con un máximo del 30%. Si no se hubiera configurado causal, por cada año de edad que supere los 60, se adicionará un 2% hasta llegar a los 70 años de edad o hasta la configuración de la causal si ésta fuera anterior. En este último caso, a partir de la configuración de la causal, se aplicará la adición del 3% por cada año que se difiera el retiro hasta los 70 años de edad. • Retiro por incapacidad total: 65% del SBJ. En caso de que al momento del cese por incapacidad total el funcionario hubiese configurado otra causal de retiro que le resultara más favorable, se le aplicará dicho porcentaje. • Retiro por incapacidad total por acto directo de servicio: 100% del SBJ con un monto mínimo equivalente al de la remuneración del Grado de Oficial Sub Ayudante (Grado 6), a cuyos efectos se considerará la antigüedad real del policía. • Retiro por edad avanzada: 50% del SBJ. A esto se adiciona un 1% por cada año que exceda los 15 años de servicios, con un tope de 64%.

Fuente: Elaboración propia a partir de información proveniente de las instituciones que conforman el Sistema de Seguridad Social de Uruguay.

1.3.3 Pensiones de supervivencia

En todos los componentes del sistema de seguridad social uruguayo están previstas las pensiones de supervivencia. De hecho, no existen grandes diferencias en las principales características de esta prestación entre los distintos organismos existentes. Se trata, por tanto, de un beneficio generalizado en el sistema de seguridad social de Uruguay.

Causales

La ley determina de manera explícita y taxativa los motivos por los cuales se puede acceder a una pensión de supervivencia. En concreto, las causales para acceder al beneficio se dan en los siguientes casos: i) Los afiliados activos, los jubilados y los beneficiarios de subsidios del BPS, SRPFFAA o del SRPP causan pensión ante: su muerte, declaración

judicial de ausencia o desaparición en un siniestro que haga presumir su muerte. ii) También causan pensión los desocupados que fallecen estando amparados por el subsidio de desempleo, o a menos de un año del cese del mismo, de la actividad, o del subsidio transitorio por incapacidad parcial (en el caso del SRPP). iii) En el caso de los profesionales activos de la CJPPU que hayan declarado no ejercicio, el fallecimiento debió haber ocurrido dentro del año posterior a la declaración del mismo. En todos los casos, también causan pensión quienes cuenten con 10 años de servicios como mínimo.

Beneficiarios

La definición de los beneficiarios de esta prestación abarca, fundamentalmente, a personas viudas[9] e hijos menores de edad. La normativa establece que, salvo que se encuentren en situación de desheredación o indignidad para suceder, tienen derecho a la pensión de supervivencia: i) Las personas viudas. ii) Los hijos solteros mayores de 18 años absolutamente incapacitados para todo trabajo, y los hijos solteros menores de 21 años, excepto cuando se trate de mayores de 18 años con medios de vida propios y suficientes para su manutención. Los hijos tienen derecho a pensión si su padre o madre no lo tiene, lo pierde, o fallece en el goce del mismo. iii) Los padres absolutamente incapacitados para todo trabajo. iv) Las personas divorciadas.

El acceso a la pensión de supervivencia depende de la situación en que se encuentran los posibles beneficiarios. En concreto, el acceso a este beneficios está sujeto a las siguientes condiciones: i)Las personas divorciadas debían ser beneficiarias de pensión alimenticia servida por el causante. ii) Los hijos solteros mayores de 21 años y los padres absolutamente incapacitados deben carecer de medios de vida suficientes, habiendo sido sustentados por el causante. iii) Los hijos adoptivos o los padres adoptantes, además de probar lo del punto anterior, deben haber integrado un hogar común y convivido con el causante durante por lo menos cinco años previos a la configuración de la causal. iv) Sólo en el caso del SRPP, se exige a los afiliados extranjeros (no naturales de Uruguay) un mínimo de 10 años de residencia en el país y que los beneficiarios acrediten que tenían su domicilio en el mismo a la fecha de fallecimiento del causante. Si bien en BPS y en el pilar de ahorro individual no se exige la carencia de recursos a los hijos solteros incapacitados, sí se les exige a los hombres viudos[10]. Por otra parte, a las mujeres viudas se les exige que no tengan ingresos mensuales superiores a los $ 173.539. Algo similar sucede para las viudas en el SRPFFAA y el SRPP, donde el monto asciende a $174.564 mensuales en el primer caso o a $170.240 en el caso del SRPP. Además, en el SRPP también se exige la carencia de recursos a las personas divorciadas, quienes deben acreditar la dependencia económica del causante o la carencia de ingresos suficientes, la que se entenderá cuando los beneficiarios no dispongan de ingresos mensuales superiores a $ 58.713. En todos los casos, las pensiones a personas viudas o divorciadas de 40 años o más son vitalicias, salvo que se pierda el derecho al beneficio. En caso de tener entre 30 y 39 años de edad, la pensión se sirve por el término de 5 años, y por 2 años cuando los beneficiarios son menores de 30 años.[11]

Los límites precisos que impone la ley para acceder a la pensión de supervivencia no rigen en determinadas circunstancias especiales en las que se flexibiliza el acceso a este beneficio. Las circunstancias en que no rige la normativa general son: i)cuando el beneficiario estuviese total y absolutamente incapacitado para todo trabajo; ii) cuando integren el núcleo familiar del beneficiario hijos solteros menores de 21 años de edad, en cuyo caso la pensión se servirá hasta que éstos alcancen dicha edad, excepto cuando se trate de mayores de 18 años de edad que dispongan de medios de vida propios; iii) cuando integren el núcleo familiar del beneficiario hijos solteros mayores de 18 años de edad absolutamente incapacitados para todo trabajo. En el caso del SRPFFAA, se agrega el caso de los cónyuges o concubinos supervivientes, cuando el fallecimiento del causante se produjese en acto de servicio o en ocasión de éste.

[9] Todas las referencias a personas viudas también aplican a concubinos supervivientes.

[10] En el caso de los hombres viudos, se considera carencia de recursos si los ingresos no superan el valor de una pensión por vejez o invalidez ($ 11.160 mensuales). En caso de que los ingresos fuesen superiores a este monto pero inferiores a $ 46.566 en el promedio de ingresos actualizados del último año, la pensión se otorga bajo supervisión de los responsables de la Oficina de Solicitud de Pensiones. Si los ingresos superan este último valor pero son inferiores a $ 99.785, se evaluará el otorgamiento de la pensión o no dependiendo de la situación particular. Los viudos con cuyos ingresos mayores a este monto no son beneficiarios de pensión.

[11] Todas las referencias monetarias son a valores de enero de 2019.

Existen causales de pérdida de la pensión de supervivencia por cambios en las situaciones personales de los beneficiarios. El derecho a la pensión de supervivencia se pierde: i)por contraer matrimonio las personas divorciadas; ii) por alcanzar los hijos solteros los 21 años de edad, salvo que acrediten hallarse absolutamente incapacitados para todo trabajo y carecer de medios para su sustento; iii) por recuperar la capacidad antes de los 45 años de edad en el caso de beneficiarios incapacitados; iv) por mejorar la fortuna de los beneficiarios. En la CJPB, la CJPPU, y el SRPP, el derecho a pensión también se pierde por disponer los hijos solteros mayores de 18 años de edad de medios de vida propios y por mejorar la fortuna de los hijos solteros mayores de 21 años y los padres absolutamente incapacitados. El BPS, la CJPPU, el SRPFFAA y el SRPP agregan como motivo de pérdida de pensión el contraer matrimonio las personas viudas, además de la unión concubinaria en el caso del SRPP.

Sueldo Básico de Pensión (SBP)

Tanto para el BPS como para las Cajas Paraestatales, para los Servicios Estatales y para el Pilar de ahorro individual, el SBP equivale a la jubilación que le hubiere correspondido al causante a la fecha de fallecimiento. Se establece un mínimo equivalente a la asignación de la jubilación por incapacidad total, o por incapacidad total por acto directo de servicio si esta fuera la causa de muerte del causante en los casos del SRPP y del SRPFFAA. Si el causante se encontraba ya jubilado, el SBP es equivalente a la última asignación de pasividad. En el caso del BPS, la CJPB, los Servicios Estatales y el Pilar de ahorro individual, lo anterior también aplica en caso de que el causante fuese beneficiario del subsidio transitorio por incapacidad parcial.

Asignación de la pensión de supervivencia

La asignación de pensión se establece como un porcentaje del SBP, dependiendo de las circunstancias en que se encuentren los beneficiarios de las mismas. Los porcentajes sobre el SBP son los siguientes: i) 75% si se trata de una persona viuda o divorciada cuando exista núcleo familiar, o concurrencia con hijos no integrantes del mismo o padres del causante; ii) 66% si se trata exclusivamente de una persona viuda, o hijos del causante; iii) 66% si se trata de hijos en concurrencia con los padres del causante; iv) 50% si se trata exclusivamente de una persona divorciada, o padres del causante; v) 66% si se trata de una persona viuda en concurrencia con una persona divorciada, sin núcleo familiar. Si sólo una tiene núcleo familiar, el 9% de diferencia se asigna a esa parte. En ningún caso, la asignación de pensión a personas divorciadas puede exceder el monto de la pensión alimenticia servida por el causante.

En caso de concurrencia de beneficiarios, la distribución de la asignación de pensión se efectúa conforme a las siguientes normas:

- A la persona viuda o divorciada, con núcleo familiar, en concurrencia con otros beneficiarios, le corresponde el 70% de la asignación de pensión. Cuando ambas concurren con núcleo familiar, la distribución de dicho porcentaje se hace por partes iguales. Si una sola integra núcleo familiar, su cuota parte es superior en un 14% a la del resto de los beneficiarios. El remanente de la asignación de pensión se distribuye en partes iguales entre los restantes copartícipes de pensión.
- A la persona viuda o divorciada, sin núcleo familiar, en concurrencia con otros beneficiarios, le corresponde el 60% de la asignación de pensión. Cuando ambas concurren, la distribución de dicho porcentaje se hace por partes iguales. El remanente se distribuye en partes iguales entre los restantes copartícipes de pensión.
- En los demás casos, la asignación de pensión se distribuye en partes iguales.

Cuando un beneficiario fallece o pierde su derecho a percibir la pensión, la asignación de pensión debe reliquidarse y redistribuirse.

1.3.4 Otras prestaciones

Subsidios por expensas funerarias

Es beneficiario quien justifique haberse hecho cargo de los gastos del sepelio de un afiliado. El monto de este subsidio corresponde a los gastos efectivamente realizados, con un máximo de: $ 26.867 (BPS), $ 23.949 (CJPB), $ 39.817 (CNSS) y sueldo ficto segunda categoría: $ 41.745 (CJPPU).

Pensiones no contributivas

Las Pensiones a la Vejez e Invalidez son otorgadas por el BPS a todo habitante de la República mayor de 70 años de edad y que carece de recursos suficientes, o a quienes, a cualquier edad, se encuentran incapacitados en forma absoluta y permanente para todo trabajo. Quienes cuentan con ingresos inferiores al monto de esta prestación, reciben únicamente la diferencia entre ambos importes. Los extranjeros o ciudadanos legales, para poder acceder al beneficio, deben tener, por lo menos, 15 años de residencia continuada en el país. Cabe señalar que las personas que, cumpliendo con estas condiciones, tienen entre 65 y 70 años, quedarán cubiertas por el Subsidio de Asistencia a la Vejez, cuyos recursos provienen del Ministerio de Desarrollo Social**.**

1.3.5 Mínimos, máximos y ajuste de pasividades

El artículo 67 de la Constitución de la República establece que los montos de pasividades deben ajustarse en las mismas oportunidades en que lo hacen las remuneraciones de los funcionarios de la Administración Central. Como mínimo, el incremento de las pasividades debe igualar la variación experimentada por el Índice Medio de Salarios Nominales elaborado por el Instituto Nacional de Estadística (INE). El ajuste de las pasividades de la CJPB tampoco puede superar dicha evolución. Esto no es así en la CNSS ni en la CJPPU, donde el aumento puede seguir la evolución de un índice diferente, siempre que se respete el ajuste mínimo mencionado anteriormente, se cumpla con el procedimiento exigido por ley, y exista un estudio técnico que garantice su viabilidad financiera. En particular, el incremento de pasividades en la CNSS no puede ser 50% superior al mínimo establecido por la Constitución, al tiempo que el importe anual del incremento adicional no puede exceder el 10% del aumento del fondo de IVS del ejercicio anterior.

Existen disparidades en cuanto a los montos mínimos y máximos de las prestaciones otorgadas por las instituciones de seguridad social (véase, Tabla 1.9). Si se considera únicamente a los organismos que fijan un mínimo jubilatorio de manera explícita, se encuentra que su rango de variación se ubica entre $12.150 (BPS, SRPFFAA y SRPP) y $20.783 (CJPPU). En cuanto al máximo jubilatorio, la CJPB es el organismo que prevé el mayor monto ($141.359). En contraste, el monto máximo en el BPS es de $47.723, siendo éste el menor de todos los ofrecidos, no alcanzando a ser la mitad del siguiente en orden ascendente. No obstante, se debe considerar que a este valor corresponde añadirle los ingresos provenientes del pilar de ahorro individual, que elevarán los ingresos jubilatorios de cada individuo. Por último, se destaca que la CNSS, a diferencia de los demás subsistemas, calcula los montos máximos y mínimos de jubilación como una proporción del sueldo básico jubilatorio. Esto significa, por ejemplo, que la jubilación máxima surgirá de aplicar la mayor tasa de reemplazo sobre el mayor SBJ.

Tabla 1.9

Aumentos, máximos y mínimos de jubilaciones (valores a enero de 2019)

BPS	A partir del año 2007, se comenzaron a realizar aumentos de los mínimos jubilatorios por medio de decretos, que estipulan los mínimos como cierta cantidad de BPC. Dado que dichos decretos rigen en general desde mediados de año, las jubilaciones mínimas experimentan dos incrementos anuales: al aumentar la cantidad de BPC a mediados de año, y al ajustar el valor de la BPC a comienzos del año siguiente. Actualmente, la jubilación y pensión por sobrevivencia mínima (excluidos los pensionistas que integren hogares con ingresos promedio superiores a 3 BPC y pensionistas menores de 65 años) equivale a 2,925 BPC ($12.150), excepto para quienes se jubilen con 68, 69 o 70 años sin estar comprendidos por el Artículo 8, ya que para estas edades, el mínimo establecido por la Ley 16.713 supera al mínimo decretado ($12.713, $13.491 y $14.269 respectivamente). La asignación de jubilación común, por incapacidad total, por edad avanzada y la del subsidio transitorio por incapacidad parcial otorgadas de acuerdo al régimen de reparto, no puede exceder de $47.723, sin perjuicio de la prestación que pueda corresponder de acuerdo al régimen de jubilación por ahorro individual obligatorio.
CJPB	El monto mínimo jubilatorio cuando se computaran menos de 15 años de servicios bancarios era de $8.741 a enero de 2019, mientras que cuando se computaran más de 15 años de servicios el monto mínimo era de $17.469 a la misma fecha. Se debe mencionar que desde julio de 2019 el mecanismo de fijación de pasividades mínimas fue modificado, estableciendo una escala dependiente de la cantidad de años de servicios bancarios. Los importes máximos iniciales de las asignaciones de jubilación y del subsidio transitorio por incapacidad parcial son establecidos con carácter general por el Consejo Honorario, no pudiendo superar los $141.359.Los importes máximos iniciales de las asignaciones de pensión serán los que resulten de aplicar, a la cifra indicada en el inciso anterior, los correspondientes porcentajes.

CNSS	Queda determinada por los mínimos y máximos del sueldo básico, y por la tasa de reemplazo correspondiente. En el caso de las pensiones por sobrevivencia, dichos montos dependen también del porcentaje de asignación.
CJPPU	Los montos de las jubilaciones no pueden ser inferiores al 50% del sueldo ficto de segunda categoría ($20.873), ni superiores al de décima categoría ($115.889). En el caso de las pensiones, se aplica el porcentaje correspondiente.
SRPFFAA	El monto mínimo de las jubilaciones es equivalente al establecido para BPS ($12.150). El monto máximo de las jubilaciones, independientemente de la causal que haya configurado el retiro, es de $120.182.
SRPP	El monto mínimo de las jubilaciones es equivalente al establecido para BPS ($12.150), mientras que el máximo es de $99.232.

Fuente: Elaboración propia a partir de información proveniente de las instituciones que conforman el Sistema de Seguridad Social de Uruguay.

1.3.6 Cómputo, clasificación y prueba de servicios

En la mayoría de los casos, los servicios de los trabajadores pertenecientes al sistema se computan por el tiempo calendario que medie entre la iniciación y la desvinculación o cese del vínculo laboral, incluyendo lapsos de inactividad compensada y los de inactividad en los que no pueda determinarse la configuración de cese y posterior reingreso. En el caso de la CJPB, los lapsos de suspensión sin goce de sueldo o con retención o deducción del mismo computan por su totalidad; al igual que ocurre en el caso de suspensión en el ejercicio de profesionales universitarios afiliados a la CJPPU. En lo referido al SRPFFAA, este Servicio computa además los períodos de estudio en las Escuelas de Formación de Oficiales, no así el tiempo de estudio en el Liceo Militar, Preparatorio Naval o similar.

Los servicios computados en BPS y los Servicios Estatales se clasifican en ordinarios y bonificados. Los ordinarios corresponden al tiempo de trabajo registrado en la historia laboral, mientras que los bonificados son aquellos para cuyo cómputo se adiciona tiempo suplementario ficto teniendo en cuenta la edad real y el período de trabajo registrado.

La bonificación sólo rige para las causales de jubilación común y por edad avanzada. Las mismas son de hasta dos años por cada uno para actividades que pongan en riesgo la vida o afecten la integridad física o mental del afiliado, y de menor proporción para las actividades que presenten niveles de riesgo inferior, al igual que para lasque impongan al trabajador un alto grado de esfuerzo de su sistema neuromotor, habilidad artesanal, precisión sensorial o exigencia psíquica, y que hagan imposible un rendimiento normal y regular más allá de cierta edad. Existen, además, bonificaciones para los trabajadores que realizan actividades docentes en institutos de enseñanza públicos o privados. Los servicios bonificados se reconocen como tales cuando el afiliado tiene en ellos una actuación mínima de diez años. Los empleadores que ocupan trabajadores en actividades bonificadas deben abonar una contribución especial a su cargo, propendiendo a la equivalencia entre ingresos por aportaciones y egresos por prestaciones en el largo plazo. En el caso del esquema mixto, las contribuciones por asignaciones computables en el tramo entre $ 57.846 y $ 160.121 deben verterse en la cuenta de ahorro jubilatorio del trabajador. Los porcentajes de bonificación varían entre 6,9% y 27,5% dependiendo de la actividad considerada.

A efectos del cómputo de años de servicio, las mujeres afiliadas al BPS y al SRPFFAA tienen derecho a computar un año adicional por cada hijo nacido vivo, o por cada hijo que hayan adoptado siendo éste menor o discapacitado, con un máximo total de cinco años. En todos los casos, los servicios computados de esta manera son considerados ordinarios.

1.3.7 Prestaciones transitorias a trabajadores activos

Dos de las principales prestaciones de corto plazo que perciben los trabajadores activos que cotizan al sistema de seguridad social en Uruguay son el subsidio por incapacidad parcial y el subsidio por enfermedad. A continuación se presentan las características de estos beneficios en cada uno de los componentes del sistema.

El subsidio transitorio por incapacidad parcial está previsto en todos los subsistemas excepto en la CNSS, no existiendo mayores diferencias entre los subsistemas en cuanto a los requisitos y las prestaciones otorgadas. En particular, todos los demás subsistemas establecen que la prestación se otorgará por un plazo máximo de 3 años (salvo que se alcance la

edad mínima de retiro), y exigen un mínimo de 2 años de servicios o seis meses para los menores de 25 años, siendo la CJPPU el único organismo que exige haber cotizado, como mínimo, los 6 meses previos a la incapacitación. Asimismo, el monto del subsidio equivale en la mayoría de los casos al 65% del SBJ. En la *Tabla 1.10* también puede observarse que los subsistemas presentan mayores diferencias en lo que refiere al subsidio por enfermedad (incapacidad temporal en el caso de la CJPPU). Este tipo de subsidio existe tanto en BPS como en las Cajas Paraestatales (aunque solo para algunos afiliados de CJPB), y se evidencian diferencias, por ejemplo, en la duración, plazo al partir del cual se puede acceder al mismo, y método utilizado para calcular el monto.

Tabla 1.10

Subsidios por incapacidad o enfermedad

BPS-AFAP's-Aseguradoras	**Subsidio transitorio por incapacidad parcial:** En caso de incapacidad absoluta y permanente para el empleo o profesión habitual, sobrevenida en actividad o en períodos de inactividad compensada, cualquiera sea la causa que la haya originado, siempre que se acredite: • No menos de 2 años de servicios (no menos de 6 meses para los menores de 25 años de edad). El período mínimo de servicios no se requiere si la incapacidad se origina a causa o en ocasión del trabajo. • Que se trate de la actividad principal, entendiéndose por tal la que proporciona el ingreso necesario para el sustento. • Que se haya verificado el cese del cobro de las retribuciones de actividad en la que se produjo la causal del subsidio transitorio y durante el período de percepción del mismo. Esta prestación se sirve, de acuerdo al grado de capacidad remanente y a la edad del afiliado, por un plazo máximo de tres años, y está gravada de igual forma que los demás períodos de inactividad compensada. Si dentro de dicho plazo, la incapacidad deviene absoluta y permanente para todo trabajo, se configura jubilación por incapacidad total. Lo mismo sucede si la incapacidad absoluta y permanente para el empleo habitual subsiste al cumplir el beneficiario la edad mínima requerida por el causal común, salvo que el beneficiario opte por reintegrarse a la actividad. El monto mensual del subsidio equivale al 65% del SBJ. **Subsidio por enfermedad:** Se otorga a activos que estén imposibilitados de trabajar, a causa de enfermedad o de accidente de trabajo. El plazo es de 1 año, con otro de prórroga como máximo; o 2 años alternados dentro de los últimos 4, siempre que la dolencia sea la misma. El monto del subsidio equivale al 70% de las asignaciones computables con tope de $ 44.319. El beneficio se percibirá a partir del cuarto día de ausencia, excepto en los casos en que el titular haya sido hospitalizado en cuyo caso se percibe desde el inicio de la internación.
CJPB	**Subsidio transitorio por incapacidad parcial:** En caso de incapacidad absoluta y permanente para el empleo o profesión habitual, sobrevenida en actividad o en períodos de inactividad compensada, cualquiera sea la causa que la haya originado, siempre que se acredite: • No menos de dos años de servicios (no menos de seis meses para los menores de 25 años de edad). El período mínimo de servicios no se requiere si la incapacidad se origina a causa o en ocasión del trabajo. • Que se trate de la actividad principal, entendiéndose por tal la que proporciona el ingreso necesario para el sustento. • Que se haya verificado el cese del cobro de las retribuciones de actividad en la que se produjo la causal del subsidio transitorio y durante el período de percepción del mismo. Esta prestación se sirve, de acuerdo al grado de capacidad remanente y a la edad del afiliado, por un plazo máximo de tres años, y está gravada de igual forma que los demás períodos de inactividad compensada. Si dentro de dicho plazo, la incapacidad para el empleo habitual deviene en absoluta y permanente para todo trabajo, se configura jubilación por incapacidad total. Si la incapacidad absoluta y permanente subsiste al cumplir el beneficiario la edad mínima requerida por el causal común, aquella es considerada como absoluta y permanente para todo trabajo, salvo que el beneficiario opte por reintegrarse a la actividad. El monto mensual del subsidio equivale al 65% del SBJ. **Subsidio por enfermedad:** Son beneficiarios los afiliados pertenecientes a las instituciones F, G, H, I y a las K propiedad de éstas. Tienen derecho a percibir las prestaciones económicas por enfermedad previstas para los afiliados a BPS, pero serán servidas por la CJPB a cargo de Rentas Generales.
CNSS	**Subsidio por enfermedad:** Para afiliados en actividad que enfermen o se incapaciten temporariamente y en forma severa para el trabajo. No existe derecho al beneficio cuando se trate de enfermedades crónicas cuyo origen sea anterior a la afiliación a la CNSS, o que incapaciten por un período inferior a 30 días. Asimismo, el derecho se configura una vez transcurridos tres años a partir de la afiliación. El subsidio es igual al 70% del promedio mensual actualizado de las asignaciones computables del último trienio, durante los primeros 90 días de subsidio. Transcurrido dicho término, equivale a las dos terceras partes de la

	jubilación por incapacidad que le hubiere correspondido al afiliado al momento de la incapacitación. La actualización de las asignaciones computables se realiza hasta el mes inmediato anterior al comienzo de la incapacitación, de acuerdo al IPC. El subsidio mensual no puede ser superior al 70% del SBJ máximo; es incompatible con el ejercicio profesional, con el goce de subsidio por maternidad y toda remuneración a cargo del empleador, y se sirve por un plazo que no excede de tres años.
CJPPU	**Subsidio por incapacidad no definitiva:** En caso de incapacidad absoluta y permanente para el ejercicio de la profesión, sobrevenida en actividad, cualquiera sea la causa que la haya originado, siempre que no impida definitivamente su ejercicio y se acredite: • No menos de 2 años de ejercicio libre, de los cuales 6 meses como mínimo deben ser inmediatamente previos a la incapacidad (para menores de 30 años se exige sólo esto último). El período mínimo de servicios no se requiere si la incapacidad se origina a causa o en ocasión del trabajo. • No ejercicio de actividades amparadas por la CJPPU. Esta prestación se sirve por un plazo máximo de 3 años, de acuerdo al grado de ésta y a la edad del afiliado. Si dentro de ese plazo la incapacidad deviene definitiva para todo trabajo o determina la imposibilidad definitiva del ejercicio profesional, se configurará jubilación por incapacidad. En el caso de que subsista la incapacidad no definitiva, si el afiliado tiene la edad mínima requerida para la causal común, tendrá derecho a percibir jubilación por incapacidad. **Subsidio por incapacidad temporal:** En caso de incapacidad temporal por lapso mayor de treinta días para el ejercicio profesional. Se otorga por un plazo de hasta noventa días, y puede prorrogarse hasta un año como máximo. El goce del subsidio es incompatible con el ejercicio de la profesión del afiliado. La prestación de ambos subsidios equivale a dos tercios del monto de jubilación que le hubiere correspondido al afiliado si estuviere incapacitado en forma absoluta y permanente a esa fecha. El período de goce del subsidio por incapacidad temporal es computable a los efectos jubilatorios. Durante el goce del mismo se suspende el pago de los aportes, los que son abonados al reintegrarse a la actividad a razón del 3% mensual de los sueldos fictos correspondientes.
SRPFFAA	**Subsidio transitorio por incapacidad parcial:** En el caso de incapacidad absoluta y permanente para el empleo o profesión habitual, sobrevenida en actividad, cualquiera sea la causa que lo haya originado y siempre que se haya verificado el cese en la prestación del servicio. Requiere un mínimo de 2 años de servicios, salvo para quienes tengan menos de 25 años de edad en cuyo caso se exige un mínimo de 6 meses de servicios. La prestación se otorga por un plazo máximo de 3 años desde la fecha de la incapacidad y está gravada de igual forma que los retiros. Si dentro del plazo indicado la incapacidad deviene absoluta y permanente para todo trabajo se configurará retiro por incapacidad total. El monto mensual del subsidio equivale al 65% del SBJ.
SRPP	**Subsidio transitorio por incapacidad parcial:** Personal policial activo con un mínimo de 2 años de servicios, salvo para quienes tengan hasta 25 años de edad en cuyo caso sólo se exigirá un período mínimo de 6 meses, que se incapacite de forma absoluta y permanente para la tarea habitual. Cuando la incapacidad se produzca a causa o en ocasión del trabajo, no se exigirá período mínimo de servicios. Esta prestación servirá de acuerdo con el grado de capacidad remanente a la edad del afiliado, por un plazo máximo de 3 años desde la fecha de la incapacidad. Si dentro de estos 3 años la incapacidad devine en absoluta y permanente para todo trabajo o el funcionario cumpliere 60 años, se configura retiro por incapacidad total. Transcurridos los 3 años de cobertura sin que se hayan verificado las hipótesis anteriores y permaneciendo la imposibilidad de reintegro a la tarea habitual, el funcionario cesará de sus funciones. La prestación de este subsidio es compatible con la percepción de jubilación o retiro, salvo que la actividad por la cual el funcionario se incapacitó hubiera sido comprendida en los servicios computados en la pasividad. Asimismo, es compatible con el desempeño de otra actividad diferente a la actividad principal que le dio origen. El monto mensual del subsidio será equivalente al 65% del SBJ y se abonará por la Unidad Ejecutora con los haberes previstos para su sueldo presupuestal.

Fuente: Elaboración propia a partir de información proveniente de las instituciones que conforman el Sistema de Seguridad Social de Uruguay.

Otros beneficios importantes desde el punto de vista social para los trabajadores activos son los subsidios por maternidad, paternidad y cuidado de familiares. Los subsidios por maternidad y paternidad amparan a los trabajadores y trabajadoras dependientes de la actividad privada, incluyendo bancarios y empleados notariales, a los no dependientes afiliadas al BPS, siempre que no tengan más de un subordinado, a los titulares de empresas monotributistas y, en el caso de las mujeres, también a las que estén bajo el amparo del subsidio por desempleo (Ley 19.161). El BPS retiene el aporte personal asociado a estos subsidios, mas no corresponde realizar aportes patronales. Los tres subsidios están a cargo del BPS. Los gastos que la aplicación de la misma generare al mencionado organismo, serán atendidos por Rentas Generales,

si fuere necesario. Por otra parte, la Ley 19.121 establece el derecho a licencia por maternidad y paternidad para los trabajadores públicos.

El subsidio por maternidad cubre las 14 semanas de licencia pre y posparto para las trabajadoras privadas y las 13 semanas en el caso de las públicas, mientras que el de paternidad cubre un máximo de 10 días continuos tanto para privados como para públicos. El subsidio consiste en el 100% de las remuneraciones correspondientes a la cantidad de días cubiertos, utilizando como referencia de cálculo los últimos 6 meses en el caso de dependientes y los últimos 12 meses para los no dependientes. El subsidio no puede ser inferior a 2 BPC mensuales (en el caso del de paternidad, el mínimo es proporcional a los días de ausencia).

Una vez finalizado el período de subsidio por maternidad, los trabajadores y trabajadoras mencionados anteriormente son beneficiarios de un subsidio para el cuidado del recién nacido. En el ámbito privado, puede ser usado indistintamente por el padre o la madre, hasta que el hijo o hija cumpla los 6 meses de edad. El horario laboral del beneficiario o beneficiaria no podrá superar la mitad del horario habitual, ni las cuatro horas diarias. El monto del subsidio es equivalente a la mitad del de maternidad o paternidad. En la esfera pública, las trabajadoras tienen derecho a reducir a la mitad su jornada laboral, por un máximo de 9 meses. El BPS cubre el 100% de las remuneraciones correspondientes a las horas reducidas.

Las profesionales universitarias no están amparadas por el subsidio de maternidad mencionado anteriormente. Sin embargo, la CJPPU cuenta con un subsidio por gravidez, otorgado por el lapso de 90 días, o por 120 días en caso de gravidez múltiple. La prestación equivale a dos tercios del monto de jubilación que le hubiere correspondido a la afiliada si estuviere incapacitada en forma absoluta y permanente a esa fecha. El período de goce del subsidio por gravidez es computable a los efectos jubilatorios. Durante el goce del mismo se suspende el pago de los aportes, los que son abonados al reintegrarse a la actividad a razón del 3% mensual de los sueldos fictos correspondientes.

En el caso de la CNSS, las escribanas que quedaran embarazadas estando en actividad o en goce de subsidio por enfermedad, tienen derecho al reembolso de ciertos gastos por embarazo, parto o puerperio, con un máximo de $ 11.000. El derecho a reembolso expira a los 60 días del término del embarazo. Asimismo, tienen derecho a la reducción de la cuota parte del aporte mínimo correspondiente a 98 días. Estos beneficios son de carácter transitorio, mientras se procesa la implementación de un subsidio por maternidad.

El subsidio por desempleo es otra de las prestaciones transitorias a trabajadores activos existentes en el sistema de seguridad social uruguayo, aunque son pocos los organismos que brindan esta prestación. Uno de los organismos que brinda subsidios por desempleos es la CJPB. Los afiliados a la CJPB pertenecientes a las instituciones A, B, C, D, E, J y K propiedad de éstas que se encuentren en situación de despido, suspensión total o parcial de la relación laboral, o cierre de empresas, tienen derecho al subsidio por desempleo servido por dicha Caja (siempre que computen 6 meses de aportación en el último año). Los restantes afiliados a este organismo se encuentran bajo un régimen igual al vigente en el BPS, donde la CJPB es la encargada del pago de la prestación con cargo a Rentas Generales.

El monto del subsidio otorgado por la CJPB varía considerablemente, dependiendo el motivo por el cual el trabajador accede al mismo. Para los trabajadores suspendidos, el subsidio consiste en el 50% del promedio de los últimos 6 meses de asignaciones computables. En el caso de los trabajadores despedidos, el porcentaje aplicado varía, siendo, del primer al sexto mes: 66%, 57%, 50%, 45%, 42% y 40%. Si el subsidio supera los 6 meses, el monto se calcula como el 40% del promedio de los últimos 6 meses de remuneraciones computables. El tope del subsidio por desempleo es de 20 BPC. El subsidio se sirve por 6 meses si se tienen entre 6 meses y 3 años de aportación, 12 meses si se aportó por entre 3 y 6 años, o 18 meses en caso de tener más de 6 años de aporte.

Los demás trabajadores dependientes de la actividad privada (incluidos el resto de los bancarios y los empleados notariales), tienen derecho a una prestación por desempleo otorgada por el BPS en caso de encontrarse en situación de desocupación forzosa no atribuible a su voluntad o capacidad laboral. Para ello, el trabajador debió figurar en la planilla de control de trabajo de alguna empresa en los 6 meses previos, como mínimo. Son causales del subsidio el despido, la suspensión del trabajo, y la reducción horaria del 25% o más de la cantidad legal o habitual, esto último a menos que exista un pacto expreso o sea consecuencia de las características de la profesión.

La fórmula para el cálculo del subsidio difiere si el trabajador es mensual o jornalero, y depende del motivo por el cual se accede al subsidio. En el caso de los trabajadores con remuneración mensual, tanto suspendidos como despedidos, el subsidio se calcula de igual forma que en la CJPB. Para los trabajadores diarios u horarios suspendidos, el subsidio equivale a 12 jornales (total de remuneraciones computables de los últimos 6 meses entre 150, multiplicado por 12), mientras que para los despedidos, el número de jornales desciende paulatinamente entre el primer y el sexto mes: 16, 14, 12, 11, 10, 9. El subsidio a causa de suspensión o despido no puede ser inferior a 1 BPC (para 25 jornadas mensuales de 8 horas), mientras que el máximo del subsidio es de 8 BPC para los trabajadores suspendidos, y desciende mes a mes para los trabajadores despedidos: 11, 9.5, 8, 7, 6.5 y 6 BPC. A aquellos trabajadores que hayan visto reducido su horario de trabajo, les corresponde un subsidio equivalente a la diferencia entre el subsidio por suspensión y la remuneración percibida. El plazo máximo del subsidio, si se trata de trabajadores con remuneración mensual, es de 6 meses por situaciones de despido o trabajo reducido, y de 4 meses por suspensión total. Si se trata de trabajadores con remuneración diaria u horaria, el subsidio en su totalidad equivale a 72 jornales (6 meses) y 48 jornales (4 meses) respectivamente. Los plazos máximos se extienden 6 meses o 72 jornales si el trabajador despedido tiene 50 o más años de edad, con montos equivalentes a los del sexto mes.

Tanto en el BPS como en la CJPB, corresponde realizar aportes personales sobre el subsidio recibido, al tiempo que existen algunos complementos al monto básico del beneficio. Por un lado, el período y los montos del subsidio por desempleo son computables a efectos jubilatorios, por lo que al mismo se le realizan deducciones por concepto de aportes personales. Por otra parte, si el trabajador es casado, vive en concubinato o tiene a su cargo familiares incapaces menores de 21 años, recibe un suplemento igual al 20% del subsidio. No obstante, el máximo del subsidio de la CJPB no se incrementa.

El subsidio especial de inactividad compensada es una prestación abonada por BPS que se sirve por un máximo de 2 años o hasta que el beneficiario configure cualquier causal de jubilación. Tienen derecho a este subsidio quienes tengan 58 o más años de edad y 28 o más de servicio, y permanecieron desocupados 1 año o más, como consecuencia de una situación forzosa, no imputable a la voluntad del trabajador y sin obedecer a razones disciplinarias. El monto del subsidio equivale al 40% del promedio mensual de las remuneraciones nominales computables percibidas en los 6 meses de trabajo efectivo previos al cese de la actividad, actualizadas por Índice Medio de Salarios hasta el mes inmediato anterior al inicio del servicio de la prestación. El subsidio no puede ser inferior a 1 BPC ni superior a 8 BPC. Considerando la edad y cantidad de años de servicio de los beneficiarios, es evidente que el período durante el cual se recibe el beneficio es computable a efectos jubilatorios. Asimismo, por este motivo, se deben realizar los aportes correspondientes.

El subsidio es incompatible con la percepción de ingresos provenientes de actividades remuneradas de cualquier naturaleza. Esto incluye el cobro de todo tipo de jubilación, pensión, retiro o subsidio, salvo que se tratare de pensiones de sobrevivencia, en cuyo caso se abona la cantidad en que el subsidio especial de inactividad compensada las superare.

1.4 Síntesis y Consideraciones Finales

Las transferencias realizadas por el sistema de seguridad social representan el rubro más significativo del Gasto Público Social en Uruguay. La magnitud de las transferencias implicadas determina la necesidad creciente de contar con evidencia que permita comprender los impactos de las mismas en términos de bienestar y equidad en la población, así como anticipar tendencias de modo de asegurar la sostenibilidad financiera del sistema.

Existen importantes y significativas heterogeneidades entre los diferentes componentes del sistema de seguridad social. Las heterogeneidades existen, incluso, al interior del bloque principal, en circunstancias previstas por la ley. Estas heterogeneidades se manifiestan tanto en términos de las prestaciones de actividad y pasividad, como en los requisitos para su acceso y en sus fuentes de financiamiento. En lo que se refiere al financiamiento de los diferentes subsistemas, los principales componentes de los ingresos están constituidos por los aportes personales a cargo del trabajador y los aportes patronales. En algunos casos se adicionan contribuciones de los pasivos y, en otros casos, existen diferentes formas de asistencia financiera por parte del Gobierno Central y otros recursos indirectos.

Es importante distinguir las heterogeneidades presentadas en este capítulo de otro tipo de heterogeneidades asociadas a las características de los cotizantes en cada subsistema. Es decir, en este capítulo no se consideran las heterogeneidades ex - post que puedan surgir, por ejemplo, en materia de jubilaciones promedio entre subsistemas, si estas están asociadas a diferentes trayectorias laborales que caracterizan a los individuos en cada caso. Las diferencias en los montos de jubilaciones asociados a diferentes niveles de contribuciones durante la etapa activa de los trabajadores no representan un tipo de heterogeneidad que genere desigualdades intra-generacionales. Por el contrario, las heterogeneidades ex - ante que existen en materia de contribuciones al sistema, en la determinación de los beneficios jubilatorios, en las condiciones de acceso a prestaciones, etc., sí pueden determinar que individuos con idénticas trayectorias laborales resulten beneficiados por integrar alguno de los subsistemas, generando problemas de equidad intra-generacional.

La tercera sección de este capítulo ha concentrado la atención, precisamente, sobre estas heterogeneidades ex - ante, procurando realizar un mapeo exhaustivo de las mismas. La correcta identificación de estas heterogeneidades contribuye al estudio del sistema de seguridad social en dos sentidos concretos que forman parte de la agenda de estudio del Observatorio de la Seguridad Social en Uruguay para el presente año.

En primer lugar es importante avanzar en la evaluación de estas heterogeneidades, identificando la relevancia y pertinencia actual de las mismas. Esto es, existen diferencias en las características de las profesiones que ameritan un tratamiento diferenciado del sistema de seguridad social al menos en cuanto a la exigencia de años de cotizaciones para el retiro, edad de retiro, monto de las contribuciones (si las actividades se caracterizan por interrupciones frecuentes como es el caso de la construcción), etc. Sin embargo, existen otro tipo de heterogeneidades que aunque en su origen pudieron ser justificadas, actualmente han dejado de serlo. Es importante evaluar las heterogeneidades de forma frecuente, identificando los casos en que las mismas introducen tratos desiguales a los trabajadores y pasivos que carecen de justificación.

En segundo lugar, el mapeo de las heterogeneidades permite avanzar en el análisis de las inequidades intra-generacionales que se derivan de la multiplicidad de regímenes existentes. Conocer qué regímenes resultan más favorables para los trabajadores desde un punto de vista actuarial (ofrecen prestaciones más generosas para un monto dado de contribuciones) y cuál es la verdadera dimensión del fenómeno contribuirá a seguir avanzando hacia un sistema de seguridad social más justo y que contribuya de mejor manera a la equidad social.

Capítulo 2

Cobertura, Suficiencia y Sostenibilidad Financiera

2.1 Introducción

En este capítulo se analiza el sistema de seguridad social de Uruguay a través del análisis de las dimensiones de cobertura, suficiencia y sostenibilidad, evaluando la situación en que se encuentran el Banco de Previsión Social (BPS), las Cajas Paraestatales y los Servicios Estatales. El análisis se realiza a partir de un conjunto de indicadores que aportan información sobre la situación de los trabajadores activos y de los pasivos que, actualmente, se encuentran recibiendo beneficios por parte de alguna de las instituciones que componen el sistema. Se aporta información, asimismo, sobre la forma en que el sistema existente en Uruguay ofrece los beneficios necesarios para atender las necesidades de los pasivos. El desarrollo del capítulo se completa con la presentación de la información disponible acerca de la sostenibilidad financiera de los distintos componentes del sistema, y con la presentación de evidencia acerca de la contribución del sistema de seguridad social a la equidad en la distribución del ingreso.

2.2 Definiciones y dimensiones relevantes

Según CEPAL (2018), la evaluación de un sistema de jubilaciones y pensiones puede abarcar múltiples dimensiones. Sin embargo, un análisis básico de cualquier sistema nacional debe considerar, al menos, tres aspectos fundamentales: **la cobertura, la suficiencia y la sostenibilidad financiera**.

La cobertura de un sistema de jubilaciones y pensiones debe evaluarse en términos de cantidad y calidad. La dimensión cuantitativa de la cobertura importa tanto en la etapa activa de los trabajadores como en la pasiva. La cobertura activa suele medirse a través de la proporción de personas en edad de trabajar que cotiza (aporta) al sistema. La cobertura pasiva se cuantifica como la proporción de personas de 65 años o más que recibe algún tipo de prestación. La calidad de la cobertura, por otra parte, aparece determinada por la densidad de la cotización, indicador que refleja el número de meses cotizados en relación al total de meses de vida laboral.

La suficiencia, o generosidad, de un sistema de jubilaciones y pensiones hace referencia a la adecuación de los montos de prestaciones a las necesidades de los beneficiarios. A nivel agregado, se utilizan como medidas la comparación del valor monetario de las pasividades con indicadores como la línea de pobreza, el salario mínimo de los trabajadores activos o el ingreso per cápita medio de la población. En cambio, a nivel individual, el indicador de referencia natural para aproximar la medición de la suficiencia es la tasa de reemplazo, en la medida que indica la proporción que representan las prestaciones monetarias de los jubilados y pensionistas respecto al ingreso del trabajador previo al retiro.La tasa de reemplazo es definida legalmente como un porcentaje a aplicar sobre el sueldo básico a la hora de calcular la prestación; porcentaje que depende de las condiciones de edad y años de servicios (en algunas causales depende también de otras variables). En cambio, la tasa de reemplazo efectiva es una medida de la sustitución que implica la prestación respecto al último ingreso del individuo (relación jubilación-sueldo). En el caso del régimen mixto, la definición de tasa de reemplazo relevante es esta última, dado que no existe una tasa de reemplazo legal en el pilar de ahorro individual.

La sostenibilidad financiera del sistema de jubilaciones y pensiones refiere a la capacidad de la sociedad de financiar las prestaciones otorgadas tanto en el corto como en el largo plazo. En un sentido totalmente estricto, se plantea que

un sistema de seguridad social presenta equilibrio financiero si sus ingresos logran cubrir sus gastos. Sin embargo, como se verá más adelante, existen argumentos que permiten afirmar que en materia de seguridad social, la sostenibilidad no requiere de una brecha nula entre ingresos y egresos, sino de una trayectoria del gasto que resulte financiable en el tiempo. Es decir, para que un sistema de seguridad social pueda ser considerado como sostenible, la sociedad y el Estado deben ser capaces de mantenerlo en funcionamiento sin ocasionar grandes deterioros en las cuentas fiscales (Rofman y Lucchetti, 2006).

2.3 Cobertura

En la etapa laboral activa se consideran cubiertos por el sistema de seguridad social los trabajadores que realizan aportes monetarios por su trabajo y que generan derechos a la jubilación en la etapa pasiva. Mientras el trabajador realice estos aportes al sistema será considerado como un "cotizante" y estará cumpliendo con los requisitos que le permitirán acceder a una jubilación en la etapa pasiva. El monitoreo del nivel de cobertura del sistema de seguridad social para los trabajadores activos puede analizarse mediante los dos siguientes indicadores:

$$(1) \quad \frac{\text{Cotizantes}}{\text{Población Económicamente Activa}}$$

$$(2) \quad \frac{\text{Cotizantes}}{\text{Población Ocupada}}$$

Ambos *ratios* tienen en común el numerador: la cantidad de cotizantes al bloque principal del sistema de seguridad social o alguno de los subsistemas paralelos. El denominador del primer indicador está dado por la cantidad de personas de 14 años o más que trabaja o que busca trabajo, o sea la Población Económicamente Activa (PEA), mientras que el correspondiente al segundo indicador es la población que efectivamente está ocupada. El primer indicador muestra el nivel de cotización general en la PEA, por lo que esta métrica sirve para obtener información acerca del porcentaje de potenciales cotizantes que efectivamente se encuentra cotizando en un determinado momento o periodo. La segunda métrica es algo más específica, dado que indica cuál es la proporción de los trabajadores ocupados que efectivamente cotiza.

