

Cobertura del sistema previsional en el Uruguay¹

Noviembre, 2020

1. Introducción

El riesgo de caer bajo la línea de pobreza y su incidencia se incrementa, *ceteris paribus*, a medida que aumenta la edad del individuo y se retira del mercado de trabajo. Ello como consecuencia de la reducción de los ingresos laborales. Por tal motivo, los programas de pensiones son considerados un componente importante de los sistemas de seguridad social. El principal objetivo de éstos es suavizar el consumo (o ingreso) durante el ciclo de vida de los individuos y reducir la incidencia de la pobreza entre aquellos de mayor edad.

Una de las dimensiones que caracterizan el desempeño de un sistema de pensiones, junto con la suficiencia y la sustentabilidad financiera, es la cobertura. Es decir, el alcance en términos de personas cubiertas frente al riesgo de pérdidas de ingresos laborales en la vejez.

La definición tradicional de cobertura en los programas de protección social se refiere a la proporción de personas que reciben el beneficio entre un grupo de referencia considerado elegible. Sin embargo, dicho concepto para los programas de protección de ingresos en la vejez resulta más compleja debido a que no depende de la situación del momento del “siniestro” sino de la historia de participación a través del aporte sostenido del individuo². En un sistema contributivo, la sustitución de ingresos sólo tiene lugar si se alcanza la edad requerida para tal efecto y simultáneamente se acumulan suficientes años de cotización.

Por tal motivo dicha definición debe ser corregida en los sistemas de pensiones dada la necesidad de contemplar el tipo de beneficio y las condiciones de elegibilidad de la población. Frecuentemente las referencias sobre cobertura de los sistemas previsionales se basan en aquellos individuos que reciben el beneficio (jubilación o pensión). Sin embargo, tal cobertura abarca dos etapas. La primera asociada con el período en el cual el trabajador contribuye al sistema y obtiene el derecho al beneficio, inclusive protección contra otras pérdidas contingentes tales como invalidez y fallecimiento. Esta etapa se refiere a la cobertura de la población económicamente activa. La segunda fase está relacionada con la recepción del beneficio monetario cuando el individuo se retira del mercado de trabajo. Esta etapa se refiere a la cobertura sobre la población pasiva.

¹ Nota preparada por la división de Protección Social y Trabajo para América Latina del Banco Mundial para uso interno de la Comisión de Reforma de Seguridad Social del Uruguay.

² La cobertura contributiva otorga aseguramiento frente a posibles pérdidas de ingresos no solo en la vejez sino también en la edad activa tales como discapacidad y fallecimiento.

En este contexto, el objetivo de la presente nota es caracterizar el alcance del sistema de pensiones uruguayo, tanto en términos de cobertura sobre la población activa como pasiva, a partir de algunos indicadores tradicionales.

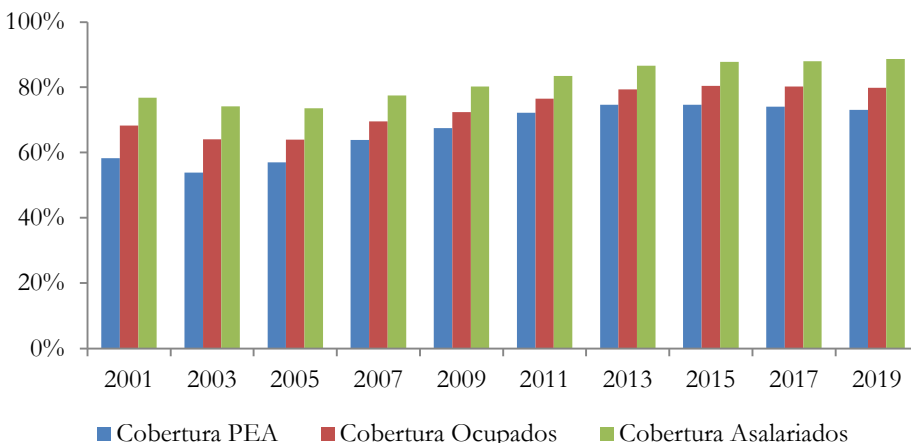
2. Cobertura activa

El gráfico 1 presenta el porcentaje de cotizantes a la seguridad social con relación a la Población Económicamente Activa (PEA), la población ocupada y la población ocupada asalariada.³ La evolución del primer indicador en Uruguay en lo que va de este siglo presenta un comportamiento con tres períodos diferenciados. En primer lugar, se registra un descenso de la cobertura sobre la PEA a comienzos del período asociado a la fuerte crisis económica del año 2002. Desde 2003 en adelante se aprecia una etapa ascendente que se prolonga hasta el año 2013, pasando del valor inicial en 2003 del 53,8% al 74,6% en 2013. El registro correspondiente al año 2013 constituye el máximo valor alcanzado durante todo el período bajo análisis. A partir de entonces se observa una leve reducción del porcentaje de la PEA que cotiza a la seguridad social asociada a la desaceleración económica y el leve deterioro del mercado laboral registrado en los últimos cinco años. En 2019 el porcentaje de la PEA que cotizó al sistema previsional se situó en 73%.

Al considerar solamente a la población ocupada, se observa que el porcentaje de ocupados que cotiza al sistema de seguridad social presenta una dinámica similar al registrado por el primer indicador. En efecto, se aprecia una reducción de la cobertura a comienzos de siglo, que en este caso se prolonga hasta el 2005, seguida de una etapa de crecimiento de la cobertura hasta el año 2015 y un posterior estancamiento relativo del registro. Este indicador muestra una cobertura mínima para los ocupados, en el período considerado del 63,9% en el año 2005 y un máximo del 80,4% en 2015. A partir de dicho año el porcentaje de ocupados cotizantes decrece mínimamente situándose en el 79,8% en el 2019.

³ Previa a 2006, la Encuesta Continua de Hogares era representativa para las localidades de 5 mil o más habitantes, es decir, con representatividad de las áreas urbanas. A partir de 2006 la ECH cambia de cobertura pasando a contar con representatividad a nivel nacional. Este cambio puede generar algún comportamiento inesperado en las series presentadas en la presente nota, puesto que se optó por presentar los resultados nacionales desde 2006 en adelante a pesar de que no sean estrictamente comparables con los registros previos.

