

Cobertura del Sistema de Seguridad Social en el Uruguay: Situación actual y Evolución reciente

La Organización Internacional del Trabajo define Seguridad Social como “la protección que una sociedad proporciona a los individuos y los hogares para asegurar el acceso a la asistencia médica y garantizar la seguridad del ingreso, en particular en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes del trabajo, maternidad o pérdida del sostén de familia.”¹ Tomando como punto de partida esta definición, se desprende que el término Seguridad Social es un concepto muy amplio, que comprende prestaciones que buscan mitigar un numeroso conjunto de riesgos que afectan a los individuos.

Este informe procura dar cuenta de la cobertura del Sistema de Seguridad Social en el Uruguay, focalizando en los riesgos “IVS” (invalidez, vejez y sobrevivencia). En lo que a estos riesgos respecta, los organismos que conforman el Sistema de Seguridad Social uruguayo pueden agruparse en tres grandes bloques (ver Figura 1).

El bloque más importante en términos de cobertura y de flujo de ingresos y gastos está conformado por el Banco de Previsión Social (BPS), las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAPs) y las compañías aseguradoras –en la actualidad, solo participa el Banco de Seguros del Estado (BSE)-. Este bloque presenta un esquema mixto, combinando un pilar de reparto con uno de capitalización individual. Mientras que en el primero interviene únicamente el BPS; en el segundo el BPS vuelca parte de su recaudación a las AFAPs, quienes invierten estos fondos. Al momento de la jubilación, éstas transfieren el dinero a las aseguradoras, encargadas de abonar la prestación.

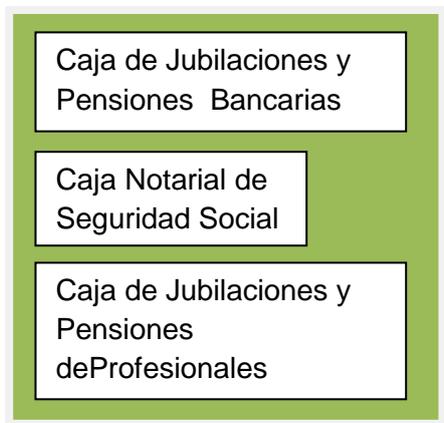
Los otros dos bloques que conforman el Sistema Previsional uruguayo son, por un lado, el de los Servicios Estatales, integrado por el Servicio de Retiros y Pensiones Policiales y el Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas, y por el otro, el de las Cajas Paraestatales, donde se encuentran la Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias, la Caja Notarial de Seguridad Social y la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios.

Presentada la estructura del Sistema de Seguridad Social uruguayo, lo que sigue del informe se concentrará, en primera instancia, en la cobertura del mismo, tanto en la etapa activa de los individuos como en la pasiva. Por cobertura se entiende al porcentaje de la población que se encuentra dentro del Sistema, y por tanto, “cubierta” ante la posibilidad de tener que enfrentar este tipo de riesgos. Posteriormente, se ahondará en aspectos relacionados al monto de las prestaciones otorgadas.

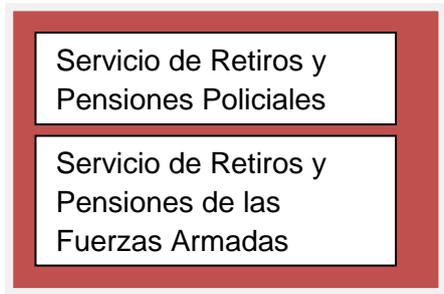
¹http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_067592.pdf

Figura 1. Organismos que integran el sistema de Seguridad Social en el Uruguay.

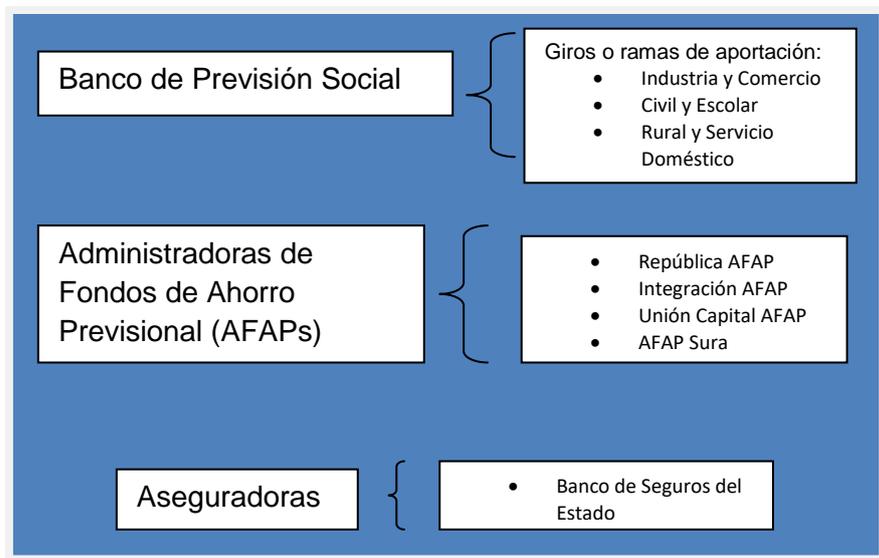
Cajas Paraestatales:



Servicios Estatales:



BPS-AFAPs-Aseguradoras:



Fuente: Elaboración propia.