La evolución del primer indicador en Uruguay, durante el periodo comprendido entre los años 2007 y 2017 mostró un comportamiento ascendente hasta 2013. En el *Gráfico 2.1* puede apreciarse una expansión continua a lo largo del tiempo, desde un valor inicial del 71% hasta llegar al 85% de la PEA (véase, *Gráfico 2.1*). El registro correspondiente a 2013 representa el máximo alcanzado durante el periodo analizado y, de hecho, es el pico histórico del indicador. A partir de 2014 se observa una leve reducción del indicador, equivalente a 2 puntos porcentuales, guarismo que se mantiene incambiado hasta finales del periodo analizado.

El porcentaje de trabajadores que se encuentra cotizando al sistema de seguridad social sobre el total de ocupados presenta un perfil de evolución temporal muy similar al registrado por el primer indicador. En efecto, hasta el año 2013 ambos *ratios* aumentan de manera constante. El segundo indicador muestra una cobertura del 78% en el año 2007, alcanzando un máximo del 91% en 2013. A partir de dicho año, la cantidad de cotizantes por ocupado decrece algo, aunque a diferencia del primer indicador, el comportamiento del ratio de cotizantes respecto a la población ocupada exhibe una leve recuperación hacia el final del periodo considerado en el *Gráfico 2.2*. Esto se debe a que la caída ocurrida en la cantidad de ocupados ha sido de una magnitud mayor a la que experimentó la PEA.

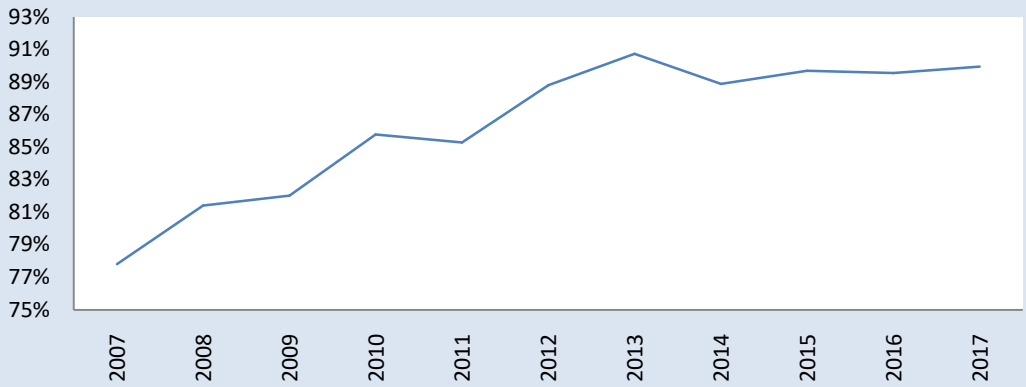
Gráfico 2.1

Porcentaje de la PEA que cotiza al sistema de seguridad social,2007-2017*



Gráfico 2.2

Porcentaje de la PEA ocupada que cotiza en la seguridad social, 2007-2017*



* Mediante coeficientes estimados a partir de la ECH, se busca considerar una única vez a quienes cotizan a más de un organismo.

Fuente: Elaboración propia en base a: Boletín Estadístico Anual de BPS, Memorias Anuales de la Caja Bancaria, de la Caja Profesional y de la Caja Notarial, Encuestas Continuas de Hogares, Instituto Nacional de Estadística.

Los elevados niveles de cobertura que se observan en el sistema de seguridad social de Uruguay resultan de la combinación de un nivel relativamente bajo de informalidad laboral y de coberturas muy altas en la mayoría de los subsistemas sectoriales específicos. El propio diseño de las Cajas Paraestatales, fundamentalmente la Bancaria y Notarial, el carácter regulado de las actividades cubiertas y la naturaleza misma de los Servicios de Retiro Policiales y Militares hacen que los niveles de cobertura de trabajadores activos que se alcanzan en estos colectivos sean, virtualmente, totales. La Caja Profesional, por su parte, tiene una cobertura razonablemente alta entre los profesionales universitarios que realizan un ejercicio libre de sus profesiones.

El incremento registrado durante los últimos años en los niveles de cobertura de activos del bloque principal del sistema, si bien es atribuible en una parte significativa al proceso de expansión económica registrado en el Uruguay en los últimos 15 años, también se vincula a un conjunto de acciones orientadas a elevar la formalidad laboral en actividades que históricamente en Uruguay presentaban muy baja cobertura. Por ejemplo, se adoptaron medidas y se fortalecieron las capacidades de contralor y de fiscalización por parte del BPS y el MTSS a los efectos de estimular la formalización en el servicio doméstico y los trabajadores rurales. En efecto, mediante el procesamiento de las Encuestas Continuas de Hogares del INE se puede observar que mientras que en 2006 apenas el 37% de las personas ocupadas en el sector de servicios domésticos realizaban aportes jubilatorios, en 2018 este porcentaje asciende al 60,9% de los ocupados en esta rama. Asimismo, se encuentra un aumento del porcentaje de ocupados cubiertos en el sector de

agricultura, ganadería y silvicultura, donde se ha evidenciado un incremento de más de 3 puntos porcentuales en la cantidad de trabajadores formales entre 2006 y 2018.

En el bloque principal del sistema, los déficits de cobertura están concentrados en los colectivos laborales más jóvenes, en los trabajadores de menores niveles de capacitación y en los trabajadores por cuenta propia. En particular, sólo el 34% de los cuentapropistas realiza aportes a la seguridad social. Únicamente el 54% de los trabajadores que presentan como máximo nivel educativo alcanzado primaria completa o incompleta y el 71% de los trabajadores de entre 14 y 29 años son cotizantes. Cualitativamente, esta realidad es similar a la que se observa en otros países, aunque en la comparación regional Uruguay presenta altos niveles de formalización laboral, aún entre estos colectivos.

El mantenimiento en el tiempo de los altos niveles de cobertura, o las posibilidades de expandirla aún más, depende del funcionamiento del mercado de trabajo y de la eficacia que puedan tener las políticas públicas para actuar, de manera específica, sobre los déficits de cobertura en estos segmentos laborales. Tanto el monotributo como la Ley de fomento del empleo juvenil son ejemplos recientes de políticas públicas que, entre otros fines, buscan expandir la cobertura de seguridad social entre grupos con mayor tendencia a la informalización. Por un lado, el monotributo, creado por la Ley de Reforma Tributaria de 2007, establece un régimen que beneficia a las actividades empresariales de reducida dimensión económica mediante la unificación de los aportes al Banco de Previsión Social y a la Dirección General Impositiva.[12] Por otra parte, la Ley de fomento del empleo juvenil, reglamentada en 2015, busca promover el empleo formal entre las personas jóvenes mediante beneficios tales como el subsidio parcial del salario del beneficiario. Más allá de esto, como se verá en los capítulos siguientes, existen tendencias muy relevantes para el funcionamiento del mercado laboral a largo plazo, asociadas a la transición demográfica y al cambio tecnológico, que pueden conspirar contra la expansión en la cobertura del sistema en el futuro.

En la etapa pasiva el nivel de cobertura aparece definido a partir de la importancia relativa de la población de 65 años o más que recibe algún tipo de prestación de parte del sistema de seguridad social, sea esta contributiva o no contributiva. Las prestaciones pretenden contribuir al financiamiento de los gastos necesarios para atender las necesidades de las personas durante una etapa de su vida en la que no se encuentran realizando actividades laborales formales remuneradas. Las **prestaciones contributivas** son aquellas que reciben los pasivos como contrapartida de los aportes que estos realizaron durante la etapa "activa" de su vida laboral. Se trata, por tanto, de un derecho a percibir una transferencia monetaria generada a partir de sus propias contribuciones a la seguridad social. Las **prestaciones no contributivas**, en cambio, son aquellas en las que la generación del derecho a percibirlas no está dada por la existencia de aportes previos al sistema de jubilaciones y pensiones. En concreto, el análisis de la cobertura del sistema de seguridad social en los pasivos se realiza a través de los dos siguientes indicadores:

$$(3) \quad \frac{\text{Cantidad total de Pasivos de 65 años o más}}{\text{Población de 65 años o más}}$$

$$(4) \quad \frac{\text{Cantidad de Jubilados de 65 años o más}}{\text{Población de 65 años o más}}$$

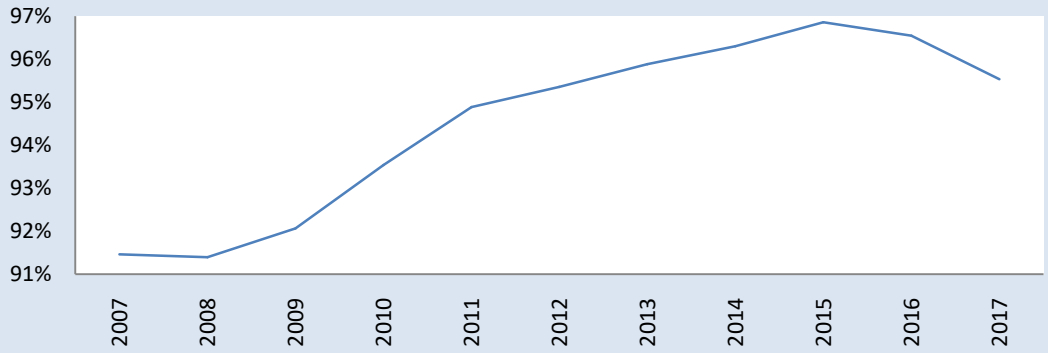
La primera métrica se puede interpretar como un indicador que informa acerca de la importancia del número de pasivos que atiende el sistema de jubilaciones y pensiones respecto a la población de 65 años o más. La métrica del segundo indicador aporta información acerca del porcentaje de la población de 65 o más años que accede a una jubilación, por lo que puede interpretarse como un indicador de la cobertura asociada a la existencia de aportes previos. La diferencia entre ambos indicadores es atribuible a la existencia de prestaciones no contributivas como las pensiones por vejez e invalidez, así como también a la presencia de pensiones por sobrevivencia.

[12] En forma similar, en 2012 se reglamentó el monotributo social MIDES, orientado a emprendimientos personales o asociativos llevados adelante por personas en situación de pobreza o vulnerabilidad socioeconómica. El mismo permite su inclusión en el sistema de seguridad social mediante el abono de un aporte reducido al BPS.

La evolución de la cantidad de personas que cobran una pasividad respecto al total de la población de 65 años o más ha sido creciente hasta el año 2015 y, a partir de esta fecha, muestra una leve caída. En el pico máximo las pasividades alcanzaron una cobertura del 97% (véase, *Gráfico 2.3*). Durante los años 2016 y 2017 se observó una reducción en el valor del indicador de aproximadamente un punto porcentual.

Gráfico 2.3

Porcentaje de la población de 65 años o más que accede a una pasividad, 2007-2017



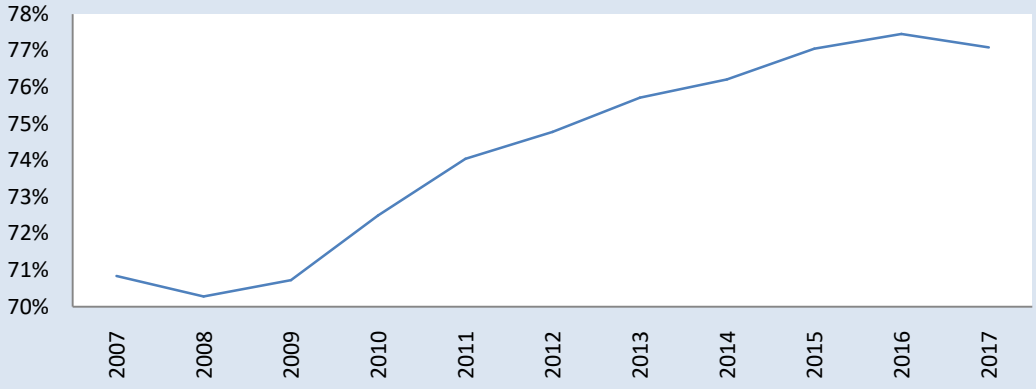
Fuente: Elaboración propia en base a: Boletín Estadístico Anual de BPS, Indicadores de la Seguridad Social: Prestaciones de Pasividad de BPS, Memorias Anuales de la Caja Bancaria, de la Caja Profesional y de la Caja Notarial, Encuestas Continuas de Hogares, Instituto Nacional de Estadística.

Los niveles de cobertura en la etapa pasiva durante el período considerado son más que satisfactorios cuando se los compara con los niveles observados en el resto de los países de la región, aspecto que ha sido documentado en varios trabajos, como los realizados por *Rofman et al.*(2010, 2011).

El segundo indicador muestra una trayectoria similar, informando acerca de una cobertura amplia y creciente durante la mayor parte del período considerado, comportamiento que se interrumpe a partir de 2016 cuando se aprecia una leve contracción *(véase, Gráfico 2.4)*.Como era de esperar, este indicador reporta menores niveles de cobertura en comparación con el anterior, debido a que las jubilaciones son apenas un subconjunto de las pasividades. Para el año 2007, el porcentaje de personas de 65 años o más cubiertas con una jubilación fue del 71%, pero a partir de 2009 comienza una trayectoria continuamente ascendente hasta 2016, cuando alcanza un porcentaje de cobertura del 77% respecto a la población de referencia.

Gráfico 2.4

Porcentaje de la población de 65 años o más que accede a jubilación, 2007-2017



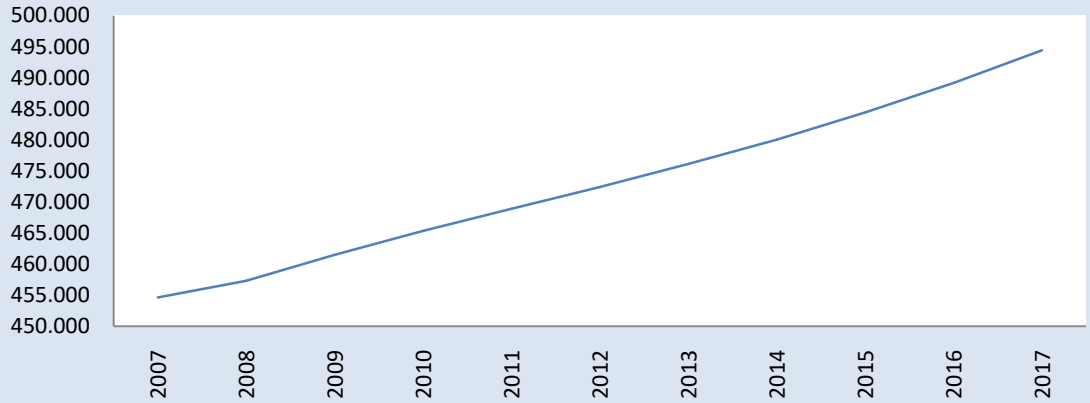
Fuente: Elaboración propia en base a: Boletín Estadístico Anual de BPS, Indicadores de la Seguridad Social: Prestaciones de Pasividad de BPS, Memorias Anuales de la Caja Bancaria, de la Caja Profesional y de la Caja Notarial, Encuestas Continuas de Hogares, Instituto Nacional de Estadística.

Cabe precisar que la población de referencia para ambos indicadores ha crecido de forma constante durante el período considerado. La referencia pasó de algo más de 455.000 personas en el año 2007 hasta casi 495.000 personas en 2017, por lo que el crecimiento observado en los indicadores considerados estuvo basado en un fuerte crecimiento de la cantidad de pasivos y jubilados (véase, *Gráfico 2.5)*. Este fenómeno está explicado en gran parte por la entrada en vigencia de la Ley 18.395 en el año 2008, que flexibilizó considerablemente las condiciones de acceso a las jubilaciones.

Gráfico 2.5

Población de 65 años o más, 2007-2017

(Número de personas)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística

2.4 Suficiencia

La suficiencia de un sistema de jubilaciones y pensiones puede evaluarse, entre otras formas, tanto en términos de la capacidad que tienen las prestaciones para evitar que los beneficiarios de las mismas padezcan situaciones de pobreza como por la capacidad de las mismas para reemplazar los ingresos laborales de los trabajadores previos al momento del retiro de sus actividades laborales (capacidad de suavizar el gasto a lo largo del ciclo de vida). Para analizar ambas dimensiones se recurre a los siguientes indicadores:

$$(5) \quad \frac{\text{Jubilación Mínima}}{\text{Promedio de ingresos laborales en el mercado}}$$

$$(6) \quad \frac{\text{Jubilación Media}}{\text{Promedio de ingresos laborales en el mercado}}$$

La primera métrica define el porcentaje de los ingresos promedio que obtienen los trabajadores en el mercado laboral que se encuentra cubierto con una jubilación mínima. Este indicador es utilizado para cuantificar la capacidad que tienen las pasividades para evitar que sus beneficiarios caigan en la pobreza.

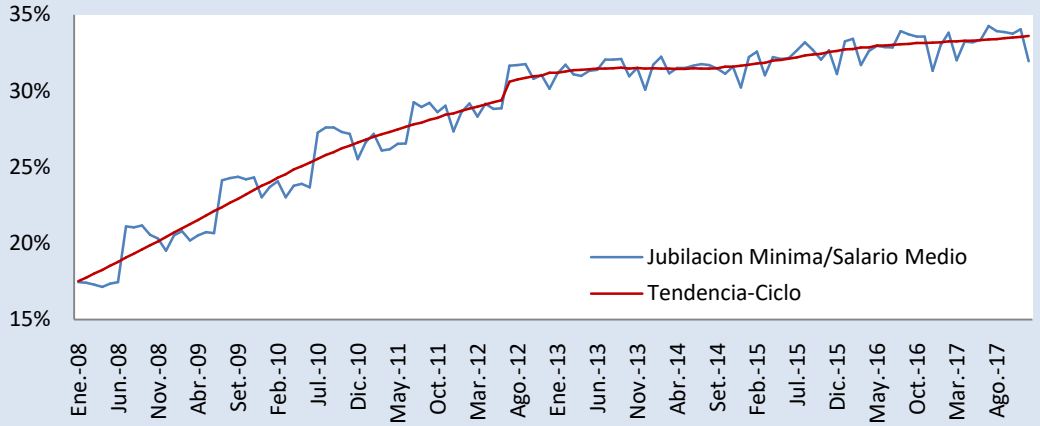
La relación entre la jubilación mínima y el salario medio entre los años 2007 y 2017 se ha incrementado de forma continua y persistente, aunque partir de 2013 se aprecia una desaceleración de dicho crecimiento. El *Gráfico 2.6* evidencia que durante el periodo comprendido entre 2007 y 2012 se asiste a un fuerte aumento de la relación, que pasa desde el 17% del salario medio al 32%. Desde 2013 en adelante, el *ratio* continúa creciendo hasta alcanzar el 34% en el

mes de julio de 2017. Las fluctuaciones estacionales que registra la serie mensual del indicador son atribuibles a que los datos registran saltos de nivel en las fechas en que se producen incrementos de la jubilación mínima. Esta variable suele ser ajustada a mitad de año[13]actualizando el número de Bases de Prestaciones Contributivas (BPC) y a principios de cada año cuando se procede a la actualización del valor de la BPC.

Gráfico 2.6

Relación entre datos mensuales de jubilación mínima y salario medio, 2008-2017

En porcentajes

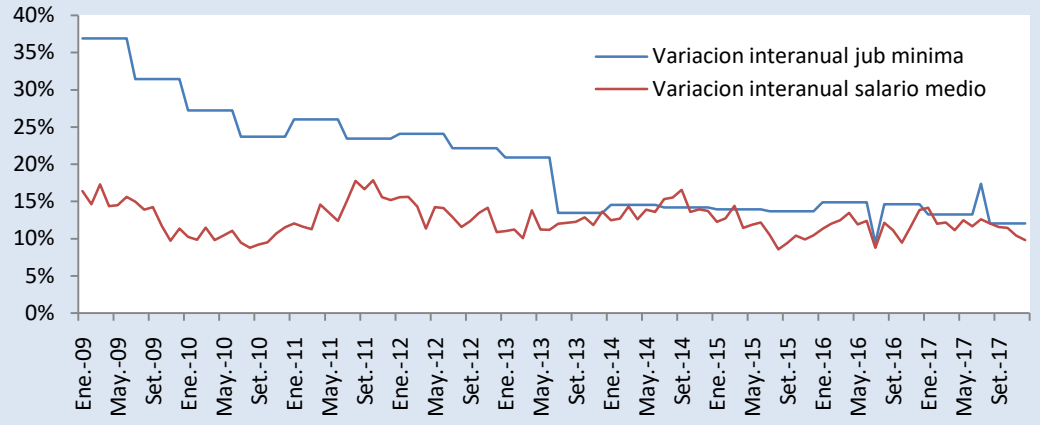


Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE y BPS

El crecimiento del primer indicador aconteció en un contexto general de fuerte suba del valor real de las jubilaciones mínimas y del salario real medio de la economía, en que las jubilaciones mínimas crecieron a tasas superiores (véase, Gráfico 2.7). En efecto, el aumento del monto de la prestación mínima vía decretos ha permitido que el poder adquisitivo de las mismas se incremente un 173% en 10 años. Si bien el salario medio también ha crecido en términos reales, su variación punta a punta fue de 49%. Por otro lado, como se observa en el gráfico siguiente, los mayores aumentos interanuales de la jubilación mínima ocurren entre los años 2008 y 2013.

Gráfico 2.7

Crecimiento interanual de la jubilación mínima y del salario medio, 2008-2017



Fuentes: Elaboración propia a partir de datos del INE y el BPS

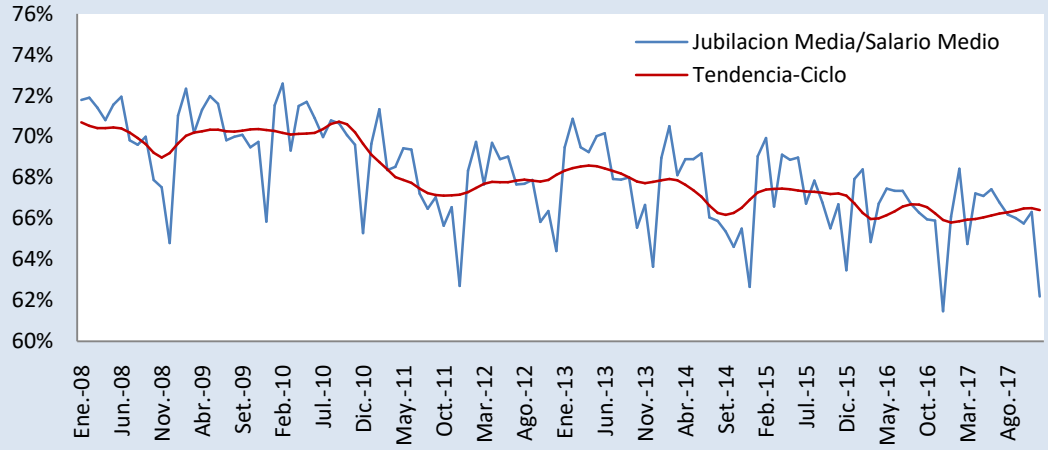
[13] Generalmente, se decreta el aumento en los meses de julio, aunque en el año 2016 el ajuste se realizó en el mes de agosto.

Al analizar la evolución del ratio entre la jubilación media y el salario medio se detecta una trayectoria diferente a la subrayada anteriormente, observándose un comportamiento decreciente durante la mayor parte del periodo considerado. En este caso, se aprecia que el indicador pasa del 72% en el mes de enero de 2008 hasta el 66% en el mismo mes del año 2017 (véase, *Gráfico 2.8*). Este ratio también presenta estacionalidad, dado que las jubilaciones son reajustadas según las variaciones anuales en el IMSN a principios de cada año, por lo que el ratio considerado se incrementa fuertemente en los meses de enero.

Gráfico 2.8

Relación entre la jubilación media y el salario medio, 2008-2017

En porcentajes

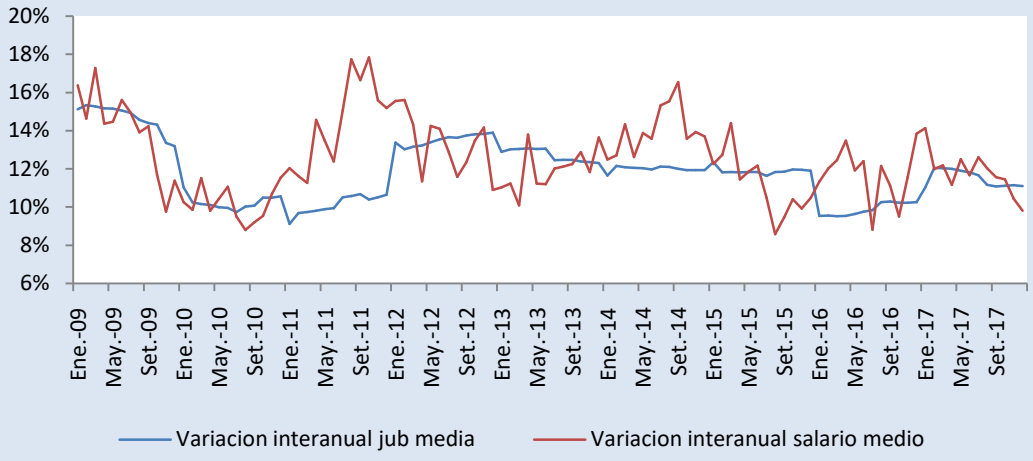


Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE y el BPS

La tendencia decreciente que se observa en el indicador, fundamentalmente en los últimos años del periodo considerado, se explica porque los salarios medios aumentaron por encima de las jubilaciones medias. En el *Gráfico 2.9* se puede observar el perfil de la evolución temporal de la variación interanual de ambos componentes. Los datos sobre variaciones interanuales revelan que, aunque existe un crecimiento interanual muy similar entre las dos series, existe una leve tendencia a un mayor aumento del salario medio respecto de la jubilación media.

Gráfico 2.9

Evolución interanual de la jubilación media y del salario medio, 2008-2017



Fuente: Elaborado a partir de información del INE y el BPS

Los datos aportados por estos indicadores pueden complementarse con información proveniente de Encuesta Continua de Hogares (ECH) del año 2018 del INE, de forma de obtener una mirada global del nivel de suficiencia de las prestaciones del sistema. El acceso a los microdatos de la ECH permite obtener información sobre jubilaciones y de pensiones percibidas a nivel de hogar por la población pasiva, tanto en el bloque principal como en los subsistemas paralelos, y combinarla con información relevante sobre edad, sexo y lugar de residencia de los beneficiarios.

La información de la ECH indica que a nivel nacional el monto de las jubilaciones percibidas por los hogares permite superar la línea de pobreza en la mayoría de los hogares, detectándose heterogeneidades importantes desde el punto de vista geográfico. En efecto, el valor de las jubilaciones y el costo de vida (determinante de la línea de pobreza) varían considerablemente, según la ubicación geográfica del hogar, por lo que es esperable encontrar diferentes porcentajes al analizar los datos correspondientes a Montevideo, al Interior urbano y al Interior rural.

En el extremo inferior de la escala se sitúan los hogares de Montevideo con un porcentaje del 68,14% de jubilados con ingresos mayores a la línea de pobreza, mientras que, en el otro extremo, en el Interior urbano el 97,02% de los jubilados tienen ingresos superiores a la línea de pobreza monetaria *(véase, Tabla 2.1).*En el caso del Interior rural el 92,76% de los jubilados logran sobrepasar la línea de pobreza. En el caso de Montevideo, y a pesar de que cerca del 32% de los jubilados percibe ingresos por jubilación que están debajo de la línea de pobreza, cuando se compara su situación con la de los jubilados residentes en el Interior, éstos son los que tienen una jubilación mediana más alta: $20.000 en Montevideo, $14.000 en el Interior urbano y $11.700 en el Interior rural.

Tabla 2.1

Jubilaciones, pensiones y línea de pobreza según localización geográfica, 2018

	Línea de Pobreza	Jubilación Mediana	% de jubilaciones que superan la LP	Pensión Mediana	% de pensiones que superan la LP
Montevideo	$ 12.356	$ 20.000	68.14%	$ 10.500	38.12%
Interior Urbano	$ 8.098	$ 14.000	97.02%	$ 10.000	68.46%
Interior Rural	$ 5.426	$ 11.700	92.76%	$ 9.000	41.43%
Total País		**$ 15.000**	**84.91%**	**$ 10.060**	**56.50%**

Elaboración propia a partir de información proveniente de la ECH del INE correspondiente al año 2018.

En el *Gráfico 2.10* se presenta la distribución del ingreso por concepto de jubilaciones en las áreas geográficas consideradas, incluyendo las respectivas líneas de pobreza que estima el INE para cada una de ellas. En el caso de Montevideo, puede apreciarse que los menores porcentajes de jubilaciones que se encuentran por encima de la línea se explican por un valor de la línea de pobreza más elevado que en el Interior urbano y rural del país, que contrarresta el efecto de las jubilaciones más elevadas que se observan en la capital del país. En el Interior rural, por su parte, la línea de pobreza es sensiblemente inferior a la observada en Montevideo, lo que explica el mayor porcentaje de jubilaciones que se ubican por encima de la correspondiente línea de pobreza. El Interior urbano presenta una línea de pobreza que se sitúa en un valor intermedio entre las otras dos zonas geográficas consideradas. En este último caso el porcentaje de jubilados que sobrepasa esta línea es el más alto de las tres unidades analizadas.

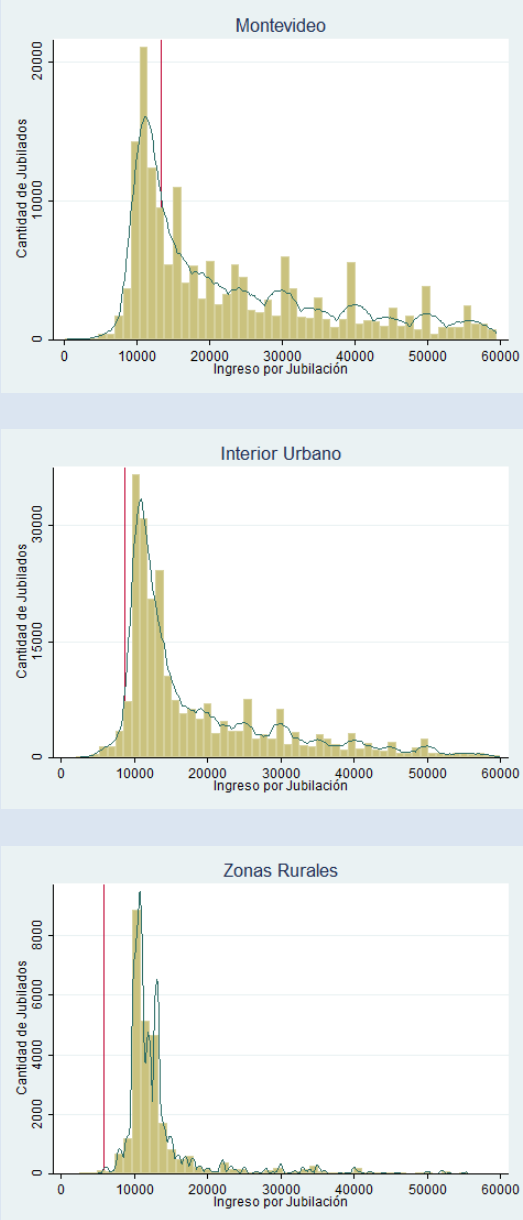
En el año 2018 el valor de la mediana de las pensiones contributivas a nivel nacional se ubicó en $10.600. Al igual que se observa en el caso de las jubilaciones, los valores de las pensiones variaron de acuerdo a la ubicación geográfica de los beneficiarios. Estas variaciones son similares a las observadas en el caso de las jubilaciones, donde los niveles más altos se hallan en la capital del país. No obstante, el valor mediano de las pensiones parece variar menos cuando se observan estas diferencias geográficas. En particular, la mediana de las pensiones fue de $10.500 en Montevideo, $10.000 en el Interior urbano y de $9.000 en el Interior rural.

En Montevideo la mediana de la distribución queda por debajo de la correspondiente línea de pobreza, en el Interior urbano la mediana supera levemente el valor de la línea de pobreza, mientras que en el Interior rural ésta se mantiene algo por encima *(véase, Gráfico 2.11).* En Montevideo sólo cerca del 38% de los beneficiarios perciben una pensión

superior a la línea de pobreza establecida por el INE para la capital del país. En el Interior urbano y en el Interior rural dichos porcentajes son del 68% y del 71%, respectivamente. Nuevamente estas diferencias se explican por los diferentes niveles en el costo de vida en cada región. Cabe precisar, por otra parte, que tanto en las jubilaciones como en las pensiones se observa que en Montevideo y en el Interior urbano los porcentajes de jubilaciones o pensiones mayores a la línea de pobreza son más sensibles a pequeños cambios en la línea (o en la distribución).

Gráfico 2.10

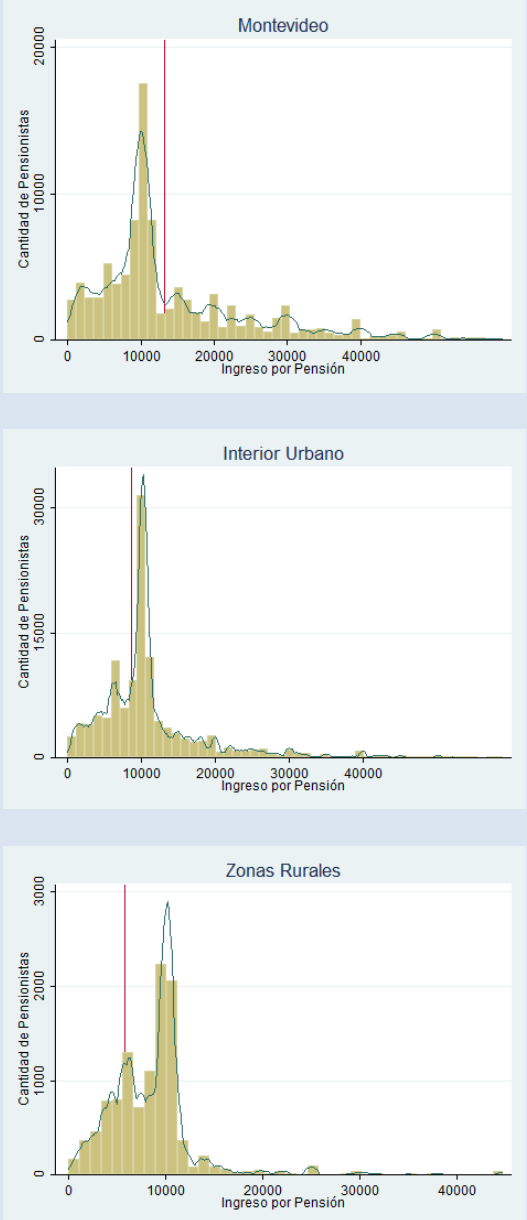
Distribución de ingresos jubilatorios según área de residencia, 2018



Fuente: Elaboración propia a partir de información proveniente de la ECH del INE correspondiente al año 2018.

Gráfico 2.11

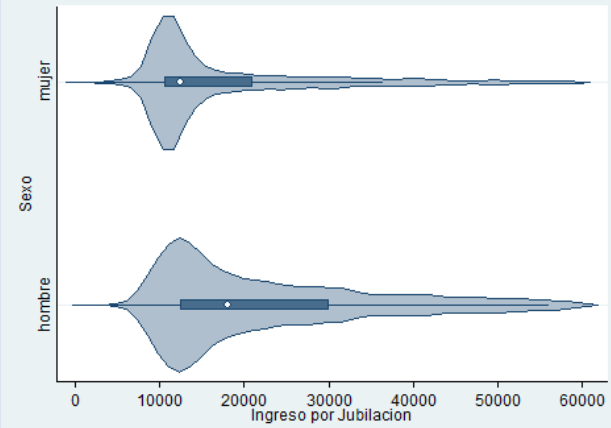
Distribución de las pensiones según área de residencia, 2018



Fuente: Elaboración propia a partir de información proveniente de la ECH del INE correspondiente al año 2018.

Gráfico 2.12

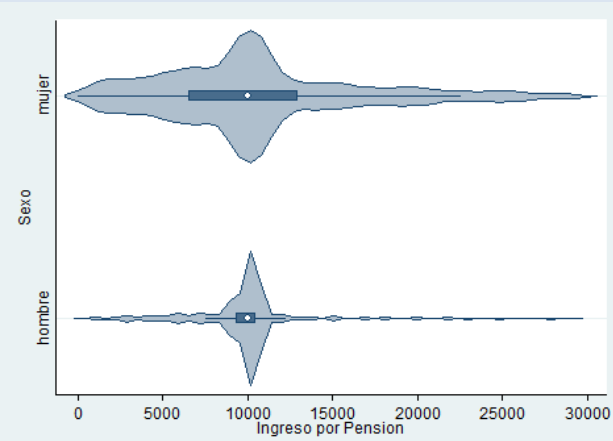
Distribución de ingresos jubilatorios según sexo, 2018



Fuente: Elaboración propia a partir de información proveniente de la ECH del INE correspondiente al año 2018.

Gráfico 2.13

Distribución de las pensiones según sexo, 2018



Fuente: Elaboración propia a partir de información proveniente de la ECH del INE correspondiente al año 2018.

Al analizar la distribución de las jubilaciones por sexo, se observa una brecha en la mediana de los ingresos, que se ubica en $20.000 para los hombres y en $12.926 para las mujeres. Como se observa en el *Gráfico 2.12*, la distribución correspondiente a ambos sexos difiere también en el nivel de dispersión. En el caso de los hombres, el rango intercuartílico[14] se ubica entre $13.000 y $35.000 mientras en el caso de las mujeres este va desde $10.700 a $23.400. Puede notarse, asimismo, que, en el caso de las personas de sexo masculino, las colas de la distribución (principalmente la derecha) concentran una parte considerable de la misma, mientras en el caso de las personas de sexo femenino tales colas concentran una cantidad mucho menos significativa.

La consideración de los ingresos por pensión en ambos sexos muestra una situación contraria a la que ocurre con los ingresos por jubilación. En primer lugar, el ingreso mediano por pensión en personas del sexo femenino y masculino es similar ($10.050 y $10.000 respectivamente). En segundo lugar, los ingresos por pensión son más variables entre las personas de sexo femenino (véase, *Gráfico 2.13*). Mientras en el primer grupo el rango intercuartílico (25-75) se ubica entre los $7.000 y $16.000, en el segundo el mismo se ubica entre $9.300 y $10.761.

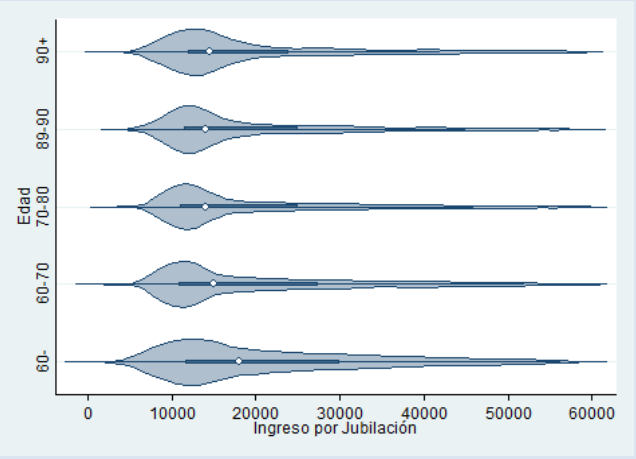
Atendiendo a la edad, definida en 5 categorías (60 años o menos, 60 a 70, 70 a 80, 80 a 90 y 90 o más), también se pueden observar heterogeneidades en los montos recibidos. El grupo de personas jubiladas con menos de 60 años es el que tiene la jubilación mediana más alta ($19.000). Le siguen en orden decreciente, las personas que tienen entre 60 y 70 años ($16.000), y luego los grupos de 70 a 80, de 80 a 90 y de más de 90 años, que exhiben una mediana de $15.000. Como se observa en el *Gráfico 2.16*, el grupo de personas de 60 o menos años no sólo es el que percibe una jubilación mediana más alta, sino que es el que presenta mayor variabilidad. Su rango intercuartílico se ubica entre los $12.000 y $32.000, mientras que para los grupos de 60-70 años, 70-80, 80-90 y 90 o más años el rango se ubica entre $11.000 y $30.000, $11.200 y $29.800, $12.000 y $29.000, y $12.000 y $27.000, respectivamente.

[14] El rango intercuartílico comprende los valores que están entre el 25% y el 75% de la distribución (ordenando los valores de menor a mayor).

Cuando se analiza la distribución de las pensiones según tramos de edad, se observa una mediana similar para todos los diferentes grupos considerados (entre $10.000 y $11.800). Estas distribuciones presentan mayor variabilidad en el caso de personas de edades más avanzadas (véase, *Gráfico 2.15*), especialmente en aquellas de 90 o más años, para las cuales el rango intercuartílico se ubica entre $8.000 y $22.000 pesos.

Gráfico 2.14

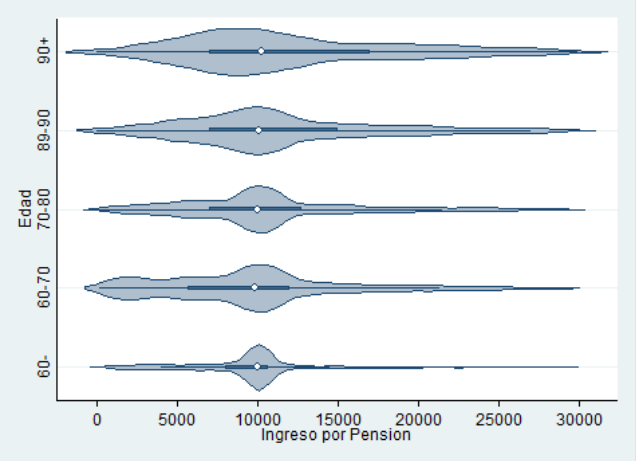
Distribución de ingresos jubilatorios según edad, 2018



Fuente: Elaboración propia a partir de información proveniente de la ECH del INE correspondiente al año 2018.

Gráfico 2.15

Distribución de las pensiones según edad, 2018



Fuente: Elaboración propia a partir de información proveniente de la ECH del INE correspondiente al año 2018.

Atendiendo al conjunto de resultados que resultan del análisis realizado, puede afirmarse que las prestaciones del sistema de seguridad social en el Uruguay muestran una suficiencia significativa, al menos, en términos relativos. A modo de ejemplo, más allá de los porcentajes de jubilaciones y pensiones que se encuentran por debajo de la línea de pobreza discutidos anteriormente, la incidencia de la pobreza para las personas mayores de 65 años se situó apenas en el 1.4% en 2018, guarismo muy por debajo de la media general de toda la población que se ubica cercana al 9%

El criterio establecido en la norma constitucional que prevé aumentos de las jubilaciones en función de las variaciones del Índice Medio de Salarios Nominales elaborado por el INE constituye un mecanismo que garantiza mantener los actuales niveles de suficiencia de las prestaciones, relativas al ingreso de los trabajadores activos. El nivel de suficiencia absoluta dependerá entonces de lo que ocurra con la trayectoria de los salarios reales de los trabajadores. Si bien el mantenimiento de la trayectoria ascendente de los salarios reales observada durante los últimos años depende del crecimiento de la economía y de la capacidad de mantener elevados niveles de empleo, el esquema de ajuste de las pasividades realiza, sin duda, una contribución importante para evitar retrocesos en la suficiencia de las prestaciones.

Las objeciones que algunos analistas formulan por el carácter, eminentemente, procíclico del mecanismo de ajuste de las pasividades vigente deberían, por ende, manejarse con cautela si se adopta una perspectiva de largo plazo. La mayoría de las alternativas que se proponen no necesariamente son preferibles desde la perspectiva de la suficiencia y, algunas de ellas, podrían generar riesgos adicionales sobre la sustentabilidad financiera del bloque principal y de los diferentes subsistemas específicos. El criterio aplicado con anterioridad a la reforma constitucional, que dejaba en manos del Poder Ejecutivo la fijación de los incrementos de las pasividades, representaba una amenaza real sobre la suficiencia de las prestaciones pasivas y era utilizado por las autoridades como un instrumento para reducir el gasto público en momentos de ajuste de las finanzas del Estado. Por su parte, la sustitución del mecanismo actual basado en la evolución de los salarios por un esquema ajuste en función de la inflación tiene la virtud de proteger los niveles de suficiencia (en términos de poder de compra), pero en contextos recesivos y con altos niveles de desempleo podría provocar un

aumento del monto total de las prestaciones por encima de la trayectoria de los ingresos del sistema, lo que podría amenazar la sostenibilidad financiera de los diferentes subsistemas.

2.5 Sostenibilidad Financiera

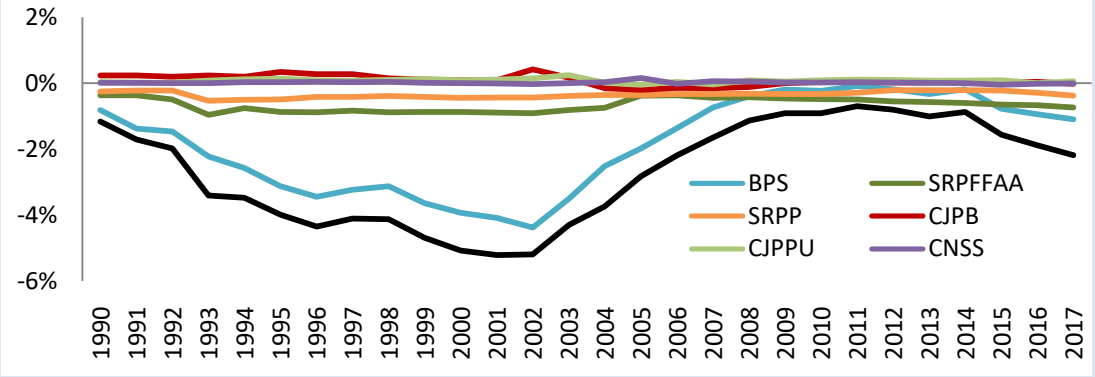
La sostenibilidad financiera de un sistema de seguridad social no necesariamente implica que el mismo se encuentre permanentemente autofinanciado. Aunque el término equilibrio financiero puede pensarse, de manera estricta, como la igualdad entre ingresos contributivos y egresos por prestaciones del sistema, tanto en el corto como en el largo plazo, existen distintos aspectos que cuestionan dicha interpretación. Por un lado, es claro que las prestaciones no contributivas no tienen como correlato una historia de cotizaciones previa, lo que genera que no necesariamente éstas deban ser financiadas con los aportes realizados por otros trabajadores. Por otra parte, puede que la sociedad entienda deseable destinar recursos generados por la economía en su conjunto para financiar este tipo de prestaciones, sean éstas de carácter contributivo o no.

