

Trabajo Monográfico para Obtener el Título de Contador Público

FINANCIAMIENTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

**GABRIELA
GONZÁLEZ ROSA**

**PATRICIA MÓNICA
SUÁREZ BUENAVISTA**

Tutor | Cr. Gerardo Gervasio
Coordinador | Cr. Enrique Vispo

**Montevideo - Uruguay
Mayo 2011**

Financiamiento de la Seguridad Social

Agradecimientos

A nuestras familias por el apoyo incondicional y constante motivación sin los cuales no hubiese sido posible el logro de nuestra meta.

A nuestros amigos, compañeros de estudio y de trabajo por su aliento y estímulo permanente.

Y a todos ellos por el tiempo que no hemos podido brindarles.

A la Cra. Elizabeth Fungi por su compromiso y valiosos aportes.

A los siguientes profesionales por su importante contribución y apoyo técnico, así como su disposición para con nosotras: Dr. Ec. Alvaro Forteza, Ec. Jimena Pardo, Ec. Rodrigo Arim, Ec. Gabriel Lagomarsino y Cra. Elvira Domínguez.

Al Ec. Adolfo Sarmiento por sus sugerencias y el material aportado.

A nuestro tutor Cr. Gerardo Gervasio por su invaluable guía en el presente trabajo.

Financiamiento de la Seguridad Social

ABSTRACT

El presente trabajo monográfico tiene como objetivo estudiar la financiación de la seguridad social en Uruguay así como en otros países, haciendo foco en las jubilaciones y pensiones a la vejez, de manera de contribuir a todos aquellos interesados en el tema, a la formación de una opinión y visión más amplia en la materia. Considerando los distintos factores históricos, demográficos, el mercado de trabajo y el mercado de capitales que tendrán impacto sobre los sistemas, en el presente y futuro contexto económico, financiero, político y cultural.

En base a la investigación realizada y las entrevistas con técnicos especialistas en el tema, se plantean diferentes propuestas al sistema vigente, sin dejar de mencionar que las mismas requieren de un estudio técnico actuarial para su posible implementación.

DESCRIPTORES

Seguridad social. Financiamiento. Sistemas de jubilaciones y pensiones.
Condiciones de acceso. Demografía. Género. Trabajo. Capitales.

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS.....	II
ABSTRACT	III
DESCRIPTORES	III
INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO I - ALGUNAS DEFINICIONES	4
A. SEGURIDAD SOCIAL	4
1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA	8
B. PRINCIPIOS RECTORES DE LA SEGURIDAD SOCIAL	12
C. TIPOS DE REGIMENES DE SEGURIDAD SOCIAL: SUSTITUTIVO, PARALELO Y MIXTO.....	18
D. SOLIDARIDAD INTERGENERACIONAL Y AHORRO INDIVIDUAL	20
1. SOLIDARIDAD INTERGENERACIONAL	20
2. AHORRO INDIVIDUAL	21
CAPITULO II – FINANCIAMIENTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN URUGUAY.....	22
A. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL.....	22
B. EVOLUCION DE LA FINANCIACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL	25
C. CARACTERISTICAS DEL SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES EN URUGUAY	31
1. ASPECTOS DEMOGRÁFICOS.....	31
2. SISTEMA PREVISIONAL URUGUAYO.....	41
a. Conceptos.....	41
b. Régimen vigente.....	44
c. Personas comprendidas.....	46
d. Régimen de jubilación por solidaridad intergeneracional	47
e. Beneficios de la seguridad social	49
f. Régimen de jubilación por ahorro individual obligatorio	59
g. Historia laboral	63
3. GASTO EN SEGURIDAD SOCIAL	66
D. DISEÑO DEL REGIMEN CONTRIBUTIVO	70

Financiamiento de la Seguridad Social

1. MERCADO LABORAL.....	70
2. MERCADO DE CAPITALES	80
E. TENDENCIAS	87
F. CONSIDERACIONES FINALES	88

CAPITULO III – FINANCIAMIENTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN CHILE, ARGENTINA, SUECIA, ESTADOS UNIDOS Y OTROS.....91

A. CARACTERISTICAS DEL SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES EN CHILE	91
1. ASPECTOS DEMOGRÁFICOS.....	91
2. SISTEMA PREVISIONAL	95
a. Evolución del sistema previsional	95
b. Financiamiento del sistema previsional.....	98
c. Beneficios de la seguridad social.....	101
3. MERCADO DE TRABAJO	107
4. MERCADO DE CAPITALES	111
5. CONSIDERACIONES FINALES.....	115
B. CARACTERISTICAS DEL SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES EN ARGENTINA	116
1. ASPECTOS DEMOGRÁFICOS.....	116
2. SISTEMA PREVISIONAL	120
a. Evolución del sistema previsional	120
b. Financiamiento del sistema previsional.....	122
c. Beneficios de la seguridad social.....	125
3. MERCADO DE TRABAJO	129
4. MERCADO DE CAPITALES	135
5. CONSIDERACIONES FINALES	137
C. CARACTERISTICAS DEL SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES EN SUECIA..	138
1. ASPECTOS DEMOGRÁFICOS.....	138
2. SISTEMA PREVISIONAL.....	142
a. Evolución del sistema previsional	142
b. Financiamiento de la seguridad social.....	145
c. Beneficios de la seguridad social.....	149
3. MERCADO LABORAL.....	156
4. MERCADO DE CAPITALES	160
5. CONSIDERACIONES FINALES.....	164
D. CARACTERISTICAS DEL SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES EN ESTADOS	165
UNIDOS.....	165
1. ASPECTOS DEMOGRÁFICOS.....	165
2. SISTEMA PREVISIONAL	169
a. Evolución del sistema previsional	169

Financiamiento de la Seguridad Social

b. Financiamiento del sistema previsional.....	173
c. Beneficios de la seguridad social.....	176
3. MERCADO DE TRABAJO	182
4. MERCADO DE CAPITALES	187
5. CONSIDERACIONES FINALES	191
E. TENDENCIAS MUNDIALES.....	193
<u>CAPITULO IV – CONCLUSIONES.....</u>	197
<u>BIBLIOGRAFÍA.....</u>	207
<u>ANEXOS.....</u>	212

Financiamiento de la Seguridad Social

INTRODUCCIÓN

La finalidad de ésta investigación monográfica es analizar la financiación de la seguridad social en Uruguay en la actualidad, así como en Chile, Argentina, Suecia, Estados Unidos y otros, de manera de obtener un estudio comparativo de los mismos. Dicho trabajo, en particular, se focalizará en los sistemas de pensiones y jubilaciones, públicos solidarios, privados de cuentas de ahorro individual y mixtos.

En los últimos tiempos ha tomado suma importancia el estudio de este tema, dado el desafío al que se enfrentan los gobiernos a nivel mundial ante los cambios que provocan las crisis (aumento de la tasa de desempleo, incremento del trabajo informal y precariedad del mismo) y los cambios demográficos (baja en la tasa de fecundidad, aumento de la esperanza de vida).

Respecto a los cambios provocados por las crisis económicas, es relevante mencionar el impacto en los mercados de trabajo, el incremento del desempleo y con ello la baja en los cotizantes y por ende su aportación al sistema; siendo otro factor determinante el aumento de la informalidad laboral y la precariedad del trabajo, que trae aparejado una mayor presión contributiva e impositiva a la sociedad en su conjunto.

Respecto a los cambios demográficos la tendencia a nivel mundial indica que la población tiene una mayor esperanza de vida (100 millones de personas mayores de más de 80 años en el mundo en 2010, previéndose 400

Financiamiento de la Seguridad Social

millones para 2050¹), esto provoca un aumento en la cantidad de prestaciones y para enfrentar dicha situación se necesita un incremento en las cotizaciones. Asimismo la disminución en la tasa de fecundidad a nivel mundial trae dificultades en el financiamiento a largo plazo (la baja en la renovación de las generaciones actualmente se estima en 2,1 hijos por mujer y la misma se proyecta siga en descenso). En este punto podemos resaltar el impacto que ha tenido el cambio en las estructuras familiares, y el nuevo rol que debe adoptar la mujer.

La metodología de investigación consiste en la búsqueda de información a través de diferentes fuentes. Entre las mismas podemos destacar convenciones internacionales, leyes y decretos reglamentarios, bibliotecas virtuales, sitios oficiales en la web, tesis de grado, y entrevistas a personas especializadas en la materia. Con dicha información realizamos una compilación de modo de establecer nuestro marco teórico, analizamos comparativamente los diferentes sistemas de financiación y a partir de esos resultados extrajimos conclusiones de la realidad actual del problema y su proyección hacia el futuro.

De manera de orientar al lector haremos una breve reseña del contenido de la investigación monográfica.

En el Capítulo I, se presentan algunas definiciones a nivel internacional del concepto de Seguridad Social, así como su evolución y sus principales

¹(AISS - Asociación Internacional de la Seguridad Social, Boletín 15, Recuperado el 17 de octubre de 2010, www.issa.int/es/, 2010)

Financiamiento de la Seguridad Social

referentes históricos; sus principios rectores; los distintos tipos de regímenes de seguridad social (sustitutivo, paralelo y mixto); y las diferencias existentes entre los conceptos de solidaridad intergeneracional y ahorro individual.

En el Capítulo II, el lector encontrará un análisis de los antecedentes históricos de la seguridad social y de su financiamiento en el Uruguay. Además un detalle de las características del sistema de jubilaciones y pensiones en el país, el mismo incluye: aspectos demográficos, sistema previsional vigente, beneficios de la seguridad social, historia laboral y gasto público social de la seguridad social. Así como también el diseño del régimen contributivo, analizando el mercado laboral, el mercado de capitales, las tendencias y posteriormente plasmando algunas consideraciones finales.

En el Capítulo III, se realiza un estudio del financiamiento de la seguridad social en los siguientes países: Chile, Argentina, Suecia, Estados Unidos y otros. Los puntos analizados para cada uno de ellos fueron: aspectos demográficos, evolución y financiamiento de la seguridad social, beneficios de la seguridad social, mercado de trabajo, mercado de capitales y algunas consideraciones finales.

Y finalmente en el Capítulo IV efectuamos un análisis cualitativo de los principales factores que impactan en el financiamiento de la seguridad social y algunas propuestas para el sistema vigente.

Financiamiento de la Seguridad Social

CAPITULO I - ALGUNAS DEFINICIONES

A. SEGURIDAD SOCIAL

Comenzamos nuestro estudio brindando una primera aproximación al concepto de Seguridad Social. Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT) la definición de la Seguridad Social es la siguiente: “La protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que de otra manera derivarían de la desaparición o de la fuerte reducción de sus ingresos como consecuencia de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad profesional, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos”.

La seguridad social, de acuerdo a la definición dada por según la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) es “todo programa de protección social establecido por una ley o por cualquier otro acuerdo obligatorio que ofrezca a las personas un cierto grado de seguridad de ingresos cuando afrontan las contingencias de la vejez, supervivencia, incapacidad, invalidez, desempleo y educación de los hijos. También puede ofrecer acceso a cuidados médicos, curativos o preventivos”.

El Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en su informe a la 39ª sesión, define la protección social como "un

Financiamiento de la Seguridad Social

conjunto de políticas y programas gubernamentales y privados con los que las sociedades dan respuesta a diversas contingencias a fin de compensar la falta o reducción sustancial de ingresos provenientes del trabajo, brindar asistencia a las familias con hijos y ofrecer atención médica y vivienda a la población". Destaca que "es un derecho fundamental de las personas tener acceso a programas efectivos y eficaces que alivien padecimientos derivados de riesgos sociales tales como enfermedades, vejez, desempleo y la exclusión social, así como a programas que protejan los ingresos de la población proporcionando a ésta seguridad alimentaria, formación profesional, educación suplementaria y viviendas a precios razonables".

Es importante destacar que algunas definiciones hacen referencia a la "protección social" como un concepto más amplio que el de "seguridad social", el primero incluiría los programas de asistencia social no financiada a través de contribuciones a diferencia del segundo: de todas formas se pueden llegar a confundir ambos conceptos.

Algunos autores sostienen que la protección social es una importante dimensión de la reducción de la pobreza y de la privación multidimensional. Es una aproximación a los procesos, a las políticas y a las intervenciones que responden a los riesgos y restricciones económicas, sociales, políticas y de seguridad que enfrentan las personas pobres y vulnerables, a fin de volverlos

Financiamiento de la Seguridad Social

menos inseguros menos pobres y con más posibilidades de participar en el crecimiento económico².

Podríamos decir que las definiciones a nivel internacional son semejantes, de hecho se busca la universalidad de este concepto que forma parte de los derechos humanos fundamentales. De acuerdo al artículo 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos “Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales, y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”.

De acuerdo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto San José de Costa Rica), suscrita en el año 1969, se ratifica un régimen de libertad personal y justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre y el mismo se consolida en este Continente dentro de las instituciones democráticas. El objetivo es desarrollar instrumentos internacionales basados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos que establece que solo puede realizarse el ideal de ser humano libre, exento del temor y de la miseria si se crean condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como sus derechos civiles y políticos. En nuestro país, la Convención Americana sobre

²(Shepherd, Andrew; Rachel Marcus y Armando Barrientos, "Policy paper on social protection", Final draft, septiembre, Recuperado 2 de noviembre de 2010, 2004)

Financiamiento de la Seguridad Social

Derechos Humanos fue ratificada en el año 1985, a partir de allí entró en vigencia como tratado internacional³.

La AISS promueve el concepto de la seguridad social dinámica, que a su vez, fomenta la utilización innovadora de políticas de seguridad social integradas, proactivas, y orientadas al futuro con el objetivo a corto plazo de crear organizaciones de seguridad social de alto rendimiento. A largo plazo el objetivo es contribuir a ofrecer un acceso universal, como mínimo, a las prestaciones básicas en metálico y a los cuidados primarios de la salud en todos los países.

Dicho concepto ha evolucionado durante el siglo XX y es de esperar que siga transitando en ese camino, por la relevancia que dicho tema ha adquirido a nivel mundial. Su interpretación va a depender de cada país y el nivel socioeconómico que posea, y en base a lo anterior sus gobiernos llevarán a cabo diferentes programas sociales.

En definitiva, la seguridad social, busca proteger a los individuos frente a diferentes contingencias de manera indemnizatoria, siendo además una forma de previsión de daños que puedan ocasionarle dichos eventos. Este último aspecto y otros, han hecho evolucionar el concepto que tiene más de un siglo de existencia y continúa evolucionando, y cuyo desafío es consolidar a la

³ (CCEE, " Convención Americana sobre Derechos Humananos (Pacto San José de Costa Rica),1969; Recuperado el 14 de mayo de 2011; Disponible en <http://www.ccee.edu.uy/ensenian/catderpu/material/normativo.PDF>)

Financiamiento de la Seguridad Social

seguridad social como un derecho humano fundamental para todos los individuos.

1. Evolución histórica

Históricamente, las primeras aproximaciones a los sistemas de salud, las encontramos en las primitivas organizaciones sociales y fueron evolucionando y desarrollándose dependiendo del modo de producción que estas organizaciones adoptaron⁴. Las distintas comunidades se han organizado desde siempre con la finalidad de protegerse mutuamente, buscando mayor seguridad individual y colectiva, primero en grupos de personas con problemas y preocupaciones similares, como ser artesanos, campesinos y comerciantes, luego instituciones religiosas ayudaron a los distintos grupos a enfrentar los problemas que ocurrían en esa época, como por ejemplo necesidades de alimentación, vivienda, y desarrollo de las pestes existentes en esos tiempos.

Como referencia histórica en América Latina podemos señalar que uno de los pioneros en el tema fue Simón Bolívar. En 1819 en el Congreso de Angostura, declara: “el sistema de gobierno más perfecto es aquel que produce mayor suma de felicidad posible, mayor suma de seguridad social y mayor suma de estabilidad política”, siendo su idea principal cumplir con la política y

⁴ (OIT, "Principios de la Seguridad Social", Autores: C. Solorio, Carmen Solorio, Recuperado el 05 de enero de 2011, <http://books.google.com.uy>)

Financiamiento de la Seguridad Social

la sociedad en su conjunto, tratando de superar las dificultades que surjan en oposición del sistema⁵.

Posteriormente, con la creciente industrialización y organización de los trabajadores, las sociedades comenzaron a reconocer el elevado costo que traían consigo: la muerte, las enfermedades y la discapacidad entre la fuerza laboral, así como la asistencia sanitaria de la población asalariada. Estos temas, pero principalmente el referente a la salud, en algunos países de Europa se transformaron en un tema político. A partir de este momento los distintos países comienzan a tomar conciencia de la importancia de cubrir determinados riesgos de los trabajadores y a desarrollar programas aún no integrados. Con el correr del tiempo, los estados comenzaron a legislar sobre estos temas, pero sin llegar a ser suficiente⁶.

Hace más de un siglo, nació el primer programa de seguro social para la vejez, en Alemania, diseñado por Bismarck, intentando promover con ello el bienestar de los trabajadores, y las posibles demandas de los distintos actores sociales de la época. Posteriormente fue incorporado un programa de indemnización a los trabajadores y un seguro de enfermedad, que en combinación con el programa de seguro social antes mencionado conforman el primer sistema de seguridad social para los alemanes.

⁵ (Discurso de Angostura, Simón Bolívar, 15 de febrero de 1819; Recuperado el 02 de enero de 2011, disponible en: <http://www.ensayistas.org/antología/XIXA/bolivar/bolivar2.htm>)

⁶ (OIT, "Principios de la Seguridad Social", Autores: C. Solorio, Carmen Solorio, Recuperado el 05 de enero de 2011, <http://books.google.com.uy>)

Financiamiento de la Seguridad Social

Luego de la primera guerra mundial, se desarrollaron en varios países los sistemas de seguros sociales, y la protección social se incluyó en los programas de las organizaciones internacionales como la OIT y la Conferencia Internacional de Uniones Nacionales de Mutualidades y Cajas de Seguro de Enfermedad, creada en Bruselas en 1927 y que posteriormente se convirtió en la AISS.

En 1935, en EEUU, el presidente Roosevelt, aprobó la ley de la seguridad social, la cual adoptaba los conceptos de seguridad económica y seguro social⁷.

La OIT fue fundada y sancionada su Constitución en 1919, en el marco de las negociaciones del Tratado de Versalles, tomando como base la justicia social. La misma se complementa con el Preámbulo de la Filadelfia de 1944, que reafirmó los principios fundacionales de la OIT, en la que se hizo constar: "la paz universal y permanente sólo puede basarse en la justicia social", y se afirmó que la seguridad social y la protección social eran los "principios fundamentales" para el trabajo de la organización⁸.

Durante la segunda guerra mundial, el gobierno del Reino Unido publicó el Plan Beveridge, dando nacimiento al primer sistema unificado de seguridad social. Según Lord Beveridge, la seguridad social da "Garantía de un determinado ingreso, así como la integración de los aspectos obligatorios

⁷ (OIT, De Bismarck a Beveridge: seguridad social para todos, www.ilo.org, recuperado 26/12/2010)

⁸(AISS-Asociación Internacional de la Seguridad Social, La seguridad social: un pilar de la justicia social, Recuperado el 26 de noviembre de 2010, www.issa.int, 2010)

Financiamiento de la Seguridad Social

asistenciales y públicos, los seguros sociales, la seguridad voluntaria privada”. Algunos de los aportes de este plan son: la obligatoriedad de los seguros sociales, la creación del servicio de sanidad gratuita, el incremento de los salarios más bajos y las pensiones y el nacimiento del Estado de Bienestar, que se traslada al resto de la Europa occidental.

En 1948, en su discurso ante la Asamblea de la AISS, el Presidente VáclavNěmeček (Checoslovaquia) repitió esta vocación universal de la seguridad social: “El logro de la justicia social será posible sólo en un mundo en el que se haya desterrado la guerra, ya que la paz permanente sólo puede consolidarse sobre la base de la justicia social. Tenemos que redoblar esfuerzos para generalizar y perfeccionar la seguridad social, de modo que podamos conseguir una seguridad incondicional.”

Según la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 es un derecho fundamental, y la misma se puede definir como todo programa de protección social establecido por una ley o por cualquier otro acuerdo obligatorio que ofrezca a las personas un cierto grado de seguridad de ingresos cuando afrontan las contingencias de la vejez, supervivencia, incapacidad, invalidez, desempleo o educación de los hijos. También puede ofrecer acceso a cuidados médicos curativos o preventivos⁹.

En 1952, la OIT adoptó el Convenio número 102 sobre normas mínimas de la seguridad social.

⁹(AISS-Asociación Internacional de la Seguridad Social, "Comprender la seguridad social", Recuperado el 2 de noviembre de 2010, www.issa.int/es/, 2010)

Financiamiento de la Seguridad Social

En 2001, la OIT comenzó una Campaña Mundial en materia de Seguridad Social y cobertura para todos.

La seguridad social es un pilar de la justicia social y el Secretario General de la AISS Konkolewsky, concluyó diciendo: "Si bien la seguridad social tiene que adaptarse y renovarse para responder a estos nuevos desafíos, nuestro deber consiste en preservar y extender la seguridad social como un pilar de la justicia social en el mundo moderno"¹⁰.

En 2010, la AISS, durante el Foro Mundial de la Seguridad Social en la ciudad del Cabo, Konkolewsky afirmó: "la seguridad social no es solo fundamental para la estabilidad social y el desarrollo económico a nivel nacional, sino que también es decisiva para la estabilidad y el desarrollo mundial, en particular en momentos de creciente globalización".

En definitiva, podemos concluir que los organismos internacionales buscan promover y desarrollar, desde su creación en el siglo pasado hasta la actualidad, las buenas prácticas de los sistemas de seguridad social a nivel mundial, adaptándose e innovando día a día.

B. PRINCIPIOS RECTORES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

¹⁰(AISS-Asociación Internacional de la Seguridad Social, La seguridad social: un pilar de la justicia social, Recuperado el 26 de noviembre de 2010, www.issa.int, 2010)

Financiamiento de la Seguridad Social

Algunos de los principios rectores de la Seguridad Social aceptados a nivel internacional son: universalidad, solidaridad, igualdad, equidad, eficiencia, participación y responsabilidad del Estado en la gestión, y sostenibilidad financiera; los cuales dependerán de varios factores como ser las políticas sociales, el crecimiento económico, el nivel sociocultural de los diferentes países.

En primer lugar, el principio de universalidad en su definición permite el acceso a la seguridad social a todas las personas, sin importar sus condiciones económicas, sociales o raciales, dado su carácter fundamental. De todas formas, históricamente, el acceso y cobertura comenzó en grupos organizados, grandes empresas y empleadores formales y asalariados, aquellos donde era más viable realizar la identificación, afiliación y recaudación. En la actualidad, la cobertura va a depender del grado de industrialización, el tamaño del sector donde se desarrollen las actividades y la antigüedad del sistema, siendo por lo tanto mayor en los países desarrollados que en los países en desarrollo y menos desarrollados. Los países, tienen como desafío permanente cumplir con el principio de la universalidad, a pesar de las crisis económicas que deben enfrentar por la globalización, las que generan desempleo, informalidad y por ende caída en la protección social¹¹.

En segundo lugar, el principio de solidaridad implica que todas aquellas personas que estén en mejores condiciones económicas contribuyan con

¹¹ (CEPAL, Las reformas de salud en América Latina y el Caribe: su impacto en los principios de la seguridad social, Camelo Mesa-Lago, Recuperado el 05 de enero de 2010, <http://www.eclac.org>)

Financiamiento de la Seguridad Social

aquellos que por diferentes motivos están en una situación más vulnerable. En la práctica, podemos citar como ejemplos del principio de solidaridad: el financiamiento de las pasividades a través de las contribuciones de los activos (solidaridad intergeneracional), y el financiamiento de los desempleados a través de las contribuciones de los activos (solidaridad intrageneracional).

Según la OIT, en relación a éste principio, todos los trabajadores deben afiliarse y cotizar al sistema general. En lo económico el objetivo de la seguridad social debe ser la redistribución del ingreso en forma horizontal y vertical. En la forma horizontal, los trabajadores sanos y activos deben transferir recursos a los que están enfermos y son pasivos; en la forma vertical, los grupos con mayores ingresos deben transferir a los de bajos ingresos; esto será posible dependiendo del grado de cobertura poblacional que tenga cada país. Otra redistribución se da entre generaciones, los jóvenes van a financiar a los ancianos; y por género, la transferencia de hombres a mujeres para compensar la discriminación que sufren estas últimas¹².

En tercer lugar, el principio de igualdad establece que todos los individuos ante la misma situación deben recibir beneficios igualitarios, y debe darse un trato distinto ante diferentes contingencias. La OIT considera que la “igualdad de trato es un principio guía de la seguridad social”. Es importante destacar, la evolución que ha tenido el trato igualitario entre ambos sexos en el último tiempo, a pesar que en algunos países todavía existe discriminación; así

¹² (CEPAL, Las reformas de salud en América Latina y el Caribe: su impacto en los principios de la seguridad social, Camelo Mesa-Lago, Recuperado el 05 de enero de 2010, <http://www.eclac.org>)

Financiamiento de la Seguridad Social

como la mejora en las condiciones de algunos sectores discriminados como los trabajadores agrícolas y servicio doméstico entre otros¹³.

En cuarto lugar, el principio de equidad está constituido por la equidad individual y colectiva. La equidad individual está asociada a la relación entre el monto de las contribuciones realizadas por el individuo y el monto de los beneficios percibidos por éste. La equidad colectiva está asociada a que todos los individuos ante las mismas contribuciones recibirán las mismas prestaciones por igual. Resulta difícil que se cumpla, ante tanta diversidad, con el principio de equidad, ya que los diferentes sectores se esfuerzan por alcanzar más y mejores beneficios sociales en base a sus objetivos propios.

En quinto lugar, tenemos el principio de eficiencia, participación y responsabilidad del Estado en la gestión. La participación de los involucrados en los sistemas de seguridad social es importante para establecer prioridades en cuanto a las necesidades a cubrir. No es una obligación en los sistemas de seguridad social a nivel internacional, pero sería ideal la participación e involucramiento de los diferentes sectores.

A su vez, debido a la diversidad económica, social y política de los países miembros, la OIT decidió -en oportunidad de la redacción del convenio 102- que no era aconsejable recomendar un modelo único y uniforme de la administración de la seguridad social, ya que existían modelos muy diversos en el mundo.

¹³ (OIT, "Principios de la Seguridad Social", Autores: C. Solorio, Carmen Solorio, Recuperado el 05 de enero de 2011, <http://books.google.com.uy>)

Financiamiento de la Seguridad Social

Las responsabilidades varían de acuerdo a los diferentes países en cuanto a la seguridad social, pero es de orden asegurar la protección de las personas según los mínimos establecidos en los convenios internacionales, y en el caso que la administración sea privada se debe controlar la gestión de la misma. Además resulta necesario que la administración priorice la eficiencia y eficacia en la gestión, ya que las posibles ineficiencias, llevan a costos elevados y los mismos se trasladan a la sociedad en su conjunto.

En definitiva, la Conferencia de 2001 declaró: “los regímenes deberían administrarse de forma sana y transparente, con costos administrativos tan bajos como sea factible y una fuerte participación de los interlocutores sociales”.

En sexto lugar, el principio de sostenibilidad financiera, implica que cada sistema de seguridad social sea financieramente viable de acuerdo a la capacidad económica del país.

En el convenio 102 de la OIT se estipuló: “el Estado debe asegurar que se realicen periódicamente los estudios y cálculos actuariales necesarios para el equilibrio financiero y, en cualquier caso, antes de toda modificación de las prestaciones, cotizaciones e impuestos...El costo de las prestaciones y de los gastos de administración debe financiarse de forma colectiva a través de cotizaciones o impuestos o ambos... Los métodos de financiación deben evitar que las personas con bajos recursos tengan que soportar cargas demasiado pesadas y también deben tener en cuenta la situación económica del país y de

Financiamiento de la Seguridad Social

las personas protegidas... El total de las cotizaciones a cargo de los asalariados protegidos no debe superar el 50% del total de los recursos destinados a la protección”, de manera que el resto debe ser financiado por los empleadores y/o el Estado.

De todas formas, estudios realizados por la OIT, reflejan que los países no han encontrado aún métodos justos y viables de financiamiento de la seguridad social que hagan frente a las crisis económicas de los últimos tiempos y los posibles cambios que ellas produzcan.

La OIT, apoya tres principios clásicos en las inversiones de seguridad social: seguridad, rendimiento y liquidez. La seguridad, de manera de garantizar el mantenimiento de los fondos, el rendimiento para incrementar los fondos y de esa forma controlar el aumento de las cotizaciones y sostener las prestaciones y la liquidez para disponer del efectivo suficiente cuando resulte necesario.

La conferencia de 2001 de la OIT recomendó “ampliar las fuentes de financiamiento de la seguridad social a través de la financiación tripartita (trabajador, empleador y el Estado)”, e indicó que es necesario efectuar proyecciones actuariales periódicas y realizar los ajustes que sean necesarios.

C. TIPOS DE REGIMENES DE SEGURIDAD SOCIAL: SUSTITUTIVO, PARALELO Y MIXTO

En la actualidad, a nivel mundial podemos reconocer dos grandes tendencias en los modelos de seguridad social: reformas estructurales y no estructurales.

Las distintas reformas han sido promovidas por organismos internacionales. El Banco Mundial ha impulsado el llamado “modelo de los tres pilares”, planteando una reforma estructural en el cual aparece un nuevo componente que es la administración privada de los sistemas de pensiones ya sea de forma total o parcial y donde se propone incorporar un régimen de ahorro individual o de capitalización plena individual. Uno de los pioneros en la implantación de este sistema fue Chile (1981), seguido por otros países de América Latina y algunos de Europa del Este.

En estos países las reformas se han adaptado a las condiciones imperantes y a las proyecciones a futuro sobre distintos factores determinantes de la seguridad social. En América Latina se han detectado tres variaciones a dicho régimen: sustitutivo, paralelo y mixto.

En el modelo sustitutivo se reemplaza el sistema de pensiones público por un régimen privado de capitalización individual donde se invierten en el mercado de capitales los aportes realizados por los cotizantes (una vez deducidas las comisiones para las Administradoras de Fondos Previsionales y el seguro por incapacidad y fallecimiento). El Estado tiene la función de

Financiamiento de la Seguridad Social

asegurar, generalmente, una pensión mínima a aquellos cotizantes que hayan cumplido con los requisitos establecidos y no lleguen a un capital mínimo.

En el modelo paralelo, se termina con el monopolio público imperante hasta el momento y las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) comienzan a competir en el mercado, estableciendo de esta forma más opciones a las personas.

En el modelo mixto, régimen actual en nuestro país, se establece una prestación mínima que asegura el Estado en determinadas condiciones y una prestación complementaria cubierta por la administración privada (AFP, empresas aseguradoras).

Otros organismos internacionales como la OIT y la AISS han apoyado las reformas no estructurales en los distintos países, los cuáles se guían en los principios propuestos por estas organizaciones. Las propuestas de los mismos consisten en realizar cambios dentro del sistema público actual, como por ejemplo modificar la edad en la cual las personas pueden acceder a la jubilación o los años requeridos de trabajo, modificar el aporte realizado por empleados y empleadores, otra opción es el ajuste en la fórmula de cálculo de las prestaciones entre otras¹⁴.

En definitiva, cada país va a optar por el modelo que mejor se adapte a su situación actual y a los factores que influyen en la misma.

¹⁴ (OIT, Seguridad Social en América Latina y Conosur: mitos, desafíos, estrategias y propuestas desde una visión sindical, Ernesto Murro, 2004, Recuperado el 24 de junio de 2010, <http://www.oit.org>)

D. SOLIDARIDAD INTERGENERACIONAL Y AHORRO INDIVIDUAL

1. Solidaridad intergeneracional

Cuando hablamos de solidaridad intergeneracional, nos referimos a los recursos que se transfieren entre los distintos actores sociales. El pilar básico de este régimen es cumplir con el principio de solidaridad entre generaciones, en el que los trabajadores activos financian con sus aportes las prestaciones de los pasivos.

A priori, en este régimen, el afiliado puede determinar la prestación que va a percibir en un futuro.

En relación a su financiación, podemos decir que los recursos se obtendrán de diferentes fuentes, como por ejemplo aportes de empleados y empleadores, aportes del Estado y tributos.

En la actualidad, se puede observar el desequilibrio existente entre la masa activa y pasiva, y el desafío permanente que realizan los países para superar este problema. Es preciso destacar que tal escollo está ocasionado por distintos factores tales como los cambios demográficos (baja en la tasa de fecundidad y aumento en la tasa de longevidad), en el mercado de trabajo los salarios en algunos casos son precarios respecto a ciertas pasividades generosas a cubrir y posibles ineficiencias a nivel estatal.

2. Ahorro individual

Cuando hablamos de ahorro individual, nos referimos al aporte realizado por los trabajadores en cuentas personales. En este sistema, cada persona ahorra una parte de sus ingresos en una cuenta individual para utilizarla en el futuro cuando reúna los requisitos exigidos para obtener su jubilación, a diferencia del sistema de reparto de solidaridad intergeneracional, donde las prestaciones a los pasivos son financiadas por los activos como vimos anteriormente.

En el ahorro individual la prestación es indefinida, dependiendo de diversos factores, como ser la expectativa de vida al momento del retiro, la rentabilidad obtenida de las inversiones realizadas por las AFP en los mercados de capitales y el nivel de comisiones cobradas por las AFP y las Compañías de Seguros¹⁵.

Algunos autores sostienen que en las cuentas individuales capitalizadas es el individuo el que enfrenta todos los riesgos, mientras que en el régimen de solidaridad intergeneracional dichos riesgos son compartidos por los pensionados, los trabajadores aportantes, las empresas contribuyentes o los contribuyentes futuros.

¹⁵ (OIT, Seguridad Social en América Latina y Conosur: mitos, desafíos, estrategias y propuestas desde una visión sindical, Ernesto Murro, 2004, Recuperado el 24 de junio de 2010 <http://www.oit.org>)

Financiamiento de la Seguridad Social

CAPITULO II – FINANCIAMIENTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN URUGUAY

A. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Según Mesa Lago, Uruguay fue un precursor en América Latina en la implementación de un sistema de protección social. En el siglo XIX se aprobaron las primeras leyes que otorgaron beneficios a algunos grupos de la sociedad. En 1829, a los militares que lucharon por la independencia se le concedieron pensiones por incapacidad y sobrevivencia, además se otorgaron algunos beneficios a los familiares de los mismos, y en 1838 se entregaron las primeras pensiones por vejez a empleados estatales y maestros. Esta cobertura no fue universal, siendo elitista y amparando a unos pocos.

En 1896, se fundó la primer caja de jubilaciones y pensiones, la Caja Escolar, en 1904 la Caja Civil, en 1911 la Caja de Pensiones Militares, en 1919 la Caja de Pensiones a la Vejez y la Caja de Empleados y Obreros de los Servicios Públicos extendiéndose de esta forma la cobertura a los empleados privados¹⁶. Posteriormente se crearon, amparando a otros grupos de trabajadores, diversas cajas de jubilaciones y pensiones: en 1925 la Caja Bancaria, en 1941 la Caja Notarial, y en 1954 la Caja de Profesionales Universitarios.

¹⁶ (Ec. Mariana Sienna "Las clases pasivas civiles y militares en el Uruguay", 2006, Recuperado 15 de enero de 2011, disponible en: <http://www.audhe.org.uy>)

Financiamiento de la Seguridad Social

Hacia los años '50 se había prácticamente alcanzado una cobertura universal de la población económicamente activa. En las dos siguientes décadas se trató de extender la protección a través de programas de asignaciones familiares, seguro de desempleo, enfermedad y maternidad¹⁷.

En 1967 la Constitución en su artículo N°195 creó el Banco de Previsión Social (BPS) con carácter de ente autónomo, siendo su cometido organizar la Seguridad Social y coordinar los servicios estatales de previsión social. Dicho organismo centralizó las cajas de jubilaciones y pensiones creadas hasta ese momento, con excepción de la Caja Bancaria, Militar, Notarial, Policial y la de Profesionales Universitarios.

En 1979, a partir del Acto Institucional N°9, durante el período dictatorial, se elimina el BPS y se efectúa una reforma al régimen de prestaciones, centralizándose todo en un organismo llamado Dirección General de Seguridad Social. Posteriormente, en 1985 se restituye el BPS, conservando el sistema la estructura centralizada y los principales lineamientos del régimen anterior¹⁸.

A partir del restablecimiento de la democracia en el país existieron varios intentos de reformas a la seguridad social, fracasando todas ellas por diferentes motivos. Había un interés general en modificar el sistema, pero no se

¹⁷ (OIT, "Uruguay-Empleo y protección social de la crisis al crecimiento", Fabio Bertranou, 2005, Recuperado 14 de enero de 2011, Disponible en: <http://www.oit.org>)

¹⁸ (Mariana Sienna, "La evolución del sistema de seguridad social en el Uruguay y sus efectos sobre la inequidad de la economía 1968-1986", 2006)

Financiamiento de la Seguridad Social

alcanzaba un consenso en la forma de transformarlo y superar la crisis existente.

El 3 de setiembre de 1995 se aprueba en el Parlamento, luego de constantes negociaciones entre los partidos políticos, la ley de reforma previsional, Ley N°16.713. Esta ley inició un proceso de reforma que supuso una sustitución parcial del programa público de reparto por uno de ahorro individual, conformando un sistema mixto. Antes de esta ley, el sistema cubierto por el BPS era exclusivamente público y de reparto. En el nuevo sistema, los trabajadores de mayores ingresos tienen dos niveles de cobertura obligatoria, uno público y de reparto y otro privado y de ahorro individual. Los trabajadores de menores ingresos se mantienen en principio exclusivamente en el sistema público de reparto, pero pueden hacer la opción de radicar la mitad de sus aportes personales en el sistema de cuentas individuales. La ley N°16.713 también introdujo modificaciones significativas en los parámetros que gobiernan el subsistema público de reparto, modificando las condiciones de acceso y las prestaciones¹⁹.

Según Mesa Lago en los países latinoamericanos más industrializados, urbanizados, sindicalizados y políticamente conscientes, donde el sistema de seguridad social es más desarrollado, se ha venido dando un fenómeno singular: "... la masificación de beneficios". A medida que los asegurados de las cajas menos privilegiadas fueron volviéndose más conscientes de su poder,

¹⁹ (Bucheli Marisa, Forteza Alvaro, Rossi Ianina "Seguridad social y género en Uruguay: un análisis de las diferencias", 2006, Recuperado 15 de enero de 2011, Disponible en: <http://decon.edu.uy>)

Financiamiento de la Seguridad Social

han ejercido una presión sociopolítica sobre los gobiernos, a fin de obtener un tratamiento en cuanto a la seguridad social equivalente al de aquellos grupos más poderosos.

B. EVOLUCION DE LA FINANCIACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Dado que el objetivo de nuestra investigación es el análisis del financiamiento de la seguridad social, y en particular el correspondiente a las jubilaciones y pensiones, entendemos fundamental efectuar una reseña histórica de la evolución del mismo.

Las primeras “clases pasivas” las encontramos en el siglo XIX y estaban compuestas por militares y civiles. En principio, los recursos que se obtenían para solventar las clases pasivas militares provenían del gobierno. Años más tarde, fue creado por ley un recurso donde los militares contribuían con parte de su salario a un fondo, el cual se confundía con los ingresos de Rentas Generales, siendo imposible su individualización. El montepío militar era el primer paso hacia la constitución de fondos propios y este avance se lograría en el año 1911, con la creación de la Caja de Pensiones Militares. En el caso de las clases pasivas civiles, se estableció un montepío al que debían contribuir todos los empleados, con el sueldo de un día de cada mes, siempre que disfrutaran de uno mayor de 300 pesos anuales. El fondo del montepío hacía frente al pago de retiros, de jubilaciones y pensiones, cualquiera que

Financiamiento de la Seguridad Social

fuese el sueldo de los empleados. Los fondos provenientes del pago de montepío se mezclaban con el correspondiente de Rentas Generales del mismo modo que la contribución de los militares. La organización de forma independiente de estos fondos se lograría, recién en 1904, con la creación de la Caja de Jubilaciones y Pensiones Civiles.

Es importante resaltar que en esos años en los Presupuestos Nacionales también se incluían las denominadas “pensiones graciabiles” o “pensiones especiales”, que constituían un beneficio otorgado a algunos individuos, concediéndose las mismas sin fundamento legal²⁰.

Posteriormente, se incorporaron nuevos colectivos de trabajadores ejerciendo mayor presión de manera de obtener mayor cobertura y mejor protección²¹. En el siglo XX se crearon las cajas paraestatales mencionadas en el apartado anterior. En los años '50, los trabajadores privados menos organizados fueron incorporados con lo que se llamó la “inclusión genérica”, de esta forma prácticamente se universalizó el sistema previsional.

En las dos décadas siguientes comienzan a evidenciarse dificultades debido a la madurez del sistema y al notorio envejecimiento de la población, ambos elementos inciden negativamente en el financiamiento del sistema. Otro elemento que profundizó los problemas financieros fue la deficiente gestión de los fondos que termina con las reservas acumuladas. Consecuencia de

²⁰ (Ec. Mariana Sienra "Las clases pasivas civiles y militares en el Uruguay", 2006, Recuperado 15 de enero de 2011, disponible en: <http://www.audhe.org.uy>)

²¹ (OIT, "Uruguay-Emplo y protección social de la crisis al crecimiento", Fabio Bertranou, 2005, Recuperado 14 de enero de 2011, Disponible en: <http://www.oit.org>)

Financiamiento de la Seguridad Social

“generosas” prestaciones otorgadas que no resultaban sostenibles en el tiempo y prácticas “clientelísticas” donde se concedían prestaciones a personas que no habían contribuido al sistema. Otro factor determinante del desfinanciamiento, fue el deterioro creciente del poder adquisitivo de las prestaciones por un mecanismo de indexación deficiente.

A partir de los años '80 se agudizó la crisis en el sistema de jubilaciones y pensiones, el déficit en ese momento alcanzó el 4,6% del PBI. A finales de ésta década, una iniciativa de reforma constitucional fue promovida por una agrupación de jubilados y pensionistas para modificar la forma de reajuste de las jubilaciones y pensiones. Una vez modificada la Constitución, las jubilaciones y pensiones se deben ajustar en cada oportunidad en que se ajusten las remuneraciones de los trabajadores del sector público y en proporción a la variación del índice medio de salarios (IMS) acumulada desde el reajuste anterior. Esta medida, en un escenario de inflación descendente, deteriora aún más el sistema de financiamiento debiéndose recurrir al incremento de las tasas del impuesto al valor agregado (IVA) afectado a la seguridad social y de las cotizaciones patronales²².

Según Camacho²³ en 1993, existían tres tipos de disfuncionalidades en el sistema de seguridad estatal: financiera, social y administrativa. La disfuncionalidad financiera refería al creciente déficit anual, el cual necesitó

²² (OIT, "Protección social en Uruguay. Financiamiento, cobertura y desempeño 1990-2002", Natalia Ferreira-Coimbra, Alvaro Forteza, 2004, Recuperado el 14 de enero de 2011, <http://www.oit.org>)

²³ ("Síntesis del desarrollo de la seguridad social uruguaya: evolución, situación actual y perspectivas", Luis Camacho, 1993, Rev. de la Seguridad Social Vol.1 N°2-3 Uruguay)

Financiamiento de la Seguridad Social

contribuciones del fondo de reservas. Dicha situación derivó en altas tasas de contribución y esto debido a: deterioro de la relación activo/pasivo (originado en la alta evasión de empresas informales, rurales y servicio doméstico; a los pocos controles de la actividad laboral y al envejecimiento de la población), al incremento de la relación entre pasividades y salarios (por la subdeclaración de salarios acordada entre trabajadores y empleados y por el régimen de ajuste de las pasividades establecida en la reforma constitucional de 1989).

La disfuncionalidad social tuvo su origen en que el sistema se rigió por relaciones de poder en términos políticos, económicos o sindicales, más que por criterios de justicia distributiva. Esto se reflejó en dos aspectos: por un lado la solidaridad invertida, es decir que las desigualdades existentes en la sociedad eran agravadas por la seguridad social (forma de cálculo jubilatorio, diferencia en la edad jubilatoria por género y existencia de regímenes jubilatorios y de aportaciones especiales) y por otro lado por la existencia de inequidad individual, donde los beneficios individuales no tenían una relación directa con los aportes realizados.

Las disfuncionalidades administrativas se manifestaron en el alto costo del sistema, falta de eficiencia, limitados conocimientos técnicos en la materia y la alta burocratización.

No podemos dejar de mencionar la constante presión que han ejercido los organismos internacionales de crédito (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo) en los países de América

Financiamiento de la Seguridad Social

Latina. En particular, en relación a este tema dichos organismos identificaron dificultades en el financiamiento de la seguridad social y exigieron cambios estructurales en estos sistemas a cambio del otorgamiento de préstamos.

Con la reforma del sistema, en el año 1996, quedó al descubierto el costo a largo plazo de las obligaciones contraídas por el BPS, es decir el pago futuro de las jubilaciones y pensiones del sistema de reparto. Es importante destacar que a partir de ese momento disminuyeron los ingresos al ente por contribuciones sobre la nómina y se incrementaron las contribuciones derivadas del ingreso del Estado (IVA afectado y Asistencia Financiera Neta). Además existieron reducciones en las tasas de aportes personales que a partir de ese momento se transfieren a las AFAP y en las tasas de aportes patronales por exoneraciones parciales y totales²⁴.

En 2001, con la reducción o eliminación de la tasa de aportes patronales para determinados sectores de actividad (industria manufacturera, transporte terrestre, empresas rurales, contribución en determinados casos de obra privada), surgió compensando los mismos la Contribución al Financiamiento de la Seguridad Social (COFIS) que gravaba con una tasa del 3% la primera enajenación de bienes industriales y de algunos servicios, ya fueran nacionales o importados, el mismo fue eliminado con la reforma tributaria en el año 2007. Asimismo en el año siguiente surgió el Impuesto de Asistencia a la Seguridad Social (IASS), el cual permanece vigente a la fecha, siendo un impuesto anual

²⁴ ("Financiamiento de la Seguridad Social", BPS, 2006, Recuperado el 29 de enero de 2011, Disponible en: <http://www.eclac.cl>)

Financiamiento de la Seguridad Social

de carácter personal y directo que grava los ingresos de fuente uruguaya correspondiente a jubilaciones, pensiones y prestaciones de pasividad de similar naturaleza, servidas por instituciones públicas y privadas, residentes en la República (Ley N°18.314 Art.1).

El impuesto a la lotería también se encuentra afectado a la financiación de la seguridad social, aunque teniendo menor peso en la recaudación total de lo producido por el resto de los impuestos (Ley N°12.081 Art.8).

Según el Art.67 de la Constitución de la República, si fuera necesario el Estado debe dar asistencia financiera para cubrir las prestaciones. De acuerdo a los datos obtenidos del BPS en los años 2008 y 2009 no fue necesario recurrir a dicha asistencia.

A continuación detallamos la evolución de la estructura de financiamiento de la seguridad social en los últimos años.

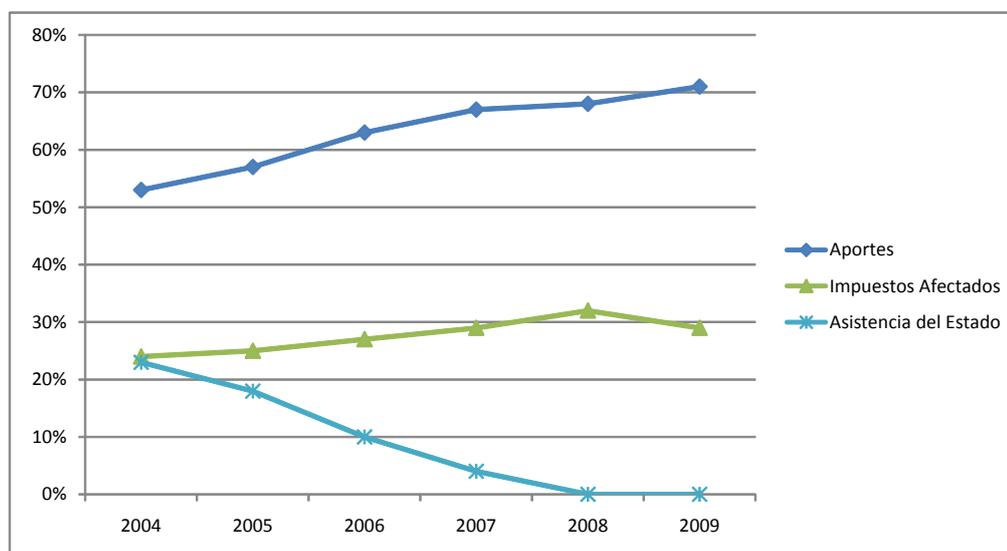
Cuadro 2.1. Estructura Financiera

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Aportes	53%	57%	63%	67%	68%	71%
Impuestos Afectados	24%	25%	27%	29%	32%	29%
Asistencia del Estado	23%	18%	10%	4%	0%	0%

Fuente: BPS noviembre 2010

Financiamiento de la Seguridad Social

Gráfico 2.1. Estructura Financiera



Fuente: Elaboración propia en base a datos del BPS noviembre 2010

C. CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES EN URUGUAY

1. Aspectos demográficos

La dinámica demográfica²⁵ de un país es una característica sumamente importante al momento de analizar el diseño de un sistema de seguridad social.

El envejecimiento actual de la población en el Uruguay es el resultado de la dinámica demográfica de los últimos cien años. Según convenciones internacionales se considera que una población está envejecida cuando la

²⁵ (Es la parte de la demografía que estudia las poblaciones humanas desde el punto de vista de la evolución en el transcurso del tiempo y los mecanismos por los que se modifica la dimensión, estructura y distribución geográfica de las poblaciones. Ejemplos de tales mecanismos son la natalidad, la nupcialidad, la familia, la fecundidad, el sexo, la edad, la educación, el divorcio, el envejecimiento, la mortalidad, la migración, el trabajo, la emigración y la inmigración)

Financiamiento de la Seguridad Social

proporción de personas de 60 años y más alcanza el 7% de la población total. De acuerdo al Censo de 1963 Uruguay contaba con 11,6 % de personas por encima de los 59 años. Los elementos que provocaron dicho envejecimiento son tres: descenso en la fecundidad, aumento de la esperanza de vida y la emigración internacional.

Analizaremos en primer lugar, el descenso de la fecundidad en nuestro país. En las últimas décadas del siglo XIX y principios del XX, el Uruguay recibió importantes contingentes de inmigrantes europeos, anticipándose al resto de los países latinoamericanos, que iniciaron ese proceso recién en las décadas del '50 y el '60. Esta situación provocó que la estructura de edades se constituyera predominantemente por jóvenes y niños.

Los historiadores Barrán y Nahum, estudiaron los factores culturales y sociales que influyeron en el inicio temprano de la transición demográfica²⁶. Entre ellos destacan: el impacto cultural de la inmigración europea, la incorporación temprana al modelo occidental, la alta población urbanizada, la actividad económicamente basada fundamentalmente en la ganadería extensiva que no genera alta demanda de mano de obra. Todo ello

²⁶ (La transición demográfica ha sido definida como un proceso prolongado que transcurre entre dos situaciones extremas: el primero con bajo crecimiento de la población donde se registran altas tasas de mortalidad y natalidad, a otro final que también registra bajo crecimiento poblacional, pero con bajos niveles de ambas tasas. La transición se inicia con el descenso de la mortalidad, seguido por el descenso de la fecundidad, ella continúa en un proceso de descensos de ambos indicadores hasta alcanzar la etapa final mencionada)

Financiamiento de la Seguridad Social

permitió que las mujeres adoptaran pautas de comportamiento que les permitieran controlar su reproducción.²⁷

Durante el transcurso del siglo XX, se produjeron grandes cambios en el comportamiento reproductivo, se estima que en 1900 las mujeres tenían un promedio de 6 hijos, en 1950 descendió a 3 hijos y en el año 2000 a 2,2 hijos por mujer. Finalizando el siglo con una fecundidad que compromete el reemplazo de la población (el reemplazo de la población refiere a la capacidad de una población de sustituirse a través de la reposición numérica de las mujeres, futuras procreadoras; correspondiendo a una tasa global de fecundidad por debajo del 2,1 hijos por mujer).²⁸

El descenso en la tasa de fecundidad ha sido progresivo y paulatino hasta nuestros días, provocando la reducción en el número de nacimientos anuales y aumentando la proporción de personas mayores; siendo la misma, además, significativamente menor al promedio de América Latina. Este fenómeno tiene un gran impacto en la dinámica poblacional, por el crecimiento vegetativo (nacimientos menos muertes), implicando que la población no alcanzará a reproducirse a sí misma.

Según algunos entendidos en la materia, el descenso de la fecundidad puede relacionarse: con la emancipación de la mujer y los cambios que produjo

²⁷("Demografía de una sociedad en transición- La población uruguaya a inicios del siglo XXI", C.Varela Petito, 2008, Recuperado el 7 de febrero de 2011)

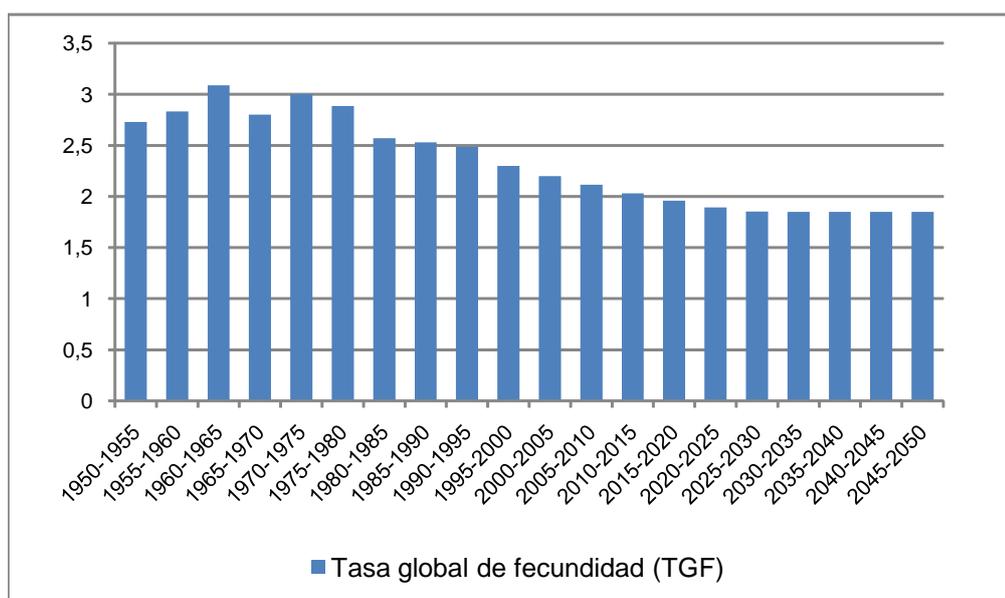
²⁸("De una transición a otra: la dinámica demográfica del Uruguay en el siglo XX", A.Pellegrino,W.Cabella,M.Paredes, R.Pollero,C.Pollero, 2006, Recuperado el 30 de enero de 2011, Disponible en: <http://www.programadepoblacion.edu.uy>)

Financiamiento de la Seguridad Social

en la familia; la mayor equidad en los roles de hombres y mujeres y la nueva responsabilidad de cada uno de ellos; y además el cambio en la perspectiva de la mujer ahora enfocada a su propio desarrollo profesional y a su inserción laboral transformando el significado que ésta le da a la maternidad.

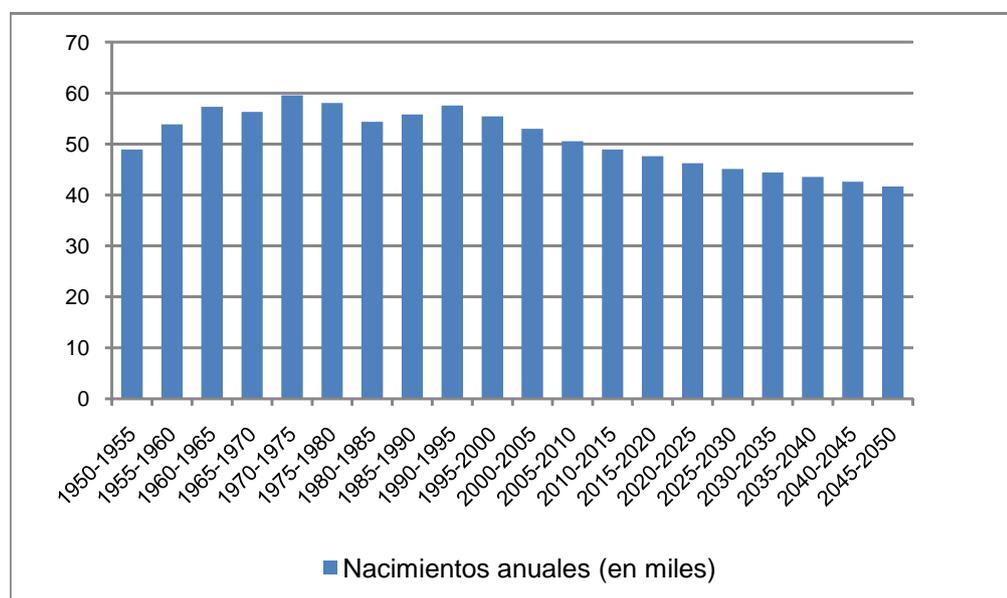
En la medida que esta tendencia se mantenga en el tiempo, es esperable que la fecundidad total continúe descendiendo. Podemos ver éste fenómeno más claramente en los siguientes gráficos:

Gráfico 2.2 Tasa Global de Fecundidad (TGF)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de CELADE

Gráfico 2.3 Nacimientos anuales (en miles)



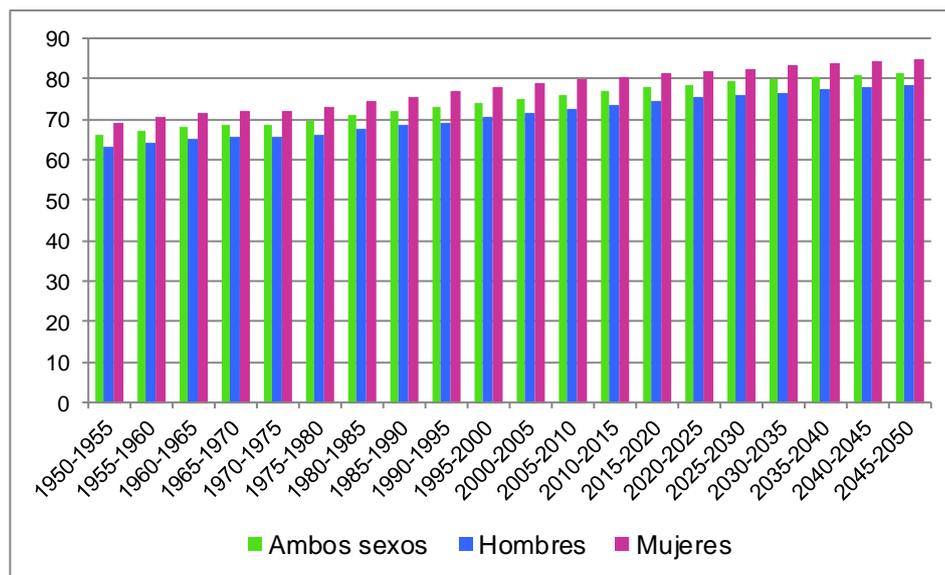
Fuente: Elaboración propia en base a datos de CELADE

Otro de los elementos a analizar en el envejecimiento de la población uruguaya, es el aumento de la esperanza de vida, la cual se puede definir como la media de la cantidad de años que vive una población en un cierto periodo de tiempo. Es considerada como uno de los indicadores de calidad de vida más comunes, se mide generalmente como la edad promedio de fallecimiento o porcentaje de personas por encima de cierta edad, no resultando fácil su medición en ciertos casos. La esperanza de vida en Uruguay ha ido creciendo de manera continua, verificándose siempre una expectativa mayor para las mujeres que para los hombres. En la actualidad la misma asciende a casi 76,2 años (72,8 hombres y 79,9 mujeres) según el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), en los años 1950-1955 ascendía a 66,3

Financiamiento de la Seguridad Social

años (63,3 hombres y 69,4 mujeres) y se estima que en el periodo 2040-2045 sea de 81 años (77,9 hombres y 84,2 mujeres).

Gráfico 2.4 Expectativa de vida al nacer período 1950-2050



Fuente: Elaboración propia en base a datos de CELADE

El aumento de la esperanza de vida es consecuencia de mejoras en las condiciones sanitarias, en el nivel de vida y en la calidad nutricional de la población que se han experimentado a lo largo de los últimos años, permitiendo que más personas sobrevivan a la edad adulta, contribuyendo de esa forma a aumentar el peso relativo de los adultos mayores en la estructura demográfica. Existen diferencias de género durante la vejez, esto se da porque las mujeres son más longevas que los hombres, y tienen un mayor peso entre los adultos mayores, lo que genera una población socialmente más vulnerable

Financiamiento de la Seguridad Social

constituido por mujeres solas de edad avanzada. En la medida que la población se regenera a un ritmo lento debido al descenso de la fecundidad, la cantidad de población en edades avanzadas es cada vez mayor en relación con la población adulta o joven.

Finalmente el otro elemento determinante del envejecimiento poblacional es la emigración internacional. Este elemento es considerado un factor estructural de la población uruguaya desde la década del setenta, ya que desde esa fecha el país registra saldos migratorios negativos. La población que emigra en general son personas jóvenes y eventualmente con sus hijos, lo que repercute en el descenso de la población más joven y aumenta la importancia relativa de la población adulta mayor. Desde los años '60, se manifiesta una tendencia emigratoria en toda América Latina hacia los países desarrollados, tales como Estados Unidos, Canadá y Australia, dado que su crecimiento económico provocó un aumento en la demanda de trabajadores. Durante los años '70, la mayor emigración se produjo por los exiliados políticos mientras transcurría la dictadura militar, retornando la mayoría luego de culminado dicho periodo. Hasta la década del '80, el país de destino con mayor flujo migratorio fue Argentina, dado que allí existía una mayor demanda de mano de obra y los salarios eran más elevados a los ofrecidos en el Uruguay. La emigración al Brasil y a otros países latinoamericanos fue cuantitativamente menor. Otro gran empuje emigratorio, se produjo durante 1982 con la llamada ruptura de la "tablita" y más recientemente durante la crisis del 2002, siendo los países europeos los elegidos como destino.