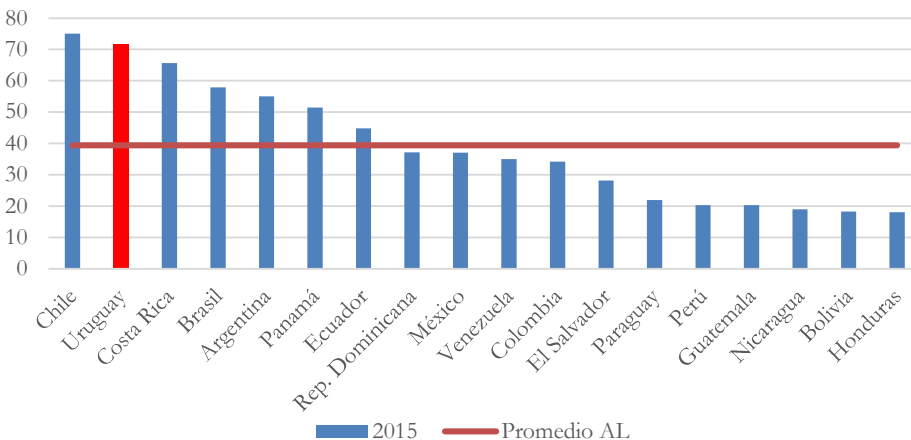
Gráfico 1. Porcentaje de personas que cotizan a la seguridad social



Fuente: Elaboración propia en base a ECH (INE)

Finalmente, la cobertura previsional entre los asalariados mantiene un patrón temporal similar a los indicadores previamente comentados aunque con variaciones más suaves. En particular, se destaca que si bien la cobertura entre asalariados se desacelera en los últimos años, donde se mantiene prácticamente estable, alcanza su valor máximo en 2019, llegando al 88,6%. Este resultado es interesante puesto que muestra que entre los asalariados, la caída del empleo en los últimos años no implicó un crecimiento de la informalidad. Con estos resultados, Uruguay constituye uno de los países de la región con los mayores niveles de formalidad laboral (gráfico 2).

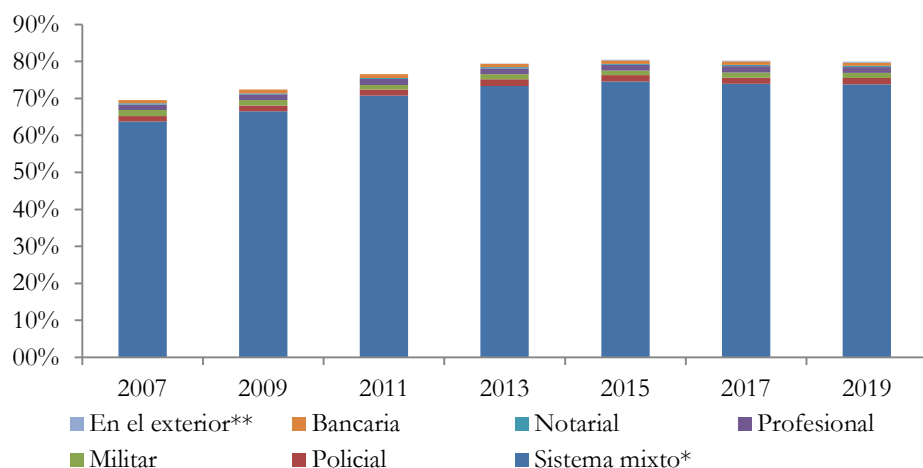
Gráfico 2. Porcentaje de la PEA que cotiza a la seguridad social según país. Año 2015



Fuente: Rofman y Apella (2020)

El bloque BPS-AFAP-Aseguradoras es el subsistema que incluye la mayor parte de los trabajadores cubiertos por la seguridad social. En concreto, al año 2019, el 92% del total de ocupados cubiertos por la seguridad social aportaban en su ocupación principal al BPS. Como se aprecia en el gráfico 3, los subsistemas menores han dado cobertura a aproximadamente el 6% de los ocupados en los últimos años, siendo ese registro a su vez, muy estable en el tiempo. De esta forma la evolución de la cobertura registrada desde 2005 se asocia casi en su totalidad por el bloque principal del sistema.

Gráfico 3. Porcentaje de ocupados que cotiza a la seguridad social según subsistema⁴



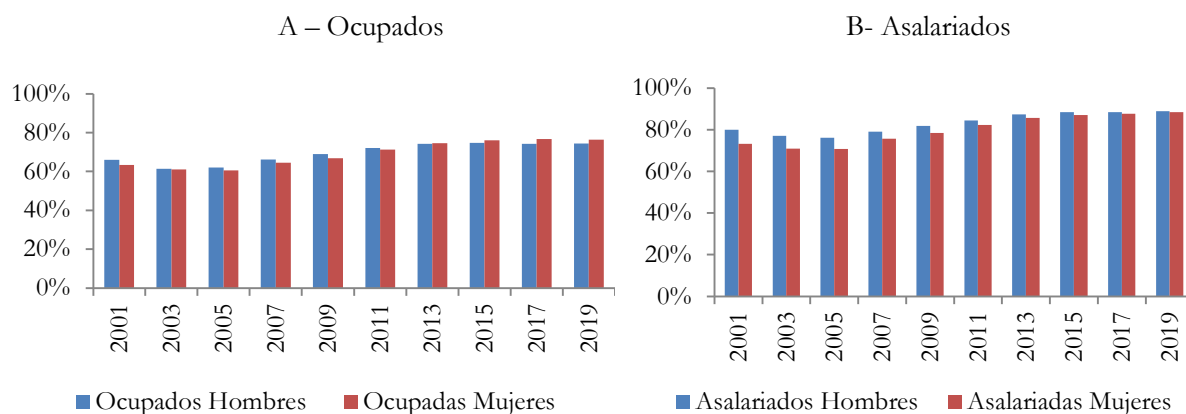
Fuente: Elaboración propia en base a ECH (INE)

Estos indicadores agregados ocultan heterogeneidad en la cobertura existentes entre diferentes grupos de trabajadores. Por tal motivo, a continuación se analiza la cobertura sobre la población ocupada y asalariada según algunas características clave tales como sexo, nivel educativo, área geográfica y sector de actividad (público o privado).

A comienzos del siglo, se registró una mínima brecha de formalidad entre los asalariados en favor de los hombres de aproximadamente seis puntos porcentual que se ha ido reduciendo sistemáticamente hasta desaparecer en 2019 (gráfico 4). Esta brecha de cobertura, no obstante, no se percibe prácticamente en ningún año del período considerado cuando se considera al total de ocupados, encontrándose incluso desde el 2015 un registro de cobertura levemente mayor para las mujeres en relación a los hombres.

⁴ Los datos por subsistema se reportan desde 2007 por no contar con esa información en las ECH previas.