Si bien la sostenibilidad financiera de un sistema no implica una igualdad entre ingresos contributivos y egresos por prestaciones, requiere de una trayectoria de los egresos que sea factible de financiaren el tiempo. Según *Rofman y Lucchetti (2006),* para que un sistema de seguridad social pueda ser considerado como sostenible, la sociedad y el Estado deben ser capaces de mantenerlo en funcionamiento sin ocasionar deterioros en las cuentas fiscales. En lo que respecta al caso uruguayo, resulta de interés analizar cómo ha sido la evolución del resultado financiero de los distintos organismos de seguridad social en los últimos años. Como se observa en el *Gráfico 2.18*, la diferencia entre ingresos y egresos del sistema en su conjunto alcanzó su punto máximo en términos del PIB durante los años 2001 y 2002 (-5,2%), siendo en gran parte explicada por la trayectoria del resultado financiero del BPS. Al considerar algunas de las reformas que han experimentado los distintos organismos, por un lado se evidencia que hasta 1996, año en que entró en vigencia el esquema mixto BPS-AFAP's, el resultado financiero del mayor organismo de seguridad social del país mostraba un continuo deterioro en relación al PIB; mientras que por otra parte, luego del año 2008, año de reforma en la Caja Bancaria, la situación de dicho organismo ha mejorado en términos de resultado financiero en relación al PIB. En línea con lo comentado, el resultado financiero de las tres Cajas Paraestatales ha oscilado en torno a 0% del PIB en los últimos años.

Las contribuciones del Estado dirigidas al Banco de Previsión Social y al Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas han crecido moderadamente en los últimos años, alcanzando actualmente un monto considerable (véase, Gráfico 2.16). Los resultados financieros del Banco de Previsión Social y del Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas evidencian una tendencia al deterioro en los últimos años, más leve pero también más prolongada en el tiempo en el caso de este último. La brecha entre ingresos y egresos en ambos organismos representan un monto importante, ubicándose en 2017 en 1,1% y 0,7% del PIB respectivamente. Cabe recordar que estos dos organismos, junto al Servicio de Retiros y Pensiones Policiales, son los únicos que cuentan con asistencia financiera de parte del Estado.

Gráfico 2.16

Resultado financiero del sistema de seguridad social uruguayo en relación al PIB.1990-2017



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Ministerio de Economía y Finanzas (BPS a partir de 2004; SRPFFAA y SRPP a partir de 2005).

***A pesar de que la tendencia al deterioro financiero es leve en un caso y de pocos años y asociada al ciclo económico en el otro, tanto el monto de la asistencia financiera actual como la trayectoria esperada futura representan señales de alerta en lo que respecta a la sostenibilidad del sistema del bloque principal del sistema*.** La asistencia que recibe el sistema de seguridad social actualmente es considerable: en 2017 se ubicó en el entorno de 2,2% del PIB. Si se considera además que los impuestos afectados al BPS representaron el 3,7% del PIB en dicho año, se pone en evidencia que el sistema requiere actualmente de una cuantía importante de recursos diferentes a los aportes de cotizantes para continuar funcionando. En otras palabras, la sociedad en su conjunto está destinando un monto considerable de recursos para mantener el normal funcionamiento del sistema de seguridad social, siendo relevante considerar el costo de oportunidad que ello significa. Como se verá más adelante, a la situación actual se le suma el hecho de que las proyecciones de asistencia financiera requerida por el BPS muestran, luego de unos años de disminución, un fuerte incremento que se mantendrá durante algunas décadas. En este sentido y considerando que generalmente las reformas en los sistemas de seguridad social tardan más de una década en mostrar sus resultados es que, para garantizar la sostenibilidad financiera del sistema, entendida en los términos planteados anteriormente, es importante comenzar a tomar medidas en los próximos años.

El equilibrio o desequilibrio financiero neto entre los ingresos por las cotizaciones percibidas y las erogaciones del sistema administrado por el BPS (considerando solamente los gastos por jubilaciones[15]) puede aproximarse a través de la trayectoria del denominado índice de sostenibilidad (IS) propuesto por BBVA (BBVA Research, 2018). Este índice se computa de la siguiente forma:

$$(7)\quad IS = \frac{\text{Número Cotizaciones}}{\text{Número de Jubilaciones}} \times \frac{\text{Ingresos por Cotización}}{\text{Masa de Remuneraciones de los Cotizantes}^{16}} - \frac{\text{Jubilación Media}}{\text{Salario Medio}}$$

El indicador toma valores positivos cuando los ingresos son mayores a los egresos del sistema, y se torna negativo en el caso opuesto. El indicador toma valor cero cuando el sistema presenta un equilibrio financiero perfecto entre ingresos por cotizantes y egresos por jubilaciones. El indicador puede desagregarse en tres componentes: i) el *ratio* entre el número de puestos cotizantes y el número de jubilaciones; ii) el *ratio* entre los aportes realizados por los cotizantes y la masa salarial de los mismos y iii) el *ratio* entre jubilación media y salario medio. Cabe precisar que, dada la información disponible, el ejercicio de sostenibilidad financiera que se presenta a continuación abarca, únicamente, a las jubilaciones del bloque principal del sistema (BPS-AFAPs-Aseguradoras).

Si bien la equivalencia entre los ingresos por cotizantes y egresos corrientes no es requisito para considerar a un sistema sostenible, un desvío creciente del indicador respecto del valor de equilibrio estaría reflejando contribuciones también crecientes, cuestionando la sostenibilidad en el sentido propuesto por BBVA Research, 2018. Por el contrario, la mera existencia de un desvío respecto del equilibrio, siempre que este sea estable en el tiempo, no debería interpretarse como insostenibilidad del sistema. Como puede apreciarse en el *Gráfico 2.17,* el índice de sostenibilidad financiera se ha mantenido en valores negativos a lo largo de todo el periodo considerado, por lo que el sistema ha gastado sistemáticamente más dinero en jubilaciones del que ingresa por concepto de cotizaciones, esto es, sin tener en cuenta los ingresos asociados a impuestos afectados y las transferencias del Gobierno Central. La evolución del componente de tendencia-ciclo del índice de sostenibilidad ha registrado variaciones importantes en el transcurso del periodo comprendido entre los años 2007 y 2017.[17] Hasta el año 2011 se observa una fase de crecimiento, seguida de un relativo estancamiento en los tres años posteriores, ingresando en los tres últimos años de la serie considerada en una

[15] En la construcción del indicador se omite el gasto en pensiones contributivas y no contributivas, por lo que el indicador de sostenibilidad global del sistema tendrá, necesariamente, un resultado neto peor que el cuantificado por este índice. La trayectoria del indicador puede considerarse, no obstante, como una razonable aproximación al comportamiento de la tendencia del resultado neto.

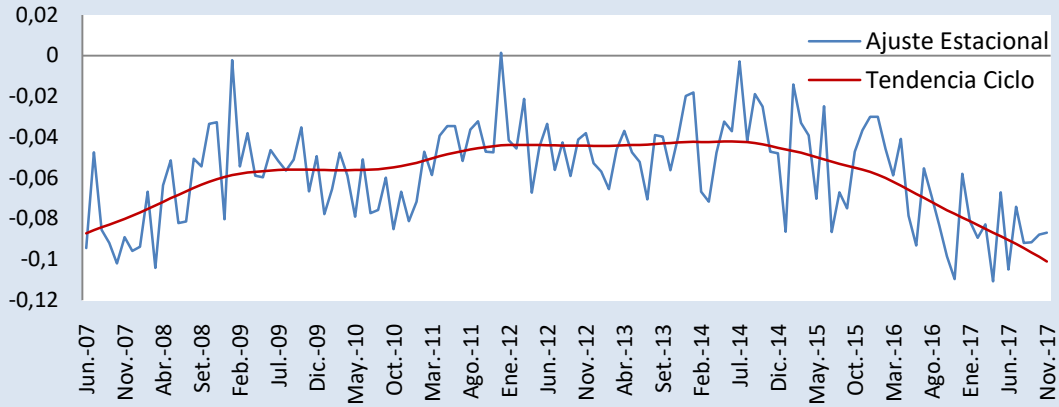
[16] La remuneración se define como el producto del salario medio de los cotizantes por la cantidad de cotizantes del sistema.

[17] Los ingresos del BPS por aportes de los cotizantes presentan importantes fluctuaciones estacionales, dado que en los meses de enero, mayo y septiembre los ingresos son mayores por el pago de los aportes rurales (cuatrimestrales), mientras que en junio y diciembre aumentan por el pago de los aguinaldos. Por otro lado, las transferencias a AFAP también son estacionales y suelen aumentar de manera significativa en los meses inmediatos posteriores a enero, mayo y septiembre.

fase de caída sistemática. La reducción del indicador se encuentra asociada, principalmente, a una evolución de los ingresos que se ubicó por debajo de la expansión de los egresos asociados a los pagos de jubilaciones.

Gráfico 2.17

Índice de sostenibilidad financiera, 2007-2017

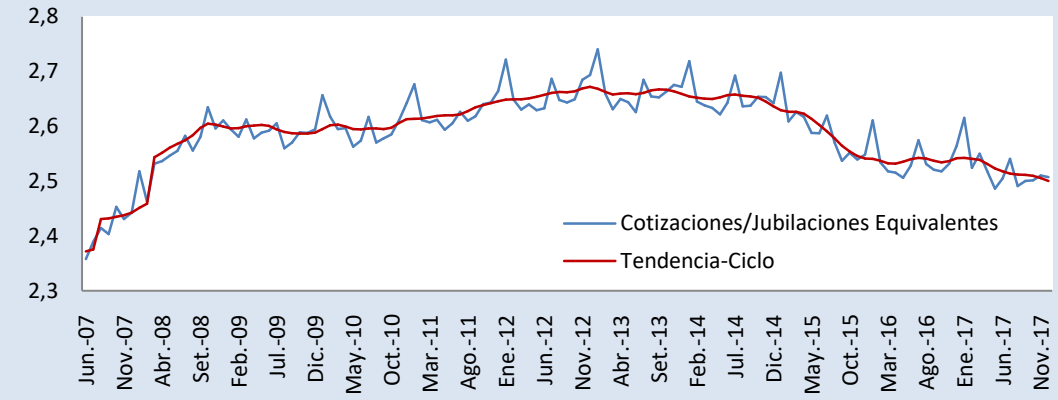


Fuente: Elaboración propia a partir de información proveniente del BPS.

La trayectoria del indicador de sostenibilidad aparece explicada por la acción combinada de los tres ratios en que éste puede ser descompuesto. Como se comentó anteriormente, el *ratio* entre la jubilación media y el salario medio ha ido decreciendo a lo largo del tiempo. En cambio, hasta el año 2013 se observa una evolución positiva del *ratio* entre la cantidad de cotizantes y las jubilaciones servidas por el sistema, cuando alcanza valores máximos por encima de 3,6. En el periodo más reciente, este índice ha decrecido hasta alcanzar valores cercanos a 3,2 cotizantes por jubilaciones equivalentes, como resultado del menor dinamismo observado en el mercado de trabajo (véase, *Grafico 2.18*). Por otra parte, el *ratio* entre las cotizaciones (personales y patronales) libres de transferencias y la masa salarial de los cotizantes ha mostrado una tendencia decreciente, explicada, fundamentalmente, por el aumento de los aportes al sistema de capitalización individual (véase, *Gráfico 2.19*).

Gráfico 2.18

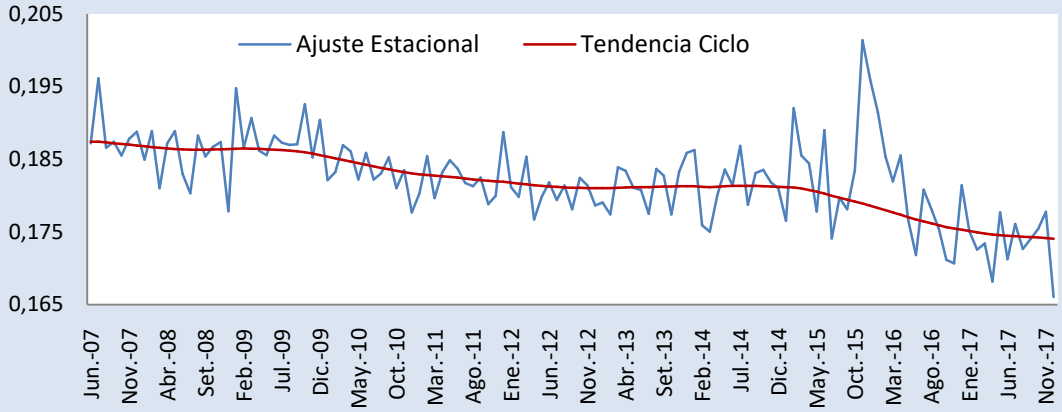
Número de cotizaciones por jubilación equivalente, 2007-2017



Fuente: Elaboración propia a partir de información proveniente del BPS.

Gráfico 2.19

Cotizaciones libres de transferencias en relación a la masa salarial, 2007-2017



Fuente: Elaboración propia a partir de información proveniente del BPS.

Las tendencias identificadas indican que cabe esperar un decrecimiento del indicador de sostenibilidad a futuro. El sistema de seguridad social se encuentra aún en un período de transición, en el que decrecen los aportes (como consecuencia de una mayor cantidad de afiliados al sistema de ahorro individual) con unos egresos constantes o crecientes en el mediano plazo (que comenzarán a decrecer una vez que se jubilen las cohortes incluidas en el sistema de ahorro individual). Sin perjuicio de lo anterior, se debe tener en cuenta que este costo de transición resulta ser menor en la actualidad al que hubiera sido en años anteriores, puesto que la mayor parte del mismo ya ha sido procesado. Si bien el análisis se realizó sólo para un componente de las prestaciones del bloque principal del sistema, las conclusiones obtenidas vinculadas a la presión que las tendencias demográficas generan sobre la sostenibilidad financiera de la seguridad social, son extrapolables a la totalidad del mismo, considerando para cada subsistema el estado de madurez demográfica que actualmente tienen sus colectivos amparados. Esto se discutirá con mayor detalle en el capítulo 5.

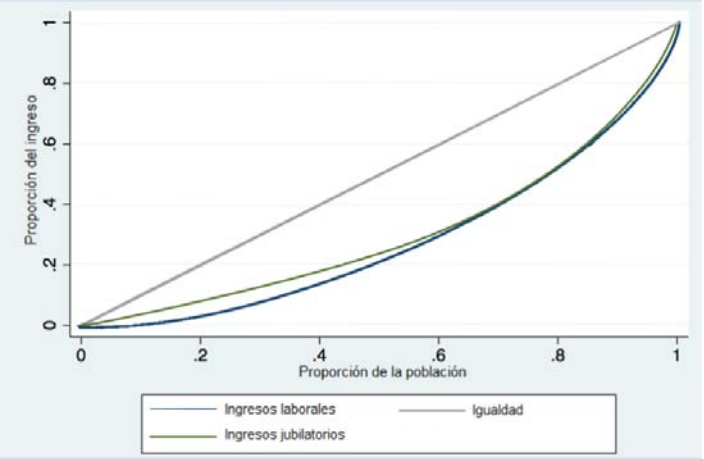
2.6 Implicaciones en términos de Equidad

Dada la magnitud de las transferencias realizadas por el sistema de seguridad social en Uruguay y dado el muy elevado nivel de cobertura pasiva de los beneficios que otorga a la población mayor de 65 años, es esperable que el funcionamiento del sistema tenga efectos distributivos significativos sobre la distribución del ingreso. En los apartados anteriores se planteó que las transferencias por concepto de jubilaciones y pensiones son fundamentales para explicar, por ejemplo, la reducida incidencia de la pobreza en la población objetivo de las mismas. El análisis en términos de equidad distributiva requiere analizar tanto el impacto de las prestaciones del sistema en términos de equidad intra-generaciones como en términos inter-generacionales.

Una primera aproximación muestra que los ingresos por transferencias de seguridad social son más equitativos que los ingresos laborales de los hogares, contribuyendo de esta forma a reducir la desigualdad de los ingresos primarios. La desigualdad en ingresos laborales en el Uruguay en 2018 registró un índice de Gini de 0,423. Por su parte, el índice de Gini para las transferencias del sistema de seguridad social (contributivas y no contributivas) se situó en 0,389 (véase, *Gráfico 2.20*). De esta forma, puede apreciarse que el sistema de seguridad social, en conjunto con otras políticas de transferencias estatales, contribuye a reducir la desigualdad de los ingresos primarios de la economía.

Gráfico 2.20

Curva de Lorenz de ingresos laborales e ingresos por jubilaciones y pensiones (2018)



Fuente: Elaboración propia a partir de información proveniente de la ECH 2018.

El análisis de los efectos distributivos resulta menos claro cuando una parte importante de los mismos deja de ser financiado con contribuciones de los cotizantes y pasa a ser financiado con rentas generales. En este caso, hay dos dificultades para comprender el impacto distributivo final de las transferencias. En primer lugar, es necesario comprender de forma precisa cuál es el impacto distributivo de los ingresos fiscales. En segundo lugar, hay que estudiar cuáles son las alternativas posibles para utilizar los fondos recaudados. El principal riesgo que implica una trayectoria creciente de la asistencia financiera a la seguridad social es que reduciría la disponibilidad de recursos para otros rubros asociados al gasto público social que pueden tener un impacto distributivo superior. En particular, podría reducir el volumen de recursos destinados a la infancia, generando problemas de inequidad inter-generacional. Como se mencionó anteriormente, este aspecto es parte de la agenda de estudios del Observatorio.

2.7 Síntesis y Consideraciones Finales

El sistema de seguridad social en Uruguay se caracteriza por presentar elevados niveles de cobertura, tanto en su etapa activa como pasiva, y por un nivel de suficiencia relativa de las prestaciones que ha permitido, por ejemplo, que la incidencia de la pobreza en la población objetivo del sistema sea prácticamente inexistente. La cobertura del sistema entre la población de 65 años o más se sitúa desde hace varios años por encima del 95%, habiendo alcanzado un pico histórico del 97% en 2015. A su vez, la incidencia de la pobreza para de este grupo etario se situó apenas en el 1,4% en 2018, guarismo muy por debajo de la media general de toda la población que se ubica cercana al 9%.

En la medida en que la cobertura del sistema en la etapa activa ha mostrado una tendencia al alza en las últimas décadas (aunque con un leve revés en los últimos años asociado al ciclo económico) y se han tomado medidas que flexibilizan el acceso a pasividades (Ley 18.395 de 2008) **es esperable que los *ratios* de cobertura pasiva se mantengan en sus actuales niveles, o incluso que continúen incrementándose en el futuro.**

A su vez, el criterio establecido en la norma constitucional que prevé aumentos de las jubilaciones en función de las variaciones del Índice Medio de Salarios Nominales elaborado por el INE, es un mecanismo que garantiza que los actuales niveles de suficiencia (relativa) de las prestaciones se mantengan en el futuro. Estas tendencias en la cobertura y suficiencia de las prestaciones, en principio son amenazadas únicamente por algunos fenómenos crecientes en el mercado laboral que se analizarán en profundidad en los siguientes capítulos.

Los elevados *ratios* de cobertura combinados con niveles satisfactorios de suficiencia de las prestaciones exigen un esfuerzo social significativo en materia de contribuciones por parte de la sociedad. La asistencia que recibe el sistema de seguridad social actualmente es considerable: en 2017 se ubicó cercana al 2,2% del PIB. Si se considera además que los impuestos afectados al BPS representaron el 3,7% del PIB en dicho año, se pone en evidencia que el sistema requiere actualmente de una cuantía importante de recursos por fuera de los aportes de cotizantes para continuar funcionando.

Este nivel de asistencia financiara no indica que el sistema sea insostenible desde un punto de vista financiero, dado quela sostenibilidad financiera no implica necesariamente una igualdad estricta entre ingresos contributivos y egresos por prestaciones. No obstante, **las tendencias demográficas determinan que las proyecciones financieras del sistema requieran crecientes niveles de asistencia**, lo que podría cuestionar el concepto de sostenibilidad del mismo.

En este sentido, y considerando que generalmente las reformas en los sistemas de seguridad social tardan más de una década en mostrar sus resultados es que, para garantizar la sostenibilidad del sistema, entendida en los términos planteados en este capítulo, **sería conveniente que se adoptaran medidas antes que los problemas financieros adquieran una magnitud más importante.**

Finalmente, el sistema de seguridad social actualmente contribuye a que exista una mejor distribución del ingreso en Uruguay. Sin embargo, esta conclusión podría cuestionarse en la medida en que una parte creciente del financiamiento del sistema provenga de rentas generales. En este último caso el financiamiento del sistema de seguridad social podría comenzar a tensionar de forma importante la disponibilidad de recursos para otros rubros asociados al gasto público social, generando problemas de inequidad inter-generacional.

Capítulo 3

Desafíos Globales y Reacciones de Política

3.1 Introducción

En este capítulo se consideran las principales tendencias demográficas y tecnológicas que están afectando y que previsiblemente afectarán aún con mayor intensidad a los sistemas de seguridad social a nivel global. En concreto, la Asociación Internacional de Seguridad Social, en su informe "10 desafíos mundiales para la seguridad social" (AISS, 2016), identifica al envejecimiento poblacional y al cambio tecnológico como dos de los fenómenos que tendrán mayor impacto sobre los sistemas de seguridad social en las próximas décadas. Otros desafíos señalados en dicho informe son las desigualdades durante las etapas de la vida, el desempleo en los jóvenes, la adecuada protección a los trabajadores migrantes y el cierre de las brechas de cobertura. Si bien no se desconoce la relevancia de estos últimos retos identificados, tanto a nivel global como en el caso uruguayo, en el presente informe se concentra la atención, exclusivamente, en los desafíos vinculados al envejecimiento poblacional y al cambio tecnológico.

3.2 Envejecimiento poblacional

El envejecimiento poblacional es un proceso demográfico que se caracteriza por el incremento del número de personas que se encuentran por encima de determinada edad en relación al total de la población.

El proceso de envejecimiento poblacional es un fenómeno que está ocurriendo a escala global y que está generando un cambio en la estructura por edades de la población mundial. Entre 1950 y 2015, la cantidad de personas de 60 años o más se multiplicó por más de cuatro a nivel global, alcanzando a representar el 12% de la población mundial. Se estima que dicha proporción ascenderá al 22% en 2050 y al 28% en 2100. La estructura de la población se está modificando incluso entre las personas de edad avanzada. Por ejemplo, entre los adultos mayores la proporción de individuos mayores a 80 años ha crecido de forma continua. En 2015, apenas el 14% de las personas de 60 años o más superaba los 80 años, mientras que se espera que alcancen el 30% en 2100 (ONU, 2015).

El envejecimiento poblacional se explica por un incremento sin precedentes en la esperanza de vida y por la caída en la fecundidad. La esperanza de vida al nacer, indicador que mide el promedio de años que vivirán los integrantes de cierta generación, se incrementó a nivel global desde valores que fluctuaban en el entorno de 30 y 40 años en 1900 hasta algo más de 70 años en 2015. Asimismo, se proyecta que la esperanza de vida al nacer ascenderá a 77 años en 2045-2050 y a 83 años en 2095-2100 (ONU, 2015). Por otro lado, entre 1900 y 2015, el promedio de hijos por mujer, también conocido como tasa global de fecundidad (TGF), se redujo a la mitad, pasando de aproximadamente 5 a 2,5 (FMI, 2018). Se espera que dicha tasa se reduzca a 2 hacia finales de siglo (ONU, 2015).

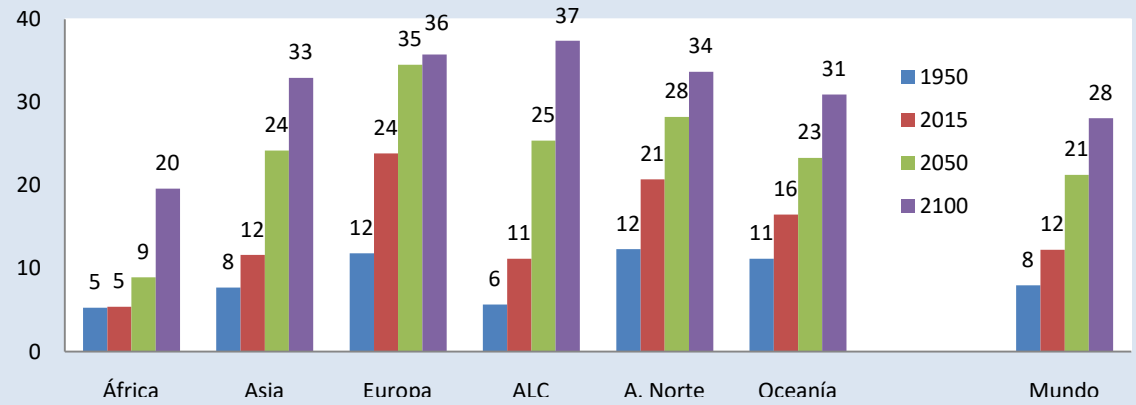
La transición demográfica es producto de un intenso y profundo proceso de progreso económico y social. Mientras el aumento en la esperanza de vida se debe, principalmente, a mejoras en la calidad de vida y las innovaciones ocurridas en el campo de la medicina, la caída en la fecundidad es consecuencia de una variedad de factores, relacionados con mejoras en el acceso a la educación, con nuevas oportunidades laborales para las mujeres, con un acceso más amplio a

métodos anticonceptivos, con la introducción de transferencias públicas al momento del retiro, con la transición económica hacia la mayor industrialización y la creciente urbanización y con los cambios en las preferencias individuales y valoración social (FMI, 2018).

El proceso a escala global, sin embargo, esconde importantes heterogeneidades que hacen que los desafíos de la transición demográfica impacten de manera muy diferente sobre los diferentes países. Europa es el continente con mayor proporción de personas de 60 años o más: alcanzó el 24% en 2015. En el otro extremo se encuentra África, donde ese porcentaje fue apenas del 5%. Mientras que el peso de ese grupo etario se duplicó en Europa entre 1950 y 2015, en África prácticamente se mantuvo incambiado. Todos los países europeos presentan actualmente tasas de fecundidad que se encuentran por debajo de la requerida para el total reemplazo de la población en el largo plazo, lo que provocará, suponiendo que la migración neta fuera nula, una disminución de la población total que habita en Europa. Esta situación contrasta con la de África, única región del planeta donde se esperan aumentos sustanciales de la población como consecuencia del elevado nivel de fecundidad actual. Téngase en cuanta, por otro lado, que la esperanza de vida al nacer se situó en 60 años en África en el período 2010-2015, mientras que en Europa –al igual que en Oceanía y América del Norte- este indicador se ubicó levemente por debajo de los 80 años (ONU, 2015).

Gráfico 3.1

Población de 60 años o más según regiones (porcentaje del total)



Fuente: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2017). World Population Prospects: The 2017 Revision, DVD Edition.

Si bien el fenómeno de envejecimiento poblacional se encuentra más avanzado en los países industrializados, el proceso ha evolucionado de forma más rápida en muchas economías en desarrollo, particularmente en América Latina y el Caribe. Actualmente, el 66% de las personas mayores viven en países en desarrollo, cifra que aumentará al 80% hacia el año 2050 (AISS, 2016). En el caso de América Latina y el Caribe, a pesar de ser hoy en día una región joven en comparación a los países desarrollados, se estima que en 2100 será la región que presente la mayor proporción de personas de 60 años o más en el total de la población, alcanzando el 37%. Esto es consecuencia de una caída pronunciada y comparativamente rápida en la fecundidad -de 5,9 hijos promedio por mujer en 1950 a 2,1 en 2015- y de un incremento importante en la esperanza de vida, la cual se encuentra próxima a los niveles de países de ingreso alto (FMI, 2018).

Tabla 3.1

Esperanza de vida al nacer según regiones (períodos seleccionados)

	1950-1955	2010-2015	2045-2050	2095-2100
África	37.5	60.2	70.9	78.4
Asia	42.3	71.8	77.5	83.5
Europa	63.7	77.2	82.8	89.3
ALC	51.3	74.6	81.3	87.9
A. Norte	68.7	79.2	84.4	89.9
Oceanía	61.6	77.9	82.3	87.4
Mundo	**47.0**	**70.8**	**76.9**	**82.6**

Fuente: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2017). World Population Prospects: The 2017 Revision, DVD Edition.

Como es esperable, en buena parte de los países el envejecimiento poblacional está ejerciendo, y ejercerá aún más, presiones sobre los sistemas de jubilaciones y pensiones, ya que provoca una reducción en la cantidad de trabajadores activos por cada pasivo. La creciente proporción de personas de edad avanzada significa tanto una disminución relativa en la cantidad de cotizaciones como un aumento en las erogaciones de los sistemas de seguridad social, afectando así la sostenibilidad financiera de los sistemas (AISS, 2016). Esto se debe, en parte, a que el diseño de los sistemas públicos de pensiones tiene origen en épocas en las cuales la cantidad de cotizantes superaba ampliamente al número de beneficiarios del sistema (FMI, 2017), y a que las edades de pensión establecidas se encontraban a más de 15 años por encima de la esperanza de vida en ese momento.

Tabla 3.2

Tasa global de fecundidad según regiones (periodos seleccionados)

	1950-1955	2010-2015	2045-2050	2095-2100
África	6.6	4.7	3.1	2.1
Asia	5.8	2.2	1.9	1.8
Europa	2.7	1.6	1.8	1.8
ALC	5.9	2.1	1.8	1.8
A. Norte	3.3	1.9	1.9	1.9
Oceanía	3.8	2.4	2.1	1.9
Mundo	**5.0**	**2.5**	**2.2**	**2.0**

Fuente: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2017). World Population Prospects: The 2017 Revision, DVD Edition.

Tabla 3.3

Ratio entre Población entre 15 y 64 años / Población de 65 años o más

	1950	2015	2050	2100
África	17.1	16.1	10.4	4.4
Asia	14.8	9.0	3.6	2.2
Europa	8.3	3.8	2.1	1.8
ALC	15.8	8.8	3.3	1.7
A. Norte	7.9	4.5	2.7	2.0
Oceanía	8.5	5.4	3.4	2.3
Mundo	**11.9**	**7.9**	**4.0**	**2.7**

Fuente: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2017). World Population Prospects: The 2017 Revision, DVD Edition.

Las heterogeneidades en el grado de avance de los proceso de envejecimiento de la población implican que las presiones demográficas sobre los sistemas de pensiones adquieren importancia diferente en las distintas regiones y países. En 2015, a nivel global existían 7,9 personas de entre 15 y 64 años de edad por cada persona de 65 o más, mientras que en Europa dicha cifra era de apenas 3,8. Para 2100, se estima que a nivel global por cada persona de 65 años o más habrá 2,7 en edades potencialmente activas, siendo América Latina y el Caribe la región que presenta el menor ratio: 1,7 (ONU, 2015).

Si bien el aumento de la esperanza de vida al nacer implica una ganancia en el número de años en que las personas gozan de buena salud, es posible que la cantidad de años de "mala" salud se encuentre aumentando más rápidamente. Esta situación torna dificultoso asociar de forma lineal e inmediata la mayor expectativa de vida a una mayor permanencia en el mercado laboral. Por otra parte, la mayor expectativa de vida evidencia que el envejecimiento poblacional también ejerce presiones sobre los sistemas de salud, lo que subraya la importancia de contar con un suministro de servicios apropiados y con políticas eficaces para dar respuesta a la demanda creciente de proveedores de cuidados, tanto profesionales como informales (AISS, 2017).

3.3 Cambio tecnológico

Los sistemas de seguridad social se están viendo afectados por las transformaciones que está experimentando el mercado de trabajo debido al intenso proceso de cambio tecnológico. La denominada cuarta revolución industrial presenta dos tendencias que están siendo particularmente analizadas tanto por académicos como por los responsables del diseño e implementación de las políticas públicas. Este proceso está caracterizado por ***el progresivo avance de modalidades más flexibles de empleo, conocidas como relaciones de empleo "no estándar", y por la pérdida de participación en el empleo de algunas ocupaciones, particularmente de aquellas intensivas en tareas rutinarias debido a la automatización*** (OSS, 2019).

Las nuevas modalidades de empleo representan un desafío importante para las políticas laborales y de protección social, en la medida en que la legislación laboral tradicional y los beneficios laborales están diseñados, esencialmente, para regular el empleo "estándar". Este tipo de relación laboral se caracteriza por ser continua, de tiempo completo y por establecer un vínculo directo y subordinado entre el empleado y su empleador. En esta modalidad contractual, el vínculo laboral va de la mano de algunos beneficios para el trabajador, como cobertura de salud, contribuciones al sistema de seguridad social, programas de capacitación, estabilidad laboral, entre otros. Por otro lado, al contar con una fuerza laboral estable, los empleadores se benefician de una mayor facilidad para alinear intereses dentro de la empresa, para retener talentos, y para dirigir las tareas que deben realizarse en la empresa (Apella y Zunino, 2018).

En el transcurso de las últimas décadas, principalmente en el caso de países desarrollados, se ha asistido a una tendencia creciente a la flexibilización de las relaciones laborales. En otras palabras, las formas de empleo no estándar han ganado terreno en actividades que antes estaban asociadas a formas más tradicionales. Entre las nuevas formas de empleo o empleo no estándar se encuentran:

- **trabajo temporal o a término:** tiene lugar cuando las contrataciones son por un período específico de tiempo. Incluye los contratos por proyecto, los de duración estipulada y los zafrales.
- **trabajo a tiempo parcial:** la jornada laboral de estos trabajadores abarca menos horas que las de uno a tiempo completo. Para propósitos estadísticos, generalmente se considera trabajador a tiempo parcial a quien realice menos de 30 o 35 horas semanales.
- **trabajo triangular o "tercerización":** ocurre cuando el trabajador no está directamente empleado por la empresa para la cual desarrolla sus actividades. En caso de estarlo, su remuneración proviene de una agencia de empleo temporal.

- **relaciones de empleo encubiertas o "cuentapropismo" dependiente:** se dan cuando, con el objetivo de evadir las responsabilidades que establece la ley, se aparenta algo que difiere de la realidad. Un ejemplo es la contratación de empleados mediante contratos comerciales en lugar de laborales (Apella y Zunino, 2018).

El cambio tecnológico es uno de los factores que explica el avance de las nuevas formas de vinculación laboral. El desarrollo de las tecnologías de la información, la mejora en la calidad y la disminución en los costos de las infraestructuras de comunicación, y los desarrollos en materia de logística y transporte, han permitido a las empresas organizar su producción en diversas y remotas localizaciones. Asimismo, las tecnologías de la comunicación han estimulado el surgimiento de nuevas formas de trabajo, como el trabajo en plataformas digitales o el trabajo a pedido mediante aplicaciones telefónicas. Estas transformaciones han permitido a las empresas crear grupos de trabajo con participantes de cualquier parte del mundo, al igual que contratar a trabajadores para que desempeñen sus actividades de modo virtual, incluso desde su propio domicilio *(Apella y Zunino, 2018).*

La sustitución de las relaciones laborales estándar por formas más flexibles de empleo representa una amenaza tanto para la cobertura como para la sostenibilidad financiera de los sistemas de seguridad social. Esto se debe principalmente a que las nuevas categorías de relaciones laborales han mostrado una tendencia creciente a la "informalización" y han favorecido la sub-declaración de ingresos a la hora de abonar las cotizaciones sociales, ya sea por parte de los trabajadores –por ejemplo, en el caso de los trabajadores independientes- o de los empleadores (AISS, 2016).

Los trabajadores no estándar usualmente cuentan con una cobertura de seguridad social insuficiente -o nula-, ya que las disposiciones legales los excluyen de los derechos a cotizaciones, tienen una corta duración en sus contratos, o su nivel de ingreso es muy bajo. A modo de ejemplo, en Japón, la República de Corea y Sudáfrica, la elegibilidad para las prestaciones de desempleo entre los trabajadores se limita a quienes trabajan un número mínimo de horas, lo que tiene consecuencias obvias para aquellos que tienen una ocupación a tiempo parcial, cuyas jornadas laborales no alcanzan al umbral mínimo de horas requeridas para disponer de dichos beneficios. En Europa**,** por su parte, si bien la mayoría de los trabajadores temporales son legalmente elegibles para el seguro de desempleo, las tasas más altas de rotación laboral y la mayor probabilidad de períodos de desempleo que presentan los trabajadores en varios de los países hacen menos probable que sean elegibles para otros beneficios tales como seguro de salud y pensiones.

La creciente diversificación de las relaciones laborales en sistemas de seguridad social típicamente preparados para cubrir a trabajadores estándar también podría derivar en el futuro en significativos problemas de sostenibilidad. En la medida en que se deteriore la tasa de cobertura en activos -o que se reduzcan los aportes de los cotizantes- se estaría erosionando la base de contribuyentes al sistema, afectando los esquemas de financiación tradicional y pudiendo derivar en problemas de sostenibilidad financiera. La no extensión de la cobertura a los nuevos tipos de contratos laborales podría implicar un deterioro de su salud financiera de los sistemas de seguridad social en el corto plazo, así como dificultades para los individuos respecto al acceso o a la cuantía de las prestaciones en el largo plazo.

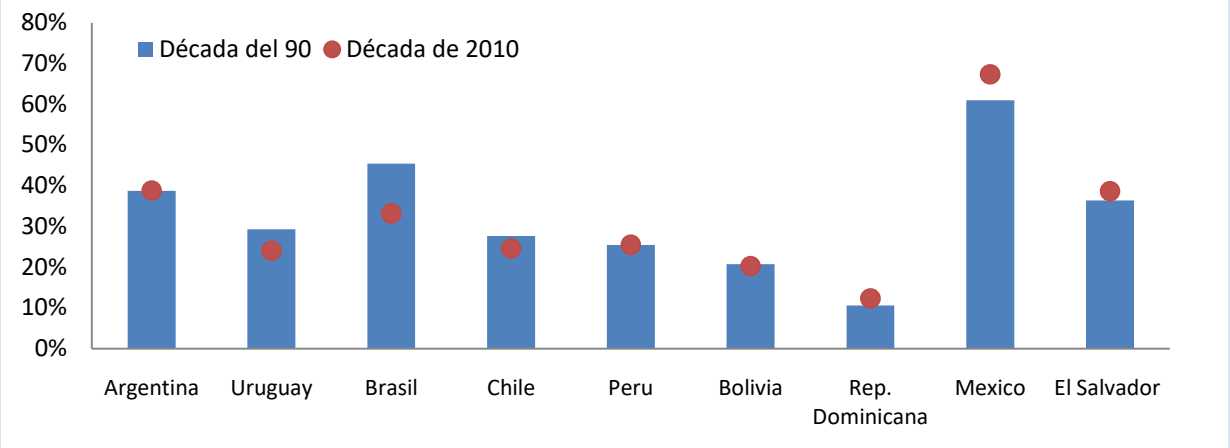
Cabe mencionar, no obstante, que si bien el crecimiento de las formas no estándar de empleo se ha constatado en diversos países desarrollados, en América Latina todavía no se aprecia como un fenómeno creciente (véase, *Gráfico 3.2*).

La evidencia disponible no da cuenta de fenómenos significativos de desempleo tecnológico a nivel agregado aunque si se encuentra evidencia de automatización en algunos tipos de ocupaciones. En concreto, en investigaciones previas se señala que el cambio tecnológico ha permitido sustituir empleos que involucran tareas altamente rutinarias (véase, por ejemplo, *Autor et al.,2003*; *Acemoglu y Autor, 2011*). Este tipo de empleos está perdiendo participación en el mercado laboral ante la facilidad de automatización de ciertas tareas. En cambio, los trabajadores que realizan tareas no rutinarias, principalmente de tipo cognitivas, que demandan flexibilidad y habilidades para resolver problemas de mayor complejidad, se ven complementados por los avances tecnológicos, razón por la cual los empleos con dichas características han ganado preponderancia en los últimos años.

Gráfico 3.2

Participación del empleo no estándar en el total de ocupados

En porcentajes



Fuente: Apella y Zunino (2018)[18]

La tendencia a la automatización de una parte significativa de los empleos actuales implica múltiples desafíos para los sistemas de seguridad social. En caso de concretarse un fenómeno importante de desempleo tecnológico, se podría asistir a una reducción significativa de la cantidad de cotizantes a los sistemas, deteriorando así los ingresos del mismo e impactando en el corto plazo sobre su sustentabilidad. Pero incluso en el caso en que, como se ha observado hasta el momento, el proceso de cambio tecnológico no afecte el nivel de empleo global, puede que sí determine un cambio significativo en su composición, lo cual también conlleva desafíos de magnitud. En efecto, la pérdida de participación de empleos rutinarios -manuales y cognitivos- puede generar problemas en la medida en que los trabajadores no sean capaces de adaptarse a las nuevas habilidades requeridas por el mercado laboral, lo que se acentúa debido a que la dinámica tecnológica suele acelerar la depreciación de las habilidades adquiridas por los trabajadores.

La dificultad de adaptación de los trabajadores a las nuevas demandas laborales puede generar incentivos para un retiro a edades no muy lejanas a la mínima, y podría provocar un aumento del contingente de trabajadores que, habiendo perdido sus empleos (más rutinarios), enfrentan problemas para la reinserción en el mercado de trabajo, complicando su acceso a una jubilación. En el marco de un proceso de mayor expectativa de vida, una tendencia al retiro más temprano de los trabajadores activos atentaría contra la sostenibilidad financiera del sistema. Este tipo de situaciones podría derivar en crecientes problemas de cobertura del sistema o en un escenario de incremento el número de pensiones no contributivas que deberían financiar los sistemas de seguridad social.

A pesar de los desafíos mencionados, no todos los efectos del cambio tecnológico son negativos para los sistemas de seguridad social. A modo de ejemplo, la evolución de la tecnología seguramente generará oportunidades de mayor crecimiento económico y ganancias de productividad que permitirían que las transferencias a la población dependiente -menores y adultos mayores- puedan realizarse con un menor esfuerzo relativo por parte de los trabajadores activos.

3.4 Principales respuestas a nivel global

[18]Cabe mencionar que por limitaciones en la información disponible, la estimación de Apella y Zunino (2018) considera, únicamente, los casos de empleo a tiempo parcial y empleo temporal, dejando de lado otras formas de empleo no estándar. En este sentido, la estimación realizada (tanto en el momento inicial como final del período de estudio) debe considerarse como una estimación de mínima.

En el transcurso de las últimas décadas, a nivel internacional se han implementado diferentes respuestas para atender los desafíos que plantea el avance de los procesos demográficos y tecnológicos sobre los sistemas de seguridad social. En lo que refiere a los sistemas de jubilaciones y pensiones, algunos países mantuvieron un sistema público de reparto y se limitaron a realizar reformas paramétricas que permitieran garantizar la sostenibilidad financiera del sistema**,** mientras otros llevaron adelante reformas estructurales que implicaron cambios importantes en la forma de concebir y administrar las prestaciones. En muchos casos, ambas estrategias se combinaron. Por otra parte, las medidas para hacer frente a las transformaciones del mercado laboral ocasionadas por el proceso de cambio tecnológico aún se encuentran en una fase incipiente**,** y si bien es un tema de creciente importancia en el debate político y académico, existe menos evidencia respecto a medidas concretas que hayan sido adoptadas a nivel internacional.

3.4.1 Reformas paramétricas

Las reformas paramétricas implican la modificación de al menos un parámetro del sistema de jubilaciones y pensiones, manteniendo su estructura conceptual y sus reglas generales de organización y de funcionamiento. Este tipo de reformas generalmente se asocia a la modificación de algunas características de los sistemas de reparto, en los que las pasividades presentes se financian con los ingresos provenientes de las cotizaciones corrientes. También es posible aplicar ajustes paramétricos a los sistemas de capitalización individual, en los que las prestaciones propias surgen del ahorro de cada trabajador en una cuenta individual. En el caso de los sistemas de reparto, el objetivo de las reformas es, generalmente, el de asegurar la sostenibilidad financiera del sistema, por lo que buscan aumentar los ingresos -mediante incrementos en las tasas de aporte o en el mínimo de años de servicio requeridos- y reducir los egresos -por medio de ajustes a la fórmula de cálculo o de indexación de las prestaciones, o mediante un congelamiento de los beneficios-. Una alternativa que apunta en ambas direcciones es el aumento en la edad mínima para acceder a una jubilación, ya que incrementa el período de cotizaciones al sistema y disminuye la cantidad de años de cobro de prestaciones (FIAP, 2018).

La FIAP informa que entre 1995 y 2018 al menos 78 países aumentaron la tasa de aportes, 57 incrementaron la edad de retiro y 61 ajustaron la fórmula de los beneficios o redujeron los mismos en sus sistemas públicos de reparto. Algunos ejemplos de reformas paramétricas, tanto en sistemas públicos de reparto no reformados como en sistemas que combinan pilares de reparto con otros de capitalización individual, son:

Francia. En 2010 se aprobó aumentar gradualmente la edad mínima de retiro de 60 a 62 años, y la edad para recibir la totalidad de los beneficios jubilatorios de 65 a 67 años, mientras que en 2011 se aprobó acelerar el calendario de incremento. Además, en 2013 se decretó el aumento gradual de las tasas de aporte personal y patronal en 0,3 puntos porcentuales, partiendo de 6,75% para los trabajadores y de 8,40% para los empleadores; además de incrementarse la cantidad mínima de años de servicio para acceder a la jubilación completa, que subirá de 41,5 a 43 entre 2020 y 2035.

Alemania. Entre 2012 y 2029, la edad de retiro normal aumentará gradualmente de 65 a 67 años. Además, a partir de 2016 se incrementó el tope imponible para la prestación por vejez, discapacidad y sobrevivencia.