Financiamiento de la Seguridad Social

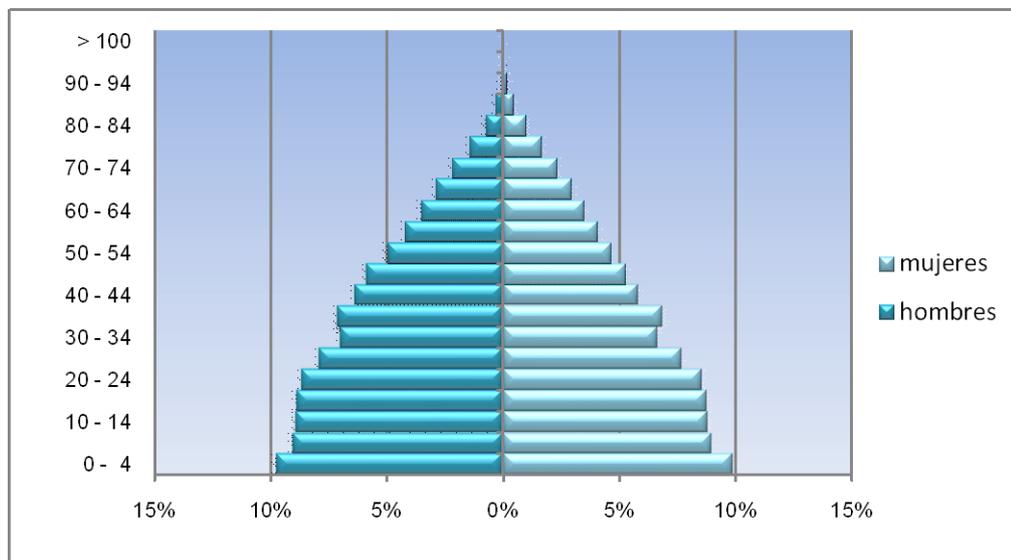
Todo lo visto anteriormente indica, que si bien el envejecimiento poblacional de Uruguay es un proceso que se consolida desde mediados del siglo XX, las tendencias y proyecciones a futuro revelan que la sociedad uruguaya continuará envejeciendo.

Este fenómeno constituye un desafío para el sistema de protección social en la vejez. Tanto los servicios de jubilaciones y pensiones como los de salud deberán considerar el efecto que tendrán éstas tendencias demográficas sobre el número potencial de beneficiarios y sobre los costos totales del sistema²⁹.

²⁹(OIT, "Protección social en Uruguay. Financiamiento, cobertura y desempeño 1990-2002", Natalia Ferreira-Coimbra, Alvaro Forteza, 2004, Recuperado el 14 de enero de 2011, <http://www.oit.org>)

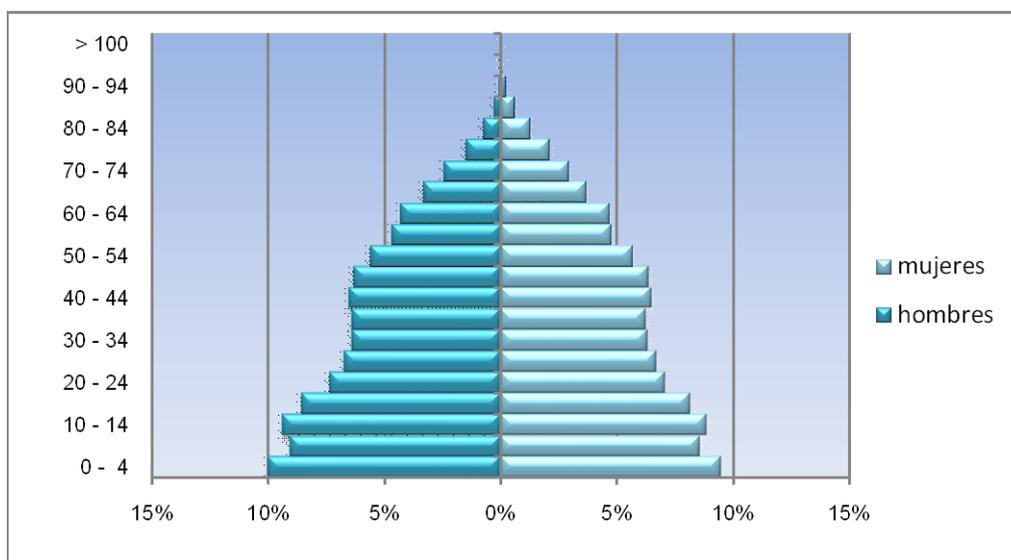
Financiamiento de la Seguridad Social

Gráfico 2.5 Pirámide poblacional año 1950



Fuente: Elaboración propia en base a datos de CELADE

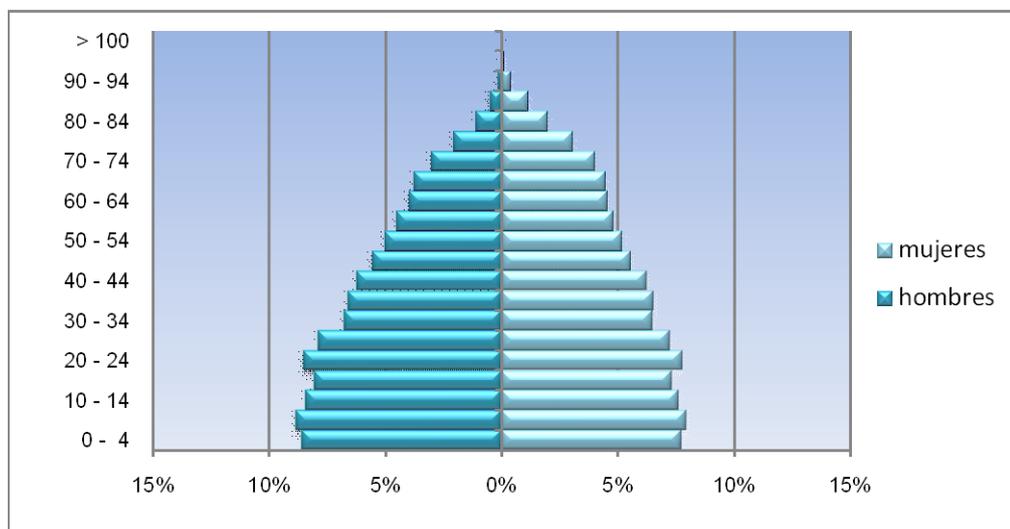
Gráfico 2.6 Pirámide poblacional año 1975



Fuente: Elaboración propia en base a datos de CELADE

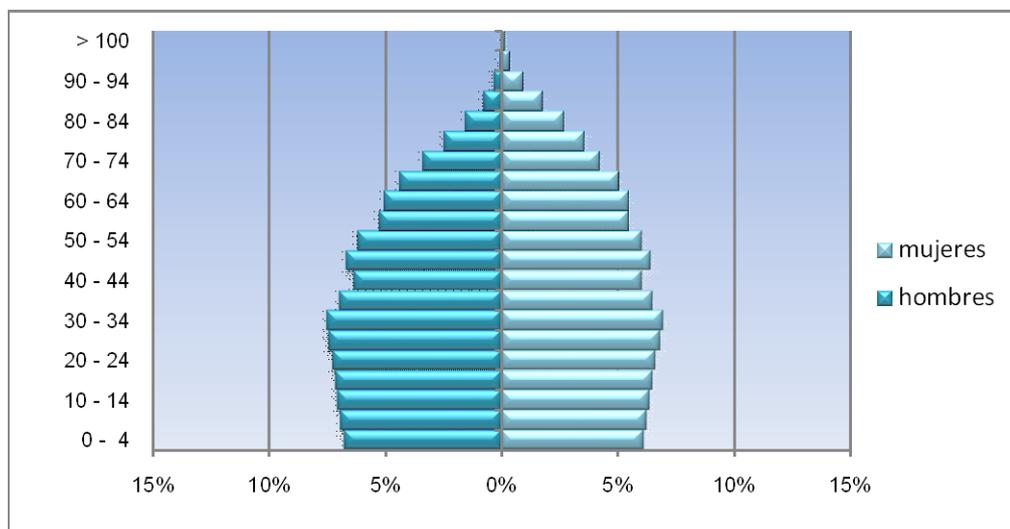
Financiamiento de la Seguridad Social

Gráfico 2.7 Pirámide poblacional año 2000



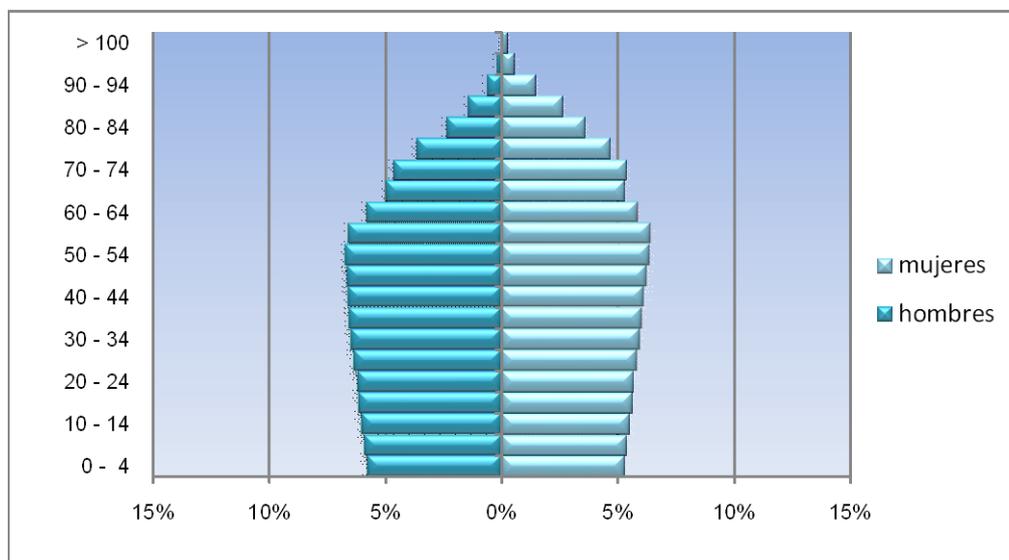
Fuente: Elaboración propia en base a datos de CELADE

Gráfico 2.8 Pirámide poblacional año 2025



Fuente: Elaboración propia en base a datos de CELADE

Gráfico 2.9 Pirámide poblacional 2050



Fuente: Elaboración propia en base a datos de CELADE

2. Sistema previsional uruguayo

a. Conceptos

Como señalamos en el capítulo anterior gran parte de las erogaciones de la seguridad social están cubiertas por los aportes de empleados y patronos. En este apartado analizaremos la normativa y los conceptos sobre los que se basan dichas contribuciones.

El Código tributario define en su artículo 10º “tributo es la prestación pecuniaria que el Estado exige, en ejercicio de su poder de imperio, con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines...”. Los tributos los podemos clasificar en impuestos, tasas y contribuciones especiales, y dentro

Financiamiento de la Seguridad Social

de éstas últimas encontramos las contribuciones especiales a la seguridad social. El Código tributario en su artículo 11° define el impuesto, como aquel “tributo cuyo presupuesto de hecho es independiente de toda actividad estatal relativa al contribuyente”. Asimismo, en su artículo 12° define a la tasa como un “...tributo cuyo presupuesto de hecho se caracteriza por una actividad jurídica específica del Estado hacia el contribuyente; su producto no debe tener un destino ajeno al servicio público correspondiente y guardará una razonable equivalencia con las necesidades del mismo...”. El Código Tributario establece en su artículo 13° “...la contribución especial es el tributo cuyo presupuesto de hecho se caracteriza por un beneficio económico particular proporcionado al contribuyente por la realización de obras públicas o de actividades estatales; su producto no debe tener un destino ajeno a la financiación de las obras o actividades correspondientes...Son contribuciones especiales los aportes a cargo de patronos y trabajadores destinados a los organismos estatales de seguridad social.”

Una diferencia en cuánto a los tributos antes mencionados tiene que ver con el destino incierto de los impuestos, en contraposición, con el destino cierto de las contribuciones donde necesariamente se debe financiar esa obra pública o actividad estatal, o en el caso de los aportes patronales y obreros cuyos recursos son vertidos con el fin de financiar la seguridad social. En el caso de las tasas su recaudación y posterior inversión está relacionada directamente a una actividad jurídica específica del Estado. Otra diferencia es que lo recaudado por concepto de contribuciones beneficia a particulares y los

Financiamiento de la Seguridad Social

recursos correspondientes al cobro de las tasas no necesariamente tienen que beneficiar a éstos últimos.

Algunos autores sostenían que los aportes a cargo de los patronos no se podían definir como una contribución especial a la seguridad social sino que correspondía a un impuesto encubierto, dado que los empresarios no contaban con un beneficio a cambio. Mientras que otros autores sostenían que el patrono se evitaba el riesgo de la seguridad social de sus trabajadores, es decir, de esa forma evitaba el costo por dicha contingencia.

Otro concepto importante en este estudio es el de materia gravada, según establece el criterio general la misma es todo ingreso que, en forma regular y permanente, sea en dinero o en especie, susceptible de apreciación pecuniaria perciba el trabajador dependiente o no dependiente, en concepto de retribución y con motivo de su actividad personal, dentro del respectivo ámbito de afiliación. Se presume que un ingreso es regular y permanente cuando es percibido en no menos de tres oportunidades a intervalos de similar duración. Como excepción al criterio general se le otorga la facultad al Poder Ejecutivo de establecer fictamente el monto agravar cuando el ingreso del trabajador se perciba en todo o en parte mediante asignaciones en especie y sea de cuantía incierta (ejemplo: propina).

Financiamiento de la Seguridad Social

Para las contribuciones con remuneraciones fictas, la unidad de medida será la Base Ficta de Contribución³⁰ (BFC). Dicha unidad será equivalente a una Unidad Reajutable y se actualizará en las mismas oportunidades en que se establezcan ajustes o aumentos en las remuneraciones de los funcionarios de la Administración Central.

La Ley N°17.856 sustituyó el Salario Mínimo Nacional por la Base de Prestaciones y Contribuciones³¹ (BPC) a partir del mes de enero de 2005, como base de la aportación a la Seguridad Social.

La aportación de los trabajadores no dependientes³² tiene un tratamiento diferente según estén incluidos o no, en el nuevo régimen³³.

b. Régimen vigente

A partir del 1° de abril de 1996 con la aprobación de la Ley N° 16.713 entra en vigencia el nuevo sistema previsional³⁴. El mismo se basa en un régimen mixto con dos pilares fundamentales, paralelos y complementarios.

El primer pilar, según establece la mencionada Ley en su artículo 5° corresponde al régimen de jubilación por solidaridad intergeneracional, y es

³⁰(BFC - monto vigente al 1° de enero de 2011 es de \$ 478,63)

³¹(BPC - monto vigente desde el 1° de enero de 2011 es de \$ 2.226)

³²(Ley 16.713 artículos 172° a 179°)

³³(BPS, " Boletín Estadístico 2010", Recuperado el 19 de febrero de 2011, Disponible en: <http://www.bps.gub.uy>)

³⁴ El sistema previsional al que refiere la presente ley, cubre los riesgos de invalidez, vejez y sobrevivencia.

Financiamiento de la Seguridad Social

aquel que establece prestaciones definidas y por el cual los trabajadores activos, con sus aportaciones, financian las prestaciones de los pasivos conjuntamente con los aportes patronales, los tributos afectados y la asistencia financiera estatal. El segundo pilar, según establece esta Ley en su artículo 6° corresponde al régimen de jubilación por ahorro individual obligatorio, siendo aquel en el que la aportación definida de cada afiliado se va acumulando en una cuenta personal con las rentabilidades que ésta genere a lo largo de la vida laboral del trabajador. El afiliado deberá cumplir con las condiciones establecidas en la Ley para acceder a las prestaciones. A diferencia del primer pilar las prestaciones por ahorro individual son indefinidas.

La determinación de los distintos niveles de aportación los establece la Ley N° 16.713 en su artículo 7°, resultando importante aclarar que cuando el trabajador no llega a determinado nivel de ingresos puede optar por la aplicación a sus aportes del artículo 8° de esa misma Ley. Para la mejor comprensión de los niveles a continuación se presentará un cuadro explicativo:

Cuadro 2.2 Distribución del aporte del trabajador entre BPS y AFAP

Niveles	Niveles de ingresos (vigentes al 01.02.2011)	Adhirió al artículo 8		No adhirió al artículo 8	
		BPS	AFAP	BPS	AFAP
1	Hasta \$ 24.709	50% de Nivel 1	50% de Nivel 1	100%	-----
2	De \$ 24.709 hasta \$ 37.064	50% de Nivel 1 y 100% del resto	50% de Nivel 1	100% de Nivel 1	100% del resto
3	De \$ 37.064 hasta \$ 74.128	100% de Nivel 1	100% de Nivel 1 y hasta máximo Nivel 3	100% de Nivel 1	100% desde el Nivel 2 hasta máximo del Nivel 3

Fuente: República AFAP febrero 2011

Financiamiento de la Seguridad Social

A partir del 1º de febrero de 2009 entra en vigencia la Ley N° 18.395 de Flexibilización de las condiciones de acceso. Esta Ley establece algunos beneficios jubilatorios y sustituye artículos de la Ley N° 16.713. Las erogaciones derivadas de la aplicación de la Ley N° 18.395 serán atendidas por Rentas Generales, si esto fuera necesario.

c. Personas comprendidas

Según se establece legalmente, el nuevo sistema previsional comprende obligatoriamente a todas las personas que sean menores de cuarenta años de edad a la fecha de entrada en vigencia de la Ley que lo regula. Las personas que sean mayores de cuarenta años de edad a partir de la vigencia de la Ley N° 16.713 quedan comprendidas en el régimen de transición, siempre y cuando no hayan optado por el nuevo régimen. En ningún caso afectará derecho alguno de quienes gozan a esa fecha de pasividad, han configurado causal jubilatoria o la configuren hasta el 31 de diciembre de 1996.

Quedan obligatoriamente comprendidas las personas que, con posterioridad a la fecha de entrada en vigencia de la ley, cualquiera sea su edad, ingresen al mercado de trabajo en el desempeño de actividades amparadas por el Banco de Previsión Social.

d. Régimen de jubilación por solidaridad intergeneracional

El régimen comprende a todos los afiliados al BPS y los recursos se obtienen a través de las contribuciones especiales a la seguridad social (aportes jubilatorios y aportes al Seguro Nacional de Salud), tributos afectados y asistencia financiera. En el caso de los aportes personales jubilatorios la alícuota corresponde al 15% de las asignaciones computables³⁵ con un tope de \$ 74.128, los aportes patronales jubilatorios se obtienen aplicando la alícuota del 7,5% sobre el total de las asignaciones computables (ver cuadro 2.3). Otra fuente de recursos son los tributos específicamente afectados tales como: el 7% de lo recaudado por concepto de IVA, el 100% del IASS y compensaciones de tributos que quedaron sin efecto a partir de la Ley N° 18.083 cubiertas con cargo a Rentas Generales. Además el Gobierno debe brindar asistencia financiera - artículo 67° de la Constitución de la República- de ser necesaria la misma³⁶.

³⁵ Asignaciones computables son aquellos ingresos individuales que, provenientes de actividades comprendidas por el Banco de Previsión Social, constituyen materia gravada por las contribuciones especiales de seguridad social.

³⁶ (Naranja Sotelo, 2010)

Financiamiento de la Seguridad Social

Cuadro 2.3 Tasas generales de aportes

	Personales	Patronales
Industria y Comercio	15%	7,5%
Servicio doméstico	15%	7,5%
Seguro por enfermedad	3% 4.5% 6%	5%
IRPF	variable según tramos	
FRL	0,125%	0,125%

Fuente: BPS - Boletín estadístico 2010

Los trabajadores deberán pagar el Impuesto sobre las Personas Físicas (IRPF) dependiendo del nivel de ingreso. En ese caso el BPS sólo tiene el rol de recaudar dicho impuesto, pero el mismo no formará parte de los ingresos del organismo. El Fondo de Reversión Laboral (FRL) es un impuesto afectado a la capacitación de los trabajadores cuya alícuota es fija 0.125%, la recaudación y destino del mismo es un ingreso genuino del BPS. Además a partir de enero de 2008 entra en vigencia el Sistema Integrado de Salud, Ley N° 18.211 del 5/12/2007. Los aportes personales y patronales al Seguro Nacional de Salud se calculan sobre todos los conceptos que son gravados por montepío. Se señala que no son de aplicación los toques de cotización para los afiliados al Nuevo Régimen Jubilatorio (AFAP)³⁷.

Los empleadores deberán realizar un aporte del 7,5% por concepto de IVS en Industria y Comercio al igual que el correspondiente al Servicio Doméstico, a pesar de haber disminuido el porcentaje de aporte resulta uno de los más elevados de la región. Según un informe realizado por la Asesoría

³⁷(BPS, " Boletín Estadístico 2010", Recuperado el 19 de febrero de 2011, Disponible en: <http://www.bps.gub.uy>)

Financiamiento de la Seguridad Social

General en Seguridad Social del BPS, a partir de la Ley N° 18.083, se introducen cambios a través de los que se derogan las exoneraciones vigentes hasta ese momento, conservando algunos beneficios sobre determinadas ramas de actividad. Con ello permanecen aún algunas inequidades en el sistema actual. Esta gama de excepciones tiene impactos y efectos deseados y otros no buscados y pueden ser evaluados desde el punto de vista económico, social y político.³⁸

Según declaraciones del Presidente del BPS, Ernesto Murro, el porcentaje de aporte personal en nuestro país es elevado y ello se debe al surgimiento del régimen mixto. Aproximadamente el 50% de las contribuciones correspondientes a aportes personales son vertidas a las AFAP, y esto produce en el corto plazo un desfinanciamiento en el régimen de solidaridad intergeneracional.

e. Beneficios de la seguridad social

- ✓ Prestaciones por invalidez, vejez y sobrevivencia

El Banco de Previsión Social tiene a su cargo las siguientes prestaciones: las jubilaciones, los subsidios transitorios por incapacidad parcial,

³⁸ (BPS, Asesoría General del BPS, Camacho L., Scardino A. y otros, "Comentarios de Seguridad Social – N° 17", Recuperado el 22 de abril de 2011, Disponible en <http://www.bps.gub.uy/Estadistica/Analisis%20e%20Investigaciones/2007/>)

Financiamiento de la Seguridad Social

las pensiones a la vejez e invalidez, los subsidios especiales por inactividad compensada y los subsidios por expensas funerarias³⁹.

La jubilación puede ser: jubilación común, jubilación por incapacidad total o jubilación por edad avanzada y esto depende de la causal que la determine.

La jubilación común⁴⁰ exige tener cumplidos 60 años de edad y un mínimo de 30 años de servicio con cotización efectiva para los períodos cumplidos en carácter de trabajador no dependiente, o con registración en la historia laboral para los períodos cumplidos en carácter de trabajador dependiente. Cuando hay servicios bonificados se adiciona la bonificación pertinente a la edad y a los servicios reales⁴¹. La asignación de la jubilación varía desde un 45% hasta un 82,5%. En el cuadro 2.4 se ejemplifica cómo realizar el cálculo del sueldo básico jubilatorio:

2.4 Cálculo del sueldo básico jubilatorio

promedio últimos 10 años	=	\$ 10,000
promedio mejores 20 años	=	\$ 15,000
sueldo básico jubilatorio	=	\$ 15,000
<hr/>		
promedio últimos 10 años	=	\$ 15,000
promedio mejores 20 años	=	\$ 10,000
sueldo básico jubilatorio	=	\$10.000 + 5%(\$10.000) = \$ 10.500

Fuente: Centro de estudios en seguridad social, salud y administración agosto 2010
Coordinadora: Silvia Pierri

³⁹ Ley 16.713 artículo 15°

⁴⁰ Ley 16.713 artículo 18° sustitúyase por Ley 18.395 artículo 1° del 24 de octubre de 2008

⁴¹ Ley 16.713 artículo 21°

Financiamiento de la Seguridad Social

El monto de las jubilaciones está topeado en \$ 30.145,41 en el régimen de solidaridad intergeneracional partir de enero del 2011.

La jubilación por incapacidad total⁴² se configura por cualesquiera de los siguientes tres presupuestos. La incapacidad absoluta y permanente para todo trabajo, sobrevenida en actividad o en período de inactividad compensada, cualquiera sea la causa que la haya originado y siempre que se acredite no menos de dos años de servicios reconocidos, de los cuales seis meses, como mínimo, deben haber sido inmediatamente previos a la incapacidad. La incapacidad absoluta y permanente para todo trabajo, a causa o en ocasión del trabajo, cualquiera sea el tiempo de servicios. El monto de la prestación por incapacidad total se calcula como el 65% del sueldo básico jubilatorio.

En la jubilación por edad avanzada la causal se configura con requisitos mínimos de edad y años de servicio. De acuerdo a la Ley N° 16.713 se requería setenta años de edad y quince años de servicio para obtener dicha prestación, pero a partir de la Ley N° 18.395 es importante resaltar que hay otras formas de obtener la misma, personas con menor edad y más años de servicio pueden acceder a ella⁴³. Para obtener el monto de la jubilación por edad avanzada se calcula el 50% del sueldo básico jubilatorio al configurarse la causal, más el 1% del mismo por cada año que exceda los quince años de servicios, con un máximo del 14%⁴⁴.

⁴² Ley 16.713 artículo 19°

⁴³ Ley 18.395 artículo 6°

⁴⁴ Ley 16.713 artículo 29°

Financiamiento de la Seguridad Social

El derecho a percibir el subsidio transitorio por incapacidad parcial⁴⁵, se configura en el caso de la 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 el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley. El monto mensual del subsidio transitorio por incapacidad parcial será equivalente al 65% del sueldo básico jubilatorio, calculado de acuerdo al artículo 27° de la Ley N° 16.713⁴⁶.

Son beneficiarios con derecho a pensión de sobrevivencia⁴⁷: las personas viudas, los hijos solteros menores de veintiún años de edad y los hijos solteros mayores de veintiún años de edad absolutamente incapacitados para todo trabajo, los padres absolutamente incapacitados para todo trabajo, las personas divorciadas. La Ley establece cuales son las condiciones que se requieren para percibir esta prestación, el término de percepción de la misma, así como cuando se pierde el derecho a la misma⁴⁸. El sueldo básico de pensión será equivalente a la jubilación que le hubiere correspondido al causante a la fecha de su fallecimiento, con un mínimo equivalente a la asignación de la jubilación por incapacidad total.

⁴⁵ Ley 16.713 artículo 22°

⁴⁶ Ley 16.713 artículo 30°

⁴⁷ Ley 16.713 artículo 25°

⁴⁸ Ley 16.713 artículo 26°

Financiamiento de la Seguridad Social

Otra prestación a cargo del BPS, es la prestación asistencial no contributiva por vejez o invalidez⁴⁹. Son beneficiarios de la pensión a la vejez e invalidez, todos aquellos habitantes de la República que carezcan de recursos para subvenir a sus necesidades vitales y tengan setenta años de edad o, en cualquier edad, y en caso de estar incapacitados en forma absoluta para todo trabajo remunerado.

En la Ley N° 18.395 se aprueba un subsidio especial de inactividad compensada⁵⁰, de carácter mensual y en dinero, a otorgarse y servirse por el BPS, en beneficio de quienes reúnan ciertos requisitos establecidos en la misma ley. Esta prestación se servirá por un período máximo de dos años o hasta que el beneficiario configure cualquier causal de jubilación o retiro, si esto ocurriere antes. Tendrán derecho a este subsidio quienes cumplan, en forma conjunta, las siguientes condiciones: contar, al momento de solicitar el subsidio, con cincuenta y ocho o más años de edad y con veintiocho o más años de servicios, reconocidos⁵¹, además de otros requisitos establecidos en la Ley. El monto del subsidio especial por inactividad compensada, así como el tope mínimo y máximo, está dispuesto en la Ley⁵².

El subsidio por expensas funerarias es una partida en dinero dirigida a quien se haga cargo y acredite los gastos de sepelio de un afiliado al BPS y se

⁴⁹ Ley 16.713 artículo 43°

⁵⁰ Ley 18.395 artículo 9° y 10°

⁵¹ Ley 16.713 artículo 77°

⁵² Ley 18.395 artículo 11°

Financiamiento de la Seguridad Social

abona por única vez, siempre y cuando se cumpla con los requisitos establecidos por Ley.

Dentro de las actividades comprendidas en la órbita del BPS podemos encontrar los llamados servicios bonificados⁵³, que computan bonificaciones a la edad real o años de servicios a los ya registrados en la historia laboral. Un ejemplo de ello es el caso de las mujeres con carga de familia⁵⁴ a los efectos del cómputo de años de servicio, las mismas tendrán derecho a computar un año adicional de servicios por cada hijo nacido vivo o por cada hijo que hayan adoptado siendo éste menor o discapacitado, con un máximo total de cinco años.

Es relevante señalar que de ningún modo el presente trabajo pretende profundizar sobre la normativa comentada anteriormente. Las condiciones de acceso a los subsidios mencionados, el término de percepción de las mismas, y cuando se pierde el derecho a percibirlos varía de acuerdo al beneficio otorgado por el organismo.

Según declaración del Presidente del BPS, Ernesto Murro, el 97% de las personas mayores de 65 años perciben o están cubiertos por algún tipo de jubilación o pensión.

- ✓ Subsidios por desempleo, enfermedad, maternidad y asignaciones familiares

⁵³ Ley 16.713 artículo 21°

⁵⁴ Ley 18.395 artículo 14°

Financiamiento de la Seguridad Social

La prestación por desempleo consiste en un subsidio mensual en dinero que se paga a trabajadores en situación de desocupación forzosa (despido, suspensión o reducción laboral) no imputable a su voluntad o capacidad laboral y se necesita que los mismos reúnan ciertos requisitos. Dicho subsidio se percibirá por un plazo máximo de 6 meses⁵⁵. Quienes son los beneficiarios, las causales, los términos y montos de la prestación están establecidos en la Ley⁵⁶.

El subsidio por enfermedad es un beneficio que abona el BPS a los trabajadores activos, que por razones médicas se encuentran imposibilitados de trabajar, ya sea por enfermedad o por accidente de trabajo. El BPS puede otorgar hasta 1 año de cobertura por motivo de enfermedad de un trabajador, con otro año de prórroga como máximo, o 2 años alternados dentro de los 4 últimos años, por la misma dolencia⁵⁷. Percibirán el equivalente al 70% de su sueldo o salario básico, con un tope de 4 BPC, a partir del 4to.día (más la cuota parte del aguinaldo correspondiente), proporcional al período de licencia certificado.

En el caso que sucediera un accidente de trabajo, los trabajadores percibirán el complemento correspondiente a lo cobrado en el Banco de Seguros (B.S.E.).

⁵⁵ (BPS, Subsidio por Desempleo, Recuperado el 26 de febrero de 2011, Disponible en: <http://www.bps.gub.uy>)

⁵⁶ Decreto-Ley 15.180 y sus modificativas Ley 18.399

⁵⁷ (BPS, Subsidio por enfermedad, Recuperado el 26 de febrero de 2011, Disponible en: <http://www.bps.gub.uy>)

Financiamiento de la Seguridad Social

El subsidio por maternidad a cargo del BPS es la prestación sustitutiva del salario, no generado durante la licencia maternal equivalente al promedio de los sueldos o jornales percibidos en los 6 meses previos, más la cuota parte de aguinaldo, licencia y salario vacacional por un período de 12 semanas⁵⁸.

Otro beneficio es el otorgado a todo trabajador dependiente, afiliado al BPS, que reciba uno o más menores de edad con fines de adopción o legitimación adoptiva, los mismos tendrán una licencia de seis semanas continuas (42 días) de duración y una prestación sustitutiva del salario no percibido, al final de esta licencia podrá reducir su jornada de trabajo a la mitad del horario por un plazo de seis meses⁵⁹.

El beneficio llamado asignación familiar⁶⁰, que brinda el BPS, se trata de una prestación económica a los hijos o menores a cargo, los cuales deben cumplir con ciertos requisitos. Los padres o encargados de beneficiarios de la asignación familiar deben integrar algún grupo o rama de actividad prevista en la normativa⁶¹. Junto con este beneficio también podemos destacar otros como la asistencia en los Centros materno-infantil, ayuda a niños con discapacidades, asistencia integral y atención al momento del parto, asignación doble, y prenatal mutua.

⁵⁸ Ley 15.084 artículos 11° al 17°

⁵⁹ Ley 17.292

⁶⁰ Decreto-Ley 15.084 artículos 1° al 10°

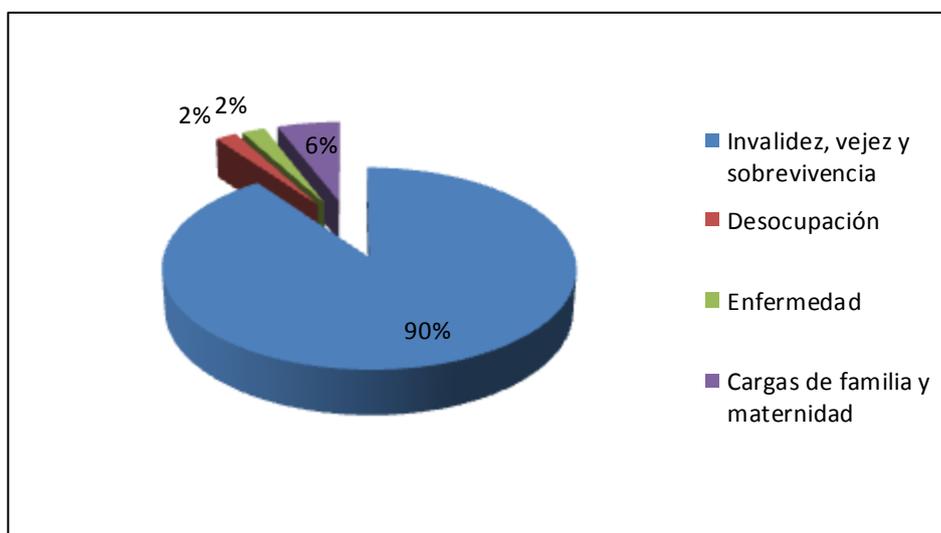
⁶¹(BPS, Asignaciones familiares, Recuperado el 27 de febrero de 2011, Disponible en: <http://www.bps.gub.uy>)

Financiamiento de la Seguridad Social

Además del subsidio anterior a partir de enero de 2008 con la Ley N° 18.227, en el marco del Plan de Equidad, entró en vigencia el Nuevo régimen de Asignaciones Familiares para hogares vulnerables. A partir de esta Ley se suman más niños y jóvenes, se aumentan los montos de dicho beneficio, pagándose el mismo preferentemente a las madres y el cobro pasa a ser mensual⁶².

Es importante aclarar que el BPS también brinda otros servicios y beneficios, nuestra intención es mencionar aquellas erogaciones del organismo con mayor peso en el total de las mismas. Con ese objetivo a continuación presentamos el siguiente gráfico:

Gráfico 2.10 Prestaciones vertidas por el sistema de Seguridad Social



Fuente: INE- Uruguay en cifras 2010

⁶²(BPS, Asignaciones familiares, Recuperado el 27 de febrero de 2011, Disponible en: <http://www.bps.gub.uy>)

Financiamiento de la Seguridad Social

A continuación presentaremos un cuadro taxativo de los principales beneficios de la seguridad social y su financiamiento:

Cuadro 2.5 Beneficios de la seguridad social y su financiación.

Concepto	Fuentes de financiación
1. Vejez	Cubierto por cotizaciones de trabajadores (15%) y empleadores (7,5%), recursos generales del BPS y contribuciones del Estado. Régimen actual de dos pilares: primer pilar de reparto (cubierto por el BPS) y segundo pilar de ahorro individual (cubierto por el saldo acumulado en la AFAP).
2. Invalidez, muerte y supervivencia	Cotizaciones de trabajadores y empleadores, recursos provenientes del BPS y contribuciones del Estado. Primer pilar pago por el BPS y en el segundo pilar la AFAP contrata con una aseguradora un seguro colectivo que cubre el riesgo de invalidez y fallecimiento (a cargo del trabajador).
3. Seguro de Desempleo	Recursos provenientes del BPS por la vía fiscal y contribuciones del Estado, es decir no contributivo.
4. Asistencia Sanitaria	Asistencia sanitaria pública: presupuesto del Estado, en su mayor parte, y pago diferencial por la atención en algunos casos. El Ministerio de Salud Pública cubre mayormente a las personas de bajos recursos. Seguro social por enfermedad cubierto por las cotizaciones del trabajador (3%, 4,5% ó 6%) y cotizaciones del empleador (5%) y eventual complemento.
5. Prestaciones monetarias por enfermedad	Seguro por enfermedad cubierto por las cotizaciones del trabajador (3%, 4,5% ó 6%) y cotizaciones del empleador (5%). Además es solventado por recursos generales del BPS provenientes de la vía fiscal y contribuciones del Estado.
6. Seguro de Desempleo	Recursos provenientes del BPS por la vía fiscal y contribuciones del Estado, es decir no contributivo.
7. Prestaciones familiares	Recursos provenientes del BPS por la vía fiscal y contribuciones del Estado, es decir son prestaciones no contributivas.
8. Otras prestaciones	El BPS brinda otras prestaciones no contributivas como en el caso de las expensas funerarias, subsidio especial por inactividad compensada, etc.
9. Accidentes laborales y enfermedades profesionales	Cubierto por una prima pagada por el empleador a través de un seguro obligatorio contratado con el Banco de Seguros del Estado (BSE), según siniestrabilidad.

Fuente: Adaptación del Cuadro de Financiación- OIT, disponible en: <http://www.oit.org.pe>

En nuestro país se cuenta con una cobertura bastante amplia en beneficios, más allá de la discusión sobre la suficiencia o sobre el origen de los recursos para solventar los mismos.

f. Régimen de jubilación por ahorro individual obligatorio

El segundo pilar es el de ahorro individual obligatorio donde el afiliado a la AFAP realiza los aportes definidos⁶³ en su cuenta individual a lo largo de su vida laboral⁶⁴. Además a dicha cuenta se adicionará el importe correspondiente a la rentabilidad obtenida por las inversiones realizadas por las Administradoras y se le descontará el importe correspondiente a las comisiones cobradas por la misma y por un seguro de invalidez y fallecimiento. Una vez que el afiliado obtenga la causal jubilatoria legalmente exigida, la AFAP vierte el dinero acumulado en una aseguradora autorizada y controlada por el Banco Central del Uruguay (BCU). La prestación que el afiliado obtenga a diferencia del primer pilar no está definida ya que dependerá del importe acumulado, de la rentabilidad y de la expectativa de vida al momento del retiro. Este régimen no cumple con el principio de equidad para ambos géneros, como se mencionó anteriormente la mujer tiene una expectativa de vida mayor por lo tanto gozará de una prestación menor en base a este criterio.

Las AFAP⁶⁵ son las entidades encargadas de administrar los fondos de ahorro previsional en nuestro país. Actualmente están habilitadas y controladas por el BCU las siguientes Administradoras al 30 de setiembre de 2010: República AFAP S.A. (258.996 cotizantes), Afinidad AFAP S.A. (131.063 cotizantes), Unión Capital AFAP S.A. (116.993 cotizantes) e Integración

⁶³ Ley 16.713 artículo 7°

⁶⁴ Ley 16.713 artículo 6°

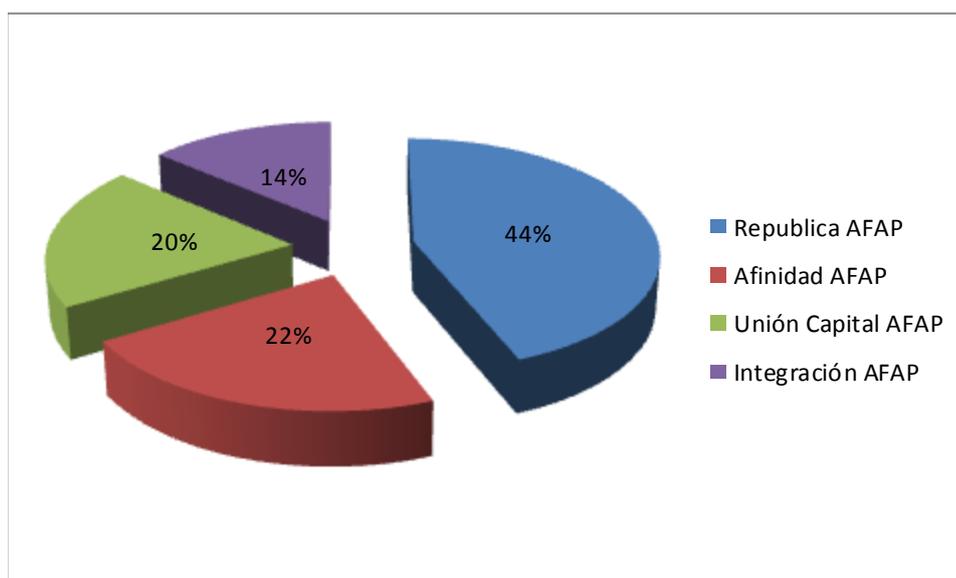
⁶⁵ Ley 16.713 artículo 92° “...personas jurídicas de derecho privado, organizadas mediante la modalidad de sociedades anónimas, cuyas acciones serán nominativas...”

Financiamiento de la Seguridad Social

AFAP S.A. (80.815). A esa fecha, en nuestro país, sólo aportaba un 60,4% de los afiliados a las AFAP, a pesar de no ser positiva la relación entre cotizantes y afiliados, Chile presenta una relación aún más desfavorable.

A continuación presentaremos un gráfico representativo del porcentaje de cotizantes por AFAP:

Gráfico 2.11 Porcentaje de cotizantes por AFAP - Setiembre 2010



Fuente: BCU - División Mercado de Valores y Control de AFAP

Las Administradoras como las define la Ley N° 16.713 son controladas por el BCU de acuerdo a la normativa vigente con la intención de proporcionar a sus afiliados y a la sociedad en su conjunto las mayores garantías dado que, como ya se ha mencionado, el ahorro de los afiliados a estas instituciones tiene carácter obligatorio por Ley.

Financiamiento de la Seguridad Social

Los afiliados a las diferentes Administradoras harán los aportes obligatorios, para los mismos se tomará en cuenta los diferentes niveles vistos anteriormente (ver cuadro 2.2). La recaudación correspondiente a ambos pilares está a cargo del BPS. El organismo discrimina el aporte correspondiente a las AFAP y lo transfiere a las mismas, excepto en el caso de los aportes voluntarios que el afiliado deberá verter directamente en su cuenta personal en la Administradora seleccionada, y cuyo fin es incrementar su ahorro individual.

Las prestaciones por vejez, invalidez y sobrevivencia con cargo a las cuentas de ahorro individual, son las jubilaciones, los subsidios transitorios por incapacidad parcial y las pensiones de sobrevivencia. Las AFAP no cubren el subsidio por expensas funerarias a diferencia del BPS. Las condiciones para el acceso a dichas prestaciones son las mismas que para el régimen de reparto pero con una excepción, a partir de los sesenta y cinco años de edad y siempre que se haya configurado causal jubilatoria común, los afiliados tendrán derecho a percibir las prestaciones correspondientes al régimen de jubilación por ahorro individual obligatorio, aun cuando no hubieren cesado en la actividad, quedando eximidos de efectuar aportes personales a ese régimen.

Es fundamental analizar en éste apartado de dónde se obtienen los recursos para cubrir las prestaciones en el régimen de ahorro individual. En primer lugar, las jubilaciones por causal común y las jubilaciones por edad avanzada de los afiliados a las Administradoras se financiará con el monto acumulado de los aportes realizados en su vida laboral, sus rentabilidades y, de

Financiamiento de la Seguridad Social

acuerdo a tablas generales de la expectativa de vida al momento de la configuración de la causal, del cese o de la solicitud de la prestación, según cual fuera posterior. El pago de la prestación mensual estará a cargo de la aseguradora elegida por el afiliado entre las inscriptas a tales efectos y supervisadas por el BCU.

En segundo lugar, las jubilaciones por incapacidad total, subsidio transitorio por incapacidad parcial y pensión de sobrevivencia por fallecimiento en actividad o en goce de las prestaciones mencionadas, serán financiadas por el propio afiliado, que es quien paga la prima. Las AFAP contratan un seguro colectivo de invalidez y fallecimiento con la aseguradora y realizan la gestión correspondiente en caso que se produzca la contingencia. El seguro colectivo contratado no exime a la entidad administradora de las responsabilidades y obligaciones emergentes de la cobertura de los riesgos mencionados y el BCU fijará las pautas mínimas a que deberá ajustarse dicho contrato de seguro⁶⁶.

La empresa aseguradora pagará una jubilación por incapacidad total o un subsidio transitorio por incapacidad parcial, igual al 45% del promedio mensual de las asignaciones computables actualizadas, sobre las que se aportó al Fondo Previsional en los últimos diez años de actividad o período efectivo menor de aportación. Las prestaciones mencionadas se ajustarán por el

⁶⁶ Ley 16.713 artículo 57°

procedimiento y en las oportunidades establecidas en el artículo 67° de la Constitución⁶⁷.

En 2001, se aprueba la Ley N° 17.445 que en su artículo 1° establece “el saldo acumulado en las cuentas de ahorro individual, ya sean ahorros obligatorios como voluntarios de los afiliados a las AFAP, integrará el haber sucesorio en el caso de que fallezcan sin generar pensión de sobrevivencia. Este hecho se apreciará al momento del fallecimiento. La reglamentación determinará los procedimientos que tiendan a proteger, por el plazo de un año, los derechos de eventuales beneficiarios de pensión.” Dicho saldo se cobrará en un solo pago y en efectivo.

g. Historia laboral

La historia laboral es un detalle ordenado de todas las actividades comprendidas en el ámbito del BPS, desarrolladas por cada trabajador (patrono o dependiente), incluyendo entre otros, los datos de las empresas para las cuales actuaron, el tipo de relación laboral, la calidad de los servicios prestados y las remuneraciones imputables percibidas⁶⁸.

El Sistema de Historia Laboral, según la Ley N° 16.713, brindará a los afiliados del BPS, en forma anual, un detalle de los salarios computados, las retenciones y los aportes realizados por cada una de las tareas remuneradas. El

⁶⁷ Ley 16.713 artículo 59° y 60°

⁶⁸ Ley 16.713 artículo 86°

Financiamiento de la Seguridad Social

afiliado dispondrá de cierto plazo, luego de recibida, para poder observar dicha información, en caso de no existir observaciones se tomará como válida y así quedará registrada en la Unidad de Historia Laboral (ATYR-BPS). Estos registros permiten fortalecer el vínculo entre los años de servicio y el futuro acceso a la jubilación de cada afiliado. Esta información, también permite realizar estudios y aproximaciones, por ejemplo de cuál es el porcentaje de afiliados al BPS que cumplan con el requisito de tener 30 años de servicio, como causal jubilatoria, y ya posean 60 años de edad en un determinado momento; mediciones actuariales; estudios para distintas ramas de actividad, de forma de medir el desempeño de ocupados en determinados giros.

Antes de la reforma, el BPS otorgó jubilaciones a un número significativo de personas que no habían realizado contribuciones previas, la carencia de registros de los aportes realizados, asociado a las dificultades de fiscalización, admitían esta situación. A partir de la reforma del régimen previsional y en particular con la introducción de la historia laboral se prevé una fuerte reducción de los gastos del BPS por concepto de éstas jubilaciones. Diversas estimaciones coinciden en señalar que aproximadamente un quinto de los egresos del BPS en 1995 se explicaban por pagos a estas personas. Al instrumentarse la historia laboral, desaparece la posibilidad de acceder a una jubilación sin contribución previa, por lo cual se espera una progresiva disminución de las erogaciones por este concepto⁶⁹.

⁶⁹(OIT, "Protección social en Uruguay. Financiamiento, cobertura y desempeño 1990-2002", Natalia Ferreira-Coimbra, Alvaro Forteza, 2004, Recuperado el 14 de enero de 2011, <http://www.oit.org>)

Financiamiento de la Seguridad Social

Las empresas también obtienen beneficios a través de la Historia Laboral, ya que también estarán informadas al igual que sus trabajadores, evitando por ejemplo duplicación de la información para el reconocimiento de los servicios de quienes pasen a retiro, simplificación en los trámites de obtención de certificados, etc.

Pero es preciso señalar que aún no se ha cumplido estrictamente con la norma, en algunos aspectos como señaló Álvaro Forteza, en la entrevista realizada: "...todavía tenemos una duda bastante grande y es que las historias no están consolidadas en absoluto, es decir las historias del 96 hasta ahora no han completado la fase prevista en las normas porque no se ha comunicado a los trabajadores cuáles son sus historias, o sea las normas establecen todo un proceso muy detallado de cómo se va registrando... Sí sabemos que hay mejores registros que los que había hace 15 años pero no están consolidados, eso realmente todavía es una asignatura pendiente..."

De acuerdo a una exposición realizada por E.Murro (Presidente del BPS), en abril 2011, uno de los proyectos para el periodo 2011-2015 es la notificación de la Historia Laboral.⁷⁰

En definitiva, debemos destacar que esta herramienta, instrumentada como lo establece la norma, supone una disminución en la evasión para la administración, mayor control y acceso de forma más rápida y eficiente a las

⁷⁰ (Cade-Conferencia "La gestión de los organismos recaudadores y fiscalizadores"-Exposición de E.Murro, Recuperado el 22 de abril de 2011, Disponible en:<http://www.bps.gub.uy/BPSInforma/Novedades/NoticiaAmpliada.aspx?menu=BPSInforma&id=222>)

diferentes prestaciones que otorga el BPS, transparencia al sistema y un control cruzado y oposición de intereses entre todos los participantes.

3. Gasto en seguridad social

Una vez realizada la explicación sobre el funcionamiento de nuestro sistema previsional y los beneficios proporcionados, resulta necesario aportar algunos números para tomar conciencia de la relevancia que tiene la eficiente administración, y el peso relativo de la seguridad social en el gasto del Estado.

En los últimos diez años, se ha observado una disminución en el peso relativo de la seguridad social en el Gasto Público Social (GPS)⁷¹. A pesar de ello, en el año 2008, el gasto en seguridad y asistencia social llegó al 50,8%, dentro del mismo un 70% corresponde a jubilaciones y pensiones, esto explica el carácter levemente regresivo del GPS. El resto de los componentes del GPS en orden de importancia son: salud (20,6%), educación (17,3%), vivienda y servicios comunitarios (7,1%), gasto público no convencional (2,8%), direcciones generales (1,5%).

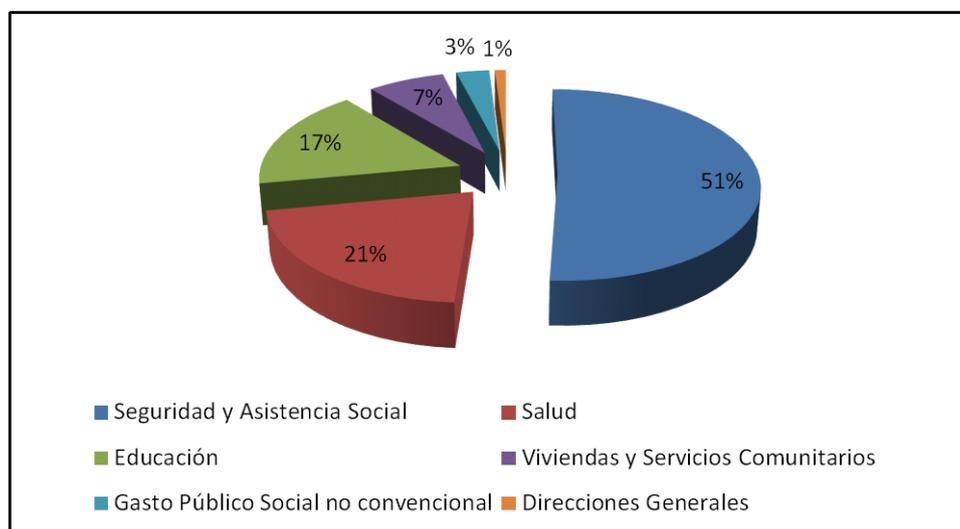
El GPS en relación al PBI fue un 21,7%, es decir, el gasto en seguridad y asistencia social corresponde al 11% del PBI⁷².

⁷¹ Grau (2005) define al GPS, como al conjunto de erogaciones que insumen las acciones emprendidas por agencias del sector público en materia social y que se financian a través de la tributación o del endeudamiento del Estado, más allá de quien sea el proveedor efectivo.

⁷² (MIDES, Observatorio Social, "Gasto Público Social 2008: confirmación de tendencias y prioridades", junio 2010)

Financiamiento de la Seguridad Social

Gráfico 2.12 Estructura Gasto Público Social 2008



Fuente: DINEM

Según algunos autores, el Uruguay es uno de los países que más gasta en el adulto mayor en relación a su PBI, incluso en comparación con países desarrollados. A su vez, se puede decir que su forma organizada y representada ha llevado a logros para esta generación, a diferencia de otros países donde se integran a sindicatos y sus reclamos se licuan en la heterogeneidad de las demandas de los diferentes grupos⁷³.

Para realizar una primera aproximación al gasto correspondiente a la seguridad social es necesario recopilar la información sobre los gastos e

⁷³ (Diario El País, Suplemento Economía y Mercado, 27.10.2008)

Financiamiento de la Seguridad Social

ingresos del BPS, los resultados obtenidos serán bastante representativos del volumen de recursos asignados a la protección social en Uruguay⁷⁴.

Es conveniente determinar cuáles son los ingresos genuinos del BPS, ya que no debemos olvidar que el organismo en algunos casos tiene un único rol de recaudador. A continuación presentaremos un detalle de los ingresos del organismo:

Cuadro 2.6 Ingresos propios del BPS
(en miles de \$ corrientes)

Contribuciones IVS (Invalidez, vejez y sobrevivencia)	36.261.627	61,4%
Contribuciones de activos	2.278.413	3,9%
Multas y recargos	338.635	0,6%
Varios	59.262	0,1%
Impuestos afectados	20.136.526	34,1%
Total ingresos directos del BPS	59.074.463	100,0%

Fuente: Versiones, contribuciones y asistencia financiera del Estado al BPS
Año 2008 - Cra. Adriana Scardino

Un 61,4% de los ingresos del BPS, para el año 2008, correspondieron a los aportes realizados por empleados y patronos (contribuciones IVS). Un 34,1% corresponde a recursos genuinos del organismo mencionados en apartados anteriores, los mismos son: 7% de la recaudación del IVA, el impuesto a la Lotería y el IASS. Un 3,9% de los ingresos, para el año de referencia, corresponde a ingresos provenientes del remanente correspondiente

⁷⁴ (Bucheli Marisa, Forteza Alvaro, Rossi Ianina "Seguridad social y género en Uruguay: un análisis de las diferencias", 2006, Recuperado 15 de enero de 2011, Disponible en: <http://decon.edu.uy>)

Financiamiento de la Seguridad Social

a las contribuciones al seguro de salud (contribuciones de activos). Un 0,6% de los ingresos, corresponde a multas y recargos cobradas por el organismo y un 0,1% corresponde a ingresos varios.

Otros ingresos del BPS corresponden a “ingresos de terceros” y los mismos no forman parte de los recursos genuinos del organismo. Algunos de estos ingresos son tributos que el organismo es responsable de recaudar como por ejemplo: IRPF, BSE (rurales, construcción) y otros. En el caso particular del IASS el organismo recauda el impuesto, lo vierte a DGI y una vez descontada la comisión vuelve a las arcas del mismo.

A continuación presentaremos un detalle de los egresos propios del organismo:

Cuadro 2.7 Egresos propios del BPS
(en miles de \$ corrientes)

Prestaciones IVS (Invalidez, vejez y sobrevivencia)	45.026.252	71,3%
Prestaciones de activos	7.274.011	11,5%
Transferencia AFAP	7.399.680	11,7%
Otras transferencias y dev. Pendientes	-184.263	-0,3%
Gastos de gestión	3.210.798	5,1%
Movimiento de fondos varios	430.024	0,7%
Total egresos directos del BPS	63.156.502	100,0%

Fuente: Versiones, contribuciones y asistencia financiera del Estado al BPS
Año 2008 - Cra. Adriana Scardino

Un 71,3% de los egresos del BPS, para el año 2008, corresponde a las prestaciones por invalidez, vejez, y sobrevivencia. Un 11,5% de los egresos para el mismo año, corresponde a prestaciones de activos. Un 11,7%

Financiamiento de la Seguridad Social

corresponde a las transferencias vertidas a las AFAP por los siguientes conceptos: aportes personales que formarán parte de la cuenta individual de los afiliados, pago del seguro de invalidez y fallecimiento de los trabajadores adheridos a dicho régimen, y al pago de las comisiones de las Administradoras.

Como podemos observar las erogaciones del BPS superan a los ingresos obtenidos por el mismo, pero debemos tener en cuenta que el Estado tiene la obligación de transferir al organismo recursos (Contribuciones de Rentas Generales), tanto para que el organismo haga frente a sus obligaciones, como para cubrir nuevas prestaciones o para sustituir impuestos derogados.

Históricamente el BPS ha necesitado otra contribución adicional como lo es la llamada “asistencia financiera” del Estado. A partir del año 2008 y el siguiente el balance del organismo ha sido superavitario, no siendo necesario recurrir a recursos adicionales. Este superávit puede encontrar una justificación principalmente en el incremento en el número de cotizantes de los últimos años, el incremento en la recaudación del IVA y en la asignación del IASS⁷⁵.

D. DISEÑO DEL REGIMEN CONTRIBUTIVO

1. Mercado Laboral

⁷⁵ (Scardino A. "Versiones, contribuciones y asistencia financiera del Estado al BPS", 2008, Recuperado: 20 de marzo de 2011)

Financiamiento de la Seguridad Social

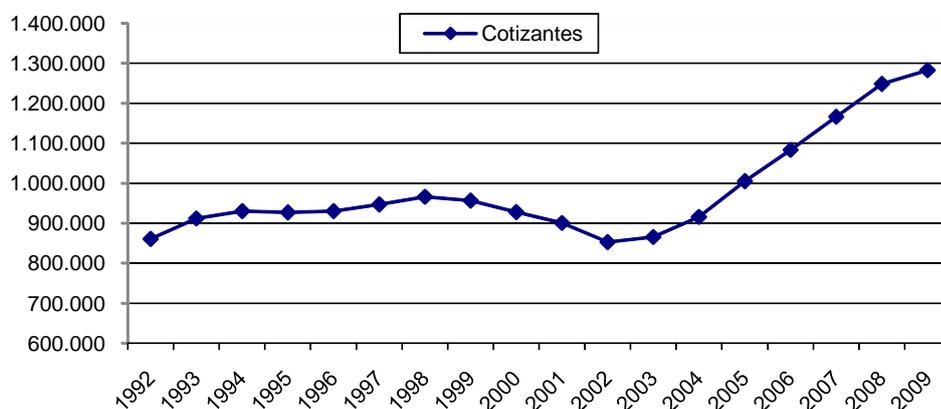
Para realizar un análisis del diseño del régimen contributivo uruguayo, debemos considerar las variables económicas y sociales del mercado laboral, determinando así las características del contexto donde se desarrolla el sistema de seguridad social. El vínculo existente entre la seguridad social y el mercado laboral es sumamente importante, dado el efecto contributivo de éste como ya vimos anteriormente, ejemplo de ello son: jubilaciones y pensiones, subsidio por desempleo, subsidio por enfermedad, subsidio por maternidad y asignaciones familiares.

Es primordial identificar fuentes de datos que nos permitan realizar una cuantificación de esa vinculación. En Uruguay, existe una limitación importante por la inexistencia de bases de microdatos de panel que puedan ser analizadas y que permitan realizar una evaluación precisa. De todas formas, el BPS tiene registros de historia laboral, que comienzan a estar completos a partir de la reforma previsional de 1996. Permitiendo esta base de datos un análisis detallado de la evolución de variables relevantes relacionadas con la inserción laboral y la cobertura de la seguridad social. Otra fuente puede ser la encuesta continua de hogares realizada por el Instituto Nacional de Estadística de Uruguay, de donde pueden asociarse características de la actividad laboral de los individuos con la cobertura y el acceso a ciertas prestaciones.⁷⁶

Algunos ejemplos de esas fuentes de datos los vemos en el siguiente cuadro:

⁷⁶(OIT, "Uruguay-Empleo y protección social de la crisis al crecimiento", Fabio Bertranou, 2005, Recuperado 14 de enero de 2011, Disponible en: <http://www.oit.org>)

Gráfico 2.13 Total de Cotizantes al BPS



Fuente: Elaboración propia en base a datos BPS-Boletín 2010

El gráfico anterior refleja la evolución creciente del total de cotizantes al BPS durante el periodo que va desde 1992 a 2009, podemos observar en el año 1992 que el total de cotizantes era de aproximadamente 860.900 y en 2009 se incrementó hasta situarse cerca de los 1.283.000.

Financiamiento de la Seguridad Social

Cuadro 2.8 Puestos de trabajo cotizantes al sistema de Seguridad Social . 2008

Organismo	Cotizantes
Total	1.370.545
BPS (1)	1.248.623
Caja Bancaria (2)	13.058
Caja Profesionales Universitarios (2)	43.884
Caja Notarial (2)	6.918
Servicio Retiro y Pensiones de las Fuerzas Armadas (2)	30.257
Servicio Retiro y Pensiones Policiales (2)	27.805

Fuente: INE- Uruguay en cifras 2010

BPS (1) Promedio Anual

(2) Datos diciembre de cada año

En este otro cuadro tenemos la composición de los cotizantes al sistema de Seguridad Social según su puesto de trabajo en el año 2008.

**Cuadro 2.9 Prestaciones vertidas por el sistema de Seguridad Social
(millones de pesos) 2008**

Tipo de Riesgo	
Invalidez, vejez y sobrevivencia	63.059
Desocupación	1.389
Enfermedad	1.503
Cargas de familia y maternidad	4.045

Fuente: INE- Uruguay en cifras 2010

El nivel de cobertura y protección social y por ende su financiamiento estará determinado por las políticas y estrategias desarrolladas en el país,

Financiamiento de la Seguridad Social

siendo éstas influenciadas por ciertos indicadores del mercado laboral como ser nivel de empleo y desempleo, nivel de subempleo y salario.