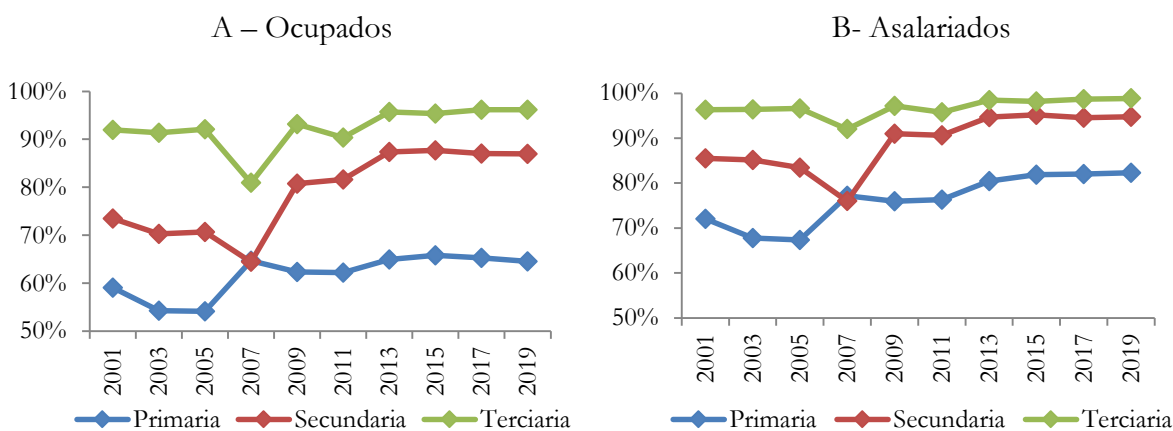
Gráfico 4. Porcentaje de personas que cotiza a la seguridad social según sexo



Fuente: Elaboración propia en base a ECH (INE)

Al considerar el nivel educativo de los trabajadores (gráfico 5), se encuentra una diferencia significativa en términos de cobertura en favor de los trabajadores con mayor cantidad de años de educación. Esta relación positiva entre cobertura y nivel educativo se registra tanto para el total de ocupados, como para el caso de asalariados. En el gráfico 5 se agrupa a los trabajadores en tres grandes categorías según su máximo nivel educativo alcanzado evidenciando importantes diferencias en términos de cobertura.

Gráfico 5. Porcentaje de personas que cotiza a la seguridad social según nivel educativo



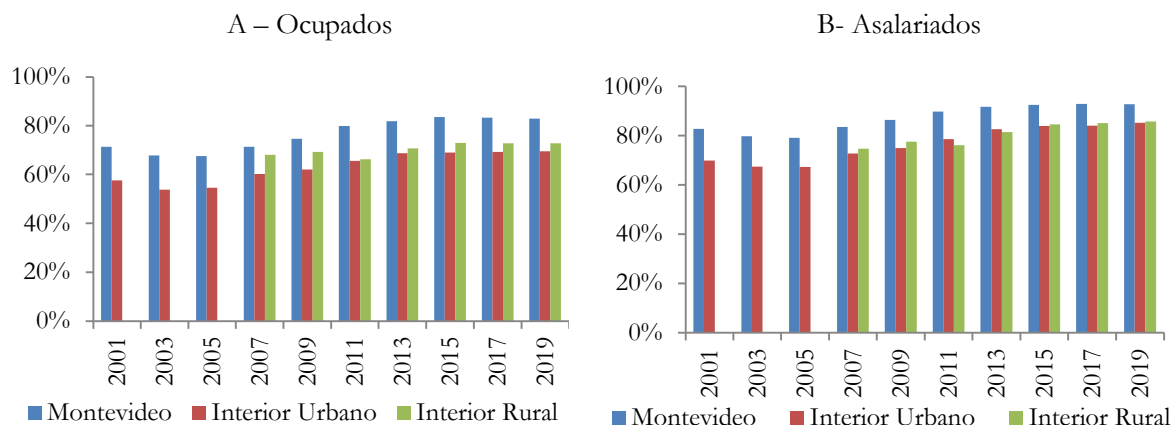
Fuente: Elaboración propia en base a ECH (INE)

En primer lugar, se observa que la cobertura entre quienes completaron un nivel educativo terciario se ubicó tanto en términos de ocupados, como de asalariados, por encima del 90% durante prácticamente todo el período considerado, registrando niveles por encima del 95% en 2019 para ambos indicadores. En el caso de los trabajadores con nivel secundario la cobertura desciende a nivel de ocupados en torno a 10 puntos porcentuales y algo menos cuando se considera únicamente a los

asalariados. En efecto, entre los trabajadores que lograron completar el nivel secundario, la cobertura entre los ocupados se ha situado por encima del 80% durante toda la última década, registrándose un 87% de cobertura en 2019 (94,7% entre los asalariados). Finalmente, los niveles de cobertura descienden sensiblemente cuando se considera a los trabajadores cuyo máximo nivel educativo es hasta primario. En este caso, la cobertura entre los ocupados se situó entre un 62% y 65% en la última década en tanto que para el caso específico de los asalariados los registros se ubicaron entre 75% y 82%.

Desde una perspectiva geográfica, la cobertura del sistema es mayor en Montevideo en comparación con el interior del país, brecha que se observa en todo el período analizado (gráfico 6). Dentro del interior las diferencias de cobertura activa entre las áreas urbanas y rurales son poco significativas, principalmente a nivel de asalariados, aunque en el total de ocupados se registra una pequeña brecha de aproximadamente dos puntos porcentuales en favor de las áreas rurales. El análisis correspondiente al interior rural se realiza desde el año 2007 debido a que en los años previos la ECH cubría solamente a las localidades de 5000 habitantes o más.

Gráfico 6. Porcentaje de personas que cotiza a la seguridad social según área geográfica



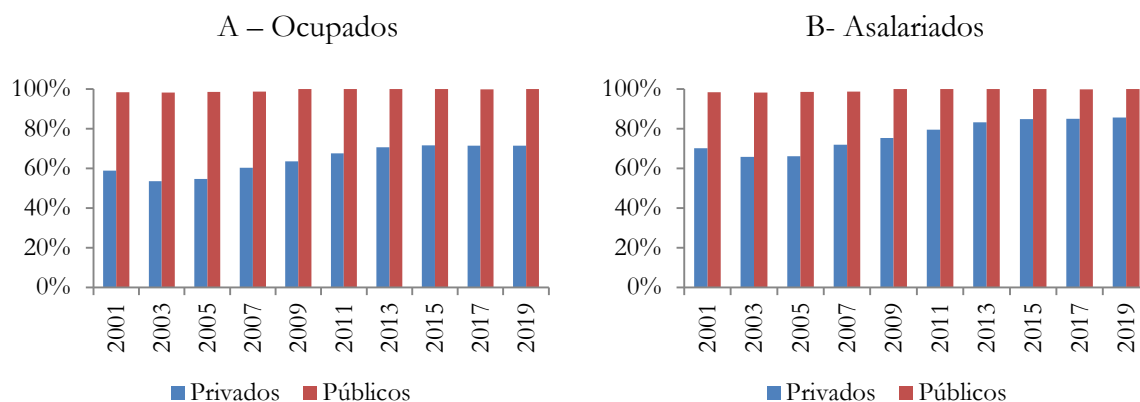
Fuente: Elaboración propia en base a ECH (INE)

Un elemento adicional que diferencia a Montevideo del interior es la evolución registrada durante la última década. Mientras que Montevideo exhibe una trayectoria muy similar a la totalidad del país alcanzando un pico de cobertura en 2013 y evidenciando luego una pequeña disminución de los indicadores, en el caso del interior tanto urbano como rural se observa un crecimiento leve pero persistente durante toda la última década. La evolución de la cobertura durante la primera década del siglo muestra una evolución similar en Montevideo y el interior del país.