España. Entre 2013 y 2027, la edad de retiro se incrementará gradualmente de 65 a 67 años. El mínimo de años de servicio requeridos para acceder a una pensión reducida también crecerá gradualmente -de 15 a 25 años hacia 2022-, al igual que el requisito mínimo para ser beneficiario de una pensión completa -de 35 a 38,5 años de servicio hacia 2025-. Asimismo, los beneficios a aquellos trabajadores que permanezcan en el mercado laboral habiendo superado la edad mínima de retiro aumentarán entre el 2% y el 4%. Por último, se acordó la incorporación de un "factor de sostenibilidad" -entrará en vigencia en 2023-, que vincula las prestaciones a la evolución de la esperanza de vida; y de un "índice de revalorización", que reajusta las pasividades entre un 0,25% y el incremento del IPC en el año anterior más el 0,5% si la situación económica es favorable.

Noruega. A partir de 2011 comenzó a regir una edad de jubilación flexible entre los 62 y los 75 años, lo que brinda la posibilidad de cobrar una prestación y continuar trabajando. Se modificó la fórmula de cálculo de los beneficios, pasando a considerar el promedio de cotizaciones del total de la vida laboral -entre los 13 y los 75 años-, adicionando créditos por períodos no cotizados por desempleo. Además, se aprobó ajustar los beneficios anualmente según el crecimiento de los salarios, menos 0,75 puntos porcentuales.; al igual que ajustarlos considerando un "factor de longevidad" basado en la

edad del individuo al momento del retiro. Por último, en ese año también se sustituyó la pensión mínima pública universal por una de carácter focalizado. A partir de 2014, se incrementó la tasa de aporte al sistema de reparto en un total de 0,8 puntos porcentuales por trabajador -del 7,8% al 8,2% para los trabajadores y del 11% al 11,4% para los empleadores-.

Rusia. En 2010, las tasas de cotización pasaron de 20% a 26%. A partir de 2014, la tasa de aporte al pilar de reparto se incrementó en 4 pp. para los trabajadores que no escogiesen un fondo privado no estatal, contribuyendo por defecto a la administradora estatal. Además, en 2015 se aprobó el aumento gradual del mínimo de años de cotización necesarios para optar por una pensión del sistema público, pasando de 6 a 15 años hacia 2024. Por otro lado, a partir del segundo semestre de 2016, se congeló la indexación de las prestaciones según la evolución de la inflación. Finalmente, en enero de 2019 entró en vigencia el aumento gradual de la edad normal de jubilación, pasando de 60 a 65 años en los hombres y de 55 a 60 años en las mujeres.

Argentina. A partir de junio de 2018, se incrementó de manera optativa la edad mínima de retiro de 65 a 70 años de edad para los hombres y de 60 a 63 para las mujeres. Además, se pasó a ajustar las pasividades trimestralmente, en base a la inflación mensual (70%) y al salario promedio de los trabajadores registrados (30%).

Brasil. A fines de 2015, se introdujo una nueva alternativa a las reglas de jubilación. Esta es conocida como la regla 85/95, por la cual la suma de la edad y los años de servicio deben ser iguales a 85 para las mujeres y 95 para los hombres. La regla se incrementará gradualmente hasta llegar a 90/100 en 2026. Esta alternativa permite retirarse evitando la reducción aplicada por el factor de seguridad, fórmula que se aplica al valor de la pensión y tiene en cuenta los años de servicio, la edad y la esperanza de vida.

Si bien la modificación de los parámetros del sistema suele ser necesaria, es importante que este tipo de reformas sean complementadas, buscando así soluciones integrales a los problemas planteados. Por ejemplo, aunque el aumento en la edad de jubilación es común tanto entre los miembros de la OCDE como en los países de ingresos medios, e incluso en algunos se ha sustituido la edad de jubilación fija por una flexible, esto no es suficiente. Se necesitan medidas complementarias que busquen paliar los efectos negativos de la disminución del *ratio* entre trabajadores activos y pasivos, mediante el incremento en la productividad y en el nivel de actividad en el mercado laboral formal, o por intermedio de garantizar un piso de ingreso mínimo a todas las personas de edad avanzada (AISS, 2016).

La participación en el mercado laboral formal influye en la sostenibilidad financiera de los sistemas basados en esquemas de reparto. En el corto y mediano plazo, un mayor nivel de formalización laboral incrementa los ingresos del sistema de seguridad social por concepto de contribuciones y, por lo tanto, mejora los indicadores de sostenibilidad. Sin embargo, en el largo plazo, el efecto sobre la sostenibilidad del sistema es ambiguo, ya que si bien, por un lado, la situación fiscal empeoraría debido al aumento en el número de pasividades a abonar, por otro lado, los egresos se reducirían dada la contracción del esquema no contributivo destinado a las personas sin acceso a prestaciones contributivas (OSS, 2019). En referencia a estos aspectos, la AISS destaca al sistema SIMPLES de Brasil y a los de "monotributo" de Argentina y Uruguay, regímenes tributarios diferenciados y simplificados que favorecieron la expansión de la cobertura de la seguridad social a los trabajadores independientes con pequeños emprendimientos (AISS, 2016).

Existen numerosas experiencias de países que adoptaron medidas que buscan estimular el empleo, particularmente entre las mujeres, trabajadores de mayor edad y trabajadores con discapacidades parciales. En Australia, por ejemplo, se incrementaron los incentivos a los empleadores que contraten o mantengan en su plantilla a trabajadores de edad avanzada, mientras que en Suecia se aumentaron las deducciones en el Impuesto a la Renta para aquellos trabajadores que permanezcan en actividad a pesar de haber superado la edad de referencia (Instituto Aviva, 2017). Asimismo, la AISS señala la importancia de incrementar la tasa de empleo femenino, la cual aún presenta espacio para crecer a pesar de haberse incrementado a nivel mundial en los últimos años (AISS, 2016). La tendencia principal en materia de políticas de discapacidad en los países de la OCDE en las últimas dos décadas ha sido restringir el acceso a los beneficios y aumentar

las oportunidades de integración de las personas con discapacidad mediante la ampliación de los programas de empleo y la mejora de la protección del empleo para los trabajadores con discapacidades parciales.

3.4.2 Reformas estructurales

A diferencia de las reformas paramétricas, las reformas estructurales son las que crean un nuevo sistema de pensiones (CEPAL, 2018). Si se toma como referencia la recomendación de un sistema de pensiones de múltiples pilares realizada por el Banco Mundial, concepto que cada vez recibe más apoyo (*Holzmann, 2013*) dado que favorece el tratamiento de diversos objetivos y la diversificación de riesgos, una reforma estructural consistiría entonces en la incorporación, eliminación o modificación de alguno de los pilares del sistema.

Desde la perspectiva del Banco Mundial (2005; 2008) todo sistema de pensiones debería constituirse a partir de alguna combinación de los siguientes cinco pilares:

Pilar cero. Es de carácter no contributivo y puede configurarse bajo la forma de un programa de asistencia social, de pensiones sociales condicionales a los niveles de ingresos o de un "*demogrant*" -beneficio universal fijo basado en la edad y la residencia-, todas ellas financiadas públicamente. El objetivo explícito de este componente es el combate a la pobreza, por lo que se busca asegurar un mínimo nivel de protección a las personas mayores, en particular, a aquellos que contaron con ingresos bajos a lo largo de su vida y a quienes participaron marginalmente en la economía formal.

Primer pilar. Considera las contribuciones realizadas en función de los ingresos percibidos a lo largo de la vida laboral, y tiene el objetivo de reemplazar parte de los mismos durante la etapa pasiva. Busca abordar el riesgo de miopía individual, bajos ingresos y mala planificación; al tiempo que no enfrenta los riesgos presentes en los mercados financieros. Este pilar suele ser obligatorio, público y basado en un esquema de reparto, por lo que está expuesto a riesgos demográficos y políticos. Se trata de un esquema de beneficio definido, ya que la pasividad a percibir está predeterminada por una fórmula que depende de los montos de las cotizaciones, los años de aporte y la edad.

Segundo pilar. Usualmente se basa en un esquema obligatorio de ahorro individual (capitalización), en general, bajo administración privada. A diferencia del primer pilar, se trata de un plan de contribución definida, ya que los aportes periódicos están preestablecidos, pero la prestación a recibir depende no sólo de los aportes acumulados en la cuenta personal, sino también del rendimiento obtenido y de la esperanza de vida al momento del retiro. Este esquema se caracteriza por apoyarse en derechos de propiedad bien definidos, y se argumenta que puede apoyar el desarrollo del sistema financiero. En la práctica este pilar puede someter a los trabajadores cotizantes a riesgos financieros y de agencia, y puede implicar altos costos administrativos y de transacción asociados al manejo de los portafolios.

Tercer pilar. Busca compensar las posibles rigideces que presentan los otros pilares, razón por la cual es voluntario y flexible. Comprende ahorros individuales voluntarios para la jubilación, incapacidad o muerte y planes patrocinados por los empleadores. Este pilar puede ser de contribución definida o de beneficio definido, y enfrenta riesgos similares a los del segundo pilar.

Cuarto pilar. Incluye el acceso a apoyo informal, como el intrafamiliar, el recurso a programas sociales formales, como los destinados a salud y vivienda, y la transferencia de otros activos financieros y no financieros del individuo, como la propiedad de una vivienda.

El primer pilar es el más común a nivel mundial, aunque a partir de 1990 se evidencia una tendencia creciente a su complementación con los pilares cero y dos. Hacia finales de la década de los 80´s, el predominio del primer pilar era total: 157 países contaban con un pilar de este tipo, 30 incluían un pilar cero como parte de su sistema de pensiones, y apenas 5 países tenían pilar dos. Hacia 2011, la cantidad de países que contaban con pilar cero se había más que duplicado (67) y ya eran 34 los que incluían al segundo pilar. Estas incorporaciones no fueron, en su gran mayoría, sustitutas del primer pilar, siendo 155 los países que disponían del mismo en 2011 (*Holzmann, 2013*).

La reforma estructural chilena de 1981 fue pionera a nivel mundial en la introducción de cambios radicales en el sistema de seguridad social. Chile sustituyó totalmente los múltiples regímenes públicos de reparto (primer pilar) con los que contaba, por uno de capitalización individual de carácter privado (segundo pilar). Esta reforma sirvió como base para posteriores reestructuras de los sistemas de seguridad social, particularmente en países de América Latina y de Europa del Este.

En el caso latinoamericano, algunos países adoptaron un esquema de capitalización individual como componente principal de su sistema, mientras que otros países lo utilizaron para complementar al preexistente pilar de reparto (CEPAL, 2018). En Bolivia (1997)[19], México (1997), El Salvador (1998) y República Dominicana (2003), el nuevo pilar de capitalización individual fue totalmente sustitutivo, al igual que en Chile. Perú (1993) y Colombia (1994) introdujeron un modelo paralelo, resultando un sistema donde el pilar de reparto y el pilar de capitalización individual son excluyentes y compiten entre sí por los afiliados. Por su parte, Argentina (1994) optó por un modelo paralelo integrado, el cual incorporó una base universal pública al modelo paralelo. Uruguay (1996), Costa Rica (2001) y Panamá (2008) adoptaron un sistema mixto, donde ambos pilares conviven y se complementan.

Fuera de América Latina, predominó la estrategia de introducción del segundo pilar como complemento del primero. Los ejemplos más notorios de este tipo de reforma son: Hungría (1998), Croacia (1999), Polonia (1999), Letonia (2001), Bulgaria (2002), Estonia (2002), Rusia (2002), Lituania (2004), Rumania (2004), Eslovaquia (2005), Macedonia (2006) y Ghana (2010). Son pocos los casos en los que la sustitución fue total: Kazajistán (1998) y Nigeria (2004) (OIT, 2018).

A partir de 2008, las reformas estructurales cambiaron de orientación y pasaron a predominar los sistemas en que se combinan los dos primeros pilares. Algunos de los países que habían avanzado en los años 90´s hacia sistemas de capitalización individual modificaron sus sistemas nuevamente, enfocándose hacia los pilares cero y uno. En el caso de América Latina, Chile (2008) incorporó un pilar no contributivo, de administración pública y de financiamiento proveniente de rentas generales, como respuesta a los problemas existentes en materia de baja cobertura y baja suficiencia de las prestaciones otorgadas por el esquema de capitalización individual. Argentina (2008), por su parte, retornó en 2008 a un sistema público de reparto, buscando, entre otras cosas, expandir la cobertura y disminuir el riesgo financiero (Mesa-Lago, 2009).Bolivia (2010), si bien no modificó la estructura, estatizó el sistema de capitalización individual. En El Salvador (2017), si bien se propuso la creación de un sistema mixto, finalmente se aprobó continuar con el sistema de capitalización individual, y crear un fondo de ahorro colectivo para financiar las pensiones mínimas y las pensiones de longevidad.

Fuera de América Latina, el impacto que tuvo la crisis de 2008 sobre los mercados financieros, y la presión adicional experimentada por los países de la Zona Euro para cumplir con los criterios de Maastricht respecto a la deuda y al déficit fiscal, hicieron que los costos de la transición de los sistemas reformados resultase excesivo[20]. El segundo pilar experimentó un retroceso importante en Bulgaria (2007), Estonia (2009), Letonia (2009), Lituania (2009), Macedonia (2011), Croacia (2011), Eslovaquia (2012), Kazajistán (2013) y Rumania (2017); al tiempo que las cuentas individuales fueron eliminadas en Hungría (2010), Polonia (2014) y República Checa (2016) (OIT, 2018).

Son pocos los países que han realizado reformas estructurales al interior del primer pilar, con el propósito de asegurar la sostenibilidad financiera de sus sistemas de jubilaciones y pensiones. Este es el caso de Italia, Letonia, Polonia y Suecia, que en la década de 1990 modificaron el tradicional régimen de beneficios definidos por un esquema de cuentas nocionales (*Holzmann, 2013*). El régimen de cuentas nocionales introduce la lógica de la capitalización en el sistema de reparto, dado que las prestaciones se calculan en función de la esperanza de vida al momento de jubilarse y de las cotizaciones realizadas a lo largo de la vida laboral –las cuales se revalorizan según la evolución de un determinado

[19] En el caso de Bolivia, en 1997 también se creó un sistema de prestaciones no contributivas, el cual fue modificado y mejorado en términos de cobertura y suficiencia en 2008.

[20] Tener en cuenta que durante los períodos de transición de un sistema de reparto a uno de capitalización, existen presiones hacia el incremento del déficit y por lo tanto de la deuda explícita del Sector Público al tiempo que se reduce la deuda implícita (con los futuros pasivos).

índice-, pero las cuentas a las que se vuelcan las cotizaciones de los trabajadores son "virtuales", ya que dichos ingresos se utilizan para abonar las prestaciones de los pasivos actuales (*Devesa et al.*, 2017).

3.5 Reacciones de política ante el cambio tecnológico

El avance del proceso de cambio tecnológico plantea importantes desafíos para los sistemas de seguridad social, que deben adaptarse a un mundo del trabajo que cambia en forma vertiginosa (AISS, 2016). Las estrategias desplegadas por los países trataron de dar respuesta a dos fenómenos laborales asociados al cambio tecnológico. Por un lado, una participación creciente de modalidades no estándar de empleo y, por otro lado, la posibilidad de desempleo tecnológico asociado a la automatización.

La OIT (2015) realiza una síntesis de las recomendaciones de políticas más habituales para abordar los déficits y los problemas asociados con el avance de las modalidades de empleo no estándar. En primer lugar, se plantea que las políticas deben estar orientadas a reducir las brechas regulatorias entre empleos estándar y no estándar. En otras palabras, se deben hacer esfuerzos para garantizar que todos los trabajadores, independientemente de su acuerdo contractual, tengan acceso a la libertad de asociación y los derechos de negociación colectiva. En segundo lugar, se considera esencial asegurar la representación de los trabajadores no estándar en los sindicatos y en la negociación colectiva. En tercer lugar, se sostiene que la extensión de los convenios colectivos a todos los trabajadores en un sector o categoría ocupacional constituye una herramienta útil para reducir las desigualdades que enfrentan los trabajadores con situaciones contractuales no estándar.

Las recomendaciones de política incluyen que los países tomen medidas para fortalecer la protección social de estos colectivos, garantizando un piso de protección social universal a todos los trabajadores. Los esfuerzos en esta dirección pueden incluir la eliminación o la reducción de umbrales en horas mínimas, de forma que los trabajadores con contratos no estándar no sean excluidos de los beneficios de los sistemas de seguridad social. Para enfrentar los nuevos desafíos, los sistemas de seguridad social deben ser más flexibles en relación a las contribuciones requeridas para calificar para dichos beneficios, permitiendo interrupciones en las contribuciones y mejorando la portabilidad de los beneficios entre diferentes sistemas de seguridad social y la situación laboral.

Las medidas para atender el avance de la robotización y la automatización de empleos también están siendo ampliamente discutidas a nivel internacional, aunque no existen por el momento muchos ejemplos con políticas concretas que se hayan adoptado. A modo de ejemplo, en el Parlamento Europeo está siendo estudiada una iniciativa que considera a los robots autónomos más sofisticados como "personas electrónicas". La línea argumental de esta iniciativa consiste en vincular a dichos robots con un fondo que cubra sus responsabilidades legales, y que sus propietarios deben responsabilizarse por el pago de los aportes correspondientes a los robots. Además, se propone que los empleadores declaren el ahorro en cotizaciones generado por sustituir trabajo humano con robots. Por otra parte, en diversos países se ha instalado el debate sobre la implementación de un ingreso básico universal, como respuesta al reemplazo de mano de obra humana por proceso automatizados (AISS, 2016).

La alta incertidumbre que provoca el cambio tecnológico sobre el futuro del mundo del trabajo está generando propuestas diversas, pero no se cuenta con un esquema conceptual de respuesta debidamente organizado y que pueda implementarse en la práctica. Esto se evidencia, por ejemplo, en las respuestas ante el surgimiento de empresas que prestan servicios de taxi mediante aplicaciones. Ante esta nueva situación, surgieron diferentes normativas nacionales. En Suiza, el seguro obligatorio contra accidentes y el fondo de pensiones obligaron a las empresas a abonar las cotizaciones a la seguridad social. Francia impuso multas a los empleadores por infringir la normativa de transporte (AISS, 2016). Por otro lado, en Uruguay los conductores deben inscribirse en la seguridad social como una empresa unipersonal (o superior).

3.6 Síntesis y Consideraciones Finales

La experiencia internacional muestra que, si bien los principales desafíos que enfrentan los sistemas de seguridad social a nivel global son similares, no existen recetas únicas para abordarlos, y las medidas implementadas en cada caso

dependerán de las especificidades en cada país o región de dichos fenómenos así como de las preferencias referidas a la asignación de recursos que existan en las diferentes sociedades.

Las medidas tendientes a contemplar el proceso de envejecimiento poblacional tienen un historial más importante, existiendo un gran número de experiencias desde finales del siglo pasado. No obstante, las medidas adoptadas para abordar este fenómeno han mostrado diferencias significativas entre países e incluso en algunos casos se evidencian decisiones recientes tendientes a modificar reformas realizadas décadas atrás. En el caso del cambio tecnológico, las experiencias de políticas son más recientes y en muchos casos, si bien hay debates en proceso, aún no se han plasmado en medidas concretas de política.

Capítulo 4

Impactos del Envejecimiento Poblacional y el Cambio Tecnológico en la Seguridad Social de Uruguay

4.1 Introducción

En este capítulo se analiza la situación particular en que se encuentra el sistema de seguridad social de Uruguay frente a la transición demográfica y a los potenciales impactos de la aceleración del cambio técnico sobre el mercado laboral. La temática es abordada desde dos perspectivas complementarias. Por un lado, se procede a evaluar en qué medida nuestro país se ve -o se podría ver- afectado por las principales tendencias demográficas y tecnológicas identificadas a nivel internacional. Por otro lado, se analizan los desafíos que implicarían dichos impactos sobre el sistema de seguridad social en nuestro país.

4.2 Envejecimiento poblacional

El estudio del impacto del proceso de envejecimiento poblacional se centra en el análisis de la trayectoria esperada de la esperanza de vida al nacer y la tasa de fecundidad. A tales efectos, se consideran los últimos datos demográficos disponibles y las proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadística (INE) para el período comprendido entre 1996 y 2050. Se incorpora en el análisis, además, el comportamiento pasado y la proyección hacia el futuro de la relación de dependencia. Este indicador mide la relación entre la cantidad de personas en edades potencialmente dependientes y la población activa. En principio, se espera que este indicador continúe reflejando la trayectoria creciente de la participación de los adultos mayores en el total de la población. Sin embargo, para dar cuenta de la evolución de toda la población dependiente, interesa incluir en el análisis la trayectoria esperada de la participación de las personas de menor edad en la población total.

4.2.1 Datos demográficos relevantes

La evolución de la pirámide poblacional en Uruguay a lo largo del tiempo evidencia que, al igual que ocurre en el resto del mundo, la estructura por edades de la población uruguaya se ha ido modificando, exhibiendo un perfil cada vez más envejecido. Como se observa en los *Gráficos 4.1, 4.2 y 4.3*, la forma de la pirámide ha cambiado, y lo seguirá haciendo en el transcurso de los próximos años, pasando de una estructura de tipo piramidal a una con una base más pequeña y mayor concentración de la población en edades cercanas a los 50 años. La contracción de la base de la pirámide poblacional señala que las personas de menor edad pierden peso en el total de la población. A modo de ejemplo, mientras las personas menores de 14 años representaban el 23,3% de la población total en 1996, actualmente son el 18,5%, y se estima que dicho porcentaje caerá a 14,4% hacia 2050.

Las personas de mayor edad representarán un porcentaje cada vez mayor del total de la población uruguaya. Por ejemplo, si se considera la edad mínima de retiro actual en la mayoría de los subsistemas (60 años), se estima que el 28,5% de los uruguayos superará esa edad en 2050. En la actualidad, dicha proporción es 19,6%, mientras que era de apenas 17,1% en 1996.

Gráfico 4.1

Pirámide de población de Uruguay, año 1996

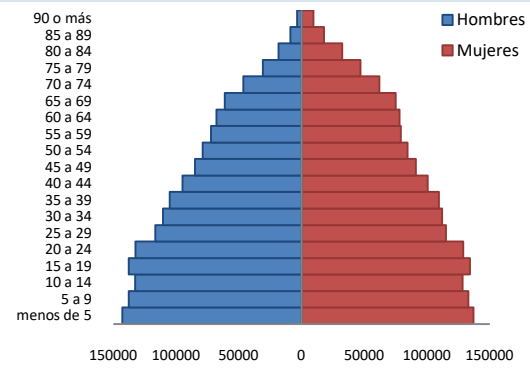
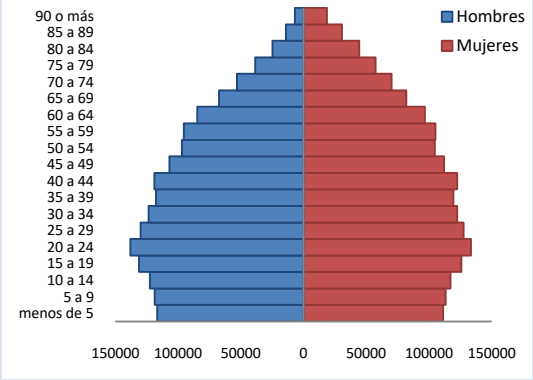


Gráfico 4.2

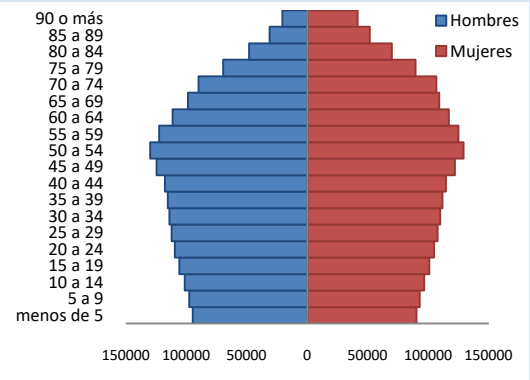
Pirámide de población de Uruguay, año 2019



Fuente: Instituto Nacional de Estadística

Gráfico 4.3

Pirámide de población de Uruguay, año 2050

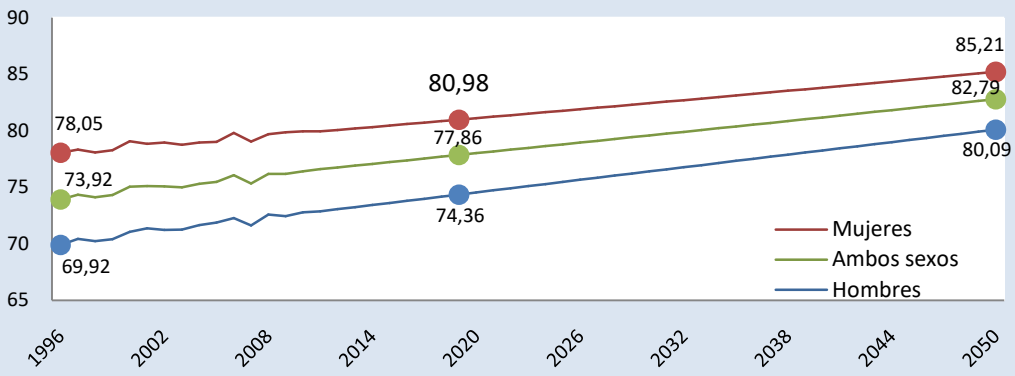


Fuente: Instituto Nacional de Estadística

El envejecimiento poblacional en Uruguay es consecuencia de la interacción entre el incremento de la esperanza de vida y la caída de la fecundidad, al igual que ocurre a escala global. Entre los años 1996 y 2019, la esperanza de vida al nacer de los uruguayos aumentó casi 4 años. Asimismo, se estima que la esperanza de vida al nacer de los uruguayos aumentará casi 5 años entre 2019 y 2050, pasando de 77,9 a 82,8 años. En particular, la esperanza de vida al nacer para las mujeres uruguayas crecería desde 81,0 a 85,2 años en las próximas tres décadas, mientras que la de los hombres pasaría de 74,4 a 80,1 años (véase, *Gráfico 4.4*).Por otra parte, se espera que el promedio de hijos por mujer -o tasa global de fecundidad- continúe decreciendo, estabilizándose en torno a 1,7 hacia 2050. Como se observa en el *Gráfico 4.5*, se espera que la caída en la tasa global de fecundidad en los próximos años sea menos pronunciada que la ocurrida en las dos décadas anteriores.

Gráfico 4.4

Esperanza de vida al nacer en Uruguay, 1996-2050



Fuente: Instituto Nacional de Estadística

Gráfico 4.5

Tasa global de fecundidad en Uruguay, 1996-2050.



Fuente: Instituto Nacional de Estadística

4.2.2 Impactos esperados sobre la seguridad social

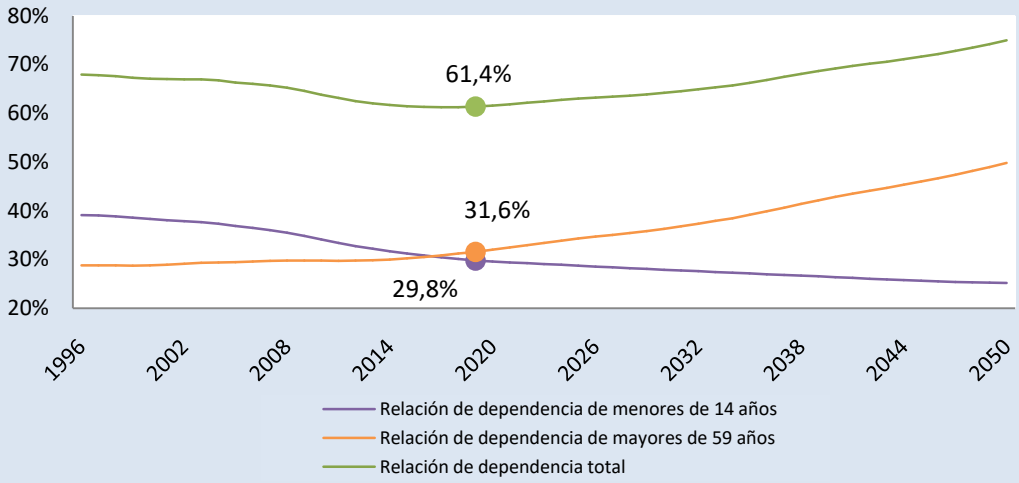
Como en la mayoría de los países, el proceso de envejecimiento de la población uruguaya ejerce presiones sobre el sistema de jubilaciones y pensiones, afectando tanto al bloque principal como a cada uno de los subsistemas paralelos. Esto es atribuible a que se reduce la cantidad de activos cotizantes por pasivo, lo que afecta la sostenibilidad financiera de la parte del sistema basado en esquemas de reparto, al disminuir los ingresos por concepto de aportes en relación a las pasividades abonadas. A pesar de lo anterior, al considerar a la población en su conjunto, la transición demográfica incluye un período de tiempo en el que la cantidad de activos crece en relación al total de personas dependientes; es decir, existe un lapso temporal en el cual la relación de dependencia decrece. Este período es usualmente conocido en la literatura como la **"ventana de oportunidad demográfica" (VOD)**. Esto se debe a que la contracción del tamaño de las cohortes más jóvenes genera, en comparación, una gran concentración de la población en edades intermedias de la vida, las cuales pertenecen a la etapa activa.

Uruguay se encuentra en una etapa clave de la transición demográfica, puesto que el país está asistiendo a la fase de cierre de la VOD. La relación de dependencia alcanzó su mínimo en 2017, año en el cual hubo 61 personas potencialmente dependientes por cada 100 individuos en etapa activa. A partir de ese año, esta relación aumentará permanentemente debido al fuerte incremento en la relación de dependencia de las personas de 60 años o más. En 2050, la relación de dependencia total será de 75 dependientes potenciales por cada 100 individuos de entre 14 y 59 años (véase, *Gráfico 4.6*).

El escenario es propicio para avanzar en las definiciones fundamentales de un proceso de adecuaciones y reforma del sistema de seguridad social que se corresponda con las perspectivas que surgen del cierre de la VOD. En este sentido, debe tenerse en cuenta que la experiencia nacional e internacional indica que los cambios en los regímenes de jubilaciones y pensiones suelen tener transiciones prolongadas y que, por ende, los principales efectos de las adecuaciones y reformas de los sistemas se observan, en general, con bastante dilación en el tiempo. Esto es atribuible, entre otros factores, a que para asegurar la viabilidad política de las transformaciones se requieren de extensos plazos para que se consoliden los efectos de las mismas.

Gráfico 4.6

Relación de dependencia en Uruguay, 1996-2050



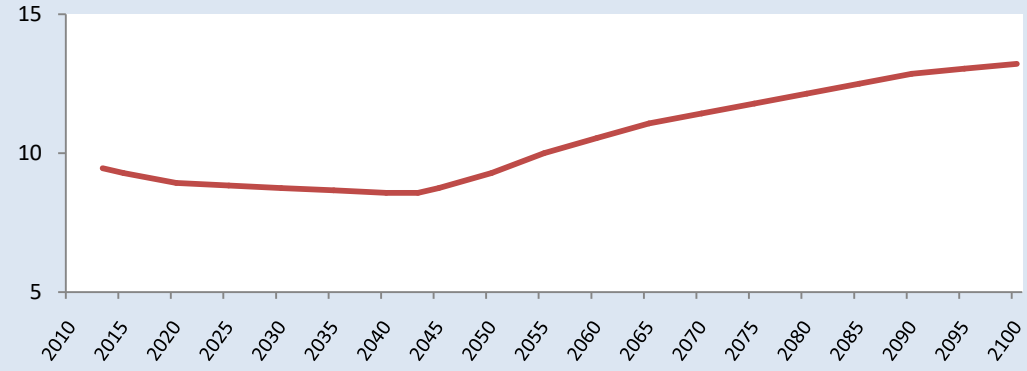
Fuente: Instituto Nacional de Estadística

Estudios recientes han proyectado que, como consecuencia del cambio demográfico, el gasto público en jubilaciones y pensiones en relación al PIB experimentará una leve caída durante las dos próximas décadas, produciéndose un incremento continuado del mismo a partir de entonces (véase, Gráfico 4.7). *Bucheli y Troiano (2016)*, mediante una adaptación de la metodología de *Miller y Castanheira (2013)*,aportan proyecciones sobre la evolución esperada del gasto en jubilaciones y pensiones en relación al PIB. En la elaboración de las proyecciones se contempla el pasaje de parte de los trabajadores desde un sistema de reparto puro administrado por el BPS a uno mixto en el que también intervienen las AFAP's. Los resultados obtenidos sugieren que el gasto público en pasividades caería desde 9,4% del PIB en 2013 hasta 8,6% en 2043, como consecuencia del pasaje de las obligaciones de pago desde el BPS a los fondos de ahorro individual. Una vez madurado el sistema mixto, la transición demográfica haría crecer el gasto público en jubilaciones y pensiones hasta 13,1% del PIB en 2100.

Además del traspaso de los pagos desde el BPS a las AFAP's, la propia transición demográfica puede explicar parte del descenso en la relación entre el gasto en jubilaciones y pensiones y el PIB en los próximos años. El cambio demográfico tendrá como consecuencia que, en los años venideros, buena parte de la población uruguaya se encuentre en una etapa intermedia o avanzada de su vida laboral, la cual generalmente se caracteriza por presentar un mayor nivel de remuneraciones. Esto generaría un incremento en la masa salarial y, con ello, un crecimiento en los ingresos del sistema por concepto de contribuciones.

Gráfico 4.7

Transferencias públicas por concepto de jubilaciones y pensiones (contributivas y no contributivas), 2013-2100



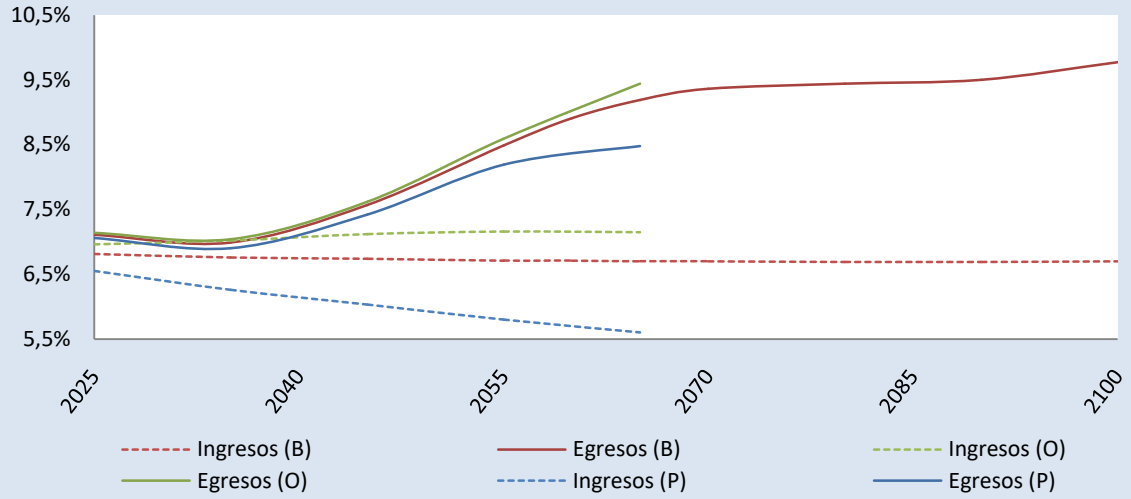
Fuente: Bucheli y Troiano (2016)

Estudios realizados por la Asesoría Económica y Actuarial del BPS arriban a una trayectoria similar para el gasto de dicho organismo por concepto de jubilaciones y pensiones contributivas (véase, Gráfico 4.8). Las proyecciones sobre prestaciones contributivas realizadas por BPS cuentan con tres escenarios: base, optimista y pesimista[21], y consideran como año base el 2013. En los tres escenarios, los egresos globales de 2035 por concepto de prestaciones contributivas son menores en términos del PIB respecto a lo esperado para 2025 (en el escenario base, pasan de 7,1% a 7,0% del PIB). Sin embargo, ya en 2045 los egresos evidencian un fuerte crecimiento respecto a 10 años atrás, el cual se mantendrá hasta el año 2070 aproximadamente. Finalmente, se espera que en las dos décadas siguientes, el gasto en pasividades contributivas se mantenga relativamente estable respecto al PIB, retomando el crecimiento hacia finales de siglo y alcanzando 9,8% del PIB en 2100.

Los estudios prospectivos disponibles indican que los ingresos del sistema evolucionarán en línea con el PIB en dos de los tres escenarios considerados. Mientras en el escenario base, los ingresos descenderían de 6,8% a 6,7% del PIB entre 2025 y 2100, en el escenario optimista aumentarían de 7,0% a 7,2% entre 2025 y 2065. En contraste, en el escenario pesimista los ingresos del sistema se reducirían en 1 punto porcentual en igual período de tiempo, pasando de 6,6% a 5,6%.

Gráfico 4.8.

Ingresos y Egresos globales del sistema contributivo de BPS, 2025-2100
Escenarios base (B), optimista (O) y pesimista (P).



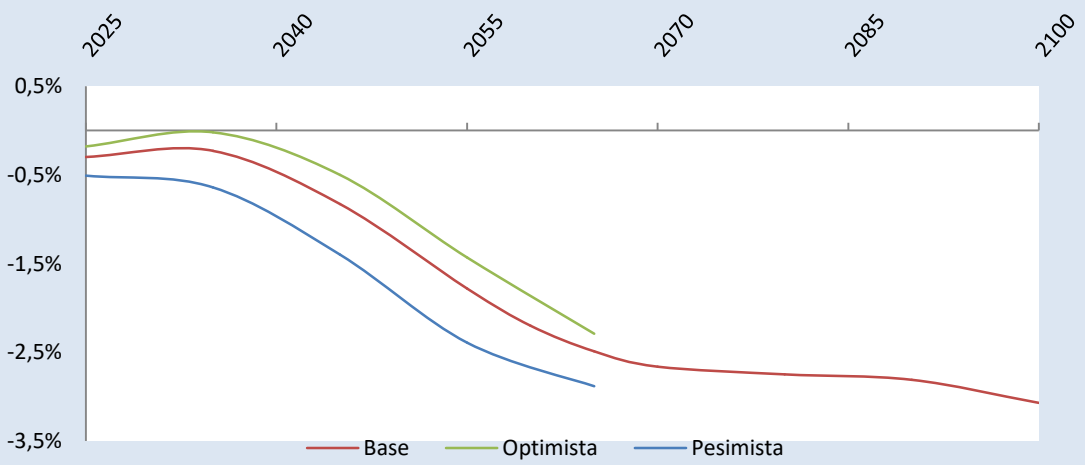
Fuente: Asesoría Económica y Actuarial de BPS (2015 y 2016)

Dada la estabilidad de los ingresos, las proyecciones sobre las contribuciones que se necesitarían por parte del Estado para cubrir el sistema contributivo de BPS muestran una dinámica similar a la de los gastos (véase, Gráfico 4.9). Tanto en el escenario base como en el optimista, se espera que la diferencia entre ingresos y egresos disminuya entre 2025 y 2035, incrementándose de manera sustantiva a partir de entonces (en el escenario base, la asistencia equivale a 0,3%, 0,2% y 2,5% en 2025, 2035 y 2065 respectivamente). En el escenario pesimista, si bien las contribuciones del Estado siempre crecen, el incremento más pronunciado se da a partir de 2035. Al igual que el gasto en pasividades, las contribuciones del Estado moderan su crecimiento entre 2070 y 2090. Hacia 2100, se espera que las mismas alcancen el 3,1% del PIB.

[21] A partir de 2065 únicamente se proyecta el escenario base.

Gráfico 4.9.

Resultados globales del sistema contributivo de BPS, 2025-2100



Fuente: Asesoría Económica y Actuarial de BPS (2015 y 2016)

A pesar de la caída esperada en las contribuciones del Estado para los próximos años, no parece prudente tener una mirada cortoplacista e ignorar los desafíos a los que se enfrenta el sistema de seguridad social. Los ejercicios de simulación no contemplan las dificultades provenientes de factores distintos a la transición demográfica, ni los eventuales impactos sobre las finanzas públicas provocados por las fluctuaciones cíclicas de corto plazo o por la consolidación de tasas de crecimiento del PIB potencial por debajo de las proyecciones actuales. Aun así, las proyecciones muestran un deterioro en las cuentas públicas a partir de 2035-2040.

4.3 Cambio tecnológico

Como se mencionó en el capítulo anterior, el cambio tecnológico es uno de los factores explicativos de la creciente flexibilización que han experimentado las relaciones laborales a nivel mundial. A su vez, se analizó que la expansión de este tipo de relaciones de trabajo podría tener consecuencias sobre los sistemas de seguridad social, dado que las mismas presentan una mayor predisposición a la informalidad. La caracterización de la evolución de las relaciones de empleo no estándar en Uruguay presentada en este capítulo es extraída de *Apella y Zunino (2018)*. En particular, estos autores analizan la evolución del empleo no estándar entre mediados de la década de 1990 y mediados de la década de 2010 en nueve países latinoamericanos, entre los que se encuentra Uruguay.

Por otra parte, el análisis de los efectos del cambio tecnológico y la posibilidad de sustitución de mano de obra es abordado en este trabajo siguiendo dos metodologías complementarias: por un lado, el enfoque de *Frey y Osborne (2013)* y, por otro lado, la propuesta por *Autor et al. (2003)* y *Acemoglu y Autor (2011)*. Si bien existen diferencias importantes entre ambos enfoques, las conclusiones extraídas al considerar una y otra aproximación, muchas veces, se encuentran alineadas.

4.2.1 El enfoque de Oxford

El trabajo de *Frey y Osborne (2013)* de la Universidad de Oxford, y las probabilidades de robotización que allí se computan constituyen una referencia muy relevante en la literatura reciente de cambio tecnológico y empleo. Este trabajo ha sido utilizado como base en varias investigaciones empíricas para estimar la vulnerabilidad de las ocupaciones actuales al cambio tecnológico en distintos países del mundo.

El denominado "enfoque de Oxford" centra el análisis en estimaciones de la probabilidad que enfrentan numerosas ocupaciones de ser robotizadas o computarizadas a mediano plazo. Si bien las probabilidades computadas en el trabajo

pionero de *Frey y Osborne (2013)* constituyen una referencia importante en la literatura reciente de cambio tecnológico y empleo, se debe tener en cuenta que en esta estrategia se asumen algunos supuestos que han sido criticados en la literatura especializada.

Algunas investigaciones recientes desarrolladas principalmente por la OCDE señalaron algunas limitaciones del "enfoque de Oxford" (véase, por ejemplo, Arntz, Gregory y Zierahn, 2016; y OECD, 2015, 2016). En primer lugar, se señala que la aproximación de *Frey y Osborne (2013)*, al estar basada en ocupaciones, asume implícitamente que la ocupación completa podría ser sustituida por el avance tecnológico, en lugar de que la robotización afecte únicamente a tareas concretas asociadas a la ocupación (en otras palabras, no considera lo que se conoce como "automatización parcial"). El supuesto de sustitución completa de las ocupaciones en lugar de sustitución de tareas específicas asociadas a ellas podría conducir a una importante sobreestimación de los efectos del cambio tecnológico sobre el empleo. En base a esta nueva aproximación por tareas en lugar de ocupaciones, el trabajo de *Arntzet al. (2016)* encuentra, a modo de ejemplo, que solo un 9% de las ocupaciones en Estados Unidos presenta riesgo de automatización, lo que contrasta con el 47% estimado por *Frey y Osborne (2013)*. Se argumenta, asimismo, que la automatización de ciertas tareas no necesariamente implica sustitución de trabajo humano por máquinas, sino solamente una nueva configuración de la división de tareas entre ambos.

4.3.2 El "enfoque de tareas"

Desde la perspectiva de *Autor et al. (2003)* y *Acemoglu y Autor (2011)*, conocida como el "enfoque de tareas", se considera al trabajo como un conjunto de tareas que se desarrollan al interior de una determinada ocupación, siendo éstas las actividades que permiten elaborar un producto. Este enfoque plantea que la automatización y el cambio tecnológico suelen operar sustituyendo determinado tipo de tareas, lo que podría desplazar ocupaciones, en tanto que simultáneamente fortalece la demanda de otras.

El "enfoque de tareas" distingue entre tareas rutinarias y no rutinarias. Las primeras son aquellas cuyo proceso consiste en acciones precisas que siguen una secuencia establecida. En contraste, las tareas no rutinarias implican acciones que varían con el tiempo y que difícilmente puedan describirse como un conjunto de reglas programables, ya que demandan capacidad de adaptación al contexto, utilización del lenguaje, reconocimiento visual e interacción social por parte del trabajador (*Apella y Zunino, 2017)*.

Tanto las tareas rutinarias como las no rutinarias pueden ser de naturaleza manual o cognitiva, es decir, pueden estar relacionadas con el trabajo físico o con el conocimiento. Considerando este esquema de clasificación, las tareas pueden ubicarse en cuatro categorías diferentes (*Apella y Zunino, 2017)*:

Tareas rutinarias manuales (rm). Se caracterizan por ser altamente codificables y automatizables, y generalmente son realizadas por trabajadores de calificación baja o media. Algunos ejemplos de ocupaciones con elevado contenido de tareas rutinarias manuales son los ensambladores y los fabricantes manuales.

Tareas rutinarias cognitivas (rc). Estas tareas requieren de conjuntos explícitos y repetidos de actividades que pueden ser codificadas en un programa computacional, por lo que son pasibles de automatización. Usualmente son desarrolladas por trabajadores de calificación media. Los secretarios, vendedores, administrativos y cajeros bancarios son algunas ocupaciones con elevado contenido de este tipo de tareas.

Tareas no rutinarias manuales (nrmp). Usualmente estas tareas son desarrolladas por trabajadores de baja calificación, y, al ser no rutinarias, requieren capacidad de adaptación a la situación, utilización del lenguaje, reconocimiento visual e interacción social. Algunos ejemplos de ocupaciones intensivas en esta clase de tareas son los conductores, trabajadores mineros y de la construcción.

Tareas no rutinarias cognitivas (nrc). Este tipo de tareas demandan capacidad para el pensamiento abstracto, creatividad, capacidad de resolución de problemas y habilidades comunicativas. Usualmente, se subdividen en tareas de

análisis (nrca) y tareas de relaciones personales (nrci). Son desarrolladas principalmente por trabajadores altamente calificados como gerentes, ingenieros, especialistas en tecnología de la información, profesores e investigadores.

Toda ocupación desarrolla alguna combinación de tareas pertenecientes a las distintas categorías identificadas por el "enfoque de tareas". La diferencia entre ellas radica, entonces, en la intensidad o peso relativo que representa cada categoría en el total de tareas a desarrollar. Lo importante, por tanto, es distinguir cuál es el tipo de tarea predominante en cada profesión.