En los últimos años ha existido una mejora en el mercado laboral en el Uruguay, como consecuencia de la recuperación y crecimiento de la economía. A pesar de convivir en una coyuntura mundial compleja por la crisis económica y financiera de los últimos tiempos, ésta no ha tenido un impacto importante en el mercado laboral gracias a la menor exposición externa del país y a políticas públicas de compensación imperantes. A continuación vemos algunos indicadores:

Cuadro 2.10 Mercado de Trabajo periodo 2006-2009

	Población mayor de 14	Tasa de actividad	PEA	Tasa de Desempleo	Ocupados
2006	2.583.078	61,1%	1.577.117	10,9%	1.407.496
2007	2.601.247	62,7%	1.631.374	9,2%	1.483.256
2008	2.618.609	62,6%	1.641.249	7,6%	1.519.282
2009	2.635.075	63,4%	1.671.283	7,3%	1.551.240

Fuente: BPS-Asesoría Económica y Actuarial- Clara Pereira

Analizando el cuadro anterior, observamos un incremento de todas las variables, dentro de las cuales tenemos: a) la población mayor a 14 años, la

Financiamiento de la Seguridad Social

cual se define en Uruguay como la Población en Edad de Trabajar (PET) ; b) la tasa de actividad, que según el INE se calcula como el cociente entre la población económicamente activa y la población total en edad de trabajar – 14 o más años ; c) PEA, población económicamente activa, la constituyen todas aquellas personas que tienen un empleo y aquellas que lo están buscando actualmente ; d) la tasa de desempleo, es el cociente entre la población desempleada y la población económicamente activa ; y finalmente e) el total de ocupados, son las personas ocupadas en el periodo de referencia.

Según el INE, la tasa de actividad del último trimestre de 2010 fue de 62,8 %, la tasa de empleo fue del 60% y la de desempleo del 6,0% para todo el país. El resultado de estos indicadores permitirá evaluar cuáles son las mejores estrategias respecto al financiamiento del sistema de seguridad social, dado que los activos son los que financian a los pasivos en el primer pilar. Es necesario, también, tomar en cuenta en dicha evaluación la disminución de la tasa de natalidad y el envejecimiento de la población, elementos analizados anteriormente, ya que cada vez es más desfavorable la relación activo-pasivo, provocando de esa forma desequilibrios en el financiamiento del sistema. Es importante destacar que existe una brecha en términos de desempleo en relación a la edad y el género, esta tasa es mayor en los jóvenes y las mujeres.

Financiamiento de la Seguridad Social

Cuadro 2.11 Estimaciones puntuales de la tasa de desempleo y la contribución al desempleo según características en el total del país (porcentaje) 2009

	Total país	Montevideo	Resto del país
Tasa de desempleo	7,3	7,6	7,1
Hombres	5,2	5,8	4,8
Mujeres	9,8	9,5	10,5
Contribución al desempleo			
Desocupados propiamente dichos	6,2	6,4	6,0
Buscan trabajo por primera vez	1,1	1,2	1,0
Hasta 24 años de edad	3,3	3,4	3,1
25 y más años de edad	4,0	4,2	3,9
Hombres	2,8	3,0	2,7
Mujeres	4,5	4,7	4,3
Jefe del hogar	1,6	1,6	1,5
Otro miembro del hogar	5,7	6,0	5,5

Fuente: INE- Uruguay en cifras 2010

Las mujeres se encuentran en condiciones desventajosas en el mercado de trabajo: reciben menores remuneraciones salariales, son más proclives a trabajar en condiciones de precariedad laboral, tienen menor densidad de cotización y menor capacidad de ahorro, menores posibilidades de registración de años de trabajo y una mayor expectativa de vida, condición que va a actuar de manera negativa para el cálculo de su futura jubilación en el pilar de ahorro individual del sistema reformado.⁷⁷ Hay muchas mujeres que quedan excluidas parcialmente de los sistemas previsionales por dedicarse únicamente al cuidado

⁷⁷(BPS, “Mujer y seguridad social en Uruguay” (investigación realizada bajo la responsabilidad de Ernesto Murro con la colaboración de Leticia Pugliese, Paola Azar y Rosina Tricanico)

Financiamiento de la Seguridad Social

de sus hijos y las tareas domésticas, situación fundamental al evaluar el grado de equidad en el sistema contributivo.

Los más jóvenes también se encuentran en condiciones desventajosas a la hora de la inserción laboral, dado que generalmente la oferta solicita experiencia previa que no es fácil obtener; además es un grupo etario que se encuentra en la disyuntiva de si debe ingresar en el mercado laboral mientras continúa en el sistema educativo, desarrollar ambas actividades o debe esperar para incorporarse al mismo. La inserción de los más jóvenes también va a depender de una decisión familiar y el nivel de ingresos que tenga la familia.⁷⁸

Por otro lado, están los mayores a 40 años que también tienen dificultades al momento de reingresar al mercado laboral, muchas veces las empresas reconocen sus capacidades técnicas para determinados cargos pero su edad es excluyente.

Otro factor determinante que repercute en el sistema de seguridad social, es el trabajo informal, asociado al sector privado. Este fenómeno es denominado “no registro” en la seguridad social, refiere a aquellas personas ocupadas que declaran no tener acceso a los derechos que brinda la seguridad social, por ende no cumpliéndose con los principios básicos. Se da generalmente en las empresas de menor tamaño (ver cuadro 2.12), vinculado muchas veces a trabajos de baja productividad, baja remuneración y bajo nivel

⁷⁸ (UNAM, Raso-Delgue J, "El futuro de la seguridad social y el impacto del Convenio N° 102 sobre Normas Mínimas de Seguridad Social en Latinoamérica: Uruguay"; Recuperado el 26 de febrero de 2011; Disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/>)

Financiamiento de la Seguridad Social

educativo requerido, con mayores tasas en el interior del país que en la capital (ver cuadro 2.13) y finalmente siendo las mujeres las que presentan la peor situación como vimos anteriormente (ver cuadro 2.14). Habitualmente la causa de la evasión por parte del empleador son los problemas en los costos laborales en ese tipo de empresas y en el caso de trabajadores independientes los bajos ingresos obtenidos y por ende su dificultad en la inclusión al sistema de afiliación a la seguridad social.

Cuadro 2.12 Porcentaje de personas ocupadas del sector privado no registradas en la seguridad por sexo según tamaño de la empresa. Total país año 2006.

Tamaño de la empresa	<u>% de no registro en la seguridad social</u>		
	Total	Hombre	Mujer
Total personas ocupadas	41,2%	40,1%	42,7%
1	73,1%	75,0%	71,6%
de 2 a 4	48,4%	50,2%	45,0%
de 5 a 9	28,0%	29,1%	25,8%
de 10 a 49	14,5%	14,9%	13,7%
50 o más	5,2%	5,7%	4,5%

Fuente: INE- ENHA

Financiamiento de la Seguridad Social

Cuadro 2.13 Evolución de los ocupados del sector privado no registrados en la seguridad social según grandes áreas geográficas (Porcentajes) Años 2001-2006

Grandes áreas geográficas	2001	2002	2003	2004	2005	2006 (2)
Total país urbano (1)	42,8%	45,1%	46,2%	49,1%	46,2%	41,5%
Montevideo	35,8%	37,2%	38,0%	42,4%	38,7%	35,4%
Interior urbano (1)	50,9%	54,2%	56,8%	56,8%	54,4%	47,5%

(1) incluye localidades de 5.000 o más habitantes

(2) hasta el año 2005 el registro a la seguridad social surge de la pregunta "¿Tiene derecho a jubilación?", a partir del año 2006 se pregunta directamente por la aportación a la seguridad social.

Fuente: INE- ENHA

Cuadro 2.14 Porcentaje de personas ocupadas del sector privado no registradas en la seguridad según grandes áreas geográficas, por sexo. Total país. Año 2006.

Grandes áreas geográficas	% de no registro en la seguridad social		
	Total	Hombre	Mujer
Total	41,2%	40,1%	42,7%
Montevideo	35,4%	35,2%	35,7%
Total interior	45,6%	43,4%	48,8%
Loc de 5.000 o más hab	47,5%	45,5%	50,2%
Loc de menos de 5.000 hab	49,7%	46,9%	54,7%
Zonas rurales	32,5%	32,1%	33,3%

Fuente: INE- ENHA

Todos estos factores deben ser tenidos en cuenta al analizar el segundo pilar de cobertura, el ahorro individual, dado que si una persona deja de realizar aportes por un largo periodo de tiempo, por estar desempleado o por encontrarse en un trabajo no registrado, va a tener una incidencia directa en su

Financiamiento de la Seguridad Social

futura jubilación, así como en su historia laboral (elemento que determina el causal jubilatorio) ya que no contará con los años mínimos de aporte.

Según una entrevista realizada al Ministro de Trabajo y Seguridad Social sobre las líneas a desarrollar en el año 2011, éste señaló: "...El tema empleo será centro de debate. En ese sentido, el MTSS alcanzó un acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) por el cual recibirá apoyo para establecer un diálogo nacional sobre el empleo, convocando a actores sociales, empresarios y trabajadores. La OIT está interesada en el caso Uruguay debido a las bajas tasas de desempleo logradas y los nuevos planteamientos que esta realidad origina. Existe el objetivo de seguir fortaleciendo la Inspección General del Trabajo, cuyos recursos humanos y materiales actúan en todo el país. Además, se apunta a la formalización de los trabajadores, mediante la reducción de la informalidad, el subempleo y el trabajo en negro, siendo estas las prioridades en materia de empleo..."⁷⁹.

2. Mercado de Capitales

Otras variables a considerar de suma importancia, son las financieras del mercado de capitales, dado que van afectar al segundo pilar de cobertura.

Como mencionamos antes, uno de los componentes de las futuras jubilaciones

⁷⁹(MTSS, Entrevista realizada al Ministro de Trabajo y Seguridad Social, Eduardo Brenta , sobre "MTSS: Líneas de acción a desarrollar en 2011" , Montevideo, 2011, Recuperado 7 de marzo de 2011, Disponible en : http://www.mtss.gub.uy/index.php?option=com_content&view=article&id=3287:entrevista-al-ministro-brenta-en-portal-de-presidencia&catid=428&Itemid=469)

Financiamiento de la Seguridad Social

a recibir por parte de los afiliados es la rentabilidad obtenida por las AFAP sobre tales ahorros gracias a las inversiones realizadas por éstas con los fondos de las cuentas personales generadas a lo largo de su vida laboral. Esto ha permitido al Uruguay tener un desarrollo en el mercado de capitales, de todas formas queda mucho por hacer. Uno de los principales objetivos al momento de la instauración del sistema fue impulsar este mercado en el mediano y largo plazo, de manera de elevar las tasas de inversión e inversión productiva que requería el país, tomando a los fondos previsionales como activo fundamental proveedor de los fondos que se demanden en dicho mercado.

En 2006, a diez años de la reforma, el Cr. Danilo Astori sostenía, “...La creación de este sistema de capitalización ha sido en estos diez años la principal novedad que ha tenido este país para promover un mercado de capitales a mediano y a largo plazo...”⁸⁰ y “...Y esto debe ser destacado. Me limito a recordar algunos ejemplos, como los constituidos por la emisión de certificados representativos de inversiones en relación al fondo de financiamiento de la actividad lechera, relativos al fondo de financiamiento y recomposición de la actividad arrocera, fondos que han representado una ayuda importante para encarar situaciones difíciles y necesarias de superar en una y otra actividad importantísimas en el país, como son la actividad lechera y la actividad arrocera, la adquisición de obligaciones negociables, que también han

⁸⁰ (Seminario sobre la reforma previsional en el Uruguay, a diez años de la creación de República AFAP, Ministro de Economía y Finanzas Cr Danilo Astori, 2006, Recuperado 13 de marzo de 2011, Disponible en : http://www.presidencia.gub.uy/_Web/noticias/2006/11/2006110801.htm)

Financiamiento de la Seguridad Social

constituido una vía de apoyo a la inversión productiva y la adquisición también de títulos representativos vinculados a los fideicomisos en 2004 y 2005...”.

Analizaremos a continuación cuales son las inversiones que legalmente se permite realizar a las AFAP con el Fondo de Ahorro Previsional (FAP). De acuerdo al artículo 123 de la Ley N° 16.713 las AFAP podrán invertir el FAP en :

- a) valores emitidos por el Estado uruguayo hasta el 60% del total del FAP ;
- b) valores emitidos por el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU) e instrumentos de regulación monetaria emitidos por el BCU hasta el 30%;
- c) depósitos a plazo en moneda nacional o extranjera que se realicen en las instituciones de intermediación financiera instaladas en el país, autorizadas a captar depósitos, hasta el 30%;
- d) valores emitidos por empresas públicas o privadas uruguayas, valores o cuotapartes de fondos de inversión uruguayos. En todos los casos se requerirá que coticen en algún mercado formal y que cuenten con autorización del Banco Central del Uruguay, con un máximo del 25%;
- e) valores representativos de inversiones inmobiliarias, industriales, forestales u otros sectores productivos que reúnan condiciones suficientes de retorno y seguridad, y que se encuentren debidamente garantizadas según determine la reglamentación del Banco Central del Uruguay y que estén radicados en el país, hasta el 20%;
- f) colocaciones en instituciones públicas o privadas, garantizadas por las mismas, a efectos de que éstas concedan préstamos personales a afiliados y beneficiarios del sistema de seguridad social, hasta dos años de plazo y tasa de interés no inferior a la evolución del Índice Medio de Salarios en los últimos doce meses, más cinco puntos

Financiamiento de la Seguridad Social

porcentuales. El máximo del préstamo en estas condiciones no podrá superar los seis salarios de actividad o pasividad. El importe a prestar no excederá del 15% de FAP; g) operaciones que tengan por objeto la cobertura de riesgos financieros del fondo de ahorro previsional con las limitaciones y condiciones que establezca el Banco Central del Uruguay, hasta el 10%; y h) valores de renta fija emitidos por organismos internacionales de crédito de los cuales el país sea miembro, en las condiciones que establezca la reglamentación que a tal efecto dicte el Poder Ejecutivo, por hasta el 15%.

Por su parte, el artículo 124 de la mencionada Ley establece en qué instrumentos financieros no se puede realizar inversiones con el FAP: a) valores emitidos por otras Administradoras; b) valores emitidos por empresas aseguradoras; c) valores emitidos por sociedades constituidas en el extranjero, con excepción de las empresas de intermediación financiera autorizadas a girar en el país y de los organismos internacionales de crédito de los cuales el país sea miembro; d) valores emitidos por las sociedades financieras de inversión; e) valores emitidos por empresas vinculadas a la respectiva Administradora, ya sea directamente o por su integración a un conjunto económico, f) acciones escriturales, preferidas y de goce, definidas por la Ley 16.060; y finalmente g) en ningún caso las Administradoras podrán realizar operaciones financieras que requieran constitución de prendas o garantías sobre el activo de FAP.

Anexamos a continuación un detalle de la composición del activo de los fondos de ahorro previsional al 28.02.11 (en porcentajes):

Financiamiento de la Seguridad Social

Cuadro 2.15 Composición del Activo de los Fondos de Ahorro Previsional al 28.02.11 (en porcentaje)

			AFINIDAD	INTEGRACIÓN	REPÚBLICA	UNIÓN CAPITAL	TOTAL DEL SISTEMA
Total D.Transitoria			0,91%	3,38%	1,02%	2,12%	1,39%
Literál A	Bono del Tesoro	US	0,42%	0,70%		0,18%	0,17%
	Bono del Tesoro	UI	4,43%	0,82%	3,37%	0,65%	2,89%
	Bono Ext Reaj	UY	31,10%	30,75%	29,62%	32,65%	30,49%
	Bono Global	CL			0,10%		0,06%
		EU	0,18%	0,30%	0,07%	0,80%	0,23%
		US	3,82%	2,87%	4,27%	2,39%	3,76%
	Bono Samurai	JP				0,34%	0,06%
	Cert.Dep.BCU	UY	0,76%	2,45%	0,37%	3,32%	1,11%
	Fedeicom Lit A	UI		0,14%	0,13%		0,09%
	Letras Reg UI	UI	5,28%	4,83%	6,28%	4,13%	5,62%
	Letras Reg Mon	UY	19,58%	15,35%	15,69%	18,78%	16,88%
		UY	1,79%	0,37%	1,09%	3,38%	1,53%
	Notas de Tesoro	UI	14,99%	19,40%	20,27%	17,86%	18,84%
	Notas Pesos	UY	2,39%	2,94%	2,39%		2,05%
Total Literál A			84,75%	80,91%	83,66%	84,49%	83,75%
Total Literál B			4,74%	7,18%	5,84%	4,81%	5,59%
Literál C	CD Indizado	UI	0,54%	0,07%	0,07%	0,18%	0,17%
		UY			0,11%	0,07%	0,07%
	Cert Dep Efect	UY	0,62%	2,65%	0,42%	0,19%	0,61%
	Cert Depósito	UI			0,35%	0,33%	0,25%
US				0,15%		0,08%	
Total Literál C			1,16%	2,72%	1,09%	0,77%	1,19%
Total Literál D			6,12%	3,94%	6,13%	5,92%	5,91%
Total Literál F			2,32%	1,87%	2,26%	1,90%	2,18%
Totales			100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
Totales Activos del F.A.P. (\$)			25.557.557.442	12.230.000.457	80.162.361.847	23.382.528.921	141.352.448.646
Participación en el total de los activos del F.A.P.			18,10%	8,65%	56,71%	16,54%	100,00%
Total Reserva Especial (\$)			128.537.208	62.908.419	472.795.259	117.570.584	781.811.471
Total F.A.P. (\$)			25.449.020.214	12.167.092.038	79.689.566.587	23.264.958.337	140.570.637.175
Participación en el total del F.A.P.			18,10%	8,66%	56,69%	16,55%	100,00%
Nota:La suma de las cifras parciales puede no coincidir con el total por razones de redondeo							

Fuente: BCU

El siguiente cuadro muestra, un incremento del FAP de un 33,60% en el total del sistema, durante el periodo 28.02.10 y 28.02.11:

Financiamiento de la Seguridad Social

Cuadro 2.16 FAP 28.02.10 y 28.02.11

Al 28.02.11	AFINIDAD	INTEGRACIÓN	REPÚBLICA	UNIÓN CAPITAL	TOTAL DEL SISTEMA
Total F.A.P. (\$)	25.449.020.214	12.167.092.038	79.689.566.587	23.264.958.337	140.570.637.175

Al 28.02.10	AFINIDAD	INTEGRACIÓN	REPÚBLICA	UNIÓN CAPITAL	TOTAL DEL SISTEMA
Total F.A.P. (\$)	19.065.174.907	9.058.908.296	59.419.373.397	17.657.916.915	105.201.373.515

Fuente: BCU

Los fondos administrados por las AFAP han ido en aumento de manera importante desde que comenzaron a operar en 1996, existiendo una disminución en las colocaciones en dólares americanos y en contrapartida un aumento en las colocaciones en moneda nacional. Esto aporta a minimizar el riesgo latente en el valor de las jubilaciones en largo plazo por la dolarización de los FAP. La dolarización de los FAP conduciría a una disminución del valor real de los ahorros previsionales, obligando al Estado a continuar brindando asistencia financiera, situación que se acentuaría por el descalce de monedas entre activos y pasivos de quienes pagan las prestaciones o sea las aseguradoras. El descalce se generaría como consecuencia que las aseguradoras recibirán los fondos desde la AFAP en dólares y pagarán las jubilaciones en moneda nacional. También existe un notorio predominio, desde el comienzo de la reforma, del Estado como receptor de las inversiones. Respecto a la rentabilidad acumulada de los fondos de pensiones respecto de los sistemas de reparto puros (cuya medida está dada por el crecimiento de los salarios reales) se observan mayores niveles de rentabilidad de los fondos de pensiones comparando con otros países, ubicándose Uruguay dentro del promedio de la

Financiamiento de la Seguridad Social

región⁸¹. En la entrevista realizada a la Directora de República AFAP, Ec. Jimena Pardo, ella no coincide que los fondos previsionales de los afiliados de la Administradora se viertan en dólares a las aseguradoras. Asimismo, nos dice que existe un descalce ya que la actualización de las prestaciones se realiza por el IMS y los instrumentos financieros en los que invierten las aseguradoras no se actualizan por este índice.

Finalmente se debe tener presente que la estructura del portafolio de inversión de cada FAP deberá atenuar el riesgo financiero a futuro, ello dependerá de la oferta de instrumentos financieros disponibles en el mercado y de la normativa regulatoria vigente. Para lograr un portafolio eficiente⁸² se debe diversificar la estructura del portafolio; aproximadamente el 47% del FAP hasta finales de 2008, corresponde a la rentabilidad de las colocaciones con costos administrativos por debajo del promedio observado en otros países de la región, por lo tanto se puede afirmar que ha sido bueno el logro de las administradoras pero se debe lograr una mayor diversificación en la estructura del portafolio.

⁸¹("Evaluación de la Reforma del Sistema de pensiones en Uruguay ", Gonzalo Garmendia, 2009, Recuperado el 13 de marzo de 2011, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-76532010000100004&script=sci_arttext)

⁸² (Un inversor es prudente cuando diversifica su inversión total "portafolio eficiente", repartiendo sus recursos entre varias inversiones distintas. Esto tiene como efecto distribuir el riesgo y así disminuir el riesgo total)

E. TENDENCIAS

El Uruguay como mencionamos anteriormente fue pionero en América Latina en la implementación de un sistema de seguridad social y también fue de los primeros países del continente en realizar una reforma estructural de su sistema.

En la actualidad, se están desarrollando programas sociales orientados hacia la universalidad, es decir que todos los individuos tengan acceso a la seguridad social, cumpliendo así con uno de sus principios fundamentales. Asimismo se promueve la inclusión social otorgando más y mejores beneficios a diferentes grupos sociales, una de las consecuencias de ello, es la cohesión social.

Para el logro de una seguridad social para todos es necesario un estudio de las fuentes de recursos para la futura sustentabilidad financiera del sistema. Es imprescindible para una óptima gestión del sistema de seguridad social implementar una eficaz, eficiente y transparente administración de sus recursos. A pesar de las mejoras alcanzadas en los últimos años, aún queda camino por recorrer.

F. CONSIDERACIONES FINALES

A partir de 1996, con la reforma previsional, se establece un régimen mixto cuyo primer pilar corresponde al régimen de solidaridad intergeneracional administrado por el BPS, un segundo pilar que corresponde al régimen de capitalización individual obligatorio y un tercer pilar bajo la modalidad de ahorro individual voluntario, estos últimos administrados por una AFAP. Uno de los objetivos que impulsó la reforma fue el desequilibrio financiero existente previo a la misma. Debemos mencionar que no fueron tomadas en cuenta para dicha reforma las cajas paraestatales. Posteriormente, el gobierno se vio obligado a tomar medidas fiscales para solventar la reforma durante la crisis económica que sufrió el país, creando un nuevo impuesto como fue el COFIS.

Es importante destacar que la reforma permitió un aumento en el número de los cotizantes gracias a la mayor confianza que generó la misma entre el grupo de trabajadores y dando además paso a una disminución en la informalidad del sistema. Con lo cual se incrementaron los aportes personales y con ello la recaudación del BPS, siendo estos la principal fuente de recursos junto a los aportes patronales. Según declaraciones del Presidente del BPS, Ernesto Murro⁸³, el porcentaje de aportes personales es elevado en comparación con otros países de la región, a diferencia de los aportes patronales que son inferiores a los mismos. Para realizar cualquier

⁸³ (Murro E., 2011)

Financiamiento de la Seguridad Social

modificación en dichas contribuciones entendemos que será necesario un análisis exhaustivo de su impacto en la financiación del sistema. Otra alternativa de financiación del sistema de seguridad social, es la creación de impuestos establecidos por ley, o la asistencia financiera si ello fuera necesario como lo indica la Constitución en su artículo 67°.

En la actualidad el BPS recauda las contribuciones realizadas por los afiliados y las vierte a las AFAP, las mismas son invertidas en distintos instrumentos financieros cumpliendo con la reglamentación vigente. La rentabilidad obtenida gracias a estas inversiones, formará parte del ahorro acumulado en las cuentas individuales de los afiliados. Un aspecto a considerar es la mejora en la diversificación de los portafolios de activos, de manera de disminuir el riesgo latente: de invertir solamente en activos en dólares americanos e instrumentos financieros únicamente nacionales. No debemos olvidar que los fondos de pensiones son de “interés público”, por lo tanto se aspira a que los activos financieros en los que se invierte, tengan el menor riesgo posible. Según Salvador Valdés, en algunos casos las privatizaciones son “aparentes”, se pueden denominar así cuando exista cualquier tipo de dependencia dentro de la Administradora en relación con el ámbito público. Además existe oposición de intereses cuando por un lado la AFP tiene como objetivo maximizar las utilidades de sus accionistas, pero a su vez la ley establece la obligatoriedad de obtención de determinada rentabilidad para los afiliados, sacrificando en éste último caso rentabilidad por las limitaciones de las inversiones.

Financiamiento de la Seguridad Social

Otro de los temas a tener en cuenta en los cambios de financiación del sistema de seguridad social, es el aspecto demográfico como ser la tendencia al envejecimiento de la población, la mayor expectativa de vida, el descenso en la tasa de natalidad y el aumento en la relación de dependencia⁸⁴. Una de las posibles soluciones a éste problema sería el aumento de la edad de retiro en el Uruguay, otra alternativa para contrarrestarlo sería incentivar el aumento de la natalidad y según Murro⁸⁵ otra puede ser facilitar el ingreso de jóvenes inmigrantes para formar parte del mercado de trabajo así como contribuir a un posible aumento en la tasa de natalidad. Esto último en un escenario satisfactorio con una baja tasa de desempleo.

Para evaluar y determinar el futuro del sistema previsional uruguayo será necesario considerar en profundidad como vimos anteriormente diversos aspectos.

⁸⁴Es un indicador de dependencia económica potencial; mide la población en edades "teóricamente" inactivas en relación a la población en edades "teóricamente" activas. Cálculo: total de población de 0 a 14 años más la población de 65 y más, dividido por el total de población de 15 a 64 años, multiplicado por 100.

⁸⁵(Murro E., 2011)

CAPITULO III – FINANCIAMIENTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN CHILE, ARGENTINA, SUECIA, ESTADOS UNIDOS Y OTROS

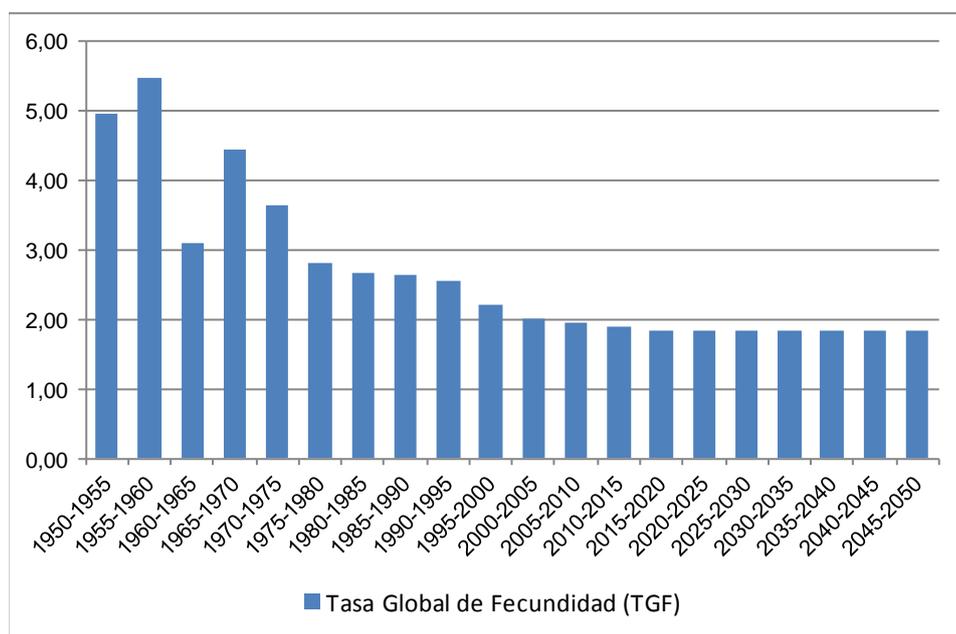
A. CARACTERISTICAS DEL SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES EN CHILE

1. Aspectos demográficos

En Chile, los cambios demográficos en términos generales no varían mucho con respecto al caso uruguayo.

En éste país, la tasa de fecundidad global (TFG) ha disminuido en los últimos tiempos, en los años '60 la misma era de 5,49 hijos por mujer, en la actualidad la misma corresponde a 1,89 hijos por mujer, ligeramente por debajo del índice en nuestro país. En el futuro, con el índice en 1,85 hijos por mujer no se puede asegurar el reemplazo generacional, ya que el mismo se sitúa en 2,1 hijos por mujer. A continuación presentaremos un gráfico representativo de dicha situación:

Gráfico 3.1 Tasa Global de Fecundidad (Chile)



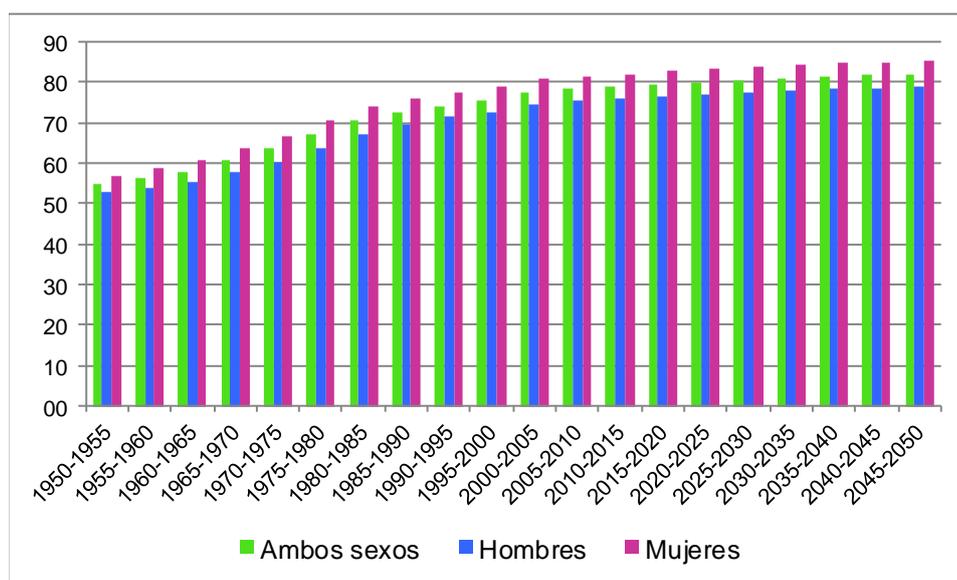
Fuente: Elaboración propia en base a datos de CELADE

Las mejoras en la calidad de vida de los chilenos han provocado que la expectativa de vida al nacer haya crecido en los últimos años y continúe en ese camino, provocando un progresivo aumento del adulto mayor en el porcentaje total de la población. En medio siglo la esperanza de vida al nacer tuvo su incremento más relevante, el mismo fue de un 38,2% (1950-2000), en términos absolutos el incremento correspondió a 21 años. A partir del año 2000 hasta el año 2050 se proyecta un incremento del 8,5% en la esperanza de vida, en términos absolutos el incremento será de aproximadamente 6 años. Los datos proporcionados corresponden al promedio de ambos sexos. La mujer cuenta con una esperanza de vida superior a los hombres y ésta brecha se acrecienta aún más en los años venideros. Según se prevé para el año 2050, las mujeres

Financiamiento de la Seguridad Social

contarán con una expectativa de vida al nacer de 85,4 años de edad y los hombres con 79 años de edad. Para una mejor comprensión de éstos datos, presentaremos el siguiente gráfico:

Gráfico 3.2 Expectativa de vida al nacer período 1950-2050 (Chile)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de CELADE

Asimismo, Chile en la actualidad cuenta con una “minoría creciente” de población adulta mayor. Es decir, habría un adulto mayor (60 años de edad o más) por cada 2 menores de 15 años. Se estima que para el año 2025, la relación sea uno a uno, y hacia el año 2050 una relación de 1,7 adultos mayores por cada menor de 15 años⁸⁶. Inexorablemente, éste país va camino a un progresivo envejecimiento de su población y ello conlleva a un análisis y posteriormente a una adaptación de sus políticas y sistemas de seguridad social.

⁸⁶ (INE Chile, "Población y Sociedad: aspectos demográficos", 7 de mayo de 2008, Recuperado: 1º de abril de 2011, Disponible en: <http://www.ine.cl>)

Financiamiento de la Seguridad Social

En cuanto a la migración internacional, no tiene mayor implicancia en la dinámica demográfica acaecida en este país y se prevé no tendrá tampoco un papel preponderante en el futuro.

Un aspecto importante en la dinámica demográfica es la creciente urbanización, y la migración del campo a la ciudad generando mayores necesidades en cuanto a servicios, habitabilidad, empleo y educación, este tema plantea nuevos desafíos para el gobierno.

La migración interna de los pueblos indígenas también es relevante en éste país y quizás no lo sea tanto en el aspecto socioeconómico sino en mayor medida en el aspecto sociocultural.

Un cambio destacable en la estructura familiar es la disminución en la cantidad de integrantes de la familia y la mayor presencia de hogares monoparentales cuyo jefe de familia resulta ser una mujer (85,1%)⁸⁷.

Este escenario cambiante, nos da la pauta que un programa social exitoso hoy seguramente será un fracaso en el mañana, por lo tanto los gobiernos deberán monitorear el mismo y adaptarse a los cambios.

⁸⁷ (INE Chile, "Población y Sociedad: aspectos demográficos", 7 de mayo de 2008, Recuperado: 1° de abril de 2011, Disponible en: <http://www.ine.cl>)

2. Sistema previsional

a. Evolución del sistema previsional

En el siglo XX, se crearon las primeras leyes sobre seguridad social en Chile, tomando como referencia el modelo de Bismarck basado en seguros sociales. En 1915, se creó la primera caja de previsión social, la misma amparaba a los funcionarios de la Defensa Nacional. Años más tarde, se formalizó el llamado sistema de seguridad social, cuyo pilar fundamental fue el de reparto.

Hacia finales de los años sesenta, existían aproximadamente 35 cajas previsionales y 150 regímenes previsionales distintos, dependiendo del empleo o profesión ejercida. Además, existía una inmensa cantidad de normas legales como base a los diferentes regímenes. Dentro de las principales cajas podemos destacar la correspondiente al Servicio de Seguro Social (obreros), Caja de Empleados Públicos y Caja de Empleados Particulares. La correspondiente a los obreros era la que concentraba alrededor del 80% de los afiliados al sistema, mientras que el 20% restante estaba afiliado a las demás cajas. Asimismo, se crearon una cantidad considerable de otras cajas, las cuales eran dispares en cuanto a las tasas de contribución y las prestaciones otorgadas, en algunos casos beneficiando a grupos pequeños pero que ejercían una mayor presión.

Financiamiento de la Seguridad Social

Este sistema previsional resultó insostenible en el largo plazo. Algunas de las razones que llevó a la reforma del sistema previsional hacia el año 1980 fue el otorgamiento de prestaciones sin haber cotizado, principalmente beneficiando a grupos que ejercían mayor presión en detrimento de otros. A su vez se permitía en algunas cajas que los afiliados se jubilaran anticipadamente facilitando de esta forma el acceso a las prestaciones, esto generaba más inequidades en el sistema previsional vigente hasta ese momento. Otro factor relevante fue que algunas cajas realizaban mecanismos de ajuste a las prestaciones según la inflación, la cual ascendía por esos años a los dos dígitos. No podemos dejar de mencionar el paulatino envejecimiento de la población como otro elemento que afecta la sostenibilidad a largo plazo de los regímenes previsionales.

A partir del año 1981, entra en vigencia el Decreto Ley 3.500, creando un sistema previsional basado en la capitalización individual administrado por entidades privadas denominadas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), constituidas como sociedades anónimas. El sistema previsional se unifica, dejando fuera el régimen previsional de las fuerzas armadas, en este caso mantuvieron gran parte de sus beneficios⁸⁸. El Estado tiene un rol asistencial que no perdió a partir de la vigencia del Decreto Ley mencionado, asimismo se le asignó un rol de regulador y contralor del régimen previsional. Dicho control es ejercido a través de la Superintendencia de AFP dependiente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

⁸⁸ (BCN, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, "El Sistema Previsional en Chile", 2005, Recuperado el 3 de abril de 2011, Disponible en: <http://www.bcn.cl/>)

Financiamiento de la Seguridad Social

Un dato para tener en cuenta en nuestro análisis es que más de 20 años después de la reforma, la cantidad de cotizantes correspondía aproximadamente al 50% de los afiliados al nuevo régimen. Una de las causas que justifica tal problema es que gran parte de los no cotizantes son trabajadores independientes, los cuales aportaban voluntariamente al sistema previsional.

En 2008, se realizó una nueva reforma al sistema previsional⁸⁹, cuyos principales cambios corresponden a un pilar solidario no contributivo, para aquellas personas que no puedan autofinanciarse el mínimo establecido legalmente. Dichas erogaciones son financiadas con los ingresos generales de la Nación. Otro cambio importante es la obligatoriedad de cotizar de los trabajadores independientes, intentando extender la cobertura de éstos⁹⁰. A partir de la reforma los trabajadores activos podrán seguir aportando al sistema de capitalización individual (AFP) o afiliarse al Instituto de Previsión Social (IPS). Asimismo, se produjeron cambios importantes en el pilar voluntario con el objetivo de incentivar dichos aportes.

Básicamente en el sistema previsional chileno también se puede hablar, como en el caso uruguayo, de tres pilares fundamentales. El primer pilar, corresponde a la ayuda proporcionada por el Estado chileno quien protege a las personas de la tercera edad que se encuentren en una situación más vulnerable, administrado por el IPS. El segundo pilar, corresponde a las cotizaciones

⁸⁹ Ley N°20.255

⁹⁰ (BBVA, "Incentivando la Cotización voluntaria de los trabajadores independientes: una aproximación a partir del caso de Chile", Fuentes E., abril 2010, Recuperado: 9 de abril de 2011, Disponible en: <http://www.bbva.com>)

Financiamiento de la Seguridad Social

realizadas por los trabajadores en su etapa activa, acumulándose dicho importe en su cuenta personal, administrada por una AFP. El saldo acumulado en la cuenta será invertido en el mercado financiero en una relación riesgo-rentabilidad que dependerá de la decisión del afiliado, con algunas excepciones. El tercer pilar, corresponde a los aportes realizados por el afiliado voluntariamente en su cuenta personal.

b. Financiamiento del sistema previsional

Los trabajadores chilenos en la actualidad, se pueden afiliar a una AFP o a partir de la reforma del 2008, se pueden afiliar al IPS, el objetivo de dicho instituto es beneficiar a aquellas personas que no puedan autofinanciarse una pensión digna.

En el caso de los trabajadores que están afiliados a una AFP, deberán aportar un 10% del ingreso imponible con un tope de 66 unidades de fomento (UF)⁹¹ para financiar la pensión por invalidez, vejez y sobrevivencia, sean trabajadores dependientes o independientes. A su vez, el trabajador deberá realizar un aporte del 7% para financiar los beneficios y el seguro de salud. Los afiliados deben aportar a las AFP una cotización adicional (varía según la AFP), que se ubica aproximadamente en el entorno del 2,5% de su ingreso imponible, la misma se divide en un 1% para el pago de la prima del seguro por invalidez y sobrevivencia (SIS) y un 1,5% que corresponde al costo por

⁹¹ UF es una unidad de cuenta reajutable por la inflación, cuyo valor al 8 de abril de 2011 correspondía 21.014,76 pesos chilenos (aproximadamente 1UF - USD 44,72).

Financiamiento de la Seguridad Social

administrar su cuenta de ahorro individual. Gradualmente a partir del 1° de julio de 2009, el financiamiento de la cotización al SIS será de cargo del empleador. Se contratará el SIS con una o más Compañías de Seguros, para evitar la concentración y disminuir el riesgo que dichos seguros estén concentrados en una única compañía. El seguro por cesantía corresponde a la protección del trabajador dependiente en caso de desempleo, este último aporta el 0,6% de su ingreso imponible con dicho objetivo, mientras que el empleador aporta un 1,6% a la cuenta individual de cesantía del trabajador y un 0,8% al Fondo de Cesantía Solidario⁹².

Los trabajadores independientes (que emiten boleta de honorarios) se deben afiliar al sistema obligatoriamente al Sistema de Pensiones, al Sistema de Salud y al Seguro de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales, lo que permitirá igualar derechos y deberes entre trabajadores dependientes e independientes⁹³. Los aportes corresponderán a un 10% de los ingresos declarados para la pensión de vejez más un promedio de 0,99% de los ingresos declarados para las pensiones de sobrevivientes y de invalidez y para los gastos administrativos⁹⁴.

En el caso de los trabajadores que opten por afiliarse al Instituto de Previsión Social el porcentaje de aporte del trabajador (IVS) varía según la caja de previsión. En el caso de los trabajadores dependientes, los obreros

⁹²Corresponde a los porcentajes vigentes sólo para trabajadores por tiempo indefinido. En el caso de los trabajadores por obra o a plazo, el trabajador no aporta a dicho fondo y el empleador aporta 2,8% a la cuenta individual y 0,2% al Fondo de cesantía solidario.

⁹³ (Instituto de Previsión Social - <http://www.ips.gob.cl>)

⁹⁴ (Asociación Internacional de Seguridad Social - <http://www.issa.int>)

Financiamiento de la Seguridad Social

cotizan el 18,84% de los salarios y los asalariados entre un 20% a 30% de los ingresos sujetos a seguro dependiendo del tipo de trabajo. En el caso de los trabajadores independientes aportarán un 18,84% de los ingresos declarados⁹⁵. También en este caso los cotizantes aportarán un 7% al seguro de salud, coexistiendo en la actualidad dos sistemas de salud, un sistema público a través de las Instituciones de Salud Previsional (ISAPRE) y un sistema privado a través del Fondo Nacional de Salud (FONASA).

Los trabajadores estarán cubiertos por la Ley de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, dicho seguro será de cargo del empleador y variará de acuerdo a la empresa contratada para tal fin. Los empleadores deben afiliarse a organismos administradores como las mutuales, que son privados, o el IPS, del sector público, y pagarles el 0.95% del salario de cada trabajador. Aquellas empresas que presentan altos índices de accidentes o enfermedades laborales deben pagar, además del 0.95% del sueldo de cada empleado, un porcentaje llamado “cotización adicional por riesgo” que eleva la prima del seguro⁹⁶.

A continuación presentaremos un cuadro resumen, correspondiente a los aportes realizados por empleados y patronos:

⁹⁵(Asociación Internacional de Seguridad Social - <http://www.issa.int>)

⁹⁶(<http://www.accidentes-laborales.cl>)

Financiamiento de la Seguridad Social

Cuadro 3.1 Tasas de aportes -a cargo del empleador y trabajador en relación de dependencia-

	Personales	Patronales
Aporte IVS	10%	
Seguro de Invalidez y Supervivencia (SIS)		1%
Comisión AFP	1,5%	
Seguro de maternidad y enfermedad	7% (*)	
Seguro de Cesantía	0,6%	2,4%
Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales		0,95%

Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos de la Superintendencia de AFP y Ley N°16.744 de Seguro Social Contra Riesgos de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales (Chile)

(*) En el caso del seguro privado se podrá cotizar adicionalmente para mejorar el servicio de salud

c. Beneficios de la seguridad social

✓ Invalidez, vejez y supervivencia

En caso de cumplir con los requisitos para obtener una prestación por incapacidad total (trabajadores asegurados), la pensión es financiada por la cuenta individual. El seguro de invalidez suplementa el capital acumulado en la cuenta individual, si el saldo es inferior al monto mínimo necesario para financiar una pensión de invalidez permanente. El Estado asegura una pensión mínima. En el caso del antiguo sistema se financia mediante cotizaciones de los trabajadores y aportes fiscales

Financiamiento de la Seguridad Social

Para una invalidez parcial, la Administradora de Fondos de Pensiones (AFP) financia la prestación por 3 años después de la certificación por una comisión médica. La pensión mensual es equivalente a 50% del salario base. El salario base es igual al promedio de los ingresos mensuales en los últimos 10 años.

Para obtener la pensión por vejez se requiere cumplir con el requisito de haber cumplido 65 años de edad para los hombres y 60 años de edad para las mujeres. El antiguo sistema exigía como requisito adicional a la edad, el haber cotizado por un mínimo de años. En el actual sistema se exige mínimo en el saldo de la cuenta y en la cuantía de la pensión.

En este caso la ley chilena resulta más flexible que en el caso uruguayo ya que se permite, con una edad de 55 años o más (hombres) o 50 años o más (mujeres) al 19 de agosto de 2004, pensionarse antes de la edad normal de retiro si la pensión es al menos equivalente a 50% del promedio de los ingresos en los últimos 10 años y al menos igual a 110% de la pensión mínima de vejez. Con una edad inferior a 55 años (hombres) o 50 años (mujeres) al 19 de agosto de 2004, es posible pensionarse antes de la edad normal de retiro si la pensión es al menos equivalente a 55% del promedio de los ingresos en los últimos 10 años (aumentando hasta 70% en agosto 2010) y al menos igual a 150% de la pensión mínima de vejez. La prestación será calculada en base a las cotizaciones que realice el afiliado al régimen de capitalización individual más

Financiamiento de la Seguridad Social

la rentabilidad obtenida de la inversión en los multifondos⁹⁷ y el Bono de Reconocimiento⁹⁸, de corresponder, y el ahorro voluntario, de existir. El Estado asegura una pensión mínima y asimismo, financia las pensiones del antiguo sistema junto con el aporte de los afiliados.

En la actualidad las mujeres cuentan con un beneficio que incrementará el monto de la pensión a través del otorgamiento de un bono por cada hijo nacido vivo o adoptado. Se otorgará a todas las mujeres que cumplan con los requisitos legales⁹⁹.

Es importante resaltar que a diferencia del caso uruguayo, cuando el trabajador se retira puede optar por las formas de financiar y administrar cada tipo de pensión: una renta vitalicia inmediata, una renta temporal con una renta vitalicia diferida, retiros programados o una renta vitalicia inmediata con retiro programado. Las diferentes modalidades, implican la decisión del afiliado de quien va a administrar el capital acumulado (AFP o Compañía de Seguros), quien va a tener la propiedad del mismo (afiliados, AFP y Compañía de Seguros), el monto de la pensión (variable, constante o una combinación de ambos) y que dicho monto sea hereditario o no¹⁰⁰.

⁹⁷ Tanto el ahorro obligatorio como el voluntario son administrados actualmente bajo un esquema de múltiples Fondos, específicamente son cinco tipos de Fondos, diferenciados por la proporción de su portafolio invertida en títulos de renta variable. El supuesto de esta diferenciación en las carteras de inversión es que a mayor renta variable mayor es el retorno esperado, asumiendo un mayor riesgo.

⁹⁸ El Bono de Reconocimiento es un instrumento expresado en dinero, emitido por el Estado, representativo de los períodos de cotizaciones que registren en el antiguo régimen previsional los trabajadores que se incorporaron al Nuevo Sistema de Pensiones.

⁹⁹ (Superintendencia de Pensiones <http://www.safp.cl/573/channel.html>)

¹⁰⁰ (Superintendencia de Pensiones <http://www.safp.cl/573/channel.html>)

Financiamiento de la Seguridad Social

✓ Seguro de cesantía

Existe un seguro de cesantía y un subsidio de cesantía. El Seguro de Cesantía constituye el instrumento de protección para el desempleo de la red de protección social en Chile, las personas cubiertas por el mismo son los trabajadores dependientes. Es un esquema de ahorro obligatorio financiado con cotizaciones del trabajador, el empleador y aportes fiscales. El trabajador cotiza 0,6% de su ingreso imponible al seguro de cesantía, el empleador aporta 2,4% del ingreso imponible, que se divide, en 1,6% cuyo destino es la cuenta individual del trabajador y el resto 0,8% al Fondo Solidario de Cesantía y el Estado destina mensualmente a éste último un monto establecido por Ley. Para acceder a la prestación solidaria se requiere reunir, entre otros requisitos, causal de despido no imputable al trabajador. Se mantiene vigente un subsidio de cesantía para trabajadores con cotizaciones en el régimen de pensiones, que no se han incorporado al seguro de cesantía y que pierden su empleo por causales que no les son imputables. Este subsidio de cesantía es financiado por aportes estatales¹⁰¹.

✓ Seguro por enfermedad y maternidad

Las prestaciones monetarias por enfermedad serán financiadas por el aporte de los trabajadores al seguro de salud (7%). En el caso del sistema privado (ISAPRE), se puede realizar una cotización adicional con el objetivo de recibir un mejor programa de salud.

¹⁰¹ (Superintendencia de Pensiones <http://www.safp.cl/573/channel.html>)

Financiamiento de la Seguridad Social

En el caso del seguro por maternidad se cubre con las cotizaciones realizadas al seguro de salud, asimismo, el Estado financia el costo de los programas de subsidios o las prestaciones monetarias, protegiendo a aquellas madres e hijos carentes de recursos¹⁰².

✓ Prestaciones familiares

La población cubierta, por las prestaciones familiares, está constituida, en general, por los trabajadores por cuenta ajena y los pensionistas, que perciben las prestaciones si tienen familiares a su cargo como son, en general, los hijos y el cónyuge. También se asegura esta prestación para los beneficiarios de subsidios del seguro de cesantía. Las prestaciones familiares se financian a cuenta de los presupuestos nacionales¹⁰³.

✓ Accidentes laborales y enfermedades profesionales

En este caso los afiliados no cotizan, salvo en el caso de los trabajadores independientes incorporados al seguro. El empleador debe cubrir el costo con una cotización básica, más una adicional diferenciada, según la actividad desarrollada y el riesgo a que esté expuesta su empresa. Aproximadamente la cotización corresponde al 0,95% de la remuneración de los trabajadores, más una cotización adicional que puede llegar hasta un 3,4%¹⁰⁴.

¹⁰² (OIT, "Características generales del sistema de seguridad social en Chile", Recuperado el 9 de abril de 2011, Disponible en: <http://www.oit.org.pe>)

¹⁰³ (OIT, "Características generales del sistema de seguridad social en Chile", Recuperado el 9 de abril de 2011, Disponible en: <http://www.oit.org.pe>)

¹⁰⁴ (OIT, "Características generales del sistema de seguridad social en Chile", Recuperado el 9 de abril de 2011, Disponible en: <http://www.oit.org.pe>)

Financiamiento de la Seguridad Social

✓ Otros beneficios

A partir de la Ley N° 20.255, en el año 2008, se establecieron una serie de beneficios a distintos grupos de la sociedad.

El subsidio por la contratación de jóvenes (de 18 a 35 años de edad), está dirigido al empleador, el objetivo es fomentar la contratación juvenil e incrementar la cobertura y los fondos previsionales de estos trabajadores; como también, incentivar la formalización del trabajo hacia los jóvenes¹⁰⁵.

El Estado otorga además un beneficio tributario o una bonificación por realizar aportes voluntarios individuales o colectivos. El trabajador podrá optar entre acogerse al beneficio de exención de impuestos al momento de aportar, o podrá obtener la Bonificación Estatal por los aportes voluntarios realizados. La bonificación corresponde al 15% sobre los aportes voluntarios y la misma se obtiene al momento de pensionarse.

Otro beneficio, llamado subsidio a la cotización, es una prestación en dinero que se deposita directamente en la cuenta de capitalización individual del trabajador, con el objeto de fomentar la cotización juvenil, incentivar la formalización del trabajo y aumentar en lo posible el monto de su pensión cuando acceda a ella cumpliendo con los requisitos establecidos en la Ley¹⁰⁶.

El Estado chileno intenta promover la realización de aportes voluntarios a las cuentas individuales y esta es una forma de concientizar a los trabajadores

¹⁰⁵(Instituto de Previsión Social - <http://www.ips.gob.cl>)

¹⁰⁶(Instituto de Previsión Social - <http://www.ips.gob.cl>)

de la relevancia que adquiere desarrollar un plan de ahorro individual. De esta manera, se busca disminuir el costo de los programas de seguridad social a largo plazo, además de mejorar las condiciones de vida de los adultos mayores.

3. Mercado de trabajo

Chile, ha tenido que rediseñar su sistema de seguridad social tomando en cuenta la realidad de su mercado laboral. Algunas de las características predominantes en cuanto al mercado laboral es la elevada rotación de la mano de obra, donde el desempleo de larga duración es común y donde los periodos de cotización al régimen suelen ser intermitentes¹⁰⁷. Un informe realizado posterior a la reforma, indica que el 60% de la fuerza laboral trabaja por cuenta propia, son asalariados sin contratos, tienen bajos sueldos, no tienen previsión, salud y tampoco capacitación. El 30% restante tiene una calidad de empleo más o menos decente; y sólo el 10% tiene una alta calidad¹⁰⁸.

Se ha trabajado en la recuperación de la economía y del mercado laboral de este país después de la crisis económica del año 2008, a partir de la cual la desocupación se incrementó considerablemente. Según datos obtenidos de la OIT, la evolución de los indicadores laborales en 2010, permiten señalar que la tasa de desempleo mostró una tendencia descendente a lo largo del año,

¹⁰⁷ (AISS, "El seguro de desempleo en Chile: Reforma e innovación", 2009, Recuperado el 16 de abril de 2011, Disponible en: <http://www.issa.int/News-Events/News2/Unemployment-insurance-in-Chile-Reform-and-innovation/%28language%29/esl-ES>)

¹⁰⁸ (Sehnbruch K., Ruiz-Tagle Venero J. , 2010)

Financiamiento de la Seguridad Social

desde 9.0% en el primer trimestre hasta un 8.0% en el tercer trimestre, como resultado de un incremento de la generación de empleo acorde al crecimiento económico que absorbió la mayor oferta laboral. El alza de empleo por cuenta propia fue mayor que el empleo asalariado, 15,2% y 0,5% respectivamente. Hoy día, según el INE (Chile), la tasa de desocupación está situada en el 7,3% en el trimestre diciembre 2010 – febrero 2011.

A continuación presentaremos un cuadro con la población total y la fuerza de trabajo ocupada y desocupada en el período oct-dic 2006 hasta oct-dic 2009:

Cuadro 3.2 Población total y Población en la Fuerza de Trabajo

Trimestre	Población total	Fuerza de trabajo			Tasa de desocupación (%)
		Total	Ocupada	Desocupada	
oct-dic2006	16.494,75	6.820,92	6.410,98	409,94	6,0%
oct-dic2007	16.660,18	7078,07	6567,24	510,83	7,2%
oct-dic2008	16.825,55	7285,09	6740,41	544,68	7,5%
oct-dic2009	16.990,98	7343,78	6710,99	632,79	8,6%

Fuente: INE (Chile)

La tasa desocupación varía según se mida en una zona rural o urbana, o por rama o grupo de actividad en que se desempeñen las personas, así como por género y grupo etario. La población más joven (< 35 años), así como la fuerza de trabajo femenina es la mayormente afectada ante una crisis en el mercado de trabajo.

Financiamiento de la Seguridad Social

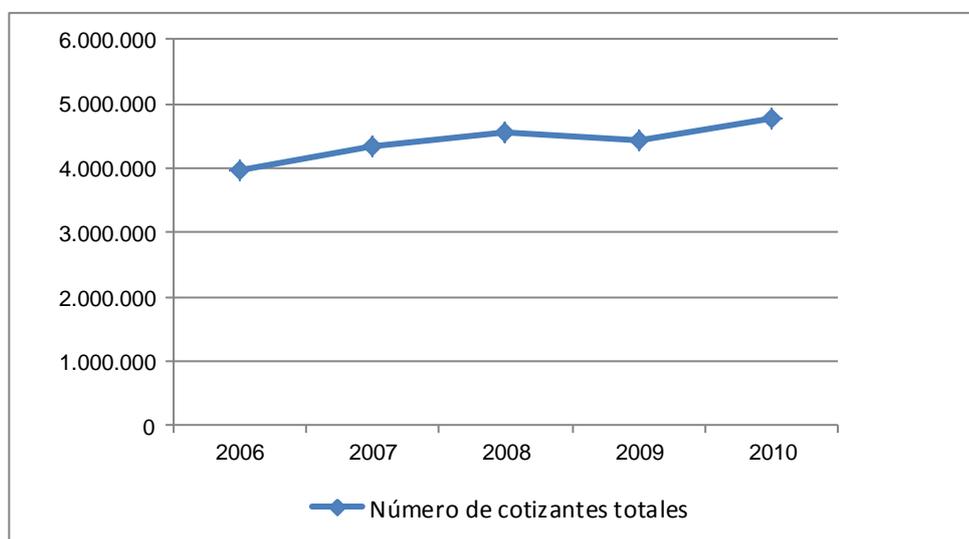
El Gobierno chileno ha propuesto la creación de un millón de puestos de trabajo, algo así como 200.000 puestos anuales, con el objetivo de mejorar el nivel de empleo que se vio afectado a partir del año 2008. Algunos expertos opinan que no se va a llegar a tal cifra o cuestionan la calidad de los mismos. En un régimen contributivo, como el chileno, cuyo pilar fundamental es el aporte efectivo de los trabajadores activos a su cuenta individual, nos encontramos que dicho objetivo no será satisfecho con empleos precarios donde el aporte sea mínimo. En ese caso el Estado tendrá un costo inevitable en el largo plazo asegurando las pensiones mínimas a estos trabajadores.

Un dato importante resulta de la cantidad de cotizantes al sistema privado de pensiones, al 31 de diciembre de 2010, que ascendía a 4.773.097. Una cifra un poco desalentadora es que la cantidad de afiliados a dicho sistema, al 31 de diciembre de 2010, asciende a 8.751.068, es decir un 54,5% del total de afiliados efectivamente cotiza al sistema¹⁰⁹. En realidad este porcentaje ha mejorado levemente en los últimos años, precisamente después de la reforma de 2008, que ha promovido la incorporación de los trabajadores independientes al sistema previsional hasta ese momento excluidos del mismo. A continuación mostramos un gráfico representativo de la evolución en la cantidad de cotizantes al sistema privado:

¹⁰⁹ (Superintendencia de Pensiones <http://www.safp.cl/573/channel.html>)

Financiamiento de la Seguridad Social

Gráfico 3.3 Número de cotizantes totales al 31 de diciembre de cada año (Chile)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Informe Estadístico Mensual de Afiliados y Cotizantes (Superintendencia de Pensiones).

Como podemos observar en el gráfico anterior la cantidad de cotizantes no ha variado significativamente en los últimos años, quizás hay una mejora en la cantidad de ocupados, pero esto no implica una mayor densidad de cotización (por ejemplo: trabajos precarios, trabajos por tiempo definido). A pesar de los esfuerzos de este país por incrementar las cotizaciones de los trabajadores activos, algunos autores estiman que las pensiones contributivas disminuirán, mientras que las pensiones no contributivas sufrirán un incremento.

4. Mercado de capitales

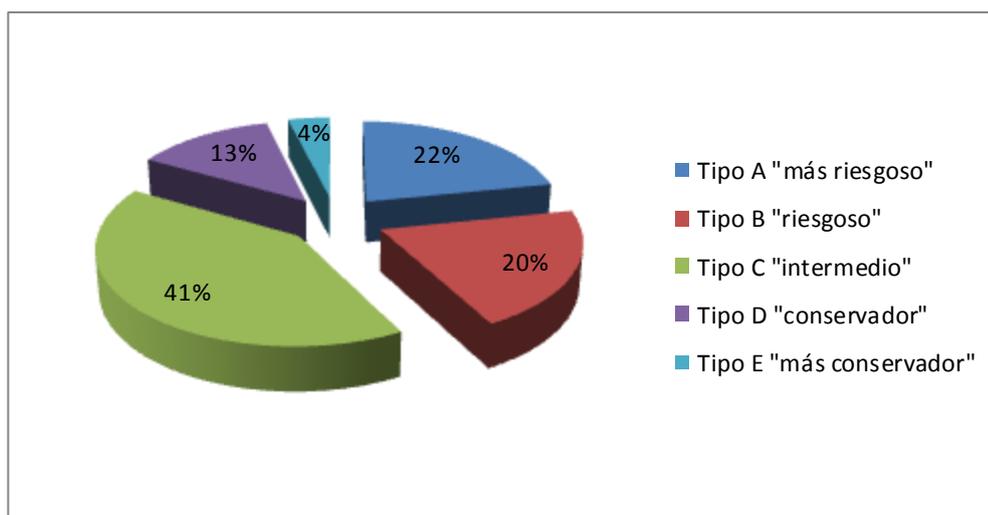
A partir de la Ley N° 19.795, del 28 de febrero del 2002, se crea un sistema de multifondos, esto significa que las AFP administrarán 5 fondos de pensiones distintos. Estos tipos de fondos se diferencian a partir de la proporción de su portafolio invertida en títulos de renta variable¹¹⁰, lo que significa diferentes niveles de riesgo y rentabilidad entre los mismos. Los fondos de inversión se clasifican en: tipo A que resulta ser el más riesgoso, tipo B es riesgoso, el tipo C tiene un riesgo intermedio, el tipo D es conservador o el tipo E resulta ser el más conservador. Los afiliados podrán tomar la decisión en cuánto a sus preferencias riesgo-rentabilidad, pero la Ley va a proteger a aquellos trabajadores activos próximos al retiro, en ese caso sólo podrán optar por algunos de los siguientes fondos (B, C, D y E), pero aquellos afiliados pensionados sólo podrán optar por los fondos menos riesgosos (C, D y E). En el caso que el afiliado no opte por ninguna opción se le asignará un tipo de fondo tomando como referencia la edad del mismo y el sexo (B, C o D). Como veremos en el siguiente cuadro el fondo que posee la mayor cantidad de activos al 31 de marzo de 2011 corresponde al fondo tipo C cuyo riesgo es “intermedio” (41%) y el que tiene menor cantidad de activos resulta ser el fondo tipo E evaluado como el “más conservador” (4%). A priori, podríamos decir que los afiliados tienen preferencia por aquellos fondos un poco menos

¹¹⁰ Son instrumentos representativos de capital, que se caracterizan por tener un retorno (ganancia o pérdida) variable y volátil. Por ejemplo, las acciones de sociedades anónimas.

Financiamiento de la Seguridad Social

riesgosos y están dispuestos a sacrificar cierto porcentaje de rentabilidad por un poco más de “seguridad”.

Gráfico 3.4 Activos por tipo de los fondos de pensiones al 31 de marzo de 2011 (Chile)



Fuente: Informe Inversiones y Rentabilidad de los Fondos de Pensiones (marzo 2011).
Disponible en: www.spensiones.cl

Según la Directora de República AFAP, Ec. Jimena Pardo en nuestro país sería beneficioso implementar un sistema de multifondos, con tres fondos de pensiones con distintas opciones riesgo-rentabilidad para los afiliados, tratando de incentivar a los afiliados más jóvenes que inviertan en instrumentos más riesgosos y que generen así una rentabilidad mayor en los primeros años de aportes.