Finalmente, la falta de cobertura es un fenómeno asociado al sector privado del mercado laboral (gráfico 7). En efecto, dentro de los trabajadores del sector público la cobertura es completa y así lo ha sido en todo el período considerado, mientras que en el sector privado la cobertura del total de ocupados en lo que va del siglo ha variado entre un mínimo de 53,5% en 2003 y un máximo de 71,5% en 2015. En el caso de los asalariados del sector privado, los registros de cobertura muestran una

evolución similar a la de los ocupados aunque en niveles más elevados que se han ubicado en lo que va del siglo entre un mínimo de 65,8% en 2003 y un máximo de 85,6% en 2019. De esta forma, las mejoras registradas en términos de cobertura en el período analizado se explican completamente por el crecimiento de la formalidad en el sector privado.

Gráfico 2.5 Porcentaje de personas que cotiza a la seguridad social según sector de actividad (público o privado)



Fuente: Elaboración propia en base a ECH (INE)

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

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

incremento de más de 3 puntos porcentuales en la cantidad de trabajadores formales entre 2006 y 2018.

En el bloque principal del sistema, los déficits de cobertura están concentrados en los colectivos laborales más jóvenes, en los trabajadores de menores niveles de capacitación y en los trabajadores por cuenta propia. En particular, sólo el 34% de los cuentapropistas realiza aportes a la seguridad social.

3. Densidad de cotizaciones

La información provista por la Encuesta Continua de Hogares permite cuantificar la cobertura futura del sistema de pensiones como el porcentaje de la población económicamente activa, ocupada o asalariada que contribuye al sistema de seguridad social. Sin embargo, si bien la ECH es una fuente de datos muy rica proporciona solamente información de corte transversal. En este sentido, tales estadísticos no capturan información sobre la cantidad de aportes realizados a lo largo de la vida laboral del trabajador (densidad de cotizaciones) la cual es la condición de elegibilidad de beneficiarios.

Estudios recientes han demostrado que la cobertura de los programas de pensiones es baja no sólo porque muchas personas no contribuyen nunca, sino también porque muchas otras contribuyen sólo una parte de su historia laboral. A partir de la utilización de datos de panel, generalmente proveniente de registros administrativos de la seguridad social, varios autores han demostrado que en algunos países de América Latina muchos trabajadores tienden a tener interrupciones frecuentes en sus historias de contribución y exhiben periodos considerables sin cotizar a la seguridad social (Apella y Zunino, 2020; Apella, 2010; Forteza et al., 2009).

En efecto, las implicancias de política de una baja cobertura activa en los sistemas de pensiones son probablemente diferentes dependiendo de si la contribución al sistema es un estado permanente o transitorio de cada trabajador. Una baja cobertura promedio, tal como puede surgir de la estimación a partir de la ECH, puede provenir de una población segmentada, con un grupo de trabajadores que contribuyen con frecuencia y otro que no contribuye, o debido a que muchos trabajadores contribuyen sólo una parte de su historia laboral.

En el primer escenario es de esperar que aquellos trabajadores que están contribuyendo al sistema de pensiones reciban una pensión contributiva, en tanto el otro grupo quede excluido requiriendo algún beneficio asistencial. Contrariamente, en el segundo caso, puede existir un considerable número de trabajadores (mayor al excluido en el primer caso) que no alcance el requisito de elegibilidad y por lo tanto no cuente con protección a pesar de haber registrado períodos de contribución. Ello da lugar no sólo a pensar en una iniciativa de protección asistencial sino también sobre el grado de rigidez que tiene la cantidad de períodos de aportes requeridos. Por tal motivo, no sólo el número promedio de cotizantes al sistema es de importancia, sino también la frecuencia de transiciones realizadas entre los estados contributivos y no contributivos realizadas por los trabajadores.

Los antecedentes más recientes para el caso uruguayo son los trabajos de Forteza et al. (2009), Bucheli et al. (2006) y CEF (2017). Forteza et al. (2009) encuentra que la densidad de cotización promedio en Uruguay es del 58%, siendo levemente superior para hombres (60%) que para mujeres (57%). Tanto

la distribución agregada como la distribución para cada uno de los sexos es bimodal, aunque la densidad de 100% es el valor que se repite con mayor frecuencia: 26% de los trabajadores presentan densidad de cotización completa. Se señala además que la densidad de cotización aumenta con el nivel de ingreso y con la edad. Adicionalmente, la densidad de cotizaciones resulta significativamente más elevada entre los trabajadores públicos que entre los privados: mientras los primeros cotizan el 80% del tiempo, los segundos alcanzan apenas el 55%. Por su parte, Bucheli et al. (2006) estimó una densidad promedio de 60,8%, siendo bimodal la distribución de densidad y asimétrica, dado que mientras que el 32% de los individuos presenta una historia laboral completa, un 40% de los trabajadores no registra servicios en la mitad del período. Esta densidad es en promedio superior para los hombres que para las mujeres (63% y 59% respectivamente) y para el sector público que para el sector privado (84,7% y 56% respectivamente) así como también es creciente con el quintil de ingresos y con la edad (aunque a tasa decreciente).

Con independencia de estos antecedentes, a continuación se presenta la estimación de indicadores de la densidad de cotización realizada a partir de una base de datos de registros administrativos proporcionada por el BPS. La base de datos de historias laborales utilizada contiene registros administrativos de este organismo sobre personas activas que cotizaron al menos un mes entre abril de 1996 y diciembre de 2015, nacidas entre 1955 y 1976, por lo que el rango de edades considerado abarca desde los 20 a los 60 años. Se cuenta con datos sobre la historia laboral de 147.355 trabajadores públicos y privados, alcanzando un total de casi 35 millones de observaciones de frecuencia mensual en formato de panel.