El riesgo de automatización de determinada ocupación depende del grado de intensidad que presente en términos de tareas rutinarias. La disminución de los costos de acceso a las nuevas tecnologías ha hecho posible la automatización de tareas rutinarias, especialmente las manuales. Si bien este fenómeno ha acontecido desde la primera revolución industrial, la revolución tecnológica de las últimas décadas ha llegado al punto de permitir la robotización de tareas rutinarias cognitivas. Por el contrario, la capacidad de las computadoras de sustituir las tareas no rutinarias es menor, dado que demandan mayor flexibilidad, creatividad, y habilidades para resolver problemas y comunicarse. De hecho, la capacidad de las máquinas de llevar adelante ciertas tareas rutinarias significa un complemento en el desarrollo de tareas no rutinarias, favoreciendo un aumento en la productividad del trabajo en estas ocupaciones.

El avance del proceso de robotización no implica, necesariamente, la desaparición de las ocupaciones intensivas en tareas rutinarias. Dado que toda ocupación requiere el desarrollo de distintos tipos de tareas, es importante destacar que la automatización de alguna de ellas no significa la desaparición de puestos de trabajo, sino que puede derivar en lo que se conoce como "automatización parcial": robotización de las tareas rutinarias y mayor especialización en las tareas no rutinarias. De hecho, puede que la automatización dinamice la actividad al punto de que sea necesario aumentar la demanda de trabajo para cubrir el creciente número de tareas no rutinarias.

4.3.3 Estrategia empírica

Las transformaciones que se vienen procesando a escala global en el mercado de trabajo generadas por el cambio tecnológico representan un desafío para el sistema de seguridad social uruguayo. Los impactos previsibles están asociados al avance de las relaciones de empleo no estándar y el proceso de automatización de algunas ocupaciones (principalmente intensivas en tareas rutinarias).

Como se mencionó previamente, el análisis de la evolución de las relaciones de empleo no estándar en nuestro país se basa en el trabajo de *Apella y Zunino (2018)*, quienes además estudian la situación de otros ocho países latinoamericanos.

Por otra parte, el abordaje inicial que se realiza en este capítulo para evaluar el riesgo de automatización se basa en el "enfoque de Oxford". La aplicación de la metodología propuesta se realiza a partir de estimaciones de las probabilidades de robotización para las diferentes ocupaciones siguiendo la Clasificación Ocupacional Estándar (*Standard Occupational Classification*). La implementación empírica de este enfoque requirió hallar el equivalente de esta clasificación en el código CIUO 2008, que se utiliza en las Encuestas Continuas de Hogares. A partir de los resultados obtenidos, se procedió a calcular la probabilidad de automatización promedio para la economía en su conjunto y se pudo estimar la función de densidad para todo el rango de probabilidades de automatización.

De manera complementaria, se estudia el riesgo de automatización a partir del "enfoque de tareas". En concreto, y siguiendo a *Acemoglu y Autor (2011)* y *Hardy et al. (2015)*, se construyen cinco medidas de intensidad de tareas según la clasificación esbozada previamente: tareas no rutinarias cognitivas analíticas, tareas no rutinarias cognitivas interpersonales, tareas no rutinarias manuales, tareas rutinarias cognitivas y tareas rutinarias manuales. La información para la construcción de dichos índices se extrajo de la base O*NET (*Occupational Information Network*), lo que permite contar con una descripción del perfil de tareas para cada ocupación incluida en el código CIUO 2008 (Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones, 2008).Posteriormente, se adjudicó el perfil de tareas de cada ocupación a cada uno de los trabajadores de las Encuestas Continuas de Hogares correspondientes a los años 1995 y 2016, obteniendo de esta forma una descripción del perfil de tareas efectivamente desarrollado por los trabajadores en cada uno de estos

años. Finalmente, estos índices fueron debidamente normalizados de modo de que el valor adoptado en cada año se encuentre expresado en términos de desviaciones estándar respecto a la intensidad de tareas promedio del período. Los resultados obtenidos se interpretan como la discrepancia en el contenido de cada uno de las cinco categorías de tareas para el promedio de los trabajadores uruguayos entre 1995 y 2016, medida en desvíos estándar. Valores positivos indican un mayor contenido de determinado tipo de tareas en 2016 respecto a 1995.

4.3.4 Principales resultados

Entre mediados de la década de 1990 y mediados de la de 2010, Uruguay experimentó una leve disminución de la prevalencia del empleo no estándar en el empleo total.[22] La evidencia comentada en el trabajo de *Apella y Zunino (2018)*indica que en la mayoría de los países latinoamericanos, el nivel de empleo no estándar no varió significativamente en la últimas dos décadas. No obstante, de la muestra de países analizada en dicho estudio, que incluye a nueve países latinoamericanos, solo Uruguay y Brasil presentaron una caída en la prevalencia de las relaciones no estándar de empleo. De hecho, Uruguay fue el único país donde el empleo a tiempo parcial se redujo en el transcurso de los últimos 20 años.

Existe evidencia de que las relaciones no estándar de empleo, típicamente asociadas a empleos informales o de baja productividad, estarían ganando participación en ocupaciones de salarios y productividad elevados. En cuanto a los tipos de ocupación, las relaciones no estándar tuvieron fuerte presencia entre los profesionales y las ocupaciones elementales -aquellas que consisten en tareas simples y rutinarias que requieren principalmente el uso de herramientas manuales y algo de esfuerzo físico-. Esto es un fuerte indicio de la gran heterogeneidad existente al interior del conjunto de trabajadores no estándar.

Al igual que ocurre en la mayoría de los países latinoamericanos analizados, Uruguay exhibe un incremento en el nivel educativo de quienes se encuentran ocupados en relaciones no estándar. Mientras a mediados de la década de 1990 más del 30% de los trabajadores a tiempo parcial contaban, como máximo, con primaria completa, dicho porcentaje se ubicó por debajo del 20% a mediados de la década de 2010. Asimismo, el porcentaje de trabajadores *part-time* con nivel terciario pasó del 30% al 50% en igual período de tiempo. A partir de esta evidencia, se puede concluir que el empleo a tiempo parcial presenta una mejora en el nivel educativo respecto a dos décadas atrás, a pesar de la leve caída en la participación de los trabajadores con secundaria completa como mayor grado de avance. Cabe destacar, sin embargo, que esta situación no es algo específico del empleo no estándar, ya que también se observa entre los trabajadores estándar y los cuentapropistas.

La participación de las personas de mayor edad y de las mujeres creció en el total de empleo no estándar en nuestro país. Al igual que ha sucedido en la mayoría de los países de la región, al analizar por tramos etarios se encuentra que el peso de las personas de mayor edad en este tipo de empleo se incrementó en los últimos años. A modo de ejemplo, la proporción de trabajadores mayores de 40 años en el total de los trabajadores a tiempo parcial pasó de aproximadamente el 50% al 55%. Si bien era esperable que el empleo part-time se hubiese expandido entre los trabajadores más jóvenes, el fenómeno observado es consistente con el avance del proceso de envejecimiento de la población uruguaya. En cuanto al sexo, la participación de las mujeres uruguayas en el total del empleo a tiempo parcial pasó de aproximadamente el 70% al 80% en el período. Esta evolución estuvo alineada, también, con la dinámica del mercado laboral, donde se observó un fuerte incremento en la participación femenina en estos años.

El hecho de que el mercado laboral uruguayo no refleje un crecimiento significativo del empleo no estándar hasta el momento no implica que la participación de estas modalidades ocupacionales no se expanda en un futuro cercano. Como se mencionó en el capítulo anterior, uno de los factores que se encuentra detrás de la creciente flexibilización de las relaciones laborales a nivel mundial es el cambio tecnológico, fenómeno al que nuestro país también se encuentra expuesto.

[22]Como se mencionó en el capítulo 3, por limitaciones en la información disponible, la estimación de Apella y Zunino considera únicamente los casos de empleo a tiempo parcial y empleo temporal (este último sólo para Argentina, Brasil, Chile, México y El Salvador), por lo que deja de lado otras formas de empleo no estándar. En este sentido, la estimación realizada (tanto en el momento inicial como final del período de estudio) debe considerarse una estimación de mínima.

Este potencial crecimiento de los empleos no estándar representa un desafío para los sistemas de seguridad social, principalmente debido a que este tipo de relaciones laborales presentan una mayor predisposición a la informalidad. A pesar de que Uruguay era, junto a Bolivia, el único país en el cual la informalidad era mayor entre los trabajadores estándar (48,7%) que entre los no estándar (45,4%) a mediados de la década de 1990, la posterior disminución de la informalidad se dio de forma bastante más pronunciada entre los primeros. En efecto, a mediados de la década de 2010, la informalidad afectaba al 15% de los trabajadores estándar, en comparación al 36,5% que presentaban los no estándar (*Apella y Zunino, 2018*). La tendencia a la "informalización" que presentan las relaciones laborales no estándar provoca que la posible expansión futura de las mismas represente un riesgo potencial tanto para la cobertura como para la sostenibilidad del sistema de seguridad social uruguayo.

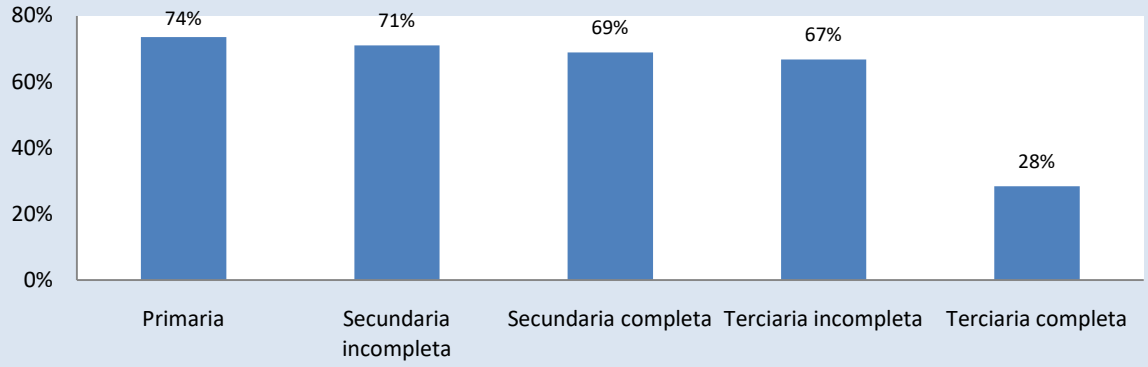
La segunda tendencia relevante asociada al proceso de cambio tecnológico en el mercado laboral está dada por la automatización de las ocupaciones, principalmente la de aquellas intensivas en tareas rutinarias. El análisis de esta tendencia en el mercado laboral uruguayo se basa en las dos metodologías mencionadas previamente. El "enfoque de Oxford" se utiliza para conocer la distribución de la probabilidad de automatización existente en el mercado laboral uruguayo en el año 2017, mientras que el "enfoque de tareas" es empleado para comparar el contenido de tareas de las ocupaciones en 1995 con el de 2016[23].

Aplicando la metodología de Frey y Osborne (2013) se encuentra que las ocupaciones del mercado laboral uruguayo presentan, en promedio, una elevada probabilidad de automatización en el mediano plazo. Al aplicar las probabilidades de robotización computadas por *Frey y Osborne (2013)* para el caso uruguayo, se aprecia que la probabilidad de automatización promedio registrada por las ocupaciones desarrolladas en el mercado laboral uruguayo asciende al 65,7%. Este valor es similar al 64,1% obtenido para Argentina en 2015 (*Aboal y Zunino, 2017)*, y significativamente superior al 47% que presentaba la economía estadounidense en el análisis original de Frey y Osborne.

La probabilidad de automatización de las ocupaciones en Uruguay presenta significativas heterogeneidades atendiendo al nivel educativo de los trabajadores. Las estimaciones para el mediano plazo indican que la probabilidad de automatización es significativamente menor en aquellas ocupaciones desarrolladas por quienes cuentan con educación terciaria completa en comparación con el resto de trabajadores (véase, *Gráfico 4.10*). Si bien la probabilidad de automatización promedio decrece a medida que aumenta el nivel educativo alcanzado, la misma disminuye apenas de74% y 67% entre quienes únicamente llegaron a completar el ciclo de educación primaria y quienes no finalizaron la universidad. En contraste, la probabilidad de robotización cae drásticamente al 28% para los trabajadores con educación terciaria completa.

Gráfico 4.10.

Probabilidad de automatización en Uruguay de las ocupaciones según nivel educativo



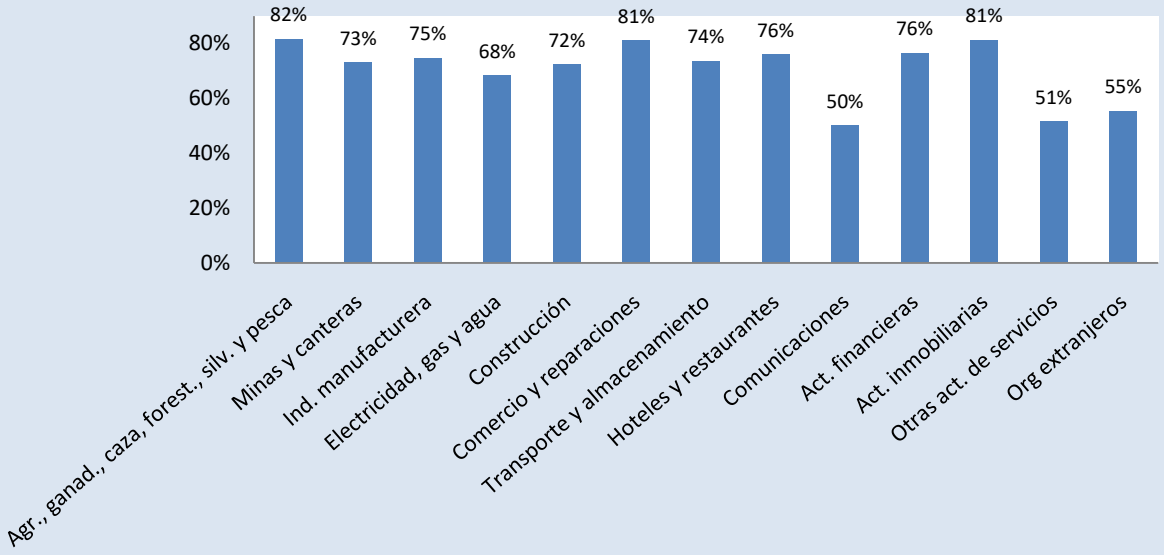
Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2017 y Frey y Osborne (2013).

[23]Dado que esta metodología compara el componente de tareas de determinada subpoblación con el del promedio de la población total, la misma no puede utilizarse para estudiar el componente de tareas del total de las ocupaciones del mercado laboral uruguayo de manera estática.

***Al analizar por ramas de actividad, la probabilidad de automatización de las ocupaciones es menor al promedio de la economía uruguaya únicamente en los sectores comunicaciones, otras actividades de servicios y organismos extranjeros*.** Las demás ramas muestran probabilidades de robotización elevadas, que oscilan entre 68% en el sector electricidad, gas y agua, y 82% en agricultura, ganadería, caza, forestación, silvicultura y pesca (véase, *Gráfico 4.11*).

Gráfico 4.11.

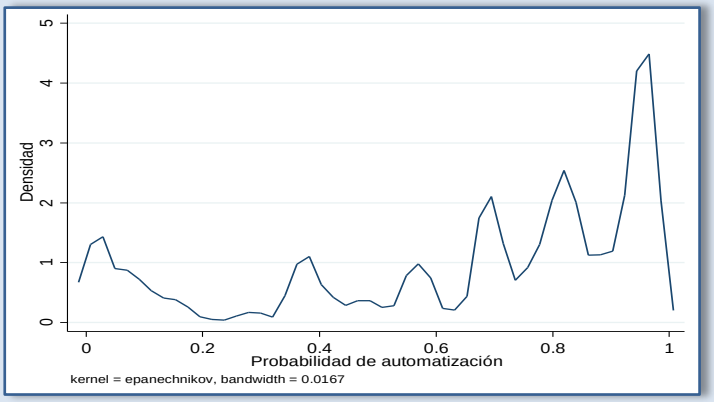
Probabilidad de automatización de las ocupaciones en Uruguay según rama de actividad



Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2017 y Frey y Osborne (2013).

Gráfico 4.12.

Función de densidad kernel de la probabilidad de Automatización de las ocupaciones en Uruguay



Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2017 y Frey y Osborne (2013).

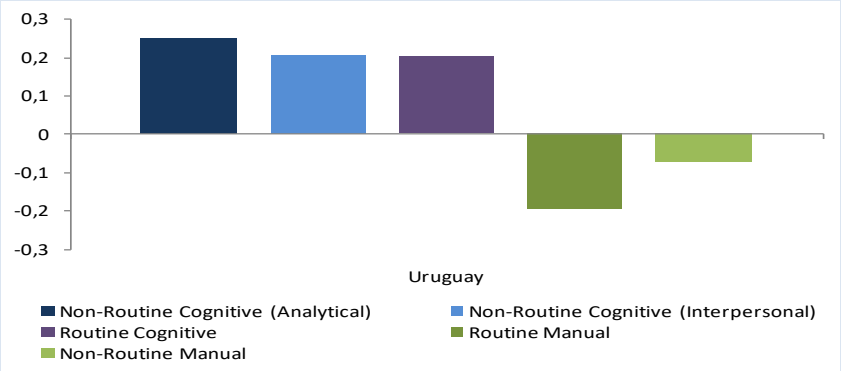
***La función de densidad estimada evidencia la existencia de ocupaciones con riesgo de automatización muy dispar en Uruguay*.** Un grupo importante de trabajadores presenta ocupaciones con muy bajo riesgo de robotización, al tiempo que existen ocupados cuyas labores presentan una probabilidad de automatización cercana al 50%. Por otra parte, es claro que el elevado promedio que presenta la economía uruguaya se explica por la gran concentración de ocupaciones con probabilidades entre el 70 y el 80%, pero sobre todo por la gran acumulación de empleos en el entorno del 100% de riesgo de robotización (véase, *Gráfico 4.12*).

***Aplicando la metodología de Autor et al. (2003) y Acemoglu y Autor (2011), se encuentra que las ocupaciones del mercado laboral uruguayo se han intensificado en tareas cognitivas en las últimas dos décadas, al tiempo que han perdido importancia las tareas manuales*.** Este resultado es independientemente de que se trate de tareas rutinarias o no rutinarias (véase, *Gráfico 4.13*). Por tanto, los resultados sugieren que el perfil del empleo ha experimentado un cambio en términos de la intensidad de tareas realizadas, adquiriendo un sesgo más cognitivo en las últimas dos décadas

(*Apella y Zunino, 2017*). Este resultado no aporta una conclusión clara respecto a la evolución del riesgo de automatización puesto que en este aspecto la dimensión rutinario/no rutinario es la más relevante.

Gráfico 4.13.

Evolución del contenido de tareas de las ocupaciones del mercado laboral uruguayo (1995-2016)



Fuente: Apella y Zunino 2017.

Cuando se evalúa el contenido rutinario de las tareas desarrolladas en las ocupaciones, se observa una evolución dispar caracterizada por una creciente importancia de las tareas rutinarias cognitivas y una pérdida de importancia de las tareas rutinarias manuales. Cabe recordar que se considera que las tareas rutinarias son las que presentan un riesgo de automatización mayor en la medida en que, al consistir en tareas repetitivas, serían más fácilmente codificables por algoritmos.

En la medida en que la caída en la participación de las tareas rutinarias manuales más que compensa el crecimiento de las tareas rutinarias cognitivas, la mirada global del mercado laboral uruguayo denota una menor participación de las tareas rutinarias consideradas en conjunto, lo que sugiere una leve caída de la exposición al riesgo de automatización. Cabe subrayar, no obstante, que este análisis es a nivel agregado, por lo que probablemente existan ciertas ocupaciones que experimentaron evoluciones diferentes. Por otra parte, la creciente importancia de las tareas rutinarias cognitivas, usualmente asociadas a ocupaciones de ingresos y nivel educativo medio, advierte que un avance del fenómeno de automatización podría derivar en una creciente inequidad en los ingresos salariales, dado que los empleos con mayor riesgo se ubican en la parte media de la distribución.

El crecimiento del componente de tareas no rutinarias cognitivas resulta significativamente superior a la reducción del contenido de tareas no rutinarias manuales. La evidencia indica que las ocupaciones del mercado laboral uruguayo se han vuelto más intensivas en tareas no rutinarias en las últimas dos décadas, presentando así un menor riesgo promedio de automatización. Este resultado es la contracara de la menor participación de las tareas rutinarias.

D*esde el punto de vista del "enfoque de tareas", se encuentra evidencia de que el riesgo de automatización promedio se habría reducido en las últimas dos décadas en el mercado laboral uruguayo.* Sin embargo, si bien este riesgo de automatización parece haberse mitigado en las últimas dos décadas, el enfoque de *Frey y Osborne (2013)* nos sugiere que el riesgo subyacente sigue siendo muy importante. Cabe precisar, nuevamente, que se está analizando al mercado de trabajo con una visión global, pudiendo existir casos particulares donde las conclusiones sean opuestas a las señaladas previamente. En este sentido, se continuará con el análisis a un nivel más particular (a nivel de subsistemas) en el siguiente capítulo.

No existen estimaciones acerca de la magnitud de los impactos que podría tener sobre el sistema de seguridad social uruguayo un avance importante en el proceso de automatización o crecimiento del empleo no estándar. Las estimaciones disponibles sobre los impactos del cambio demográfico están construidas bajo el supuesto de que el mercado laboral no se ve afectado por cambios significativos de este tipo. En este contexto, el impacto del cambio

tecnológico sobre el sistema de seguridad social es un campo sobre el cual se requiere investigar, generando estimaciones cuantitativas respecto a sus potenciales efectos.

4.4 Síntesis y Consideraciones Finales

En el segundo capítulo de este informe se discutió la situación actual del sistema de seguridad social en Uruguay, identificándose como rasgos positivos los muy significativos niveles de cobertura y una suficiencia relativa de las prestaciones adecuadas, y destacándose como principal amenaza potencial el incremento de la asistencia financiera por parte del Gobierno Central que ha requerido el bloque principal del sistema en los últimos años. Este capítulo introduce y analiza otros factores de riesgo, relacionados con la transición demográfica y el proceso de avance tecnológico, que están impactando sobre el mercado de trabajo uruguayo y que a mediano plazo podrían tener un impacto significativo sobre la cobertura, la suficiencia y la sustentabilidad de los diversos componentes del sistema de seguridad social.

La creciente importancia relativa de la población dependiente, en caso de no introducirse adecuaciones y reformas al sistema, contribuiría a profundizar las necesidades de asistencia financiera al sistema de seguridad social en el transcurso de las próximas décadas. Las estimaciones disponibles sugieren que si bien el crecimiento de la asistencia financiera sería relativamente moderado en las próximas dos décadas, debido a que aún no ha terminado de madurar el régimen mixto y a un efecto composición dentro de la población activa a favor de los trabajadores con mayor edad (y mayores salarios), ésta se podría volver mucho más importante a partir de 2040.

La aceleración del cambio tecnológico podría provocar efectos significativos sobre la cobertura, la suficiencia y la sostenibilidad financiera del sistema de seguridad social uruguayo. En efecto, el crecimiento de las formas no estándar de empleo podría derivar en problemas de cobertura del sistema, en principio, durante la etapa activa, aunque con posterioridad los efectos se trasladarían a la etapa pasiva, en la medida en que exista un contingente importante de trabajadores por fuera de la cobertura activa durante un período de tiempo prolongado. Aún en caso de que los impactos sobre la cobertura fueran moderados, estas formas no estándar de empleo podrían favorecer un menor nivel de contribuciones, lo que redundaría en mayores problemas de suficiencia de las prestaciones futuras. Asimismo, el acelerado proceso de depreciación de algunas habilidades requeridas para el mercado laboral podría generar problemas de empleabilidad en trabajadores que hayan sido desplazados de ocupaciones rutinarias y que no se encuentren en condiciones de acceder a una jubilación. Es importante tener presente que los efectos anteriormente mencionados se producirían aun descartando una extensión significativa del fenómeno de automatización y el desempleo tecnológico.

No se dispone de mediciones confiables que permitan cuantificar la magnitud de los potenciales impactos del cambio técnico sobre el sistema de protección social uruguayo, pero sería importante que se comenzaran a elaborar estudios técnicos sobre esta materia. Se puede afirmar, no obstante, que hasta el momento, las tendencias que podrían tener mayor impacto (desempleo tecnológico, crecimiento del empleo no estándar y marcados cambios en la composición del empleo) no se han manifestado con intensidad en el mercado laboral uruguayo.

Capítulo 5

Desafíos Específicos de los Subsistemas

En este capítulo se analiza la forma en que las tendencias globales impactan sobre la situación particular de los distintos subsistemas que componen el sistema de seguridad social uruguayo. Se abordan, fundamentalmente, los efectos de la transición demográfica y el impacto del cambio tecnológico sobre el mundo del trabajo, aunque se incorporan en el análisis, también, algunos desafíos particulares de cada uno de los subsistemas. Las especificidades sectoriales intrínsecas a cada uno de estos subsistemas hacen que puedan existir asimetrías en los efectos analizados y, por ende, corresponde estudiar de forma separada lo que ocurre con las diferentes instituciones que componen los distintos subsistemas específicos.

La forma en que cada subsistema se ve afectado por la transición demográfica se analiza a partir de información sobre las pirámides poblacionales específicas que caracteriza a cada uno de ellos. Se considera, por tanto, la información disponible sobre la estructura etaria y por sexo de los cotizantes, jubilados y pensionistas, de forma de contar con la evidencia empírica necesaria para comprender cómo el cambio demográfico está impactando a cada uno de los subsistemas. Estos datos son complementados con proyecciones de cotizantes y pasivos aportadas por los distintos organismos que administran los subsistemas específicos.

El análisis de los efectos del cambio tecnológico se realiza aplicando las mismas metodologías empleadas en el capítulo anterior. Se consideran, por tanto, las probabilidades de automatización por ocupaciones estimadas por *Frey y Osborne (2013)*, aplicándolas a la estructura de ocupaciones identificadas para los cotizantes de cada subsistema. Las estimaciones sectoriales resultantes se comparan con la probabilidad de automatización promedio para la economía en su conjunto, con el propósito de identificar las trayectorias particulares a las que se expone cada uno de los componentes del sistema. Este análisis se complementa con estimaciones consistentes de la distribución de las ocupaciones (funciones de densidad kernel) a lo largo del rango de probabilidades de automatización.

Los resultados de este análisis se complementan con los derivados de la aplicación de la metodología de *Autor et al. (2003)* y *Acemoglu y Autor (2011)*, que permite identificar el perfil de las tareas desarrolladas por los cotizantes actuales de cada subsistema. En este caso, al aplicar el "enfoque de tareas" se realizan estimaciones de las cinco medidas de intensidad de tareas descritas en el capítulo anterior (no rutinario cognitivo analítico, no rutinario cognitivo interpersonal, rutinario cognitivo, no rutinario manual y rutinario manual), a partir de datos provenientes de la Encuesta Continua de Hogares del INE correspondiente al año 2017. Los cinco índices fueron debidamente estandarizaron para facilitar las comparaciones de los subsistemas con las estimaciones correspondientes al conjunto de la economía. De esta forma, para un determinado subconjunto de la población -como puede ser el compuesto por los afiliados a una determinada institución del sistema de seguridad social-, la obtención de un valor positivo en las estimaciones de los índices indica un contenido de tareas mayor al registrado en el promedio de la economía, mientras que un valor negativo refleja que las ocupaciones consideradas son menos intensivas que el conjunto de la economía en el tipo de tareas analizado.

5.1 Caja Bancaria

El régimen de la Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias (CJPB), en adelante la Caja Bancaria, comprende a todos los trabajadores, directores y administradores rentados de los banco públicos y privados, de las empresas de intermediación financiera autorizadas por el Poder Ejecutivo, del Banco de Seguros del Estado, de las compañías de seguros, de la Bolsa de Comercio, de las entidades gremiales de patronos, trabajadores, jubilados y pensionistas de la actividad financiera con personalidad jurídica, de las empresas que sean propiedad de entidades afiliadas al Instituto y que desarrollen actividades que integran la unidad técnico económica de las mismas, y de la propia Caja Bancaria.

Al 31 de diciembre de 2017, la Caja Bancaria contaba con un total de 20.782 afiliados activos, de los cuales 13.158 pertenecían al sector privado y los restantes 7.624 al sector oficial, mientras que a la misma fecha servía 11.226 jubilaciones y 6.603 pensiones (CJPB, 2018). En cuanto a los recursos de esta institución, según datos de la propia Caja, los ingresos ascendieron a $16.186 millones durante el año 2017, mientras que los egresos se ubicaron en dicho año a $16.407 millones de pesos.

El análisis de las tensiones y desafíos de esta Caja pone el acento en la influencia que podría tener el proceso de envejecimiento de la población asociado a la transición demográfica, y en el impacto previsible que tendría el avance del cambio tecnológico sobre las actividades en las que participan los cotizantes activos de la institución.

Tensiones demográficas

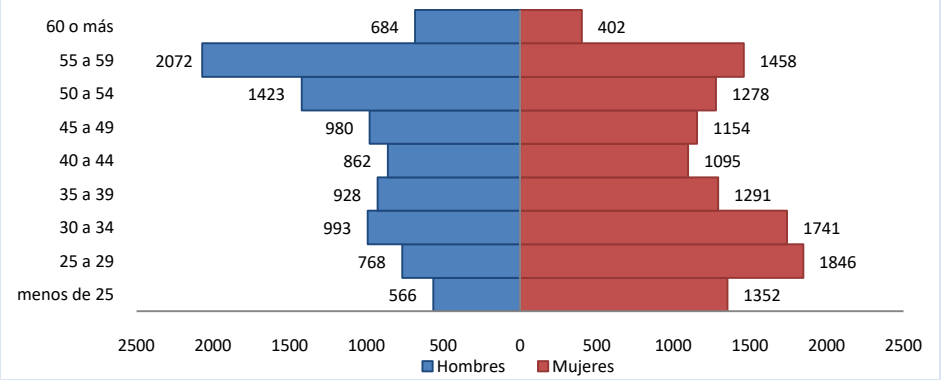
La estructura demográfica de los activos cotizantes a la Caja Bancaria refleja el impacto del proceso de transición demográfica de la sociedad uruguaya. En el *Gráfico 5.1* puede observarse que la base de la pirámide poblacionales pequeña en comparación a las franjas etarias más avanzadas, evidenciando que la población activa cubierta ya ha alcanzado la última fase de la transición demográfica, situándose en la etapa de envejecimiento poblacional. Esta situación da cuenta de que en la sub-población de cotizantes a la Caja Bancaria también está presente la tendencia de largo plazo hacia una caída del ratio cotizantes/pasivos, lo que implica un desafío en términos de la sostenibilidad financiera a largo plazo.

Una particularidad de la pirámide poblacional de los trabajadores activos cubiertos por la Caja Bancaria es que refleja las diferentes "oleadas" en el ingreso de cotizantes que ha habido a lo largo de los años, vinculadas en buena medida al ciclo económico y a momentos de fuerte dinamismo del sector financiero. Este es un aspecto específico de la Caja Bancaria, que determina que la tendencia global de largo plazo hacia una mayor proporción de pasivos en relación a los activos no se procesará de forma suave y lineal, sino alternándose períodos de fuerte tensión con gran incorporación de pasivos, con otros períodos de relativo alivio, en los que la incorporación de pasivos será cuantitativamente menor.

Una consecuencia relevante de la estructura demográfica "por oleadas" de los activos cotizantes a la Caja Bancaria es la existencia de una concentración significativa de los mismos en edades cercanas a la edad mínima de retiro. En efecto, en diciembre de 2018 el 30% de los trabajadores activos que aportaban a la institución tenía entre 50 y 59 años de edad. En el transcurso de los próximos años, esta concentración de trabajadores en edades cercanas al retiro se traducirá en un elevado número de altas jubilatorias, lo que impactará sobre la situación financiera del organismo en el corto plazo. De esta forma, más allá de las tensiones demográficas de largo plazo, en el caso de la Caja Bancaria el perfil por edades de los activos imprimirá una fuerte tensión en términos de los equilibrios financieros durante la próxima década. Cabe señalar, no obstante, que esta situación ya fue prevista al momento de realizarse la última actualización paramétrica en el año 2008.

Gráfico 5.1.

Distribución por edad y sexo de los activos. CJPB, dic-18.[24]



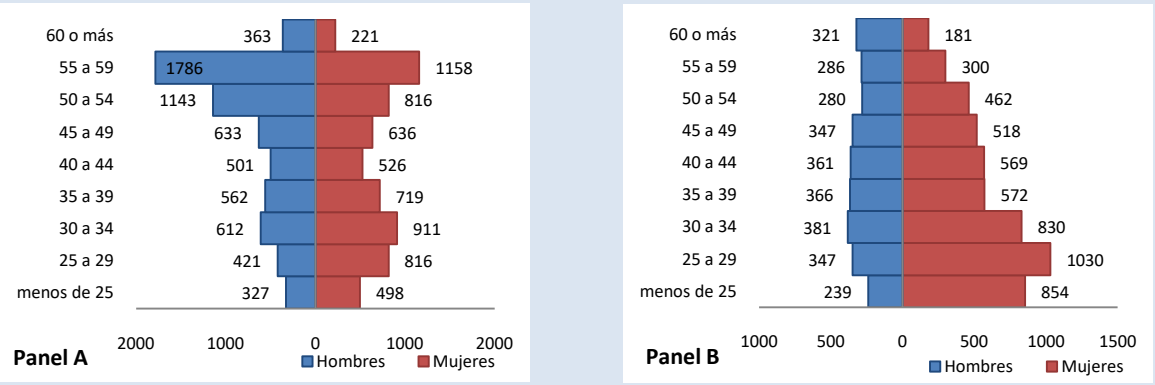
Fuente: Memoria Descriptiva 2018. CJPB.

Las instituciones incorporadas al campo afiliatorio de la Caja Bancaria a partir de la Ley 18.396 de 2008 han contribuido fuertemente a la existencia de una pirámide demográfica más equilibrada en términos etarios. Como se pone en evidencia en el *Gráfico 5.2*, en diciembre de 2018, el 30% de los activos pertenecientes a las "nuevas" instituciones eran menores de 30 años, proporción que se situaba en 16% en el resto de las instituciones. Asimismo, apenas el 16% de los "nuevos" activos se encontraba entre los 50 y los 59 años de edad, en contraposición al 39% que presentaban las instituciones ya cubiertas por el régimen anterior. Sin embargo, como se observa en el *Gráfico 5.1*, el perfil demográfico de los activos aún sigue siendo un elemento que debe seguirse con atención a la hora de evaluar la sostenibilidad financiera de este subsistema.

Un efecto adicional del ingreso de las "nuevas" instituciones es que contribuyó a la feminización de los activos. El 56% de los aportantes a la Caja Bancaria eran mujeres en diciembre de 2018, porcentaje que ascendía al 64% dentro de las instituciones incorporadas en 2008. En las demás instituciones, las mujeres representaban el 50% del total de cotizantes. A largo plazo, una mayor feminización de los activos podría generar un desafío adicional desde el punto de vista financiero, dada la mayor expectativa de vida de las mujeres y el hecho que el cálculo de las pasividades no incorpora este diferencial de longevidad por género.

Gráfico 5.2.

Distribución por edad y sexo de los activos.
Instituciones anteriores (panel A) y posteriores (panel B) a la Ley 18.396. CJPB, dic-18.



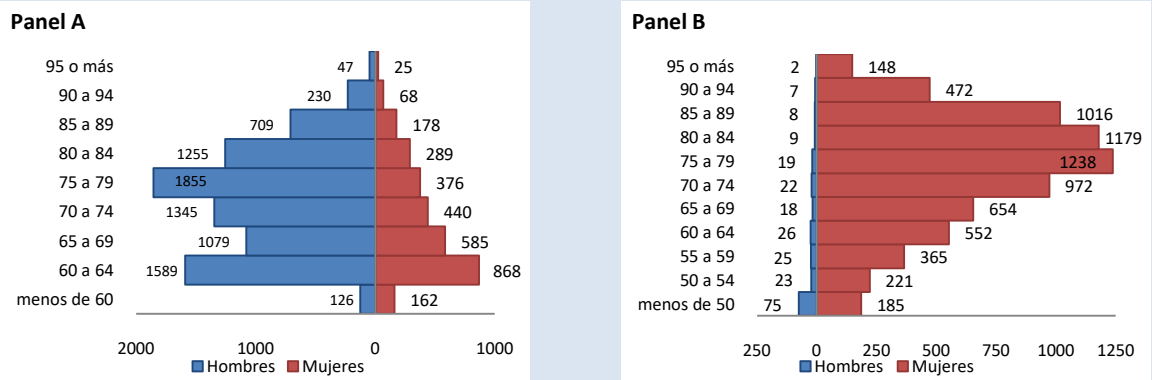
Fuente: Memoria Descriptiva 2018. CJPB.

[24] A diferencia de lo que ocurre en las demás Cajas Paraestatales, el número de cotizantes a la Caja Bancaria menores de 25 años es considerable, por lo que aquí el tramo de menores de 30 años se desagrega entre menores de 25 años y personas de entre 25 y 29 años.

En la Caja Bancaria se observan grandes diferencias entre las estructuras demográficas de los jubilados y de los pensionistas. En el *Gráfico 5.3* puede apreciarse que, en diciembre de 2018, los tramos etarios que concentraban la mayor proporción de jubilados eran el de 60-64 años (22%) y el de 75-79 años (20%), mientras que en el caso de los pensionistas, la mayor concentración se daba en los tramos 75-79 y 80-84 años, con el 17% y el 16% del total respectivamente. En cuanto al sexo, mientras casi tres cuartas partes de los jubilados eran hombres, el 97% de los pensionistas eran mujeres.

Gráfico 5.3.

Distribución por edad y sexo de los jubilados –todas las causales– (panel A) y de los pensionistas (panel B). CJPB, dic-18.

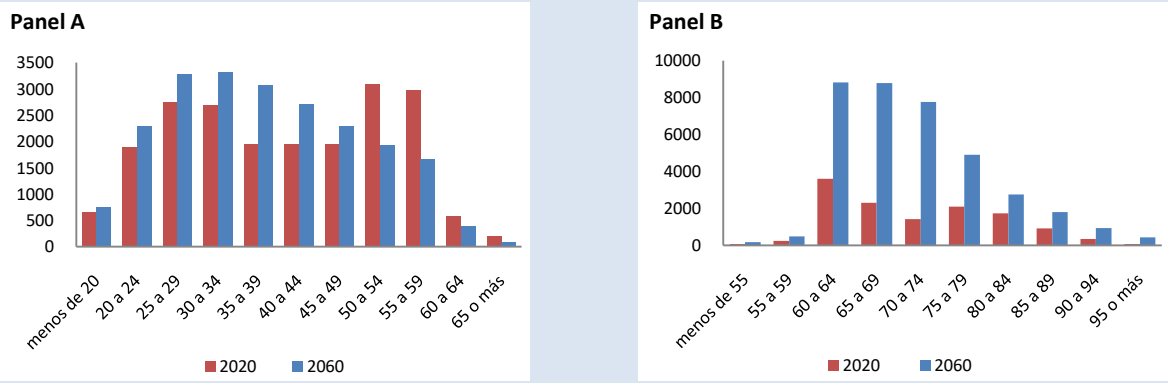


Fuente: Memoria Descriptiva 2018. CJPB.

La cantidad de cotizantes de la Caja Bancaria proyectada para el año 2060 es levemente superior a la de 2020, aunque existiría una importante modificación en la estructura etaria. El total de cotizantes en 2060 estaría apenas 5% por encima de la cifra estimada para 2020 (véase, *Gráfico 5.4*, panel A). A pesar de esto, la cantidad de cotizantes por edades cambiaría, concentrándose en edades más tempranas y presentando una distribución más "suavizada". La proyección para 2020 muestra una gran concentración de cotizantes en los tramos 50-59 años (29%) y 25-34 años (26%). En contraste, para 2060 se estima que la mayor proporción de cotizantes se ubicará en edades no extremas de la distribución.

Gráfico 5.4.

Proyección de la cantidad de cotizantes (panel A) y jubilados (panel B) por tramo de edad. CJPB.



Fuente: Memoria y Estados Financieros 2017. CJPB.

Contrariamente a la evolución proyectada para el número de cotizantes, la cantidad de jubilados experimentaría un gran incremento hacia el año 2060. En el panel B del *Gráfico 5.4* se observa que la cifra estimada de jubilados para el año 2060 es 188% mayor a la prevista para 2020. La disparidad entre el crecimiento de la cantidad de cotizantes y el incremento del número de jubilados evidencia la importancia de las formas de financiamiento no vinculadas a los aportes para asegurar la sustentabilidad financiera del organismo.

La última reforma realizada en la Caja Bancaria se anticipó a este fenómeno, siendo la única institución del sistema en donde parte de los ingresos se vinculan al dinamismo en materia de actividad del sector en lugar de asociarse al número de afiliados. En efecto, además del aporte patronal básico, las empresas abonan la Prestación Complementaria Patronal (PCP), que consiste en el establecimiento de porcentajes de aporte sobre un determinado monto imponible, ambos dependientes del tipo de institución considerada (por ejemplo, en el caso de los bancos, la PCP equivale al 0,025% de los activos netos de deducciones). Dicho monto imponible presenta un estrecho vínculo con el volumen de negocio de cada institución. En la actualidad, la PCP representa algo más del 20% de los ingresos totales de la Caja Bancaria, porcentaje que se espera continúe incrementándose en el futuro. Este pilar de financiamiento está llamado a jugar un papel fundamental en la sostenibilidad financiera de la Caja Bancaria con una perspectiva de más largo plazo.

Tensiones asociadas al cambio tecnológico

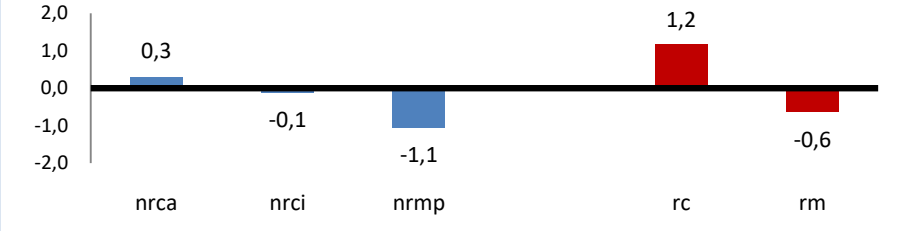
La Caja Bancaria podría verse afectada por la velocidad y la intensidad con la que avanza el cambio tecnológico sobre las actividades desarrolladas por los cotizantes activos de la institución. Entre 2011 y 2017, el sector experimentó un fuerte proceso de reducción de personal, particularmente en las empresas privadas vinculadas a la Caja Bancaria con anterioridad a la Ley 18.396. Si bien actualmente esta disminución en la cantidad de trabajadores se ha desacelerado, coincidiendo parcialmente con un período de fuerte desaceleración de la economía en su conjunto, genera particular preocupación que este proceso ocurriese incluso ante el dinamismo que significó para el sector la entrada en vigencia de la Ley de Inclusión Financiera.

Los resultados que surgen de la aplicación de las metodologías empleadas para el análisis de los efectos del cambio tecnológico sugieren que el proceso representa una fuente de incertidumbre significativa para las ocupaciones cubiertas por la Caja Bancaria en el transcurso de las próximas décadas. En efecto, los resultados obtenidos por ambas metodologías señalan a las ocupaciones cotizantes a la Caja Bancaria como aquellas que en promedio presentan mayor riesgo de ser automatizadas en el mediano plazo.

El riesgo de automatización de las tareas desarrolladas por los trabajadores que cotizan a la Caja Bancaria es elevado en comparación con el promedio de los trabajadores del país. En el *Gráfico 5.5* se aprecian, claramente, los efectos estimados que surgen de la aplicación del enfoque de *Autor et al (2003)*.El elevado riesgo estimado para las ocupaciones cubiertas por la Caja Bancaria es atribuible, por un lado, al bajo contenido de tareas no rutinarias, o sea que en estas actividades tienen menos importancia relativa las tareas que presentan menores niveles de riesgo de automatización. En particular, se destaca que el componente de tareas no rutinarias manuales está 1,1 desvíos estándar por debajo del nivel de la economía en su conjunto. Por otro lado, si bien el nivel de tareas rutinarias manuales es menor que en el promedio de la economía uruguaya, el componente de tareas rutinarias cognitivas es 1,2 desvíos superior a dicho nivel.

Gráfico 5.5.

Contenido de tareas de las ocupaciones afiliadas, por categorías. CJPB.



*Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2017 y O*NET.*

Los resultados obtenidos al aplicar la metodología de Frey y Osborne (2013) arrojan conclusiones similares a los que surgen del "enfoque de tareas". Al considerar las probabilidades de robotización de *Frey y Osborne (2013)*, se encuentra que las ocupaciones que integran la Caja Bancaria presentan una probabilidad de automatización del 73,2%, ubicándose 7,5 puntos porcentuales por encima de la estimada para el total de la economía uruguaya (véase, *Cuadro 5.1*). Más allá del valor absoluto de la estimación, se puede concluir que el subsistema presenta un riesgo de automatización mayor al promedio de la economía.

Cuadro5.1

Probabilidad de automatización de las ocupaciones. CJPB.

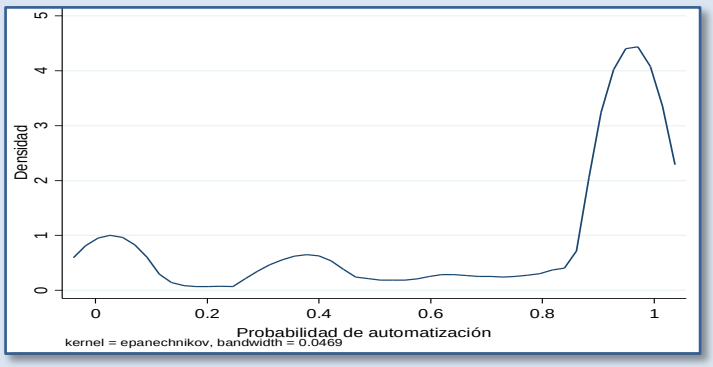
Caja Bancaria	Economía Uruguaya
73,2%	**65,7%**

Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2017 y Frey y Osborne (2013).