En Chile, la Superintendencia de Pensiones informa sobre la rentabilidad de la cuota, es decir la rentabilidad de las inversiones del fondo medida en términos anuales reales, en éste caso no se tomará en cuenta las

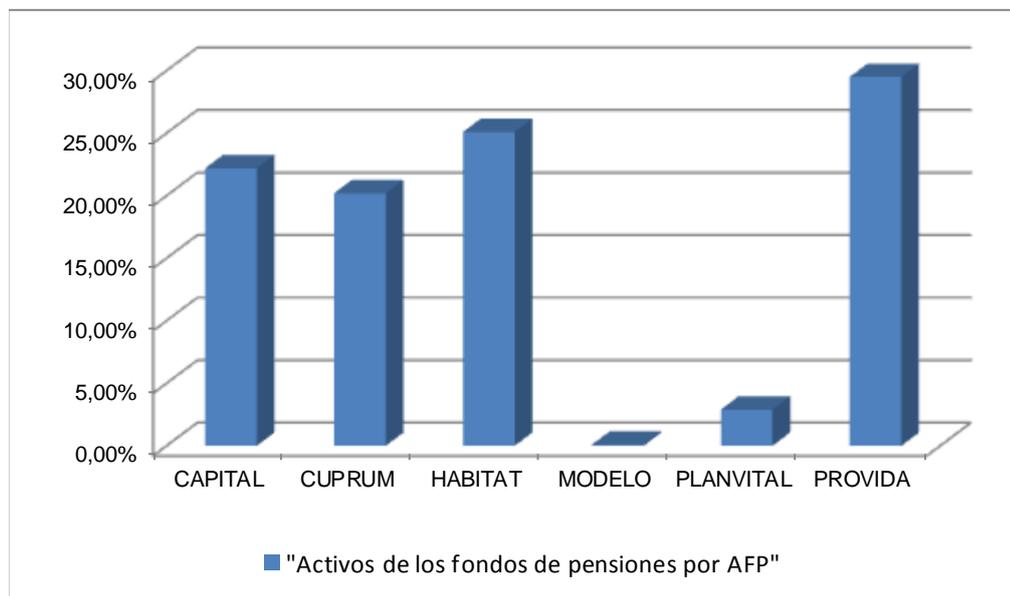
Financiamiento de la Seguridad Social

comisiones pagadas por los afiliados a las AFP. El fondo tipo C es el único fondo existente desde inicios del sistema y alcanza una rentabilidad promedio, en el período julio 1981-junio 2009 de 9% real anual en pesos chilenos. Con respecto al fondo tipo E, la rentabilidad promedio desde sus inicios (mayo 2000) a septiembre de 2010 ha sido de 3,85% en pesos chilenos. Para el caso de los tipos de fondos introducidos por la ley de multifondos, fondos tipo A, B y D se observan rentabilidades para el sistema de 9,06%, 7,44% y 5,26% en pesos chilenos, respectivamente, para el período septiembre 2002-septiembre 2010¹¹¹.

Las AFP invierten sólo en aquellos instrumentos financieros y en el porcentaje que la normativa autoriza expresamente. El fondo de pensiones es un patrimonio independiente del patrimonio de la AFP, es decir los recursos acumulados por los fondos de pensiones son propiedad, en la fracción que corresponde, de cada uno de los afiliados al sistema. A continuación presentaremos las AFP habilitadas para administrar los fondos de pensiones, y el porcentaje de activos que administra cada una, al 31 de marzo de 2011: Capital (22,2%), Cuprum (20,2%), Habitat (25,1%), Modelo (0,1%), Planvital (2,9%) y Provida (29,5%).

¹¹¹ (Al 30 de setiembre de 2010 1 USD equivale a 484,35 Pesos chilenos, disponible en <http://www.bcu.gub.uy>)

Gráfico 3.5 Activos de los Fondos de Pensiones por AFP al 31 de marzo de 2011 (Chile)



Fuente: Informe Inversiones y Rentabilidad de los Fondos de Pensiones (marzo 2011).
Disponible en: www.spensiones.cl

El tamaño de los fondos acumulados en el sistema de pensiones ha crecido más de lo previsto, en parte gracias a que la rentabilidad de las inversiones ha más que duplicado a la estimada. Hoy, el tamaño del mercado de capitales chileno puede considerarse pequeño como para absorber los recursos de los fondos de pensiones, intentando subsanar dicho problema a partir de diciembre 2010 y hasta setiembre 2011 se amplía el límite máximo de inversiones en el exterior dependiendo del tipo de fondo de pensiones¹¹². Al ampliar las alternativas de diversificación de los fondos de pensiones, contribuirá a la obtención de una adecuada rentabilidad y seguridad para esos

¹¹² (BBVA, "A 25 años de la reforma del sistema previsional chileno", Favre M., Melguizo A., Muñoz A., Vial J., Recuperado el 9 de abril de 2011, Disponible en: <http://www.bbvasearch.com>)

ahorros previsionales¹¹³. El Gobierno chileno ha demostrado a lo largo del tiempo un compromiso permanente en la mejora del mercado de capitales, algunos de los ejemplos de ello ha sido: la creación del sistema de multifondos (2002), la promoción de los aportes voluntarios de los afiliados (2008) a su cuenta individual que además incentiva el ahorro, la posibilidad de una mayor inversión en el extranjero de los fondos de pensiones (2010-2011), entre otros.

5. Consideraciones finales

Chile fue pionero en la reforma del sistema previsional en América Latina (1981), siendo un modelo para el resto del continente.

A partir del año 2006, la ex presidenta Michelle Bachelet, promovió un debate entre diferentes actores sociales con el objetivo de optimizar el sistema previsional vigente hasta ese momento. Como resultado del mismo se aprueba a partir del año 2008, la Ley N° 20.255, uno de los puntos a destacar de la misma es la incorporación al sistema previsional a aquellos adultos mayores más vulnerables. Cubriendo con una pensión mínima no contributiva, a partir del año 2012 al 60% de la población más pobre. Con ello, se supera parcialmente el problema relacionado con la baja densidad de cotización que no le permitía a los trabajadores que abandonaban el mercado laboral tener un ingreso digno. Otro punto a resaltar de la reforma es la incorporación obligatoria de los trabajadores independientes al sistema previsional. También

¹¹³ (Banco Central de Chile, "Comunicado de Prensa", 4 de noviembre de 2010, Disponible en: <http://www.bcentral.cl/prensa/comunicados-consejo/otros-temas/04112010.pdf>)

Financiamiento de la Seguridad Social

a partir de la misma se otorgaron beneficios a los trabajadores que aporten voluntariamente a su cuenta de capitalización individual, fomentando de esa forma el ahorro.

Los esfuerzos por mejorar el sistema chileno han dado buenos resultados, con una mayor cobertura e inclusión al sistema previsional, aún con temas importantes por resolver como ser: la equidad de género, la flexibilización de los requisitos exigidos para obtener una prestación e impulsar el trabajo formal, entre otros.

B. CARACTERISTICAS DEL SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES EN ARGENTINA

1. Aspectos demográficos

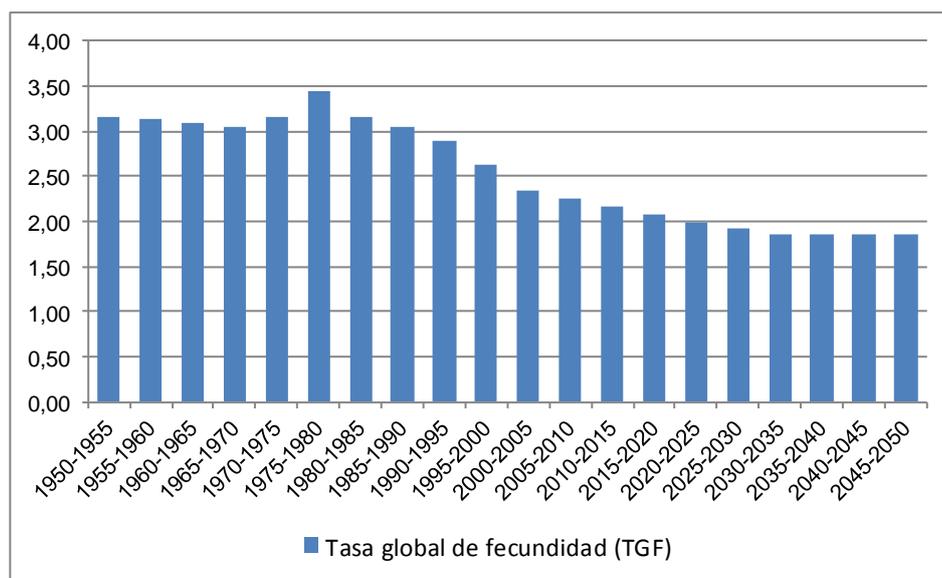
De acuerdo a las cifras de la CEPAL, Argentina sufre cambios demográficos similares a Chile y Uruguay, posee una baja en la tasa de fecundidad y mortalidad y un alza en la esperanza de vida, lo cual provoca un envejecimiento de la población y un impacto en la sostenibilidad financiera futura del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA).

En los años '60, Argentina tenía una TGF de 3,13 hijos, en la actualidad se encuentra en 2,25 cifra superior a la que tienen Chile y Uruguay, y se proyecta que en el año 2050 se encuentre en el entorno de 1,85 hijos por mujer,

Financiamiento de la Seguridad Social

correspondiendo a una TGF inferior a la tasa de reemplazo. Apreciamos el fenómeno en el siguiente gráfico:

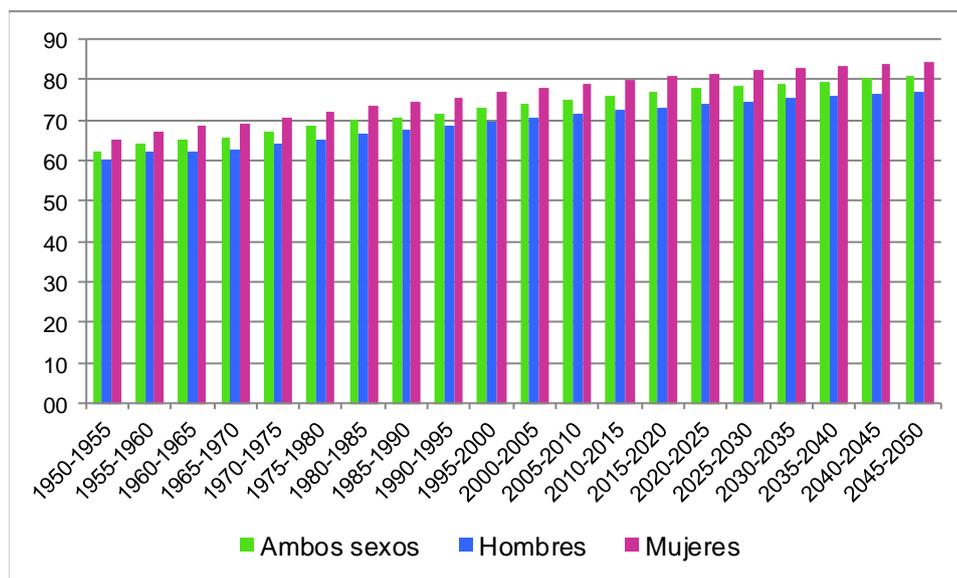
Gráfico 3.6 Tasa Global de Fecundidad (Argentina)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de CELADE

La esperanza de vida, es otro factor, como vimos anteriormente, determinante a la hora de analizar los cambios demográficos. En Argentina ha ido aumentando a lo largo del tiempo y ello continuará de acuerdo a lo proyectado:

Gráfico 3.7 Expectativa de vida al nacer período 1950-2050 (Argentina)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de CELADE

La disminución de la mortalidad a lo largo de los años permitió éste fenómeno, principalmente gracias a las mejoras sanitarias y sociales, en todas las edades, con fuerte influencia de la mortalidad infantil y para edades avanzadas. La reducción de la mortalidad tiene como consecuencia el incremento en el número de adultos mayores, la feminización de la misma debido a la mayor sobrevivencia femenina y el aumento de los años que una persona puede vivir en las últimas etapas de su vida.

Argentina tiene en la actualidad una esperanza de vida de 76,2 años para ambos sexos, siendo para los hombres 72,5 años y para las mujeres 80,0

Financiamiento de la Seguridad Social

años, se estima que para el periodo 2040- 2050 se incremente a 80,8 años para ambos sexos, (77,0 hombres y 84,5 mujeres)¹¹⁴.

Respecto a la migración internacional, durante el siglo pasado Argentina recibió masivas corrientes migratorias provenientes principalmente de Italia, España, Alemania y Polonia, determinado altas tasas de crecimiento poblacional. En la actualidad, recibe inmigrantes asiáticos de Corea del Norte, Corea del Sur y China; y provenientes de Latinoamérica, de Paraguay, Bolivia y Perú. El Censo realizado en 2010, por el Instituto Nacional de Estadística de la República Argentina (INDEC), establece que debido al flujo migratorio internacional, provocado por las crisis económicas, y las tasas de mortalidad, se ha producido un descenso en el número de hombres respecto a las mujeres, de 105 varones por cada 100 mujeres a 95,4 por cada 100 para 2010. Por lo tanto, el impacto de la migración internacional no es significativo en Argentina como lo ha sido en Uruguay.

Estudios señalan que Argentina integra junto con Chile, Cuba y Uruguay el grupo de países con una transición demográfica avanzada, caracterizada por poblaciones con natalidad y mortalidad moderada o baja, lo que se traduce en un crecimiento natural bajo del entorno del 1%¹¹⁵. Por ende todos estos cambios deberán ser tenidos en cuenta a futuro para analizar la sostenibilidad del actual sistema previsional no solo desde el punto de vista

¹¹⁴ CELADE, <http://www.eclac.org/Celade/>

¹¹⁵(CELADE, "La transición demográfica en América Latina ", Recuperado el 1 de abril de 2011, http://www.eclac.org/Celade/SitDem/DE_SitDemTransDemDoc00e.html)

Financiamiento de la Seguridad Social

económico, equilibrio actuarial sino desde el punto de vista social y su posible impacto en las políticas a llevar adelante por el Gobierno de manera de lograr el financiamiento del sistema en el largo plazo.

2. Sistema previsional

a. Evolución del sistema previsional

El sistema previsional argentino tiene sus orígenes en la época de la emancipación, con una gran influencia europea. Durante la guerra por la independencia, comienzan las primeras prestaciones, como por ejemplo pensiones a aquellos que habían luchado por la causa, con características de graciabiles es decir sin condición de aportes previos. El primer antecedente de jubilación en el país fue en 1877 con la creación de un sistema de jubilaciones para los jueces federales, aunque también de carácter graciable. En 1904 se estableció el primer régimen orgánico de previsión social, Ley N° 4349 para trabajadores que se desempeñaban en la administración estatal, docentes, empleados de bancos oficiales y magistrados judiciales. Esta Ley ofició de modelo para las leyes jubilatorias que las sucedieron. La etapa de expansión de la previsión social para todos los trabajadores se da a partir de 1944, y a finales de los años '60 se crea el Sistema Nacional de Previsión Social (SNPS) el cual comprendía a casi el 90% de la población económicamente activa. Con el correr del tiempo, por los años '80, diversas causas hicieron que el sistema

Financiamiento de la Seguridad Social

entrara en crisis por déficit, podemos mencionar algunas de ellas: trabajo informal, caída del salario real (entre 1974 y 1981 cayó casi la quinta parte), aumento de la esperanza de vida (en 1950 los mayores de 60 años representaban el 5% de su población y en 1980 el 10%) y deficiencias administrativas.

Los importantes problemas financieros del sistema previsional argentino llevaron a que en 1993 se estableciera una profunda reestructura del sistema, con la Ley N° 24.241 se instauró un sistema mixto, con un pilar común y otro opcional entre el régimen público de reparto y uno de capitalización individual. Allí surgieron las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones de Argentina (AFJP) empresas privadas dedicadas a administrar los fondos generados por los aportes jubilatorios realizados por los trabajadores que optaran por quedar incluidos en el régimen de capitalización individual. Con el nuevo sistema, se agravaron los problemas de solvencia y además con el tiempo aumentó la proporción de población mayor sin cobertura previsional. A finales del 2001 con la crisis y la salida de la convertibilidad se dio un proceso inflacionario que afectó seriamente el poder adquisitivo de las prestaciones.¹¹⁶

El sistema previsional, entre el 2005 y 2007, sufrió una serie de reformas que tenían como objetivo ampliar el nivel de cobertura y reducir de esa forma los niveles de pobreza e indigencia en la vejez. Los fondos de las

¹¹⁶(CEPAL, "Perspectivas previsionales en Argentina y su financiamiento tras la expansión de la cobertura", O.Centrágolo,C.Grushka, 2008, Recuperado el 4 de abril de 2011)

Financiamiento de la Seguridad Social

contribuciones de los afiliados a las AFJP fueron transferidos al sistema público, regresando al sistema estatal y desapareciendo las AFJP, surgiendo así el nuevo régimen jubilatorio denominado Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) con la Ley N° 26.425. El nuevo sistema se financia a través de un sistema solidario de reparto eliminándose el régimen de capitalización.

En la actualidad, conviven 6 sub-sistemas: el Sistema Integrado de Jubilación y Pensión, Sistema Integrado de Prestaciones por Desempleo, Sistema de Riesgo del Trabajo, Sistema de Asignaciones Familiares, Obras Sociales y el Programa de Atención Médica Integral (PAMI).

Existen regímenes especiales para las fuerzas armadas y de seguridad y personal policial, empleados públicos de algunas provincias y municipalidades y otros grupos de trabajadores como profesores, investigadores y autoridades judiciales.

b. Financiamiento del sistema previsional

De los subsistemas que conforman el Sistema Único de Seguridad Social, tres de ellos son gestionados por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y su financiamiento es contributivo en las Asignaciones Familiares y en el Sistema Integrado de Prestaciones de Desempleo, y mixto en el caso del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA).

Financiamiento de la Seguridad Social

Los sistemas de cobertura de salud y de riesgos de trabajo mantienen un régimen de financiamiento contributivo, con aportes y contribuciones a las Obras Sociales a cargo de los trabajadores y empleadores en el primero, y con el pago de las primas a las Aseguradoras de Riesgo del Trabajo (ART) a cargo de los empleadores en el segundo.

Presentamos a continuación dos cuadros con el detalle de las tasas de aportes a cargo de las empresas y trabajadores en relación de dependencia y las correspondientes a los trabajadores independientes:

Cuadro 3.3 Tasas de aportes -a cargo del empleador y del trabajador en relación de dependencia

Prestaciones	Trabajador	Empleador
SIJP	11%	16%
Asignaciones familiares	0%	7,5%
Fondo Nacional de Empleo	0%	1,5%
PAMI	3%	2%
Obras sociales	3% (*)	5%
Seguro de vida obligatorio	0%	\$A 2,46 por empleado y por mes
ART	0%	variable depende de la actividad
Totales	17%	32,0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de AFIP

(*) Más 1,5% por cada beneficiario a cargo del afiliado

Según la Ley N° 26.222 en su artículo 1, establece que a los efectos del cálculo de los aportes, las remuneraciones no podrán ser inferiores al importe equivalente a tres veces el valor del módulo previsional (MOPRE) ni superar setenta y cinco veces el MOPRE. Al 28 de febrero 2011, el valor mínimo es \$A 363,98 y el máximo \$A 11.829,21 (1 \$A = 4,616 \$U fuente BCU).

Financiamiento de la Seguridad Social

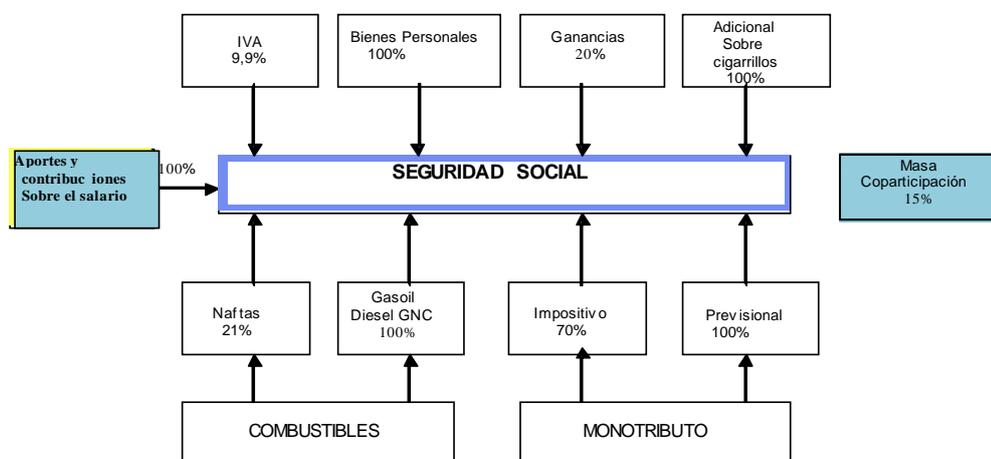
Cuadro 3.4 Tasas de aportes -trabajadores autónomos

Prestaciones	Aporte personal del afiliado
SIJP	27%
Obras sociales	5%
Totales	32%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de AFIP

Los ingresos de la ANSES provienen de fuentes contributivas, tributos y aportes de la Administración Nacional (Contribuciones figurativas), lo apreciamos más claramente en el siguiente cuadro:

Gráfico 3.8 ANSES- Recursos- Contributivos y Tributarios en porcentajes



Fuente: XVIII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social - Oct 2010

Según el presupuesto 2010 del Ministerio de Economía y Finanzas de Argentina la composición en porcentaje de ingresos para jubilaciones y pensiones era el siguiente: 25,9 % de ingresos por tributos, 55,70 % de ingresos contributivos y 18,71% de Contribuciones figurativas.

c. Beneficios de la seguridad social

✓ Vejez, invalidez y sobrevivencia

Las prestaciones por vejez, invalidez y sobrevivencia son brindadas por el Estado y están reguladas por la Ley N° 21.241. La jubilación está compuesta por la Prestación Básica Universal (PBU), Prestación Compensatoria (PC) y Prestación Adicional por Permanencia (PAP). La PBU tiene como finalidad brindar una prestación uniforme a aquellos que hayan alcanzado la edad de retiro de 65 años en el caso de los hombres y 60 años de las mujeres y en ambos casos haber realizado aportes durante 30 años, hasta un máximo de 45. La PC tiene como finalidad compensar los aportes efectuados en el régimen anterior, sistema hasta junio 1994. La PAP se otorgaba originalmente a los afiliados que hubieran hecho aportes al Régimen Previsional Público y que cumplan con los requisitos de edad y años de servicios establecidos para la PBU. A partir de la entrada en vigencia de la Ley N° 26.425 todos los aportes destinados al SIPA son reconocidos a los efectos del cálculo de la PAP¹¹⁷.

✓ Seguro por desempleo

El seguro por desempleo se encuentra regulado por la Ley N° 24.013. La prestación básica se calcula tomando la mitad de la mejor remuneración neta mensual, normal y habitual de los últimos 6 meses trabajados y cuyo importe no puede superar los \$A 300, ni ser inferior a \$A 150. En caso que el

¹¹⁷(ANSES, Recuperado el 10 de abril de 2011, Disponible en <http://www.anses.gob.ar/futuros-jubilados/ordinaria/prestaciones.php>)

Financiamiento de la Seguridad Social

beneficiario tenga a cargo familia, percibe además de la cuota básica, las asignaciones familiares ordinarias y extraordinarias que le correspondan durante la vigencia de la prestación.

Las condiciones que debe cumplir el trabajador para poder acceder al beneficio son: a) haber aportado al Fondo Nacional de Empleo (FNE) durante los últimos 3 años anteriores a la finalización de la relación laboral y b) poseer el Código Único de Identificación Laboral (CUIL) definitivo.

La duración del beneficio estará en relación con el tiempo efectivamente trabajado y aportado a la Seguridad Social, FNE.¹¹⁸

El financiamiento de la prestación, es a través del FNE, según los artículos 143 a 150 de la ley los recursos son los siguientes:

a) del 9 % de aporte que realizan los empleadores sobre el total de las remuneraciones incluido el sueldo anual complementario, el 1,5% son destinados al FNE, b) 3% del total de las remuneraciones pagadas por las empresas de servicios eventuales, c) 0,5% de las remuneraciones sujetas a contribuciones profesionales a cargo del empleador privado, d) partidas anualmente designadas en la Ley de Presupuesto, e) recursos que aporten las provincias según convenios celebrados, f) otros recursos, como por ejemplo donaciones, intereses cargos o multas por infracciones a ésta ley, saldos no utilizados en ejercicios anteriores.

¹¹⁸ www.argentina.gov.ar

Financiamiento de la Seguridad Social

✓ Subsidio por enfermedad

El subsidio por enfermedad se rige por la Ley N° 20.744, artículo 208, el mismo indica que en caso de accidente o enfermedad inculpable que le impida al trabajador la prestación del servicio no afectará su derecho de percibir su remuneración durante un periodo de 3 meses, si su antigüedad fuere menor a 5 años y 6 meses en caso que fuere mayor. En los casos que el trabajador tuviera carga de familia y, por las mismas circunstancias, se encontrara impedido de concurrir al trabajo, los períodos durante los cuales tendrá derecho a percibir su remuneración se extenderán a 6 y 12 meses respectivamente, según si su antigüedad fuese inferior o superior a 5 años. En este caso la prestación está a cargo del empleador.

✓ Asignaciones familiares

Están reguladas por la Ley N° 25.231. Las Asignaciones Familiares son prestaciones en dinero, de carácter no remunerativo, cuyo pago se encuentra sujeto al cumplimiento de determinadas condiciones. Estas condiciones varían según la asignación: por hijo, hijo con discapacidad, prenatal, ayuda escolar anual, maternidad, nacimiento, adopción, matrimonio. Las perciben los trabajadores en relación de dependencia. Se trata de beneficios que quedan a cargo del Estado a través de la ANSES y se financian, entre otros recursos, mediante: a) contribuciones a cargo de los empleadores, b) contribuciones a cargo de los responsables del pago de las prestaciones dinerarias previstas por la Ley de Riesgos del Trabajo; c) intereses, multas y recargos. Las contribuciones a cargo de los empleadores destinadas a la financiación son

Financiamiento de la Seguridad Social

calculadas sobre la masa salarial pagada, y deben ser abonadas en ocasión de efectuarse los pagos de la seguridad social. El mecanismo mediante el cual cada trabajador percibe la asignación varía, según que el empleador se encuentre comprendido en el fondo compensador o en el sistema de pago directo.

✓ Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales

Están regulados por la Ley N° 24.557. Es obligatorio para todos los empleadores afiliarse a una Aseguradora de Riesgos de Trabajo (ART) como vimos anteriormente o acreditar los requisitos para autoasegurarse ante la Superintendencia de Seguros de la Nación, está obligado además a cubrir a todos sus empleados en caso de accidentes de trabajo o enfermedades de trabajo. Las prestaciones por parte de las ART se financian con una cuota mensual a cargo del empleador. Cada ART fija su régimen de alícuotas en función del cual se calcula el valor de la cuota mensual.

El Sistema de Riesgos de Trabajo brinda dos tipos de prestaciones: a) en dinero: pago mensual, asignaciones familiares, contribuciones al sistema de seguridad social, indemnización de pago único y renta periódica y b) en servicios: asistencia médica y farmacéutica, prótesis y ortopedia, rehabilitación y servicio funerario.

Financiamiento de la Seguridad Social

✓ Otros beneficios

En el 2009, se creó un seguro social denominado Asignación Universal por Hijo, que otorga a trabajadores desocupados, o trabajando en el mercado informal o en el servicio doméstico o monotributistas sociales, un subsidio por cada hijo menor de 18 años o discapacitados, de manera de mejorar las condiciones de vida, salud y educación. El monto mensual por cada hijo son \$A 200 y \$A 880 por hijo discapacitado, todos los meses se paga el 80% de dichos montos y el restante 20% se hará efectivo una vez al año siempre que se cumpla con los requisitos de salud y educación (vacunación completa, controles médicos y asistencia a los centros educativos). El control se lleva a cabo mediante la “Libreta de Seguridad Social” por ANSES, donde se incluyen los controles médicos, de vacunación y los certificados de asistencia a los centros educativos.

3. Mercado de trabajo

La evolución del empleo, en Argentina, ha tenido un cambio de tendencia en los últimos tiempos, siendo creciente luego del impacto de la crisis financiera internacional. Argentina es uno de los países de América Latina que se ha visto beneficiada con el alza de precios de sus principales exportaciones, aprovechando sus ventajas comparativas de tener amplios mercados internos, además la política salarial expansiva que se llevó adelante

Financiamiento de la Seguridad Social

en éste país estimuló la demanda interna y la expansión del gasto público social dirigido hacia los grupos más vulnerables, permitiendo así su recuperación.¹¹⁹

En el primer trimestre de 2010, el nivel de empleo asalariado registrado en la industria, el comercio y los servicios alcanzó poco más de 5 millones de puestos de trabajo. En el mismo periodo, declararon empleo alrededor de 486.000 empresas en esos mismos sectores.¹²⁰

La tasa de desempleo en Argentina sigue en baja, se encuentra en el torno del 7,5%, según los informes emitidos por el INDEC, estos datos son tomados con desconfianza por el mercado, dado el problema de las estadísticas en Argentina y su intervención. El país, ha sufrido una fuerte volatilidad macroeconómica, crisis y recesiones en los últimos tiempos provocando reducción en la cantidad y calidad del empleo. A continuación observamos la evolución en la tasa de empleo y desempleo en el periodo 2009-2010:

¹¹⁹ (OIT, "Panorama Laboral 2010, América Latina y el Caribe", Recuperado el 17 de abril de 2011, Disponible en <http://oit.org.pe/WDMS/bib/publ/panorama/panorama10.pdf>)

¹²⁰ (MTEySS, Dinámica del empleo y rotación de empresas, Primer Trimestre 2010, Recuperado 16 de abril de 2011, Disponible :<http://www.trabajo.gov.ar>)

Financiamiento de la Seguridad Social

Cuadro 3.5 Tasas de empleo y desempleo en el total de 31 aglomerados urbanos (Argentina)

Tasas	Total de 31 aglomerados urbanos				
	Año 2009		Año 2010		
	4º trimestre	1º trimestre	2º trimestre	3º trimestre	4º trimestre
Actividad	46,3	46,0	46,1	45,9	45,8
Empleo	42,4	42,2	42,5	42,5	42,4
Desocupación	8,4	8,3	7,9	7,5	7,3
Subocupación	10,3	9,2	9,9	8,8	8,4
Subocupación Demandante	6,9	6,6	6,7	6,1	5,5
Subocupación No Demandante	3,4	2,7	3,1	2,7	2,8

Fuente: INDEC, Encuesta Permanente de Hogares Continua.

Un aspecto a destacar es la elevada movilidad del empleo registrado, que constituye una característica estructural del mercado de trabajo de Argentina. La movilidad del empleo no presenta características homogéneas en todas las ramas de actividad, existe una tendencia a una mayor rotación en las actividades de comercio y servicios o en aquellas actividades con fuerte componente estacional. Existe una mayor movilidad en las empresas de menor tamaño.¹²¹

El desempleo en relación a la edad y género, es un caso similar al uruguayo, donde existe un mayor porcentaje de desocupados entre los más jóvenes y las mujeres. Según la OIT, en su informe “Panorama Laboral 2010” sostiene que a pesar que América Latina y el Caribe, han tenido una recuperación económica y con ello una reactivación del empleo, así como mejoras en la cobertura de la seguridad social, los jóvenes y las mujeres

¹²¹ (MTEySS, Dinámica del empleo y rotación de empresas, Primer Trimestre 2010, Recuperado 16 de abril de 2011, Disponible :<http://www.trabajo.gov.ar>)

Financiamiento de la Seguridad Social

continúan siendo los más afectados en el desempleo, empleo precario o informal. Argentina, también posee un alto porcentaje de informalidad en el mercado laboral (en 2010 se encuentra en aproximadamente 33%), lo cual provoca que esos trabajadores carezcan de ciertos beneficios de protección social como ser tener derecho a una obra social y aportar para su futura jubilación.

A continuación podemos observar un detalle de la estructura poblacional y cobertura del SIPA a junio de 2010 por grupo etario, extraído del Boletín Estadístico del segundo semestre de 2010 elaborado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; el detalle de los ingresos devengados estimados anuales por aportes y contribuciones según sistema en el año 2009 y un gráfico con la evolución de los cotizantes al SIPA en el periodo diciembre 1994 a junio 2010:

Financiamiento de la Seguridad Social

Cuadro 3.6 Estructura Poblacional y Cobertura del SIPA. Junio 2010 (en miles de casos)

	Tramos de Edad					65 años y más
	Total	Hasta 17	18-29	30-49	50-64	
Población Urbana	36.658,30	10.713,80	7.192,40	9.677,00	5.118,00	3.957,10
PEA	16.567,10	164,60	4.583,20	7.868,30	3.317,70	633,20
Ocupados	15.286,80	135,20	3.902,50	7.456,40	3.178,30	614,40
Desocupados	1.280,30	29,40	680,70	412,00	139,50	18,70
Inactivos	20.091,20	10.549,20	2.609,20	1.808,60	1.800,30	3.323,90
Aportantes SIPA (1)	8.292,80	17,70	2.026,20	4.364,90	1.773,00	111,00
Dependientes	6.794,00	16,20	1.816,50	3.602,30	1.271,00	88,00
Autónomos	295,60	0,10	15,50	141,40	130,70	7,90
Monotributistas	935,10	0,90	152,70	484,70	283,60	13,20
Servicios domésticos	268,10	0,50	41,50	136,50	87,70	1,90
Beneficios SIPA (1)	4.883,30	50,10	20,60	74,10	815,90	3.922,60

Fuente: Dirección Nacional de Programación Económica y Normativa, sobre la base de datos de la Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales (MTEySS), de la AFIP, de la ANSES y de la EPH (INDEC).

(1) A partir del 9/12/2008 entró en vigencia la Ley 26.425 que crea el SIPA, elimina el régimen de capitalización, el sustituido por el régimen de reparto.

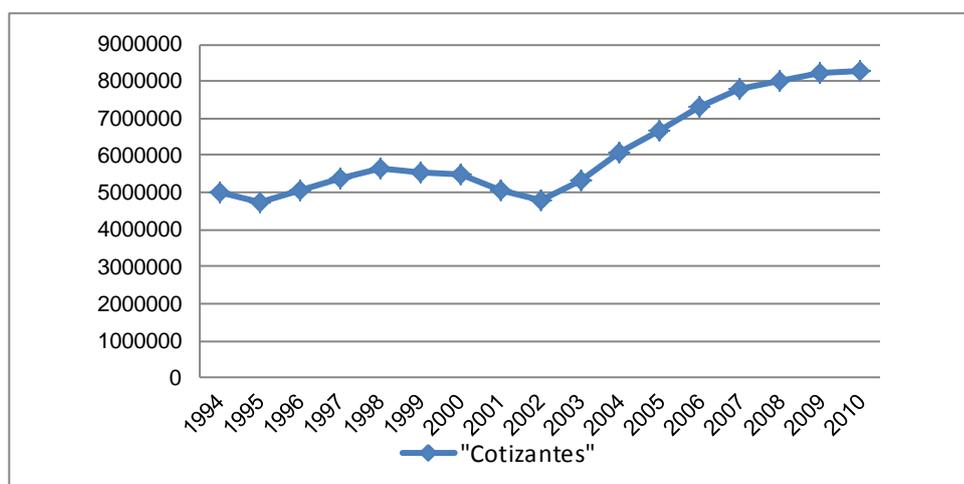
Cuadro 3.7 Ingresos devengados estimados anuales por aportes y contribuciones según el Sistema (en millones de pesos argentinos) 2009

Sistema	2009
Jubilaciones y pensiones	59.297
Asignaciones Familiares	9.393
Fondo Nacional de Empleo	1.881
Total	70.572

Fuente: MTEySS-Boletín Estadístico segundo trimestre 2010

Financiamiento de la Seguridad Social

Gráfico 3.9 Total de Cotizantes al SIPA (Argentina)



Fuente: Elaboración propia en base a datos MTEySS-Boletín Estadístico segundo trimestre 2010

De acuerdo a dicho informe el total de aportantes (cotizantes) al SIPA en el año 2009 fueron 8.240.682 y los afiliados 16.266.460, es decir un 50,7% de los afiliados aporta efectivamente al sistema.

Finalmente podemos señalar que según la OIT, en el informe mencionado anteriormente, Argentina, Brasil, Costa Rica y Uruguay, reflejan las proporciones más altas de cotizantes no solo en el 2010, sino en la evolución 2000-2009, pero en el resto de América Latina la extensión de la protección social continúa siendo hoy un gran desafío para los decisores de políticas públicas¹²².

¹²² (OIT, "Panorama Laboral 2010, América Latina y el Caribe", Recuperado el 17 de abril de 2011, Disponible en <http://oit.org.pe/WDMS/bib/publ/panorama/panorama10.pdf>)

4. Mercado de capitales

En 2008, el Congreso argentino aprobó la Ley N° 26.425 que reforma la previsión social, eliminando el sistema de capitalización individual que era gestionado por las AFJP, transformándolo en un sistema único integrado, de reparto y administración pública. Los fondos privados de los afiliados de las AFJP, pasaron a integrar el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del SIPA, según lo indica el Decreto N° 2103/2008, dichos fondos son administrados por ANSES, y su afectación específica será el pago de los beneficios del SIPA.

El artículo N° 8 de la Ley N° 26.425, establece que las inversiones de los activos del Fondo deberán contribuir al desarrollo sustentable de la economía real a efectos de garantizar el círculo virtuoso entre el crecimiento económico y el incremento de los recursos de la seguridad social, prohibiendo además las inversiones en el exterior. Será monitoreado por un Consejo integrado por distintos sectores: cuatro del Estado, tres de los trabajadores, dos de los jubilados y pensionados, dos de los empresarios y dos de la banca. Una de las críticas que se hace a la Ley, es que la misma indica que el Consejo debe monitorear el Fondo de Garantía, pero no determina sus funciones de manera tal de no generar riesgos serios en cuanto a la inversión de los fondos.

El Estado se estima capturó aproximadamente USD 30.000.000 que se encontraban en las cuentas individuales de las AFJP, además de unos USD 4.500.000 anuales por aportes futuros. Las inversiones permitidas con dicho

Financiamiento de la Seguridad Social

fondo, son las previstas por la Ley N° 24.241 (1993) con sus limitaciones y prohibiciones: incluye hasta un 50% en títulos públicos del Estado y hasta un 30% en títulos de provincias, municipios, y entidades autónomas, pero prohíbe como vimos anteriormente la inversión en instrumentos extranjeros.

El Fondo de Garantía, en octubre de 2008, tenía la siguiente composición: 52,4% en títulos de deuda pública (USD 3.874.000), 9,7% en emisiones del Banco Central y 5,7% en préstamos para infraestructura, para un total de USD 5.000.000 (67,8%) en instrumentos públicos, una proporción mucho mayor que el 55% invertido por el sistema de capitalización. No obstante, las reglas del Fondo de Garantía permiten invertir el 100% (legalmente 125%) en títulos de deuda pública, letras, notas y depósitos en el Banco Central y operaciones de crédito público (...). El experto argentino Rubén Lo Vuolo advierte sobre otros riesgos financieros de la reforma. En primer lugar, en el pasado múltiples fondos de capitalización parcial colectiva y carácter público, similares al Fondo de Garantía, fueron descapitalizados porque se invirtieron en títulos de deuda pública con rentabilidad real negativa. En segundo lugar, Lo Vuolo señala que existen varias disposiciones legales que no son claras en cuanto al uso de los recursos del Fondo de Garantía: se necesita establecer de manera diáfana que los excedentes después del pago de los beneficios se invertirán maximizando su seguridad y minimizando sus riesgos. Finalmente, debido a las razones anteriores, la ANSES no debería gestionar el Fondo de Garantía, que debería ser completamente autónomo, separado de ella y de los recursos del Estado, y administrado por un organismo

técnico colegiado sin injerencia gubernamental y siguiendo normas legales estrictas.¹²³

Mesa-Lago sostiene además que podría haber sido una alternativa para Argentina la introducción de multifondos, como se realizó en otros países de Latinoamérica, en lugar de realizar esta reforma de manera de reducir el riesgo de mercado a los asegurados próximos al a jubilación.

5. Consideraciones Finales

La última reforma de la previsión social argentina, para algunos autores, no contó con el debate nacional necesario ni con la participación de los sectores involucrados de manera de alcanzar una mayor cobertura, equidad de género y disminución de la pobreza – a diferencia de la reforma llevada a cabo por Chile, vista anteriormente –. Se considera que los cambios realizados afectaron los beneficios de los actuales y futuros beneficiarios. Hasta el momento no hay estimaciones oficiales del impacto fiscal de la reforma en el corto o mediano plazo.

Para Rofman, Fajnzylber y Herrera, en su informe “*Reforming the Pension Reforms: The Recent Initiatives and Actions on Pensions in Argentina and Chile*” (Mayo 2008): la mayoría de los ancianos excluidos del sistema en Argentina recibieron una pensión beneficio en un año, la mejora de su

¹²³ (Mesa-Lago, " La ley de reforma de la previsión social", Recuperado el 17 de abril de 2011, Disponible en <http://www.nuso.org/>)

bienestar fue inmediato, mientras que en Chile el proceso de llegar a todos los beneficiarios será más gradual. Es evidente que ningún sistema ha llegado a un “diseño final”, ya que persisten los desafíos que las autoridades tendrán que considerar en un futuro próximo, y los nuevos problemas o cuestiones probablemente surgirán en el futuro. La capacidad de los futuros gobiernos para responder adecuadamente a estos retos sin duda va a definir el bienestar de las generaciones futuras de los chilenos y argentinos.

C. CARACTERISTICAS DEL SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES EN SUECIA

1. Aspectos demográficos

Es importante determinar cuáles son los factores que provocaron el envejecimiento en las sociedades europeas. Identificamos tres factores relevantes: envejecimiento de la generación del fenómeno llamado “*baby-boom*”¹²⁴ al superar la edad de 65 años en 2010 y en años siguientes, fertilidad mucho más baja desde este fenómeno y aumento de la esperanza de vida en personas de edad avanzada (factor crítico).

El factor más fácil de comprender es el referido al envejecimiento de la generación del “*baby-boom*”. Las personas de esta generación nacieron en

¹²⁴ Explosión de natalidad : es la expresión castellana equivalente, y que surgió tras la Segunda Guerra Mundial, se utiliza para definir la situación demográfica de ese momento, un periodo (entre 1945 y 1964) caracterizado por un notable aumento de la natalidad. A los miembros de esa generación se los conoce como *baby boomers*.

Financiamiento de la Seguridad Social

1945 y en los 20 años posteriores. Y esta es la generación que comenzó a jubilarse a partir del año 2000. De esta manera, habrá un gran número de personas que se jubilarán en el próximo par de décadas. El principal problema ha sido que el fenómeno del elevado “*baby-boom*” no ha continuado. Como podemos observar (ver gráfico 3.10), Suecia no ha estado aislado de este fenómeno europeo, su tasa global de fecundidad (TGF) ha tenido su nivel más alto entre esos años y ha decaído en los últimos años pero en menor medida que otros países de la región¹²⁵.

A diferencia de países como Uruguay, Chile y Argentina este país ha tenido un índice bastante más crítico cerca del año 2000, cuando el mismo ascendía a 1,65 hijos por mujer, pero hacia el año 2050 se prevé que dicho índice este en el entorno de 1,85 hijos por mujer, similar al previsto para dichos países. Como hemos mencionado anteriormente con este índice proyectado se compromete el reemplazo generacional.

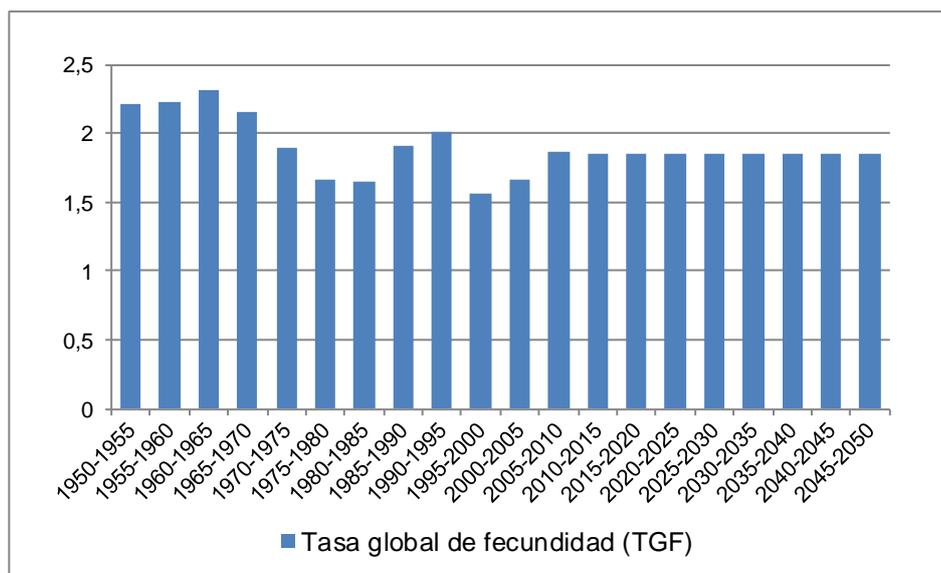
Según Helén Marklund, experta en estadísticas demográficas de la Oficina Nacional de Estadística, dice: “las mujeres suecas van a la cabeza de la natalidad en Europa”... y “está convencida de que la elevada fecundidad de los suecos tiene que ver con decisiones políticas” (1,94 hijos por mujer en 2010). Asimismo dice: “en Suecia, es posible compaginar la paternidad con el trabajo remunerado, y eso es resultado de decisiones políticas como la introducción del seguro parental, la ampliación de la asistencia infantil, la aprobación de leyes

¹²⁵ (Zaidi A, "Características y retos del envejecimiento de la población: la perspectiva europea", Recuperado el 23 de abril de 2011, Disponible en: <http://www.euro.centre.org/>)

Financiamiento de la Seguridad Social

que impiden la discriminación de los progenitores, etc”¹²⁶. De alguna manera esto se evidencia en la tasa de empleo femenino más alta de Europa.

Gráfico 3.10 Tasa Global de Fecundidad (Suecia)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de United Nations - Population Division.
Disponible en: <http://esa.un.org>

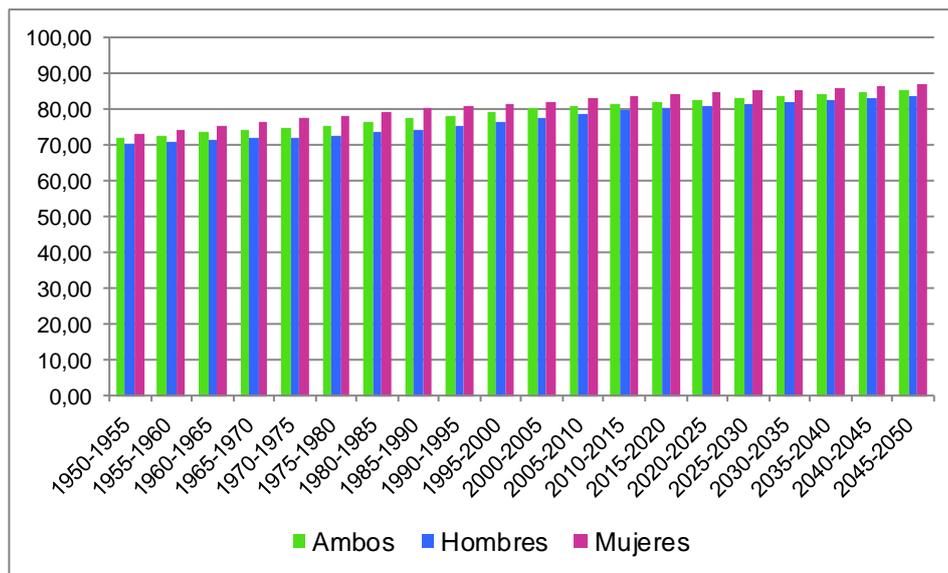
En Suecia, su población cuenta con una esperanza de vida de las más elevadas del continente, sus servicios sociales y de salud permiten que la calidad de vida de las personas adultas mayores se encuentre en esos niveles. En la actualidad, las mujeres tienen una expectativa de vida en el entorno de 83,6 años, superior a los hombres que están en el entorno de 79,6 años al igual que los demás países objeto de estudio (ver gráfico 3.11). Hacia el período 2045- 2050, se proyecta que dicha expectativa estará por encima de la actual,

¹²⁶ (Alfredsson K., "Para empezar, algunos datos", Recuperado el 23 de abril de 2011, Disponible en: <http://www.sweden.se>)

Financiamiento de la Seguridad Social

en promedio 85,2 años de edad para ambos sexos (87 años mujeres y 83,6 hombres).

Gráfico 3.11 Expectativa de vida al nacer período 1950-2050 (Suecia)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de United Nations - Population Division.
Disponible en: <http://esa.un.org>

Suecia, tiene un problema importante con respecto al envejecimiento de la población, sin embargo está impulsando de manera continua políticas sociales que mejoren los niveles vistos anteriormente. Un ejemplo de ello son las políticas sociales vinculadas a incentivar a los jóvenes a tener hijos, porque a diferencia de otros países, ambos padres gozan de importantes beneficios e intentan que las mujeres no abandonen el mercado laboral por cuidar a sus hijos menores, muestra de ello es la elevada tasa de empleo femenino en este país.

2. Sistema Previsional

a. Evolución del sistema previsional

A fines del siglo XIX, Suecia que era un país en esencia agrario comienza a industrializarse, con ello los sindicatos fueron ejerciendo presión sobre los empleadores y el Estado, hasta que aparecieron los primeros fondos de asistencia y posteriormente se convirtieron en un sistema de seguro social. De esa forma se constituyó el primer seguro de accidentes de trabajo.

En 1914, se introdujo el primer sistema nacional básico de pensiones de vejez e invalidez (con algunas restricciones referentes al patrimonio), luego en el año 1932 surgió un sistema de prestaciones por enfermedad.

En 1947 se aprobó una ley sobre una pensión general básica y un subsidio general infantil, pero, sin embargo, el sistema de seguridad social sueca no proporcionó más que unas prestaciones básicas hasta la ampliación de las pensiones estatales contributivas en relación con los ingresos y de las prestaciones por enfermedad en las décadas del '50 y '60.

En la década siguiente se asistió al rápido desarrollo del seguro parental, la asistencia infantil en el marco del sector público y otros servicios sociales, lo que, a su vez, produjo un rápido incremento en las tasas de empleo femenino (actualmente, entre las más altas del mundo).

Financiamiento de la Seguridad Social

Después del año 1991, hubo una profunda crisis en ese país, donde se incrementó la tasa de desempleo, y con ello, se recortaron importantes beneficios de la seguridad social logrados hasta ese momento.

Años más tarde, en 1999, se introdujo un nuevo sistema de pensiones. El principal cambio en el sistema de pensiones tiene que ver con la relación de las prestaciones con las cotizaciones realizadas por el trabajador durante su vida activa (incluye empleo asalariado, independiente y el período de subsidio). Dichas cotizaciones tienen un tope máximo a partir del cual el importe retenido no va a la cuenta del trabajador. Otro elemento es que el Estado garantiza una pensión mínima a aquellos que carezcan de recursos. Un tercer elemento es una pensión obligatoria por primas que cada persona ahorra en fondos de su propia elección. A partir de la reforma la edad de jubilación será flexible, la persona accederá al derecho de obtener una prestación cuando cumpla 61 años, aunque la edad corriente de jubilación son los 65 años, y se asegura el porvenir de aquellas personas que no puedan trabajar por diversas razones (viudas y otros supervivientes). El nuevo sistema de pensiones se creó con la idea de que estuviera estrechamente vinculado al estado de la economía sueca y a la evolución demográfica del país¹²⁷.

A partir del año 2001, se otorga el derecho pero no la obligación de trabajar hasta los 67 años de edad.

¹²⁷ (Sweden.se, Portal Oficial de Suecia, "La seguridad social en Suecia", 2005, Recuperado el 24 de abril de 2011, Disponible en: <http://www.sweden.se/>)

Financiamiento de la Seguridad Social

A partir del año 2005, comienza a funcionar una nueva autoridad pública para la administración del seguro social, el principal objetivo de la reforma administrativa es posibilitar una gobernanza más coherente y una mayor homogeneidad de la administración.

En 2006, se llegó a un acuerdo entre empleadores y trabajadores del sector privado para un nuevo régimen complementario de pensiones de cotización definida. Los empleadores cotizarán 4,5% del salario bruto en metálico hasta el tope de 7,5 veces la cuantía del ingreso básico y el 30% sobre los salarios que superen dicho tope.

Ante un problema, como la falta de cobertura de una cantidad importante de trabajadores al seguro de desempleo, el Gobierno planea que el mismo sea obligatorio. El seguro de desempleo tiene dos componentes: un seguro básico que proporciona una prestación fija por parte del Gobierno, y otro seguro voluntario relacionado con el salario proporcionado por los fondos de seguro de desempleo gestionados por los sindicatos¹²⁸.

Hoy en día, para muchas personas, Suecia es la encarnación del Estado del Bienestar avanzado. Una de sus piedras angulares es el sistema de la seguridad social, considerado tradicionalmente como el arquetipo de un modelo universal, dado su carácter inclusivo. En realidad, el Estado del Bienestar sueco no ha sido nunca completamente universal, ya que el derecho

¹²⁸ (AISS – Asociación Internacional de la Seguridad social, Recuperado el 24 de abril de 2011, Disponible en: <http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Europa/Suecia/Reformas>)

Financiamiento de la Seguridad Social

a cierto número de prestaciones sociales no sólo se basa en la residencia, sino también –aunque en menor grado– en la evaluación de las necesidades, en la participación en la población activa y en la afiliación voluntaria¹²⁹.

b. Financiamiento de la seguridad social

El sistema de jubilaciones sueco se compone de tres partes: una pensión nacional, una laboral por tiempo de servicio (empleador) y una de ahorro individual en fondos de pensiones privados.

La pensión nacional está constituida por un sistema de reparto de cuentas nocionales¹³⁰ donde se cotiza un 18,5% del salario del trabajador (16% pago en partes iguales entre el trabajador y el empleador “*Inkomstpension*”) y ahorros en fondos de pensiones, donde se invierten los mismos en el mercado financiero (2,5% “*Premium Pension*”). El gobierno cubre la pensión garantizada (monto mínimo), destinada a personas que hayan recibido ingresos reducidos o nulos en su vida, su financiación es a través de impuestos generales. La mayor parte de las personas que tienen empleo permanente acumulan además una pensión laboral cotizada por el empleador. La pensión nacional y la laboral representan juntas entre el 60 y el 80% de los anteriores ingresos de un jubilado. Muchas personas optan, para mayor seguridad, por

¹²⁹ (Sweden.se, Portal Oficial de Suecia, "La seguridad social en Suecia", 2005, Recuperado el 24 de abril de 2011, Disponible en: <http://www.sweden.se/>)

¹³⁰ Una cuenta nocional es una cuenta virtual donde se recogen las aportaciones individuales de cada cotizante y los rendimientos que se calculan de acuerdo a un tanto nocional (tasa de crecimiento del PBI, índice medio de salarios). Cuando el individuo se jubila, recibe una prestación que se deriva del fondo nocional acumulado, de la mortalidad específica de la cohorte que en ese año se jubila y del tanto nocional utilizado. Disponible en: <http://www.actuarios.org/>

Financiamiento de la Seguridad Social

complementar sus ingresos de pensiones con ahorros en fondos de jubilación privados.

La edad de retiro es a los 65 años de edad, pero en ese sentido es bastante flexible, ya que el individuo puede optar en comenzar a recibir la pensión partir de los 61 años hasta los 67 años. En promedio la edad de retiro de los suecos actualmente es de 64 años. Las personas adultas mayores en ese país cada vez más combinan la pensión de jubilación con el trabajo remunerado¹³¹.

La base de cálculo de las cuentas nocionales y las prestaciones financiadas por el sistema de reparto, llamadas *Inkomstpension* son indexadas anualmente por la variación del ingreso medio. En caso de que el fondo de reparto tenga lo que se llama “déficit de solvencia”, se activa un mecanismo de ajuste automático basado en un ratio de solvencia de los activos en relación con las obligaciones. Una vez que se obtenga un superávit en el sistema de reparto se comienza gradualmente a restaurar la indexación al nivel previo a la reducción. Este mecanismo tiene por objeto garantizar, de forma automática, un sistema de pensiones financieramente estable, en cierto sentido, en cumplimiento del carácter de "cotización definida" de lo que es esencialmente un sistema de reparto. Asimismo, ante esta eventualidad el gobierno de todas

¹³¹ (Sweden.se, Portal Oficial de Suecia, Atención a los mayores, 2010, Recuperado el 25 de abril de 2011, Disponible en: <http://www.sweden.se/>)

Financiamiento de la Seguridad Social

formas es responsable de garantizar a los individuos una pensión mínima financiada a través de impuestos¹³².

El seguro de enfermedad es financiado por medio de cuotas obligatorias de los empleadores y de cuotas de los beneficiarios deducidas en relación con el cobro de impuestos. Los servicios médicos son financiados principalmente por el impuesto a la renta pago por los trabajadores asalariados a los Municipios correspondientes y los encargados de proveer dichos servicios serán estos últimos. Las tasas de ausencia por enfermedades de largo plazo han preocupado a las autoridades, y se han introducido cambios al sistema de seguro de enfermedad. Se intenta fomentar la rehabilitación de las personas y la vuelta al trabajo de las mismas, de esa forma se reducen los subsidios o las jubilaciones anticipadas.

Las políticas familiares y seguros para los padres son cubiertas por el sistema impositivo. Ambos padres tienen derecho a un subsidio, el mismo consiste en 480 días de permiso laboral remunerado (desde el nacimiento o la adopción hasta los 8 años de edad), en compensación por la pérdida de ingresos debido a la ausencia al trabajo por el nacimiento o la adopción de un hijo. Asimismo, las familias tienen derecho a un subsidio general infantil (hasta los 16 años o hasta que termine la educación secundaria). Aquellas familias que tengan más de tres hijos recibirán un subsidio adicional¹³³.

¹³² (AISS, "Impacto de la Crisis Financiera y Económica en el Sistema de Pensiones de Suecia", 2010, Recuperado el 26 de abril de 2011, Disponible en: <http://www.issa.int/>)

¹³³ (Sweden.se, Portal Oficial de Suecia, "La seguridad social en Suecia", 2005, Recuperado el 24 de abril de 2011, Disponible en: <http://www.sweden.se/>)

Financiamiento de la Seguridad Social

El seguro por desempleo está compuesto por un programa de subvenciones estatales que garantizan un ingreso mínimo y un aporte de los trabajadores de aproximadamente 238 coronas suecas mensuales, al año 2007, para los fondos de seguro de desempleo gestionado por los sindicatos. El trabajador por cuenta propia también puede pagar una cuota de afiliación para estar cubierto por este subsidio. El empleador voluntariamente también puede contratar un seguro de desempleo calculado sobre el total de la nómina de trabajadores.

El seguro de accidentes del trabajo completa los regímenes generales de seguro de enfermedad e invalidez. En lo relativo a los accidentes del trabajo, las prestaciones, pagas a los asegurados y rentas de sobrevivientes, se coordinan con las prestaciones del régimen general del seguro social.

Es común que la cobertura pública de los riesgos sea complementado por seguros complementarios y colectivos, se ha convenido en las negociaciones salariales reservar una parte de los mismos para financiar prestaciones del seguro.

La Agencia Sueca de Seguro social “*Försäkringskassan*” es la encargada de administrar los seguros sociales y asegurarse de que las personas reciban las prestaciones y los subsidios a los que tiene derecho.

Según el Portal Oficial de Suecia, los impuestos sobre la nómina (cuotas a la seguridad social) corresponden a un 33% para financiar el sistema

general de los seguros sociales, pensiones de jubilación y algunos otros servicios sociales. Asimismo, los Ayuntamientos y las Diputaciones provinciales pueden fijar libremente tasas de impuestos sobre la renta en sus respectivos ámbitos para costear la asistencia sanitaria, cuidados de salud y asistencia a los adultos mayores entre otros.

c. Beneficios de la seguridad social

✓ Vejez, invalidez y supervivencia

La Oficina Nacional de Pensiones de Suecia administra los subsidios a la tercera edad y la pensión por supervivencia en Suecia. Tanto durante el período en el que la persona gana para su pensión como en el periodo posterior a la jubilación.

Las normas que regulan estos beneficios están previstas en la Ley N° 381 del 25 de abril de 1962 llamada Ley Nacional de Seguros. Posteriormente, se aprobaron otras leyes que enmendaron la antes mencionada, Ley N° 674 que regula los ingresos de la pensión a la vejez (Ley N° 981, 2002), Ley N° 702 que regula la pensión mínima garantizada del 11 de junio de 1998, Ley N° 461 del 8 de junio del 2000 que regula las pensiones de supervivencia¹³⁴.

Como mencionamos en el apartado anterior, la persona puede jubilarse a partir de los 61 años, sin embargo se reducirá el monto a percibir de la

¹³⁴ (AISS – Asociación Internacional de la Seguridad social, Recuperado el 30 de abril de 2011, Disponible en: <http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Europa/Suecia/Descripcion-de-regimenes>))

Financiamiento de la Seguridad Social

pensión en un 0,5% mensual hasta llegar a los 65 años de edad. En caso de diferir la jubilación entre los 65 y los 70 años de edad, la misma se incrementará un 0,7% mensual¹³⁵.

La pensión general se basa en los ingresos que los trabajadores generan en su vida laboral. Eso quiere decir que en principio, todo lo que la persona haya ganado y por lo que haya pagado impuestos da derecho a una pensión.

La pensión contributiva o *Inkomstpension* es una parte de la pensión general antes mencionada. El monto que la persona reciba por este concepto depende del importe que se haya pagado en los años de trabajo y de la evolución de los ingresos de la sociedad.

La pensión por prima o *Premium Pension* es otra parte de la pensión general, la cuantía que la persona reciba va a depender del monto que se haya aportado y de la evolución de los fondos según las opciones de instrumentos financieros que la persona optó¹³⁶.

Las personas con derecho a pensión pueden transferir la pensión por prima a su cónyuge o pareja de hecho. Al hacer la transferencia, el importe de la pensión disminuye un 8%. Este dinero se reparte entre todas las personas que ahorran para obtener una pensión. Dicho descuento, es igual para hombres y mujeres, es porque se estima que se van a realizar más transferencia de

¹³⁵ (AISS – Asociación Internacional de la Seguridad social, Recuperado el 30 de abril de 2011, Disponible en: <http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Europa/Suecia/Descripcion-de-regimenes>)

¹³⁶ (Oficina Nacional de Pensiones de Suecia, Recuperado el 29 de abril de 2011, Disponible en: <http://www.pensionsmyndigheten.se>)

Financiamiento de la Seguridad Social

hombres a mujeres que viceversa, y como las mujeres tienen una expectativa de vida mayor que los hombres, por lo tanto se deberá pagar una pensión por un período de tiempo más prolongado.