La densidad de cotización se define como la proporción de períodos cotizados entre el total de períodos durante los cuales el individuo potencialmente podría haber cotizado (exposición a la cotización). La definición del período de exposición a contribuciones es problemática debido a la heterogeneidad que existe entre los individuos⁵. Siguiendo algunos antecedentes (Apella y Zunino 2020) se escogió como periodo de exposición a la cotizaciones la etapa comprendida entre los 18 y 65 años, o el momento del retiro, si ocurriese con anterioridad a esa edad, de forma generalizada. De esta forma, el indicador de densidad de cotizaciones quedó definido de la siguiente forma:

$$DC = \frac{\text{periodos cotizados}}{\text{Exposición a la cotización}}$$

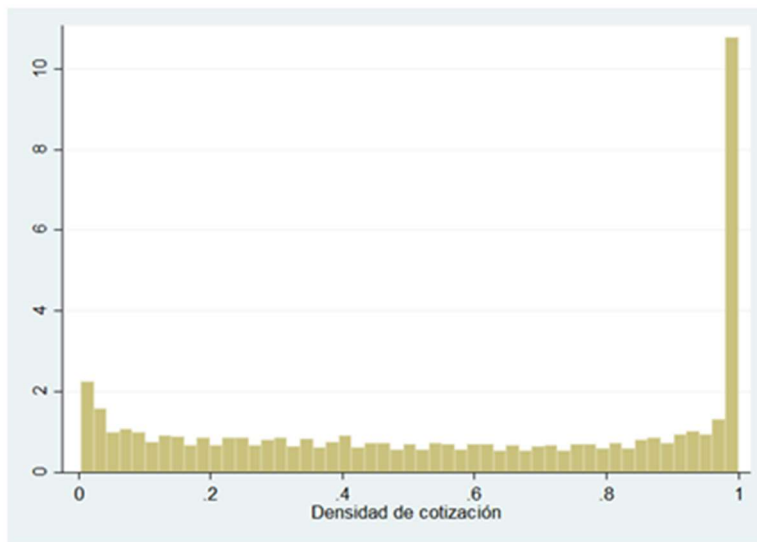
⁵ A modo de ejemplo, los individuos con menos años de educación formal probablemente ingresen antes al mercado laboral, por lo cual su período de cotización potencial comience a una edad más temprana. Esto lleva a que elegir una edad de inicio laboral potencial muy baja tienda a subestimar la densidad de cotizaciones de los trabajadores más educados y viceversa. Una posible solución para esto podría ser considerar para cada individuo el comienzo de su periodo potencial de cotizaciones al momento de la primera cotización. Esta solución, no obstante, tendería a sobrestimar la densidad de cotización de individuos cuyo ingreso tardío al mercado formal (la base de datos) haya estado precedida de actividad laboral en el sector informal.

Considerando esta definición, la densidad de cotización promedio estimada para los trabajadores afiliados al BPS en el período analizado es del 57%, mientras que la mediana se ubica en 59%. Esto implica que en promedio los individuos cotizan durante algo más de la mitad de su periodo de exposición, existiendo un 50% de trabajadores cuya densidad de cotización es menor o igual al 59% del mismo. Estos resultados se encuentran alineados a los antecedentes más recientes.

Se observa adicionalmente una importante heterogeneidad respecto a la densidad de cotización en la base de datos. En este sentido, es importante complementar los indicadores anteriores con un análisis más completo de la distribución cuyo histograma se presenta en el gráfico 8. Se aprecia, por ejemplo que un 25% de los individuos presentan densidades de cotización menores al 25%, mientras que un 17% del total alcanza el historial de cotización completo (densidad de cotización igual a uno).

Adicionalmente, se identifica un único modo ubicado en el 100%, lo que indica una acumulación importante de trabajadores que presentan un historial de cotización completo. Los restantes individuos se distribuyen de forma homogénea en la distribución de la densidad, visualizando cierta concentración de trabajadores para los valores más bajos de la densidad pero sin llegar a configurar una distribución bimodal, típica de economías fuertemente duales, donde existe un grupo importante de trabajadores que transcurre prácticamente toda su vida laboral por fuera de la formalidad. Cabe señalar, no obstante, que los individuos que nunca han cotizado al sistema (historial completo de informalidad) no son detectados en esta base de datos.

Gráfico 8. Distribución de densidad de cotización. Período 1996-2015



Fuente: Elaboración propia en base a datos de BPS

A continuación se caracteriza a los individuos cuya relación con el sistema de seguridad social es más estable/inestable, en particular se consideran características tales como el sexo, la posición en la distribución del ingreso y edades de los individuos (tabla 1).

En relación al sexo de los trabajadores, es posible advertir una brecha importante tanto en la media como en la mediana de la densidad de cotización. Los hombres presentan una densidad promedio de 59%, en tanto que dicho indicador para las mujeres es de 55%. Asimismo, al analizar la distribución de la densidad se observa que existe una mayor cantidad de hombres que de mujeres con altas densidades de cotización.

Respecto de la posición de los individuos en la distribución del ingreso, existe una clara correlación positiva entre ambas variables. La densidad de cotización es creciente con los quintiles de ingresos, existiendo una diferencia entre el primer y último quintil que asciende a 46 puntos porcentuales. Se destaca también que mientras la mitad de los individuos pertenecientes al quintil de mayores ingresos alcanzan una densidad del 100%, sólo un 4% y un 6% de los pertenecientes a los dos quintiles de menores ingresos logran tener un historial de cotización completo. Por otro lado, casi un cuarto de los trabajadores pertenecientes a estos quintiles presenta densidades inferiores al 25%.

Finalmente, tanto la media como la mediana de la densidad de cotización se asocian positivamente con la edad. Si bien en todos los grupos de edad, aproximadamente uno de cada cuatro individuos presenta una densidad de cotización menor al 25%, la proporción de trabajadores que presentan densidades del 100% se incrementa notoriamente a medida que aumenta la edad.

Tabla 1. Densidad de cotización según características. Período 1996-2015

Características	Media	Mediana	% de cotizantes con densidad de contribución (d)				
			d<25%	25%<d<50%	50%<d<75%	75%<d<100%	d=100%
<i>Total</i>	0,57	0,59	25,49	18,34	15,96	23,13	17,09
<i>Sexo</i>							
<i>Hombres</i>	0,59	0,64	23,86	17,05	16,34	25,24	17,51
<i>Mujeres</i>	0,55	0,54	27,32	19,79	15,54	20,73	16,61
<i>Quintiles de Ingreso</i>							
<i>I</i>	0,34	0,22	53,83	18,64	10,94	12,79	3,79
<i>II</i>	0,45	0,41	32,58	26,58	19,81	16,41	4,63
<i>III</i>	0,64	0,70	14,51	17,75	23,30	33,64	10,79
<i>IV</i>	0,80	0,94	7,73	8,65	11,88	38,46	33,28
<i>V</i>	0,78	1,00	13,39	10,70	4,11	13,91	57,89
<i>Edad</i>							
<i>20-30</i>	0,49	0,48	38,80	12,45	12,24	15,28	21,23
<i>30-40</i>	0,56	0,63	32,64	11,49	11,20	16,18	28,49
<i>40-50</i>	0,62	0,81	28,34	9,52	9,28	13,63	39,22
<i>50-60</i>	0,67	1,00	25,68	6,38	6,73	10,89	50,32