La función de densidad aporta un panorama con significativa heterogeneidad, ya que no todas las ocupaciones del sector involucrado enfrentan un riesgo alto de automatización. En la función de densidad kernel que se presenta en el *Gráfico 5.6,* puede apreciarse que algunas de las ocupaciones afiliadas a la Caja Bancaria presentan probabilidades de robotización bajas o medias, en el entorno del 0% y del 40% respectivamente. Claramente, el promedio se ve fuertemente influenciado por la gran concentración de ocupaciones con probabilidades de automatización en el mediano plazo cercanas al 100%.

Gráfico 5.6.

Función de densidad kernel de la probabilidad de automatización de las ocupaciones. CJPB.



Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2017 y Frey y Osborne (2013).

El principal motivo de preocupación para la Caja Bancaria debería ser que la incorporación de tecnología en las empresas del sector ocurrida durante los últimos años ha estado orientada, preferentemente, hacia la reducción de costos y a la mejora en la relación empresa-cliente, y no tanto al desarrollo de nuevos productos. La literatura vinculada a los efectos sobre el empleo derivados del cambio tecnológico señalan la posibilidad de un efecto escala, a partir del cual la incorporación de tecnología permite multiplicar el volumen de negocios generando nuevos empleos que compensan, al menos parcialmente, las ocupaciones que resultan sustituidas. Cabe recordar que en el caso de la Caja Bancaria, un potencial efecto escala resulta trascendental para el financiamiento del organismo, ya que además de amortiguar efectos sobre el número de activos, aumentaría los ingresos como consecuencia del mayor nivel de actividad (aumenta la PCP) sin generar un pasivo a futuro.

Tensiones específicas que afectan a la Caja Bancaria

Tanto en la banca pública como en la privada se observan ciertas particularidades que fomentan un retiro temprano de los trabajadores activos. En el caso de los bancos públicos, el estatuto del funcionario establece los 62 años como límite máximo de edad para el desarrollo de la actividad, que puede prolongarse hasta los 64 o 65 años con aprobación del Directorio. Por su parte, en el ámbito privado, los incentivos al retiro anticipado (previo a los 60 años de edad) son una práctica recurrente. Este es un ejemplo de cómo la racionalidad al interior de cada empresa específica puede estar no internalizando los costos sociales del sistema de seguridad social. Ante esta realidad, particularmente la del sector privado, el interés pasa por conocer la razón que se encuentra detrás de esta forma de proceder: ¿se debe a que los

trabajadores cercanos al retiro tienen menor calificación o que presentan mayores dificultades para adaptarse a los cambios generados por las innovaciones tecnológicas? Más allá de la determinación del motivo (por cierto, relevante para comprender si se trata de un aspecto coyuntural o no), parece claro que ambas lógicas de funcionamiento atentan contra la sostenibilidad financiera del organismo. Este aspecto es una realidad que no se puede pasar por alto a la hora de proponer posibles adecuaciones al funcionamiento del sistema, en particular al plantear aumentos de las edades mínimas de retiro.

El avance que ha tenido el proceso de tercerización de tareas por parte de las empresas amparadas por la Caja Bancaria tiene efectos significativos sobre el funcionamiento y el equilibrio financiero de la institución. Si bien las tercerizaciones y otras formas de contratación no atentan contra ninguna normativa, las mismas han modificado las relaciones estándar de trabajo, haciendo difusos los límites del campo afiliatorio de los organismos de seguridad social tal como están definidos actualmente. La creciente flexibilización del mercado laboral observada a nivel internacional, con una mayor participación de los empleos categorizados como no estándar, podrían tornar incluso más difusos los límites del campo afiliatorio. En el caso de las instituciones afiliadas a la Caja Bancaria, es frecuente que tareas como la seguridad o la limpieza, pero también tareas de mayor calificación asociadas al soporte técnico e informático de las transacciones financieras, sean llevadas adelante por trabajadores que, si bien desarrollan sus actividades en dichas instituciones, no se encuentran cubiertas por la Caja.

5.2 Caja Notarial

En esta sección se estudia la forma en que la Caja Notarial de Seguridad Social (CNSS), en adelante Caja Notarial, se encuentra expuesta a riesgos específicos ante el avance en simultáneo de la transición demográfica y del proceso de cambio tecnológico que está impactando sobre el funcionamiento del mundo del trabajo y afecta a un número importante y creciente de ocupaciones.

Cabe recordar que esta Caja ofrece cobertura a los escribanos públicos que ejerzan su profesión, con excepción de quienes sean funcionarios de cualquier oficina pública estatal, así como a los empleados de los escribanos y sus cónyuges – en tanto colaboren en tareas propias de la profesión –, al personal de las asociaciones gremiales que se encuentren afiliadas a la Caja y a los empleados de la misma.

La cantidad de afiliados a la Caja Notarial ascendía, a diciembre de 2017, a 7.624 activos y 1.629 pasivos. Ambas categorías se pueden subdividir entre escribanos públicos y otros afiliados. El porcentaje del primer grupo en el total representa casi el 93% del total de los activos, mientras que este porcentaje se reduce a un 77% entre los pasivos (CNSS, 2018). De acuerdo a los datos del INE, los ingresos de la Caja Notarial fueron de 2.349 millones de pesos en 2017, mientras que los egresos ascendieron a 2.542 millones.

Tensiones demográficas

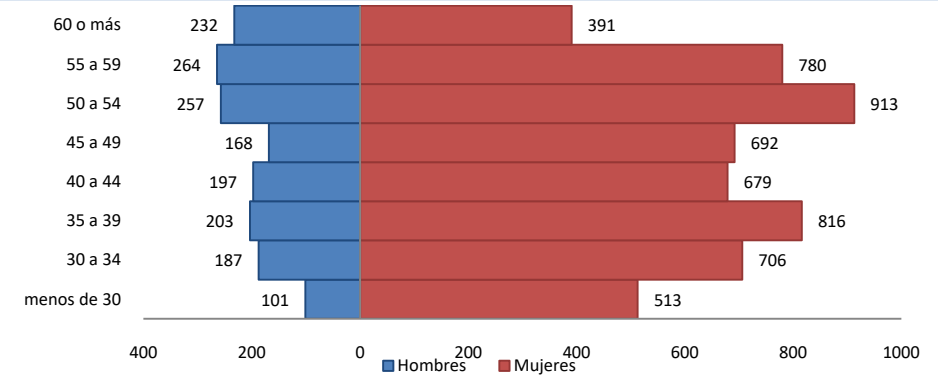
***Las características típicas de un proceso de transición demográfica avanzado se encuentran presentes, también, entre los cotizantes a la Caja Notarial*.** En el *Gráfico 5.7* puede observarse que todas las franjas etarias tienen dimensiones similares, especialmente las que comprenden edades entre 30 y 60 años. El hecho de que cada tramo etario contenga un número de cotizantes parecido es una señal inequívoca de que se está en presencia de una sub-población que se encuentra en la última fase de la transición demográfica. Como se ha discutido anteriormente, esto tendrá impactos en las finanzas de la Caja Notarial, ya que es esperable a largo plazo un decrecimiento progresivo de la relación entre activos y pasivos.

Las cohortes cercanas al retiro son las de mayor peso relativo en la estructura demográfica actual. En particular, la cohorte con mayor porcentaje de activos es la de personas entre 50 y 54 años de edad (16%), seguida por la cohorte 55 a 59 años, en la cual se encuentra el 15% de los cotizantes. La situación actual refleja el aumento explosivo que experimentó la cantidad de escribanos en la década de 1980. Ante esta realidad, al desafío de largo plazo mencionado anteriormente, se adiciona una mayor presión sobre los egresos de la Caja Notarial en el transcurso de la próxima década, dado que una porción significativa de sus afiliados cotizantes se encuentra en edades cercanas a la de retiro.

Un rasgo característico y específico de la Caja Notarial es que en la estructura de cotizantes por sexo existe un claro predominio femenino. La institución cuenta con 3,4 afiliadas activas mujeres por cada afiliado aportante hombre. Este es un aspecto de gran relevancia a la hora de analizar la sostenibilidad financiera del subsistema, dado la mayor esperanza de vida que tienen las mujeres: a los 60 años de edad, es esperable que una mujer viva aproximadamente 5 años más que un hombre[25], si se toma como referencia las tablas de mortalidad del Banco Central del Uruguay[26]. Por tanto, considerando la edad mínima de retiro, el tiempo esperado de vida para una mujer al momento de jubilarse es de algo más del 25% que el de un hombre. Se debe tener en cuenta además que la esperanza de vida entre los afiliados a la Caja Notarial seguramente sea mayor a la de la población uruguaya en general, dado que esta variable está influenciada positivamente por factores como el ingreso y nivel educativo, por lo que los análisis a realizar deberían considerar tablas de mortalidad específicas para esta sub-población.

Gráfico 5.7.

Distribución por edad y sexo de los activos. CNSS, ene-19.

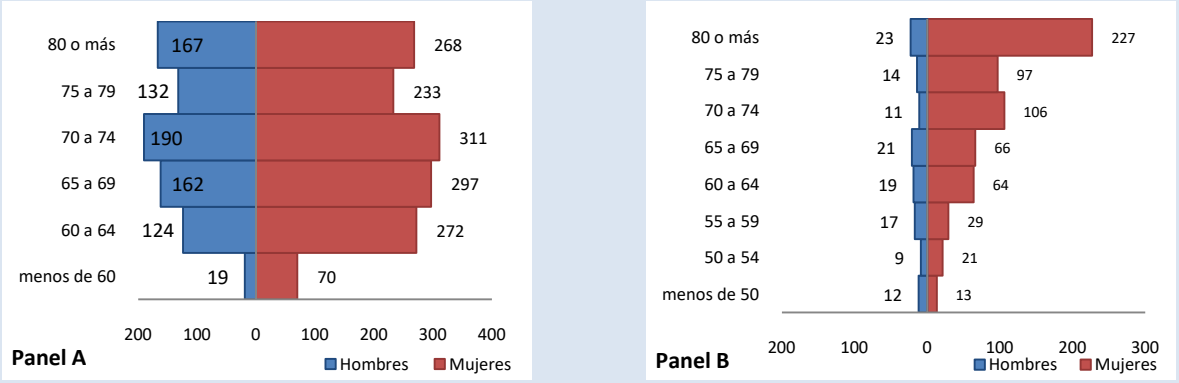


Fuente: Caja Notarial de Seguridad Social

La distribución por edad de los pasivos muestra diferencias importantes al considerar por separado a jubilados y pensionistas. En el *Gráfico 5.8* puede apreciarse, por un lado, que la población de los jubilados está compuesta en buena medida por personas de entre 65 y 75 años (44%), siendo la cohorte de 70-74 años la más numerosa. La distribución de pensionistas, en cambio, evidencia que un tercio de los mismos tiene 80 años o más. En cuanto al sexo de los pasivos, en ambos casos son mayoría las mujeres, representando el 65% de los jubilados y 83% de los pensionistas.

Gráfico 5.8.

Distribución por edad y sexo de los jubilados (panel A) y pensionistas (panel B). CNSS, 2018.



Fuente: Caja Notarial de Seguridad Social

[25] Según el BCU, a los 60 años (edad mínima de jubilación), se espera que una mujer viva 24,3 años y un hombre viva 19,1 años.

[26] Las tablas de mortalidad del BCU reflejan la expectativa de vida del total de la población en el país. Por lo tanto, estas cifras suponen una aproximación a la situación de los afiliados de la Caja Notarial.

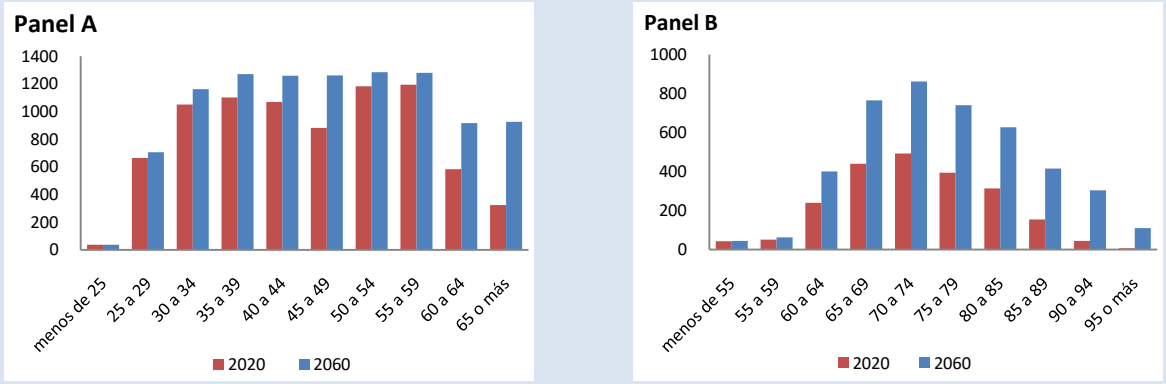
La proyección de cotizantes a la Caja Notarial evidencia un incremento tanto en el número de cotizantes como en la edad promedio de los mismos. Por un lado, el crecimiento esperado en la cantidad de cotizantes entre 2020 y 2060 se verifica tanto a nivel agregado como al interior de cada uno de los tramos etarios (véase, *Gráfico 5.9*, panel A). Por otra parte, los únicos tramos de edad que ganarían participación en el total de cotizantes serían el de 45-49, 60-64 y 65 años o más, lo cual estaría indicando una estructura de cotizantes más envejecida en el año 2060 respecto a lo esperado para 2020.

La cantidad de jubilados de la Caja Notarial experimentaría un gran crecimiento hacia el año 2060. Al analizar la información aportada en el Panel B del *Gráfico 5.9*, puede constatarse que el número estimado de jubilados para el año 2060, prácticamente, duplicaría al previsto para 2020. De hecho, hacia 2060, todos los tramos etarios por encima de los 80 años presentarían el doble o más de jubilados en comparación a 2020, lo cual también sería señal del envejecimiento promedio de los jubilados de la Caja.

Las proyecciones disponibles ponen en evidencia la importancia que tiene la demografía en el futuro de la Caja Notarial. Por un lado, se espera que el número de jubilados crezca en una proporción bastante mayor a la que lo haría la cantidad de cotizantes. A esto se agregaría que, en el año 2060, el promedio de edad de los cotizantes sería mayor que en la actualidad. Este último fenómeno, si bien resulta positivo desde el punto de vista de los ingresos de la Caja Notarial, puesto que una mayor edad promedio implica mayores remuneraciones y por lo tanto mayores aportes, está sugiriendo, a su vez, que el proceso de crecimiento de la relación entre pasivos y activos se prolongaría durante la segunda mitad del presente siglo.

Gráfico 5.9.

Proyección de la cantidad de cotizantes (panel A) y jubilados (panel B) por tramo de edad. CNSS.



Fuente: Caja Notarial de Seguridad Social

Existe en la actualidad un proyecto de reforma de la Caja Notarial que se encuentra en discusión en el Parlamento, en que estarían contemplados los riesgos demográficos que enfrenta la institución. La consideración oportuna y debidamente informada de esta iniciativa podría ser un ejemplo a seguir en lo que refiere a la importancia de introducir las necesarias adecuaciones que requieren los distintos componentes del sistema de seguridad social uruguayo ante los desafíos del proceso de envejecimiento de la población. La acción temprana en pos de la preservación de las condiciones de sostenibilidad financiera de cada uno de los componentes del sistema debería ser una regla general de los procesos de adecuación y reforma de la seguridad social en Uruguay.

Tensiones asociadas al cambio tecnológico

Las autoridades de la Caja Notarial han expresado preocupación por la forma en que las transformaciones asociadas al avance de las tecnologías digitales pueden afectar a los afiliados de mayor edad. Se ha señalado que estos profesionales son los más vulnerables ante la digitalización de muchos de los procesos notariales, teniendo en cuenta que generalmente son quienes cuentan con una menor capacitación digital. En este sentido, el riesgo asociado a la

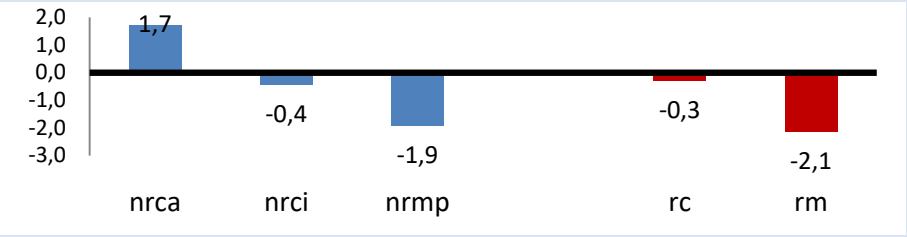
depreciación de habilidades que generen incentivos para un retiro temprano se percibe como un factor particularmente importante en este subsistema.

La aplicación de las metodologías utilizadas en este estudio para evaluar los efectos del cambio tecnológico sobre las actividades de los cotizantes a la Caja Notarial indica que el riesgo de automatización es el más bajo entre todos los subsistemas considerados. Tanto el "enfoque de tareas" como las estimaciones de probabilidad de automatización evidencian efectos muy moderados del cambio tecnológico sobre los afiliados activos de la Caja Notarial, al menos en el mediano plazo. El *Gráfico 5.10* muestra que la aplicación de la metodología de *Autor et al. (2003)* sugiere que las tareas desarrolladas por los afiliados a la Caja Notarial tienen un componente rutinario menor al promedio de la economía. Tanto en las tareas rutinarias cognitivas como en las rutinarias manuales, estos trabajadores presentan valores negativos, destacándose especialmente los 2,1 desvíos estándar por debajo de la media que presentan las tareas rutinarias manuales. A este indicio de bajo riesgo de automatización se le suma el hecho de que el componente de tareas no rutinarias cognitivas analíticas está 1,7 desvíos estándar por encima del promedio de la economía uruguaya. En contraste, el nivel de tareas no rutinarias manuales es inferior al promedio de la economía (-1,9 desvíos estándar).

Los resultados del "enfoque de tareas" se encuentran en línea con las estimaciones de una baja probabilidad de automatización que surge al aplicar los procedimientos propuestos por Frey y Osborne (2013). La probabilidad de robotización de los puestos de trabajo de los afiliados a la Caja Notarial es la más baja entre las analizadas y se sitúa en el 12,9%. En el *Cuadro 5.2* puede apreciarse que esta probabilidad estimada se encuentra muy por debajo del 65,7% calculado para el total de la economía.

Gráfico 5.10.

Contenido de tareas de las ocupaciones afiliadas, por categorías. CNSS.



*Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2017 y O*NET.*

Cuadro5.2

Probabilidad de automatización de las ocupaciones. CNSS.

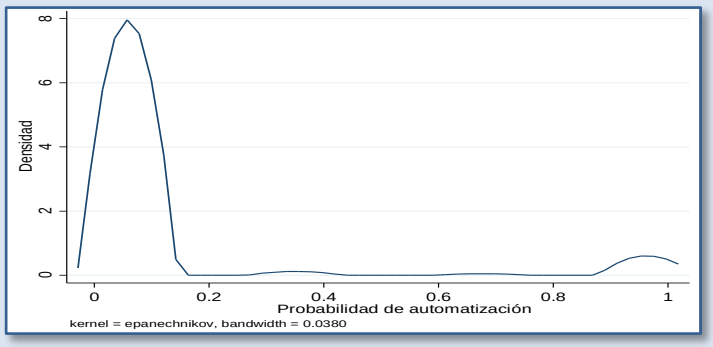
Caja Notarial	Economía Uruguaya
12,9%	**65,7%**

Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2017 y Frey y Osborne (2013).

Las estimaciones de la correspondiente función de densidad muestran que algunas de las ocupaciones amparadas por la Caja Notarial estarían en elevado riesgo ante el avance en los procesos de automatización (véase, Gráfico 5.11). Si bien la gran mayoría de los trabajos presentan probabilidades de robotización menores a 20%, un grupo reducido de ocupaciones tienen probabilidades cercanas al 100%. Esto evidencia que existe cierta disparidad entre los amparados por la Caja Notarial, situación que queda oculta si solamente se analiza la probabilidad promedio.

Gráfico 5.11.

Función de densidad kernel de la probabilidad de automatización de las ocupaciones notariales. CNSS.



Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2017 y Frey y Osborne (2013).

Tensiones específicas que afectan a la Caja Notarial

Una de las debilidades principales que presenta la Caja Notarial es la dependencia de la actividad notarial frente a las fluctuaciones del ciclo económico. Este hecho, que se evidencia claramente, por ejemplo, en la venta de inmuebles o automóviles, genera ingresos crecientes en la parte alta del ciclo y menguantes en la parte baja, principalmente porque buena parte de los aportes de los cotizantes a la Caja Notarial son proporcionales a los honorarios que reciben los escribanos. A su vez, la dinámica de los egresos de la institución puede ser contracíclica, dado que es esperable que en las épocas de menor actividad aumenten los incentivos a jubilarse, aumentando así las erogaciones. La generación de herramientas de apoyo para el manejo de este tipo de riesgo es una necesidad identificada por las autoridades de la Caja Notarial.

Al igual que otros componentes del sistema de seguridad social uruguayo, la Caja Notarial enfrenta un problema de manejo de los riesgos de descalce entre ingresos y egresos asociados a la regla de actualización de las pasividades. La normativa vigente establece que las pasividades se ajustan de acuerdo al Índice Medio de Salarios Nominales (IMSN), mientras que los ingresos de los profesionales notariales evolucionan según lo hace la actividad económica. En este sentido, se deberían diseñar herramientas adecuadas para compatibilizar la dinámica de los ingresos de la Caja con la de los egresos. En la medida en que parece poco probable que se introduzcan ajustes en el mecanismo de ajuste de las pasividades, el problema debería trasladarse al terreno de los instrumentos de ahorro e inversión disponibles para manejar el portafolio financieros de las instituciones.

El progresivo avance de los mecanismos de control de operaciones de lavado de dinero y de otras actividades sospechosas que podrían involucrar delitos supone un desafío para la Caja Notarial y para sus afiliados activos. Las restricciones normativas impuestas sobre algunas transacciones podrían afectar, al menos temporalmente, a la actividad notarial. Para la superación de este desafío deberían adaptarse las prácticas para que se cumpla con los objetivos de transparencia demandados por las autoridades, sin que se vea afectada la necesaria agilidad requerida por la actividad notarial.

La Caja Notarial se está viendo afectada por el aumento en la tasa de no ejercicio de la actividad notarial. Este aumento está dado por un desajuste entre la oferta y la demanda de servicios notariales, que tiende a generar un exceso de oferta de profesionales. Esto se explica por fenómenos como la mayor concentración del trabajo notarial por parte de grandes estudios de servicios profesionales, el estancamiento del trabajo notarial (dependiente de actividades cíclicas como la venta de inmuebles y vehículos) o el aumento en la cantidad de profesionales recibidos en las últimas décadas.

5.3 Caja Profesional

La Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios (CJPPU), en delante la Caja Profesional, ampara precisamente a los profesionales universitarios – excluyendo a los escribanos públicos – que se encuentren legalmente habilitados para ejercer su profesión y que lo hagan dentro del país en forma libre tanto en nombre propio como para terceros, o estén en disponibilidad de realizar ejercicio libre de la profesión. Además, ofrece cobertura a los funcionarios de la propia Caja.[27]

[27] Un listado detallado de las profesiones cubiertas por la CJPPU se presenta en el Capítulo 1.

El análisis de la cantidad de afiliados a la CJPPU se puede dividir entre los que han declarado el ejercicio y el no ejercicio de la profesión. Mientras que en el segundo grupo se encuentran 71.020 profesionales, en el primero esta cantidad asciende a los 59.203 afiliados, constituyendo el total de activos a diciembre de 2017. A esta fecha, la cantidad de pasivos que reciben prestaciones desde este Instituto es de 15.819 pasivos, configurando una relación activo – pasivo de 3,74 (CJPPU, 2018). Según el INE, los ingresos y egresos de la caja correspondientes a este mismo año alcanzaron los 11.396 y 10.474 millones de pesos respectivamente.

El desarrollo de esta sección se orienta a analizar los desafíos más relevantes que enfrenta la Caja Profesional, relacionados con la tendencia general hacia el envejecimiento de la población y con las repercusiones que está teniendo la aceleración del cambio tecnológico sobre el ejercicio de las actividades desarrolladas por los profesionales afiliados que cotizan con asiduidad a este subsistema. Se consideran, asimismo, algunos temas específicos de la Caja Profesional que deben ser contemplados al analizar el futuro de la institución.

Tensiones demográficas

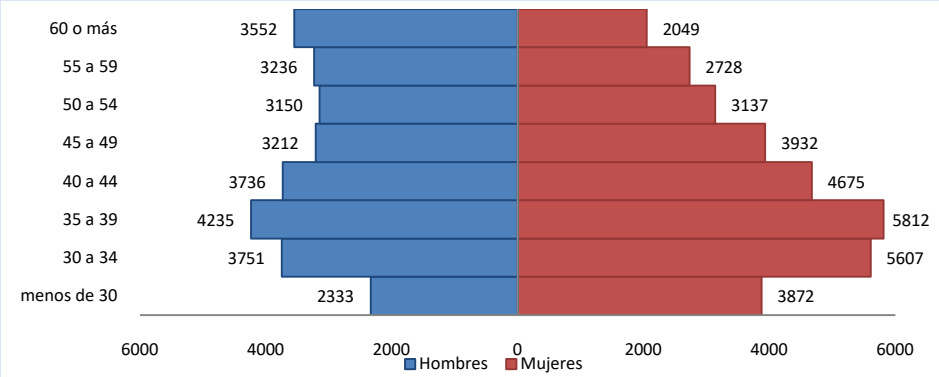
Entre el conjunto de las denominadas Cajas Paraestatales, la estructura demográfica relevante para la Caja Profesional es la que menos refleja el proceso de transición demográfica avanzado en que se encuentra inmerso nuestro país. El *Gráfico 5.12* muestra que la pirámide de los afiliados a la institución que declaran ejercicio presenta cierta concentración en las primeras franjas etarias. Esto es particularmente evidente en el caso de las mujeres, lo cual es consistente con una matrícula universitaria en crecimiento, predominantemente femenina, y con la expansión continua en la inserción laboral de las mujeres que se viene procesando durante las últimas décadas. Esto último se refleja, también, en el hecho de que la mayoría de los cotizantes a la Caja Profesional son mujeres, quienes representaron el 53,9% del total de aportantes en diciembre de 2017.

La estructura de la pirámide poblacional hace que el colectivo que cotiza a la Caja Profesional sea relativamente joven. En diciembre de 2017, el tramo etario que contaba con mayor número de afiliados con declaración de ejercicio era el de 35 a 39 años (17,0%), seguido por los tramos 30-34 y 40-44, con el 15,8% y el 14,2% respectivamente. En contraste, la cantidad de cotizantes menores a 30 años es comparativamente baja, dado que el ingreso al mercado de trabajo suele ser más tardío en el caso de los profesionales.

El proceso de envejecimiento poblacional parece estar avanzando entre los afiliados de sexo masculino. Mientras la estructura etaria de las mujeres presenta una clara forma piramidal, la de los hombres refleja que la proporción de cotizantes es bastante similar en los distintos tramos de edad. La forma rectangular de la pirámide masculina es una característica que presentan las poblaciones que se encuentran en una etapa avanzada del proceso de cambio demográfico.

Gráfico 5.12.

Distribución por edad y sexo de los afiliados con declaración de ejercicio. CJPPU, dic-17.



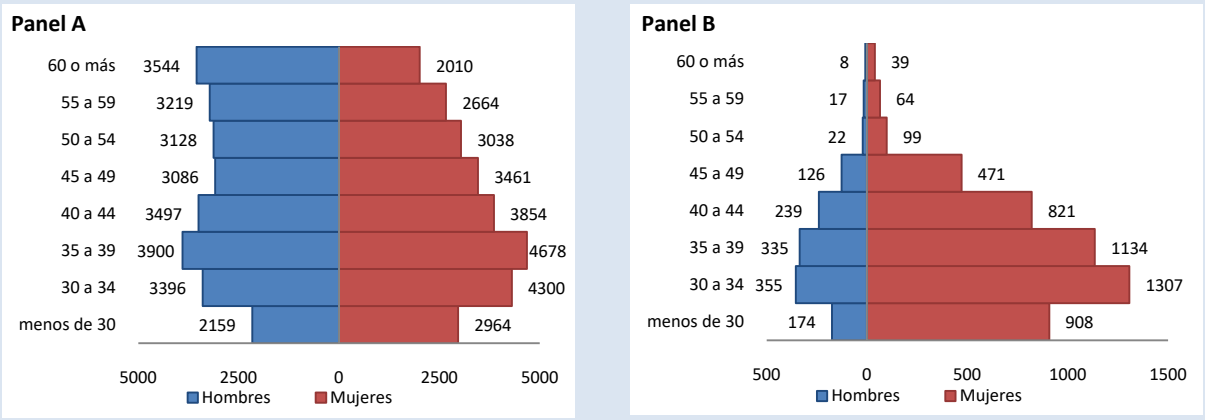
Fuente: Datos Estadísticos 2017. CJPPU.

Los afiliados a la Caja Profesional viven más años, en promedio, que el resto de los uruguayos, tanto para las mujeres como para los hombres. En efecto, a los 60 años de edad, la esperanza de vida para una mujer profesional es 2 años superior al promedio de las mujeres uruguayas, mientras que la de los hombres profesionales es 1 año mayor a la esperanza de vida promedio de los hombres uruguayos. Este hecho, junto al predominio femenino entre los cotizantes a la Caja Profesional, puede significar un desafío para la sustentabilidad financiera de la institución en el largo plazo.

Las "nuevas" profesiones incorporadas al ámbito de cobertura de la Caja Profesional en marzo de 2006 han contribuido a la consolidación de una estructura demográfica de cotizantes relativamente más joven y con mayor sesgo femenino que el resto del sistema de seguridad social. La información aportada en el *Gráfico 5.13* indica que en diciembre de 2017 el 69% de los "nuevos" profesionales declarados en ejercicio eran menores de 40 años, y el 79% eran mujeres. En contraste, dichos porcentajes se reducen a 40% y al 51%, respectivamente, entre aquellos cotizantes cuyas profesiones se encontraban bajo la órbita de la Caja Profesional con anterioridad al año 2006.

Gráfico 5.13.

Distribución por edad y sexo de los afiliados con declaración de ejercicio. Profesiones incorporadas antes (panel A) y después (panel B) del 01/03/2006. CJPPU, dic-17.



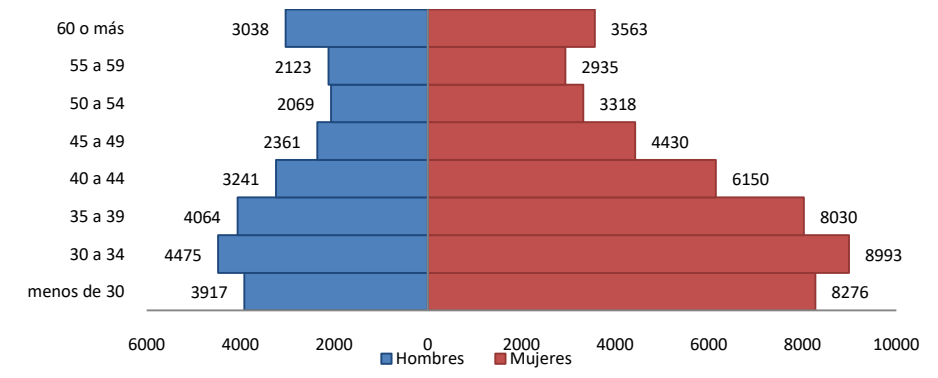
Fuente: Datos Estadísticos 2017. CJPPU.

Al considerar a los afiliados que no cotizan (afiliados con declaración de no ejercicio), se observa, también, un descenso del promedio de edad y un crecimiento de la proporción de mujeres en el total. Si bien el análisis principal debería concentrarse en los afiliados que efectivamente realizan aportes al organismo, quienes han optado por la declaración de no ejercicio podrían ser cotizantes en un futuro y, por ende, conviene tenerlos en cuenta a la hora de analizar la forma en que las tensiones demográficos puede afectar a este subsistema en el futuro. Esto es particularmente relevante en el caso de aquellos afiliados que todavía son jóvenes y que, por lo tanto, no han realizado todavía la parte económicamente más importante de su carrera laboral en situación de dependencia. El *Gráfico 5.14* muestra que la edad promedio de este tipo de afiliados es menor al de los afiliados activos, y su estructura demográfica se caracteriza por un predominio del sexo femenino (64,4%).

La relación entre el número de profesionales declarados en ejercicio y el total de afiliados ha caído año a año durante la última década. A pesar de quela cantidad de afiliados a la Caja Profesional con declaración de ejercicio ha ido creciendo año tras año, el ritmo de su crecimiento ha sido menor al del total de afiliados (véase, *Gráfico 5.15*). La tasa de crecimiento anual promedio de la cantidad de cotizantes fue de 3,1% entre 2010 y 2017, más de 2 pp. por debajo de la tasa de crecimiento anual promedio del total de afiliados en dicho período (5,4%). Esto se explica por un fuerte incremento en la cantidad de afiliados con declaración de no ejercicio, la cual creció 7,8% anual, en promedio, entre 2010 y 2017.

Gráfico 5.14.

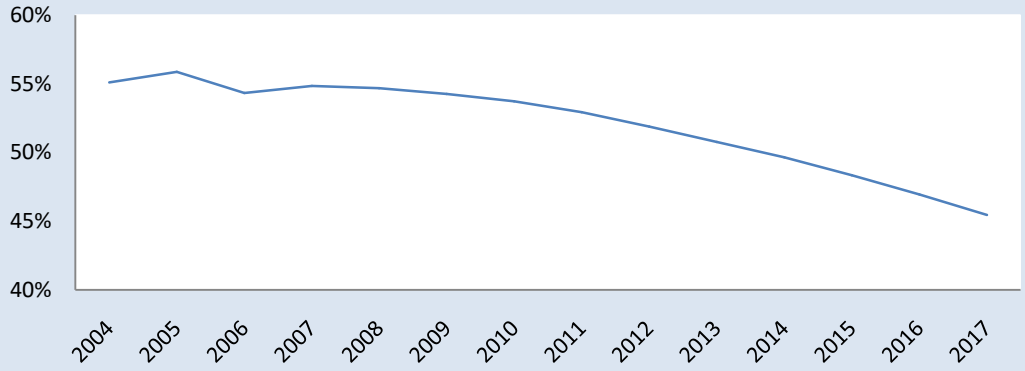
Distribución por edad y sexo de los afiliados con declaración de no ejercicio. CJPPU, dic-17.



Fuente: Datos Estadísticos 2017. CJPPU.

Gráfico 5.15.

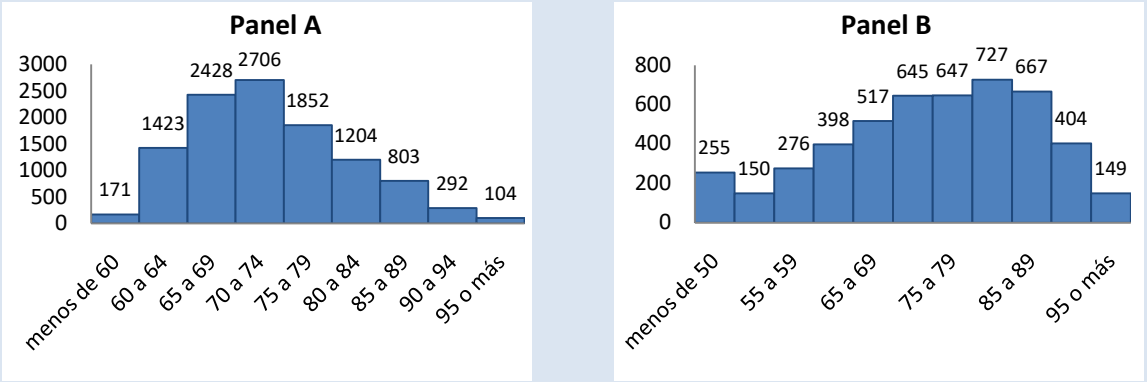
Porcentaje de afiliados con declaración de ejercicio en el total de afiliados (a diciembre de cada año)



Fuente: Memorias anuales. CJPPU

Gráfico 5.16.

Distribución por edad de los jubilados (panel A) y pensionistas (panel B). CJPPU, dic-17.



Fuente: Datos Estadísticos 2017. CJPPU.

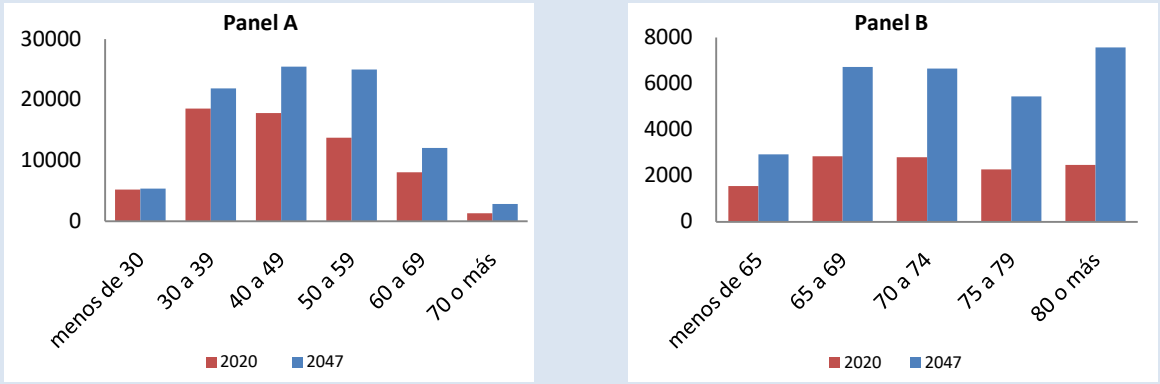
Los pensionistas de la Caja profesional presentan una estructura etaria más envejecida en comparación a los jubilados.[28] En el *Gráfico 5.16* se observa que mientras el 56% de los beneficiarios de pensión se encontraban entre los 70 y los 90 años de edad en diciembre de 2017, el 61% de los jubilados era menor de 75 años en dicha fecha.

Las proyecciones disponibles pronostican un moderado crecimiento en el número de cotizantes en relación al incremento que experimentará la cantidad de jubilados en el transcurso de las tres próximas décadas. En concreto, el crecimiento esperado del número de activos en ejercicio entre 2020 y 2047 es del 43%, bastante menor al 145% esperado de incremento en la cantidad de jubilados. También se espera que, dentro de los cotizantes, los tramos etarios de mayor crecimiento sean los de mayor edad. En efecto, en 2047, se espera que los cotizantes de 70 años o más sean más del doble, y que el tramo 50-59 años contenga 82% más de activos en ejercicio en comparación a 2020. En la misma línea, la participación de este último intervalo de edad en el total de cotizantes sería la que más crecería en esos años (de 21% a 27%), en detrimento principalmente de la participación del tramo 30-39 años, la cual pasaría de 29% a 24%. Esta alta participación de las franjas etarias más altas dentro de los activos, sugiere que el crecimiento de los pasivos en relación a los activos se prolongará durante la segunda mitad del siglo.

Las proyecciones acerca del número de cotizantes activos y del número de jubilados indican que los factores demográficos jugarían un papel relevante en el futuro de la Caja Profesional. Por un lado, la tasa esperada de crecimiento del número de jubilados es bastante superior a la de la cantidad de afiliados activos en ejercicio de la profesión. Por el otro, la edad promedio de estos últimos también se incrementaría en un futuro cercano. En consecuencia, si bien la situación actual de la Caja Profesional muestra mayor holgura que la de las otras Cajas Paraestatales, la transición demográfica se notará de forma importante hacia mediados de presente siglo.

Gráfico 5.16.

Proyección de la cantidad de activos en ejercicio (panel A) y jubilados (panel B) por tramo de edad. CJPPU.



Fuente: Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios.

Tensiones asociadas al cambio tecnológico

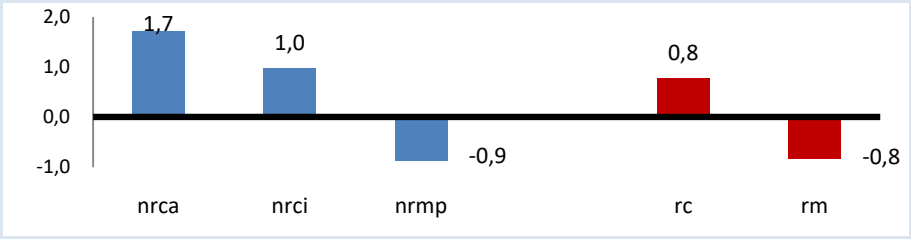
La heterogeneidad existente entre las profesiones que se encuentran en el campo afiliatorio de la Caja Profesional complejiza el análisis de las posibles consecuencias del cambio tecnológico. Las estimaciones realizadas aplicando las dos metodologías utilizadas para analizar los datos disponibles indican, sin embargo, que el riesgo de automatización es relativamente bajo en comparación con el resto de la economía uruguaya. La aplicación del enfoque de *Autor et al. (2003)* muestra un importante componente de tareas no rutinarias, particularmente cognitivas, lo cual se traduce en un bajo riesgo de robotización a mediano plazo (véase, *Gráfico 5.17*). Las profesiones amparadas por la Caja Profesional presentan un elevado contenido de tareas no rutinarias cognitivas en comparación al promedio de la economía uruguaya

[28] No se dispone de información que discrimine según el sexo de los pasivos.

(1,7 desvíos estándar por encima de la media en las analíticas y 1,0 en el caso de las interpersonales). Esto se contrarresta en parte con un menor componente de tareas no rutinarias manuales. Por otra parte, si bien el nivel de tareas rutinarias cognitivas es superior a la media de la economía en 0,8 desvíos estándar, su efecto se compensa con un menor contenido de tareas rutinarias manuales.

Gráfico 5.17.

Contenido de tareas de las ocupaciones afiliadas, por categorías. CJPPU.



*Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2017 y O*NET.*

Las estimaciones de la probabilidad de automatización de las ocupaciones amparadas por la Caja Profesional indican que ésta es un tercio de la probabilidad promedio para el conjunto de la economía uruguaya. En línea con lo hallado al considerar el enfoque de tareas, la probabilidad de automatización de las ocupaciones de la Caja Profesional es de 23,5%, bastante por debajo del promedio de la economía uruguaya en 2017, el cual fue de 65,7% (véase, *Cuadro 5.3*).

Cuadro5.3

Probabilidad de automatización de las ocupaciones. CJPPU.

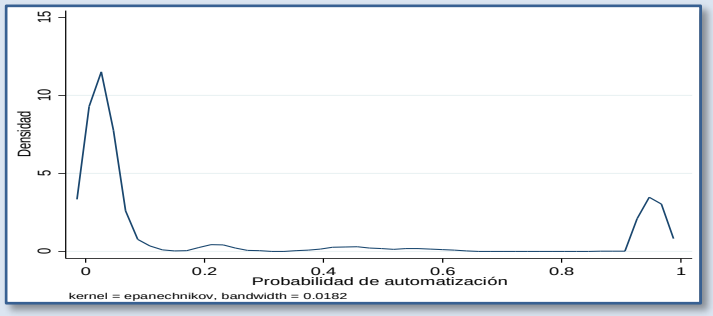
Caja Profesional	Economía Uruguaya
23,5%	**65,7%**

Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2017 y Frey y Osborne (2013).

La función de densidad correspondiente a las probabilidades de automatización de las ocupaciones profesionales en Uruguay evidencia, sin embargo, que existe un grupo de profesiones que enfrentan un riesgo muy elevado de robotización. La información que se desprende de la estimación de la función de densidad kernel en este caso, indica que el promedio expuesto anteriormente es relativamente bajo debido a que la gran mayoría de las profesiones tienen una probabilidad de automatización en el mediano plazo cercana al 0% (véase, *Gráfico 5.18*). Sin embargo, existen profesiones que se ubican en el otro extremo de la distribución, con probabilidades cercanas al 100%.

Gráfico 5.18.

Función de densidad kernel de la probabilidad de automatización de las ocupaciones. CJPPU.



Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2017 y Frey y Osborne (2013).

Tensiones específicas que afectan a la Caja Profesional

El hecho de que los aportes a la Caja Profesional no sean una retención obligatoria, sino que dependen de que el afiliado se declare en ejercicio libre de la profesión, tiene repercusiones relevantes sobre la administración económica y financiera de este subsistema. Téngase en cuenta que, en 2017, apenas el 45,5% de los afiliados a la Caja

Profesional se había declarado en ejercicio libre de la profesión. Esto se debe, en parte, a quela mayoría de los profesionales ocupados se desempeña como trabajador dependiente. De hecho, el 65,7% de los profesionales ocupados eran asalariadosen 2017. Cabe precisar que no se considera al no ejercicio como un acto de evasión, sino como una consecuencia de que un gran número de profesionales se desempeñe como trabajador dependiente, realizando sus aportes correspondientes a otro organismo de seguridad social.

Las reglas de aporte al sistema hacen que el riesgo principal al que se enfrenta la Caja Profesional sea el elevado porcentaje de aportantes "voluntarios" que posee. En diciembre de 2017, el 45,8% de los afiliados declarados en ejercicio cotizaban a la Caja Profesional a pesar de trabajar en relación de dependencia, aportar a otro instituto de seguridad social, y no verse en la obligación de realizar aportes a la institución. Esta realidad pone de manifiesto la existencia de un riesgo implícito para la sustentabilidad de la Caja Profesional, en la medida en que existe una suerte de "riesgo de corrida", es decir, existe la posibilidad de que, por algún motivo, una parte de este grupo deje de aportar, debilitando así el componente de ingresos directos que percibe la institución. Sin embargo, se debe mencionar que este riesgo se encuentra atenuado por el hecho de que si estos cotizantes deciden no continuar aportando a la Caja, pierden el derecho a ser beneficiarios de cualquier pasividad prestada por el organismo.

Otra realidad a la que se enfrenta la Caja Profesional es que casi el 30% de los cotizantes regulares realiza sus aportes en base al sueldo ficto correspondiente a la segunda categoría. La Ley 17.738 establece la posibilidad de desistir del pasaje de categoría de aportación, así como la de volver a aportar en base al sueldo ficto de la categoría número dos. A pesar de que esta situación no sería un problema para la sustentabilidad del organismo en el largo plazo, ya que el menor monto de aportes recibidos implicaría menores prestaciones a abonar en el futuro, podría generar dificultades financieras de corto plazo en caso de combinarse con una tendencia creciente en la cantidad de declaraciones de no ejercicio.