Anualmente la Oficina Nacional de Pensiones de Suecia envía a los trabajadores el saldo de las cuentas, llamado *orange kuvertet* (sobre naranja), de la pensión contributiva, de la pensión por prima, la suma de derechos de pensión adquiridos y la evolución que han tenido sus fondos durante el año, he incluso la mayoría envía un pronóstico de su futura pensión.

La pensión básica de garantía es otra parte de la pensión general, es para aquellas personas que no han tenido ingresos con derecho a pensión o los mismos han sido pocos. Como requisito a diferencia de la pensión contributiva se necesita que la persona haya cumplido los 65 años de edad. Asimismo, se necesita una residencia de 40 años en Suecia para recibir una pensión garantida completa o en caso contrario, recibirá una pensión menor.

La pensión de supervivencia está constituida por la pensión de orfandad, pensión de adaptación y pensión de viudez. Un niño tiene derecho a obtener una pensión en caso de fallecimiento de uno o ambos progenitores. En caso de fallecimiento del cónyuge o pareja de hecho el supérstite podrá recibir una pensión de adaptación si aún no ha cumplido 65 años, sin embargo una vez cumplido esa edad el mismo recibirá una pensión de viudez¹³⁷.

¹³⁷ (Oficina Nacional de Pensiones de Suecia, Recuperado el 29 de abril de 2011, Disponible en: <http://www.pensionsmyndigheten.se>)

Financiamiento de la Seguridad Social

En el caso de la pensión por prima cuando la persona solicita el cobro por primera vez tiene el derecho a suscribir una protección para sobrevivientes. El cónyuge o pareja de hecho recibirá la pensión por prima que le corresponde al fallecido. Las prestaciones son ajustadas anualmente y los montos están topeados.

En el caso de las prestaciones por invalidez permanente de los trabajadores asegurados, con 40 años de residencia, se paga 101.760 coronas suecas¹³⁸ al año. La pensión se reduce 2,5% por cada año menor a los 40 de residencia. Las prestaciones se ajustan por los cambios de precios. El subsidio por incapacidad laboral corresponde al 64% de los ingresos anuales futuros, topeando el beneficio en 190.560 coronas suecas anuales¹³⁹.

✓ Seguro de desempleo

Los trabajadores desempleados recibirán 80% de su sueldo anterior durante 200 días, 70% durante 100 días y 65% durante un período que podría extenderse otros 300 días. La cantidad máxima abonada por este concepto era de 680 coronas suecas por día, en el año 2007. Dado los abusos en cuánto a este tipo de subsidios, a partir de la reforma del año 2007, un trabajador deberá estar dispuesto a aceptar un trabajo en cualquier parte del país siempre que el

¹³⁸ (Al 29 de abril de 2011 1USD equivale a 6,03405 coronas suecas, Disponible en: <http://www.bcu.gub.uy>)

¹³⁹ (AISS – Asociación Internacional de la Seguridad social, Recuperado el 30 de abril de 2011, Disponible en: <http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Europa/Suecia/Descripcion-de-regimenes>)

Financiamiento de la Seguridad Social

suelo supere las 10.500 coronas suecas mensuales. El rechazo del empleo podría significar una pérdida de los derechos a percibir dicha prestación¹⁴⁰.

✓ Seguro por enfermedad y maternidad

El trabajador que por motivo de enfermedad no asiste al trabajo, el primer día no se le abona el subsidio por enfermedad, el mismo es llamado “día de carencia”. Durante los próximos 14 días el empleador se hace cargo del pago de dicho subsidio, en adelante intervendrá la Agencia Sueca de Seguro Social que será la responsable del pago del mismo. Los trabajadores pueden recibir dicho subsidio por 364 días cuyo monto de la prestación corresponde al 80% de la pérdida de ingresos del asegurado. Pasado esta fecha se puede pedir se prorogue el subsidio por enfermedad por razones especiales y el monto de la prestación corresponderá al 75% de la pérdida de ingresos del asegurado. En el caso de un trabajador por cuenta propia, el mismo paga la cuota del seguro por enfermedad, sin embargo puede reducir el pago del seguro si elige tener más días de carencia (14, 30,60 o 90 días). Beneficio máximo diario 845 coronas suecas (2010) ajustadas anualmente por los cambios en el índice de precios.

El subsidio parental es un derecho que tienen los padres que necesitan abandonar el trabajo remunerado para el cuidado de sus hijos menores de edad (0 a 8 años de edad). Este subsidio se puede abonar durante 480 días, los mismos se dividen en partes iguales para ambos padres. Es posible transferir

¹⁴⁰ (AISS – Asociación Internacional de la Seguridad social, Recuperado el 30 de abril de 2011, Disponible en: <http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Europa/Suecia/Descripcion-de-regimenes>)

Financiamiento de la Seguridad Social

los días de uno a otro, siendo obligatorio que cada uno goce de 60 días de este subsidio. Los primeros 390 días el monto del subsidio corresponde al 80% de la pérdida del ingreso del asegurado, con un máximo de 901 coronas suecas diarias (padres sin recursos reciben un monto fijo diario) y los 90 días restantes se paga un monto básico de 180 coronas suecas diarias al año 2010. Los montos antes mencionados se ajustan de acuerdo a los cambios en el índice de precios¹⁴¹.

Suecia, ofrece además otros beneficios como el subsidio de embarazo, de adopción, licencia por nacimiento de un hijo, seguro parental temporal en caso de enfermedad de los hijos (60 días por cada hijo por año), entre otros¹⁴².

✓ Prestaciones familiares

Los padres recibirán un subsidio infantil hasta que el hijo cumpla los 16 años y se prorrogará en caso que el niño no haya culminado la enseñanza primaria. El monto de las prestaciones familiares por hijo en el caso de los trabajadores asegurados correspondía a 1.050 coronas suecas mensuales en el año 2010. Si las familias tienen dos o más hijos pueden recibir el suplemento por familia numerosa.

También bajo determinadas condiciones previstas por la normativa vigente las familias pueden recibir: ayuda alimenticia (menores de 18 años),

¹⁴¹ (AISS – Asociación Internacional de la Seguridad social, Recuperado el 30 de abril de 2011, Disponible en: <http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Europa/Suecia/Descripcion-de-regimenes>)

¹⁴² (Agencia Sueca de Seguro Social, "El seguro Social", Recuperado el 30 de abril de 2011, Disponible en: <http://www.forsakringskassan.se/>, 2011)

Financiamiento de la Seguridad Social

subsidios de vivienda (hogares de bajos recursos), subsidios de cuidados infantiles (enfermedad o discapacidad de un hijo). Dichos beneficios se ajustan sobre una base ad hoc¹⁴³.

✓ Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales

Son las prestaciones en dinero para los trabajadores por cuenta propia o ajena asegurados (con excepción de la incapacidad permanente), la lesión puede ser en el trabajo o al dirigirse o volver del mismo. La prestación corresponde al 80% de la pérdida de ingresos del asegurado, entre los 15 y 364 días, y puede ser prorrogado por 550 días cuyo monto de la prestación corresponde al 75% de la pérdida de ingresos del asegurado. Si la persona se lesiona o no puede trabajar más se le paga una renta vitalicia y en el caso de fallecimiento por esta razón se le paga una renta vitalicia a los supervivientes. Todas las prestaciones de supervivencia no pueden superar el 100% de la pensión que le hubiera correspondido al fallecido. Existen topes en este beneficio y se actualiza el monto anualmente según los cambios en los salarios¹⁴⁴.

Esta no es una lista taxativa de los beneficios otorgados por la seguridad social sueca, sólo mencionamos aquellos subsidios con mayor peso e importancia relativa.

¹⁴³ (AISS – Asociación Internacional de la Seguridad social, Recuperado el 30 de abril de 2011, Disponible en: <http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Europa/Suecia/Descripcion-de-regimenes>)

¹⁴⁴ (AISS – Asociación Internacional de la Seguridad social, Recuperado el 30 de abril de 2011, Disponible en: <http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Europa/Suecia/Descripcion-de-regimenes>)

3. Mercado Laboral

El mercado laboral sueco cuenta con algunas características particulares, dentro de las mismas podemos encontrar, el poder de los sindicatos en la obtención de beneficios laborales y una de las tasas más altas de empleo femenino del mundo.

Los salarios, las horas de trabajo y otros incentivos laborales se regulan a través de convenios colectivos. Asimismo, existe una importante coordinación y acción entre empleados, empleadores y sindicatos, y rara vez el Estado media entre estos actores. Se estima que cerca del 70% de los trabajadores suecos están afiliados a algún sindicato.

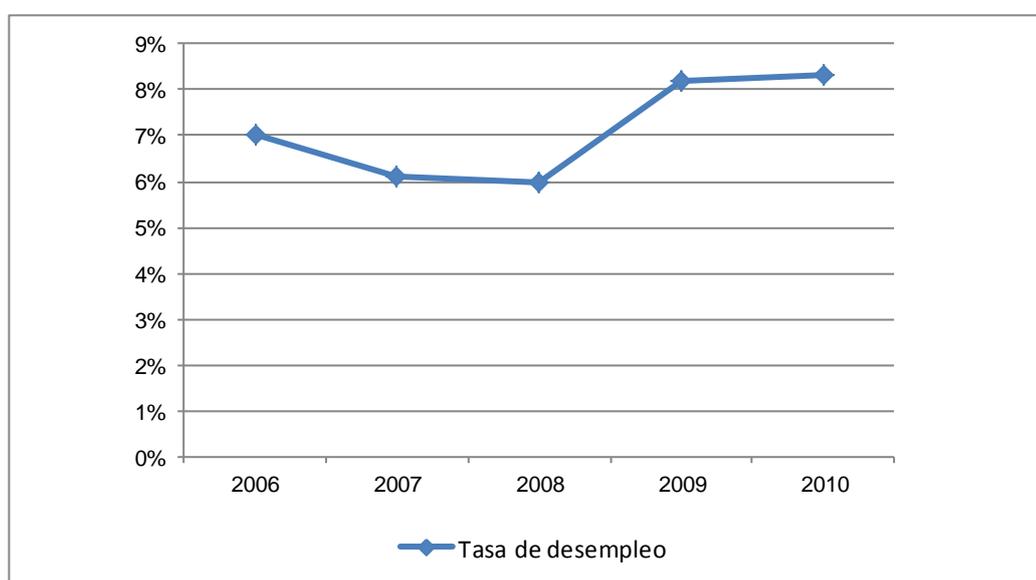
Este país ha logrado importantes avances en cuanto a igualdad de género, específicamente hay leyes que prohíben la discriminación en las oportunidades otorgadas a hombres y mujeres en el ámbito laboral (Ley N°567 vigencia 1° de enero de 2009). Asimismo, como hemos mencionado en apartados anteriores las mujeres cuentan con importantes beneficios a la hora de tener hijos, seguramente este sea un incentivo para no abandonar el mercado laboral por dedicarse al cuidado de sus hijos menores. La mujer sueca participa activamente en el mercado laboral, con una tasa de empleo femenino del 75,7%.

A partir de la crisis económica desatada en el año 2009, el mercado de trabajo se vio afectado por un incremento en la tasa de desempleo. En la

Financiamiento de la Seguridad Social

actualidad, Suecia, cuenta con un índice de desempleo total que se ubica en el entorno de 8,1% al mes de marzo 2011, estamos hablando de aproximadamente 404.000 personas¹⁴⁵. A continuación presentamos un cuadro representativo del indicador en los últimos años:

3.12 Tasa de desempleo total (Suecia)



Fuente: Elaboración propia en base a datos disponible en: <http://www.bls.gov/>

Las mujeres en este país, y en los Estados Unidos a diferencia del resto de los países estudiados, no son tan vulnerables ante las crisis económicas y el incremento del desempleo. Evidenciado por una tasa de desempleo correspondiente a un 8,3% para ambos sexos, 8,4% para los hombres y 8,2% para las mujeres, en el año 2010.

¹⁴⁵ (Statistic Sweden Recuperado el 4 de mayo de 2011, Disponible en: <http://www.scb.se/>)

Financiamiento de la Seguridad Social

Sin embargo, los jóvenes sufren el impacto ante las recesiones económicas en todos los países objeto de estudio, es decir son de los grupos más afectados. Los jóvenes entre los 15 y 24 años representaban a marzo 2011 un 41,8% del total de desocupados¹⁴⁶.

A continuación presentamos un cuadro con datos del mercado laboral desde el año 2006 al 2009:

Cuadro 3.8 Datos del Mercado Laboral (Suecia)

	2006	2007	2008	2009
Tasa de desempleo	7,0%	6,1%	6,0%	8,2%
Cantidad de Desempleados	330.000	292.000	294.000	401.000
Cantidad de Empleados	3.976.998	4.069.700	4.074.442	3.925.765
<i>Hombres</i>	2.030.396	2.084.422	2.086.990	1.996.215
<i>Mujeres</i>	1.946.602	1.985.278	1.987.452	1.929.550

Fuente: Elaboración propia en base a datos disponibles en: <http://www.ssd.scb.se>

Podemos evidenciar la tendencia económica, según un Reporte del Sobre Naranja mencionado en apartados anteriores, de la población económicamente activa para el año 2009. La producción total de valor de todas las “*inkomstpension*” o pensiones contributivas cayó por 58 mil millones de coronas suecas¹⁴⁷ en 2009, un descenso del 1,4% con relación al año anterior. Sin embargo, esto fue compensado por un aumento de 81 mil millones de

¹⁴⁶ (Statistic Sweden Recuperado el 4 de mayo de 2011, Disponible en: <http://www.scb.se/>)

¹⁴⁷ (Al 6 de mayo de 2011 1USD equivale a 6,29275 coronas suecas, Disponible en: <http://www.bcu.gub.uy>)

Financiamiento de la Seguridad Social

coronas suecas, aumento que significó un 35% con respecto al año anterior, en el valor total de todas las “*Premium pension*” o pensiones por prima gracias a la recuperación en la acción los mercados de ese mismo año¹⁴⁸. A pesar de no tener información disponible sobre el año 2010, a priori podríamos suponer una recuperación en las pensiones contributivas derivada de la recuperación del mercado de trabajo en ese año.

La Oficina Nacional de Pensiones recauda las contribuciones de los empleadores, los trabajadores autónomos y los trabajadores dependientes. En el cuadro 3.9 podemos observar la variación de la recaudación durante los años 2008 y 2009. Los aportes realizados por empleadores y trabajadores dependientes tienen el mayor peso en la recaudación del organismo, los trabajadores autónomos contribuyen en menor medida al sistema de pensiones. Las contribuciones por encima del límite son impuestos que se vierten al Gobierno Central.

¹⁴⁸ (Pensions Myndigheten, "Orange Report. Annual report of the Swedish pension system 2009", Recuperado el 4 de mayo de 2011, Disponible en <http://www.pensionsmyndigheten.se/>)

Financiamiento de la Seguridad Social

Cuadro 3.9 Contribuciones al Plan Nacional de Pensiones en millones de coronas suecas* (Suecia)

	Fondo de pensiones contributivas		Fondo de pensiones por prima	
	2008	2009	2008	2009
Contribuciones al:				
Contribuciones de los empleadores hasta el límite máximo	89.246	89.537	24.618	25.017
Contribuciones de los trabajadores autónomos hasta el límite máximo	3.041	2.501	841	697
Contribuciones a las pensiones generales	86.662	88.521	----	----
Contribuciones del Gobierno Central a las pensiones a la vejez	23.757	23.632	3.676	3.847
Otros	434	-1.479	983	1.426
Total	203.140	202.712	30.118	30.987

Fuente: Elaboración de la Oficina Nacional de Pensiones de Suecia. Disponible en: <http://www.pensionsmyndigheten.se/>

*Nota: Al 6 de mayo de 2011 1USD equivale a 6,29275 coronas suecas. Disponible en: <http://www.bcu.gub.uy>

4. Mercado de Capitales

La pensión por prima de los trabajadores depende del monto aportado por el mismo y de la evolución de los fondos que la persona haya elegido. El monto aportado anual es un 2,5% del sueldo del trabajador y de otros ingresos por los que paga impuestos, estos son asignados como derecho de pensión a esta parte de la pensión general (llamada pensión por prima).

Financiamiento de la Seguridad Social

Las personas invierten en distintos fondos que están compuestos por la suma de títulos, quien tiene la propiedad de los mismos es el ahorrista. El ahorro en un fondo diversifica el riesgo a diferencia del ahorro en títulos individuales. Podemos observar varias opciones de fondos: fondos de acciones, fondos de renta fija, fondos mixtos y fondos generacionales. Los fondos de acciones, contienen principalmente participaciones en la propiedad de empresas, se consideran más riesgosos pero seguramente su cotización evolucione más positivamente que en los restantes fondos. Los fondos de renta fija, contienen títulos de renta fija emitidos por el Estado, los Municipios y las empresas, son menos riesgosos y menos rentables que los anteriores. Los fondos mixtos, contienen una combinación de acciones y títulos de renta fija por lo tanto el riesgo y la rentabilidad dependerán de la elección de la cartera de inversión por parte del administrador. Por último, los fondos generacionales están pensados para los ahorristas dependiendo del grupo etario al que pertenece, ofreciendo a los más jóvenes fondos más riesgosos y a aquellos cercanos al retiro fondos menos riesgosos y más estables¹⁴⁹.

Las cotizaciones vertidas a las cuentas de pensiones por prima podrán ser invertidas hasta en cinco fondos mutuales seleccionados por el afiliado, de los 777 fondos aprobados por el Gobierno y administrados por 88 empresas diferentes a finales del año 2009¹⁵⁰. Los afiliados deberán elegir los fondos en los que invertir el dinero, en caso de no optar se le asigna un fondo de ahorro

¹⁴⁹ (Oficina Nacional de Pensiones de Suecia, Recuperado el 29 de abril de 2011, Disponible en: <http://www.pensionsmyndigheten.se>)

¹⁵⁰ (Pensions Myndigheten, "Orange Report. Annual report of the Swedish pension system 2009", Recuperado el 4 de mayo de 2011, Disponible en <http://www.pensionsmyndigheten.se/>)

Financiamiento de la Seguridad Social

premium. A continuación presentaremos un cuadro con la distribución de los diferentes fondos entre los que pueden optar los ahorristas o pensionistas:

Cuadro 3.10 Fondos en el sistema de pensiones por prima al año 2009 (Suecia)

Tipo	Número de fondos registrados 2009	Capital administrado por los fondos al 31 de diciembre (en billones de coronas suecas*)				
		2005	2006	2007	2008	2009
Fondos de renta variable	576	99	141	163	105	179
Fondos mixtos	53	7	9	10	10	12
Fondos generacionales	36	23	31	35	29	38
Fondos de interés	111	5	7	13	24	21
Fondo de ahorro premium (fondo de renta variable)	1	58	79	87	63	90
Total	777	192	267	308	231	340

Fuente: Elaborado por la Oficina Nacional de Pensiones de Suecia. Disponible en: <http://www.pensionsmyndigheten.se/>

*Nota: Al 6 de mayo de 2011 1USD equivale a 6,29275 coronas suecas. Disponible en: <http://www.bcu.gub.uy>

Podemos observar que 576 fondos corresponden a fondos de renta variable (74%), 111 fondos de renta fija (14%), 53 fondos mixtos (7%), 36 fondos generacionales (5%) y un fondo de renta variable (0,1%) para aquellos que no opten por ninguno de los anteriores.

En el año 2008, el sistema de pensiones por prima cubría aproximadamente 6 millones de personas entre los ahorristas del sistema (90%) y los pensionistas (10%). Asimismo, administraba activos por un valor de 233 billones de coronas suecas, el 96% corresponde a los ahorristas de pensiones y el 4% a los pensionistas.

Financiamiento de la Seguridad Social

En general, en todos los grupos de edad hay una preferencia por los portafolios de riesgo medio y alto riesgo, mientras que relativamente pocos eligen las categorías de riesgo restantes (ver cuadro 3.11). Otro dato relevante es que las mujeres en mayor medida que los hombres tienden a seleccionar portafolios con niveles de riesgo más bajos¹⁵¹.

Cuadro 3.11 Distribución del riesgo en las carteras seleccionadas en porcentajes (Suecia)

Edad	Muy bajo riesgo	Bajo riesgo	Mediano riesgo	Alto riesgo	Muy alto riesgo
18-24	1,8	6,5	36,5	39,7	15,5
25-29	1,5	3,9	36,3	47,8	10,5
30-39	1,1	2,4	29,0	60,0	7,4
40-49	1,2	2,6	28,3	61,1	6,9
50-59	1,6	6,0	38,8	46,8	6,8
60+	2,5	13,4	38,9	38,4	6,8

Fuente: Elaborado por la Oficina Nacional de Pensiones de Suecia. Disponible en: <http://www.pensionsmyndigheten.se/>

El sistema de pensiones por prima está fuertemente impactado por el mercado de capitales. En los últimos años dicho sistema ha tenido una recuperación sustancial consecuencia del retorno obtenido en las inversiones en el mercado local y en el extranjero. Asimismo, en un futuro cuando los fondos de pensiones por primas signifiquen una porción mayor del capital total de

¹⁵¹ (Pension Myndigheten, "Pension savers and pensioners 2008", 2009, Recuperado el 6 de mayo de 2011, Disponible en: <http://www.pensionsmyndigheten.se/>)

pensiones se deberá gestionar más eficientemente la diversificación del riesgo¹⁵².

5. Consideraciones finales

Suecia ha forjado a través de los años un sistema de seguridad social inclusivo y casi universal.

Debemos destacar la fortaleza de sus instituciones, leyes y normativas, las cuales generan confianza y un sentimiento de seguridad en su población. Ha tenido en este sentido grandes avances en el tema de la igualdad de género, esto lo podemos observar en una de las tasas de empleo femenino más altas del mundo o en el aumento de la fecundidad. Además existe un fuerte compromiso y respeto por los contratos sociales entre empleados y empleadores, provocando con ello una mayor cohesión social.

Asimismo, tiene un sistema público importante en tamaño y eficiencia que ofrece a la población instituciones de enseñanza, asistencia médica, beneficios sociales, garantía mínima de ingresos proporcionada por el Estado en la vejez entre otros. Es importante resaltar que no sólo estamos hablando de cantidad de personas cubiertas por el sistema de seguridad social sino también de la calidad de sus servicios públicos.

¹⁵² (Pensions Myndigheten, "Orange Report. Annual report of the Swedish pension system 2009", Recuperado el 4 de mayo de 2011, Disponible en <http://www.pensionsmyndigheten.se/>)

Financiamiento de la Seguridad Social

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Suecia, está entre los países del mundo con mayor gasto en servicios sociales en relación al producto bruto interno. Asimismo, no debemos olvidar que el costo de dicha calidad de servicios lo paga la sociedad en su conjunto a través de impuestos y contribuciones a la seguridad social, también de los más elevados porcentajes en relación al producto bruto interno. Cada año un 28% de los ingresos de los trabajadores suecos están destinados a financiar su futura pensión¹⁵³, esto es posible gracias a una cultura de seguridad social arraigada y no transferible a otros países con facilidad.

Como hemos visto en apartados anteriores este país tiene una dinámica interesante y una adaptación permanente a los cambios, ayudado por sus estructuras más flexibles y eficientes.

D. CARACTERISTICAS DEL SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES EN ESTADOS UNIDOS

1. Aspectos demográficos

Los Estados Unidos, así como gran parte de las regiones del mundo, cuentan con un mayor crecimiento en el número de personas con 65 años y más, respecto de la población total. Circunstancia que va a determinar mayores exigencias para los actuales servicios de salud, el sistema de seguridad social y

¹⁵³ (Pensions Myndigheten, "Orange Report. Annual report of the Swedish pension system 2009", Recuperado el 4 de mayo de 2011, Disponible en <http://www.pensionsmyndigheten.se/>)

Financiamiento de la Seguridad Social

los programas de jubilación. El aumento de la esperanza de vida es un fenómeno a nivel mundial, provocando el envejecimiento de la población, consecuencia del descenso de la mortalidad, las mejoras sanitarias y de higiene, aumento del nivel de vida, mejor producción alimentaria e implementación de políticas de desarrollo. Estos cambios demográficos presentarán grandes desafíos a los sistemas socioeconómicos mundiales y su impacto en el bienestar social.

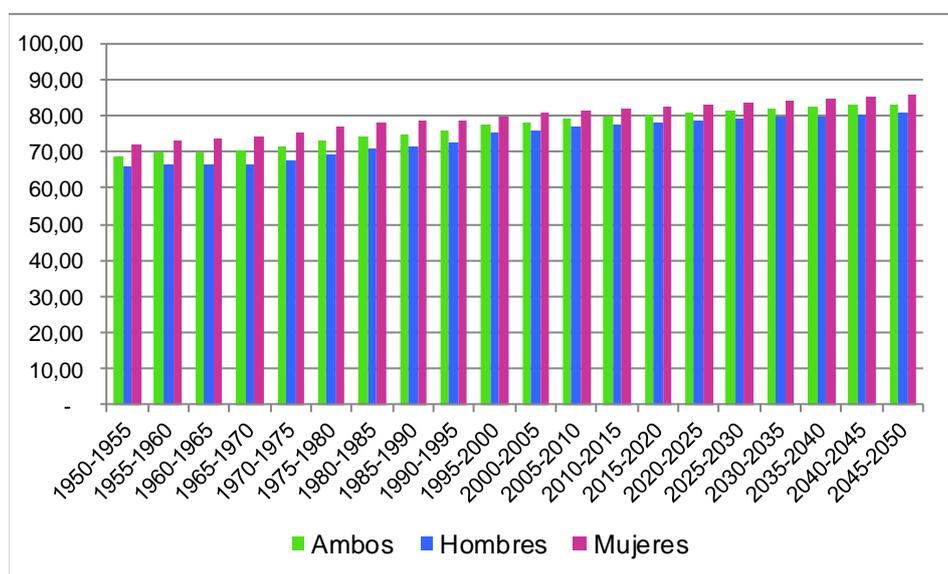
Según un estudio realizado por Administración del Seguro Social de los Estados Unidos, estima que de 40 millones de personas de 65 años y más en 2010, aumentará más del doble en 2050 hasta aproximadamente 89 millones. Se prevé que el gasto en Seguro Social y Medicare aumentará radicalmente entre la actualidad y el año 2050, ya que la cantidad de beneficiarios aumentará¹⁵⁴.

La esperanza de vida, en la actualidad es de 79,9 años (77,7 hombres y 82,1 mujeres), y se estima que en el periodo 2045-2050 sea de 83,3 años (80,8 hombres y 85,8 mujeres).

En el siguiente gráfico analizamos la evolución de este fenómeno:

¹⁵⁴(Seguro Social es el programa de retiro, discapacidad y prestaciones de supervivencia de los Estados Unidos. Medicare es el programa de cobertura social administrado por el gobierno de Estados Unidos, que provee atención médica a personas mayores de 65 años)

Gráfico 3.13 Expectativa de vida al nacer período 1950-2050 (Estados Unidos)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de United Nations - Population Division.
Disponible en: <http://esa.un.org>

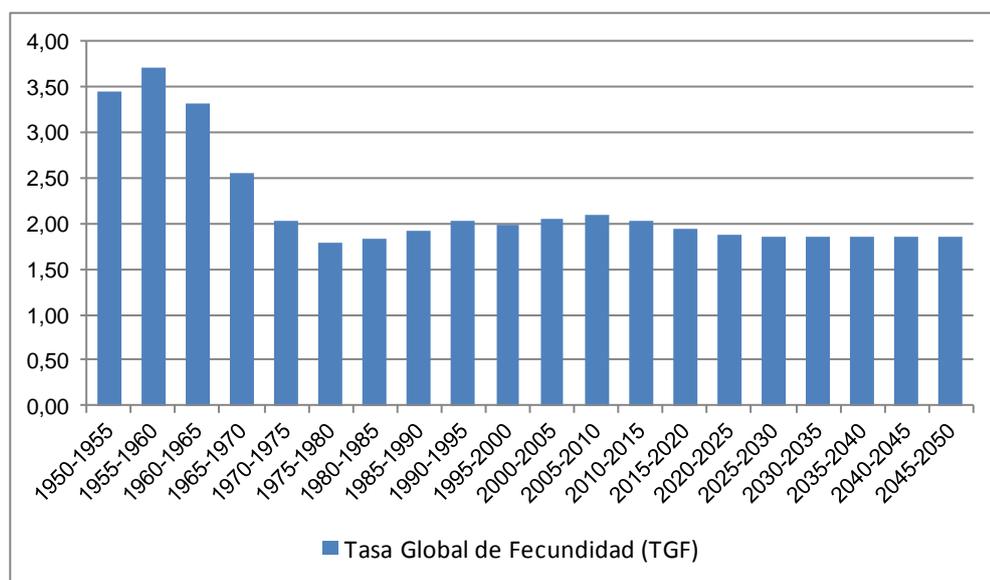
En 1970, los niños constituían cerca de un tercio de la población de los Estados Unidos y solo una décima parte tenían entre 65 años y más, hoy en día la proporción de niños ha bajado a cerca de un cuarto, mientras que las personas de edad avanzada han aumentado un 13%¹⁵⁵. Estados Unidos posee en la actualidad una TGF de 2,02 hijos por mujer, cifra mayor a la que cuentan los países de Europa, Chile y Uruguay. Es importante destacar que la TGF proyectada de todos los países estudiados, es inferior al nivel necesario para la renovación de la población, 2,1 hijos por mujer como ya hemos mencionado antes.

¹⁵⁵ (Population Reference Bureau, "America's aging population", Recuperado el 26 de abril de 2011, Disponible en <http://www.prb.org/pdf11/aging-in-america.pdf>)

Financiamiento de la Seguridad Social

A continuación, podemos observar el comportamiento de la TGF, según los datos y estimaciones realizadas por *Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations*¹⁵⁶ :

Gráfico 3.14 Tasa Global de Fecundidad (Estados Unidos)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de United Nations - Population Division.
Disponible en: <http://esa.un.org>

Estados Unidos así como otros países europeos, registraron un importante crecimiento en las tasas de natalidad durante los años 1940 y 1950, luego de la Segunda Guerra Mundial. En los años 1960 y 1970, experimentó también el “*baby boom*”, acompañado de una notable disminución de la mortalidad infantil. Los “*baby boomers*” transformaron la estructura de edad del país y a la sociedad ya que cada etapa de la vida de estas personas tuvo y tiene un impacto sobre ella. Otro factor importante, del crecimiento

¹⁵⁶ <http://esa.un.org/>

Financiamiento de la Seguridad Social

demográfico en este país es la gran cantidad de inmigrantes que ha recibido, de diferentes orígenes ya sea mexicano, judío, asiático, latinoamericano, y japoneses entre otros.

La baja en la tasa de natalidad se estima está relacionada por varios factores entre ellos podemos mencionar: la edad para contraer matrimonio se ha incrementado así como las tasas de divorcios; los cambios que han tenido las mujeres respecto a su trabajo, profesión y por dilatar el momento para buscar su primer hijo, provocando ello también que tengan menos hijos; y la última crisis económica y la actual recesión¹⁵⁷.

Estados Unidos sufre cambios demográficos en su población al igual que los países que hemos analizamos, y el resto del mundo, es por ello que deberán ser tenidos en cuenta por sus gobernantes a la hora de tomar medidas respecto a su impacto en la protección social futura.

2. Sistema previsional

a. Evolución del sistema previsional

La primera ley de seguridad social en los Estados Unidos fue promulgada en 1935 por el Congreso, bajo la presidencia de Franklin D. Roosevelt, Ley N° 74-271, denominada el Acta de Seguridad Social,

¹⁵⁷ (Population Reference Bureau, "US Economia and Social Trends since 2000", Recuperado el 26 de abril de 2011, Disponible en <http://www.prb.org/pdf10/65.1unitedstates.pdf>)

Financiamiento de la Seguridad Social

constituyendo uno de los nuevos programas que formaron parte del “*The New Deal*” de Roosevelt.

El programa incluía un seguro de desempleo, asistencia para adultos mayores, ayuda para niños dependientes y subvenciones para que todos los estados pudieran ofrecer cuidados médicos. Además de varias disposiciones para el bienestar general, la nueva ley creó un programa de seguro social que paga a los trabajadores mayores de 65 años una jubilación, luego de su retiro.

El Presidente Roosevelt, durante la firma de la ley señaló: “Nunca se puede garantizar al cien por cien de la población contra el cien por ciento de los peligros y vicisitudes de la vida, pero hemos tratado de elaborar una ley que dará alguna medida de protección para el ciudadano medio y a su familia contra la pérdida de un empleo y contra la pobreza en la vejez”.

A partir del año 1935, surge el *Social Security Board* (SSB), Consejo de Seguridad Social, quien estará encargado de administrar el Seguro Social. En 1937, se llevó a cabo la registración de los trabajadores y empleadores de manera que pudieran adquirir los beneficios del seguro de vejez. Fue a través del Departamento de Correos que se distribuyeron los formularios ya que el nuevo Consejo de Seguridad Social no contaba con los recursos disponibles, y allí se asignaba a cada uno su *Social Security Number* (SSN) , número de Seguro Social. Desde 1940 hasta 1950 prácticamente no se hicieron cambios en el programa de Seguro Social. En 1972, se modificó la Ley para proporcionar, a partir de 1975, por derechos de emisión automática anual del

Financiamiento de la Seguridad Social

costo de la vida (es decir, *cost-of-living allowances*- COLA), basado en el aumento anual de precios al consumidor. Los beneficiarios ya no deberían esperar una ley especial del Congreso para recibir un aumento del beneficio. El cambio administrativo más importante en la firma del proyecto de ley de Medicare el 30 de julio de 1965, por el presidente Lyndon Johnson. Con la firma de este proyecto de ley, el Seguro Social se hizo responsable de la administración de un nuevo programa de seguridad social que extendió la cobertura de salud a casi todos los estadounidenses mayores de 65 años. Casi 20 millones de beneficiarios inscritos en Medicare en los primeros 3 años del programa. El principal objetivo de las enmiendas de 1977 fue hacer frente a la financiación del programa. Se puso de manifiesto que el Seguro Social enfrentaba un déficit de financiación, tanto en el corto plazo como a largo plazo. El problema a corto plazo se debió a problemas en la economía, y el problema a largo plazo surge de los datos demográficos asociados con el "*baby boom*". Se intentó combatir el desfinanciamiento, en el corto plazo, con un aumento del impuesto sobre los salarios que estaba en 6,45% y aumentó a 7,65%. En la década de 1980, el programa de Seguro Social enfrenta una seria crisis financiera. El presidente Reagan designó un panel especial, conocida como la Comisión Greenspan, para estudiar las cuestiones de financiación y hacer recomendaciones para cambios legislativos. El proyecto de ley final, convirtió en ley en 1983, realizándose numerosos cambios en la Seguridad Social y los programas de Medicare, incluyendo la imposición de los beneficios del Seguro Social, la primera cobertura de los empleados federales

Financiamiento de la Seguridad Social

bajo el Seguro Social y un aumento de la edad de jubilación. En el año 2000, se produce un gran cambio en el programa de jubilación, con la nueva ley llamada "*The Senior Citizens' Freedom to Work Act of 2000*", aquellos que hayan alcanzado la edad de retiro pueden acceder a todos los beneficios de la jubilación a pesar que no hayan hecho su retiro efectivo. La última reforma fue en el año 2009, durante la presidencia de Obama, con la aprobación de la ley "*American Recovery and Reinvestment Act of 2009*"¹⁵⁸

Siendo esta ley una de las reformas más integrales en materia de asistencia sanitaria en la historia de los Estados Unidos. Se estima que la reforma proporcionará una cobertura sanitaria a 30 millones de personas que no contaban con ella hasta ese momento.

La ley introduce cambios significativos en la regulación del mercado de seguros de salud, la promoción de la asistencia sanitaria preventiva, la creación del primer programa de seguro de asistencia de larga duración a nivel nacional y una importante inversión del gobierno federal para medir la eficacia de los tratamientos médicos y los productos farmacéuticos. Dado lo complejo de esta legislación, la aplicación se llevará a cabo por etapas, ya que algunas medidas se harán efectivas inmediatamente mientras que otras se realizarán hacia el año 2019.¹⁵⁹

¹⁵⁸ (*Historical Background and Development of Social Security*, Recuperado el 25 de abril de 2011, Disponible en <http://www.socialsecurity.gov/history/briefhistory3.html>)

¹⁵⁹ (AISS, "Estados Unidos aprueba una reforma histórica de la asistencia sanitaria", Recuperado el 25 de abril de 2011, Disponible en http://news.issa.int/layout/set/print/newsletter/newsletter_repository/observer/es/observador_de_la_seguridad_social_09#4304)

b. Financiamiento del sistema previsional

El sistema de pensiones en los Estados Unidos es mixto, conviven dos regímenes sobrepuestos que proveen ingresos a las personas que se retiran: un sistema de reparto denominado *Old Age, Survivors and Disability Insurance System* (OASDI) del gobierno federal, conocido como “Social Security” y un sistema de retiro promocionado por los patronos del sector público y privado.

Es importante destacar que la ley norteamericana no impone a las empresas la obligación de tener un plan de pensión; sin embargo, cuando se establecen voluntariamente o como resultado de una negociación colectiva, deben apegarse a la legislación contractual y a la normativa específica existente.¹⁶⁰

El sistema de pensiones privado, se compone por una gran cantidad y variedad de planes, dentro de los cuales se destacan los de tipo empresarial u ocupacional, ofrecido por grandes y medianas empresas, los sindicatos y los entes públicos, pudiendo diferir de acuerdo a la actividad desarrollada o tipo de empresa. Dentro de los sistemas de pensiones se destacan: Plan 401(k) donde el patrono realiza una contribución y el empleado elige la forma de realizar la inversión; otro sistema es el de aporte fijo y beneficio variable, en este caso las empresas aportan una determinada suma de dinero (un porcentaje del salario o porcentaje de utilidades de la empresa) en la cuenta del trabajador y los

¹⁶⁰ (Pensiones.us, Recuperado el 26 de abril de 2011, Disponible en <http://www.pensiones.us>)

Financiamiento de la Seguridad Social

recursos se invierten en su beneficio; y por último existen otros sistemas híbridos que combinan características de los dos casos anteriores.

A continuación vemos un detalle de los aportes que deben realizar los empleados y empleadores, en los Estados Unidos y otro cuadro con el detalle de los aportes de los trabajadores independientes:

Cuadro 3.12 Tasas de aportes -a cargo del empleador y del trabajador en relación de dependencia

Prestaciones	Trabajador	Empleador
IVS (*)	6,2% s/ ingresos	6,2% s/ nómina
Enfermedad y Maternidad	no existe programa nacional	no existe programa nacional
Hospitalización	1,45% s/ ingresos	1,45% s/ nómina
Otras prestaciones médicas	USD 96,4 por mes	-
Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales	cotizaciones nominales en algunos estados	variable depende de la actividad
Desempleo	Ninguna excepto Alaska, New Jersey y Pensilvania	0,8%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de SSA
Disponible en www.ssa.gov

(*) Los ingresos máximos anuales considerados para el cálculo de cotizaciones son de USD 106.800. (Los ingresos considerados para el cálculo de las prestaciones se ajustan automáticamente de acuerdo al nivel de salarios.)

Financiamiento de la Seguridad Social

Cuadro 3.13 Tasas de aportes -trabajadores independientes

Prestaciones	Aporte personal del afiliado
IVS (*)	12,4%
Enfermedad y Maternidad	no existe programa nacional
Hospitalización	2,90%
Otras prestaciones médicas	USD 96,4 por mes
Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales	No aplica
Desempleo	No aplica

Fuente: Elaboración propia en base a datos de SSA
Disponible en www.ssa.gov

(*) Los ingresos máximos anuales considerados para el cálculo de cotizaciones son de USD 106.800. (Los ingresos considerados para el cálculo de las prestaciones se ajustan automáticamente de acuerdo al nivel de salarios.)

El Estado también realiza aportes para los diferentes regímenes: en el IVS, aporta el costo total de las asignaciones para complementar los ingresos sujeta a comprobación de recursos; en el caso de Enfermedad y Maternidad, el aporte que realiza son prestaciones en dinero, aunque no existe ningún programa nacional, también realiza aportes en el caso de la hospitalización de personas de edad avanzada que no estén aseguradas; no realiza ningún aporte para Accidentes de Trabajo y enfermedades profesionales, excepto cuando cotiza como empleador y además realiza el aporte a todos aquellos asegurados que ingresaron a la vida laboral antes de 1974 que padezcan neumoconiosis; en el caso de Desempleo, el Gobierno federal cubre el costo de la administración de los regímenes estatales con cargo al impuesto federal, el saldo es utilizado

Financiamiento de la Seguridad Social

para préstamos a los Estados o para financiar los programas ampliados de prestaciones, los ingresos fiscales del estado son utilizados para las prestaciones de desempleo.

Las Asignaciones familiares, están a cargo de los gobiernos federales, a través del impuesto federal sobre las rentas¹⁶¹.

c. Beneficios de la seguridad social

✓ Vejez, invalidez y sobrevivencia

Las prestaciones IVS están reguladas por la Ley de Seguridad Social N° 79-271 y sus enmiendas, siendo el tipo de programa utilizado un Sistema de Seguro Social. Las prestaciones son brindadas a todas aquellas personas que ejercen una actividad remunerada, incluyendo a los trabajadores independientes, con algunas excepciones: trabajadores ocasionales agrícolas, domésticos y empleados para las elecciones, alguna categoría de trabajadores independientes (ingreso neto inferior a USD 400 anuales) y algunos trabajadores federales contratados antes de enero de 1984. Existen regímenes especiales para trabajadores ferroviarios, ciertos trabajadores federales y numerosos trabajadores de los gobiernos estatales y municipales.

Para poder acceder al beneficio de la jubilación, el trabajador debe cumplir con 66 años de edad para jubilarse en el año 2009, la edad de

¹⁶¹ (Security Sistem Administration, Recuperado el 26 de abril de 2011, Disponible en <http://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2008-2009/americas/index.html>)

Financiamiento de la Seguridad Social

jubilación aumentará gradualmente hasta los 67 años en 2027, y además haber cumplido al menos con 40 trimestres de cobertura, accediendo de esa forma a una “pensión no reducida”. Se puede acceder, también, a una “pensión reducida” cumpliendo con el requisito de haber cumplido 62 años. Y finalmente hay una tercera pensión denominada “pensión diferida”, donde se puede diferir el retiro hasta los 70 años.

El primer caso de la “pensión no reducida”, se calcula como el promedio de los ingresos sujetos a seguro desde el año 1950 (o desde los 21 años, si fuera después) y es indexada con arreglo a la inflación pasada respecto a los salarios, hasta la edad de 62 años con la exclusión de los 5 años de ingresos más bajos; pudiéndose sustituir otros ingresos fuera de ese periodo si fueran superiores. En el caso de la “pensión reducida”, es pagadera a los 62 años pero es reducida por cada mes de prestación percibida antes de la edad normal de retiro. No existe pensión mínima para aquellos que hayan cumplido 62 años después de 1981. La pensión máxima, que se paga a los trabajadores que se jubilan a partir del año 2009 a la edad de retiro normal, es de USD 2.323. Con la “pensión diferida” se otorga un aumento por cada mes de pensión diferida después de la edad normal de retiro, hasta los 70 años. El valor de dicho aumento depende del año en el que el asegurado cumple 62 años, en el año 2009 el aumento fue de 8% anual. Todas las prestaciones se ajustan automáticamente de acuerdo a cambios en el costo de vida.

Financiamiento de la Seguridad Social

Existe también una asignación por personas a cargo, que se calcula como el 50% de los ingresos cubiertos de toda la vida, siendo la base para determinar los montos del asegurado y sus familiares, se paga al cónyuge a la edad normal de retiro, o al cónyuge en caso de tener un hijo a cargo menor a 16 años o inválido, o al hijo (o nieto a cargo) menor de 18 años o hasta 19 años si estudia en la escuela primaria o secundaria a tiempo completo.

Para poder acceder a la prestación por vejez, la persona debe tener 65 años o más, contar con bajos ingresos y recursos limitados. El requisito de ingresos se basa en los ingresos percibidos y la renta no salarial, incluidas las prestaciones. La prestación mensual máxima es de USD 674 mensual por persona o USD 1.011 para una pareja.

Las prestaciones por invalidez se pagan a personas discapacitadas y ciegos menores de 65 años con bajos ingresos y recursos limitados. La prestación máxima es igual al caso de prestación por vejez.

Finalmente, las prestaciones de sobrevivientes, se pagaran en caso que el causante fallecido fuera pensionista o tenía un trimestre sujeto a seguro por cada año desde la edad de 21 años hasta el año anterior al año de fallecimiento, hasta 40 trimestres sujetos a seguro. La pensión será igual al 100% del valor asegurado primario del asegurado a la edad normal de jubilación, una pensión reducida se pagará en el caso que el asegurado fuera inválido entre los 50 y 59 años o percibía una pensión de vejez anticipada. La pensión máxima familiar

Financiamiento de la Seguridad Social

mensual, si el asegurado falleció a los 40 años de edad en 2008, es de USD 4.329.¹⁶²

✓ Desempleo

El beneficio es administrado por el Departamento de Trabajo. Están cubiertos por esta prestación: los empleados de empresas de la industria y el comercio y empleados de instituciones sin fines de lucro con 4 o más empleados durante 20 semanas al año o que pagan salarios de USD 1.500 o más por trimestre; casi todos los empleados públicos, estatales y locales, el personal doméstico y 75% de los trabajadores agrícolas y empleados federales civiles y militares. Están excluidos de este beneficio: algunos trabajadores agrícolas, empleados de organizaciones religiosas, trabajadores ocasionales, miembros de la familia ocupados en empresas familiares y trabajadores independientes. El pago es del 50% de los ingresos, y se paga después de un periodo de espera de 1 semana por hasta 26 semanas en la mayoría de los Estados. Existe un suplemento en caso de tener personas a cargo, alrededor del 25% de Estados otorga de USD 1 a USD 125 semanales por cada hijo y a veces por otras personas a cargo.

✓ Enfermedad y Maternidad

No existe programa nacional para cubrir estas prestaciones, si existen pagos por ellas a nivel estadual.

¹⁶² (Security Sistem Adminstration, Recuperado el 26 de abril de 2011, Disponible en <http://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2008-2009/americas/index.html>)

Financiamiento de la Seguridad Social

En marzo de 2010, fue aprobada la reforma de salud de los Estados Unidos, impulsada por el presidente Obama, y según los especialistas marca un hito histórico en el desarrollo del sistema de salud en ese país. Muchos fueron los intentos anteriores de realizar reformas al sistema de seguros de enfermedad, existente desde hace 40 años, *Medicare* y *Medicaid*¹⁶³, pero ninguno lo concretó. El objetivo de la reforma es proporcionar una cobertura médica a una parte significativa de la población desprovista de ella, frenar el costo de salud y proporcionar más estabilidad y seguridad a los que ya disponen de un seguro. Se sostenía que el sistema de salud norteamericano era ineficiente e inviable en términos financieros, previo a la reforma. Según la OCDE, el gasto en materia de salud correspondía al 16% del PIB, siendo un porcentaje alto respecto al resto de los países desarrollados.

El 60% de la población está cubierta por *Medicare*, seguros contratados por los empleadores para sus empleados y sus familias, el 25% de la población está asegurado por programas estatales, *Medicaid*, y el 15% restante que corresponde aproximadamente a 45 millones de personas no están cubiertas por ningún seguro.

Con la reforma se estima subsanar esta situación, volviendo al sistema más equitativo en un plazo de 10 años, ampliando la cobertura, creando un nuevo mercado de seguros de enfermedad, modificando el reglamento de las compañías de seguros, disminución de algunos gastos relacionados con

¹⁶³ (El sistema *Medicare* es para aquellas personas mayores de 65 años y personas con discapacidad y el *Medicaid* es para personas de bajos ingresos)

Financiamiento de la Seguridad Social

Medicare, mejora en la calidad y eficacia de las prestaciones de salud y nuevos recursos financieros. La principal crítica a la reforma es el gasto total de la misma que se estima en USD 940 millones.¹⁶⁴

✓ Asignaciones familiares

Es un régimen federal o estatal que proporciona asistencia temporal a familias necesitadas mediante pagos en dinero, servicios sociales y formación laboral; y un sistema de disposiciones liberales de créditos reembolsables con cargo al impuesto federal sobre las rentas. Es aplicado a familias con bajos ingresos e hijos con derecho y a algunas personas solteras.

✓ Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales

Estas prestaciones se rigen por leyes federales y estatales, son un tipo de seguro obligatorio (opcional para algún Estado) mediante un asegurador público o privado (según el Estado) o un autoseguro.

Para adquirir el derecho a la prestación no se exige un periodo mínimo de calificación, salvo la exposición a enfermedades en el lugar de trabajo.

La prestación por incapacidad temporal, en la mayoría de los Estados es igual al 66,6% de los ingresos. El pago de la misma se efectúa en un periodo de espera de 3 a 7 días, esto varía según el Estado. La prestación también varía según donde resida el asegurado. En la mayoría de los Estados la prestación se ajusta automáticamente según los salarios estatales.

¹⁶⁴ (AISS, " Adopción de la reforma del sistema de salud", Recuperado el 26 de abril de 2011, Disponible en http://www.issa.int/esl/ssd_fetch/dt/2507/es)

Financiamiento de la Seguridad Social

La prestación por incapacidad permanente, en la mayoría de los Estados, es igual al 66,6% de los ingresos, igual que el caso anterior. El beneficio se limita a un periodo de entre 312 días a 500 semanas.¹⁶⁵

3. Mercado de trabajo

La crisis económica y financiera que comenzó en los Estados Unidos a finales de 2007, provocó entre otras cosas un deterioro tanto de las condiciones económicas como en las condiciones del mercado de trabajo. Se observó un crecimiento del PIB inferior al 2% en 2007, un crecimiento nulo en 2008 y una contracción económica del 2,6% en 2009. Pero a partir de 2010 la economía ha comenzado a recuperarse y con ella el mercado de trabajo. Se dice que se está recuperando de la más profunda y duradera depresión desde el fin de la Segunda Guerra Mundial.

Antes de la crisis y recesión, el crecimiento del empleo se daba en tres grandes áreas: la salud, la educación y varias industrias relacionadas con el mercado de la construcción (relacionado con el boom hipotecario).

A mediados de 2008, comenzó a aumentar de forma pronunciada la tasa de desempleo, según *US Bureau of Labor Statistics* el número de desempleados pasó de 7,4 millones de personas en febrero 2008 a 9,5 millones en agosto 2008 y la tasa de desempleo pasó de 4,8% a 6,1%. A noviembre 2009 se estima

¹⁶⁵ (Security Sistem Adminstration, Recuperado el 26 de abril de 2011, Disponible en <http://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2008-2009/americas/index.html>)

Financiamiento de la Seguridad Social

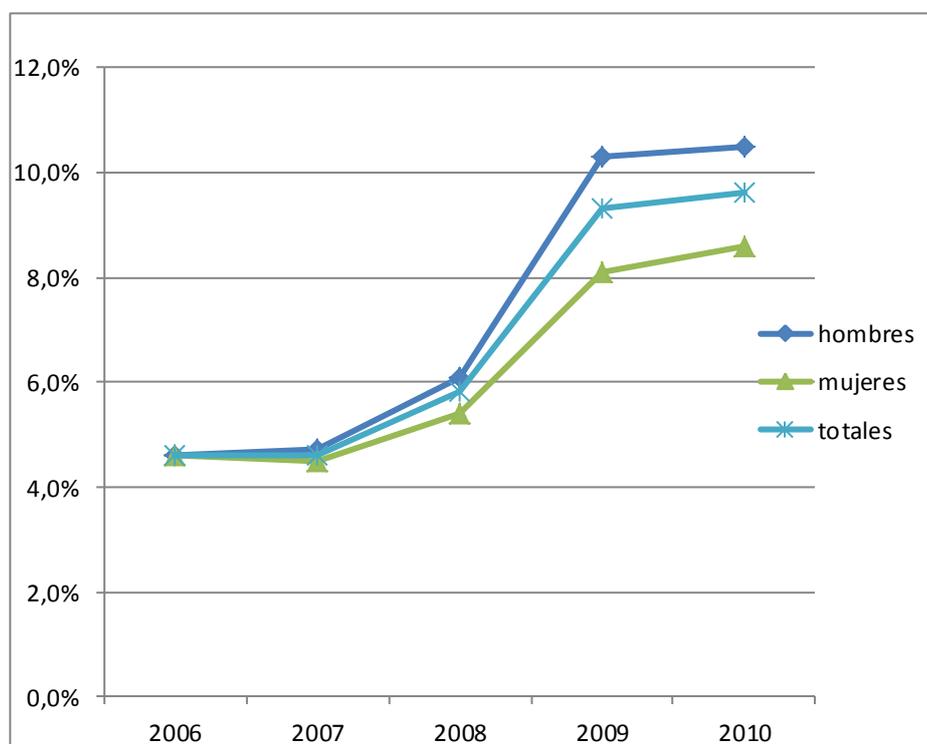
que el número de personas desempleadas eran 15,3 millones aumentando de esa forma la tasa de desempleo a 10%. Siendo las áreas más afectadas: la industria manufacturera, la construcción y todas las áreas relacionadas, y el comercio.

En 2010, comenzó una pequeña recuperación en el mercado de trabajo reflejado en el descenso de la tasa de desempleo a 9,5% en junio¹⁶⁶. En marzo 2011, las estadísticas señalan que hay aproximadamente 13,5 millones de personas desempleadas y la tasa de desempleo es de 8,8% ¹⁶⁷. Observamos en el siguiente gráfico la evolución de la tasa de desempleo en los últimos años por sexo:

¹⁶⁶ (U.S. Department of Labor- U.S. Bureau of Labor Statistics, "Labor force flows in the most recent recession", Recuperado el 01 de mayo de 2011, Disponible en <http://www.bls.gov/opub/ils/pdf/opbils85.pdf>)

¹⁶⁷ (U.S. Department of Labor- U.S. Bureau of Labor Statistics, " The Employment Situation – March 2011", Recuperado el 1 de mayo de 2011, Disponible en <http://www.bls.gov/news.release/pdf/empsit.pdf>)

Gráfico 3.15 Desempleo por sexo periodo 2006-2010 (Estados Unidos)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Bureau of Labor Statistics
<http://www.bls.gov/cps/cpsaat25.pdf>

La tasa de desempleo de los hombres ha aumentado más que la de las mujeres. Debido a la escasez de oportunidades de empleo que han de afrontar las personas que se incorporan a la fuerza de trabajo, la tasa de desempleo de los jóvenes, que ya era comparativamente más alta, ha aumentado considerablemente respecto a la de los adultos. La fuerza laboral de la mujer en los Estados Unidos, durante las últimas décadas, ha experimentado cambios, al igual que en resto del mundo. A lo largo de ese período, las mujeres han alcanzado mayores niveles de educación y experimentaron un aumento en sus ingresos como proporción del salario de los hombres. En 2009, se estima que el 59% de las mujeres en edad de trabajar estaban en la fuerza de trabajo, solo en

Financiamiento de la Seguridad Social

países como Canadá y Suecia tuvieron tasas de participación laboral superiores respecto a los Estados Unidos.¹⁶⁸

Los más jóvenes fueron de los más vulnerables a la crisis que afectó el mercado laboral, el Ministerio de Trabajo en éste país adoptó medidas dirigidas a ellos: la concesión de financiación federal a los Estados con el fin de extender los subsidios de desempleo a un número más alto de desempleados, incluidos los jóvenes, los trabajadores a tiempo parcial y quienes hayan integrado o abandonado la vida activa; extensión del programa de créditos fiscales existentes para que se aplique a los empleadores que contraten jóvenes desempleados con edades entre 16 y 24 años; desarrollo de actividades para jóvenes; y aumento de financiación a favor de un programa de formación para jóvenes en el sector de la construcción.¹⁶⁹

La producción industrial de los Estados Unidos y su evolución económica, ha tenido un gran impacto sobre el mercado laboral, en el año 2008 sufrió una gran caída alcanzando niveles mínimos, pero a partir de mediados de 2009 comenzó a recuperarse en forma sostenida, de todas maneras no se han alcanzado los niveles anteriores a la crisis. El sector de servicios, también es muy importante en éste país y también afecta de forma importante el mercado laboral. Por ende, ambos sectores va a determinar la evolución del empleo y el desempleo, recuperándose a un ritmo lento.

¹⁶⁸ (U.S.Bureau of Labor Statistics, " Women at work", Recuperado el 1 de mayo de 2011, Disponible en <http://www.bls.gov/spotlight/2011/women/>)

¹⁶⁹ (AISS, "Los jóvenes ante la crisis: las respuestas de las políticas sociales y de empleo", Recuperado el 26 de abril de 2011, Disponible en <http://www.issa.int/News-Events/News2/The-impact-of-the-crisis-on-young-people-Social-policies-and-employment-solution>)

Financiamiento de la Seguridad Social

Observamos a continuación la evolución del empleo en los últimos cinco años de acuerdo con el *Bureau of Labor Statistics*:

Cuadro 3.14 Situación laboral de la población civil no institucional: 2005-2010 (en miles)

Año	Total Población Civil no institucional			Empleados				Desempleados		
	Total	% población	Total	Total	%	Agricultura	Industrias (no agrícolas)	Total	% fuerza laboral	fuerza fuera de la fuerza laboral
2005	226.082	149.320	66,00	141.730	62,70	2.197	139.532	7.591	5,10	76.762
2006	228.815	151.428	66,20	144.427	63,10	2.206	142.221	7.001	4,60	77.387
2007	231.867	153.124	66,00	146.047	63,00	2.095	143.952	7.078	4,60	78.743
2008	233.788	154.287	66,00	145.362	62,20	2.168	143.194	8.924	5,80	79.501
2009	235.801	154.142	65,40	139.877	59,30	2.103	137.775	14.265	9,30	81.659
2010	237.830	153.889	64,70	139.064	58,50	2.206	136.858	14.825	9,60	83.941

Fuente: Bureau of Labor Statistics
 Disponible en : <http://www.bls.gov/cps/cpsaat1.pdf>

Como hemos señalado anteriormente, es muy importante estudiar cual es el nivel de empleo y desempleo de cada país, de manera de analizar su impacto en la financiación de la seguridad social, en particular consideraremos las contribuciones realizadas por trabajadores dependientes e independientes en los últimos cinco años al sistema de jubilaciones norteamericano denominado OASDI¹⁷⁰:

¹⁷⁰ (OASDI-The Old-Age, Survivors, and Disability Insurance)

Financiamiento de la Seguridad Social

**Cuadro 3.15 Cantidad máxima anual de contribuciones realizada por :
trabajadores y trabajadores independientes en USD (2005-2010)**

Año	Total			Total		
	OASDI	OASI	DI	OASDI	OASI	DI
2005	5.580,00	4.770,00	810,00	11.160,00	9.540,00	1.620,00
2006	5.840,40	4.992,60	847,80	11.680,80	9.985,20	1.695,60
2007	6.045,00	5.167,50	877,50	12.090,00	10.335,00	1.755,00
2008	6.324,00	5.406,00	918,00	12.648,00	10.812,00	1.836,00
2009	6.621,60	5.660,40	961,20	13.243,20	11.320,80	1.922,40
2010	6.621,60	5.660,40	961,20	13.243,20	11.320,80	1.922,40

Fuente: Elaboración propia en base al "Annual Statistical Supplement to de Social Security 2010"
Disponible en : <http://www.ssa.gov/policy/docs/statcomps/supplement/2010/supplement10.pdf>

Según el *Annual Statistical Supplement to the Social Security Bulletin, 2010* (el Boletín Estadístico de Seguridad Social al 2010), durante el año 2009 alrededor de 156 millones de empleados y trabajadores por cuenta propia, junto con los empleadores, contribuyeron con USD 667 mil millones para los fondos de OASDI a través del cual las contribuciones son acreditadas y los beneficios son pagados.

4. Mercado de capitales

En la actualidad, algunos autores sostienen que los trabajadores deberán tomar conciencia que el Seguro Social no constituirá a futuro la totalidad de sus ingresos de jubilación, por lo tanto deben tener responsabilidad a la hora de tomar decisiones en la elección de los planes de jubilaciones que ofrecen los empleadores de contribución definida como ser 401(k), además de ó en lugar

Financiamiento de la Seguridad Social

de beneficios tradicionales definidos o planes de pensiones (*Employee Benefit Research Institute* -EBRI 2007) en los que es mayor el papel de cada trabajador en la planificación de su bienestar financiero futuro. Pero no es simple este tipo de decisiones sino complejo, dado que existen distintos factores que influyen en ellas: problemas de información, educación financiera, prejuicios, cambio de preferencias dependiendo contexto, y las emociones que pueden afectar el comportamiento respecto al ahorro. Con relación a la educación financiera, muchas instituciones tanto públicas como privadas han intensificado esfuerzos para educar a los trabajadores de todas las edades sobre diversos aspectos de su bienestar financiero. Por ello es importante que las autoridades lo tengan en cuenta a la hora de anticipar o planificar futuros modelos, respecto a los tradicionales, de manera de ayudar a los individuos a tomar decisiones óptimas¹⁷¹.