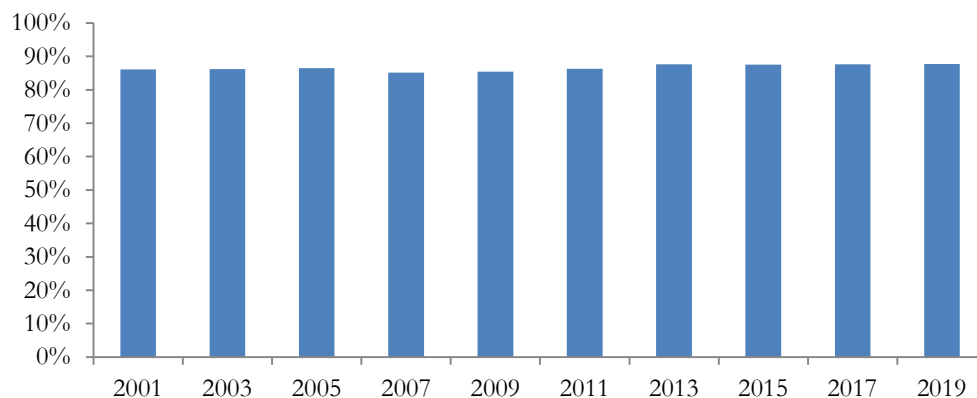
Fuente: Elaboración propia en base a datos de BPS

4. Cobertura Pasiva

En la etapa pasiva las prestaciones contributivas son aquellas que reciben los jubilados como contrapartida de los aportes que estos realizaron durante la etapa “activa” de su vida laboral. Se trata, por tanto, de un derecho a percibir una transferencia monetaria generada a partir de sus propias contribuciones a la seguridad social. Por su parte, las prestaciones no contributivas son aquellas en las que la generación del derecho a percibir las no se encuentra relacionada a la existencia de aportes previos al sistema de jubilaciones y pensiones.

La evolución del porcentaje de adultos mayores que perciben un beneficio previsional se ha mantenido relativamente estable en lo que va del siglo, aunque puede apreciarse un leve descenso de la cobertura hasta 2007 seguido de un leve crecimiento durante la última década (gráfico 9). Mientras que en 2009 el porcentaje de población de 65 o más años que recibía una pasividad según datos de la ECH alcanzaba el 85,4%, en 2019 dicho porcentaje asciende al 87%. Estos niveles de cobertura en la etapa pasiva durante el período considerado son más que satisfactorios cuando se los compara con los niveles observados en el resto de los países de la región, aspecto que ha sido documentado recientemente por Rofman y Apella (2020).

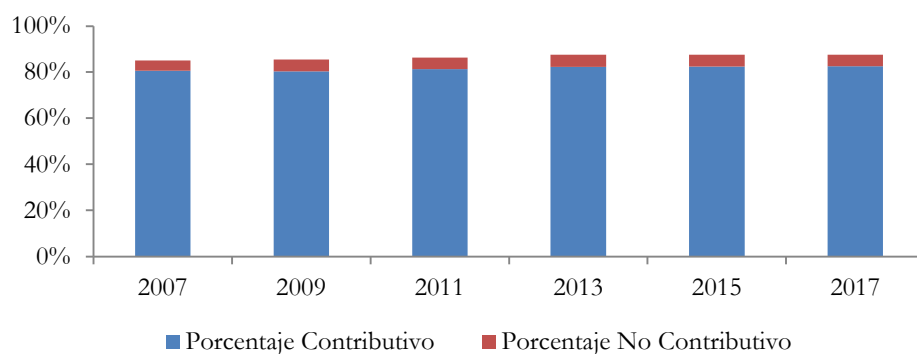
Gráfico 9. Porcentaje de personas mayores de 65 años que recibe un beneficio previsional. Años 2001-2019



Fuente: Elaboración propia en base a ECH (INE)

El gráfico 10 presenta la cobertura sobre la población adulta mayor según tipo de presentación. Se observa que la cobertura contributiva mantiene una trayectoria caracterizada por un muy moderado crecimiento en la última década, con un nivel de cobertura del orden del 80% en 2009 que se eleva hasta el 82,5% en 2019. De esta forma, el leve incremento de la cobertura pasiva registrado en la última década se explica por las prestaciones contributivas, en tanto que las no contributivas se han mantenido estables, cubriendo un 5% de la población de 65 años o más.

Gráfico 10. Porcentaje de personas mayores de 65 años que recibe un beneficio previsional según tipo de beneficio. Años 2007-2019



Fuente: Elaboración propia en base a ECH (INE)

Al igual que en el caso de la cobertura sobre la población activa, la cobertura entre los adultos mayores se explica principalmente por las jubilaciones y pensiones prestadas por el bloque principal del sistema (BPS-AFAPS-Aseguradoras) mientras que el resto de los subsistemas contribuye con una cobertura

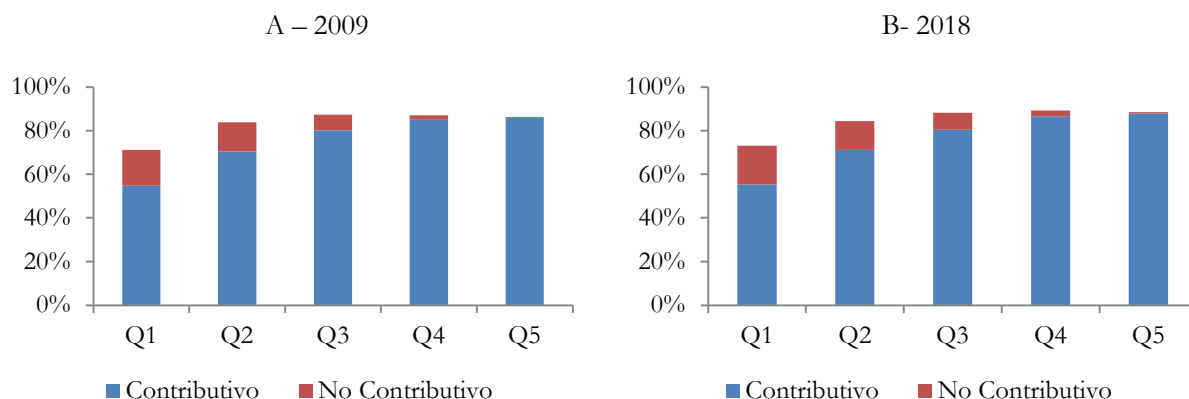
marginal. En 2019, un 93% del total de pasivos recibió una jubilación o pensión proveniente del sistema mixto, un 4,2% de los servicios estatales de seguridad social y un 2,8% de las Cajas Paraestatales de seguridad social.

Al analizar la cobertura pasiva por quintiles de ingresos se distinguen dos características importantes (gráfico 11). En primer lugar, el porcentaje de personas mayores de 65 años que recibe algún tipo de prestación del sistema es similar entre los quintiles 3 a 5, siendo esta una característica que se percibe tanto en 2009 como en 2018. Este porcentaje resulta algo más reducido en el segundo quintil y significativamente más bajo en el primero. En efecto, al año 2018, mientras que la cobertura pasiva en los quintiles 3 a 5 se ubicó en el orden del 88%, en el segundo quintil este guarismo alcanzaba el 84% y en el primero al 73%.