En el transcurso de los últimos años, los ingresos directos e indirectos de la Caja Profesional han crecido menos que los egresos por prestaciones. Una de las razones de este fenómeno es el descalce provocado por las diferentes formas de actualización que presentan los egresos y una parte de los ingresos. En efecto, mientras las pasividades se incrementan según la evolución del Índice Medio de Salarios Nominales, los ingresos indirectos de la Caja Profesional (artículo 71 de la Ley 17.738) ajustan según la evolución del Índice General de Precios al Consumo. En un contexto de crecimiento de los salarios por encima de la inflación, como el que ha experimentado Uruguay en los últimos años, la Caja Profesional ha presentado dificultades para acumular reservas, las cuales hubiesen sido de utilidad para enfrentar las obligaciones futuras generadas por los actuales cotizantes. A pesar de esto, los resultados financieros positivos han compensado esta situación, permitiendo alcanzar resultados globales positivos -aunque menores- durante los últimos ejercicios. Esta situación sin embargo, podría no sostenerse en el tiempo, en la medida que la cantidad de activos en relación a los pasivos vaya disminuyendo.

En diciembre de 2017, para pagar una prestación promedio, hubiesen sido necesarios dos activos en ejercicio adicionales por cada pasivo. A pesar de que la Caja Profesional cuenta con la relación activo-pasivo más favorable entre los organismos de seguridad social del país (3,7 en diciembre de 2017), se requirieron 5,7 aportes promedio para cubrir el pago a un pasivo. Esto muestra la importancia de las fuentes alternativas de financiamiento con las que cuenta la institución, como lo son los ingresos indirectos y las ganancias provenientes de las inversiones.

5.4 Banco de Previsión Social

El Banco de Previsión Social (BPS) cubre a todos los trabajadores que no se encuentren cubiertos por las Cajas Paraestatales ni por los Servicios Estatales para las Fuerzas Policiales y Militares. Esto lo convierte en el organismo de seguridad social más grande del Uruguay, tanto en términos de cobertura como en lo que refiere a los flujos de ingresos y egresos.

En efecto, la cantidad de puestos cotizantes cubiertos por el BPS ascendía a 1.456.766 a diciembre de 2017, donde 1.216.896 correspondían a puestos del sector privado y los restantes 239.870 al sector público. Al mismo tiempo, la

cantidad de beneficiarios de prestaciones de pasividad cubiertos por este organismo alcanzaba los 617.885 individuos, de los cuales más de la mitad percibía jubilaciones (BPS, 2017). De acuerdo a datos del INE, los ingresos percibidos por el Banco de Previsión Social en 2017 fueron de 164.411 millones de pesos, a la vez que los egresos ascendieron a los 195.109 millones.

Esta sección está dedicada al análisis de las principales tensiones que enfrenta este organismo,donde, al igual que en las secciones anteriores,el énfasis está puesto en los efectos de la transición demográfica y del cambio tecnológico.

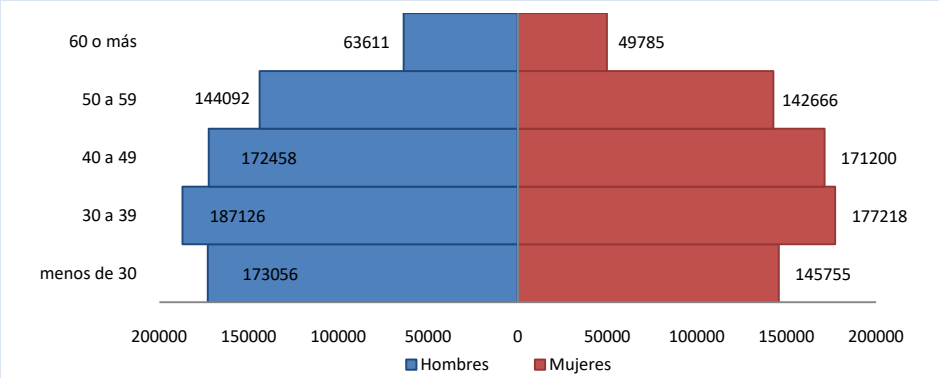
Tensiones demográficas[29]

La distribución de los puestos cotizantes al BPS por tramos de edad presenta la forma característica de una población que se encuentra en una fase avanzada del proceso de transición demográfica. La estructura etaria muestra que la cantidad de puestos cotizantes es similar en los distintos tramos etarios considerados. En particular, el tramo 50-59 años (inmediatamente por debajo de la edad mínima de retiro) abarca una cantidad de puestos equivalente al 78,7% dela que contiene el tramo más numeroso (30-39 años). El 28,0% de los puestos cotizantes se encuentran ocupados por personas en edades cercanas al retiro. En 2017, algo más de 400.000 puestos cotizantes pertenecían a individuos con 50 años o más, lo cual seguramente se traducirá en nuevas prestaciones a abonar en los años venideros. Asimismo, casi el 50% de los puestos cotizantes se ubicaba entre los 30 y los 49 años de edad.

A diferencia de los que ocurre en las Cajas Paraestatales, la mayoría de los puestos cotizantes del BPS corresponden a personas de sexo masculino. En efecto, en 2017 el 51,9% de los puestos cotizantes al BPS correspondieron a hombres. Además, el predominio masculino se observa en todos los tramos etarios considerados, siendo relativamente mayor en las edades extremas de la pirámide población (véase, *Gráfico 5.19*).

Gráfico 5.19.

Distribución por edad y sexo de puestos cotizantes en base a mes de cargo. BPS, promedio 2017.



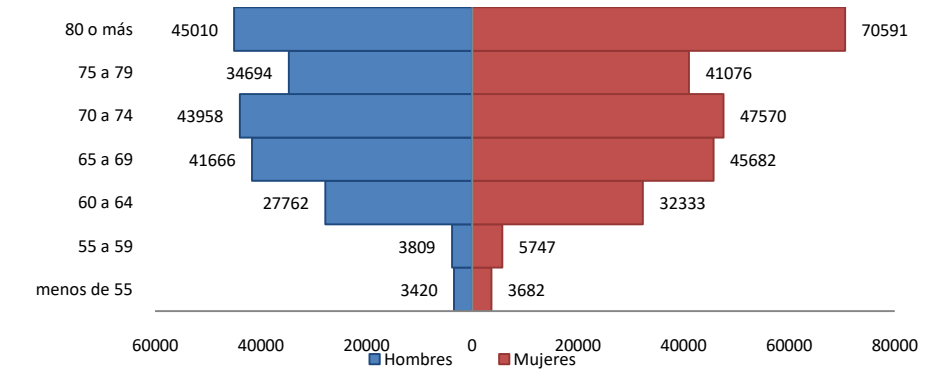
Fuente: Evolución de los Cotizantes. 2018. BPS

En 2017, la mayoría de las jubilaciones fueron abonadas a mujeres (55,1%), lo que representa una situación claramente diferente a la observada entre los cotizantes, donde el predominio era masculino. El *Gráfico 5.20* muestra que la cantidad de jubilaciones pagadas a mujeres supera a la de hombres en todos los tramos etarios de la población. En particular, se destaca el predominio del sexo femenino en las jubilaciones de personas de 80 años o más. Esto puede atribuirse a que la esperanza de vida de las mujeres es mayor a la de los hombres.

[29] No se dispone de información para la cantidad personas cotizantes y jubiladas por tramos de edad, pero sí para la de pensionistas.

Gráfico 5.20.

Distribución por edad y sexo de las jubilaciones –todas las causales-. BPS, promedio 2017.

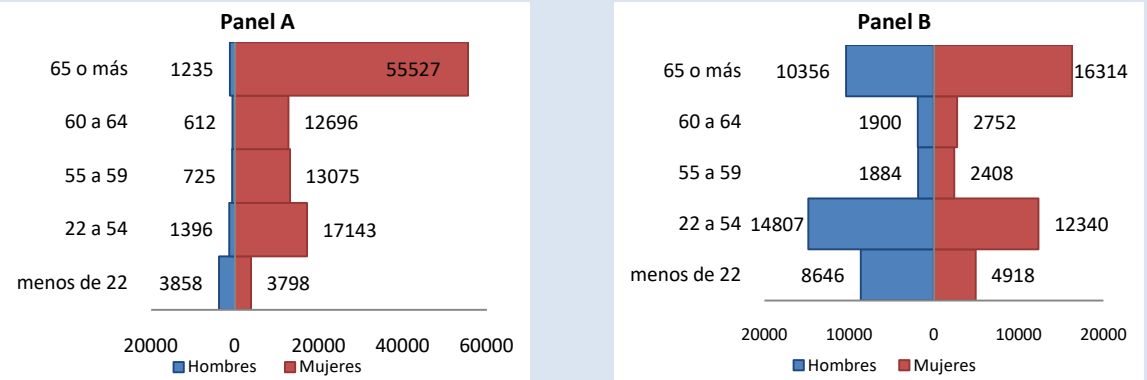


Fuente: Evolución de las Pasividades. 2018. BPS

La estructura por edades de los pensionistas por sobrevivencia es totalmente diferente a la de los pensionistas por vejez e invalidez. En el Panel A del *Gráfico 5.21* se observa que los pensionistas por supervivencia son principalmente mujeres (92,9%), como consecuencia de su mayor esperanza de vida. En contraste, la información aportada en el Panel B muestra que las pensiones a la vejez e invalidez se encuentran casi equitativamente distribuidas entre ambos sexos. Finalmente, y a pesar de que la información disponible no puede desagregarse entre pensionistas a la vejez y pensionistas por invalidez, al tener en cuenta que los primeros son necesariamente personas de 70 años o más, se puede concluir que las pensiones por invalidez cuentan con un número importante de beneficiarios en todos los tramos etarios.

Gráfico 5.21.

Distribución por edad y sexo de los pensionistas por sobrevivencia (panel A) y pensionistas por vejez e invalidez (panel B). BPS, promedio 2017.



Fuente: Indicadores de la Seguridad Social. Prestaciones de Pasividad. BPS

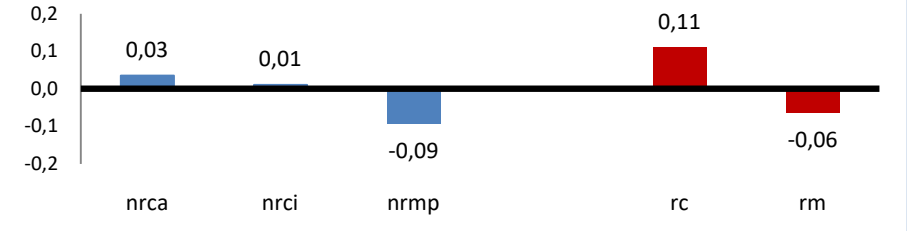
Tensiones asociadas al cambio tecnológico

En el caso de los cotizantes al BPS, es más fácil conocer los posibles efectos del cambio tecnológico sobre las ocupaciones aplicando la metodología de Frey y Osborne (2013). En efecto, el "enfoque de tareas" se apoya en la estimación de desvíos respecto al promedio de los ocupados y, como el BPS ampara a la mayoría de los ocupados, no deberían existir grandes diferencias entre los cotizantes al BPS y el total de los ocupados, es decir, es esperable que las discrepancias encontradas sean pequeñas (véase, *Gráfico 5.22*). A pesar de esto, el enfoque de *Autor et al. (2003)* muestra ciertos indicios de riesgo de automatización. Los cotizantes a BPS cuentan con un menor componente de tareas no rutinarias manuales en comparación al ocupado promedio, además de un mayor contenido de tareas rutinarias

cognitivas. El riesgo de automatización se compensa, en parte, por un menor nivel de tareas rutinarias manuales respecto al promedio de los trabajadores uruguayos.

Gráfico 5.22.

Contenido de tareas de las ocupaciones afiliadas, por categorías. BPS.



*Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2017 y O*NET.*

La aplicación de la metodología de Frey y Osborne (2013) a los datos del BPS evidencia un elevado riesgo de robotización en el mediano plazo. La probabilidad de automatización para las ocupaciones amparadas por el BPS es de 65,0%, apenas diferente de lo estimado para el conjunto de la economía. Nuevamente, la similitud con lo obtenido para el conjunto de la economía es consecuencia de que la mayoría de los ocupados que cotizan, lo hacen al BPS.

Cuadro5.4

Probabilidad de automatización de las ocupaciones. BPS.

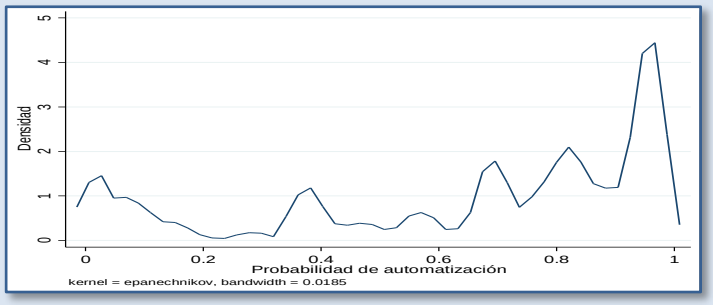
Banco de Previsión Social	Economía Uruguaya
65,0%	**65,7%**

Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2017 y Frey y Osborne (2013).

La función de densidad de las probabilidades de automatización de las actividades amparadas por el BPS tiene un perfil claramente diferente al encontrado en el caso de las tres Cajas Paraestatales. La función de densidad kernel que se presenta en el *Gráfico 5.23* indica que una mayoría considerable de las ocupaciones presenta probabilidades de robotización mayores al 70%. Cabe precisar, no obstante, que en este amplio colectivo existen algunas ocupaciones con riesgo cercano a 0%, mientras que otras se encuentran en el entorno del 40%.

Gráfico 5.23.

Función de densidad kernel de la probabilidad de automatización de las ocupaciones. BPS.



Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2017 y Frey y Osborne (2013).

Tensiones específicas que afectan al Banco de Previsión Social

La implementación de la historia laboral puede reducir los elevados niveles de cobertura en la etapa pasiva que presenta actualmente el BPS, al poner en evidencia que parte de los trabajadores no contribuye o lo hace con baja frecuencia. El registro de aportes de los trabajadores entró en vigencia con la reforma del sistema de 1996, por lo que aún hoy existe la posibilidad de probar cotizaciones de años anteriores a dicha fecha mediante testigos. Según *Camerosano (2017)*, 42% de las altas jubilatorias de 2009 utilizaron prueba

testimonial. Si bien este porcentaje se ha reducido significativamente con los años, descendiendo hasta 16% en 2016, se debe destacar que en dicho año el 41% de quienes recurrieron a testigos lo hizo para probar más de la mitad de los años de cotización declarados. Finalmente, el riesgo de disminución en la cobertura pasiva es mayor en las mujeres que en los hombres. Esto es así dado que el 60% de quienes recurrieron a testigos para acceder a una prestación son mujeres, además de que generalmente la cantidad de años probados mediante testigos por las mujeres supera a la de los hombres (República AFAP, 2016).

***La cantidad de jubilaciones por incapacidad a cargo de BPS se ha incrementado notoriamente en el transcurso de los últimos años*.** Entre enero de 2010 y diciembre de 2017, el incremento en el número de jubilaciones por incapacidad fue de 48%. Este porcentaje supera ampliamente al 20% de aumento experimentado por el total de jubilaciones (por vejez, incapacidad y edad avanzada), y al 7% de crecimiento en la cantidad de jubilaciones por vejez (causal común). Asimismo, la cantidad de altas de jubilaciones por invalidez en 2015 fue 288% superior a la de 2009 (CEPAL, 2017). Esta tendencia plantea un desafío a la sostenibilidad financiera del sistema, puesto que puede implicar mayores beneficios y menores montos aportados. Por un lado, la tasa de reemplazo por el causal de incapacidad es relativamente alta (por ejemplo, es 20 puntos porcentuales superior a la tasa de reemplazo mínima del causal común), mientras que, por el otro, la cantidad de años de servicio requeridos es bastante menor a la necesaria para jubilarse por el causal común. Es por este motivo que cualquier cambio normativo que se analice debiera considerar de manera integral al sistema IVS, de forma de evitar que se generen incentivos a jubilarse por causales que permanezcan sin cambios, en contraposición a aquellas que endurecen sus condiciones de acceso (República AFAP, 2016).

De forma similar, también existen desafíos en torno a los subsidios transitorios por incapacidad parcial. La normativa plantea que si la incapacidad del beneficiario para el empleo o profesión habitual subsiste al alcanzar la edad mínima de retiro requerida por el causal común, la misma se considerará absoluta y permanente para todo trabajo (otorgándose la jubilación por incapacidad), a menos que el beneficiario opte por reintegrarse a la actividad laboral. Esta conversión automática se presenta como un problema a la luz de lo expuesto anteriormente, por lo que puede considerarse adecuado una nueva evaluación del grado de incapacidad por parte de una Junta Médica (República AFAP, 2016).

Si bien la Ley 19.160 establece la compatibilidad de la jubilación con el desempeño de actividad laboral, la misma presenta algunas limitaciones. La posibilidad de reducir la jornada laboral y jubilarse parcialmente, o de ser jubilado y retornar a la actividad de forma parcial, solamente aplica a trabajadores dependientes, con un único empleador, y que sean de afiliación Industria y Comercio, o Rural o Servicio Doméstico. Por otra parte, la opción se puede ejercer únicamente si no han transcurrido tres años desde la configuración de la causal o desde el cese de la actividad. Finalmente, el régimen no aplica en caso de existir bonificaciones en los servicios computados para el acceso a la jubilación (República AFAP, 2016).

Al igual que en el SRPP y en el SRPFFAA, en el BPS existen actividades bonificadas. La bonificación de servicios consiste en el cómputo de tiempo suplementario ficto a la edad real y al período de trabajo registrado. Debido a esto, y buscando la equivalencia entre ingresos y egresos en el largo plazo, los empleadores que ocupan trabajadores en actividades bonificadas deben realizar una contribución especial a su cargo. En torno a los servicios bonificados se identifican algunos desafíos. Por un lado, se debería analizar si se justifica la bonificación de las ocupaciones que se encuentran amparadas en la actualidad, al tiempo que correspondería considerar la necesidad de bonificar a otras que actualmente no cuentan con dicho beneficio. Si bien la Ley 16.713 establece la revisión de las bonificaciones por parte del Poder Ejecutivo, la misma no se desarrolla con asiduidad. Más allá de esto, la bonificación significa un desafío particular en los casos en que es aplicada a actividades que además cuentan con exoneraciones de pago de aportes patronales para los empleadores, por ejemplo, en las instituciones de enseñanza privada. En estos casos, la equivalencia entre ingresos y egresos del sistema mencionada anteriormente no se cumpliría (República AFAP, 2016).

Las perspectivas de incremento en la asistencia financiera al BPS en el futuro deben ser tenidas en cuenta a la hora de evaluar cambios y adecuaciones en el régimen de jubilaciones y pensiones administrado por esta institución. Como se mencionó en el capítulo 4, si bien se espera una leve disminución de la asistencia del Estado al sistema IVS contributivo del BPS en los próximos años, entre 2035 y 2045 la misma comenzaría a experimentar un intenso incremento que no se

desaceleraría hasta 2070 aproximadamente. A esto se debe agregar la evolución esperada de los egresos por concepto de pensiones no contributivas (se espera que crezcan algo menos de 0,1 puntos porcentuales del PIB cada diez años). Asimismo, se debe considerar el hecho de que entre los ingresos se están considerando los impuestos afectados, y que la proyección considera la existencia de la historia laboral y, por tanto, la probable caída en la cobertura del sistema. La conjunción de estos factores pone en evidencia la necesidad de comenzar a estudiar las posibles modificaciones que requiere el sistema, de forma de mejorar su evolución esperada y de que los cambios se realicen de la manera más gradual posible.

5.5 Subsistema de Capitalización Individual

La cobertura del pilar de ahorro individual se extiende obligatoriamente a aquellos trabajadores cuyos ingresos sean superiores a $ 57.846 pesos (a enero de 2019), mientras que en caso contrario, la afiliación será voluntaria (Art. 8 de la Ley 16.713).

De acuerdo a datos presentados por el BCU, la cantidad de afiliados a este subsistema ascendía a 1.382.135 a diciembre de 2017, de los cuales 813.969 fueron al mismo tiempo cotizantes. A dicho mes, 727.392 de los cotizantes pertenecían al subfondo de acumulación, mientras que 86.577 se encontraban en el subfondo de retiro.

Esta sección está dedicada al análisis de las principales tensiones que enfrenta el subsistema de capitalización individual, poniendo énfasis en los efectos de la transición demográfica y del cambio tecnológico.

Tensiones demográficas

Es común el argumento de que los regímenes de capitalización individual son menos vulnerables a las presiones demográficas. Este argumento surge al considerar la lógica de funcionamiento de este tipo de esquema: cada trabajador realiza aportes para financiar su propia jubilación. Por esto, a priori no parecería relevante el hecho de que el número de activos disminuyera en relación al de pasivos.

En oposición a esta idea, Barr (2000) sostiene que, al considerar el proceso de cambio demográfico, los problemas que enfrentan los esquemas de capitalización individual y los de reparto son similares. La principal diferencia que encuentra este autor es que, en los primeros, el proceso se da de una forma menos transparente. La clave del razonamiento de *Barr (2000)* es considerar que ambos esquemas son formas alternativas de intercambiar producción actual por un "reclamo" sobre la producción futura. Mientras el esquema de reparto se basa en la "promesa" de recibir bienes producidos por otras personas durante el retiro, el de capitalización individual consiste en acumular dinero para poder comprar bienes producidos por otros una vez retirado. Con independencia del esquema institucional de seguridad social existente, un escenario de crecimiento relativo de la población pasiva en relación a los activos, determina presión a la baja sobre el PIB per cápita de la economía, ya que son menos los que producen en relación al total de la población, y por lo tanto una presión a la baja sobre el ingreso final a distribuir entre activos y pasivos.

***Para fundamentar su razonamiento, Barr (2000) considera un esquema de reparto balanceado, en el que se cumple que las contribuciones corrientes son iguales a las prestaciones corrientes*:**

$$s \cdot W \cdot E = P \cdot R \quad (8)$$

Donde *s* es la tasa de contribución, *W* es el salario nominal promedio, *E* es la cantidad de trabajadores, *P* es la prestación nominal promedio, y *R* es el número de retirados. Si se consideran solo dos períodos, el cambio demográfico se puede pensar como una numerosa generación de trabajadores en el período 1, seguida de una más pequeña en el período 2. Por tanto, bajo un esquema de reparto, el pequeño grupo de trabajadores del segundo período deben soportar el pago de prestaciones de un número de retirados relativamente grande. En el caso de que el producto de la economía no

crezca, bajo un esquema de reparto, el balance sólo se puede mantener si cambian la tasa de contribución (*s*) y/o la prestación promedio (*P*). Ante una disminución en la cantidad de trabajadores (*E*), mantener el balance implica un aumento en la tasa de aportes (*s*), una reducción en las prestaciones (*P*), o una combinación de ambas. Sin embargo, lo que en realidad genera el cambio demográfico es una caída en el producto, la cual ocurre en forma independiente del esquema bajo el que se organice el sistema de pensiones. Si el esquema es de reparto, esto se refleja en una caída de la base contributiva (*W.E*), disminuyendo así el soporte que requiere el pago de las prestaciones. Los efectos sobre los esquemas de capitalización individual son más sutiles, ya que operan a través de un desajuste entre oferta y demanda en el mercado de bienes o en el de activos.

Si la primera generación de trabajadores es mayor a la segunda, la gran acumulación de fondos de los mayores significará un deseo de consumo en el retiro que superará la capacidad productiva de la segunda generación. Este desequilibrio se puede manifestar de dos formas distintas, que, sin embargo, provocan igual resultado: **una disminución real de las prestaciones:**

- Si el ahorro consiste en activos monetarios, existirá un exceso de demanda en el mercado de bienes, generando inflación y reduciendo el poder de compra de las pasividades.
- Si el ahorro consiste en la acumulación de activos no monetarios (por ejemplo: acciones), existirá un exceso de oferta en dicho mercado al momento del retiro, ya que los pasivos buscarán venderlos para satisfacer sus necesidades de consumo. El exceso de oferta reducirá el precio de los activos, y con ello, el valor del ahorro y de las pasividades.

Bajo ambos esquemas, una solución alternativa es el crecimiento del producto. Según *Barr (2000)*, en un esquema de reparto dicho crecimiento conllevaría un incremento de los salarios nominales promedio (*W*), compensando la caída en la cantidad de trabajadores (*E*) y permitiendo que las prestaciones (*P*) se mantuviesen constantes. Los pasivos recibirían la prestación real que les fue prometida, aunque se asistiría a una reducción en la tasa de reemplazo (*P/W*). Por otra parte, en un esquema de capitalización individual, el incremento en la demanda de bienes se vería satisfecho con el crecimiento en la oferta agregada, evitando la inflación (aunque también caería la tasa de reemplazo); mientras que en el otro escenario, el crecimiento en los salarios nominales promedio (*W*) permitiría a los trabajadores del segundo período comprar una mayor cantidad de activos no monetarios, satisfaciendo así la oferta realizada por los pasivos. En ambos casos, el crecimiento del producto lograría mantener el valor real de las pasividades en el nivel esperado por los retirados del período 2.

Barr (2000) concluye así que la variable clave para hacer frente a los problemas demográficos es el producto, y que desde un punto de vista macroeconómico, la elección entre esquemas de reparto y de capitalización individual es secundaria. En este sentido, el cambio en la estructura demográfica de la población también representa un desafío para el pilar de ahorro individual del sistema uruguayo, por lo que se torna fundamental el crecimiento del producto para poder hacer frente a estas dificultades.

Tensiones asociadas al cambio tecnológico

Como se mencionó en el capítulo 3, el cambio tecnológico ha favorecido el surgimiento de relaciones laborales más flexibles, las cuales muestran una tendencia a la "informalización" o a la subdeclaración de ingresos. En un esquema de capitalización individual, estos aspectos erosionan la suficiencia de las prestaciones, ya que la misma depende del monto de los aportes realizados durante la vida laboral.

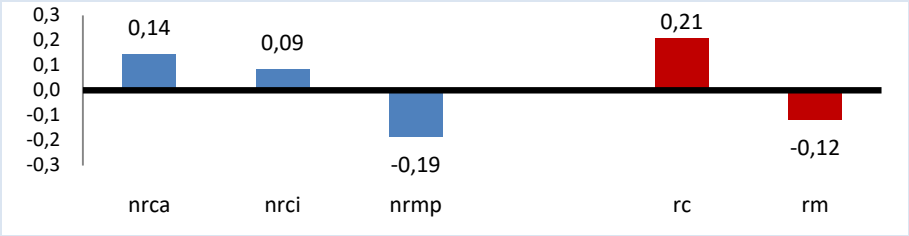
Al emplear el enfoque de tareas de Autor et al. (2003) en el análisis del pilar de ahorro individual, surge un inconveniente similar al evidenciado en el caso del Banco de Previsión Social. Dado que mediante este enfoque se obtienen desvíos respecto al promedio de los ocupados, las magnitudes que se hallan al analizar a un subgrupo que contiene a parte importante de la población objetivo total son pequeñas.

En el pilar de ahorro individual, los resultados obtenidos mediante la metodología de Autor et al. (2003) tienen un perfil similar a los alcanzados al analizar al total de los aportantes al BPS. Vale aclarar que, si bien quienes cotizan a las

AFAP's son un subgrupo dentro de los aportantes al BPS, no necesariamente deberían presentar un contenido de tareas similar. Se evidencian indicios de riesgo de automatización, ya que quienes aportan a alguna de las AFAP's cuentan con un menor componente de tareas no rutinarias y un mayor contenido de tareas rutinarias cognitivas que el ocupado promedio. Estas conclusiones se ven algo matizadas por un mayor componente de tareas no rutinarias cognitivas, y por un menor nivel de tareas rutinarias manuales (véase, *Gráfico 5.24*).

Gráfico 5.24.

Contenido de tareas de las ocupaciones afiliadas, por categorías. Pilar de ahorro individual.



*Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2017 y O*NET.*

El riesgo de robotización en el mediano plazo obtenido mediante la metodología de Frey y Osborne (2013) es elevado (véase, Cuadro 5.5). La probabilidad de automatización promedio para las ocupaciones de quienes cotizan a las AFAP's es de 63,2%, levemente por debajo del promedio de la economía uruguaya.

Cuadro5.5

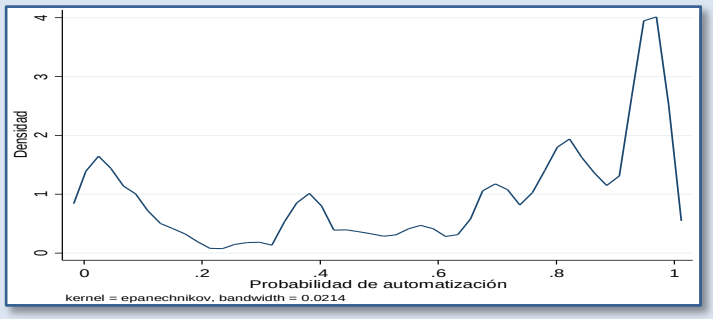
Probabilidad de automatización de las ocupaciones. Pilar de ahorro individual.

Pilar de Ahorro Individual	Economía Uruguaya
63,2%	65,7%

Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2017 y Frey y Osborne (2013).

Gráfico 5.25.

Función de densidad kernel de la probabilidad de automatización de las ocupaciones. Pilar de ahorro individual.



Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2017 y Frey y Osborne (2013).

El promedio calculado previamente oculta realidades diferentes, tal como lo muestra la función de densidad kernel (véase, Gráfico 5.25). Si bien gran parte de las ocupaciones presentan probabilidades de robotización mayores al 70% (la mayoría están muy próximas al 100%), existe también una concentración importante de ocupaciones cercanas al 0% de probabilidad de automatización.

Tensiones específicas que afectan al Pilar de Ahorro Individual

La baja densidad de cotización [30] ***y la subdeclaración representan desafíos durante la etapa de acumulación.*** En el año 2018, la cantidad promedio de cotizantes a las AFAP's alcanzó apenas el 59% del promedio de afiliados. Este porcentaje es relativamente bajo en el caso de las tres Administradoras privadas (entre 53% y 55%); mientras que en República AFAP el mismo ascendió a 67%. La existencia de períodos de no cotización, sumados a la

[30] La densidad de cotización se calcula como el número de meses efectivamente cotizados en relación a la cantidad máxima de meses por la que se podría haber aportado.

subdeclaración de ingresos en busca de disminuir los aportes, disminuyen el tamaño de los fondos individuales acumulados, atentando contra la suficiencia de las prestaciones. La baja densidad de cotización es particularmente perjudicial en el caso de los trabajadores jóvenes, ya que erosiona los aportes que se rentabilizarían durante un período de tiempo más extenso.

Otro de los problemas existentes es el escaso incentivo al ahorro voluntario, particularmente entre las personas jóvenes. Los depósitos voluntarios o convenidos son prácticamente nulos en Uruguay. Algunas modificaciones tales como la posibilidad de retirar el ahorro voluntario o de recibirlo como una partida única al momento del retiro, podrían volver más atractiva la práctica de ahorrar dentro del sistema. De esta forma se lograrían mayores aportes, lo que repercutiría en una mejora en la suficiencia de las prestaciones (República AFAP, 2016).

En cuanto a las inversiones, el riesgo asumido no se ajusta al que se podría aceptar durante distintas etapas de la vida, al tiempo que existe una sobreexposición al mercado local. Cuanto más lejano en el tiempo es el retiro, mayor es el nivel de riesgo que se podría asumir en las inversiones. Dado que mayores riesgos en el corto plazo están asociados a una rentabilidad mayor en el largo plazo, el hecho de que hasta los 55 años los aportes de los trabajadores se dirijan a un único subfondo (subfondo de acumulación) puede derivar en una acumulación de ahorros subóptima. Además de esta consideración, como forma de diversificar los riesgos y disminuir la exposición al mercado local, se podrían permitir inversiones en el exterior distintas a los valores de renta fija emitidos por organismos internacionales de crédito o gobiernos extranjeros de muy alta calificación crediticia (ANAFAP, 2017).

Durante la etapa de desacumulación, el desafío más evidente es la existencia de un único proveedor de las rentas vitalicias. Actualmente, la única institución que cumple el rol de pagar las rentas vitalicias provenientes del pilar de ahorro individual es el Banco de Seguros del Estado. A pesar de la creación de la Unidad Previsional, con la que se buscó solucionar el problema de descalce de moneda entre activos y pasivos experimentado por las aseguradoras[31], ninguna aseguradora privada ha ingresado al mercado de rentas vitalicias hasta el momento. De esta forma, la falta de competencia en la etapa de desacumulación implica una concentración de riesgos que recae sobre el Estado.

Si bien la creación de la Unidad Previsional (UP) se considera como algo positivo, podría resultar en un mero traspaso de riesgos. Como se mencionó en el párrafo anterior, la existencia de instrumentos indexados al Índice Medio de Salarios Nominales permite a las aseguradoras calzar activos y pasivos. Sin embargo, si dichos instrumentos de deuda sólo son emitidos por el Estado uruguayo, existiría un traspaso de riesgos desde las aseguradoras al Estado, concentrándose en éste todos los riesgos de la etapa de desacumulación. El aspecto positivo de la creación de la UP es que, en la actualidad, formaliza dicho traspaso de riesgos, dado que si bien el riesgo ya se encontraba en el Estado, formaba parte del balance del Banco de Seguros del Estado.

La utilización de una única tabla de mortalidad para la determinación de la jubilación común y de la jubilación por edad avanzada es otro inconveniente identificado en la etapa de desacumulación. Si bien resulta positivo que se haya dispuesto la actualización anual de la misma, es evidente que considerar una tabla de mortalidad unisex no contempla el hecho de que la esperanza de vida de las mujeres es superior a la de los hombres. Por tanto, su utilización genera subsidios cruzados encubiertos de hombres a mujeres, al menos en promedio. Siguiendo el mismo razonamiento, la evidencia empírica muestra que mayores ingresos se encuentran correlacionados con una expectativa de vida más alta, por lo que en este caso, los trabajadores de menores ingresos estarían subsidiando las prestaciones de los que cuentan con ingresos más elevados.

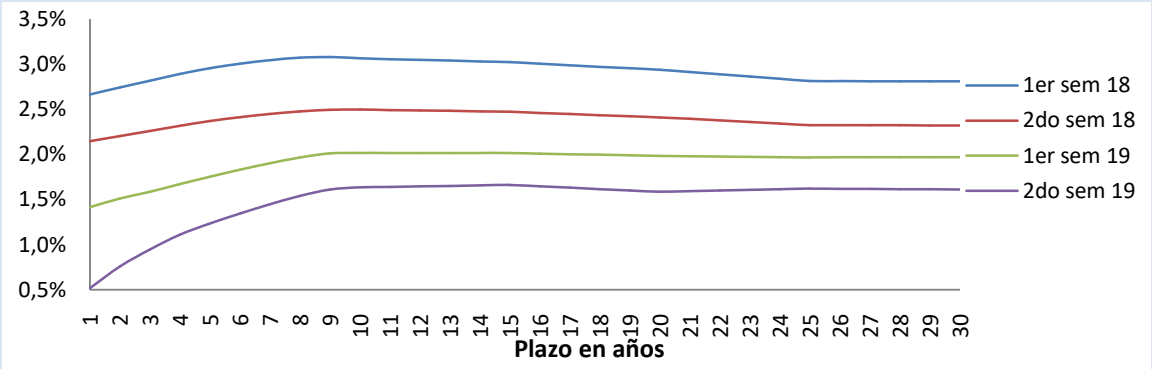
La actualización semestral de la tasa de interés técnico traslada riesgo de mercado desde las aseguradoras a los retirados. La tasa de interés técnico es la curva de rendimientos de referencia que utilizan las aseguradoras para el cálculo de la prestación correspondiente al pilar de ahorro individual. Actualmente, dicha curva se calcula en base a las

[31]La Unidad Previsional (UP) se ajusta diariamente siguiendo la variación del Índice Medio de Salarios Nominales (IMSN). Hasta la creación de la UP, las aseguradoras sólo tenían la posibilidad de invertir en instrumentos con retornos que crecían a la par de la inflación, mientras que debían pagar prestaciones que seguían la evolución del IMSN.

tasas de interés en Unidades Indexadas que pagan los títulos soberanos uruguayos[32], y que son publicadas diariamente por la Bolsa Electrónica de Valores S.A. Para el cálculo, se consideran los 24 meses previos al momento del ajuste. A pesar de que su actualización semestral tiene como objetivo la adecuación de los pasivos de las compañías aseguradoras a los rendimientos que efectivamente podrían conseguir, también es cierto que expone a los futuros retirados al riesgo de mercado, dado que el cálculo de las prestaciones varía dependiendo de la dirección en que dicha curva deba ser ajustada. Este efecto puede ir en contra de la lógica de fomentar que los individuos permanezcan activos en el mercado laboral, dado que una baja en la curva de rendimientos puede significar menores prestaciones si se posterga el retiro un semestre o más. Como se observa en el *Gráfico 5.26*, la curva de rendimientos ha descendido semestre a semestre en los últimos dos años, lo cual ha repercutido negativamente en el cálculo de las nuevas prestaciones.

Gráfico 5.26.

Curvas de Rendimientos de Referencia para el cálculo de rentas previsionales.



Fuente: Banco Central del Uruguay

5.6 Síntesis y consideraciones finales

La estructura poblacional de activos y pasivos de la Caja Bancaria presenta los rasgos típicos del proceso de envejecimiento global de la población uruguaya. El análisis de la dinámica de los sectores cubiertos por la institución indica que la tendencia de largo plazo hacia una mayor proporción de pasivos en relación a los activos no se procesará de forma suave y lineal, sino que ocurrirá alternando períodos de fuerte tensión con gran incorporación de pasivos, con otros períodos de relativo alivio, en los que la cantidad de altas de pasividad serán de menor entidad. Si bien esta tendencia creciente del número de pasivos en relación a los activos se presenta como un desafío importante para la sostenibilidad financiera de la Caja Bancaria, cabe señalar que la reforma de 2008 tuvo en cuenta este fenómeno al definir las condiciones que aseguraban la sustentabilidad financiera de la institución.

A pesar de lo anterior, las proyecciones de sostenibilidad realizadas a la hora de proyectar la reforma de 2008 podrían no capturar potenciales efectos sobre la tendencia de activos y pasivos que surjan del proceso de cambio tecnológico sobre el mercado laboral. En este sentido, los trabajadores cubiertos por este subsistema parecen estar expuestos al riesgo de automatización, por lo que es sumamente importante ir monitoreando año a año potenciales desvíos financieros respecto a la trayectoria esperada. Adicionalmente, el fenómeno de tercerizaciones, cada vez más extendido, determina que la delimitación de cada subsistema se torne difusa, lo que genera un elemento adicional de incertidumbre a las proyecciones de largo plazo.

La estructura poblacional de activos y pasivos de la Caja Notarial también presenta las características propias del envejecimiento global de la población uruguaya. A su vez, al igual que en el caso de la Caja Bancaria, evidencia particularidades asociadas a las características sectoriales propias de la actividad notarial, que confluyen en la determinación de una tendencia de largo plazo hacia una mayor proporción de pasivos en relación a los activos que no se

[32] En los próximos años, la curva se calculará en base a la evolución de la Unidad Previsional (en vigencia desde el 30 de abril de 2018).

procesará de forma suave, sino que lo hará mediante períodos caracterizados por una intensa incorporación de pasivos, con otros en donde ésta será de menor magnitud. En este sentido, el avance del proceso de envejecimiento poblacional constituye un claro desafío para este subsistema, el cual deberá ser tenido en cuenta en la reforma que está siendo considerada actualmente en el Parlamento.

Las repercusiones del proceso de cambio técnico sobre la actividad laboral de los escribanos, según las metodologías empleadas, parecería generar un desafío relativamente menor en este subsistema, al menos en lo que refiere al riesgo de automatización. No obstante, el incentivo a un retiro temprano asociado a la más rápida depreciación de habilidades de los profesionales con más años de ejercicio de la profesión debe ser un elemento a tomar en cuenta. Finalmente, el creciente aumento en la tasa de no ejercicio de los escribanos es un elemento de riesgo importante en un subsistema como la Caja Notarial.

Por su parte, la Caja Profesional cuenta con la relación activo-pasivo más favorable entre los organismos de seguridad social del país. Adicionalmente, la pirámide de afiliados con declaración de ejercicio muestra el perfil menos envejecido del sistema. Esta situación es consistente con una matrícula universitaria en crecimiento, predominantemente femenina y con una expansión en la inserción laboral de las mujeres en las últimas décadas. No obstante, los efectos de la transición demográfica se evidencian perfectamente en las proyecciones hacia mediados de siglo, ya que el crecimiento esperado de los pasivos supera ampliamente la proyección de crecimiento de los activos cotizantes.

Por otro lado, se espera que el impacto del cambio tecnológico en el mercado laboral sea relativamente reducido sobre las profesiones liberales incluidas dentro del campo afiliatorio de la Caja Profesional, al menos en lo que refiere al riesgo de automatización. No obstante, existe un grupo de profesiones que presenta un elevado riesgo a mediano plazo.

Los mayores desafíos para la Caja Profesional parecen estar determinados por la creciente declaración de no ejercicio por parte de los afiliados, el “estancamiento” de un número importante de afiliados en la segunda categoría de los profesionales declarados en ejercicio, y por el elevado número de activos en ejercicio necesarios para hacer frente a una pasividad.

En lo que respecta al Banco de Previsión Social, dado que este organismo ofrece cobertura a buena parte de los activos de nuestro país, es razonable que la estructura demográfica de sus cotizantes muestre signos de envejecimiento poblacional similares a los del conjunto de la población uruguaya. Al contrario de lo que ocurre en las Cajas Paraestatales, la mayoría de los cotizantes al BPS son hombres, aunque sí existe un predominio femenino en la cantidad de beneficiarios de jubilaciones y pensiones.

Al igual que en el promedio de la economía uruguaya, el riesgo de automatización en el mediano plazo es elevado entre los cotizantes al BPS. Si bien esto es cierto en promedio, existen ocupaciones amparadas que presentan probabilidades de robotización bajas o medias, lo cual pone en evidencia la heterogeneidad existente entre las ocupaciones que se encuentran dentro del campo afiliatorio del BPS.

Las distintas reformas que ha experimentado el organismo en las últimas décadas han generado desafíos particulares al BPS. Entre ellos se encuentran la disminución en la cobertura que puede provocar la total implementación de la historia laboral, y el notorio incremento en las jubilaciones por incapacidad que puede explicarse, al menos en parte, por la flexibilización en las condiciones de acceso a partir de 2008. Asimismo, como sucede en otras áreas del sistema de seguridad social, existen beneficios, como la bonificación de servicios, que deberían ser revisados, estudiando tanto la justificación de los que se otorgan actualmente, como la necesidad de incorporar nuevos.

La asistencia financiera al BPS, que en la actualidad es de entre 1% y 2% del PIB, presenta una trayectoria esperada creciente en el futuro cercano, desacelerándose recién hacia 2070. Si además de esto se consideran los impuestos afectados que sirven como financiamiento para el organismo, es claro que el sistema demandará cuantiosos recursos para lograr mantener su normal funcionamiento. Por esta razón, es necesario comenzar a analizar las posibles modificaciones que requiere el sistema de forma anticipada, para así poder mejorar la evolución futura e introducir los cambios de forma gradual.

Los esquemas de capitalización individual también se ven afectados por la transición demográfica, aunque de una forma más sutil que los de reparto. Esto es así dado que ambos esquemas no son más que formas alternativas de intercambiar producción actual por un "reclamo" sobre la producción futura, por lo que, en definitiva, la variable relevante es el nivel de producción de la economía al momento del retiro. En el caso de los esquemas de ahorro individual, la caída en la cantidad de trabajadores que implica el fenómeno de cambio demográfico generará una caída en el producto, provocando que éste sea inferior al deseo (y capacidad) de consumo de los retirados actuales, quienes pertenecieron a una generación de trabajadores más numerosa. Este desfasaje se traducirá en inflación o en caída de los precios de los activos, que implicarán una disminución real de las prestaciones. De este análisis se desprende que la solución alternativa a las consecuencias del envejecimiento poblacional es el crecimiento del producto, ya que el mismo permitiría mantener el valor real de las pasividades.

El cambio tecnológico puede impactar en la suficiencia de las prestaciones otorgadas por el pilar de capitalización individual. Las relaciones de empleo no estándar, favorecidas por el cambio técnico, se caracterizan por una mayor tendencia a la "informalización" y a la subdeclaración de ingresos, lo que redunda en menores aportes y, por tanto, en menores prestaciones. En el caso del pilar de ahorro individual del sistema uruguayo, el riesgo de automatización de las ocupaciones es similar al de los aportantes a BPS.

La etapa de acumulación del pilar de ahorro individual uruguayo presenta desafíos que atentan principalmente contra la suficiencia de las prestaciones. En cuanto a los aportes efectuados, los principales desafíos son la baja densidad de cotización, la subdeclaración de ingresos y el escaso incentivo al ahorro voluntario. Por el lado de la rentabilidad alcanzada, la existencia de un único subfondo para los trabajadores de hasta 55 años no parece aprovechar los distintos niveles de riesgo que podrían resultar aceptables durante las diferentes etapas de la vida, pudiendo derivar en una acumulación de ahorros subóptima.

Finalmente, existen dificultades en cuanto a la forma en que se distribuyen los riesgos durante la etapa de desacumulación. En primer lugar, el desafío más evidente es la existencia de un único proveedor en el mercado de rentas vitalicias, el cual además forma parte del Estado. Segundo, los riesgos de esta etapa también se concentrarán en el Estado en el caso de que este último sea el único agente que emita instrumentos de deuda que permiten a las aseguradoras calzar activos y pasivos. Tercero, la actualización semestral de la curva de rendimientos que utilizan las aseguradoras como referencia para el cálculo de las prestaciones traslada riesgo de mercado hacia los futuros retirados, dado que el monto de la prestación dependerá del valor de dicha curva en el semestre en que se jubile el individuo. Finalmente, y más allá de la distribución de riesgos durante la etapa de acumulación, la utilización de una única tabla de mortalidad genera subsidios cruzados encubiertos entre los pasivos, como consecuencia de las diferencias en la esperanza de vida de distintos colectivos.