La reciente crisis ha hecho que muchos inversores se preocupen en mayor medida por sus ahorros para la jubilación. Muchos de los inversores que optaron por renta variable se han visto gravemente afectados, un informe de 2009 de EBRI indica que casi un 22% de los trabajadores entre los 56 y los 65 años, tenían un 90% de sus activos invertidos en renta variable. Los inversores han redistribuido parte de sus inversiones para jubilación a las perspectivas de menor riesgo a medida que envejecen. A continuación, observamos dos cuadros, uno con el detalle de la asignación en promedio de los activos del Plan

¹⁷¹ (Social Security Bulletin-nov 2010," The Role of Behavioral Economics and Behavioral Decision Making in Americans' Retirement Savings Decisions", Recuperado el 08 de mayo de 2011, Disponible en www.ssa.gov/policy/docs/ssb/v70n4/v70n4p1.pdf)

Financiamiento de la Seguridad Social

401 (k) y otro con las características del mismo según el número de participantes en el año 2009:

Cuadro 3.16 Asignación promedio de activos de los participantes del Plan 401(k) (%)

Asignación de activos/ Años	1998	2005	2006	2007	2008	2009
Fondos Renta Fija (*)	22,5%	26,0%	23,9%	23,1%	34,6%	29,3%
Sociedades Anónimas	17,7%	12,9%	11,1%	10,6%	9,7%	9,2%
Fondos Renta Variable	49,8%	47,9%	49,1%	48,2%	37,4%	40,6%
Fondos de inversión	8,4%	10,9%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Fondos de inversión c/ vto	0,0%	0,0%	5,3%	7,4%	6,6%	9,5%
Otros	0,0%	0,0%	7,3%	8,0%	8,2%	7,2%
Desconocidos	1,6%	2,3%	3,3%	2,7%	3,5%	4,2%

Fuente: Elaboración propia en base a datos IBRI - nov 2010
 Disponible en http://www.ici.org/pdf/10_ici_ebri_web_slides.pdf
 de valor estable y los fondos de dinero

Cuadro 3.17 Plan 401(k) Características por número de participantes- Año 2009

Número de participantes	Total del planes	Total de participantes	Total de Activos en USD (en miles)	Promedio del Saldo de la cuenta en USD (en miles)
1 a 10	11.410	63.199	3.450.224	55
11 a 25	11.518	197.472	10.195.105	52
26 a 50	8.717	316.512	15.894.079	50
51 a 100	6.840	485.134	24.151.482	50
101 a 250	6.004	955.964	45.979.082	48
251 a 500	2.832	998.267	47.263.775	47
501 a 1000	1.839	1.303.936	63.301.430	49
1001 a 2500	1.394	2.182.496	112.210.922	51
2501 a 5000	640	2.234.030	122.068.003	55
5001 a 10000	327	2.268.966	150.408.724	66
> 10000	331	9.737.755	615.491.993	63
Total	51.852	20.743.731	1.210.414.819	58.351

Fuente: Investment Company Institute- Research Perspective nov 2010
 Disponible en <http://www.ici.org/pdf/per16-03.pdf>

Financiamiento de la Seguridad Social

Como consecuencia de las perturbaciones del mercado, en 2008, el régimen norteamericano sufrió la mayor pérdida absoluta de su valor. Los activos de los planes de jubilación disminuyeron su valor en aproximadamente USD 4 trillones, la mitad de los cuales estaban en planes de prestación definida. Aunque el ingreso para la jubilación proporcionado por los planes de pensiones de prestación definida, en principio, no se ve afectado por los cambios en los rendimientos de las inversiones, los precios más bajos de los activos sí reducen los niveles de financiación. Y el deterioro de los niveles de financiación de los planes de pensiones de prestación definida, constituye una gran preocupación debido a su vínculo con los ingresos que han caído desde 2007 (disminuyendo así las cotizaciones y los ingresos).

La rentabilidad real de las inversiones del fondo de pensiones de los Estados Unidos, en 2008 fue de - 25%. A efectos de situar este hecho en una perspectiva más amplia, la tasa de rentabilidad real de los fondos de pensiones de los Estados Unidos durante los últimos 15 años, llegó a un promedio del 4,4%. Esto creó grandes brechas en la financiación, por cuanto, las obligaciones en materia de pensiones superarán a los activos, perjudicando así a las prestaciones actuales y futuras. Esta situación se vio agravada por un aumento mayor del esperado en el número de solicitudes de jubilación (el 20% de aumento entre 2008 y 2009). Según la SSA, muchos trabajadores de mayor

edad se vieron obligados a retirar sus prestaciones de seguridad social debido al alto nivel de desempleo¹⁷².

5. Consideraciones Finales

Los Estados Unidos cuentan en la actualidad con un programa de Seguro Social, que proporciona beneficios a más de 50 millones de personas y es financiado con los aportes de más de 150 millones de trabajadores y sus empleadores. La realidad económica, los acontecimientos vividos tras la crisis y los cambios demográficos, muestran la necesidad de realizar cambios al sistema, de manera de hacer frente a los retos del futuro.

Según estudios realizados por el *The Social Security Board of Trustees*, en el año 2010, analizando la situación actuarial en el largo plazo, estiman que las reservas de los fondos fiduciarios se agotarán en el 2037, para hacer efectivo el pago total de los beneficios. Por dicho motivo, es necesario implementar cambios al programa en un futuro. La recomendación que realiza el Consejo, sobre las posibles medidas a tomar en el corto plazo son: reducir en un 13% los beneficios, o aumentar la tasa de aporte de un 12,4% a un 14,4%, o alguna combinación de ambas, con lo cual estiman será suficiente para permitir el pago total de las prestaciones previstas para los próximos 75 años¹⁷³.

¹⁷² (AISS, " Estudio de caso sobre la crisis- Estados Unidos" , Recuperado el 8 de mayo de 2011, Disponible en www.issa.int/content/download/133426/2716782/file/3United-States.pdf)

¹⁷³ (Social Security Administration, Goss S., "The Future Financial Status of the Social Security Program", Recuperado el 8 de mayo de 2011, Disponible en <http://www.ssa.gov/policy/docs/ssb/v70n3/v70n3p111.pdf>)

Financiamiento de la Seguridad Social

Hasta el momento no se han presentado problemas financieros en el programa OASDI, con la tasa de aporte del 12,4% sobre la nómina y los ingresos adicionales recibidos del impuesto a la renta federal, sino que ha existido superávit. Pero a futuro, según las estimaciones realizadas, esto va a cambiar, consecuencia de distintos factores: jubilación de la generación *baby boom* (nacidos entre 1946 y 1965); aumento sustancial en el costo del programa OASDI, en el periodo 2010-2030, dado que es un porcentaje de la masa salarial imponible y el PIB; y un cambio en la relación entre el número de beneficiarios y el número de trabajadores. Este último cambio fue provocado por la caída sustancial y permanente en las tasas de natalidad, luego del *baby boom*, durante del periodo post guerra la misma se encontraba en 3 hijos por mujer, como vimos anteriormente y en la actualidad se encuentra en el entorno de 2 hijos por mujer. También se debe mencionar que el aumento, a partir de 2008, de la esperanza de vida, producirá efectos significativos en la distribución poblacional después del año 2030.

Otros factores que tienen un impacto significativo sobre el costo futuro de la Seguridad Social son: el crecimiento del salario real promedio, la productividad, la participación en la fuerza laboral, la inflación, las tasas de desempleo, y otros factores económicos.

Al igual que el resto de los países estudiados, el gobierno de los Estados Unidos, deberá tomar en cuenta los cambios que se están produciendo en la actualidad y sus consecuencias a futuro, a la hora de tomar decisiones respecto

al sistema de seguridad social, de manera que el mismo continúe siendo solvente y posea sostenibilidad financiera.

E. TENDENCIAS MUNDIALES

Uno de los principales desafíos que deben enfrentar los países es la extensión de la cobertura de la seguridad social, de manera de alcanzar el principio de universalidad. En la búsqueda del logro de este objetivo, es que surgen nuevos regímenes sociales, apuntando a prestaciones adecuadas y una financiación sostenible en el largo plazo.

Un ejemplo de ello, es el régimen de “microseguro”, el mismo utiliza, entre otras cosas, un mecanismo de seguro cuyos beneficiarios son personas excluidas de los regímenes formales de protección social, en particular, los trabajadores de la economía informal y sus familias. La afiliación no es obligatoria y los afiliados pagan, al menos en parte, las cotizaciones necesarias para cubrir las prestaciones. Podemos encontrar diferentes tipos de microseguros que cubren riesgos diversos, entre otros: microseguro de vida (jubilación y sobrevivencia); microseguro de salud; microseguro de invalidez; microseguro de propiedad y microseguro de cosecha¹⁷⁴. En el caso del gobierno de la India, lo ha utilizado para proteger a sus casi 400 millones de

¹⁷⁴ (GESS-Extensión Mundial de la Seguridad Social, Recuperado el 13 de mayo de 2011, Disponible en http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/ShowFAQ.do?sid=28#a190_848)

trabajadores del sector informal, en particular, contra los riesgos en el ámbito de la salud.¹⁷⁵

Otro tipo, son los regímenes de transferencias sociales, estudios de la OIT señalan que estos sistemas tienen un impacto positivo en la pobreza, la salud y la nutrición, la condición social de los beneficiarios (en particular las mujeres), la actividad económica y el espíritu emprendedor de inversiones a pequeña escala. No tienen efectos adversos significativos en la participación en el mercado laboral de las personas más pobres que se benefician de estos regímenes. A pesar de que a menudo se asume que los países de bajos ingresos no pueden pagar programas de transferencias sociales, un creciente conjunto de evidencias desafía el supuesto. En este sentido, la experiencia de algunos países de bajos ingresos en África y Asia, muestra que las transferencias pueden ser una manera rentable de tener un impacto directo sobre el hambre y la pobreza, y que generan oportunidades de desarrollo y crecimiento.¹⁷⁶

Dentro de estos regímenes tenemos el caso de Brasil que elaboró, desde mediados del decenio de 1990, políticas innovadoras de transferencias monetarias (Bolsa Escola y programa de Renda Mínima). Entre los años 2003 y 2004 el gobierno de Lula unificó cuatro programas de la política de transferencias monetarias condicionadas que dieron lugar al programa Bolsa Familia. Los beneficiarios de este último perciben prestaciones bajo

¹⁷⁵ (AISS, "El surgimiento de nuevas potencias económicas: ¿qué nuevos valores incorporarán las políticas de seguridad social? "; Recuperado el 13 de mayo de 2011; Disponible en http://news.issa.int/layout/set/print/newsletter/newsletter_repository/observer/es)

¹⁷⁶ (GESS-Extensión Mundial de la Seguridad Social, Recuperado el 13 de mayo de 2011, Disponible en http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/ShowFAQ.do?sid=28#a190_848)

Financiamiento de la Seguridad Social

determinadas condiciones. El Estado, entre otros beneficios, concede una ayuda mensual a las familias que se consideran “muy pobres” y “pobres” con la condición que sus hijos, si los tienen, asistan a la escuela y puedan demostrar que disponen de una cartilla actualizada de vacunación. En la actualidad, el programa beneficia en el entorno de 13 millones de familias¹⁷⁷.

No debemos dejar de mencionar el caso de Nueva Zelanda en donde se estima que el gasto en protección social y salud se encuentran cerca del 50% de los gastos generales del Gobierno. Si bien no todas las prestaciones, en ese país, son excepcionalmente elevadas en su cobertura o niveles, las pensiones de vejez si lo son, con unos umbrales de acceso generosos, ajustadas a la inflación y una vinculación con los salarios medios una vez deducidos los impuestos. Nueva Zelanda, es uno de los pocos ejemplos vistos, donde las pensiones de vejez son financiadas únicamente por los impuestos recaudados por el Estado. También existen allí planes complementarios voluntarios a las pensiones de manera de acceder a una mejor prestación a la hora del retiro, financiado por los empleados, empleadores y un subsidio estatal¹⁷⁸.

El mundo cuenta con una vasta diversidad de regímenes y programas para satisfacer la seguridad social, en particular las jubilaciones y pensiones que tienen un peso importante en el gasto público social. En este capítulo hemos intentado analizar algunos de ellos, proporcionando una visión global, y

¹⁷⁷ (AISS, "El surgimiento de nuevas potencias económicas: ¿qué nuevos valores incorporarán las políticas de seguridad social? "; Recuperado el 13 de mayo de 2011; Disponible en http://news.issa.int/layout/set/print/newsletter/newsletter_repository/observer/es)

¹⁷⁸ (AISS, "Estudio de caso sobre la crisis: Nueva Zelanda", 2010; Recuperado el 14 de mayo de 2011; Disponible en www.issa.int/content/download/133788/2723993/file/3New-Zealand.pdf)

Financiamiento de la Seguridad Social

como se están desarrollando en la actualidad y como deben evolucionar como consecuencia de los cambios demográficos, económicos, financieros y culturales.

CAPITULO IV – CONCLUSIONES

La seguridad social es un derecho fundamental de los individuos de forma de protegerlos ante diversas contingencias y también constituye un instrumento para disminuir la pobreza de las sociedades a nivel mundial. A lo largo del tiempo ha evolucionado el concepto de seguridad social y los riesgos cubiertos por la misma. En todos los países analizados, las prestaciones brindadas a los individuos son similares en cuanto a la cobertura de riesgos, variando la cuantía de la misma, así como la forma de solventar su financiación. Uno de los objetivos primordiales en todos los países estudiados así como a nivel mundial, es la extensión de la cobertura de la seguridad social a toda la población y en particular a aquellos más vulnerables.

En la mayoría de los casos estudiados el gasto en salud, seguridad y asistencia social constituyen un porcentaje elevado del gasto público social, en particular, en el estudio realizado nos focalizamos en las prestaciones otorgadas como ser jubilaciones y pensiones a la vejez.

Otro de los objetivos de los países es la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones, lo que ha motivado en los últimos tiempos la reforma de los mismos de forma de alcanzarlo. Para llevar a cabo estas reformas se deben tomar en cuenta diversos aspectos que impactan sobre las estructuras actuales de los sistemas. Dentro de los cuales podemos citar: a) los cambios demográficos que se están produciendo en la población mundial y en particular

Financiamiento de la Seguridad Social

en los países estudiados, con una mayor esperanza de vida y un descenso en la tasa de fecundidad, factores que deberán ser tenidos en cuenta a la hora de realizar cambios en los sistemas de pensiones. Una de las consecuencias del envejecimiento de la población, es la mayor proporción de pasivos respecto a los activos, lo que ha llevado a que se extienda la edad de retiro en la mayoría de los países, no siendo el caso de Uruguay donde aún la misma es relativamente baja respecto al resto. En Suecia y los Estados Unidos se ha impulsado a los trabajadores a permanecer durante un mayor período de tiempo en actividad una vez cumplida la edad de retiro, aumentando la tasa de reemplazo. De todas formas, existe en ambos casos una jubilación anticipada pero de menor cuantía. Chile, es más flexible que Uruguay en cuanto a la edad de retiro, siempre y cuando el trabajador cumpla con determinadas condiciones como ser el monto establecido por ley que debe superar en tantas veces la pensión mínima de vejez.

b) La última crisis financiera mundial ha provocado un deterioro en el mercado laboral, incrementando las tasas de desempleo, aumentando la precariedad en los puestos de trabajo y la informalidad. Teniendo todo ello consecuencias negativas en los sistemas de seguridad social y su financiamiento. Los más afectados, en la mayoría de los países, fueron o son en general las mujeres y los más jóvenes, siendo algunas de las excepciones Suecia y los Estados Unidos. No solo en el desempleo provocado por la crisis sino también por la desigualdad de género existente y la informalidad. En los casos mencionados antes, de Suecia y los Estados Unidos se promueven

Financiamiento de la Seguridad Social

políticas de reinserción laboral de la mujer y los más jóvenes, los suecos por ejemplo otorgan beneficios generosos de forma que la mujer no solo se desarrolle en el ámbito profesional sino que también pueda compatibilizar éste con sus responsabilidades familiares, los norteamericanos han extendido programas con subsidios fiscales para aquellos empleadores que contraten personal joven.

En la actualidad, los trabajadores independientes constituyen una parte importante de la fuerza laboral. Chile y Uruguay, son ejemplo de ello, sus gobiernos han impulsado la formalidad de estos trabajadores, y su inclusión dentro de los sistemas de seguridad social, logrando así la extensión de la cobertura.

c) El financiamiento de los sistemas de pensiones será otro aspecto a tener en cuenta al realizar una reforma del sistema. En la actualidad, Uruguay y los Estados Unidos cuentan con un régimen público de reparto y un régimen complementario de cuentas individuales, Argentina cuenta con uno de reparto puro y Chile con un régimen de cuentas individuales. Suecia cuenta con un sistema de reparto de cuentas nocionales y cuentas de ahorro individuales. En todos los casos, los gobiernos otorgan una prestación no contributiva mínima para los más vulnerables.

La financiación de los sistemas de pensiones analizados, es tripartita, participan los trabajadores, empleadores y el Estado, siendo la misma en

Financiamiento de la Seguridad Social

diferente proporción. La única excepción es Nueva Zelanda donde el sistema de pensiones es financiado únicamente por impuestos.

Otro instrumento, utilizado para la mejora de las pensiones a la vejez de los trabajadores, es la creación de planes de pensiones voluntarios en la mayoría de los casos solventado por los aportes de los empleadores, un ejemplo de ello es Suecia. Esta medida repercute en una mejora sustancial de las futuras prestaciones.

d) Otro aspecto de suma importancia, en el análisis realizado, es el relativo a los fondos de pensiones que se invierten en los mercados financieros cuyo principio fundamental es el de generar una rentabilidad positiva para los futuros pasivos.

Desde el punto de vista del sistema de jubilaciones y pensiones uruguayo, y en base a lo visto y concluido anteriormente, consideramos que en el mediano plazo se debería aumentar la edad de retiro gradualmente, o establecer políticas que incentiven la continuidad de las personas mayores en el mercado de trabajo, de manera de mitigar los efectos de los cambios demográficos. No obstante, se deberán realizar los estudios correspondientes para no perjudicar a los más jóvenes en su ingreso al mercado laboral. En la actualidad, en Uruguay, no está permitido trabajar una vez que el afiliado haya obtenido su prestación por vejez en la misma Caja donde fueron realizados sus aportes. Una alternativa posible, podría ser el retiro parcial de estas personas, permitiendo que estas gocen de su jubilación una vez cumplidos los requisitos

Financiamiento de la Seguridad Social

para obtenerla y a su vez puedan complementar la misma con un trabajo remunerado de tiempo parcial. Entendemos que debería cambiar esta situación permitiendo la continuidad en el trabajo de los adultos mayores, manteniendo su calidad de vida activa cuando sus condiciones físicas y mentales así lo permitan, y evitando además la informalidad que se genera hoy por hoy.

Creemos necesario realizar una revisión de las condiciones laborales en que se encuentran las mujeres en nuestro país, de manera de incentivar las mejoras en su remuneración de forma de equipararla con las de los hombres, evitar la inestabilidad en la historia laboral y su informalidad, factores que repercutirán sobre su futura jubilación. A nuestro entender, se debería prolongar el subsidio por maternidad a por lo menos 6 meses, de manera de fomentar el incremento de la natalidad, siendo financiado por el Estado. Así como la creación de mayor cantidad de centros infantiles que permitan a las mujeres reintegrarse al mercado laboral, intentado darles apoyo y contención a aquellas madres que más lo necesitan.

Consideramos, que otra medida para evitar la informalidad en el mercado laboral así como contribuir a mantener informado al afiliado, debería ser la regularización de la notificación a los trabajadores por parte del BPS, sobre los aportes efectivamente realizados y vertidos en dicho organismo, concientizando a los mismos de la relevancia de dicha información y el impacto en su futura prestación.

Financiamiento de la Seguridad Social

Debemos señalar, que en estudios realizados sobre las tasas de aportes a nivel mundial, Uruguay cuenta con una de las mayores tasas de aporte personal y de las menores a nivel patronal. Un tema en discusión, en nuestro país, es la exoneración de aportes patronales dirigidos a ciertas ramas de actividad, en un intento de subsanar esto, fue promulgada la Ley N° 18.083. Entendemos esto fue positivo, aunque en una primera aproximación, porque no se debería beneficiar a determinadas ramas con subsidios a las contribuciones a la seguridad social, sino mediante otros mecanismos, por ejemplo exoneración de impuestos. La aplicación de criterios subjetivos al momento de designar quienes se favorecen con ellas, trae aparejado inequidades al sistema no cumpliendo con los principios de equidad e igualdad. Una propuesta derivada de las entrevistas con técnicos especializados en el tema, y con la cual concordamos, es la posibilidad de aplicar tasas de aportes personales progresivas, de manera de lograr una mayor equidad de acuerdo a la remuneración de cada trabajador. Para llevar a cabo dicha propuesta se debería estudiar la factibilidad de la misma.

Considerando que los trabajadores que superen determinados montos de ingresos, tendrán un tope jubilatorio por el régimen solidario, y su tasa de reemplazo estará por debajo del 45%, estimamos que podría implementarse un sistema complementario voluntario de pensiones, financiado quizás por trabajadores y empleadores. Otra forma de financiamiento, podría ser a través de un porcentaje de la renta obtenida por las empresas, método utilizado en otros países, siendo este opcional por parte de estas.

Financiamiento de la Seguridad Social

Para lograr un sistema de seguridad social eficiente y eficaz, entendemos que la responsabilidad del BPS de coordinar los servicios estatales de previsión social y organizar la seguridad social –Artículo 195° de la Constitución de la República– debe estar concentrado únicamente en el mismo. Teniendo en cuenta que el organismo fue creado con determinados cometidos, se debería cumplir con los mismos, carece de sentido que haya más de una organización que otorgue en ciertas ocasiones beneficios similares a la seguridad social.

La eficiencia y la transparencia de los organismos encargados de administrar los fondos de pensiones, es fundamental para la generación de confianza de los actuales y futuros afiliados al sistema.

La tendencia a nivel mundial es entender a la seguridad social más que como un gasto en sí mismo como una inversión a largo plazo, promoviendo además el desarrollo económico y social de su población. Opinamos que en Uruguay se han hecho esfuerzos para optimizar la seguridad social, sin embargo queda mucho por hacer y es necesario tomar conciencia de la importancia que ello supone.

Los efectos de una modificación en el financiamiento de las prestaciones tienen, en general, efectos a mediano y largo plazo trascendiendo un periodo de gobierno, por lo que no constituye un logro político que se vea reflejado en el gobierno que aporta la mejora, lo que a veces frena las iniciativas en ese sentido.

Financiamiento de la Seguridad Social

En relación al segundo pilar, de capitalización individual, estimamos necesario instaurar en Uruguay un sistema de multifondos similar al chileno de forma de diversificar el riesgo a través de portafolios de activos que permitan al afiliado obtener una mejora en sus rendimientos de capital y así mejorar su futura prestación. Para ello es preciso capacitar a los afiliados en los temas financieros para la mejor selección de activos de acuerdo a su preferencia en cuanto a riesgo-rentabilidad, siendo cautelosos a la hora de orientar a aquellos afiliados. Por otra parte, a los afiliados más jóvenes se los debería asesorar en optar por carteras más rentables cuyo riesgo sea mayor, la volatilidad también sería mayor pero en caso de baja rentabilidad tendrán la capacidad de recuperación en el largo plazo.

Actualmente la reglamentación limita a las AFAP, a realizar inversiones en determinados instrumentos financieros en el exterior, entendemos que es indispensable diversificar aún más el riesgo teniendo en cuenta que la mayor parte de las actuales inversiones se encuentran en papeles del Estado uruguayo. La realidad indica que existen incertidumbres y gran volatilidad en los mercados financieros, la última crisis ha sido una muestra de ello. De acuerdo a lo expuesto anteriormente no consideramos viable un régimen de capitalización individual puro en el Uruguay.

Las mujeres, como hemos citado a lo largo de nuestro trabajo poseen una mayor esperanza de vida respecto a los hombres. Esto último determina que una vez que las mismas se retiran del mercado laboral, en el cálculo

Financiamiento de la Seguridad Social

realizado por las aseguradoras o administradoras de fondos, según sea el caso, es utilizada una tasa de mortalidad distinta para ambos sexos, a igual aporte realizado, las mujeres recibirán una menor prestación. En algunos países se utilizan promedios de dichas tasas de mortalidad promoviendo la igualdad de género, esta propuesta es innovadora y creemos debería implementarse aquí sin que ello suponga un costo para el sistema.

El sistema previsional uruguayo debería tender a la homogeneización, lo ideal sería que a idénticos aportes de los afiliados se obtengan iguales beneficios, no teniendo que depender esto de la Caja donde se realicen las contribuciones, para cumplir con el principio de igualdad. Como señala la Ley N° 16.713 en su Artículo 1°, el resto de los regímenes debieran adecuarse a lo establecido en dicha ley. Nuestro análisis no profundizó en los sistemas previsionales fuera de la órbita del BPS, pero entendemos, es preciso sea considerada la posibilidad de llevar a cabo una unificación de los mismos.

Finalmente, a partir de nuestro análisis concluimos que la seguridad social debe ser un compromiso de la sociedad en su conjunto, alentado por los gobiernos en su afán de proteger a los individuos de los riesgos que puedan afrontar a lo largo de sus vidas. Se deberán establecer políticas y programas que impulsen al desarrollo económico y humano, así como una mayor inclusión social. Todo ello requiere del máximo esfuerzo de los gobiernos propiciando las estructuras necesarias para llevar adelante estas políticas, con una gestión eficaz, eficiente y transparente, logrando así la confianza de todos

Financiamiento de la Seguridad Social

los actores sociales. Es preciso que exista un consenso social determinado por el diálogo social, permitiendo alcanzar el éxito de los objetivos propuestos. No obstante, la clave para sustentar los sistemas de seguridad social es la sostenibilidad financiera en el largo plazo. No existiendo una fórmula única de financiamiento, cada país deberá adoptar la que mejor se adecue a su contexto económico, político, social y cultural.

Bibliografía

- AISS, "El seguro de desempleo en Chile: Reforma e innovación", 2009 Disponible en: <http://www.issa.int/News-Events/News2/Unemployment-insurance-in-Chile-Reform-and-innovation/%28language%29/esl-ES>.
- AISS, "Impacto de la Crisis Financiera y Económica en el Sistema de Pensiones de Suecia", 2010, Disponible en: <http://www.issa.int/>.
- AISS, " Adopción de la reforma del sistema de salud", Disponible en http://www.issa.int/esl/ssd_fetch/dt/2507/es.
- AISS, "El surgimiento de nuevas potencias económicas: ¿qué nuevos valores incorporarán las políticas de seguridad social? ", Disponible en http://news.issa.int/layout/set/print/newsletter/newsletter_repository/observer/es.
- AISS, "Estudio de caso sobre la crisis: Nueva Zalandia", 2010; Disponible en www.issa.int/content/download/133788/2723993/file/3New-Zealand.pdf.
- AISS, "Los jóvenes ante la crisis: las respuestas de las políticas sociales y de empleo", Disponible en <http://www.issa.int/News-Events/News2/The-impact-of-the-crisis-on-young-people-Social-policies-and-employment-solution>.
- Alfredsson K., "Para empezar, algunos datos", Recuperado el 23 de abril de 2011, Disponible en <http://www.sweden.se/sp/Inicio/Trabajar-vivir/Igualdad-de-opportunidades-/Para-empezar-algunos-datos-/>
- Banco Central de Chile, "Comunicado de Prensa", 4 de noviembre de 2010, Disponible en: <http://www.bcentral.cl/prensa/comunicados-consejo/otros-temas/04112010.pdf>.
- BBVA, "A 25 años de la reforma del sistema previsional chileno", Favre M., Melguizo A., Muñoz A., Vial J., Disponible en: <http://www.bbvasearch.com> .
- BBVA, "Incentivando la Cotización voluntaria de los trabajadores independientes: una aproximación a partir del caso de Chile", Fuentes E., abril 2010, Disponible en: <http://www.bbvaresearch.com>.
- BCN, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, "El Sistema Previsional en Chile", 2005, Disponible en: <http://www.bcn.cl/>.
- BPS, " Boletín Estadístico 2010", Disponible en: <http://www.bps.gub.uy>.

Financiamiento de la Seguridad Social

- BPS, Asignaciones familiares, Disponible en: <http://www.bps.gub.uy>.
- BPS, Subsidio por enfermedad, Disponible en: <http://www.bps.gub.uy>.
- BPS, Asesoría General del BPS, Camacho L., Scardino A. y otros, "Comentarios de Seguridad Social – N° 17", Disponible en <http://www.bps.gub.uy/Estadistica/Analisis%20e%20Investigaciones/2007/>.
- Bucheli Marisa, Forteza Alvaro, Rossi Ianina "Seguridad social y género en Uruguay: un análisis de las diferencias", 2006, Disponible en: http://decon.edu.uy/~alvarof/Bucheli_Forteza_Rossi_20060911.pdf
- CCEE, " Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto San José de Costa Rica), 1969; Disponible en <http://www.ccee.edu.uy/ensenian/catderpu/material/normativo.PDF>
- Diario El País, Suplemento Economía y Mercado, 27.10.2008.
- GESS-Extensión Mundial de la Seguridad Social, Disponible en http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/ShowFAQ.do?sid=28#a190_848
- INE Chile, "Población y Sociedad: aspectos demográficos", 7 de mayo de 2008, Disponible en: <http://www.ine.cl>.
- MIDES, Observatorio Social, "Gasto Público Social 2008: confirmación de tendencias y prioridades", junio 2010.
- Murro E., P. B. (10 de 03 de 2011). Quien es Quien. (G. Vaneskahian, Entrevistador)
- Naranja Sotelo, M. (2010). *"Empresas: Evolución y Aportes"*. Montevideo.
- OIT, "Características generales del sistema de seguridad social en Chile", Disponible en: <http://www.oit.org.pe>.
- OIT, "Protección social en Uruguay. Financiamiento, cobertura y desempeño 1990-2002", Natalia Ferreira-Coimbra, Alvaro Forteza, 2004, Disponible en <http://www.oit.org>.
- Pension Myndigheten, "Pension savers and pensioners 2008", 2009, Disponible en: <http://www.pensionsmyndigheten.se/>.
- Pensions Myndigheten, "Orange Report. Annual report of the Swedish pension system 2009", Disponible en <http://www.pensionsmyndigheten.se/>.
- Population Reference Bureau, "America's aging population", Disponible en <http://www.prb.org/pdf11/aging-in-america.pdf>

Financiamiento de la Seguridad Social

- Population Reference Bureau, Disponible en
<http://www.prb.org/SpanishContent/Articles/2010/2010wpds-sp.aspx>.
- Population Reference Bureau, " US Economía and Social Trends since 2000", Disponible en <http://www.prb.org/pdf10/65.1unitedstates.pdf>.
- Scardino A. "Versiones, contribuciones y asistencia financiera del Estado al BPS", 2008
- Security System Administration, Recuperado el 26 de abril de 2011, Disponible en
<http://www.ssa.gov/policy/docs/progdsc/ssptw/2008-2009/americas/index.html>
- Sehnbruch K., Ruiz-Tagle Venero J. . (2010). "Estudio de U. de Chile: 60% de los empleos son de mala calidad". *The Clinic*.
- Sweden.se, Portal Oficial de Suecia, "La seguridad social en Suecia", 2005, Disponible en: <http://www.sweden.se/>.
- Sweden.se, Portal Oficial de Suecia, Atención a los mayores, 2010, Disponible en: <http://www.sweden.se/>).
- Trabajos monográficos: "Impacto de la reforma de la seguridad social en la edad de retiro y la evasión", 2003.
- "Ley 16.713 (Reforma del régimen de Seguridad Social. Oportunidad de la reforma y consecuencias de la aplicación de la ley en la percepción de recursos por la Seguridad Social del Estado".
- "Seguridad Social en el Uruguay", 2007.
- "Sistema de financiación de la seguridad social, y su incidencia sobre la competitividad en la industria nacional", 2010.
- "Las clases pasivas civiles y militares en el Uruguay", 2006.
- U.S. Department of Labor- U.S. Bureau of Labor Statistics, " The Employment Situation –March 2011", Disponible en <http://www.bls.gov/news.release/pdf/empsit.pdf>.
- U.S. Department of Labor- U.S. Bureau of Labor Statistics, "Labor force flows in the most recent recession", Disponible en <http://www.bls.gov/opub/ils/pdf/opbils85.pdf>.
- U.S. Bureau of Labor Statistics, " Women at work", Disponible en
<http://www.bls.gov/spotlight/2011/women/>.
- UNAM, Raso-Delgue J, "El futuro de la seguridad social y el impacto del Convenio N° 102 sobre Normas Mínimas de Seguridad Social en Latinoamérica: Uruguay"; Disponible en
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/revlads/cont/8/art/art6.pdf>

Financiamiento de la Seguridad Social

Zaidi A, "Características y retos del envejecimiento de la población: la perspectiva europea", Disponible en: <http://www.euro.centre.org/>.

Ley N°16.713

Ley N°18.395

Ley N°18.399

Ley N°15.084

Ley N°17.292

Decreto-Ley N°15.180

Ley N°20.255-Chile

Ley N°16.744-Chile

Ley N°19.795-Chile

Decreto-Ley N° 3.500-Chile

Ley N°21.241-Argentina

Ley N°24.013-Argentina

Ley N°20.744-Argentina

Ley N°25.231-Argentina

Ley N°24.557-Argentina

Ley N°26.425-Argentina

Ley N°24.241-Argentina

www.issa.int

www.ilo.org

www.eclac.org

www.bps.gub.uy

www.parlamento.gub.uy

www.rafap.com.uy

www.bcu.gub.uy

www.ine.gub.uy

Financiamiento de la Seguridad Social

www.presidencia.gub.uy

www.mtss.gub.uy

www.ine.cl

www.bcn.cl

www.bbvaresearch.com

www.ips.gob.cl

www.accidentes-laborales.cl

www.safp.cl

www.bcentral.cl

www.anses.gob.ar

www.argentina.gov.ar

www.trabajo.gov.ar

www.indec.gov.ar

www.euro.centre.org

www.sweden.se

www.esa.un.org

www.pensionsmyndigheten.se

www.scb.se

www.prb.org

www.socialsecurity.gov

www.pensiones.us

www.ssa.gov

www.bls.gov

www.socialsecurityextension.org

ANEXOS

ANEXO A – Entrevista Dr. Ec. Álvaro Forteza

Profesor Titular en Macroeconomía

(Facultad de Ciencias Sociales- UDELAR)

➤ ¿Cuál es el concepto que usted maneja de seguridad social?

Es el sistema más global de protección social que atiende a la seguridad y distribución de ingresos específicamente, por seguridad quiero decir que provee seguro contra el riesgo derivado de las fluctuaciones de ingreso y redistribución es un concepto vinculado pero tiene que ver con algo que ya a priori..., es decir que básicamente reduce las diferencias en la desigualdad de ingreso, digo a priori porque...hay toda una discusión pero es un poco teórica en este tema, bajo lo que se llama a veces el velo de la ignorancia, toda redistribución no es seguro, antes de que uno nazca no sabe si va a ser pobre o rico, entonces ejercer el sistema redistributivo puede ser un seguro contra el riesgo de que a uno le toque en el sorteo ser pobre, entonces la distinción entre distribución y seguro es una cosa que es relativa al conjunto de información en el cual uno se basa, es un término un poquito abstracto dicho así, pero en todo caso está claro que este es un sistema de la protección social que atiende específicamente a ingresos con dos objetivos básicos y de acá ya nos vamos a la segunda pregunta que tiene que ver con...

➤ ¿Qué objetivos debe perseguir la misma?

Proveer seguro y redistribuir, seguro de ingreso ¿no?, proveer seguro de ingreso, reducir esas fluctuaciones o aportar elementos que permiten aliviar los efectos de la misma o redistribuir. Estos serían los objetivos básicos, hay un tercer objetivo que muchas veces se menciona que tiene que ver con ayudar a hacer lo que se llama en economía “suavizar consumo”, cuando hay fallas de mercado que no permiten que los individuos utilicen instrumentos financieros de una manera sofisticada, eficiente para lograr que su consumo sea algo relativamente estable a lo largo de la vida que se supone que es un objetivo, entonces la seguridad social puede jugar un papel, por ejemplo imaginen una sociedad en la cual no hay buenos instrumentos de ahorro entonces el individuo en su fase activa del ciclo de vida no tendría elementos, no tendría

Financiamiento de la Seguridad Social

instrumentos para materializar ese ahorro y generar un importante ingreso para la vejez, bueno en esos contextos se argumenta que la seguridad social puede sustituir a los instrumentos financieros faltantes.

➤ **¿Considera que el actual sistema vigente de nuestro país cumple con esos objetivos establecidos?**

Como siempre la respuesta es, ni sí ni no, parcialmente, a ver... desde el punto de vista de redistribución, primer objetivo, es bastante incierto que lo haga. En teoría, el diseño que tiene es bastante redistributivo, el diseño que tiene el sistema de seguridad social público uruguayo es bastante redistributivo, esto favorece relativamente a los trabajadores de bajos ingresos, en la práctica hay algunos factores que hacen dudar de que sea efectivo en esta materia, el factor fundamental que lleva a esta duda es las condiciones de acceso a las jubilaciones, ocurre que hay mucha gente que no logra cumplir básicamente con la condición de 30 años de servicios requeridos para jubilarse y esa gente tiende a ser mayoritariamente gente de muy bajos ingresos, el que no logra cumplir con esas condiciones, recibe un muy mal resultado de sus aportes, alguien que aportó 10 años por ejemplo, le va a ir muy mal, si bien sus aportes son pequeños porque son solo 10 años, pero el resultado que obtiene es muy malo. Si uno calcula la tasa interna de retorno implícita en este tipo de fondos que surge de eso, le va mal, como eso está co-relacionado con el bajo nivel de ingreso eso en parte deshace la redistribución progresiva que en principio el sistema estaría buscando, así que en materia redistributiva eso es dudoso, digo que es dudoso y no directamente que no lo hace porque en la práctica hay una brecha muy grande entre las normas escritas en papel y lo que se hace, con las normas escritas y con la estructura de mercado de trabajo que tenemos hoy, directamente aseguraría que no lo hace, que no es progresiva, ahora si uno agrega el ingrediente de que las normas no se aplican, ahí ya tengo más dudas pero claro como no sé qué es lo que efectivamente se aplica, no sé decir si con lo que efectivamente se aplica es o no redistributivo, me explico un poco, en particular la condición ésta de 30 años de servicios es algo que no se está exigiendo en la práctica todavía simplemente porque el BPS no tiene la historia laboral, no tiene registros, no puede comprobar eso ...

¿Y con la reforma no ha mejorado esto?

Quizás, no lo sabemos con certeza, quizás haya mejorado pero en todo caso todavía no tenemos 30 años, por ahora habría registros del año 96, habría digo porque de hecho no se han hecho públicos, no lo sabemos... Así que no es certero tampoco... eso lo vamos a ver una vez que la primera tanda digamos empiece a jubilarse... A tener historias completas... que es como en el 2030, no? aproximadamente... Bueno, depende un poco de cómo se contabilice pero digamos los 30 años requeridos uno los podría contabilizar desde el año 96,

sería lo más redondo, ¿no? Pero todavía tenemos una duda bastante grande y es que las historias no están consolidadas en absoluto, es decir las historias del 96 hasta ahora no han completado la fase prevista en las normas porque no se ha comunicado a los trabajadores cuáles son sus historias, o sea las normas establecen todo un proceso muy detallado de cómo se va registrando, es decir ...porque tiene efectos legales importantes, ¿no?, el punto final es que el BPS tiene que comunicar anualmente a los trabajadores su historia laboral, que es lo que tiene registrado, que es lo que se le aportó en el último año por parte de la empresa y el trabajador tiene un plazo para hacer observaciones, pasado ese plazo si no hay observaciones, queda firme la historia laboral, ese proceso no se ha hecho por lo tanto a esta altura no está firme, así que no sé cuándo se ...podría en teoría haber mejorado pero en realidad todavía no se puede constatar... Sí sabemos que hay mejores registros que los que había hace 15 años pero no están consolidados, eso realmente todavía es una asignatura pendiente ... pero en todo caso además el que no esté consolidado tiene que ver con que justamente, al no tener registros de la historia laboral hay gente que está pudiendo retirarse, jubilarse por la vía de testigos, eso todavía sigue funcionando muy activamente, entonces esto hace que lo que yo decía que desde el punto de vista de las normas es una restricción potencialmente regresiva el hecho de que los trabajadores pobres no hayan cumplido con los 30 años requeridos quizás en la práctica no sea tan restrictivo porque no se está exigiendo simplemente, pero eso es muy difícil de cuantificar. Hay otro problema, en cuanto al objetivo de reducir riesgo y es que hay ciertas discontinuidades en los beneficios que da la seguridad social que más bien provocan riesgo, es decir el hecho mismo de que existan estas condiciones de acceso del estilo 30 años de servicios para llegar a la jubilación común, 25 años para llegar a la jubilación por edad avanzada a los 65 años o 15 a los 70, en fin, normas de ese estilo hacen que el que se queda justo antes, normalmente le vaya bastante peor, entonces esto hace que si uno tiene la mala suerte de quedarse con 29 años en lugar de 30, su resultado se reduce sensiblemente y eso es un riesgo, eso es incertidumbre en términos del ingreso ...

¿Quizás puede ser por pocos años de aporte la diferencia?, en ese caso?

Podría ser por un mes, y eso es generar un impacto significativo en la jubilación, por lo tanto si el objetivo era estabilizar ingresos en la vejez, en la tercera edad, ahí no se estaría cumpliendo con eso... este segundo problema es más de diseño y no tanto de implementación como el primero, o de relación entre diseño e implementación.

- **¿Qué es lo que el Estado tiene que tomar en cuenta al momento de elaborar un sistema de seguridad social?**

Financiamiento de la Seguridad Social

Es difícil, son muchas cosas, ¿no? Una clave es tomar en cuenta la capacidad institucional que muchas veces se olvida, se hacen diseños a veces sofisticados que después no se pueden implementar, fortalecer las instituciones en general es clave...

La dificultad, sería: ¿por la estructura del Estado?

Sí, sí, los sistemas de seguridad social...No necesariamente por la solvencia, los sistemas de seguridad social normalmente requieren mucha información, son básicamente información, si uno se concentra en el problema principal, jubilaciones y pensiones, es un sistema relativamente sencillo... En cuanto a que lo que hace es cobrar aportes para después pagar jubilaciones, es bastante más sencillo por ejemplo que proveer salud o proveer educación, el servicio es redistribución de ingresos, es relativamente sencillo desde ese punto de vista. Sin embargo tiene una dificultad grande y es el larguísimo plazo, es decir uno está cobrando aportes a un individuo de 20 años para pagar una jubilación de repente a los 80, o sea para seguir pagándosela no para empezar a los 80, hay intervalos del orden de 60, 70 años involucrados o sea que hay que llevar muy buenos registros y eso ha fallado sistemáticamente en casi todos los países en vías de desarrollo, en todos lados en América Latina por lo pronto y en otras regiones también...

O sea, ¿hay que apuntar a ese tema de la información?

Sí,...y una vez que se tengan los datos, se debe hacer el estudio de la situación, actual y a futuro...Claro, entre otras cosas el no tener esa buena información también afecta la calidad de todas las estimaciones actuariales que se puedan hacer. Genera bastante riesgo de conducta macro, también, es decir a que se está comprometiendo un programa de seguridad social cuando no sabe qué población está atendiendo?, que historias tienen?, que cabe prever que aporten y que derechos van a generar?, en fin, se vuelve todo bastante incierto, entonces capacidad institucional, es clave a la hora de diseñar un sistema.

¿Qué capacidad tiene este país de implementarlo?, es muy común que en el diseño lo que se haga sea copiar normas de otros países, es lo más sencillo de alguna manera, parece lógico pero típicamente en los países en vías de desarrollo se copiaron normas de los países desarrollados que se han ido perfeccionando a lo largo de muchos años o instituciones que se han ido perfeccionando a lo largo de muchos años y se intentaron implementar en contextos mucho más débiles y ahí vienen muchas de las fallas, obviamente que también hay que ver las especificidades de los mercados de trabajo en estos países, con una enorme informalidad, en fin...

O sea ¿el mayor problema es el tema de la informalidad?...

El tema de la informalidad es muy serio en estos países sin dudas, la falta de cumplimiento en general de las normas que hace en particular difícil

Financiamiento de la Seguridad Social

aplicar las normas de la seguridad social, entonces eso es una cosa a tener muy en cuenta y lo que nosotros llamamos desde la economía, la economía política o sea los aspectos políticos más que nada son en general bastante complicados, es un sistema el de la seguridad social redistributivo, hay ganadores y hay perdedores, por lo tanto la política de esto es complicada y debería analizarse con cuidado.

➤ **¿Cuál debe ser la fuente de recursos para financiar el sistema?
Impuestos, contribuciones o una combinación de ambos.**

En la mayor parte de los países es una combinación, la mayor parte de los sistemas que hay en el mundo son los que se llaman contributivos ¿no?, pero existen también los no contributivos, los contributivos son del estilo de los que tenemos acá en teoría o mayoritariamente que es un trabajador aporta en su fase activa para recibir una jubilación en su fase pasiva, el no contributivo es un sistema basado estrictamente en impuestos, es decir el derecho a acceder a la jubilación no depende de contribuciones específicamente a la seguridad social sino de haber cumplido una serie de condiciones y haber aportado impuestos generales al país, hay todo un debate sobre virtudes y defectos de cada uno de los sistemas pero de hecho en el mundo los dominantes son los contributivos ...

Hay algún país, en particular que recuerde, que se financie solo las jubilaciones y pensiones por un pilar no contributivo?

Muy predominantemente no contributivo hay en algunos países desarrollados en lo que tiene que ver con seguridad social pública, los países típicamente del mundo anglosajón tienen una cosa que nosotros acá conocemos poco que es lo que se llaman “planes ocupacionales” o programas de empresa de seguridad social, entonces está organizado de esta manera el sistema en su conjunto, una provisión básica dada por el Estado que es la seguridad social como la conocemos nosotros, más o menos con variantes y los planes estos ocupacionales, estos planes ocupacionales cuentan crecientemente y en algunos casos son la mayor parte de la jubilación, entonces la parte de seguridad social pública en algunos casos es no contributiva, que el sistema completo sea no contributivo, no, pero en algún país...

...No nada común, los países desarrollados, Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Alemania, España, Italia son todos contributivos...la combinación siempre existe... por ejemplo en Uruguay a través de los impuestos afectados a la seguridad social y la asistencia financiera que hasta hace poco brindaba el gobierno al BPS hay una parte de carácter no contributivo que se mezcla y en proporciones variables. Eso es lo que es, lo que debería ser es bastante discutible, en los hechos si uno piensa que la seguridad

social es esencialmente un sistema de seguro para el ingreso, en ese caso parece justificarse el carácter contributivo, es decir si lo que uno está es asegurándose el ingreso, paga aportes sobre la contribución, de algún modo como si uno asegura la casa contra incendio, evalúa el valor de la casa, cual es el riesgo a asegurar y es en función de eso, si uno lo ve esencialmente como algo redistributivo entonces empieza a ser mucho más discutible, se puede financiar con impuestos generales, impuesto a la renta, cosas por el estilo, yo no tengo una posición doctrinaria sobre ese asunto, creo que depende mucho del caso a caso.

➤ **Según su opinión, ¿el actual sistema merece algún cambio?**

Sí, yo creo que algún cambio requiere, el sistema a grosso modo parecería que está funcionando más o menos bien. Las evaluaciones actuariales que hay hoy en día son bastante positivas, yo tengo algunas dudas pero en fin, se hace lo que se puede con la información que hay, pero digamos como decía al principio, hay problemas de información bastante serios pero sí que creo que hay algunos problemas como decía en términos distributivos y en términos de seguro. No está demasiado claro que sea tan progresivo como parece serlo en el papel, ni está claro que ofrezca un buen seguro, más bien diría está bastante claro que no, que hay trabajadores que enfrentan un riesgo importante por el simple hecho de quedarse cortos en algunos aportes, yo creo que habría que ir hacia un sistema, para evitar eso, más suavizado que en algún sentido es más actuarial. Esto es no poner un corte tan abrupto en el sentido de que el que aporte menos de 30 años, no tiene derecho a la jubilación común sino simplemente poner toda una graduación, si el trabajador no aportó 30, aportó 29 que tenga una jubilación más pequeña, de pronto, 28, 27, 26 y así para abajo, del mismo modo como ocurre hoy en día de 30 para arriba y como ocurría hasta hace 2 años de 35 para arriba, es decir graduando los derechos, las jubilaciones...

Siendo más flexibles capaz en el tema de los aportes...

...También se requieren cambios en la gestión como siempre, siempre hay que mejorar la gestión pero específicamente yo pondría el acento, hoy en día en el tema historia laboral, seguimos con este tema pendiente y este año se cumplen 20 años de la ley que estableció la obligatoriedad al BPS de llevar la historia laboral y todavía no la lleva, de llevarla y de informar a los trabajadores anualmente...

➤ **La modificación anteriormente expuesta, ¿se podría financiar?**

Financiamiento de la Seguridad Social

En este caso, sería que la gente se jubile no llegando a esos 30 años, ahí habría que pensar en más jubilaciones, en cómo se financia eso.

Yo lo que digo, es que esto no necesariamente implica un mayor costo en la medida en que la jubilación sea más baja, hay que evaluar porque si uno llega y se choca contra la jubilación mínima, ahí sí, si el sistema fuera totalmente actuarial o sea totalmente neutro, esto es si el valor presente descontado esperado de mis contribuciones fuera igual a el valor presente descontado de mis jubilaciones, aportes y jubilaciones fueran igual, entonces el sistema estaría equilibrado por definición. No estoy proponiendo que deba ser así, porque si es así no es redistributivo, pero quiero decir, el hecho de permitir que alguien se retire, se jubile, con pocos aportes no necesariamente implica que el sistema se desfinancie y simplemente pongo ese ejemplo. Un sistema totalmente actuarial como puede ser uno de ahorro individual o uno de cuentas nocionales puede tener esta total flexibilidad, que yo digo, de hecho el caso chileno no pide ni un año, nada, absolutamente nada y ahí uno se puede retirar y eso no genera ninguna pérdida, ningún desafío desde el punto de vista del financiamiento, simplemente porque se retira, se jubila pero eso sí con una jubilación miserable, ese es el problema, donde sí tenemos que tener en cuenta en ese tipo de sistemas muy flexibles, posibles repercusiones fiscales, financieras, es cuando complementamos esas cosas con jubilaciones mínimas, ahí sí porque si el individuo aportó un mes y por eso va a tener derecho a una jubilación autofinanciada minúscula lo cual inmediatamente lo pone en condición de llegar a una jubilación mínima, ahí sí eso ya es costo fiscal, hay que evaluar, eso hay que evaluarlo pero Uruguay está muy lejos de eso, Uruguay puede flexibilizar insisto bajando, bajando no, definiendo cuales son las tasas de reemplazo, definiendo cuales serían las jubilaciones para aportes más pequeños, es decir básicamente es suavizar la tabla de beneficios asociada a condiciones que sean cumplidas, las otras cosas que mencionaba tienen que ver con implementación y esas obviamente yo no creo que tengan un enorme costo, el BPS tiene un financiamiento suficiente como para hacer esas mejoras de gestión de qué estamos hablando y en todo caso eso no es algo que desbalance el sistema, estamos hablando de un sistema que equivale al 10% del PBI y el costo de mejorar la gestión es despreciable y además tiene alto retorno desde el punto de vista del sector público así que eso no genera desafíos en esa materia.

- **Entonces ¿para usted un sistema de seguridad social ideal para nuestro país es? Solidaridad Intergeneracional, Sistema Mixto, Sistema de Ahorro Individual con un pilar no contributivo, Sistema de cuentas nocionales, Otro.**

Yo creo que alguna variante del mixto. En Uruguay, estamos llevando razonablemente el mixto y alguna variable del mixto creo que es lo más

razonable. La variante que uno podría pensar es algo que de hecho involucra algo de los 3 o 4 que aparecen acá porque este sistema de ahorro individual con un pilar no contributivo financiado por impuestos, es un mixto y podría ser un mixto en el cual la parte de reparto fuera de cuentas nocionales mayoritariamente, salvo por alguna parte estrictamente redistributiva para sectores de bajos ingresos, entonces yo haría una mezcla por ese lado, una mezcla que debería incluir yo creo si los 2 pilares básicos que hoy en día tiene el sistema y es hacia lo cual está yendo el mundo desarrollado, un pilar público de reparto que puede ser como es ahora de beneficios definidos o yo preferiría de cuentas nocionales pero después otro pilar de ahorro individual sobre todo para ingresos más altos que es lo que en América Latina se dio a través de los mecanismos tipo AFAPs y esas cosas y en Europa se da a través de los planes ocupacionales o de empresa, Europa y Estados Unidos y Japón y Oceanía, creo que el mundo va hacia eso, la gracia de esas cosas mixtas es que tienen flexibilidad, estamos hablando de riesgo, de diversidad, de situaciones ... entonces meterlo todo en el mismo esquema estrecho es difícil, el sistema mixto es como poner distintos huevos, es decir los huevos en distintas canastas, diversificar riesgo, es una diversificación institucional de riesgo de hecho y si funciona mal la parte de reparto quizás funcione mejor la de ahorro individual y viceversa, si en algún momento tenemos un problema de ahorro individual, la de reparto puede...

Usted cree que actualmente en las AFAP, se está diversificando realmente el riesgo con las inversiones, por ejemplo?

Hay un problema serio en esa materia, y eso ya tiene que ver con la implementación de la parte de ahorro individual en Uruguay. Creo que el portafolio está muy concentrado, muy limitado, muy concentrado en valores públicos, lo vengo diciendo hace unos cuantos años, creo que no debería estar concentrado tampoco en Uruguay, es un país muy pequeño, el riesgo metido acá adentro es muy alto, de hecho en Uruguay prácticamente se obliga a los fondos de pensiones a invertir en una enorme proporción en valores, que fondos de pensiones de países desarrollados directamente tienen prohibido poner un solo dólar, y acá estamos obligados a poner prácticamente todo en aquello que los fondos norteamericanos, por ejemplo, no pueden poner absolutamente nada, porque son valores que no tienen grado inversor, que no tienen calificaciones suficientemente buenas y además todavía con una enorme concentración, concentración geográfica, y concentración por emisor. En fin, ni que hablar que en esa materia hay muchísimo para hacer, pero no hay claramente acuerdo, porque una de las cosas básicas al irse a valores públicos, creo que se está perdiendo, se perdió una excelente oportunidad antes de la crisis del 2008-2009, que llegaban capitales como locos a América Latina, había oportunidad de sacar esos bonos que están en poder de las AFAP y colocarlos en otro lado, de hecho Uruguay está teniendo mucha suerte y todavía hoy tendría oportunidad de hacer eso en mucha mayor medida de lo que lo está haciendo, creo que es una oportunidad que se está perdiendo, que se

Financiamiento de la Seguridad Social

está dejando pasar. Y la contraparte es que a las AFAP, habría que permitirles diversificar hacia otras cosas, ya sea inversión productiva en empresas, sobre todo también en el exterior, cosa que es políticamente muy sensible pero ...

Capaz que algunos piensan que es más arriesgado, no?

Bueno, capaz que nosotros estamos en lo cierto y todo el resto del mundo está en desacuerdo, pero si fuera tan seguro invertir en Uruguay por qué los fondos japoneses, norteamericanos, franceses, no vienen desesperados a invertir acá, ellos evalúan que no están seguros, entonces yo les creo más, es obvio, es como obligar a los fondos españoles a invertir en activos de Galicia exclusivamente, eso es más o menos el equivalente, o a los del Reino Unido a invertir en Irlanda exclusivamente, más o menos lo equivalente, a nadie se le pasa por la cabeza pero acá es lo que hacemos, yo creo que la justificación, la razón básica de eso es fiscal, es decir tener ahorros cautivos para ser colocados en bonos públicos, es decir es un prestamista cautivo del Estado, creo que eso es un pecado grave que deshace buena parte de las virtudes de los sistemas mixtos porque esa diversificación de riesgo que buscábamos termina en parte perdiéndola por esa vía ...

Es la mezcla entre que la AFAP es privada pero... en el caso de República AFAP por ejemplo ...

Sí, bueno es de derecho privado propiedad de públicos, genera claramente un desbalance en el mercado, posiciones de competencia muy embromadas para las otras, eso es seguro, más allá de eso que no es un tema menor seguramente pero ... de todos modos no me preocupa tanto el diseño institucional de las AFAP en Uruguay, si se necesita una fuerte regulación porque es muy difícil que sean efectivamente competitivas, son mercados en general muy complicados como cualquier mercado financiero además, no solo porque sean pocas, entonces ahí creo que lo que hay que fortalecer es la regulación, la supervisión pero claro para eso primero hay que ponerse de acuerdo sobre cuáles son los objetivos, yo creo que el objetivo es reducir el riesgo y eso implica diversificar, si no estamos de acuerdo en eso que es la primera cosa ya lo que sigue es bastante más difícil.

➤ **¿Considera ud. que existe algún país cuyo modelo de financiamiento de su sistema de seguridad social resulte óptimo?**

Creo que, como decía, estas cosas dependen un poco de la historia, de la idiosincrasia de cada país, yo no creo que haya una solución que deba ser aplicable...de hecho incluso si uno mira a través de países, encuentra una considerable diversidad entre los que andan bien y una considerable diversidad entre los que andan mal en términos de diseño y de la forma, por ejemplo de

financiarlo entonces puede haber diversas maneras de financiamiento que funcionen bien y esas mismas formas pueden funcionar muy mal en otro ambiente. Típicamente lo que si se observa, es que funcionan muy mal en ambientes institucionales pobres, débiles y funcionan bien en ambientes institucionales fuertes, sólidos. Es una trivialidad, si se quiere pero es muy obvio cuando uno va mirando, trabajando en distintos países en esta cosa, es muy obvio, en cualquier país de América Latina y el Caribe en general, sobre todo en los más pobres hay diferencias grandes también pero las instituciones tiene enormes problemas para cumplir realmente con las normas que se establecen y entonces el sistema funciona mal, es evidente, pero por simple debilidad institucional, en los países desarrollados normalmente esos sistemas son mucho más sólidos y entonces bueno podremos tener un sistema más a lo americano, a lo europeo...bueno a lo europeo hay un montón de cosas diversas en toda Europa y bueno funcionan mejor o peor pero funcionan y las grandes diferencias en calidad de servicios, en el logro de los objetivos planteados no están tanto en eso de pensar un diseño ideal y perfecto sino en tener una buena capacidad institucional que permita implementar razonablemente aquello que se haya diseñado, por supuesto que hay malos diseños, esto no quiere decir que el diseño no importe pero lo que quiero decir es, cuidado con pensar que el problema está exclusivamente o fundamentalmente en el diseño, el problema está fundamentalmente en la calidad institucional y en la implementación de lo que se haya diseñado, hay varios diseños para elegir que son mejores o peores dependiendo de las características del país, de la historia, de lo que sea. No ingresaría en enormes discusiones, además muchas veces muy ideologizadas sobre cuál es la combinación óptima, no conozco forma de determinarla, pero si es muy evidente que quienes tienen instituciones muy débiles lo van a hacer muy mal, es casi de perogrullo pero creo que habría que poner el énfasis en eso.

Quizás podríamos hablar un poco del tema de las cuentas nocionales, hay un artículo que hizo con Rossi, una publicación donde hablaba del costo que implicaba para Uruguay...¿podría ser una buena opción?

Sí, el costo depende en relación a cuál es el punto de referencia que se maneje, si uno evalúa cuánto cuesta el sistema que tenemos hoy, las normas que hoy tenemos, aplicándolas estrictamente, no lo que está ocurriendo, sino si se aplican estrictamente y con las condiciones de mercado de trabajo que tenemos hoy en día, esto es con las historias laborales que hay, con la manera en que la gente contribuye, la informalidad que tenemos y eso, este sistema resultaría muy superavitario, ¿por qué? porque hay mucha gente a la que le iría muy mal, mucha gente que por tener historias muy cortas de contribución no tendría derecho a la jubilación común, unos cuantos a jubilación por edad avanzada y otros ni siquiera a una pensión a la vejez no contributiva y eso la contraparte que tiene es que desde el punto de vista del BPS saldría realmente barato, claro, desde el punto de vista de la protección social sería horrible, el sistema no estaría brindando el servicio que se supone para el cual está

diseñado, comparado con eso un sistema de cuentas nocionales, hay que ver como se diseña exactamente, pero el que nosotros simulábamos, es más caro, definitivamente más caro, brinda una mucho mejor protección social y es más caro, comparado con eso pero lo estoy comparando contra algo que terminaría siendo superavitario, que sería una especie de negocio, lo cual es una paradoja, ¿no? pensar en que eso sea un gran negocio, de hecho el sistema de cuentas nocionales está armado, diseñado de tal manera que está equilibrado, balanceado internamente, el sistema que nosotros habíamos diseñado como una simulación, como un ejemplo posible es por construcción financieramente equilibrado, de hecho los sistemas de cuentas nocionales están armados para un equilibrio actuarial individual así que a nivel agregado también lo tienen o sea que si bien a nivel comparado con la aplicación estricta de las normas actuales parecería como más costoso, es simplemente porque el actuar con normas estrictas termina siendo superavitario pero no porque este otro fuera deficitario, si lo comparo con el actual sin una aplicación estricta de las normas, por ejemplo sin exigir la condición de 30 años de servicios, entonces ya no, ya empiezan a ser costos similares y ya empezamos a obtener algo del estilo de lo que estamos viendo, es decir, el BPS no es enormemente superavitario, hoy en día parece no estar teniendo déficit corriente pero normalmente ha tenido déficit y no es un gran negocio ni nada que se le parezca pero básicamente porque la gente se sigue jubilando sin haber acumulado los años que en teoría debería haber acumulado para jubilarse entonces el sistema de cuentas nocionales no implica un desafío desde el punto de vista del financiamiento, todo depende de cuál es el beneficio que uno está dispuesto a soportar, claro si una persona aporta solamente 10 años, el beneficio que un sistema de cuentas nocionales le puede dar va a ser muy pequeño ...

El tema es que ahí el Estado da la garantía para una pensión mínima ...

Ahí hay que evaluar cuál es el costo de eso, claro.

Capaz que la gente ahí también tendería a aportar más o...depende, si el Estado garantiza algo mínimo también...

Es difícil, realmente cuales son las causas de la informalidad y como combatirla es un tema eterno que nunca se ha logrado aclarar, de hecho creo que quizás haya una falla al menos de comunicación en el objetivo de vender el producto también que tuvieron todas estas reformas de los '90 en América Latina incluida la de Uruguay es que se decía que iba a promover la formalización y en eso definitivamente no hay un efecto evidente, por lo menos no se ve nada positivo, quizás en el caso de Chile haya habido algo que pueda ser atribuible a eso, no es fácil tampoco probarlo exactamente, en el caso de Argentina y Uruguay por ejemplo no, claramente no entonces tampoco me arriesgaría a decir que pasar a un sistema con cuentas nocionales ayudaría a reducir la informalidad, eso lo dudo mucho. Hay una decisión de política, de hecho la informalidad quiere decir que hay alguien que evade y alguien que

Financiamiento de la Seguridad Social

permite evadir y ese permitir evadir puede tener al menos 2 distintas causas, una es que no se logra, que es costoso fiscalizar, uno tiene un número limitado de inspectores que le impide llegar a todos lados, esa es una posible razón, yo creo que hay otra que se destaca muy poco, se observa muy poco que es la decisión de no fiscalizar un montón de actividades y yo creo que en los países en vías de desarrollo eso es muy dominante porque el costo político sería muy alto, no porque el costo de mandar un inspector sería alto pero ahí hay un tema de los que nosotros llamamos desde la economía de economía política, un tema más político, bastante más delicado.

ANEXO B – Entrevista Ec. Jimena Pardo

Directora República AFAP

➤ ¿Cuál es el concepto que usted maneja de seguridad social?