En segundo lugar, cuando se considera el carácter contributivo o no contributivo de las prestaciones, encontramos algunas heterogeneidades de interés. El porcentaje de personas de 65 años o más que recibe algún tipo de pensión contributiva es creciente con los quintiles de ingreso, aunque dicho crecimiento es muy marcado en los primeros quintiles y prácticamente nulo entre el cuarto y quinto quintil. Esta característica se percibe tanto en 2009 como en 2018 por lo que podría argumentarse que prácticamente no se ha modificado en la última década. En 2018, mientras que el 88% de los hogares del quinto quintil percibieron una pensión contributiva, en el primer quintil el porcentaje alcanzó a un 55%.

Por su parte, el porcentaje de personas que recibe pensiones no contributivas desciende claramente con el ingreso de las personas. Entre los adultos mayores pertenecientes al primer quintil, la cobertura no contributiva se ha ubicado a lo largo de la última década por encima del 8% en tanto que en el segundo quintil este guarismo desciende significativamente resultando algo mayor al 4%. La cobertura no contributiva sigue decreciendo su importancia a medida que aumenta el nivel de ingreso, representando algo más del 1% en el caso del quinto quintil.

Gráfico 11. Porcentaje de adultos mayores de 65 años que recibe un beneficio previsional por quintil de ingresos, según tipo de beneficio.



Fuente: Elaboración propia en base a ECH (INE)

5. El impacto del sistema de pensiones sobre la pobreza y la desigualdad

La probabilidad de caer por debajo de la línea de pobreza se encuentra condicionada por diversos factores. Entre ellos, las políticas laborales y de protección social juegan un papel importante ya que los salarios, los ingresos de los trabajadores independientes, y las transferencias de protección social constituyen las principales fuentes de ingresos de los hogares.

Desde una perspectiva etaria de la pobreza, la incidencia de esta según edad de las personas se encuentra condicionado por el patrón de transferencias y consumo a lo largo del ciclo de vida. En él se identifican tres períodos. En un primer momento, los individuos, en la etapa de la niñez, tienen un déficit en tanto sus erogaciones son mayores a los recursos generados por ellos. En efecto, en dicha etapa las personas no tienen capacidad de generar ingresos y requieren del financiamiento de los adultos a cargo. Posteriormente, en una segunda etapa, producto del ingreso al mercado de trabajo, los ingresos podrían superar el nivel de consumo dando la posibilidad de generación de ahorro y acumulación de activos. Finalmente, se transcurre por la tercera etapa, en la que se produce una desacumulación de activos y reducción de los ingresos laborales asociada con el retiro del mercado de trabajo.

Esta clasificación tiene importantes consecuencias en el análisis de la incidencia de la pobreza, en tanto según la etapa de ciclo de vida en la que se encuentren los individuos del hogar, variarán su exposición al riesgo de encontrarse en una situación de pobreza. Concretamente, aquellos hogares con miembros en edades inactivas, tales como niños y adultos mayores, se hallan más expuestos a una situación de pobreza debido al mayor nivel de gastos que deben realizar dado el flujo de ingresos laborales de quienes se encuentran en actividad.

Por tal motivo, los sistemas de pensiones son considerados un componente importante de los sistemas de seguridad social cuyo principal objetivo es suavizar el consumo (o ingreso) durante el ciclo de vida de los individuos y reducir la incidencia de la pobreza entre aquellos de mayor edad.

Con el objetivo de contar con una aproximación de la importancia de las transferencias del sistema de pensiones en la contención de la incidencia de la pobreza e inequidad distributiva, a continuación, se presenta un ejercicio aritmético de la pobreza para los años 2008 y 2018. Tomando como principal fuente de información la Encuesta Continua de Hogares, el ejercicio consiste en el cálculo de la incidencia de la pobreza y distribución del ingreso según edad de las personas considerando los ingresos totales del hogar con y sin transferencias proveniente de los dos esquemas de pensiones: el contributivo y el no contributivo.

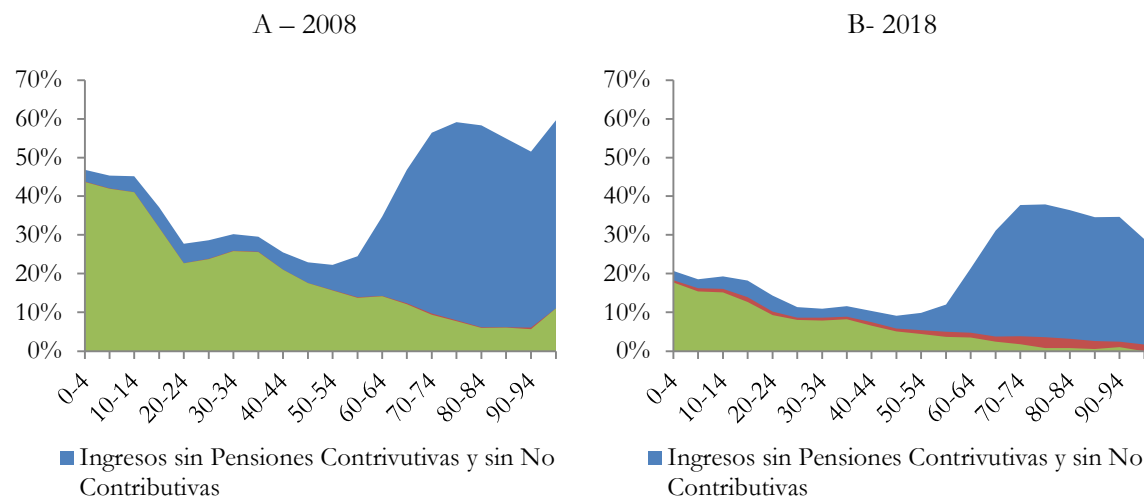
Estas estimaciones no contemplan los efectos que las transferencias puedan tener sobre el comportamiento de los integrantes del hogar, que se suponen inalterados con la presencia o ausencia de estas. Por ello, el análisis es inevitablemente parcial, pero permite identificar la existencia de tendencias en relación a los efectos considerados.

El gráfico 12 presenta, para los años 2008 y 2018, el porcentaje de personas en hogares pobres según grupo quinquenal de edad, identificando el impacto que tendría la ausencia de cada tipo de transferencias en concepto de pensiones. Así, se advierte que en 2008 la pobreza afectaba al 24,56% de la población, pero de no haber habido los programas de pensiones, la misma hubiese alcanzado al 36,26%. No obstante, la distribución por edad de la incidencia de la pobreza no es homogénea. En efecto, la pobreza es mayor en dos grupos etarios bien definidos: los menores de 20 años y los mayores

65 años. En particular para este último grupo etario, la incidencia de la pobreza en 2008 fue en promedio del 8,26% mientras que sin las transferencias de pensiones dicho porcentaje hubiese ascendido al 55,26%. El esquema de pensiones contributivo fue el programa que mayor impacto en la reducción de la pobreza entre los adultos mayores de 65 años, en tanto las pensiones sociales no tuvieron un impacto significativo.