Capítulo 6

Presente y Futuro de la Seguridad Social en Uruguay

En este capítulo se procura sintetizar los principales desafíos identificados para el sistema de seguridad social, ubicando y jerarquizando la relevancia de los distintos problemas detectados, con el propósito de sugerir algunas recomendaciones de política. El contenido del capítulo se divide en dos partes. En la primera se sintetizan y se ponen en perspectiva las principales amenazas para el sistema de seguridad social discutidas en cada uno de los capítulos anteriores. En la segunda se realizan reflexiones y sugerencias que ilustren acerca del camino que habría que recorrer para instrumentar las adecuaciones que requiere el sistema en su conjunto (y los subsistemas que lo componen), destacando la existencia de una ventana de oportunidad para poner en marcha las iniciativas reformistas y la necesidad de atender la economía política de este tipo de reformas.

6.1 Conclusiones e interpretación de los resultados obtenidos

Un primer elemento a destacar cuando se analiza la conformación del sistema de seguridad social uruguayo es la existencia de un esquema institucional consolidado, compuesto por multiplicidad de regímenes (bloque principal y subsistemas paralelos). Esta multiplicidad de regímenes, genera compartimentos dentro del sistema, que resultan desafiados por la flexibilidad laboral y por el avance de los procesos de tercerización que han caracterizado al comportamiento reciente del mercado laboral. En la medida en que estos fenómenos continúen expandiéndose, se generarán límites difusos entre las formas de contratación. Este fenómeno tendrá implicaciones directas y, sin duda, relevantes sobre la cobertura, la suficiencia y la sostenibilidad de los diferentes componentes del sistema de seguridad social.

A pesar de ello, no parece posible ni razonable plantear reformas que apunten a la convergencia de los diferentes regímenes hacia una estructura única. Como se mencionó anteriormente, los diferentes subsistemas constituyen una estructura consolidada, cuya desarticulación implicaría significativos costos de la transición, además de importantes problemas de economía política que tornarían prácticamente inviable un proceso en esa dirección.

No obstante, manteniendo la estructura institucional actual, es importante subrayar que algunas de las heterogeneidades (ex - ante) detectadas entre los distintos subsistemas merecen ser revisadas. En efecto, las heterogeneidades en el tratamiento de los trabajadores pertenecientes a determinadas profesiones que pueden optar entre distintos subsistemas, por ejemplo, en términos de contribuciones, de las condiciones para el retiro, e incluso del cómputo del salario básico jubilatorio, que originalmente tuvieron una fundamentación adecuada, podrían no tenerla en la actualidad y podrían generar incentivos para sesgar las modalidades de afiliación y contribución en direcciones inconvenientes, generando problemas específicos en algunos de los subsistemas, o incluso en el sistema de seguridad social en su conjunto.

Las situaciones de inequidad intra-generacional implican que trabajadores pertenecientes a una misma cohorte etaria que presentan trayectorias laborales similares y aportes equivalentes se enfrenten a diferentes condiciones de retiro sin que esto tenga una justificación razonable. La existencia de tratamientos diferentes en materia de acceso a las jubilaciones favorecería el aprovechamiento de los "desarbitrajes" existentes y podría incidir sobre las decisiones adoptadas por los trabajadores. En un contexto donde los límites de los subsistemas se tornen más difusos, permitiendo a los individuos cierta flexibilidad a la hora de escoger el subsistema dentro del cual realizar los aportes, es lógico que

surjan elecciones estratégicas procurando obtener las condiciones más favorables. Cabe señalar que este tipo de "desarbitrajes", usualmente, tienden a ser aprovechados por los agentes más informados en detrimento de los que poseen menos información, generando efectos regresivos en materia de distribución de los ingresos. Para evitar o para mitigar el alcance de este tipo de comportamientos es importante incorporar un esquema de evaluación permanente de las heterogeneidades existentes en el sistema, analizando su pertinencia, y eliminando aquéllas que no sean justificables bajo las condiciones actuales del mercado laboral.

Estas heterogeneidades ex – ante no deben confundirse con heterogeneidades ex – post que puedan generarse, por ejemplo, en el monto promedio de las pasividades en los diferentes subsistemas, siempre que estas estén explicadas por trayectorias de ingresos -y por lo tanto de aportes- diferentes durante la vida activa de los individuos. Este tipo de heterogeneidadesno generarían incentivos para el aprovechamiento de "desarbitrajes" ni generarían situaciones de inequidad intra-generacional, en la medida en que mantengan una misma relación actuarial entre los aportes realizados durante la vida activa y los ingresos esperados para la etapa pasiva.

La asociación entre los beneficios de las pasividades durante la etapa pasiva y las contribuciones realizadas durante la vida activa es una condición deseable para la sostenibilidad financiera de todo sistema de seguridad social, por lo que resulta importante que se mantenga y fortalezca en el futuro. En caso contrario, la brecha entre ingresos y egresos delos diferentes subsistemas, necesariamente, debería cubrirse con recursos públicos adicionales, lo que generaría limitaciones sobre la capacidad de financiamiento del gasto público correspondiente a otras áreas prioritarias para las políticas públicas.

El sistema de seguridad social en Uruguay se destaca por los altos niveles de cobertura y los razonables resultados que exhibe en términos de suficiencia de sus prestaciones. El mantenimiento de estos niveles de cobertura y suficiencia en el futuro resultaran fundamentales para evitar retrocesos en algunos objetivos alcanzados, entre los que destaca la mínima incidencia de la pobreza registrada en la población de adultos de 65 años o más.

Existen buenas razones para sostener que los niveles de cobertura pasiva y suficiencia podrían mantenerse en el futuro. El criterio establecido en la norma constitucional que prevé aumentos de las jubilaciones en función de las variaciones del Índice Medio de Salarios elaborado por el INE constituye un mecanismo que procura asegurar la suficiencia alcanzada de las prestaciones (relativa a los ingresos salariales de la economía) en el futuro. A su vez, el fuerte crecimiento de la cobertura en la etapa activa registrada en el transcurso de los últimos años, sumado a las medidas adoptadas en 2009 que tienden a facilitar el acceso a una prestación contributiva, favorecen el mantenimiento de altas tasas de cobertura pasiva en el futuro.

El mantenimiento en el tiempo de un sistema de seguridad social con alta cobertura y razonables grados de suficiencia requiere que el mismo sea sostenible desde el punto de vista financiero. La sostenibilidad financiera no implica que el mismo se encuentre permanentemente autofinanciado, aunque sí requiere una trayectoria no divergente de las contribuciones provenientes de fuentes alternativas del Estado. ***En este sentido, hay que tener en cuenta que la sociedad en su conjunto está destinando actualmente un monto considerable de recursos para mantener el normal funcionamiento del sistema de seguridad social.*** Es relevante considerar el costo de oportunidad que ello significa, teniendo en cuenta que esta realidad opera limitando los recursos públicos para otras alternativas en áreas, también, relevantes del gasto público. Las contribuciones del Estado para el financiamiento del sistema de seguridad social han crecido moderadamente en los últimos años y se proyecta que continúen creciendo debido al proceso de envejecimiento poblacional. El aumento previsto de los requerimientos financieros constituye una de las principales amenazas para el mantenimiento de un sistema sostenible, en que se logren mantener, e incluso, incrementar, los niveles actuales de cobertura y suficiencia.

Las proyecciones de asistencia financiera requeridas por el BPS muestran una trayectoria creciente y surge, casi naturalmente, el desafío de proyectar adecuaciones en los parámetros del sistema para mantener su sostenibilidad financiera. Si se tiene en cuenta que, generalmente, las reformas en los sistemas de jubilaciones y pensiones tardan más de una década en mostrar sus resultados, sobre todo en lo que refiere a reducciones de requerimientos de asistencia

financiera, es recomendable que se actúe de manera temprana (oportuna) si es que se quieren evitar situaciones que cuestionen los niveles de beneficio existentes en la actualidad.

Es importante tener en cuenta que el sistema de seguridad social actualmente contribuye a que exista una mejor distribución del ingreso en Uruguay. En efecto, los ingresos por transferencias de seguridad social son más equitativos que el resto de los ingresos de los hogares y, en particular, más equitativos que los ingresos laborales, por lo cual, las transferencias asociadas a la seguridad social están contribuyendo a amortiguar desigualdades en la distribución primaria del ingreso. Sin embargo, esta conclusión podría cuestionarse en la medida en que una parte creciente del financiamiento del sistema provenga de rentas generales. En este último caso el financiamiento del sistema de seguridad social limitaría crecientemente la disponibilidad de recursos para otras áreas del gasto público social que tienen efectos más progresivos que las transferencias al sistema de seguridad social.

El proceso de envejecimiento de la población se identifica a nivel global como el principal factor que amenaza la sustentabilidad financiera de los sistemas de seguridad social. La creciente participación de personas inactivas en la población total ejerce una tensión significativa sobre los sistemas de jubilaciones y pensiones, en la medida en que implica una expansión de la población que percibe transferencias en relación a la población que participa del proceso de generación de la producción de la economía. Esta **tensión resulta independiente de la institucionalidad del sistema**, puesto que en cualquier diseño institucional del sistema de seguridad social, la creciente participación de la población inactiva supone un peso creciente para la población que participa del proceso de generación de valor. Esta situación determina que las medidas de política que se han adoptado en el mundo no implican, necesariamente, la adopción de un determinado régimen institucional sino que hay experiencias variadas en lo que refiere a los diseños estructurales de los sistemas.

El incremento de la productividad de la población activa resulta un elemento imprescindible para afrontar con un menor nivel de tensión el proceso de envejecimiento poblacional. En efecto, un nivel de productividad más elevado de la población activa permite afrontar con menor esfuerzo el mantenimiento de la creciente población inactiva. Un contexto de elevada productividad facilita la disponibilidad de los recursos que permitan asegurar la sustentabilidad financiera de los sistemas de seguridad social, manteniendo elevados niveles de cobertura y suficiencia. En este sentido, es crucial que los países logren alcanzar determinados niveles de desarrollo productivo antes de que el proceso de envejecimiento poblacional se encuentre muy avanzado.

El segundo gran desafío ampliamente discutido en la literatura refiere a los efectos del cambio tecnológico en los mercados laborales. Este proceso está caracterizado por el progresivo avance de modalidades más flexibles de empleo, conocidas como relaciones de empleo "no estándar", y por la pérdida de participación en el empleo de algunas ocupaciones, particularmente de aquellas intensivas en tareas rutinarias, debido al progresivo avance de los procesos de automatización de tareas. Las principales preocupaciones discutidas a nivel global se reflejan en la adaptación de las normas legales, de modo de que las nuevas modalidad de trabajo sean incorporadas a los sistemas de seguridad social, con el propósito de evitar la potencial caída en el número de contribuyentes provocada por una creciente participación de este tipo de vínculos laborales no estándar.

Ante estos desafíos potenciales sobre los principales pilares de los sistemas de seguridad social se han implementado, y se siguen diseñando, diferentes adecuaciones o reformas a efectos de mitigar el impacto del cambio tecnológico sobre la realidad del mercado de trabajo. El objetivo de las reformas no siempre ha priorizado los mismos aspectos y, en buena medida, como consecuencia de ello se observa una significativa heterogeneidad en la "caja de herramientas" utilizada entre países en diferentes momentos del tiempo. En algunos casos se ha priorizado aislar a las cuentas públicas de las tensiones financieras que introduce el envejecimiento poblacional sobre los sistemas de seguridad social, mientras que en otros casos se ha optado por mitigar los impactos sobre la suficiencia de las prestaciones.

Entre el conjunto de políticas adoptadas a nivel internacional, que por cierto deberían servir de referencia a la hora de diseñar futuras adecuaciones en el sistema de seguridad social de Uruguay, existen experiencias de reformas paramétricas y casos en que se ha recurrido a reformas estructurales. Las reformas paramétricas implican la

modificación de al menos un parámetro del sistema de jubilaciones y pensiones, manteniendo su estructura conceptual y sus reglas generales de organización y funcionamiento. A diferencia de las reformas paramétricas, las reformas estructurales son las que crean un nuevo sistema institucional para las jubilaciones y pensiones.

El rezago temporal en los resultados constituye una característica común a todos los procesos de adecuación o reforma de los sistemas de seguridad social. Los efectos de las reformas de los sistemas de jubilaciones y pensiones tardan, usualmente, una década en comenzar a percibirse, por lo que las iniciativas de cambio deben ser adoptadas, en la medida de lo posible, con suficiente antelación, tratando de evitar situaciones en que la necesidad de reducción de requerimientos financieros del sistema termine afectando los niveles de cobertura y de suficiencia existentes al momento de implementar la reforma. Si bien esta característica de las reformas en estas áreas es una desventaja clara respecto a políticas adoptadas en otras áreas de interés público, el hecho de que los fenómenos poblacionales sean procesos predecibles y con muy baja incertidumbre ayuda a anticipar tendencias y ofrecen un marco temporal suficientemente amplio para introducir los ajustes en el sistema. Generalmente, la adopción de medidas a destiempo –tardías- suele estar relacionada con los problemas de economía política que suelen plantearse al introducirse las adecuaciones y no con el carácter sorpresivo e impredecible de los factores que fundamentan la necesidad de realizar cambios en los sistemas.

Uruguay se encuentra en una etapa clave de desde el punto de vista del proceso de envejecimiento poblacional, puesto que se estaría asistiendo a la fase de cierre de la denominada Ventana de Oportunidad Demográfica**.** Las estimaciones poblacionales disponibles sugieren que la relación de dependencia habría alcanzado su punto mínimo recientemente y, por lo tanto, para el futuro se proyecta que esta relación aumentará permanentemente.

Las tendencias demográficas presionarán de forma significativa sobre el equilibrio financiero del sistema de seguridad social en su globalidad generando una necesidad creciente de asistencia financiera por parte del Gobierno Central. No obstante, el pasaje de parte de los trabajadores desde un sistema de reparto puro administrado por el BPS a uno mixto en el que también intervienen las AFAP's amortiguará este efecto, conteniendo las presiones financieras sobre el bloque principal del sistema al menos hasta 2040. A partir de entonces, las presiones se tornarán considerablemente más significativas. Esta realidad permite concluir que las tendencias poblacionales y sus impactos específicos sobre las necesidades de financiamiento del sistema de seguridad social están debidamente anticipadas y, por ende, no deberían existir motivos válidos para no adoptar las medidas de adecuación necesarias de forma oportuna.

Un escenario diferente se percibe al analizar los impactos potenciales del proceso de cambio tecnológico en el mercado laboral sobre el sistema de seguridad social de Uruguay**.** Los posibles impactos de este fenómeno son variados y su magnitud e intensidad son, claramente, más difíciles de predecir que los fenómenos demográficos. En este sentido, el desafío más importante no consiste en actuar de forma oportuna, dadas las tendencias conocidas, sino en realizar un monitoreo permanente de la situación que permita identificar tempranamente los cambios en el mercado de trabajo.

La eventualidad de un fenómeno masivo de desempleo tecnológico en Uruguay en las próximas décadas resulta muy poco probable. No obstante, existen ciertas ocupaciones, intensivas en tareas rutinarias, cuya probabilidad de ser desplazadas por el avance técnico es importante. En este sentido, un fenómeno de reconversión de las ocupaciones existentes en el mercado laboral que implique la obsolescencia de habilidades de una porción significativa de trabajadores activos aparece como una de las principales amenazas del proceso de cambio técnico en Uruguay. El desempleo tecnológico en personas con edades y condiciones relativamente cercanas al retiro, podría generar dificultades para reinsertarse al mercado laboral, determinando dificultades para el acceso a una jubilación y, por lo tanto, este fenómeno puede convertirse en una amenaza en términos de cobertura del sistema.

El avance de cambio tecnológico está provocando un incipiente proceso de crecimiento de formas más flexibles de empleo que se encuentren asociadas a la informalidad y a las posibilidades de realizar contribuciones al sistema de seguridad social inferiores a las observadas en las relaciones de empleo estándar. El crecimiento de este tipo de empleos "no estándar" podría reflejarse, por un lado, en problemas de acceso a jubilaciones contributivas en la medida en que los individuos no lleguen a concretar los requisitos mínimos de acceso a las mismas y, por otro lado, en eventuales problemas de suficiencia, si este tipo de empleos se asocia a menores contribuciones durante la etapa activa. Esta clase

de fenómenos aún no se observa como una tendencia creciente en Uruguay, aunque es necesario realizar un monitoreo continuo a efectos de identificar futuros problemas.

Más allá de los desafíos que implica una aceleración de la penetración del cambio tecnológico en el mercado laboral uruguayo, este fenómeno puede tener efectos notoriamente positivos para enfrentar los desafíos poblacionales discutidos anteriormente. En efecto, la creciente utilización de nuevas tecnologías para realizar tareas rutinarias anteriormente realizadas por trabajadores permitirá mantener e incrementar los niveles de producción en un escenario de probable contracción del número de trabajadores activos. Por otra parte, el fenómeno de cambio tecnológico permite que se concreten incrementos en la productividad del trabajo, los que resulta fundamental para que atender los requerimientos de una creciente población inactiva a través del esfuerzo productivo de los trabajadores activos.

El proceso de envejecimiento poblacional tiene un impacto transversal sobre todos los componentes del sistema de seguridad social de Uruguay. Ninguno de los componentes del sistema se encuentra a resguardo de la presión que ejercerá el envejecimiento poblacional sobre los equilibrios financieros de los diferentes subsistemas de jubilaciones y pensiones basados en esquemas de reparto. En el caso del componente de capitalización individual las tensiones provenientes de la demografía podrían afectar la suficiencia de las prestaciones. Esto implica que, en el transcurso de los próximos años, las tensiones específicas sobre cada subsistema se volverán más profundas. Si se tiene en cuenta el rezago con que operan las modificaciones paramétricas, se vuelve a reforzar la idea de que las adecuaciones en los diferentes subsistemas, en los casos en que aún no se han realizado, no deberían demorarse.

La Caja de Profesionales Universitarios es el subsistema, actualmente, con una población activa más joven y, por tanto, tiene una ventana temporal más amplia para sostener un ratio entre trabajadores activos y pasivos, razonablemente, favorable. Sin embargo, incluso en este caso, al tomar en consideración el equilibrio financiero actual, el proceso de crecimiento en la cantidad de pasivos en relación a los activos ejercerá fuertes presiones sobre el equilibrio financiero del subsistema. Es decir, aunque los diferentes subsistemas, presentan heterogeneidades relevantes en cuanto a la relación entre activos y pasivos que se proyecta cubran en las próximas décadas, la ventana temporal en la cual el proceso demográfico empiece a presionar de forma significativa sobre la situación financiera no resulta amplia en ningún caso.

Un punto a destacar a partir del análisis poblacional de los diferentes subsistemas es que se identifica una preocupación adicional asociada a la influencia dispar que pueden tener las fluctuaciones que se observan en los niveles de actividad de los trabajadores activos. Tanto en el caso de la Caja Bancaria como en la Caja Notarial se observan períodos de alta concentración de ingresos laborales, que obviamente se traducirán en períodos de fuerte concentración de altas de pasividades. Estas situaciones determinan que en plazos relativamente breves, la relación entre la cantidad de activos y pasivos del subsistema puede variar de forma importante, para luego encontrar cierta estabilidad. Un punto favorable, es que al igual que el fenómeno de envejecimiento poblacional, estos procesos son identificados con una antelación suficiente, lo que permite evaluar de forma adecuada el *stress* financiero que pueden generar y adoptar medidas al respecto, en caso de ser necesario.

El avance del proceso de cambio tecnológico podría cuestionar la propia estructura de subsistemas. En efecto, un mercado laboral más flexible, donde las tercerizaciones y formas de contratación laboral no estándar sean predominantes, generaría límites difusos a los subsistemas dando la posibilidad de explotar los "desarbitrajes" existentes. Si bienno parece posible ni razonable plantear reformas que apunten a la convergencia de los regímenes hacia una estructura única, es importante mitigar algunas de estas heterogeneidades, cuando no tengan una justificación explícita y que tenga pertinencia en la actualidad.

Existe un panorama heterogéneo entre subsistemas en lo que se refiere a la eventualidad de impactos relevantes del desempleo tecnológico a mediano y largo plazo. Si bien un avance generalizado del desempleo tecnológico podría generar una reducción significativa en la cantidad de trabajadores activos y, por lo tanto, una merma en los ingresos del sistema de seguridad social, no parece probable que, en el corto plazo, esto se convierta en un problema relevante a nivel de los diferentes subsistemas. El análisis específico de los distintos componentes del sistema revela que, mientras la

Caja de Profesionales Universitarios y la Caja Notarial enfrentan un riesgo de automatización reducido, tanto el bloque principal del sistema como la Caja Bancaria presentan un riesgo más significativo a mediano y largo plazo.

La heterogeneidad de impactos ante el proceso de cambio tecnológico pueden volverse relevantes puesto que en las próximas décadas se espera que el mercado laboral uruguayo continúe registrando un fenómeno de recomposición donde algunas ocupaciones (especialmente rutinarias y manuales) tienden a perder importancia relativa mientras crece la participación de otras ocupaciones (principalmente cognitivas no rutinarias). Este fenómeno, si bien a nivel general podría no afectar la relación entre activos y pasivos del sistema, si podría repercutir sobre esta relación a nivel de subsistemas específicos. Nuevamente, ante las dificultades para proyectar los efectos del cambio tecnológico, se hace imprescindible un monitoreo permanente del fenómeno en cada uno de los subsistemas.

***Más allá de los efectos transversales de las tendencias poblacionales o las heterogeneidades existentes en cuanto al riesgo tecnológico, este trabajo realiza una primera exploración de otros riesgos o tensiones específicas presentes en cada uno de los subsistemas*.** Es necesario continuar analizando estos problemas específicos en detalle, lo que forma parte de la agenda futura del Observatorio de Seguridad Social.

Las tensiones específicas que enfrenta la Caja Bancaria están relacionadas, fundamentalmente, con el creciente proceso de tercerizaciones en el sector financiero. En efecto, una parte significativa de las tareas realizadas por las empresas amparadas por la Caja Bancaria, en realidad sean ejecutadas por trabajadores que formalmente no pertenecen al sector y que no contribuyen al subsistema. Este fenómeno introduce un límite difuso al área de cobertura de la Caja Bancaria, pudiendo derivar en una contracción relevante del número de cotizantes activos, no necesariamente asociada a una contracción de la actividad sectorial. Evidentemente, este es un fenómeno a monitorear puesto que si bien no tendría efectos sobre el sistema de seguridad social en su conjunto (es sólo una migración de trabajadores de un subsistema a otro), podría afectar la estabilidad financiera específica dela Caja Bancaria. Por ello, es importante avanzar hacia una visión más integrada del sistema que contemple la eventualidad de fenómenos de movilidad de contribuyentes entre subsistemas, sin que esto genere problemas para los trabajadores ni potenciales riesgos financieros para las instituciones.

En la actividad bancaria, tanto pública como privada, se percibe la existencia de políticas que fomentan un retiro temprano de trabajadores activos. Estas políticas, que pueden resultar perfectamente racionales desde la óptica empresarial, no están considerando la externalidad negativa que generan sobre el sistema de pensiones del subsistema bancario. Para atender esta realidad, es necesario avanzar en el diseño de mecanismos que deriven en la incorporación de estas externalidades en la toma de decisiones de las instituciones del sector financiero.

El que los aportes a la Caja Profesional no sean una retención obligatoria, sino que dependen de que el afiliado se declare en ejercicio libre de la profesión, implica claramente un factor de riesgo para este subsistema. Este aspecto cobra particular relevancia cuando se observa una tendencia notoriamente descendente en la cantidad de profesionales universitarios declarados en libre ejercicio de la profesión. Nuevamente, el hecho de que profesionales trabajen en forma dependiente, contribuyendo al bloque principal del sistema, no constituye un elemento que genere problemas a nivel global para el sistema de seguridad social, pero un problema para el subsistema específico. En este sentido, vuelve a ser relevante una visión más integrada del sistema en un contexto, donde la frontera entre los distintos componentes del sistema se vuelven más flexibles y difusas.

Los trabajares que aportan a la Caja Profesional realizan sus aportes en base a valores fictos, existiendo la posibilidad de no ascender de categoría a partir del segundo nivel, con independencia de los ingresos efectivos de la actividad profesional libre realizada por los trabajadores. En concreto, el 30% de los cotizantes regulares realiza sus aportes en base al sueldo ficto correspondiente a la segunda categoría. Este “estancamiento” representa un desafío para las finanzas dela Caja Profesional y, potencialmente, plantea un problema de suficiencia en las jubilaciones desde una perspectiva de mediano y largo plazo.

La Caja Notarial es, probablemente, el subsistema que muestra un mayor nivel de descalce entre ingresos y egresos. Los ingresos de la Caja presentan una fuerte dependencia de la actividad notarial, la que está altamente correlacionada

con las fluctuaciones del ciclo económico. En este sentido, mientras que las pasividades se ajustan de acuerdo al Índice Medio de Salarios Nominales (IMSN), los ingresos de los profesionales notariales evolucionan en línea con la actividad económica.

Adicionalmente, la Caja Notarial se está viendo afectada por el aumento en la tasa de no ejercicio que se viene observando en la actividad notarial. Al igual que se planteara con el caso de la Caja Profesional, el hecho de que profesionales notariales trabajen en forma dependiente, contribuyendo al bloque principal del sistema, no es un elemento que genere riesgos para el sistema de seguridad social en su conjunto, pero afecta al subsistema específico que pierde contribuyentes. Es así que en mayor o menor medida, las tres cajas paraestatales están sujetas a un riesgo de pérdida de contribuyentes que podrían migrar hacia el bloque principal del sistema.

En lo que refiere al subsistema de capitalización individual (AFAP´s y Aseguradoras) existen desafíos durante la etapa de acumulación que podrían derivar en una baja suficiencia de las prestaciones, generando insatisfacción en la población cubierta por este subsistema. Entre los desafíos más relevantes, cabe destacar la baja densidad de cotización y la subdeclaración, especialmente en los primeros años de la vida laboral. Ambos efectos determinan que las contribuciones en las primeras etapas de la vida activa puedan resultar insuficientes para garantizar que, al momento del retiro, el fondo acumulado permita accederá una jubilación en sintonía con las expectativas de los trabajadores aportantes.

Adicionalmente, en lo que se refiere al manejo de los portafolios de inversiones de las AFAP´s, el riesgo asumido no se ajusta en función de las preferencias de los trabajadores aportantes durante las distintas etapas de la vida laboral. Esto podría llevar a no optimizar el rendimiento de las inversiones, nuevamente, impactando sobre la suficiencia de las prestaciones. En los portafolios de inversión existe, por otra parte, una sobreexposición a riesgos asociados al mercado local, lo que genera una particular situación en materia de riesgos financieros. En un contexto de potencial desvalorización de los títulos públicos locales (por modificaciones a la baja en la calificación de la deuda soberana uruguaya, por ejemplo), los fondos capitalizados podrían sufrir efectos negativos relevantes.

El sistema de capitalización individual muestra todavía una debilidad importante durante la etapa de desacumulación de los fondos. Una parte importante de las motivaciones que impulsaron la adopción del sistema mixto se relacionaban con desvincular de las cuentas públicas parte del riesgo asociado a las tensiones del Sistema de Seguridad Social generadas por el avance del proceso de envejecimiento de la población. En la medida en que, actualmente, el único proveedor de rentas vitalicias es el Banco de Seguros del Estado, la mayor parte del riesgo financiero asociado a la transición demográfica sigue estando incorporado a las cuentas del sector público.

6.2 Reflexiones en perspectiva

El diagnóstico que se realizó en este trabajo refleja que en términos de cobertura pasiva y suficiencia de las prestaciones el balance actual del sistema de seguridad social de Uruguay es muy positivo y el mantenimiento de los actuales niveles de cobertura debería convertirse en un objetivo prioritario de política social y laboral. En este sentido no se desprende del estudio realizado la necesidad de introducir nuevas extensiones en materia de flexibilidad de acceso a prestaciones contributivas y no contributivas. Los requerimientos actuales (luego de la flexibilización realizada en 2009) parecen ser suficientemente laxos para que la mayor parte de la población en edad de retiro tenga acceso a algún tipo de prestación. Por el contrario, dadas la situación actual y las perspectivas en términos de financiamiento de la seguridad social, avanzar en flexibilizaciones podría cuestionar la sostenibilidad del sistema, limitando los recursos disponibles para otros rubros del Gasto Público con mayor impacto distributivo.

Si bien los indicadores actuales de cobertura activa del sistema de seguridad social muestran un panorama positivo en la comparación regional y desde una perspectiva histórica, existe margen para que las políticas públicas puedan contribuir a mejorar la situación en esta materia. El desafío de la ampliación de la cobertura requiere la coordinación con las políticas laborales (incentivos a la formalización) y con otros componentes de las políticas de protección social como por ejemplo los vinculados al sistema de salud y sistema de cuidados. Por otra parte, se requiere un monitoreo

permanente de la evolución y desarrollo de nuevas formas de vínculos laborales en un contexto en que esperable el crecimiento de formas no estándar de empleo y crecimiento de la utilización de aplicaciones en los rubros de servicios.

En cuanto a la suficiencia de las prestaciones, el mecanismo de indexación de las pasividades según las variaciones del índice medio de salarios nominales aparece como un mecanismo que garantiza el mantenimiento de los actuales nivelesde suficiencia de las prestaciones en relación a los ingresos de los trabajadores activos. En diversas circunstancias se ha planteado la necesidad de introducir cambios al mecanismo de ajuste de las pasividades, por ejemplo, pasando a un mecanismo de indexación basado en las variaciones del índice de precios al consumo. Si bien un esquema de este tipo operaría de forma satisfactoria en materia de suficiencia de las prestaciones, generaría en el sistema de seguridad social un perfil mucho más riesgoso en lo que refiere al manejo de la política fiscal. En efecto, en situaciones de recesión o crisis económica, usualmente caracterizadas por caídas del salario real y del empleo, los ingresos del sistema caerían por la combinación de ambos factores, mientras que los egresos continuarían creciendo siguiendo el comportamiento de la inflación. Este mecanismo plantearía una dificultad adicional asociada a la caída de los ingresos públicos que ocurre en ocasión de las recesiones.

Un intento de modificación del actual esquema de indexación de las jubilaciones y pensiones generaría repercusiones importantes en materia de economía política y podría generar mayores rigideces fiscales. No debe perderse de vista que el mecanismo de ajuste vigente está amparado en la norma constitucional, por lo que el proceso de revisión implicaría una reforma constitucional cuya aprobación debería someterse a consideración de la ciudadanía. Se trata por tanto de un mecanismo complejo desde el punto de vista político y que abriría la puerta para que se plantearan múltiples propuestas de reforma. En este contexto, no habría que descartar la posibilidad de que se termine adoptando un mecanismo que plantee rigideces más severas que las actuales y problemas de descalce que impliquen una complicación adicional para el manejo de la política fiscal.

El diagnóstico expuesto en este trabajo alerta sobre una tendencia creciente en las necesidades de asistencia financiera del bloque principal del sistema de seguridad social, la que se tornaría más intensa en el entorno del año 2040. Este aspecto vinculado a la sostenibilidad financiera del sistema de jubilaciones y pensiones se presenta como el principal desafío a abordar en las próximas décadas. Como se discutiera anteriormente, un incremento de la asistencia financiera, que ya representa guarismos significativos, podría comprometer de forma importante la disponibilidad de recursos para atender otros objetivos relevantes del gasto público, lo que finalmente podría cuestionar el impacto distributivo progresivo que actualmente presentan las transferencias a la seguridad social.

Es deseable evitar que se concrete un crecimiento significativo de la asistencia financiera al sistema de seguridad social en las próximas décadas. A tales efectos, resulta necesario introducir adecuaciones en el bloque principal y en los subsistemas paralelos a los efectos de incrementar los ingresos y/o reducir los egresos por pasividades, procurando minimizar los efectos sobre los beneficiarios actuales y futuros del mismo. Como ya se destacara en reiteradas oportunidades a lo largo de este trabajo, resulta muy relevante actuar de forma oportuna, considerando el horizonte temporal con el cual las reformas en la seguridad social comienzan a generar efectos.

Los parámetros que podrían ser modificados con el objetivo de generar una ecuación financiera menos dependiente de la asistencia de rentas generales son la tasa de aporte de los trabajadores activos o de sus empleadores, la edad mínima para acceder a una jubilación, la cantidad de años requeridos para la jubilación y la tasa de reemplazo. Los ajustes paramétricos deberían evitar el recurso a incrementos en los aportes de los trabajadores. Las cargas sobre el trabajo en Uruguay no se encuentran en niveles bajos en la comparación internacional, por lo que no se sería recomendable incrementarlas. La tasa de cobertura activa muestra guarismos importantes y un incremento de las alícuotas de aporte conspiraría en contra de la formalidad laboral y podría cuestionar los avances registrados en esta materia durante los últimos años. Un incremento adicional de las cargas contributivas de los trabajadores activos, claramente, resultaría un desincentivo a la formalidad laboral, máxime en un contexto donde posiblemente se multipliquen las formas no estándar de vínculos laborales.

Si se pretende minimizar el recurso a incrementar las contribuciones por los trabajadores activos en el marco de procesos de adecuación y reforma del sistema de seguridad social resulta clave que las iniciativas reformistas sean planeadas de manera oportuna. En efecto, la introducción temprana de las propuestas de cambio constituye el mecanismo más idóneo para evitar actuar de manera prioritaria sobre los ingresos presentes del sistema a efectos de restablecer el reequilibrio financiero del sistema a corto plazo.

La tasa de remplazo es un parámetro clave sobre el que deberían estructurarse las propuestas de adecuación y reforma del sistema de seguridad social en Uruguay. En este sentido, y tomando como patrón de referencia el cómputo de tasas actuarialmente neutras, es imprescindible analizar en detalle los desvíos que presentan las tasas de reemplazo actualmente aplicadas por los diferentes subsistemas respecto a este *benchmark*. La existencia de tasas de reemplazo actuarialmente neutras debería, en primer lugar, desestimular a los individuos de un retiro temprano debido a los bajos montos de las jubilaciones en caso de adoptar esa opción. En segundo lugar, ayudaría a garantizar que aún en casos de retiro temprano, el sistema de seguridad social no sufriera desequilibrios financieros.

La necesidad de actuar sobre la edad mínima de retiro o sobre el número de años de aporte requeridos para acceder a una jubilación podría volverse necesario aun contando con tasas de reemplazo actuarialmente neutras. El sistema de seguridad social debe garantizar un nivel de ingresos mínimos a la población que no se encuentra en condiciones de participar activamente del proceso de generación de ingresos. Es probable que, por la sola fijación de tasas actuarialmente neutras,una parte significativa de los trabajadores con causal jubilatoria alcanzara en los próximos años una jubilación inferior al mínimo establecido en la normativa vigente. Si estas jubilaciones se elevaran hasta alcanzar el mínimo legal, es posible que no se pueda evitar una tendencia creciente e la asistencia financiera al sistema.

Los resultados del trabajo realizado sugieren que sería conveniente adoptar una mirada conjunta del sistema de seguridad social cuando se definen los causales jubilatorios. La adecuación de los parámetros requeridos para acceder a una jubilación común puede no ser un mecanismo eficaz para definir las prestaciones del sistema, sobre todo si existe la posibilidad de que los trabajadores puedan optar por causales alternativas, como por ejemplo, la causal por incapacidad. Téngase en cuenta que una gran parte de los países desarrollados tienen tasas de pasividad por incapacidad mucho más elevadas de las que hoy se observan en Uruguay y que un avance de este proceso en nuestro país tendría repercusiones significativas sobre el equilibrio financiero del sistema.

Dada la importancia social y económica que tiene las políticas de seguridad social en Uruguay, es importante que la ciudadanía acceda a información amplia y confiable acerca de la situación en que se encuentra el sistema, en su conjunto, y cada uno de los subsistemas. La tradición en nuestro país es que los esquemas de gobernanza de los distintos subsistemas incluyan representantes de los trabajadores activos, de los empleadores y de los pasivos, y que, por ende, la información sobre la situación y sobre los problemas específicos de cada subsistema es manejada, casi exclusivamente, por los responsables de la conducción de los respectivos organismos. La creciente importancia de las políticas en esta materia sugiere que sería conveniente desarrollar una nueva institucionalidad que centralice la información y que difunda públicamente evaluaciones regulares acerca del estado de situación de los diferentes componentes del sistema. La transparencia informativa generaría mayor conocimiento acerca de las tensiones que enfrentan los distintos componentes del sistema de seguridad social, contribuiría a propiciar una discusión mejor informada por parte del sistema político y permitiría actuar de manera oportuna para atender los problemas planteados.

El éxito de las iniciativas de adecuación y reforma del sistema de seguridad social requiere de acuerdos políticos amplios y sustentables. Uno de los peores escenarios para el avance de las iniciativas reformistas es que se instale un proceso de discusión sobre los problemas del sistema y que no puedan alcanzarse los acuerdos necesarios para su resolución. Téngase en cuenta que la introducción de ajustes en los sistemas de jubilaciones y pensiones tardan años en generar sus efectos y que no es posible ni deseable que la discusión política sobre estas materias se convierta en un proceso de deliberación permanente.

Referencias:

Aboal, D. &Zunino, G. (2017). Innovación y habilidades en América Latina. Revista Integración & Comercio: Año 21: No. 42: Agosto, 2017, pp: 42-57.

Acemoglu, D. &Autor D. (2011). Skills, Task and Technologies: Implications for Employment and Earning. Handbook of Labor Economics. Elsevier, pp: 1043-1171

Apella, I. &Zunino, G. (2017).Cambio tecnológico y el mercado de trabajo en Argentina y Uruguay, un análisis desde el enfoque de las tareas. Banco Mundial.

Apella, I. &Zunino, G. (2018).Nonstandard Forms of Employment in Developing Countries.A Study for a Set of Selected Countries in Latin America and the Caribbean and Europe and Central Asia.Policy Research working paper; no.WPS 8581.Washington, D.C.: World Bank Group.

Arntz, M., Gregory, T. & Zierahn, U. (2016), The Risk of Automation for Jobs in OECD Countries: A Comparative Analysis, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 189, Paris: OECD Publishing

Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS). (2016). 10 Desafíos Mundiales para la Seguridad Social.

Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS). (2017). 10 Desafíos Mundiales para la Seguridad Social: Américas.

Asociación Nacional de AFAP (ANAFAP). (2017). Esquemas de Multifondos: Una propuesta para Uruguay. Ernesto Barcia, Gonzalo Goyetche y Florencia Marizcurrena.

Autor, D., Levy, F. &Murnane, R. (2003). The Skill Content of Recent Technological Change: An Empirical Exploration. TheQuarterlyJournal of Economics 118(4): 1279-1333.

Banco de Previsión Social (BPS).Asesoría Económica y Actuarial. (2015). Proyección Financiera del Sistema Previsional Contributivo Administrado por el Banco de Previsión Social. Período 2025-2065. Escenarios Alternativos. Comentarios de Seguridad Social Nº 50.

Banco de Previsión Social (BPS). Asesoría Económica y Actuarial. (2016). Proyección Financiera del Sistema Previsional Contributivo Administrado por el Banco de Previsión Social. Período 2060-2100. Análisis Global.Comentarios de Seguridad Social Nº 52.

Banco de Previsión Social (BPS). (2017). Indicadores de la Seguridad Social. Diciembre de 2017.

Barr, N. (2000). Reforming Pensions: Myths, Truths, and Policy Choices.Working Paper WP/00/139, International Monetary Fund, Washington, DC.

BBVA Research (2018).La educación financiera y el sistema de pensiones en España, una propuesta de tres indicadores de coyuntura. Madrid, España.

Bucheli, M.&Troiano, S. (2016). Cuentas Nacionales de Transferencias. En Rofman R., V. Amarante y I. Apella Editores: Cambio demográfico y desafíos económicos y sociales en el Uruguay del siglo XX, Naciones Unidas, Santiago, Cap. II, pgs: 49-75.

Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias (CJPB). (2018). Memoria y Estados Financieros al 31 de Diciembre de 2017.

Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios (CJPPU). (2018). Memoria Completa e Ilustrativa. Ejercicio 2017.

Caja Notarial de Seguridad Social (CNSS). (2018). Memoria Anual 2017.

Camerosano, N. (2017). Análisis de las principales características de las altas de jubilación que utilizan prueba testimonial, período 2009 – 2016. Banco de Previsión Social.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2017). Seguridad social en el Uruguay, un análisis de los resultados de la ley de flexibilización del acceso a las jubilaciones. Serie Estudios y Perspectivas. Oficina de la CEPAL en Montevideo.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2018). Panorama Social de América Latina, 2017(LC/PUB.2018/1-P), Santiago, 2018.

Devesa, J., Devesa, M., et al. (2017). La Implantación de un Sistema de Cuentas Nocionales en España: Efectos sobre el Sistema de Seguridad Social.

Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (FIAP). (2018). Reformas Paramétricas en los Programas de Pensiones Públicos de Reparto 1995-2018.

Frey, C. & Osborne, M. (2013). The future of employment: how susceptible are jobs to computerization?.Oxford Martin Programme on Technology and Employment. University of Oxford, United Kingdom.

Hardy et. al. (2015). Do entrants take it all? The evolution of task content of jobs in Poland.InstituteforStructuralResearch (IBS) WorkingPaper.

Holzmann, R. (2013). Sistemas de pensiones en el mundo y sus reformas: factores, tendencias y desafíos mundiales.

Instituto Aviva (2017). Pensiones en Transición. Un Panorama Internacional de los Retos que Afrontan los Sistemas de Pensiones.

International Labour Organization, 2015.Non-standard forms of employment.Report for discussion at the Meeting of Experts on Non-Standard Forms of Employment.InternationalLabour Office, Geneva. February, 2015.

International Labor Organization (OIT), Social Protection Department. (2018). Reversing pension privatization: Rebuilding public pension systems in Eastern Europe and Latin America countries (2000-18). ESS – Working Paper No. 63

International Monetary Fund(FMI), Western Hemisphere Department.(2018). Growing Pains. Is Latin America Prepared for Population Aging?

International Monetary Fund (FMI).(2017). Demographic Changes in Latin America – The Good, the Bad and… WorkingPaperWP/17/94.

Mesa-Lago, C. (2009). La ley de reforma de la previsión social argentina. Nueva Sociedad No.219.

Observatorio de Seguridad Social (OSS).(2019). Informe N°4: Tendencias en el Mercado Laboral y su Impacto sobre la Informalidad y el Sistema de Seguridad Social.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD). (2015). OECD Digital Economy Outlook 2015. París: OECD Publishing.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD). (2016). Automation and Independent Work in a digital economy. Policy Brief on the future of work. París: OECD Publishing

RepúblicaAFAP. (2016). Propuesta para el Diálogo Social de República AFAP. Tópicos Relevantes para la Protección Social del Uruguay del Mediano y Largo Plazo.

Rofman, R. &Lucchetti, L. (2006).Social Security in Latin America: Concepts and Measurements of Coverage."Social Protection Discussion Papers: Washington DC.

Rofmanet.al. (2010).Pension Systems in Latin America: Concepts and Measurements ofCoverage.Documento de Trabajo del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

Rofman et. al. (2011). La cobertura de los sistemas previsionales en América Latina: conceptos e indicadores. Serie de Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales No. 7, Banco Mundial.

The World Bank. (2005). Old-Age Income Support in the 21st Century.

The World Bank. (2008). Pension Systems and Reform Conceptual Framework.

United Nations (ONU), Department of Economic and Social Affairs, Population Division. (2015). World Population Prospects: The 2015 Revision, Key Findings and Advance Tables. Working Paper No. ESA/P/WP.241

United Nations (ONU), Department of Economic and Social Affairs, Population Division. (2017). WorldPopulationProspects: The 2017 Revision, DVD Edition.

Anexo

TablaAnexo A.1

Normas consultada por subsistema

BPS y Pilar de ahorro individual	• Decreto Ley N° 15.180 *"Ley de Seguro de Desempleo"* • Ley N° 16.713 *"Ley de la Seguridad Social"* • Ley N° 17.856 *"Base de prestaciones y contribuciones"* • Ley N° 18.083*"Ley de reforma tributaria"* • Ley N° 18.314 *"Régimen tributario de las jubilaciones y pensiones: Modificación"* • Ley N° 18.395 *"Beneficios jubilatorios: Flexibilización de las condiciones de acceso"* • Ley N° 18.874*"Creación del monotributo social MIDES. Establécese su alcance y aplicación"* • Ley N° 19.003 *"Modificación del sistema de ajuste de los montos mínimos y máximos de las prestaciones de seguridad social"* • Ley N° 19.121*"Regulación del estatuto del funcionario público de la Administración Central"* • Ley N° 19.133*"Fijación de normas sobre el fomento del empleo juvenil y derogación de la ley de empleo juvenil"* • Ley N° 19.160*"Determinación de un régimen de jubilación parcial y compatible con el desempeño de servicios de la misma afiliación"* • Ley N° 19.161 *"Subsidios por maternidad y por paternidad para trabajadores de la actividad privada"* • Ley N° 19.162 *"Modificación del régimen de ahorro individual jubilatorio"*
CJPB	• LeyN° 18.396 *"Caja de jubilaciones y pensiones bancarias"* • Decreto N°324/007 *"Se reglamenta el procedimiento de cálculo de la compensación dispuesta por el Art. 109 de la Ley No 18.083 para los tributos derogados por la misma"*
CNSS	• Ley N°17.437 *"Seguridad Social. Profesionales universitarios"* • Ley N° 18.239*"Caja Notarial de jubilaciones y pensiones. Modificaciones a la Ley Orgánica* N° 17.437*"*
CJPPU	• Ley N° 17.738 *"Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios"* • Decreto N°324/007 *"Se reglamenta el procedimiento de cálculo de la compensación dispuesta por el Art. 109 de la Ley No 18.083 para los tributos derogados por la misma"*
SRPFFAA	• Ley N° 19.695 *"Aprobación de las modificaciones al Sistema de Previsión Social Militar"* • Decreto Ley N°15.488 *"Modificación del Art. 24 de la Ley 13.033, relativa a Pensiones Militares"*
SRPP	• Ley N° 18.405 *"Seguridad Social. Reforma del Régimen del Servicio de Retiros y Pensiones Policiales"*