En un sentido amplio la Seguridad Social debe ser entendida como sinónimo del concepto de “Protección Social”, dado que lo que hoy conocemos como Seguridad social abarca no solamente a los tradicionales seguros previsionales (Invalidez, vejez y sobrevivencia) sino también a otras prestaciones económicas (asignaciones familiares, desempleo, pensiones no contributivas, seguro de salud) y no económicas (bienes y servicios prestados a través de diversos organismos del Estado (como la tarjeta alimentaria en su versión actual).

Esta forma de entender la Seguridad Social, se enmarca en un complejo proceso histórico que implicó pasar de formas de protección voluntarias y con base en la familia, a los seguros sociales (que cubren determinados riesgos a determinados colectivos) en muchos casos también de adscripción voluntaria, y finalmente aproximarse a los Sistemas de Seguridad Social como la conocemos hoy.

Uruguay se ha caracterizado por ser un país pionero en esta materia, dado que la temprana instrumentación de programas de pensiones y otras prestaciones dieron origen por los años setenta a una cobertura “casi universal y era el más avanzado y generoso de América Latina y el Caribe”, aunque “la evolución del sistema respondió a la presión de los grupos ocupacionales, combinada con una democracia pluralista y una política clientelística de los partidos tradicionales; de ahí que la seguridad social uruguaya sea también considerada como la más estratificada y onerosa de la región” (Mesa-Lago y Bertranou (1998); pág.195).

En mi criterio, actualmente Uruguay sigue mostrando un muy buen sistema de Seguridad Social, en especial en referencia a otros países (incluso de la región), en especial luego de avances en los últimos años en lo que puede considerarse una mayor protección social: asignaciones familiares, extensión de la cobertura de salud, reforma del sistema de enfermedad y desempleo, etc. No obstante, sigue siendo predominante el modelo de previsión social (IVS) basado en un colectivo específico (trabajadores formales y contribuyentes), esto es en Uruguay el sistema de Previsión Social continúa siendo predominantemente “bismarckiano”.

Financiamiento de la Seguridad Social

➤ **¿Qué objetivos debe perseguir la misma?**

Dentro del contexto de lo que hemos definido como Seguridad Social (sinónimo de protección social), entiendo que ésta debe perseguir la equidad (tanto horizontal como vertical) y la sustentabilidad. Entiendo que asimismo, en Uruguay todas las reformas que se han realizado han respetado los derechos adquiridos (en el sentido de derechos causados), por lo cual agregaría este objetivo cuando se habla de la reforma del Sistema.

Estos objetivos deben ser entendidos de forma amplia (incluso abarcando toda la generalidad de los llamados “principios de la Seguridad Social” definidos por el Convenio 102 de la OIT).

Entiendo a la equidad como un complemento biunívoco e interdependiente de la sostenibilidad, es decir la sostenibilidad importa en mi perspectiva porque obliga a ser responsable en cuanto a la equidad con las generaciones futuras.

Adicionalmente, en un sentido amplio (más allá del sistema previsional (IVS) y abarcando otras prestaciones) creo que debe perseguir el objetivo de eliminar “vulnerabilidades”, esto es atender ciertos “riesgos” relativamente nuevos en relación a los ya conocidos de invalidez, vejez, sobrevivencia o desempleo. A modo de ejemplo, las asignaciones familiares o programas que otorguen transferencias monetarias para que los jóvenes culminen el ciclo terciario (y donde el diseño y monitoreo del programa es clave para su buen funcionamiento y el cumplimiento de sus objetivos), deben ser considerados dentro de un Sistema de Seguridad Social como mecanismos que disminuyan vulnerabilidades. Estas vulnerabilidades que son relativamente nuevas en Uruguay, ya tienen carácter estructural y es necesario diseñar políticas específicas que las reviertan. Estas políticas deben ser diseñadas dentro de un sistema de “protección social” integral y que tenga el objetivo específico de atender dichas vulnerabilidades.

➤ **¿Considera que el actual sistema vigente de nuestro país cumple con esos objetivos establecidos?**

Aquí claramente diferenciaría el Sistema Previsional vigente (que cubre los riesgos de IVS) y el Sistema de Seguridad Social (que es bastante más amplio tal como hemos comentado).

Financiamiento de la Seguridad Social

Hablando del sistema previsional, y estrictamente del régimen general¹⁷⁹ (administrado por el BPS por una parte y las AFAP/ASEGURADORAS por la otra) entiendo que el régimen vigente cumple con los objetivos de equidad y sostenibilidad, si se considera únicamente a los que están amparados por el régimen previsional (aquellos que aportan). No debemos olvidar que el régimen general está definido desde el punto de vista técnico como un régimen mixto de adscripción obligatoria y profesional (en el sentido que es para trabajadores formales –aportantes-). La calidad de aportante, que es importante a los efectos de configurar causal por el BPS (administra el pilar de solidaridad intergeneracional del régimen mixto), se puede comprobar fehacientemente desde el año 1996, con la introducción de la Historia Laboral.

Entiendo que es más equitativo porque el diseño mixto permite (mediante la capitalización individual) tratar de lograr un mayor rendimiento de una parte del ahorro previsional que atenúe los efectos que el envejecimiento poblacional tiene sobre el monto de las prestaciones¹⁸⁰. Adicionalmente, en la medida que es sostenible en el tiempo (por una parte el riesgo de envejecimiento es asumido por el Estado y por el resto por el individuo) es también más equitativo con las generaciones futuras, en la medida que atenúa el riesgo de que las generaciones actuales cobren prestaciones muy por encima de lo sostenible (que se traducirán necesariamente en una menor prestación de las generaciones futuras).

No obstante, entiendo que no es equitativo si consideramos a todos los contribuyentes, dado que el régimen general de IVS (en el pilar del BPS) necesita para cerrar su balance de los llamados impuestos afectados (7 puntos del IVA, IASS, etc.) que son aportados por todos los contribuyentes (o consumidores en el caso del IVA) y no todos están amparados por el régimen (en la medida que no todos son trabajadores formales).

En lo que refiere al Sistema de Seguridad Social, entiendo que aunque se han registrado marcados avances en los últimos años (asignaciones familiares, extensión de la cobertura de salud a menores de edad por FONASA, planes del MIDES –rutas de salida, plan de equidad, etc.-), entiendo que aún

¹⁷⁹ Recordemos que existen colectivos específicos que aportan a otros Institutos de Seguridad Social; la Caja Profesional ampara a todos los profesionales universitarios –a excepción de los Escribanos-, la Caja Notarial, la Caja Bancaria y las Cajas Policial y Militar.

¹⁸⁰ Según cálculos del BPS –Área actuarial-, el sistema de reparto administrado por dicho organismo tiene –bajo hipótesis de tasas de mortalidad que incorporen el efecto del envejecimiento y el aumento de la esperanza de vida- una tasa de rentabilidad implícita de 0,4%. Desde el 96 a la fecha, la tasa de rendimiento del Fondo de Ahorro Previsional (régimen de ahorro individual) es del 9% medido en Unidades Reajustables.

Financiamiento de la Seguridad Social

subsisten muchas vulnerabilidades e inequidades en la sociedad que el Sistema no está atendiendo bien. Creo que éstas pasan mayormente por el diseño de políticas específicas que se dirijan a atender en especial la situación de niños y jóvenes en situación de vulnerabilidad.

A modo de resumen, tal como señalan los estudios sobre el tema, la prioridad a los efectos de las políticas públicas de Seguridad Social debería pasar por la atención de este público.

➤ **¿Qué es lo que el Estado tiene que tomar en cuenta al momento de elaborar un sistema de seguridad social?**

Además de los objetivos que hemos enumerado anteriormente, creo que no puede dejar de considerar la Institucionalidad vigente. Dicha Institucionalidad, entendida no sólo como los institutos que administran sino también como las normas, rutinas, procesos y por qué no cultura sobre el sistema.

Creo que como ningún sistema a esta altura del partido surge de la nada, es decir todos tienen una base sobre la que construir (y en Uruguay esta base es amplia y rica), debe ser considerado esto a la hora de pensar un Sistema de Seguridad Social “reformado” por llamarle de alguna manera.

Como decía anteriormente, desde mi perspectiva, la prioridad en el Sistema de Seguridad Social uruguayo sería priorizar las políticas que se dirijan a atender en especial la situación de niños y jóvenes en situación de vulnerabilidad.

Adicionalmente, agregaría que a la hora de diseñar un Sistema de Seguridad Social no deberíamos considerar sólo a los actuales aportantes, sino mirar un poco los datos que nos muestra el sistema educativo.

➤ **¿Cuál debe ser la fuente de recursos para financiar el sistema? Impuestos, contribuciones o una combinación de ambos.**

No tengo una preferencia teórica en este sentido, y creo que desde el punto de vista del diseño todos los sistemas de financiación presentan ventajas y desventajas que hay que manejar dentro de las características de cada sociedad y de los objetivos de cada programa.

Financiamiento de la Seguridad Social

A modo de ejemplo, los sistemas basados en contribuciones incentivan a las personas a contribuir (si están bien diseñados), lo cual es positivo, pero en sociedades con altos números de informalidad dejan a gran parte de la población afuera. Por otra parte presentan la desventaja (respecto de los financiados con impuestos) de que tienen mayores costos de administración (dado que exige el control del cumplimiento de determinadas condiciones por parte del beneficiario).

Los sistemas financiados con impuestos (del estilo de la pensión universal a una edad determinada) presentan la ventaja de que son más equitativos (todos contribuyen de acuerdo a su capacidad y todos reciben el beneficio), tienen menos costos de administración, pero pueden desestimular la contribución.

Finalmente me gustaría aclarar, que si pensamos en programas de atención a la infancia y la adolescencia, podríamos estar ante programas que mayormente se financien con impuestos.

➤ **Según su opinión, ¿el actual sistema merece algún cambio?**

Por definición creo que los sistemas siguen siendo buenos cuando son monitoreados en el tiempo, se les ajusta las cuestiones que han funcionado mal y se promueve cambios para que funcionen mejor. O sea no creo en los sistemas que no requieren cambios.

Creo que la pregunta podría reformularse como si yo considero que el actual sistema requiere algún cambio estructural, entendido “cambio estructural” como cambiar la esencia del sistema. En este sentido creo que no, aunque a futuro será una necesidad dialogar sobre qué se hace con las personas que no están amparadas por el régimen (porque no cotizan formalmente), que antes del 96 se jubilaban igual (porque no existía la historia laboral) y ahora no lo podrán hacer. Existen algunos estudios que indican que este contingente podría llegar a ser significativo (por ejemplo 20 o 30% de los trabajan). Creo que para un país como Uruguay, con toda su tradición de amplia cobertura de la previsión social sería inaceptable este porcentaje.

Esto podría plantear un dilema de si ampliar o no (y en qué sentido) los regímenes no contributivos existentes (entiéndase pensión a la vejez).

Salvo por este aspecto (que no pasa por si más BPS o más AFAP, dado que ambos se complementan y configuran lo que se define como el “sistema

contributivo”), creo que el sistema previsional vigente si requiere cambios paramétricos.

En especial, el pilar de ahorro individual, por guardar estrecha relación con el mundo financiero requiere cambios legales (respecto del marco regulatorio de las inversiones) en forma más acelerada que el otro pilar. No obstante, creo que también debería pensarse en una reforma legal que –en lo que refiere al ahorro individual- protegiera (mediante la creación de un fondo separado invertido en títulos sin riesgo precio) a los que están próximos al retiro.

Respecto a los cambios paramétricos?

No son urgentes, no creo que sea una prioridad en Uruguay en este momento, la reforma en el sistema previsional, creo que viene por otro lado más con relación a la protección social. Los países que han tenido muy buenas experiencias en cómo mejorar problemas en la educación y la inserción laboral de las personas, que tienen que ver con cuestiones estructurales y no solo con cuestiones del mercado de trabajo, o sea situaciones de vulnerabilidad de las personas, hogares complicados, contextos socioeconómicos críticos etc., son países que han hecho políticas específicas de seguimiento, de control, incluso de transferencias monetarias directas algo parecido a la experiencia del Plan de Emergencia, pero mucho más a una renta ciudadana, yo esa discusión no la veo aún en Uruguay, es algo que está aún bastante verde, y además Uruguay no tiene experiencia en la construcción y en el monitoreo de ese tipo de políticas, porque eso exige un buen diseño, mucho monitoreo y el rediseño de cuándo se va evaluando..., entonces a mí me parece que eso sí sería prioridad ya que no veo que la gente solamente ... se sabe que la economía va bárbara, el mercado de trabajo va creciendo pero hay gente que no va a poder apropiarse de eso por su propio contexto y eso sí va a requerir de políticas específicas que en alguna medida tenían como una línea, en el Mides el periodo pasado, pero igual son cosas que están muy verdes a nivel cultural, las discusiones que se escuchan por ejemplo la semana pasada cuando el Presidente dijo de darle un subsidio a los jóvenes que trabajan y estudian..., podría pensarse por ejemplo un subsidio a chicos que están en sexto de escuela que es donde comienzan los problemas y lo acompañas hasta que termina nivel terciario, vía estudiaste, aprobaste todas las materias, pasaste de año, y entonces se le sigue dando, son ese tipo de políticas, muy simplificadas, es sencillo, pero ese tipo de políticas que en otros países se han utilizado, por ejemplo Suecia han tenido un gran éxito, pero esas son las que yo veo muy verdes en Uruguay, pero son las que considero

Financiamiento de la Seguridad Social

prioritarias, pero no están verdes solo por un tema monetario sino a nivel cultural, los uruguayos no estamos preparados para este tipo de cosas.

Eso sí considero bastante más urgente que régimen previsional, que en realidad no creo sea un tema urgente como sí lo era en el año 96, al momento de la reforma que ya tenía un déficit acumulado muy grande fíjense que la contribución en el 96 al régimen de seguridad social era del 6% del PBI, o sea un disparate, iba a provocar una crisis en cualquier momento, no estamos ahora en esa situación, si podemos decir que hacia el futuro, pero de aquí a 20 años el Uruguay va a tener que conversar, pero no porque el sistema contributivo diseñado vaya atender mal a los que trabajan, sino porque justamente la historia laboral que nació en el 96 va estar en su plena vigencia y va a estar claro y transparente lo que nunca estuvo claro y transparente en el Uruguay, que tenía un régimen contributivo y no tenía historia laboral entonces todo el mundo se jubilaba mediante testigos, ojo no digo que todos no contribuían, entiendo que la mayoría contribuían,... pero había algunas ramas de actividad que tenían más ventajas para la informalidad y entonces no contribuían, lo típico muchas mujeres amas de casa en Uruguay tienen jubilación, pero no porque en Uruguay se haya discutido que las amas de casas realizan un trabajo que deben tener una jubilación y la sociedad le paga una jubilación, sino que tienen una jubilación porque son tejedoras a mano.... O sea, eso era la trampa porque los sistema,..., en los sistemas que manejan fondos públicos y además tiene contribuciones de fondos públicos, se debe discutir en forma sincera si el Uruguay quiere pagar por ser ciudadano uruguayo o quiere pagar al que trabaja o sea el que trabaja y contribuya tenga una jubilación, entonces si se define que el sistema es contributivo o sea que el que trabaja y contribuya tenga una jubilación, después no se puede hacer trampa al solitario y alguien que no tiene historia laboral igual se le da la jubilación.

Lo que sí creo que en 20 años va a pasar, es que vamos a tener que conversar, para un país como Uruguay que tradicionalmente siempre ha tenido un muy buen sistema de seguridad social, en el sentido que tiene mucha cobertura, si comparamos con África somos una maravilla, pero si comparamos con cualquier país de América Latina que no sea con Chile y hasta Argentina, podemos decir que a nivel regional se puede liderar en relación a la gente que alcanza y en la cantidad de prestaciones, además del régimen IVS, están las asignaciones familiares... Además de la tradición e historia que tiene Uruguay en relación a la seguridad social, pero además es un país envejecido en 20 años va a ser insostenible desde el punto de vista cultural y cívico que haya 20 % de personas no cubiertas por el sistema, y es lo que va a ocurrir, ya que hay un 20% de personas que no está contribuyendo, entonces a mí me parece que será

Financiamiento de la Seguridad Social

una discusión que se va a dar de acá en 20 años...cuando la historia laboral entre en su plena vigencia y ahí si se van abrir las dos vertientes que hasta ahora se han escuchado en la opinión pública, una es que se sigan flexibilizando las condiciones de acceso es decir se bajan los años de trabajo, en el sistema de ahorro individual en lugar de darte la jubilación a los 65 años lo hago a los 60 o quizás se empiezan a conversar otras cosas como por ejemplo las prestaciones no contributivas qué alcance le vamos a dar, qué tamaño, a qué público se las vamos a dar, porque ahora en realidad existen, pero la persona debe ser indigente y toda su familia,..., por ello entiendo que es una discusión que a 20 años se va a dar en el Uruguay. Creo que Uruguay en éste momento no está en las condiciones de Europa por ejemplo, la discusión luego de la crisis del 2008, las edades de retiro, las tres mecanismos de ajuste, siendo la edad de retiro la más fácil de aplicar,..., Europa tiene de los mejores sistemas de protección social, no como los nórdicos claro, pero hace años que los mismo se estaban volviendo inviables, por el mismo crecimiento poblacional de Europa, si uno mira los índices estaban en 1,4; 1,2 hijos por mujer, que mientras que hubo cierta bonanza económica no hubo problema pero una vez que entraron en crisis saltaron todas las cosas que estaba sin ajuste, cosa que a nosotros nos llegó bastante antes, no creo que Uruguay esté en esa situación en este momento, y de aquí a 20 años creo que las discusiones va a pasar otro tema, por la gente que no está cubierta y confiando en los resultados del sector actuarial del BPS si ellos estiman que hasta el 2050 será relativamente sostenible el sistema, con los parámetros, estamos hablando del sistema de solidaridad intergeneracional, con los parámetros actuales no me parece sea una discusión.

Puede llegar a ser una discusión, en algunos otros regímenes que el Uruguay sigue teniendo, el régimen general cubre el 95%, pero hay otros regímenes como la Caja Bancaria, la Caja Profesional, la Caja Notarial, la Caja Militar y Policial, que tienen regímenes puro de solidaridad digamos, ahí no sé en qué situación se encuentran, quizás en ellas puedan existir cambios en la edad de retiro o con tasas de reemplazo, pero no me parece que sea una situación similar a la de Europa en términos comparados. Tampoco sería la situación del resto de América Latina, primero porque a excepción de Uruguay, Chile y Argentina, el resto de los países de América Latina son más jóvenes, en términos de envejecimiento poblacional,..., en Uruguay un hombre vive 76 años y una mujer 78 años, y la esperanza de vida a los 60 años está en el entorno de 18 años en promedio, es un disparate, ..., o sea ojalá vivamos todos, y en Argentina y Chile están por esos mismos valores, pero el resto de los países de América Latina están mejor, con poblaciones más jóvenes, por lo tanto entiendo que tampoco sea una discusión para ellos estos temas, primero

Financiamiento de la Seguridad Social

porque todos con las reformas del consejo de Washington, digamos, fueron hacia regímenes plenos o compartidos o de capitalización individual y ahí en realidad los ajustes los hace la persona, no es como cuando es financiado con participación del Estado o en parte financiado por el Estado, donde hay una necesidad de ir ajustado los parámetros, porque los que pagan son las finanzas públicas. En ese caso si el Estado dice no puedo permitir que la persona pague todo el ajuste, voy a ver que parte asumo, como fue el caso de la reforma de Bachelet en Chile, con una pensión mínima asegurada y esta va ser una renta para todo el mundo, pagada con impuestos, ..., no parece que sea la situación de Uruguay y me parece que y ahí me aventuro un poco porque no se tanto ni es la de América Latina, situación bien diferente a la de Europa, la de Europa es consecuencia que tenían que ajustar hace tiempo, y como son temas políticamente urticantes, y más en poblaciones envejecidas nadie quiere tocar los sistemas de seguridad social, pero llegó el momento del ajuste con la crisis, y esa discusión nosotros la tuvimos mucho antes porque las crisis de nuestros sistemas fueron antes o por lo menos lo que es el caso de Uruguay. ... Yo soy muy defensora de lo que es el régimen mixto en el Uruguay, porque es bien a la uruguaya se corresponde y tiene que ver con lo que es la sociedad uruguaya y su evolución, yo creo que por la sociedad uruguaya y su cultura no hubiese bancado un régimen pleno de capitalización. A mí me parece bien que haya sido así, porque no me parece que de ese régimen da buenos resultados, ya que es un régimen que amplifica mucho los buenos resultados y por tanto abre mucho la brecha de dispersión, al que le va mal le va muy mal y el que le va bien le va bárbaro. Además si se comparan los niveles salariales de Uruguay respecto a otros países son más bajos, por lo tanto en un régimen de capitalización se amplifica los resultados buenos con salarios más altos, por eso yo digo siempre en Uruguay tanto los que defendían un régimen de capitalización puro como los que estaban totalmente en contra como el caso del PIT-CNT, se olvidaron de discutir que el sistema uruguayo era mixto, no debemos olvidar que en Uruguay estamos capitalizando en una cuenta la mitad del salario, siendo los aportes relativamente bajos de acuerdo a lo que uno ve en las estadísticas oficiales, si vos no lo capitalizas durante 30 años o 35 no va a dar para una cosa maravillosa, o sea nosotros no podemos prometer que pueda viajar al Caribe con la jubilación de la renta individual porque en realidad es un complemento de algo, que es bueno porque lo capitalizaste durante 30 o 35 años, no por el volumen, siendo muy distinto si fuera el total del sueldo y además el mismo fuera alto. Entonces, además que yo no era muy amiga del régimen de capitalización pura, creo que en realidad en el contexto uruguayo previo a la reforma y como se instrumentó la reforma, fue muy bueno el régimen mixto para la gente que trabaja, claro.

Financiamiento de la Seguridad Social

Ahora, si vos ves el caso de Bolivia o México o Ecuador o Perú, donde hay 70% de informalidad y ahí no funciona la definición del sistema, ahí no se pueden tener regímenes contributivos con ese porcentaje de informalidad, se deben tener otras políticas de inclusión. Entonces para resumir, en términos comparados en este caso América Latina y en especial Uruguay, estamos en un estadio distinto al de Europa, por ejemplo el régimen sueco que tradicionalmente es un régimen reconocido, es un Estado con un amplio nivel de protección social, también lo pagan no?, creo que si se tiene un buen nivel de protección social también se debe tener un buen nivel impositivo... Tradicionalmente, para todo el mundo, el sistema sueco es la panacea de seguridad social y protección social, porque es maravilloso...ellos tuvieron sus reformas en los 90 porque sus sistema se estaba volviendo insostenible en términos de lo que era su crecimiento económico,..., siendo para ellos un relativo deterioro, el ajuste, ya que pasaron de la pensión total universal básica y a pasar a este sistema que tiene la pensión, tiene cuentas nocionales y 2,5 de ahorro individual, sin embargo pero para ellos esto fue un ajuste respecto al sistema anterior. ...

...Reitero para mí la discusión en Uruguay es bien distinta a la de Europa de hoy, porque nosotros ya tuvimos ese problema antes, nuestro sistema colapsó antes y la solución que se encontró fue relativamente buena para lo que es Uruguay, y las urgencias de hoy en Uruguay pasan por el sistema de previsión social, si creo que de aquí a 20 años va a haber que discutir cosas, ya que el sistema no cubra a todos será un problema importante, y el sistema no va a poder cubrir a todos, porque con una densidad de cotización del 50% del tiempo que trabajas menos de eso...salvo la renta a los 65 años que te puede estar dando la AFAP... por eso para mí ese tipo de cosas si van a estar pendientes.

Ahora si como República AFAP, nosotros hemos defendido mucho, cuando hay dos pilares tan distintos, el régimen de ahorro individual que tiene que ver mucho con lo financiero requiere revisiones legislativas más frecuentes que esta otra, caso típico del régimen de inversiones. El régimen de inversiones de no debería pasar 15 años para que sea revisado, debería ser revisado más seguido porque este mundo es mucho más dinámico que el otro... Y a esta altura les diría que hay reformas legales, por ejemplo por ponerles un caso, nosotros hemos tenido casos, el régimen uruguayo de ahorro individual brinda las mismas prestaciones que el BPS a través de los que se denomina seguro por invalidez, vejez y sobrevivencia, en teoría si yo fallezco y tengo beneficiarios de pensión el seguro se hace cargo de pagar la pensión y si yo fallezco y no tengo beneficiarios de pensión heredo el fondo, ese fue un vacío que se llenó

Financiamiento de la Seguridad Social

con una ley posterior a la del 96, que también fue muy buena, porque nosotros no teníamos propiedad sobre la cuenta nadie la tenía no se podía distribuir pero nadie se llevaba el fondo.

Tenemos casos que por ejemplo, personas que fallecen tienen un único hijo de 19 años o de 20 y el tipo a los 21 años deja de recibir la pensión y tiene en el fondo USD 40.000, entonces ahí nos encontramos en la disyuntiva, un único hijo le sirve mucho más llevarse el dinero y comprarse un apartamento (aunque actualmente no sé si pueda con ese dinero) que le pagues una pensión por un año, son ese tipo de cambios legales que se tienen que pensar muy bien porque no se puede hacer una ley para una persona, pero se debería evaluar si la persona fallece y tiene un único beneficiario de pensión que es mayor de 18 años pero menor de 21 y el saldo de la cuenta está definido de alguna manera con un parámetro de repente le pagamos el dinero en lugar de pagarle la pensión por un año y al hijo se lo beneficia más con lo que su padre o madre recaudó, no afectado las finanzas públicas del Estado, ese tipo de reformas más paramétricas en el sentido más relacionadas con la operativa y la experiencia. Nos ha pasado también, por ejemplo, el caso de personas que se jubilan por incapacidad total, se jubila por el régimen de solidaridad intergeneracional y del de ahorro individual, años después la persona comienza a trabajar nuevamente en otra cosa, se reintegra en el régimen de solidaridad intergeneracional comienza otra vez aportar y se le suspende la jubilación, pero acá de repente la persona en ese momento ya tiene 50 años, y a los 50 años para que le vamos abrir otra cuenta donde va acumular un fondo que se va a llevar 3 pesos si va a aportar 10 años más ese tipo de cosas, lo que se debe entender que son dos regímenes técnicamente distintos, por lo tanto hay que tratarlos distinto, si la persona ya se había llevado el fondo al jubilarse por incapacidad quizás podría reingresar y solo aportar al BPS, no teniendo sentido que aporte nuevamente aquí si va a juntar 3 pesos en la cuenta, o sino cuando termine el periodo le doy todo junto...los cambios del sistema IVS que se han dado en los últimos tiempos son en 2001 la heredabilidad del fondo, la de mayo de 2007 por las inversiones, el año pasado como se computa la rentabilidad mínima...

➤ **La modificación anteriormente expuesta, ¿se podría financiar?**

Financiamiento de la Seguridad Social

Si, claramente, la creación de un fondo separado para los que están próximos al retiro no implicaría ninguna erogación del gobierno.

- **Entonces ¿para usted un sistema de seguridad social ideal para nuestro país es? Solidaridad Intergeneracional, Sistema Mixto, Sistema de Ahorro Individual con un pilar no contributivo, Sistema de cuentas nocionales, Otro.**

Lo que se describe creo que hace referencia no al Sistema de Seguridad Social (entendido en forma amplia), sino al sistema previsional.

En mi criterio el sistema previsional ideal depende de cada sociedad. Si uno le planteara a un africano tener el sistema uruguayo le parecería maravilloso (por la cobertura y a cuántos ampara); no obstante, si se lo planteara a un sueco seguramente no le gustaría.

En el contexto de lo que es la sociedad uruguaya, y de su evolución en especial demográfica, a mí me gusta mucho el sistema mixto que complementa en el pilar contributivo la solidaridad intergeneracional (BPS) con el ahorro individual (AFAP/ASEGURADORA). La existencia del pilar solidario le da seguridad a un “piso” jubilatorio y la existencia del ahorro individual permite amplificar el resultado (mediante la inversión de parte del ahorro) y por ejemplo tener causal por ahorro individual a los 65 años de edad sin requisitos de años de trabajo (sin afectar el balance del gobierno).

No obstante, también creo que hacia el futuro (pensando en dentro de 20 o 30 años) la sociedad uruguaya debería reflexionar sobre qué papel le va a asignar al sistema no contributivo dentro del sistema previsional, si seguirá como hoy bajo la forma de “pensión a la vejez”, con estrictas condiciones de acceso o de otra forma.

ANEXO C – Entrevista Ec. Rodrigo Arim

**Decano de la Facultad de Ciencias Económicas y de
Administración- UDELAR**

- **¿Cuál es el concepto que usted maneja de seguridad social?**
- **¿Qué objetivos debe perseguir la misma?**

La visión más amplia de seguridad social, hay una visión más abarcativa y una visión más concentrada en algún tipo de prestación. La visión más amplia y posiblemente más moderna, a mi entender pero que en general no se refiere como seguridad social sino como sistema de protección social, implica los mecanismos diseñados en una sociedad para cubrir contra un conjunto de riesgos contingentes o efectivos. Esos riesgos contingentes son riesgos que aparecen a lo largo del ciclo de vida de las personas, no están acotados al adulto mayor, uno debería tener distintos instrumentos de protección social que aseguraran que los ciudadanos se encontraran cubiertos contra un conjunto de riesgos. Ese conjunto de riesgos es de distinta naturaleza, en la infancia uno de los riesgos centrales es caer en una situación de privación extrema que de alguna manera condicione el desarrollo futuro del niño o del adolescente, un niño que crece en un hogar que no tiene ingresos propios, va a querer disfrutar de terminar el ciclo educativo para lograr un proceso de ventaja razonable, eso va a crear repercusiones en su inserción laboral futura, en su ciclo vital, etc., etc.,...

Entonces hay un riesgo que no es controlado por el individuo que no es la responsabilidad del individuo en cuanto a las decisiones que va tomando que está asociado y lo van a hacer o que suerte tuvieron sus padres puede ser un hogar relativamente bien dotado desde el punto de vista de los recursos pero por un problema laboral de distinta naturaleza, los padres caen en una situación de privación y eso repercute directamente en el niño. Muchos países tienen distintos tipos de instrumentos para cubrir ese tipo de riesgos, algún mecanismo de transferencia, eso lo que hace es generar un piso sostén, hay otros riesgos que no se hacen a través de transferencia de ingresos sino a través de transferencia de servicios, los sistemas de salud relacionados con el tema son parte del sistema de previsión social porque cubren contra riesgos de enfermedades o de morbilidad más general, distintos diseños de sistemas de salud y además no hay un curso unívoco entre las características del sistema de seguridad social y lo que hace el sistema de salud, el caso más típico es Inglaterra, un sistema que desde el punto de vista de la seguridad social no es particularmente reconocido por cobertura relativamente amplia pero su sistema de salud es de los más universalistas del mundo ...

Solo en la parte de salud no en la seguridad social...

Financiamiento de la Seguridad Social

Claro, tienen por supuesto un sistema de cobertura, es muy anglosajón, el punto de vista anglosajón tiende a tener un sistema de cobertura mucho más asociado a lo que puede hacer el individuo para generar contribución, eso está vinculado también a ciertas filosofías societarias. Hay una filosofía detrás de eso que es que los individuos tienen que hacerse cargo de sus propias decisiones, entonces en todo caso el estado es, el estado famoso de bienestar es un estado bien residual que cubre contra aquellos riesgos que de alguna manera son inevitables. Ese es quizás el concepto más amplio de estado de bienestar residual que se aplica fundamentalmente al mundo anglosajón, estamos dejando por fuera que la persona tiene un estado de bienestar, ahora ese estado de bienestar residual la caracterización no es unívoca porque Inglaterra estaría caracterizada por ese estado de bienestar residual desde el punto de vista de lo que son los sistemas de seguridad social tradicional, pero no así desde el punto de vista de los sistemas de salud. Mientras que EEUU sí lo es en ambos, yo veo que hoy en EEUU el tema de salud está vinculado a que la intención de Obama es generalizar un mecanismo de protección social en el área de la salud, en realidad tienen un problema de desprotección bastante importante fundamentalmente contra algunos colectivos que son latinos, negros, etc... tienen muchos problemas políticos y de implementación también ... hay otros riesgos contingentes, uno de ellos es la invalidez, una persona a los 30 años se ve incapacitada de generar su propio ingreso, el desempleo, el seguro de desempleo está pensado para suavizar el consumo, suavizar la capacidad de subsistencia de la persona ante episodios de desempleo, hay otros sistemas con distintas características, por ejemplo el de Europa continental donde tenés una cobertura que va a veces hasta 3, 4 años el seguro de desempleo, en EEUU que tiene una cobertura muy chiquita, Uruguay mismo que se puede considerar como reducida, el seguro de desempleo en Uruguay en realidad cubre un porcentaje muy pequeño de los desempleados y tiene una cobertura de 6 meses, pero no es un componente de protección permanente como es el sistema de Europa continental. Digo Europa continental porque en tema de seguridad social y estado de bienestar hay diferencias en Europa muy importantes, una cosa es Inglaterra, otra cosa es Europa continental y otra cosa son los nórdicos ...

Suecia ...

Que es posiblemente el más universalista de todos y creo que también tienen unos componentes de sustentabilidad más interesantes. Ahora para mi seguridad social significa por supuesto los riesgos asociados a la vejez, un retiro pago de la vida laboral, la viudez, por supuesto la posibilidad que a veces hay pobreza, de alguna manera el concepto de seguridad social en su sentido amplio del término abarca la capacidad de proteger contra un conjunto de riesgos contingentes que se dan a lo largo del ciclo de vida, punto. Que pasa ... que en general en literatura, lo que uno encuentra es que la seguridad social tiene un concepto más acotado y está mucho más asociado a una opción bismarckiana, Bismarck fue de alguna manera, en el mundo, pero en Alemania construyó un sistema de seguridad social bastante particular que fue el que se

traslada en el tiempo y que es el que en Uruguay básicamente tenemos más allá del tema AFAP, es un sistema que está muy asociado a transferencias de ingresos, asociadas a ciertos riesgos que son el desempleo a lo largo del ciclo de vida y es el retiro, sustentado su financiamiento a partir de la contribución de empleadores y empleados, es el sistema básicamente bismarckiano, lo que nosotros llamamos el sistema contributivo en general y que algunos le llaman de solidaridad intergeneracional. Por eso digo mi concepto es más amplio, depende también del universo que les interese estudiar a ustedes, el universo más acotado de la seguridad social es un poquito más reducido. Estoy contestando la segunda pregunta.

➤ **¿Considera que el actual sistema vigente de nuestro país cumple con esos objetivos establecidos?**

Si voy a la mirada más amplia del tema, la respuesta es no, no lo cumple hace mucho tiempo. Uruguay tiene un sistema de seguridad social relativamente viejo que se consolidó tempranamente. Como suele pasar en Uruguay, la educación, la salud, la seguridad social, si uno lo ve en el contexto latinoamericano, se consolidó también tempranamente, paradójicamente el primer régimen que aparece creo que en 1919 es la pensión a la vejez no contributiva, o sea que atiende a las personas en vejez en situación de pobreza extrema pero bueno a lo largo del Estado Batllista se fue desarrollando un conjunto de mecanismos que hace que el sistema de seguridad social uruguayo sea muy parecido a lo que es la matriz más bismarckiana. Es una matriz bismarckiana en donde el acceso al derecho a la cobertura está sustentado supuestamente en estos aportes que realizaron las personas, en realidad es un sistema que en su diseño se piensa que sea básicamente contributivo, tiene algunos problemas, algunos problemas que son propios de Uruguay y algunos que están asociados a la dinámica del mundo y Uruguay es parte de eso. Con respecto a Uruguay, es una matriz bismarckiana en un país que no somos desarrollados, una matriz bismarckiana en un país como Alemania en donde la mayoría de la gente contribuye al sistema de seguridad social, lo que asegura es que la mayoría de la gente acceda al beneficio de la seguridad social. Uruguay tenía una matriz, la informalidad uruguayo es importante, hay que tomar en cuenta un 30-40 % de la fuerza laboral, en los 50 era una cosa más o menos parecida, no era una cosa muy distinta, aunque no hay estadísticas, pero que es lo que cambia, la mirada que está cambiando detrás de eso, en realidad en Uruguay la informalidad es bastante importante pero si uno ve la mayoría de los adultos mayores en Uruguay están cubiertos, a los 70 años el 94% de las personas reciben algún tipo de transferencia o del sistema contributivo o del sistema no contributivo, algo reciben como sustento y por lo tanto están siendo

cubiertos efectivamente contra los riesgos de la vejez, su funcionalidad la está cumpliendo, la está cumpliendo de una manera que para mí es perniciosa y patológica, es mejor que la cumpla a que no la cumpla, pero está asociado a un fenómeno que es histórico en Uruguay. En el sistema de seguridad social fue durante mucho tiempo moneda corriente por ejemplo el clientelismo político, la persona a los 60, voy al diputado del pueblo y el diputado del pueblo me tramita la jubilación, no había registros de quien contribuía y quien no contribuía entonces, que pasa?...los mecanismos que la gente tiene para cubrirse contra la cobertura de la seguridad social...son mecanismos informales asociados a, en un tiempo al clientelismo político y en otro tiempo asociado al hecho de que el sistema era muy permeable, porque requería simplemente de la presencia de testigos que acreditaran que la persona había trabajado entonces eso genera una cosa que es muy contrastante. En Uruguay gracias a eso tenemos un alto nivel de cobertura pero en realidad nos hemos estado mintiendo durante muchos años diciendo que la gente contribuye cuando la gente no contribuye, la gente no tiene a veces el derecho a contribuir porque no te lo ofrecen, las mujeres en particular tienen un problema muy serio. Porque el 20% de las mujeres que están trabajando están trabajando en el servicio doméstico y obviamente no es que la persona “me tenés que aportar”, es una condición del empleo muchas veces que tu patrón decide no aportarte, por más que ciertas personas lo hagan o no lo hagan, todos sabemos que algunos privados “por favor no me aportes al BPS y me pagás la diferencia”, todos sabemos pero independientemente de eso está como incide en las condiciones laborales que uno decide aportar o no aportar... Pero de todas maneras es un problema que las relaciones laborales en Uruguay son propias de un país subdesarrollado, los países desarrollados no tienen el 90% de la gente en el mercado de trabajo informal, es un problema de desarrollo, otros factores que desarrollan las fuerzas productivas en un país con ciertas necesidades de desarrollo como Uruguay...no hay ningún país con el PBI per cápita de Uruguay que tenga un nivel de informalidad del 90% entonces ahí hay un problema, como lo resolvió Uruguay?, manejarlo como una caja chica, en realidad la gente va entrando igual porque se acredita por otro mecanismo, el clientelismo político funciona como un mecanismo de ingreso como la declaración jurada, que se sigue integrando...hoy la gente sigue acreditando el derecho a la jubilación por ese tipo de mecanismo, entonces eso es pernicioso, hay otro problema adicional, eso además genera un problema de sustentabilidad del sistema, el tema igual era claramente no sustentable financieramente, Uruguay gasta casi el 11% del PIB en jubilaciones y pensiones, estamos gastando una porción importante cosa que no es dramática si tenés una población envejecida, está bien que se gaste pero estamos gastando

con mecanismos que no son los adecuados. Entonces el otro problema que para mí es grave de los sistemas contributivos en general y Uruguay lo tiene también pero es un tema mucho más generalizado en el mundo y es que los sistemas contributivos fueron diseñados en base a dos supuestos que se rompieron y se rompieron para no volver más. Uno era el supuesto de que las personas tenían vidas laborales estables, a los 20 años ingreso en una fábrica y me voy de la empresa a los 65 años, la estabilidad aseguraba que esa condición fuera suficiente como para acreditar el derecho, el mundo del trabajo cambió mucho para todos, yo como profesional estoy menos expuesto porque en general no tengo dificultades de inserción laboral pero si cambiamos de trabajo, yo he cambiado más de trabajo que lo que mi padre y mi padre más que lo que mi abuelo y eso va a seguir siendo así, la dinámica económica, las características de los procesos económicos del mundo actual son que los puestos de trabajo se generan y se destruyen y eso no es malo ni bueno desde el punto de vista económico. La destrucción de puestos de trabajo quiere decir que se destruyen puestos de trabajo a veces que son menos productivos y construyo otros que son más productivos, pero el tema es que eso genera mecanismos de transición donde la persona es más difícil que cumpla con el requisito duro de cotización, hasta hace poco estábamos pidiéndole 35 años de aporte, pero cuando le pedís 35 años de aporte lo que le pedís básicamente es que nunca estuviera desempleado porque después de esos 35 años la persona se va y cuando se va nunca perdió el empleo porque si tenés 1 año de desempleo una vez, otro año de desempleo otra vez, no acreditas más el derecho, ese supuesto creo que se rompió para no volver. El otro supuesto es el de una familia estable, todo el sistema está montado sobre la opción de que me caso a los 20 años, tengo hijos y estoy con mi pareja hasta el día que me muera y la variable demográfica y los valores sociales han cambiado, cambiaron para no volver, podrás hacer el juicio de valor que quieras sobre el tema pero también hoy es más la gente que se divorcia que la que se casa, para mí no es un juicio de valor que las familias tengan transiciones distintas, la gente está en pareja y no está pensando en que voy a llegar al último día de mi vida en pareja que puede ser que sí como o puede ser que no, la vida dirá, nadie se cuestiona dramáticamente. La sociedad en sí misma no ve con malos ojos que la persona rearne su familia, sus lazos familiares, sus lazos afectivos, etc., etc. porque en realidad, ¿por qué están todos cubiertos?, en una pareja estable cuando uno de los miembros, típicamente el hombre, trabaja, cuando se muere, los hombres nos morimos antes que las mujeres, le generó el derecho a la mujer de que esté cubierta, cuando las vidas familiares y afectivas son menos estables a lo largo del ciclo de vida, eso se rompe, una mujer puede llegar a los 70 años y sucede que se divorció a los 40 y pico y se volvió a casar y no generó derecho y su

vida laboral, a los 40 y pico capaz que empezó a trabajar y tiene una historia en cotización pero no le permite generar derecho, esta es una cuestión muy discutible. Hay un analista político que a mí me encanta que es Esping Andersen, discute los regímenes estables y económicamente inestables de Europa y para mí es excelente, es muy entendible además, al ser analista político y no ser economista tiene la ventaja del lenguaje, es muy conocido a nivel social. Ese es un problema que vino para quedarse, no es cierto que las familias se vuelvan más estables en algún momento, supongo que no va a llegar el día que cada uno viva por su cuenta y digo ... en cuanto al tipo de arreglos familiares que hay que eran funcionales en el régimen de seguridad social, se rompieron, no existen más, no existen como generalización que es lo que le importa al sistema, por supuesto que mucha gente se junta y viven toda la vida juntos pero el punto no es ese, el punto es que hubo un sistema de protección social que se montó sobre un supuesto que no existe más. Hoy en Uruguay su régimen de seguridad social no lo cumple hoy en algunos tramos reales, mejoró su capacidad para cubrir algunos riesgos, en cuanto al espacio en el tema de asignaciones familiares tenemos un agujero negro, en Uruguay cubrimos mucho a los adultos y poco a los niños, entonces el tema de las asignaciones familiares cambió un poco esa situación, ojo porque en realidad mejora muchísimo la cobertura pero el monto es relativamente escaso, hay varios problemitas, hay que tener cuidado que no se genere el impacto donde la gente decida no trabajar para acreditar el derecho, esos arreglos ...

...En Europa tienen el problema con el seguro de desempleo porque claro en países europeos que también después de la pos guerra convencidos que era el trabajo para toda la vida, la gente está desempleada y el seguro de desempleo es muy generoso, porque si quedás desempleado cosa que no va a pasar, te cubre por 5 años, para la persona que no es empleada ... y si me paga el seguro, voy a trabajar por la diferencia?, no lo hacían, la gente que hoy sería en Uruguay de la década del 70 se iba a Suecia, quedaba desempleada y vivía 5 años de arriba, la viveza criolla aplicada a un régimen que funcionaba de otra manera y eso funcionaba, de verdad. Yo creo que Uruguay tiene un problema de cobertura presente en algunos tramos contra algunos riesgos y vamos a ver el problema en cuanto al futuro que voy a la segunda pregunta, el régimen vigente, que problema tiene?, las AFAP no son para mi gusto ni buenas ni malas, el que se ponga en defensor extremo de las AFAP diciendo que es el régimen ideal está cometiendo errores serios y el que se ponga en contra para mí gusto está apuntando a donde no tiene que apuntar, la única cuestión que yo creo que es de principios es que la sociedad tiene que tener mecanismos de protección contra riesgos contingentes de sus ciudadanos, no puede ser que quede librado a la suerte de la persona estas cuestiones, eso sí creo que es parte

de una base filosófica de convivencia social que importa y mucho, pero es lo único difícil, lo otro es un tema de instrumentos o sea con que instrumentos logramos eso. ¿Qué pasa con las AFAP?, la AFAP viene a resolver un problema que Uruguay tenía, estaba con problemas de falta de sustentabilidad del sistema, cualquier cálculo actuarial decía que el financiamiento explotaba en algún momento del tiempo, yo creo que la ley del 96 es buena, la historia laboral es un instrumento que se incorpora en el 96 que lo que hace es transparentar la situación que teníamos, nos empezamos a dar cuenta claramente y con estadísticas que los uruguayos no tenemos una necesidad de condiciones suficientes como para acreditar el derecho a la jubilación, es un instrumento que se incorpora en la propia ley de reforma pero es otro instrumento distinto, absolutamente defendible. Las AFAP están montadas sobre un concepto que es distinto y estuvo muy de moda en el momento, decíamos la gente aporta y va a recibir exactamente lo que aporta y en realidad tiene un incentivo para aportar porque no se diluye su aporte a nivel de los aportes generales porque además le da sustentabilidad porque los aportes van a estar directamente vinculados a lo que aporte la persona, no depende de la capacidad de aporte que tengan las generaciones siguientes. De la misma manera que el sistema contributivo tiene algunos supuestos que no funcionaron, el sistema de capitalización individual tiene muchos supuestos que también, no generó incentivos para que se formalice, no lo generó, la tasa de formalización no cambió con las AFAP, el supuesto comportamental que había detrás que la gente iba a tender a tener una mayor adhesión al sistema de seguridad social, no se cumplió. Ahora puede pasar por un tema de financiamiento, esto pasa en Uruguay pero tenés el caso chileno, el debate chileno es 1) no generar claros incentivos para la formalidad, 2) estoy dejando mucha gente afuera y 3) hay colectivos que con estas reglas de juego, por ejemplo las mujeres, van a cobrar 3 pesos cuando se jubilen y 4) el que tenga algunas reglas de decisión que son complicadas porque hay gente que va a llegar a los 65 años y no va a tener nada. Entonces ¿qué hicieron los chilenos? a mi gusto muy sabiamente, inventaron el pilar no contributivo, la experiencia chilena reciente es muy interesante, no está acá en Uruguay porque en Chile hicieron algo que no se puede hacer en Uruguay ni en ninguna parte del mundo en situaciones normales, cuando te digo situaciones normales es porque hoy el problema de la seguridad social es que tenés intereses contrapuestos, tenemos una discusión parecida y patológica en Uruguay pero pasa en todas partes del mundo. Por qué no se cambia el sistema de seguridad social con facilidad?, porque estás tocando muchos votos, entonces los chilenos hicieron una reforma que fue absolutamente draconiana, cuando no hay capacidad de protesta de nadie, eso tuvo entre comillas una ventaja que es que hicieron un experimento,

que no se podía dar otra condición, el experimento resultó sustentable desde el punto de vista financiero, con alguna dificultad que capaz que estaban estudiadas. Cuando se agotan las oportunidades de inversión de las AFAP empiezan las oportunidades de tasas de retorno, tuvieron que abrir el mercado para el exterior para las colocaciones. Otra cosa que no funciona ni a palos es lo que los economistas llaman la elasticidad aplicándose a la tasa de retorno de las AFAP, porque la otra era las AFAP van a competir entre ellas y cuando compiten entre ellas en realidad la gente va a irse a las AFAP que más ... mentira, la gente no se mueve, es así, hay bastantes estudios que demuestran que la gente no se mueve en función de eso, entonces que generaste?, sustituíste al estado como proveedor por una estructura oligopólica de provisión privada que no tiene los incentivos correctos para dar un buen servicio porque es oligopólica. Economistas afirman que el mercado funciona como mecanismo de provisión cuando hay competencia, si no hay competencia y lo que hay son estructuras oligopólicas no hay ninguna razón para que este sea un buen mecanismo de provisión de ningún tipo de bien ni servicio, entonces eso pasó también, invertían mucho más en el esfuerzo de venta que en el esfuerzo de mejorar la rentabilidad de los clientes, te ponían promotoras y promotoras para que te vendan el seguro pero no te informaban claramente sobre cuanto ibas a cobrar en tal momento ...

O cuanto eran las comisiones con respecto a otras? ...

Yo creo que el tema de las comisiones es importante pero acá hoy en día lo que importa más que la comisión es la rentabilidad, está bien ahora República AFAP hizo algo que está bien, bajó la comisión y al bajar la comisión mejoró su rentabilidad neta... Entonces, ¿qué hicieron los chilenos? de vuelta, muy sabiamente a mi entender manejan todo como una bolsa donde las AFAP van a tener que pelearse por los clientes licitando, entonces es un tema distinto, que funciona distinto. En Uruguay está complicado hasta discutirlo porque la gente que podría estar dispuesta a introducirle cambios a esto a su vez está en contra del sistema AFAP entonces está complicado introducir un tema de esta naturaleza en la discusión pública y a su vez la gente que defiende mucho a las AFAP, defiende la condición actual, no son particularmente críticos de lo que pasó y de lo que pasa en otros países.

Y con respecto a la historia laboral te parece que se está cumpliendo con los registros?...

Sí, sí, creo eso además la conozco, yo trabajo con datos de la historia laboral, hago investigaciones con la historia laboral, están.

Financiamiento de la Seguridad Social

¿Con datos de la historia laboral?

Sí, el BPS nos pasa la información longitudinal, donde ahí podés ver y estudiar densidad de aportes, tenés todos los datos ahí, después hay un problema de registros pero se está cumpliendo.

Se está cumpliendo ...

Sí, lo que no se está cumpliendo que es obligatorio por ley es que a vos te informen, lo que pasa es que eso cuando el legislador lo vota, se olvidó de los costos que tiene hacer esas cosas.

Se ha dicho que no tenían los recursos como para hacer eso ...

No pero...es bastante complicado, es complicado de llevarlo a cabo, si hablan con Ernesto Murro les va a decir que es imposible casi, yo creo que no es imposible pero es cierto que hay costos operativos que una cosa es votarlo en el parlamento y otra cosa es cuando vas a decir “tengo que informarle a 2 millones de tipos cual es cada...”

Lo importante es que esté realmente esa información.

Esa información está, está absolutamente completa, pueden haber errores de registro pero...

Al no confirmarse...

Claro, que la gente no puede estar confirmando... yo creo que esa ley hay que cumplirla, el problema es que sale caro, no creo que sea tan trivial como decir se está violando la ley, es una posición muy simplista, es probable que no se estén haciendo los esfuerzos institucionales que encaminen a cumplirla pero son cosas distintas. Ahora, la historia laboral de hecho ya empezó a pasar ahora, la gente empieza a acreditar, como hace 15 años que tenemos historia laboral, empezó a acreditar los últimos 15 años y la única manera de acreditarlos que tenés en el sistema es con la historia laboral, está funcionando, la declaración de testigos funciona para los años anteriores por eso todavía tenemos una mezcla rara pero miren que está funcionando, sino hubiésemos tenido una pequeña revolución en Uruguay, si la gente empieza a darse cuenta que en los últimos 15 años no tiene registros ya nos hubiésemos enterado...

➤ **¿Qué es lo que el Estado tiene que tomar en cuenta al momento de elaborar un sistema de seguridad social?**

Cobertura, o sea elegir cuales son los riesgos que vamos a cubrir y tener la cobertura lo más universalista posible de esos riesgos, calidad de cobertura, o sea, no sea que tengamos cobertura pero en realidad le paso 2 pesos a una persona... no, aplicar una calidad y que esté asociado al riesgo y sustentabilidad financiera, esas son las 3 características que debería tener cualquier estado. ... En general hay cierta dicotomía, aquellos que piensan, fundamentalmente a nivel político, no tanto a nivel académico donde hay menos intereses creados, hay gente que pone mucho énfasis en la sustentabilidad y se olvidan de la calidad y de la cobertura, yo creo que fue lo que pasó en el 96 cosa que era razonable que pasara porque Uruguay estaba en una situación compleja es ese momento desde el punto de vista de la seguridad social pero no era la situación de cobertura. Aquellos que ponen mucho énfasis en que es un derecho ciudadano, etc., etc., cosa que comparto desde el punto de vista filosófico, se suelen olvidar del tema de la sustentabilidad. Si ustedes estudian los sistemas que hay en el mundo, se van a dar cuenta que son diseños muy finos en algunas cuestiones porque los cambios demográficos te afectan mucho, porque la dinámica laboral te afecta mucho, porque es distinta la cobertura pensando en un Uruguay que va a crecer un 6% anual que uno que creciera el 2%. Yo creo que las reformas paramétricas que se hicieron recientemente al sistema nos son malas, quiero aclarar que yo estuve vinculado a la discusión de esta reforma, mi opinión puede no ser objetiva ... yo estuve en una comisión que ... yo en ese momento era Director de Política Social de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y estuve en la comisión que discutió algún elemento de la reforma pero, ¿por qué no son malas?, porque en realidad pedirle 35 años a una persona de aporte laboral es pedirle laburar toda la vida y el problema que está teniendo Uruguay es la necesidad de cotización.

¿Podría ser más flexible? ...

Si vos no querés tener un problema de cobertura tenés que ser un poco más flexible sobre todo sabiendo que tenés un costo financiero excepcional, tomás en cuenta el tema de la vida familiar de las mujeres que es un tema que todo el mundo... a ver ... es cierto que los episodios de la maternidad generan que la mujer se retire del mercado de trabajo más que los hombres, incorporar un sesgo positivo hacia la mujer o discriminar en contra del hombre en este caso a mí me parece que está bien. Si uno pensara en el régimen sueco estaría diciendo “no me importa” pero en el caso de Uruguay, me importa y después básicamente lo que se hizo fue ... había como saltos discretos que no eran muy razonables, una persona podía acreditar el derecho a jubilarse si tenía por lo menos 60 años cumplidos y 35 de aporte o 70 años cumplidos y 15 años de aporte, entonces lo que hicieron fue a la inversa, “mirá está bien, no tenés 70 pero tenés 69, te pido 1 año más, tenés 68...” de a uno es una cosa un poco más

racional desde el punto de vista del diseño, no es que digas “mirá si estás entre 60 y 70 años y tenés 25 años de aportes, morite” , el mensaje era insólito “no te voy a dar nada por más que aportaste 25 años” no tenía mucho sentido, yo creo que todavía es un caso interesante pero menor, absolutamente menor y ahí hubo en ese momento, vos escuchabas personas que querían sacar mucho más pero se entendía que era insustentable financieramente. Digo menor porque en realidad es la ley de la vida de bastantes personas, si tenés 18 años de aporte y tenés 68 años alguien te tiene que dar algo. En este momento, el régimen contributivo que a mí no me gusta nada y más en el caso de Uruguay es que tiene un sesgo regresivo en un componente, la persona que no aporta durante 30 años para la persona que si aporta, ayudó a pagar las jubilaciones de otros pero nunca va a ser un derecho, entonces en realidad el impuesto a la renta que le estamos cobrando a las personas, no es el IRPF, le estamos cobrando un impuesto que es estrictamente cerca del 20% de su sueldo en el momento que está aportando pero contra ese 20% nunca va a ver nada, bueno obtiene el beneficio de la salud, 15%, ese 15% es un impuesto puro que va a subsidiar mi jubilación que no necesito que la subsidien, quienes están en esta situación, las personas de la construcción, las personas que tienen historias laborales muy partidas, las personas que están en mayor situación de fragilidad y vulnerabilidad, a mí eso no me gusta nada de estos regímenes contributivos, estás en el mundo subdesarrollado. Es como... finanzas la jubilación de la clase media, en parte no en todo, con el aporte que hacen todos, pero en particular aportes que hace gente que nunca va a ver un peso del régimen... aquellos que tenemos ingresos más altos?, en realidad... porque tenemos un tope, hay una transferencia y está bien que sea cristalina pero qué tipos de transferencias importantes son cristalinas?, hay una transferencia que es el profesional que aporta mucho y va a recibir poco, eso es una transferencia cristalina todo el mundo sabe que pasó, el problema es cuando hay transferencias que no son cristalinas. En Uruguay tenemos otro problema que además como el régimen es financieramente estable pero deficitario, lo seguimos bancando con impuestos, el total de prestaciones que da el sistema de seguridad social no se financia solo con aportes patronales y obreros, es el IVA y todos los impuestos del Estado, todos, todos... por lo menos los que lo financian desde el punto de vista social.

Es decir aquellos también que no reciben nada o que no tienen cobertura...

Si el aporte no fuera igual todos los años, vos tendrías un problema pero no es tan grave porque en realidad a la persona algo le va a dar, hoy tenemos el 90% cubierto, el problema es el que está aportando hoy y tiene 30 años, como está la historia laboral de por medio, se va a jubilar y hay un 45% que no va a obtener el derecho jubilatorio, entonces ahí sí es una cosa que intergeneracionalmente es muy poco solidaria.

Financiamiento de la Seguridad Social

- **¿Cuál debe ser la fuente de recursos para financiar el sistema? Impuestos, contribuciones o una combinación de ambos.**

¿Cómo se tiene que financiar el sistema? Lo que pasa es que ahí sería cual me parecería a mí que es el sistema ideal, en Uruguay preferiría tener un sistema como el sueco, un sistema que fuera universalista, donde tengo una pensión básica universal para todo el mundo a cierta edad y sobre eso recibo además lo que yo contribuí...

...El plus por lo que contribuí, entonces hay un piso básico que todos recibimos y se financia con impuestos generales, además de ese piso básico hay cuentas nocionales, esas cuentas nocionales... a mí me gusta más el régimen de cuentas nocionales que el régimen de capitalización individual pero porque veo problemas en el régimen de capitalización individual, no porque tenga un problema contra el régimen, todo lo contrario. Si ese régimen funcionara bien, en realidad lo que hace es calcular la tasa de interés ficticia que más o menos recibe de la colocación del fondo de mercado y hace el cálculo, eso es más o menos lo que hacen las AFAP, si lo hicieran relativamente bien a mí no me molesta para nada que sea un régimen privado, es privado desde el punto de vista del proveedor pero no de quienes lo diseñan, el que lo diseña es el Estado, no lo inventaron los privados, lo inventó el Estado y quien pone las reglas del juego es el Estado. Creo que es irrelevante quien provee, lo que hay que asegurarse es que el proveedor no tenga incentivos incorrectos, en las estructuras oligopólicas las estructuras son incorrectas, hay mecanismos para regular eso y asegurarse la competencia, como hacen los chilenos ahora, pero el punto medular no es si hay cuentas nocionales o no, el punto medular es que se reciba lo que se aportó entonces ahí aseguras cierta sustentabilidad y por encima de ciertos límites del ahorro individual ... la gente se financia como quiera. El Estado puede comprometerse a decirte te financio hasta cierto tope después de eso mi responsabilidad..., por eso a mí me gustaría más pensar en un régimen a la sueca que en un régimen bismarckiano. Creo que tiene algunos problemas pero menores en el tema de sustentabilidad a los que tenemos nosotros, asegura cobertura universal, asegura cobertura de cierta calidad por tener un piso básico para todo el mundo...lo que tenés que preguntarte ahí es como establecieron el piso básico y en Uruguay existe una base de eso y es un 4% que están pagando todos los años, el problema es que yo para hacer eso en lugar de un problema de transición, en economía política es muy complejo porque en realidad hay ganadores y perdedores, gana la mayoría de aquellos que no van a acreditar un derecho adecuado pero pierden los que están hoy, entonces está complicadísimo porque es como bajarle la jubilación a la gente que la puede tener en este momento para que la parte de impuestos financie solamente aquello que es no contributivo y estrictamente lo que aportaron en el ciclo de vida. Hay un problema de trabas políticas para hacer estas cosas, esto no es una acusación a nadie, es un problema complejo de arbitrar políticamente las cosas,

Financiamiento de la Seguridad Social

a mí me gustaría ... soy bastante escéptico en cuanto a que Uruguay tenga capacidad para procesar un cambio de esta envergadura, más cuando lo hizo ya hace poco, estos cambios no se pueden hacer ...

... Yo creo que en realidad vamos a ir a una situación donde tengamos un piso base asociado mentiroso de jubilaciones no contributivas pero no lo son, no sé, de un régimen distinto que atienda situaciones extremas, esa es otra posibilidad, ahora ... la respuesta es, depende en qué régimen, en una situación futura no tengo ningún problema que sea el Estado con impuestos el pilar no contributivo, base universal, las contribuciones de las personas que financian el componente actuarial, o sea el componente ... la cuenta notional o las AFAP. Yo tengo alguna duda en relación al tema de los aportes patronales, no porque considere que los patrones no pueden aportar sino porque en realidad si nos ponemos a pensar los aportes laborales no los paga el patrón, los paga el obrero, al patrón lo que le importa al final del día es el costo laboral, si ese costo laboral tiene un costo de salario líquido como aporte patronal, le es exactamente lo mismo, entonces cuanto paga el aporte patronal al final del día eso para mí se expresa... los empleadores crean menos empleo, en realidad lo que hacen es pagar un líquido menor al que podrían pagar, genera todo eso, no es muy bien visto en Uruguay pero a mí el aporte patronal no me parece un mecanismo idóneo para financiar el sistema ...

Preferiría financiar algo de eso con el impuesto a la renta a nivel empresarial, es un impuesto al trabajo, es un impuesto a contratar gente pero bueno... esto creo que se da en Uruguay porque son muy bismarckianos, es muy complicado, genera que nuestro aporte está aumentando son mucho más altos en el resto del mundo que en Uruguay, los aportes patronales, nosotros estamos exactamente invertidos ahora ... me parece que sería una mala idea intentar tratarnos directamente como si fuésemos Alemania, no somos Alemania ...

No hay ningún sistema que se pueda trasladar.

No ... tampoco te da mucho margen para aumentar las contribuciones porque al trabajador le estamos sacando 1/5 del salario, es un 20% que le estamos sacando y si está arriba de cierta franja además tenemos IRPF, el 20 % es contra algo que recibís y para recibirlo en algunos casos posiblemente no ocurra... La otra cosa que para mí es interesante es que unificaron los aportes patronales, eso que tenían exoneraciones era un disparate, que tengan todos 7,5 es una buena noticia...