En 2018, los resultados son similares aunque partiendo de diferente nivel. La pobreza para el total de la población fue del 8,19%, mientras que en un escenario hipotético sin transferencias del sistema previsional, la misma hubiese sido del 17,41%. Al igual que en 2008, la incidencia de la pobreza se encuentra fuertemente contenida debido al sistema previsional. En promedio, la pobreza entre los adultos mayores de 65 años fue del 1,4% mientras que dicho indicador sin considerar los ingresos de los hogares en concepto de pensiones hubiese alcanzado el 34,5%. Nuevamente aquí, la importancia relativa de las pensiones contributivas en la reducción de la pobreza es superior al efecto proveniente de las pensiones no contributivas.

Gráfico 12. Porcentaje de personas en hogares pobres según grupo de edad antes y después de transferências por jubilaciones y pensiones.



Fuente: Elaboración propia en base a ECH (INE)

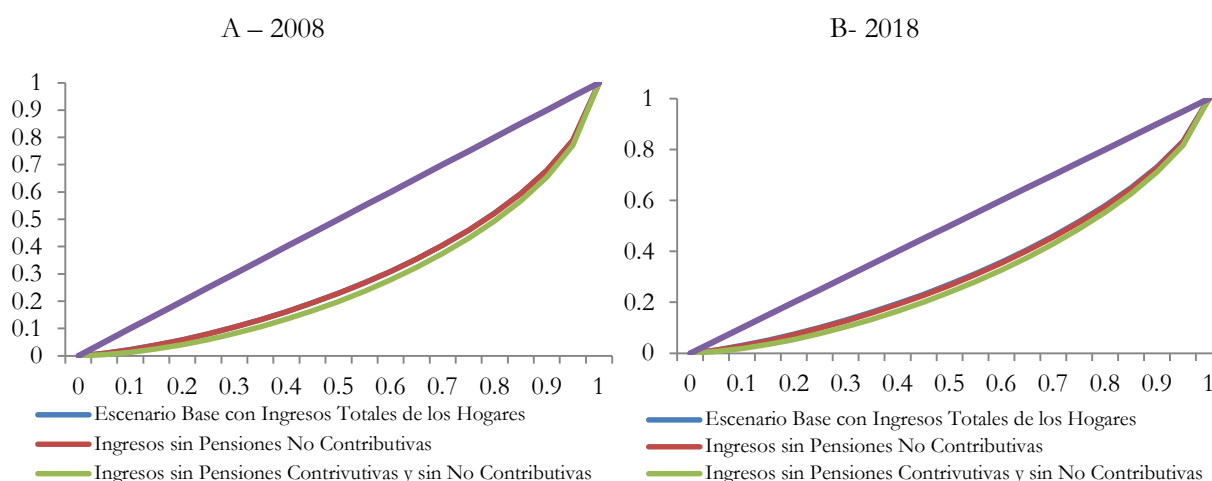
Las pensiones también tienen un efecto distributivo progresivo. La figura 13 muestra la curva de Lorenz para los años 2008 y 2018, considerando la situación observada y, al igual que en el caso de los ejercicios sobre pobreza, dos escenarios hipotéticos en los cuales, secuencialmente, se sustraen en primer lugar solo las pensiones no contributivas y posteriormente las pensiones contributivas.

La sustracción de las pensiones genera una distribución del ingreso más desigual, lo que da cuenta de su contribución de estas transferencias a una distribución del ingreso más equitativa. Nuevamente, debido a la baja cobertura de las pensiones no contributivas, el escenario creado a partir de la sustracción de estos ingresos modifica muy marginalmente el índice de Gini, incrementándolo en

menos de 0,1 puntos porcentuales en 2008 y 0,7 puntos porcentuales en 2018. La mayor suficiencia de estas prestaciones en 2018 incrementa su impacto distributivo en este año en comparación a 2008.

Por su parte, el escenario de sustracción de la totalidad de las pensiones si tiene un impacto significativo sobre la desigualdad del ingreso generando un incremento del índice de Gini en el año 2018 de 0,34 a 0,39.

Gráfico 13. Curva de Lorenz del ingreso per cápita familiar antes y después de transferências por jubilaciones y pensiones



Fuente: Elaboración propia en base a ECH (INE)

En síntesis, los resultados de los ejercicios realizados sugieren que el sistema de seguridad social cumple un rol relevante a los efectos de mitigar (y prácticamente erradicar) la incidencia de la pobreza entre los adultos mayores y también en materia de generar una distribución más equitativa del ingreso.

6. Conclusiones

El sistema de seguridad social en Uruguay se caracteriza por presentar elevados niveles de cobertura, tanto en su etapa activa como pasiva. En 2019, la cobertura del sistema entre la población mayor de 65 años es del 87,5% en 2019. A su vez, la incidencia de la pobreza entre los adultos mayores se situó apenas en el 1,4% en 2018, guarismo muy por debajo de la media general de toda la población que se ubica cercana al 8,19%.

El incremento registrado durante los últimos años de la cobertura activa del bloque principal del sistema, si bien es atribuible en una parte significativa al proceso de expansión económica registrado en el Uruguay en los últimos 15 años, también se vincula a un conjunto de acciones orientadas a elevar la formalidad laboral en actividades que históricamente presentaban muy baja cobertura. Por ejemplo, se adoptaron medidas y se fortalecieron las capacidades de contralor y de fiscalización por parte del

BPS y el MTSS a los efectos de estimular la formalización en el servicio doméstico y los trabajadores rurales.

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

7. Referencias

- Apella, I. y G. Zunino, 2020. “Historias laborales y densidad de cotizaciones en el sistema de pensiones de México”. *Banco Mundial, México*.
- Apella, I., 2010. “Historias laborales y frecuencia de contribuciones a la seguridad social en Argentina”. *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política, XLV Reunión Anual*, Buenos Aires, Argentina.
- Bucheli, M., Ferreira-Coimbra, N., Forteza, A., y Rossi, I., 2006. “El Acceso a la Jubilación o Pensión en Uruguay: ¿Cuántos y Quiénes lo Lograrían?”. *Documento de Trabajo No. 01/06, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR*.
- CEF, 2017. “Tasas de Reemplazo del Sistema Previsional Mixto”. *Centro de Estudios Fiscales, Montevideo, Uruguay*.
- Forteza, A.; Apella, I.; Fajnzylber, E.; Grushka, C.; Rossi, I. y Sanroman, G., 2009. “Work Histories and Pension Entitlements in Argentina, Chile and Uruguay”. *SP Discussion Paper N° 0926, World Bank*.
- Rofman, R. e I. Apella, 2020. *When We’re Sixty-Four: Opportunities and Challenges for Public Policies in a Population-Aging Context in Latin America*. International Development in Focus. Washington, DC: World Bank.