Opinas que debe ser igualitario para todas las ramas?...

Si querés promover la industria o el agro como fue pensado en un momento, dales subsidio pero no lo hagas con la seguridad social, la seguridad

Financiamiento de la Seguridad Social

social no es un mecanismo de subsidio, ni subsidia actividades ni promoción económica, es un mecanismo de mantener un sistema de seguridad social, si querés hacerlo hay otros instrumentos para hacer lo mismo, pero no lo hagas en forma de que genera un mecanismo de compensación por un lado y por el otro que tenga un sistema de contribución de que “si estás en la industria es un 6 y si estás en otra ... no, eso es un disparate”.

...El sistema de seguridad social no debe ser utilizado con una finalidad que no sea la de sostener el propio sistema, es preferible utilizar el IRAE por ejemplo, como mecanismo de promoción que diga “sí, la industria paga menos IRAE” que diga “la industria paga menos aportes patronales”, no tiene sustento, el sistema de seguridad social es suficientemente complejo como para perforarlo, debería tener la menor cantidad posible de perforaciones en el régimen de aportes. Yo creo que obviamente vamos a tener que pensar que el aporte de la seguridad social sea algo parecido al IRPF porque no puede ser que le cobremos el 13% a un tipo que gana \$ 8.000 y el 13% a una persona que gana \$ 100.000 y además es muy probable que el que gana \$ 8.000 va a cotizar mucho menos que el que gana \$ 100.000 porque en el que gana \$ 8.000 se da la informalidad más fácilmente, etc., etc., entonces yo creo que por más que a la clase media y media alta nos moleste, es preferible tener un aporte a la seguridad social escalonado donde sea clave que hay subsidios, que tenerlo ahora ... es muy alto, 20% es mucha plata ...

Eso en el ámbito personal siempre, ¿en los aportes personales?

En el personal, sí. Lo que pasa es que claro, lo que me preguntan es como se financia este tema, es complicado porque no me gusta que los impuestos contribuyan tanto a la seguridad social, lo que es importante es que las AFAP hacen que la perspectiva temporal haya mejorado con respecto a la que teníamos en el 96... Un ejemplo es España, basta un par de shock para que te vuelvas a dar cuenta que el mundo no es crecer al 6% durante 10 años cuando estábamos creciendo desde un 3 y eso te pueda descolocar entonces. España como Uruguay está discutiendo el tema del nivel de las jubilaciones, Chile no y Argentina no... o Chile que como tiene un sistema totalmente distinto claro ... Chile lo que hizo es “implotemos el sistema y construyamos de 0”, lo que construyeron no me gusta, lo que hicieron en los 80 me parece que estuvo pensado exclusivamente desde el punto de vista de la financiación y no estuvo pensado desde el punto de vista de la capacidad de cobertura y el sostén de los ciudadanos pero logró una reestructura total. Lo que pasa es que en Uruguay no están dadas las condiciones para eso, me da la impresión que en Uruguay no es viable políticamente introducir modificaciones muy radicales al sistema de la seguridad social y es discutible y acepto la discusión porque no tengo la respuesta a eso de que sea deseable, porque ya lo hicimos en el 96, no sé si hoy o mañana habría que mejorar el sistema actual en cuanto a su capacidad de sustentar, el sustentamiento fiscal y su capacidad de cobertura. Creo que en realidad el problema que le veo al sistema contributivo de aquí en

Financiamiento de la Seguridad Social

más es que lo que vamos a hacer son pequeños parches como hicimos hasta ahora.

¿Pequeños cambios, flexibilizar un poco el sistema?

Creo que buscamos un cambio más masivo que creo que a Uruguay le haría bien pero me parece que no están dadas las capacidades de generar coaliciones sociales y políticas como para hacer una cosa de estas.

¿No es un tema prioritario quizás?,

No es un tema prioritario pero además es un tema que ... todavía no es un problema urgente, inmediato, sino que es un problema que va a tener el gobierno en 20 años, el incentivo de tirar la pelota para adelante es muy grande,..., yo creo que Uruguay por ejemplo una cosa que tiene que hacer es aumentar la edad de retiro, progresivamente, despacio, en aquel momento propuse y no me dieron..., yo creo que además uno de los cambios que hay que hacer es: vamos a los 60 años pero se vota una ley que de aquí a 4 años se aumenta medio año, otros 4 años medio año, entonces en 15 años la gente va a jubilarse con 63, 64 años ...

...Lo que sí, Uruguay es mucho menos generoso en cuanto a la tasa que paga, somos mucho menos generosos que los suecos, que los españoles, pero para mi gusto cuando uno hace un conjunto de reformas que mejoran la capacidad de acceso de la gente como se hizo en este país hace poquito tiempo, era el momento para poner “bueno cada 3 años aumentamos 1 año”, no que te pasen de 60 a 65 y te das cuenta de golpe que tengo 59 años y pensé que me quedaba 1 año de trabajo y me quedan 6, no, me queda 1 año más, tampoco es grave, lo haces cada 3 o 4 años, lo haces gradual y en 15 años llegas a 65, 66 años de jubilación que es una edad que creo que para Uruguay dentro de algunos años es razonable.

En la mayoría de los países que hemos analizado la edad supera ampliamente los 60 años...

Lo que pasa es que en otros países no pueden tocar las tasas de reemplazo, sin cambiar el régimen como se ajusta financieramente, tocando los parámetros, entonces claro, los españoles estaban en una discusión bárbara ahora porque quieren tocar las jubilaciones para abajo y eso les genera un problema mucho más complicado que discutir la edad. Muchas veces los europeos se dan cuenta que la edad es más fácil correrla por alguna razón que la tasa de reemplazo, entonces corrieron la edad, la corrieron a los 68 años, a mí me parece que hay que tener algunos cuidados, 68 años en algunas situaciones son 68 años, tenés que tener un dispositivo que te asegure que la persona que no esté en condiciones de trabajar pueda no trabajar, capaz que precisas de algún dispositivo de retiro parcial, nosotros teníamos una capacidad

Financiamiento de la Seguridad Social

de conversión de 4 años de trabajo al día pero teníamos una jubilación a cambio mucho más chiquita, hay que buscar algún mecanismo de esos, un obrero de la construcción difícilmente pueda trabajar hasta los 68 años, esas cosas tenés que tenerlas incorporadas porque si no estamos razonando como profesionales que vivimos sentados en una silla, hay gente que no ... arriba de un andamio con 68 años no vas a estar.

- **Según su opinión, ¿el actual sistema merece algún cambio?**
- **La modificación anteriormente expuesta, ¿se podría financiar?**

Sí, para mí merece cambios, tengo dudas sobre la viabilidad de los cambios, se podría financiar?, si vamos a un régimen como el sueco yo creo que es financiable pero los costos de transición son altos.

Hay un estudio de Forteza y Rossi de cuentas nocionales que hablaban de un costo bastante elevado para hacer el cambio?

Para hacer el cambio, por eso para mi gusto, más allá que creo que la imagen objetiva es mucho más razonable, pueden ser cuentas nocionales o puede ser el régimen de AFAP consolidado asegurando una prestación, el punto central de las cuentas nocionales es que aseguran que hay una vinculación directa entre lo que la persona aporta y lo que va a recibir. Ese es el eje, yo creo que se puede lograr con otra cosa que quizás son las propias AFAP pero no es un problema tan grave, el problema es que Uruguay sigue todavía pagando los costos de la transición del 96 entonces meterse en otro costo de transición financieramente alto, es complicado, me parece que esa es parte de la verdad pero como imagen objetiva me parece que es preferible a la situación que tenemos hoy pero es muy difícil transitar políticamente y financieramente por eso.

- **Entonces ¿para usted un sistema de seguridad social ideal para nuestro país es? Solidaridad Intergeneracional, Sistema Mixto, Sistema de Ahorro Individual con un pilar no contributivo, Sistema de cuentas nocionales, Otro.**
- **¿Considera ud. que existe algún país cuyo modelo de financiamiento de su sistema de seguridad social resulte óptimo?**

La estoy diciendo, es una mezcla entre sistema de ahorro individual con un pilar no contributivo financiado o sistema de cuentas nocionales, yo creo que eso en realidad podría ser un solo sistema, de vuelta no son los

Financiamiento de la Seguridad Social

instrumentos como en el objetivo, el objetivo es para mí que el Estado asegure un piso único para todo el mundo y sobre eso lo que aporte la persona tenga que ver con lo que es su historia...

...En el diseño ideal independientemente de lo que aportaste cobrarás siempre \$ 3.000 de jubilación por ejemplo y sobre eso ganás más en función de lo que aportás, los chilenos no hicieron exactamente eso, porque los chilenos cortaron abajo, creo que pusieron el 25% más rico entonces en realidad le pagan una contribución y después empiezan con una pendiente en función de eso, eso tiene una dificultad es que la gente que aporta para cobrar y que la posición que cobraría después sería exactamente igual al pilar no contributivo, no tiene incentivo para aportar porque en realidad es lo mismo que aporte o no aporte, por eso prefiero una cosa universal, a todo el mundo se le va a brindar algo sobre eso además construís un pilar que sea contributivo pero nocional, para mí ese sería el régimen ideal pero bueno, están los problemas por la transición y están los problemas de costo político.

Son los mayores problemas que hoy ves a la hora de hacer un cambio dentro del sistema, pero en algunos años se va a tener que hacer ¿por qué?

No es tan seguro porque... por qué Europa no lo hizo?, es complicadísimo en esos sistemas, desde el punto de vista de las instituciones internas de los países, es muy complicado, en Alemania lo que hicieron fue correr la edad, se jubilan con 68 años, no han tendido a copiar el modelo sueco por ejemplo, que además son sistemas viejos, ahora en el 99 hicieron la reforma, tienen algunos problemas pero son los que menos levantan la voz, el tema de la seguridad social no aparece a cada rato...

...Ese es el contraste,... ahora dicen de la Europa de la Social Democracia y de los Conservadores como si fueran dos mundos, ojo que estuvo la Social Democracia en Suecia, una Social Democracia radical mucho más a la izquierda que la Social Democracia continental, la que construyó este modelo. Pero que pasaba era una social democracia que estaba mucho más apoyada en el mundo campesino, agrario, a la salida de la guerra, que la social democracia continental que están mucho más relacionadas a los movimientos obreros que son los que contribuían, son los que generaban derechos, entonces los regímenes que generaron, son regímenes que son distintos en su arranque y el régimen sueco es un régimen universalista que más allá de quien lo ideó a los conservadores no se les ocurre meterle la mano en este régimen, hay como cierto consenso de que es un régimen adecuado... Pero el tema de los sindicatos ... la ventaja de los suecos es que los sindicatos funcionan a un nivel muy centralizado arriba entonces tienen iniciativas que cuando negocian con el gobierno negocian por el problema de todos los obreros, las estructuras de negociación que hay en Europa continental son mucho más a nivel de rama de actividad entonces cuando estoy en una negociación por rama de actividad me

Financiamiento de la Seguridad Social

importa poco lo que pasa con el de la rama de al lado. Yo creo que Uruguay no fue la Suiza de América ni vamos a ser la Suecia de América, con esto quiero decir que no es trasladable el modelo, pero me parece que es interesante mirar eso y Chile es distinto pero de alguna manera apuesta a lo mismo desde el punto de vista conceptual, lograr cobertura manteniendo su estabilidad.

ANEXO D – Entrevista Ec. Gabriel Lagomarsino

Asesor del B.P.S.

➤ ¿Cuál es el concepto que usted maneja de seguridad social?

El concepto clásico de Seguridad Social que manejo yo y manejamos aquí en la Institución en el BPS: es un conjunto de políticas públicas o programas articulados con determinados objetivos fundamentalmente, más específicamente, en el caso de Seguridad Social es prevenir riesgos, distintos tipos de riesgos como vejez, incapacidad, enfermedad, el riesgo de desempleo y a su vez también en sentido de la información más amplia de la Seguridad Social. Porque entendemos que es un instrumento fundamental, a los efectos, también de afectar negativamente la pobreza, es decir, que combate contra la pobreza y también es un factor importante de distribución del ingreso y por lo tanto de integración y cohesión social. Ese es un concepto desde el punto de vista que partimos.

Para mí es muy importante esto, porque según el concepto que uno tenga, según la amplitud que le dé a lo que es la Seguridad Social, uno puede derivar en programas y también en tipos de financiamiento diferentes.

Por ejemplo, si uno piensa que la seguridad social, es solamente prevenir determinados riesgos, de ahí puede deducir o pensar que un sistema de seguro individual puede ser un régimen financiero, digamos que podría resolver el problema. Siempre y cuando todo esto es una relación actuarial que uno se asegura para determinados riesgos, pero si uno entiende que por determinada concepción, que tiene como funciona la sociedad, las economías, etc. dice que la seguridad social es bastante más que sólo prevenir riesgos. Por lo cual, es una función muy importante la seguridad social obviamente básica también digamos... que la forma del financiamiento no se agota en lo que sería el aseguramiento individual de las personas.

➤ ¿Qué objetivos debe perseguir la misma?

Estaría ligado a la definición. Los objetivos básicos son: la prevención de los riesgos, asegurarse contra los riesgos. Tenemos el concepto que es una política pública y esto no quiere decir que sólo el Estado participe en los programas, una política pública porque son políticas llevadas adelante por el Estado por más que puedan intervenir agentes privados como yo entiendo en particular que en determinadas áreas pueden intervenir. Pero es una política

Financiamiento de la Seguridad Social

pública cuyo objetivo básicamente es asegurar esos riesgos colectivamente, porque partimos de la base también por convencimiento, por estudio, por lo que dejar librado el aseguramiento individual eso determinado por los diferentes riesgos que existen llevarían a mucha gente a no quedar cubierta contra determinados riesgos, es lo que nosotros pensamos. Y también tiene otras funciones importantes en el combate a la pobreza, en la redistribución del ingreso y también para integrar, para el concepto de sociedad de integración e inclusión social. Esos son los objetivos.

➤ **¿Considera que el actual sistema vigente de nuestro país cumple con esos objetivos establecidos?**

Bueno yo creo, que en el Uruguay hemos alcanzado, en el país un relativo, importante desarrollo de la Seguridad Social. No obstante, siempre creo que tenemos cosas para mejorar y bastante y sobre todo de elevar siempre las metas. Porque una meta que es alcanzable en un determinado momento, que son objetivos para determinado momento, para otro momento hay que elevar un poco esas mismas metas, no?. Entonces, la opinión que tengo es que Uruguay ha alcanzado un desarrollo relativo importante en la Seguridad Social, aunque todavía queda algunos oscuros.

Y comparado con otros países, en la región sin duda esto es bastante unánime, hemos estado en congresos Internacionales y sobre todo con la OIT, la AISS..., es un poco el entendido común que Uruguay si no es el primer país de la región, en casi todos los ratings que se deben usar, hay que tomarlo a veces un poco con pinzas. Porque se toman determinados indicadores pero casi siempre Uruguay si no aparece primero, “pega en el palo”. Pero así como digo esto, considero que siempre hay que tener una visión crítica y no está todo hecho y siempre hay que seguir avanzando. Y sobre todo no sólo porque la cobertura todavía y la calidad de la cobertura no ha alcanzado el 100% en el país actualmente y hay que seguir avanzando, la realidad es dinámica y las sociedades van cambiando y siempre, digamos, un sistema que se congela va perdiendo contacto con la realidad. Yo creo que fue lo que le pasó al país sobre todo en las últimas décadas.

El país mantuvo un sistema más de corte bismarckiano en el sentido de corte profesional contributivo cuando por otra parte la economía, y en particular el mercado de trabajo, digamos, expulsaba gente de lo que se entiende por el mercado formal de trabajo. Ese divorcio creo que, a través de las distintas políticas que se han implementado sobre todo en los últimos años datan de más de 5 años aunque muy tímidamente como fue las primeras asignaciones familiares que se empezaron a dar a los hogares de menores recursos.

¿Cómo el Plan de Equidad?

Financiamiento de la Seguridad Social

No previamente, eso fue para mí un avance muy tímido porque eran muy focalizadas y los montos de las prestaciones era muy pequeño o sea, la potencialidad de eso quedaba diluida sobre todo por el monto de la prestación. Pero yo creo que sí, desde el año 2005 hasta la fecha creo que se está en un proceso de continuar con este rediseño de lo que es el sistema de seguridad social enmarcado quizás más ampliamente con políticas más generales de intervención social. Podemos manejar el concepto de protección social, que puede ser un poco más amplia que la Seguridad Social, aunque es muchas veces el concepto de previsión social se toma de una manera simplemente como asistencia social y uno lo menciona acá en el sentido más amplio. Incluye la Seguridad Social más clásica, tradicional y a su vez nuevos programas, por ejemplo lo que pudo haber sido el PANES en su momento u otros programas de transferencia de ingresos también, como es la tarjeta alimentaria hoy en día.

➤ **¿Qué es lo que el Estado tiene que tomar en cuenta al momento de elaborar un sistema de seguridad social?**

Bueno muchos aspectos, pero básicamente, no se parte de la nada porque hoy en día hay países todavía donde la seguridad social está prácticamente en cero. En América Latina creo que se hace algunos esfuerzos, pero en algunos países el desarrollo de la seguridad social es bastante mínimo, en África también hay en algunos casos muy poco desarrollo de seguridad social, pero bueno, hablando en tiempos actuales donde la seguridad social ya tiene presencia, y una presencia importantísima, en muchas partes.

Por ejemplo en la región en Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Costa Rica, Panamá, varios países ya tienen importante desarrollo y en Europa ni que hablar, porque la seguridad social tiene una impronta de lo que se conoce como los “Estado de Bienestar”, o sea, que lo que tiene, partiendo un poco la pregunta acotándola a partir de ahora, es justamente pensando que no empezamos de cero, en muchos aspectos. Empezando por ver cómo es la cobertura, si se está llegando al conjunto de la población obviamente nosotros partimos de una vocación universalista, o sea que la seguridad social tiene que ser para todo el conjunto de la población no puede quedar nada excluido y debe ser “desde la cuna hasta la muerte”. Entonces eso es lo primero de ver, digamos los distintos riesgos en que podríamos ampliar el concepto de riesgo a riesgos sociales, como el riesgo a la pobreza por ejemplo y bueno analizar qué es lo que se está cumpliendo de esto, la calidad también de la cobertura y obviamente después las factibilidades. Nosotros partimos de que la seguridad social... Nosotros partimos del mundo? aparte hoy que está reconocido en las Naciones Unidas en los Derechos Humanos Universales están controlados los derechos a la seguridad social, al programa a los derechos de la seguridad social. O sea partiendo de eso hay que ver con cuanta efectividad se están

Financiamiento de la Seguridad Social

cumpliendo y bueno no quedarse en esa declaración de principios sino poder hacerlo efectivo y para eso hay que ser eficiente y eficaz. Los aspectos eficaces es cómo resolvemos los aspectos financieros del sistema.

¿Capaz que hay una propuesta pero hay que ver si se puede llevar a cabo?

Pensar en eso es hablar de utopías. La verdad que bueno hay que hacer utopías pero realizables...

➤ **¿Cuál debe ser la fuente de recursos para financiar el sistema? Impuestos, contribuciones o una combinación de ambos.**

Yo creo que acá ustedes colocaron las 2 fuentes básicas y creo que tienen que estar la presencia de las 2. En qué combinación? eso es medio difícil de tener una fórmula única para los diferentes países y las distintas realidades y aparte la historia de los países que también juega, la cultura que existen en esos países. Creo que no hay una fórmula única de cómo la seguridad social debe basarse sólo en contribuciones o sólo en impuestos. Hay países desarrollados que tienen una gran extensión de seguridad social como los países escandinavos, inclusive Nueva Zelanda, que no hay contribuciones o sea, que en los países escandinavos tienen un sistema mixto como en Suecia por ejemplo mixto en el sentido de contribuciones e impuestos, pero por ejemplo Nueva Zelanda y otros países escandinavos de hecho la Seguridad Social es un “derecho ciudadano” creo que eso es un poco un consenso ya a esta altura. Pero ellos optaron por financiar la transferencia de ingresos que se financian meramente por impuestos. Impuestos centrales en esos países obviamente tienen impuestos a la renta a las personas físicas.

Luego en la Europa Continental básicamente, encontramos el sistema que algunos países que se soportan fuertemente sobre la base de las contribuciones, “el clásico de los clásicos” que fue fundadora además por la Alemania de Bismarck cuando todavía no era Alemania, es el sistema de contribución, allí las contribuciones pesan mucho porque, no obstante, también hay algunos programas en base a impuestos.

Después en general encontramos, sistemas más combinados, el de contribuciones e impuestos. A mí me parece que la realidad es ésta, porque inclusive, desde el punto de vista es decir, si vamos a la definición que nosotros defendemos la seguridad social es claro desde el punto de vista económico, que las contribuciones no ayudan mucho a la distribución del ingreso y los impuestos siempre y cuando tengan el principio de equidad en sus sistemas ayudan más. Entonces, si uno piensa que por un lado hay que asegurar riesgos pero por otro lado también la seguridad social debe coadyuvar con otras

Financiamiento de la Seguridad Social

medidas al margen de la distribución del ingreso a través de la pobreza, etc., también el componente impuestos es un factor, digamos que debe estar presente en un sistema de seguridad social.

Lo que importa es el conjunto, entonces hay algunos programas que aparentemente parecen más, por lo menos, en alguna medida, pueden no necesariamente depender de condiciones previas, también, pero pueden ser más factibles al ser financiados por contribuciones, por ejemplo, en el caso de programas de jubilaciones y pensiones contributivas que tenemos en el Uruguay, que básicamente están financiadas por contribuciones, pero aún en este caso siempre hay que pensar que dada la realidad que existe hoy en día y la que existió en las décadas anteriores. Uno tiene que pensar la vida como ciclo de vida, no? Sobre todo en este programa, lo que se llaman programas de largo plazo, como es el programa de jubilaciones y pensiones, hubo gente que no pudo conseguir las contribuciones necesarias por el conjunto de factores, inclusive por razones de la economía en su momento y que no pueden cumplir con las contribuciones, entonces para esa gente hay que pensar o la dejamos en la etapa de edad adulto mayor sin ningún beneficio, pensamos en algunos beneficios que obviamente, conceptualmente debe financiarse por vía de impuestos.

Y otras personas también, sobre todo en nuestras sociedades en América Latina que no han podido o no pueden, por el nivel de sus ingresos tener el mínimo ahorro o soportar contribuciones o pueden soportar contribuciones pero en menor porcentaje que otras personas. Entonces ahí pueden tener además que contribuyan algún subsidio, digamos que les permita finalmente alcanzar los requisitos para la jubilación y hacer factible, sus aportes. Un ejemplo de esto, en el caso de Uruguay, viene siendo me parece a mí lo que es la extensión que hemos logrado con el monotributo, que es una forma de pago para las personas que trabajan por cuenta propia digamos de bajos ingresos, que trabaja por cuenta propia, no creo que puedan tener tantos ingresos. Por cuenta propia de bajos ingresos que hay un sistema donde pueden hacer un aporte que es menor al normal y que con ese aporte además puede tener ya acreditado que está al día con todos los impuestos nacionales también va generando créditos, a los efectos, de su futura jubilación y la pensión subsiguiente. Les di un ejemplo, dónde un subsidio, además es una mezcla entre que la persona contribuye por un lado, pero también la sociedad a través del Estado está financiando una parte de esa contribución.

Yo creo, que en general es una combinación de impuestos y contribuciones que tanto impuestos y contribuciones dependerán de cada país y la realidad del mercado laboral de cada país, de la formalización que exista en el mercado laboral de cada país, de los ingresos, que tengan los distintos segmentos o sectores sociales de cada país, pero justamente volvemos a la idea de que una fórmula única como se quiso hacer ver quizás en la región sobre todo por los '90 a través de lo que pregonaba el Banco Mundial, que había que

ir a un sistema único de cuentas individuales me parece no ser una solución para todos ni mucho menos. Creo que la historia inclusive la reversión de muchos de esos sistemas, por ejemplo, en Chile donde ahora pasaron de un sistema y derivaron a un sistema mixto, ahora está la pensión garantizada. La propia Argentina que ya dio vuelta más dramáticamente el sistema de cuenta individual. Pero más allá de estos ejemplos. Me parece lo que más demuestra esto, es justamente hay que ser muy cuidadoso a la hora de generalizar y pensar que un sistema determinado puede ser ideal, es una cuestión ideal que después en la vida concreta se choca un poco contra la realidad.

➤ **Según su opinión, ¿el actual sistema merece algún cambio?**

El sistema es siempre perfectible, nosotros venimos realizando cambios y es más ahora quizás con firmeza Rodrigo les habrá comentado que en el período pasado hubo lo que se llamó el “Diálogo Nacional sobre Seguridad Social” donde participó la Sociedad Civil a través de sus organizaciones, participó la Cátedra a través de la Universidad de República, los Partidos Políticos y bueno allí se implementaron, ya a fines del período del gobierno pasado, en el año 2008 una serie de modificaciones que tenían que ver con la flexibilización del sistema jubilatorio que había quedado un sistema muy rígido. Que necesitaba 35 años de cotizaciones efectivas y mucha gente no llegó a la edad de los 50 y se flexibilizó la jubilación por edad avanzada, se acordó incluir en el sistema un componente de discriminación positiva hacia la mujer, reconocer un año más de créditos laborales por cada hijo que hayan tenido o personas a cargo. Pero son todas modificaciones: el seguro de paro también tuvo algunas modificaciones importantes. Todo esto se discutió en ese “Diálogo de la Seguridad Social” y hubo un amplio consenso y un amplio acuerdo, estaban los empresarios, los jubilados, los trabajadores, obviamente el gobierno y estas son las otras cosas vitales, digamos como que la Seguridad Social tiene que ser justamente un tratamiento de política de Estado. Porque uno no puede estar modificando todos los días los programas de seguridad social, mucho menos los programas de jubilaciones y pensiones, que tanta repercusión tiene a largo plazo y tan finamente hay que afirmar los aspectos técnicos, uno no puede conformarse ahora que tenemos una mejor manera de financiamiento en la seguridad social, en el sentido que no le exigimos tanto al Estado, porque ha aumentado mucho la recaudación propia del BPS al aumentar las contribuciones, con más formalidad... Pero uno no puede establecer un sistema para la seguridad social pensando en el hoy y en 5 años sino que se tiene que tener una mirada más larga para hacer un sistema estable. No sólo te va a asegurar los derechos de los actuales jubilados por ejemplo, para retener el sistema, sino el futuro va a ser otro para nosotros...

Bueno, modificaciones tienen que existir ahora que mencionaba esto del “Diálogo de Seguridad Social” porque ahora justamente la semana entrante se

reúnen otra vez la Secretaría Técnica del tema de seguridad social que se formó el año pasado y vamos a hacer una 2º Ronda de Diálogo porque siempre esto es un organismo vivo, que siempre estamos en etapa de reformas, evidentemente pero estas reformas no hay que desmelenarse hay que hacerlas con mucho cuidado, mucho consenso por supuesto, pero también con mucho acopio técnico y en eso estamos y vamos a proponer y a ver seguramente en ese Diálogo que justamente convocamos a la Universidad que nos apoya para poner en la agenda un conjunto de temas que están en el tapete y viéndose de que para seguir modernizando sobre la Seguridad Social en el sentido que los derechos de las personas digamos más firmemente sean realizables, es un tema que está en boga o en el tapete ahora es la compatibilidad o no de la jubilación con el trabajo.

Yo he visto ahora...la Cámara de Industria en ese sentido, que hay bajo desempleo, que hay capacidades de las personas jubiladas, hoy en día la legislación no permite una persona que se haya jubilado continúe trabajando, por ejemplo, todavía hay un anacronismo por sector, en la Caja de Industria y Comercio,..., son anacronismos que todavía quedan y hay que ir levantando. Esa persona no podría trabajar en ningún sector de actividad que sea de Industria y Comercio que son la mayoría menos los Rurales, los Domésticos y lo Civil, los Empleados Públicos y la Profesional.

Todas esas cosas siempre cuando se dice, merece algún cambio? Sí, obviamente que merece algún cambio siempre va a merecer, pero hay que estar justamente cambiando con gradualidad, midiendo los impactos no en el momento sino en el mediano y largo plazo también, y pensamos que sí, que merece cambios, así que tenemos bastante “tela para cortar”, de mejorar este sistema que tenemos actualmente en Uruguay.

➤ **La modificación anteriormente expuesta, ¿se podría financiar?**

Pero se tiene que financiar, sino no la podemos realizar. Las modificaciones por ejemplo, hay una propuesta puede ser muy buena pero capaz que no es realizable. Entonces no es una propuesta tan buena, parecería buena. Una propuesta buena tiene que ser realizable, sino no es buena. Entonces, a la hora de realizar una propuesta buena hay que demostrar que es realizable.

La propuesta que nosotros hicimos de modificación en el 2008 a la jubilación...fueron todas con un estudio previo técnico actuarial justamente veíamos las repercusiones en el corto plazo y en el largo plazo. Cuando se habla de largo plazo se hace una estimación, una simulación de aquí a 50 años. Nosotros acá tenemos un área específica en el Banco de Previsión Social: con técnicos actuariales, la Asesoría Económica en el BPS que jamás nosotros

Financiamiento de la Seguridad Social

propondríamos una propuesta, sin someterla al estudio de ellos previamente. Después se está en discusión lo que es viable y no es viable. Porque uno dice: si el Estado gana 20 % del PBI, es una barbaridad, esa es una opinión de alguien. En general, estoy hablando, yo creo que el Estado tiene que ocupar el 5 % del PBI. Hay países que les va muy bien y ocupa el 50 %, hay países que le va muy mal y ocupan el 5 %, o sea, que todo eso es después parte también de aspectos ideológicos, que hay que tener en cuenta.

Cuando entendemos que es viable, en nuestro entender significa que según los estudios técnicos que nosotros realizamos pueden ser financiados razonablemente, igual la sociedad elige si eso se debe hacerse así o no. Capaz que la sociedad prefiere un mayor grado de igualdad, otras no quieren tanto grado de igualdad.

Otra vez el ejemplo, el de las sociedades de escandinavas tienen un grado de igualdad impresionante para el resto del mundo. Creo que la diferencia entre el más rico y el más pobre en ingreso es de 1 a 3, capaz que en Uruguay nadie está planteando que sea de 1 a 3, pero admito que hay una discusión en el medio de que tanta igualdad tiene que tener una sociedad. Pero yo creo que eso es lo que hay que discutir, por eso entendemos que además de la cuestión técnica es muy importante la cuestión política en el sentido más amplio de la palabra política. La discusión es una cuestión de política.

Política no es sólo partido político, la política también tiene que ver con participar en la discusión, obviamente la sociedad a través de sus organizaciones. Pero sí, éste tema de que se podrá financiar, vamos a manejar ahora en este período otro conjunto de iniciativas. Así como manejamos en el período pasado, el eje principal estaba puesto en la cobertura. La cobertura es bastante buena en Uruguay, de 65 y más años de edad en el caso de jubilados más del 97 %, es más que buena. Pero tampoco hay que dormirse en los laureles, porque esto la cobertura obedece a trabajos anteriores a un país que fue distinto además el sistema permitía, medio permisivo, como se otorgaban los créditos y también había una falla institucional que no se requería ir contabilizando, ir anotando las contribuciones entonces no puede ser de otra manera.

Pero a partir de los '90, esta historia cambió. Ahora se dan las prestaciones en base a las contribuciones realmente que están en la historia laboral, entonces es un tema delicado que hay que seguir viendo.

Yo creo que la flexibilización es un aspecto que contempla esta cuestión que capaz que no llegamos al límite ni mucho menos pero hay cuestiones que hay que seguir viendo como la relación entre la jubilación y el trabajo, muchos otros aspectos que tienen que ver con aspecto del diseño de la configuración actual, que son polémicas y que deben seguirse debatiendo obviamente.

Financiamiento de la Seguridad Social

¿Qué nos puede decir con respecto al no cumplimiento de la Ley, referido a la notificación de la historia laboral?

Lo que está sucediendo actualmente que desde el '96, desde que se creó el régimen de las Historias Laborales hasta el presente, si el trabajo no está registrado en la historia laboral no se computan. En ese sentido se está cumpliendo, lo que no se ha cumplido aún, es la notificación a los trabajadores. Que es un tema harto difícil. Pero yo creo que en este momento, hay un proyecto...y se necesita un apoyo excepcional porque vamos a tener que recibir a más de un millón de personas acá en poco tiempo y es un trabajo administrativo.

Hay una dificultad enorme con los domicilios de las personas, con la movilidad que existe actualmente, con las notificaciones de las personas. En este momento se está procesando, hay como un proyecto en ese sentido. Pero está claro que de todas formas está funcionando el hecho para que a partir del año '96 pueda reconocer por documentación, con los sueldos, con que el BPS tenga alguna documentación y también bajo determinadas condiciones, en algunos años puedan probar por testigos. Pero eso es inevitable en la transición. Antes no estaba la información, no hay otra forma. Después vamos al sistema, el tiempo que vaya corriendo y los créditos laborales se van consiguiendo únicamente por lo que figura en la historia laboral. Por tema de la notificación es algo, después dispara 6 meses para consolidar la información o no y eso es lo complicado. En este período se va a resolver este problema...

- **Entonces ¿para usted un régimen de invalidez, vejez y sobrevivencia ideal para nuestro país es? Solidaridad Intergeneracional, Sistema Mixto, Sistema de Ahorro Individual con un pilar no contributivo, Sistema de cuentas nocionales, Otro.**

Acá hay que hacer algunas aclaraciones previas. En un sistema, es decir, una cosa es el tipo de sistema que es y otra cosa es cómo se financia. Por ejemplo un régimen de solidaridad intergeneracional se puede financiar como un sistema.

Nosotros tenemos un régimen de solidaridad intergeneracional más un sistema digamos de capitalización individual.

...Un régimen de solidaridad intergeneracional se puede financiar:

Por un sistema de Capitalización Colectiva.

Financiamiento de la Seguridad Social

Por un sistema de Reparto – es lo que pasa en Uruguay y en muchos países o también puede ser un sistema de Cuentas Nacionales –es un sistema de solidaridad intergeneracional– porque la plata que entra financia a los jubilados actuales. Después la diferencia es cómo se da la prestación.

En un régimen de prestaciones definidas es como tenemos en Uruguay. Es definida una vez que uno tiene los sueldos. Una vez que trabajó y tuvo los sueldos, la prestación se define en base a los sueldos, promedio de los sueldos y otra cuestión es como la de edad y los años trabajados. Prestación definida, en sentido que una vez, dada la historia laboral da los sueldos, uno va a tener un porcentaje de promedio de esos sueldos.

En un Sistema de Cuentas Nacionales – Es dar los sueldos se dice puede ser como de contribución definida, da los sueldos pero uno no sabe la prestación, porque depende de otros factores. Por ejemplo, hay un factor de actualización que varía... Por ejemplo, en Brasil en el sistema privado, va atado con la evolución del PBI o IPC. Pero no dejan de ser regímenes de solidaridad intergeneracional ambos. Sólo que una es de prestación definida cuando se fija una norma en torno a los sueldos ganados y otra según las contribuciones. Pero también hay varios factores: la edad con que se jubila, la cantidad de cotización, pero está el factor ese que además generalmente cuando es público, como en el caso de Brasil y Suecia se fija siempre una estabilidad, un mínimo. Si bien la prestación no es definida, a diferencia lo que se llama los regímenes de capitalización plena individual como existió en Uruguay, como único régimen en Chile, en varios países de América Latina digamos que era obviamente un régimen de cotización definida. Pero además tenía muy poca previsión en contra los riesgos financieros, la prestación queda sujeta a riesgo financiero y cómo se cotizan los valores, que tienen las Administradoras, en el momento cuando la persona se va a jubilar, porque ni siquiera tienen un mínimo. Esto ha pasado, pasa continuamente, pero pasó el año pasado, si los valores de los fondos caen un 20%, la persona que se jubila ahí en lugar de jubilarse por el 100% que tenía se jubila por el 80%. Porque el mínimo está establecido entre la relación de un Administradora y otra, pero no en el sistema. Por ejemplo, las Administradoras no pueden tener la rentabilidad promedio en menos del 10%, una Administradora no puede tener menos del -12%, o sea, si tiene menos del 12 % capitaliza o recurre a algunos fondos que genera la ley, pero el riesgo financiero es total, entonces, esa es una primera observación.

Creo que en Uruguay tenemos la base de un sistema de solidaridad intergeneracional, con un régimen financiero de reparto y esto es así porque la plata podrá alcanzar bastante más según la cifra pero no alcanza a cubrir todo lo que se gasta en IVS, en el último balance estábamos cerca del 80% casi el 90%. Hace 5 años estaba en el 60% estaba bastante lejos. Esto porque ha cambiado espectacularmente la situación de la recaudación del BPS, el 60 % en términos reales, en poco tiempo.

Financiamiento de la Seguridad Social

¿Principalmente por una mejor recaudación de los aportes o de los impuestos afectados?

Por los aportes, porque las contribuciones no variaron. Después hubo un cambio en el aporte patronal, un cambio de unificación. Porque antes los sectores de industria manufacturera aportaban 0% siempre hablando de IVS, Comercio y Servicios pagaban 12,5% y yo trabajé en la Comisión de Reforma Tributaria y se puso de 7,5 % aporte patronal para todos homogéneos porque teníamos una cuestión de equidad horizontal empresarial, porque no se tenía que favorecer de la seguridad social a ningún sector. La Seguridad Social no está para eso. En todo caso, el gobierno subsidie pero no a través de la Seguridad Social.

... El aporte personal no varió del 96 que está establecido en el 15%...Aumentó obviamente porque hay más empleo y formalización del empleo y hay más salario. Estas son las causas que han modificado y en los últimos años el salario ha crecido mucho.

En Uruguay nosotros tenemos por todo lo que dije antes y más en términos generales que para establecer un sistema es importante la historia de los países, es también importante la adhesión que tengan las personas y además a los distintos sistemas, la cultura que exista, cómo es ese país? Cómo está insertado en el mundo, etc.

Creo que Uruguay banca bien, se acomoda bien al régimen principalmente de solidaridad intergeneracional porque el que se intentó que es el cuerpo mayor digamos del régimen... empezando el nivel pensando en IVS.

Nosotros estamos a favor, yo en particular del Sistema Complementario. Puede haber una discusión ahora además como existen en todas partes del mundo además o sea un sistema público, general, administrado por el Estado, como es el caso de sistema IVS de Uruguay el caso que administra el BPS más allá de los detalles de las otras Cajas...Y después el régimen complementario porque los sectores de altos ingresos, es importante que permanezcan adentro del sistema, pero a su vez, pensar que la jubilación sustituye ingresos, es importante que tengan una tasa de reemplazo suficiente. Pero eso se logra en un sistema complementario...

Se puede discutir esos Sistemas Complementarios cómo se organizan. Yo pienso que deben existir aquí en el Uruguay, porque todos sabemos que en Uruguay, como en todas partes del mundo, es la realidad, pienso que un error..., la seguridad social tiene mucho aporte para hacer a la sociedad.

Con objetivos bastante ambiciosos, no solamente cubrir los riesgos podrán ser los objetivos más específicos,..., en eso hay un consenso pero

Financiamiento de la Seguridad Social

nosotros le damos mayor alcance. Como ayudar en la distribución del ingreso, combatir la pobreza pero también el objetivo en función del ingreso o sea cubrir los riesgos es importante. Cubrir los riesgos es eso, cuando uno pierde los ingresos por un riesgo que se cumple ya sea, por enfermedad, desempleo, no tiene que sustituirlo totalmente, pero ayudar a que se sustituyan lo más suficientemente posible de acuerdo también a las realidades.

Entonces el sistema complementario, creo que, además de sistema general ayuda, justamente a que exista esa sustitución del ingreso sobre todo pensando en los niveles salariales más altos, relativamente más altos. Sabemos que es una realidad que existe y esa realidad no se cambia...

Yo creo que en mi país hay demasiada diferenciación de ingresos. No puede ser que un gerente gane USD 20.000 y un empleado gane \$ 10.000. Es una opinión, no quiero entrar a discutirla.

Pero eso existe, y de la seguridad social eso se puede cambiar, digamos utópicamente desde otros lados, si la sociedad entiende que eso no puede ser, está bien que exista diferencia de ingresos pero no tanto. Entonces lo que hacemos desde la seguridad social es ver esa realidad pero incluir a todos.

Es el concepto de universalidad es para todos pero también digamos dar satisfacción a todos obviamente, siempre poniendo el foco en los más débiles, también es otro factor de la seguridad social pero esto no opta justamente para influir...por eso hay que tomar políticas inteligentes.

En ese sentido se puede discutir si el actual diseño de la seguridad social en Uruguay es el mejor o no, para estos fines. Siempre pensé que los sistemas complementarios en Uruguay el tema de cómo quedó diseñado a partir del '90 hasta acá, en el '96 tuvo mucho que ver con la discusión que había en la región con el reclamo o la orientación que daban los Organismos Internacionales, específicamente con el sistema de cuentas individuales tenían que estar, pero en Chile o sea en Uruguay no corrió eso, por la correlación de fuerzas, no alcanzaba para eso. ... Pero a mí, lo que me parece, que es medio raro eso que por una persona por más bajo que sea el ingreso, ponga la mitad,.. hay gente que lo defiende y tiene sus argumentos (Art.8).

Digo yo ponga la mitad acá, me parece, que eso desperdicia esfuerzos yo creo que un sistema debería ser, bueno hasta un determinado nivel de ingreso, que participe en el régimen de solidaridad...y por encima de ese nivel de ingreso, sí, uno puede ir a un sistema complementario articulado con éste, pero eso es un tema que está en discusión. Hasta ahora la orientación fue no modificar demasiado la estructura que existe del año '96.

Entonces ¿está de acuerdo que haya un régimen complementario? Estoy de acuerdo y lo fomentaría si no hubiera.

ANEXO E – Entrevista Cra. Ma. Elvira Domínguez

Directora Representante del Sector Empresarial del B.P.S.

➤ ¿Cuál es el concepto que usted maneja de seguridad social?

Seguridad social es el conjunto de prestaciones reguladas por ley procurando dar al individuo un grado suficiente de bienestar para que, desarrolle adecuadamente su personalidad en beneficio propio y de la sociedad...pero a esta definición que es la que veníamos utilizando hasta ahora...ahora vamos a tomar, estamos en eso, justo estamos en un momento de cambio, si bien quedamos en el BPS por segunda vez, la idea es tampoco que no sea más de lo mismo sino ver si podemos generar una evolución con lo que hemos aprendido en éstos 5 años en el BPS.

Nos ha gustado la definición de la OIT es muy concreta: “La seguridad social es la protección que proporciona la sociedad a sus miembros mediante una serie de medidas públicas para compensar la falta o reducción sustancial de ingresos del trabajo, prestando asistencia en salud y facilitando prestaciones a las familias con hijos”. Porque nos gusta esta, porque tiene la evolución ya de seguridad social a protección social, toma como...que son las prestaciones públicas, seguridad social es aquello que se brinda desde el Estado desde lo público y protección social es todo lo que después se pueda complementar con sistemas o regímenes mutuos o privados directamente...Cualquiera de las dos siguen representando lo que nosotros pensamos que es la seguridad social.

➤ ¿Qué objetivos debe perseguir la misma?

Garantizar mínimos sociales y sustitución de ingresos. Que pasa en Uruguay?, la sustitución de ingresos en el IVS por todas las reformas paramétricas que hemos tenido, también la incorporó eso la reforma estructural del '95, en realidad la sustitución de ingresos no es suficiente. El que se va con los requisitos mínimos, en el mejor de los casos con los requisitos de la última ley de flexibilización de acceso a las pasividades, se va con un 45% de sus 20 mejores años...Ahora empiezan las generaciones que se van por la AFAP y que están más perjudicadas aún, porque en realidad de los aportes que hicieron hasta el año '96 se le toma el 50%, lo que hace que se vayan con un 25% de sus 20 mejores años en el solidario y después depende de la suerte que corras en el régimen de capitalización, porque las generaciones de transición tienen pocos

Financiamiento de la Seguridad Social

años de ahorro, entonces realmente creemos que va a haber que hacer algunos cambios.

¿En ese caso no se está por debajo de los mínimos de la OIT con las tasas de reemplazo?

Las tasas de reemplazo del régimen solidario, en el sistema nuevo, en el régimen nuevo, yo creo que ahí está mal eso, no es suficiente. Porque además tampoco responde a la verdad material. En su momento uno aportó por el 100% de los sueldos, por qué ahora se toma solamente a los efectos del cálculo del solidario solamente el 50%, no hay una explicación razonable y nosotros es uno de los temas que pensamos trabajar en éste período. A pesar que no es tarea de los representantes de los empresarios estrictamente (yo diría más bien de los jubilados y de los trabajadores) de todas formas se va a trabajar en este período, hay empresarios que se jubilan y van a estar impactados con esto. Lo vamos a trabajar como un tema a tratar.

➤ **¿Considera que el actual sistema vigente de nuestro país cumple con esos objetivos establecidos?**

...Hasta el momento sí, porque por ahora la mayor parte de las personas que se jubilan lo siguen haciendo por el régimen solidario. En estos próximos 5 años vamos a empezar a ver los contingentes de personas que se jubilen por AFAP, y además casi todo el mundo tiene bastante asumido que para recibir algo razonable o similar al solidario tiene que esperar hasta los 65 años. A lo mejor no se ve en los próximos 5 años sino recién el contingente aparece en los siguientes 5 años, aunque tal vez alguna prestación pueda a priori parecer insuficiente, hay que contextualizar esto en la realidad económica del país, pasa con todos los regímenes de seguridad social.

Un sistema de seguridad social lo ideal es que sea de bienestar y lo ideal es que sustituya un 100%...pero hay que ver cuáles y de que parte. Uruguay tiene un sistema maduro, desde 1919, somos pioneros en materia de seguridad social y nuestro sistema maduró mucho antes que los europeos. Los europeos están teniendo ahora el problema con el sistema de pensiones, es el mismo problema que tuvimos nosotros en la década del '70 '80 cuando empezamos con la reforma paramétrica. Hay tanta gente jubilada que los activos no alcanzan a cubrir y encima se le agrega alguna crisis donde la actividad disminuye...los cotizantes son menos y la cantidad de pasivos es inflexible a la baja. Se genera un problema difícil de solucionar y toda esta historia de los sistemas de capitalización también hay que tener cuidado porque ahorran en papeles del Estado que cuando cae la economía o ante una crisis cae todo y son los primeros en verse impactados.

Financiamiento de la Seguridad Social

¿Estaría de acuerdo en invertir no sólo en papeles del estado?

Que pasa... nada es tan lindo como cuando uno lo pone en el papel, uno puede decir sí inviertan en empresas, en la actividad productiva, de hecho a principios del 2000 yo promovía que los ahorros de las AFAP se debían invertir en la producción, el tema es que la producción es tan inestable y tiene tanto riesgo. También colapsan los ahorros de la gente, es todo un tema... Me parece que lo mejor es que las generaciones actuales le paguen a las generaciones pasadas y que sea por caja, o sea, que sea lo real y esto es lo único que te asegura tener un fondo de contingencia, se hace una burbuja que no sabés quien lo termina pagando... Hay mucho riesgo en la economía y más volatilidad...

➤ **¿Qué es lo que el Estado tiene que tomar en cuenta al momento de elaborar un sistema de seguridad social?**

...Hay que tener en cuenta las condiciones políticas, sociales y económicas estas deben ser consideradas a la hora de tomar decisiones acerca de cuáles son los regímenes que se adecuan a las circunstancias. Tenemos que ver en que coyuntura política estamos y cuál es nuestra realidad demográfica dentro de la parte social y estamos en un país envejecido... con un flujo migratorio brutal, se nos fueron todos los jóvenes en el '99-'00 hasta hace poco todavía, como hacemos para sostener el sistema. No creo en las recetas... no creo en los paquetes que nos venden... creo que cada país tiene que tener sus técnicos formados en el exterior, y que conozcan todo el espectro para que después con la cabeza en el país diseñen el mejor sistema... solo quienes están en el país saben cuál es nuestra realidad.

Además las prestaciones deberían ser seguras y no discriminatorias; seguras en el sentido que es preferible que no sean de pronto tan buenas del punto de vista económico o que no sustituyan el 100% los ingresos, pero saber que siempre lo voy a tener, en Uruguay aún en las crisis más profundas el jubilado siempre contó con su jubilación segura, sin ir más lejos, al lado no se le pagaban las jubilaciones, más vale que sean jubilaciones posibles de pagar pero seguras en cuanto a que siempre se va a contar con ellas.

Los regímenes deberían administrarse de forma sana y transparente, eso quiere decir que los que estén al frente, nosotros, se supone que para eso estamos para controlar que la administración sea buena, que cobremos a los incobrables, que persigamos la informalidad porque los que no cotizan están perjudicando a la sociedad en su conjunto y creo que hay un deber muy grande...

¿la cultura no lo permite?

Financiamiento de la Seguridad Social

...Parecería no estar todas las voluntades alineadas en el mismo sentido, sobre todo lo que tiene que ver en el combate a la informalidad. Espero previendo un cambio en éste sentido ahora, que éstos 5 años nos permitan trabajar para disminuir y que tienda a cero. No puede ser que en una coyuntura económica favorable la más larga que se recuerda en el país durante más de 10 años sigamos teniendo un 27% de economía informal, está bien en el 2006 era un 46%, perfecto, pero en el 2011 no puede ser un 27% es más de una cuarta parte de la economía que si te descuidás, casi un tercio de economía en la informalidad, que sistema resiste con la cantidad de funcionarios públicos y jubilados que tenemos, la pobre actividad privada está asfixiada y ahogada por un peso muy fuerte que tiene una seguridad social...desde donde nosotros deberíamos ser mucho más contundentes en este sentido. Se trabajó, se crearon regímenes como el monotributo, para que aquellos que están en una economía de supervivencia pudiesen entrar al sistema, sabiendo que todo eso va a ser un costo altísimo para las futuras generaciones porque hoy están pagando sobre un ficto que no supera los \$2000 y cuando se jubilan reciben de jubilación la mínima que está en el orden de los \$4000 por ahora. Así como tenemos gente que se va con un 45% de tasa de reemplazo tenemos aquellos que prácticamente no aportan y que se van a ir con un 200%, una mínima por lo que nunca jamás aportaron; hay que tener cuidado en eso, por eso lo de sano y transparente.

Con costos administrativos que deben ser tan bajos como sea posible y con una fuerte y real participación de los interlocutores sociales. Lo de los costos administrativos bajos es un tema que nos preocupa, en el año 2006 se estaba dentro de lo que indicaban los parámetros internacionales de los costos de administración de la seguridad social, que se manejan en el entorno... entre un 3% y un 5%, estábamos en un 5%, pero hoy andamos cerca de un 8% sobre la recaudación, con una recaudación que se ha incrementado muchísimo, lo que nos tiene que llamar la atención. Y lo de la fuerte y real participación de los interlocutores sociales tiene que ver con algo que vamos a exponer un poquito más adelante...Nos estamos, desde la representación empresarial cuestionando, si esta integración en el BPS se justifica a la luz de las competencias que se le han ido retaceando al BPS, se le está vaciando de contenido, se le están quitando competencias que estaban establecidas en el artículo 195 de la Constitución. Entonces nos preguntamos para qué representaciones sociales es sólo para decir internacionalmente que tenemos un organismo de seguridad social como sugiere la OIT con integración tripartita, la nuestra es cuatripartita, es bastante sui generis a nivel internacional (porque también están los jubilados) pero para cumplir con una formalidad a nivel internacional, o realmente queremos la participación en los actores sociales. Nosotros, creemos que la participación que estamos teniendo no es la que deberíamos tener. Además, no solo desde la representación, como representación social, sino que al BPS se le están quitando cometidos que eran su razón de ser.

- **¿Cuál debe ser la fuente de recursos para financiar el sistema? Impuestos, contribuciones o una combinación de ambos.**

Creemos que una combinación de ambos, pero procurando que el diseño de la fuente de recursos, no aliente informalidad, ni afecte la competitividad de las empresas. Que queremos decir con esto... además está en la constitución... que la seguridad social se financie con contribuciones patronales, obreras y el Estado... pero creemos que las tasas podrían ser más bajas ¿cómo?... Pero si logramos reducir la informalidad todos vamos a pagar menos...pero además la Ley 18.083, la última reforma tributaria, tuvo como pretensión nivelar todas las tasas y que no hubiesen exoneraciones, sin embargo, inmediatamente de aprobada la norma sectores de actividad de los bienes y servicios no transables como puede ser... no quiero citar a ninguno en particular... todo lo que no compite con lo que puede venir del exterior... lo llevaron a tasa 0%, o sea, exoneración de aporte patronal. Cuando todo lo que es la literatura y uno busca en cualquier país lo primero que hacen los países para mejorar su competitividad y no estar impactados por los subsidios cruzados...es exonerar a los transables como se hizo aquí en la crisis con la industria manufacturera para que puedan competir con lo que viene del exterior...todo lo que viene del exterior viene sin aportes o sea sin impuestos al trabajo...pero además vienen muchos bienes subsidiados expresamente, entonces el productor uruguayo tiene que competir con eso, es imposible!...Y cuando salimos a buscar mercados al exterior, Uruguay exporta impuestos al trabajo, porque no hacemos devolución, si bien se devuelven impuestos, no se devuelven contribuciones a la seguridad social.

¿No sería mejor exonerar a la industria a través del IRAE y no en la seguridad social?

Es un tema complicado ahí pero...en el mundo no se exportan impuestos, y si estamos en el mundo no se puede innovar demasiado en ese sentido y yo soy partidaria de no copiar todas las recetas y el tema es, que incidencia tenemos nosotros cuando salimos a buscar mercados, mínima, entonces me parece que si nosotros exportamos impuestos al trabajo estamos perdiendo competitividad. Pero tampoco estamos planteando... eliminemos todo de una vez, no...cobrar mejor los incobrables que tenemos, salir a la búsqueda de la informalidad 100% que tenemos en éste país, porque siempre buscamos el que está registrado y que tiene de pronto algún nivel de informalidad pujado (sin que esto pretenda justificarlo) para poder competir con aquel que no paga nada, que es un tercio de la economía en la informalidad. Y en algunos sectores en realidad, supera el 50%, porque hay sectores de la economía que no tienen prácticamente ninguna informalidad, en lo laboral, como puede ser la Banca o la actividad pública pero cuando hablamos de informalidad... en la actividad privada, hay muchísima... Hay

Financiamiento de la Seguridad Social

que tener cuidado que el diseño no aliente informalidad porque si las tasas son muy altas se tiende que el empresario que de pronto es inescrupuloso o que quiere crecer...procura quedarse con esa parte (si la tasa es muy alta), alienta informalidad y además afecta la competitividad cuando el que paga queda muy lejos de los precios a los que puede poner un producto en el mercado de aquel que no paga.

¿A qué industria se debería exonerar?

Habría que ver que industrias son las que interesa al país que genera mano de obra...hay que ser cuidadosos...

¿Qué opina sobre los aportes personales que están entre los más altos?

No son de los más altos, a nivel regional están dentro de la media, son más altos que los patronales. Pero en definitiva más altos o más bajos, no los paga nunca el trabajador...son costos para las empresas, no es real que lo pague el trabajador... Cuando a mí en el recibo me viene más del 50% de descuento en el recibo no lo estoy pagando yo...lo mismo pasa en una empresa privada ese dinero que uno dice que se retiene al trabajador para pagar a la seguridad social...sale de la empresa, para la empresa es todo masa salarial.

➤ **Según su opinión, ¿el actual sistema merece algún cambio?**

Se debería recuperar en primer lugar la centralidad del BPS, en materia de seguridad social, en cumplimiento del art. 195 de la Constitución, como ya les dije lo vaciaron de contenido.

Se debería disminuir el aporte patronal con carácter general, corrigiendo la situación actual donde se exonera de aporte patronal a las actividades no transables en perjuicio de los transables, que deben pagar el 100% del aporte patronal y competir con bienes y/o servicios que en algunos casos incluso podrían estar subsidiados.

Diseño de requisitos de acceso al sistema, procurando estimular la aportación efectiva, en lugar del reconocimiento de años mediante prueba testimonial u otros mecanismos de flexibilización. Uno más que agregaría es cumplir con la ley en cuánto a notificar la historia laboral que no se hace.

...Cuando se hizo el primer diálogo de la seguridad social...nosotros planteábamos no reducir 5 años, porque decían que la gente tenía dificultad para poder demostrar 35 años, la dificultad era que no podían ya poner testigos porque desde el '96 para acá si alguien declara que alguien trabajó tiene que aportar por eso, entonces ya no aparecen los testigos tan fácilmente como antes, con el fin de jubilar más gente bajaron los años a 30 de trabajo. Nosotros

planteábamos que se debería haber premiado el año efectivamente aportado, si lo que queremos dar es una señal de que hay que hacer aportes y no buscar pruebas testimoniales, porque con esto lo que logramos fue que en un año se jubilaran dos generaciones, llevamos 2 años jubilando el doble de lo que veníamos jubilando, lo que significa que si en algún momento la economía se para, yo quiero saber cómo hacemos para afrontar todas estas obligaciones que estamos asumiendo... Ya quedan pocos regímenes en el mundo que tengan sólo 60 de edad y 30 de trabajo, no existen, y nosotros en vez de ser más estrictos, flexibilizamos para que más gente ingresara al sistema, sin pagar. Porque flexibilizar premiando al que pagó hubiese sido aceptar el planteo nuestro que era cada año efectivamente aportado que constara que efectivamente ingresó al BPS, que se evaluara ese año con un coeficiente del 20%, entonces si tenías 30 años realmente aportados te valían por 36 años y estabas logrando que el mensaje a la población fuese te conviene aportar porque te premian los años y no esto, te conviene no aportar porque el año que viene capaz plantean 25 para que siga entrando gente. El diseño es importantísimo...y está plagado de errores que inducen al ciudadano o al trabajador a no aportar, porque es mejor no aportar que aportar. Incluso una persona que aporta...30 años peso sobre peso, cuando se va a jubilar, supongamos tiene un promedio de los mejores 20 años de \$10.000 se va con \$4.500, piensen que el vecino no aportó jamás nunca nada consiguió unos testigos y la mínima está en ese valor... Y todavía la pensión a la vejez es más alta que la jubilación, que es no contributiva.

➤ **La modificación anteriormente expuesta, ¿se podría financiar?**

...En relación a recuperar la centralidad perdida, la propuesta nuestra de recuperarla generaría economías, no olvidemos que por ejemplo, en las prestaciones de salud, se creó una nueva institucionalidad (JUNASA), a la que se agregará en breve una descentralización territorial...Junasitas en la jerga casera... van a hacer en cada departamento va a haber una filial imaginen cuántos cargos para hacer lo mismo que históricamente hizo el BPS y lo hacíamos con nuestro aparato burocrático, el que ya está instalado, que va a incrementar aún más el costo de funcionamiento.

En asignaciones familiares y asistencia a la vejez del plan de equidad, ídem en relación al MIDES...y encima utilizan al BPS para que le hagamos la logística de pago, pero después se creó toda una institucionalidad para los requisitos...sin comentarios...Por otra parte, aún no está totalmente operativa, pero la aplicación de la nueva ley de discapacidad crea nuevas instituciones para hacer lo que en competencia y especialidad, ha realizado a satisfacción el BPS durante décadas. La ley está aprobada y está promulgada tendríamos que estar aplicándola y no lo hemos hecho porque hay allí una discusión, que tampoco la entiendo, la discusión no se está dando con los actores del BPS sino que se está dando en el Comité Ejecutivo de la Seguridad Social que funciona

en la órbita de la OPP, otra institucionalidad creada fuera del BPS...Somos nosotros los únicos que podemos presentar la incapacidad a los efectos de otorgar una prestación que me parece muy razonable, si esa determinación o certificación me va a disparar una prestación, y el BPS es el organismo que tiene que cuidar la sustentabilidad del sistema, es lógico que lo haga el BPS, sino podría llevar a abusos. Sino es un pool de ONG...y dudo de la real representatividad de muchas ONG, quieren que sean ellos quien determinen una incapacidad y nosotros vamos a pagar, por qué, con qué criterio. Por ahora lo seguimos haciendo nosotros. Pero las certificaciones médicas, el BPS su equipo de médicos certificadores, sin discutirlo en el directorio del BPS la decisión de un Gerente o una Gerencia se desarrolló un programa se incluyó la certificación médica o laboral que se pasó a los médicos tratantes..., se trasladó la certificación laboral del BPS...a los médicos tratantes...Sin lugar a dudas esto va a devenir en certificaciones por complacencia que nos disparan prestaciones, quiere decir que le dimos la chequera en blanco a un médico que no está sujeto a jerarquía, por más que le digamos algo, que le vamos a hacer... La inconsistencia está en por qué una la defendemos como la incapacidad, y otra la dejamos en manos de médicos que no están en la órbita del BPS... si bien las prestaciones por incapacidad son prestaciones de largo plazo y las otras son de corto plazo...tenemos certificaciones médicas que superan los 2 años...incluso ahora seguimos con atraso en las Juntas Médicas que tenemos que realizar a los trabajadores que tienen más de 2 años cobrando el subsidio. Pero todo esto no se discute en el seno del directorio del BPS sino en algún lugar por fuera. Prueba de esto último, es que el gobierno debió recurrir al BPS para el apoyo logístico, no solo en políticas asistenciales, sino también en las políticas tributarias, el BPS recauda IRPF, el BPS paga políticas asistencialistas.

En relación a la disminución de aportes, entendemos que se puede mantener el nivel de recaudación del BPS, bajando la tasa general y obligando a todos a pagar los aportes...buscar la informalidad 100% y además también que paguen quienes hacen declaraciones de no pago durante décadas y nosotros trabajamos embargo pero se deja que sigan operando, lo que genera obligaciones por esos trabajadores pero nuestra cuenta de incobrables es enorme. Además en una coyuntura económica favorable, el país tiene una informalidad del orden del 27%, allí está la fuente de financiación. Si todos pagan, pagaremos menos.

En relación al adecuado diseño de requisitos de acceso, no solo no genera costos, sino que permitirá lograr un cambio cultural en relación a la idea que se mantiene en el inconsciente colectivo sobre que es mejor no pagar, porque igual te jubilas. Es un tema de cultura total.

- **Entonces ¿para usted un régimen de invalidez, vejez y sobrevivencia ideal para nuestro país es? Solidaridad Intergeneracional, Sistema Mixto, Sistema de Ahorro Individual**

Financiamiento de la Seguridad Social

con un pilar no contributivo financiado por impuestos, Sistema de cuentas nocionales, Otro.

Sistema de cuentas nocionales, de todas formas habría que estudiarlo...