Cobertura del Sistema de Seguridad Social en la Etapa Activa.

Se considera que un trabajador se encuentra “cubierto” por el Sistema de Seguridad Social cuando, por medio del pago de los aportes monetarios correspondientes, está generando el derecho a recibir algún tipo de prestación una vez retirado, o al momento de enfrentar algún otro riesgo “IVS”. Al trabajador que realiza aportes al Sistema de Seguridad Social se lo conoce como “cotizante”.

Para estudiar la cobertura del Sistema durante la etapa activa de los individuos, se analizará la evolución, entre los años 2007 y 2017, de los siguientes ratios:

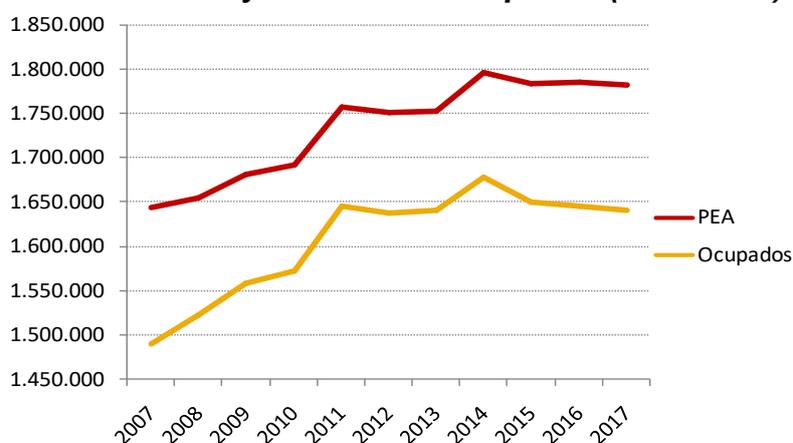
$$1) \frac{\text{Cotizantes}}{\text{Población Económicamente Activa}}$$

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

Como el numerador en ambos ratios es el mismo, la diferencia entre ellos se explica completamente por los denominadores. Por esta razón, un primer análisis a realizar sería estudiar la evolución de los mismos en el período. En los últimos diez años, tanto la Población Económicamente Activa (PEA) –aquellas personas que están ocupadas o que se encuentran buscando activamente un empleo- como el número de personas ocupadas aumentaron.

En particular, y como se observa en el gráfico, durante los primeros cinco años, ambas series presentaron una tendencia claramente creciente, mientras que desde 2011 las mismas se han mantenido relativamente estables. En el caso particular del número de ocupados se observa un leve descenso desde el máximo registrado en 2014. Este análisis previo es de utilidad ya que nos permite concluir que, en la gran mayoría de los casos, un incremento en el ratio entre un año y otro fue consecuencia de un aumento en el número de cotizantes de mayor magnitud al de la PEA o del número de ocupados.

Gráfico 1. PEA y número de Ocupados (2007-2017).



Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

Asimismo, como se observa en el Cuadro 1, el total de cotizantes a la Seguridad Social creció fuertemente entre 2007 y 2014, mostrando una contracción entre 2015 y 2016, para volver a incrementarse durante el 2017. Dicho aumento se explica por un mayor número de trabajadores que aportan al Sistema de Seguridad Social en cada uno de los tres bloques antes mencionados.

En particular, es de destacar que el incremento punta a punta en el número de cotizantes al BPS entre 2007 y 2017 superó los 280 mil, y que las Cajas Paraestatales experimentaron un crecimiento del orden del 50% en el número de aportantes.

Cuadro 1. Cotizantes y Cobertura en la Etapa Activa (2007-2017).²

Año	BPS	Cajas Paraestatales ¹	Servicios Estatales ²	Total Cotizantes	PEA	Cotizantes/ PEA	Población Ocupada	Cotizantes/ Ocupados
2007	1,080,590	41,972	36,735	1,159,297	1,644,014	70.52%	1,489,883	77.81%
2008	1,157,481	42,586	39,252	1,239,319	1,655,086	74.88%	1,522,563	81.40%
2009	1,191,963	49,546	37,139	1,278,648	1,681,910	76.02%	1,559,149	82.01%
2010	1,254,472	52,450	41,258	1,348,180	1,693,077	79.63%	1,571,891	85.77%
2011	1,307,815	54,881	41,258	1,403,955	1,757,395	79.89%	1,646,358	85.28%
2012	1,356,553	56,018	42,209	1,454,780	1,751,360	83.07%	1,638,151	88.81%
2013	1,384,658	59,113	44,757	1,488,528	1,753,622	84.88%	1,640,436	90.74%
2014	1,389,713	59,880	42,390	1,491,983	1,796,089	83.07%	1,678,434	88.89%
2015	1,378,530	59,371	42,201	1,480,102	1,783,935	82.97%	1,650,179	89.69%
2016	1,364,557	61,123	47,755	1,473,435	1,785,608	82.52%	1,645,528	89.54%
2017	1,368,589	63,067	44,318	1,475,974	1,782,730	82.79%	1,641,018	89.94%

¹No incluye personas que también cotizan en BPS, y considera una sólo vez a quienes aportan a más de una Caja Paraestatal.

²No incluye cotizantes a BPS y/o Cajas Paraestatales, y considera una sólo vez a quienes aportan a ambos Servicios Estatales.

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

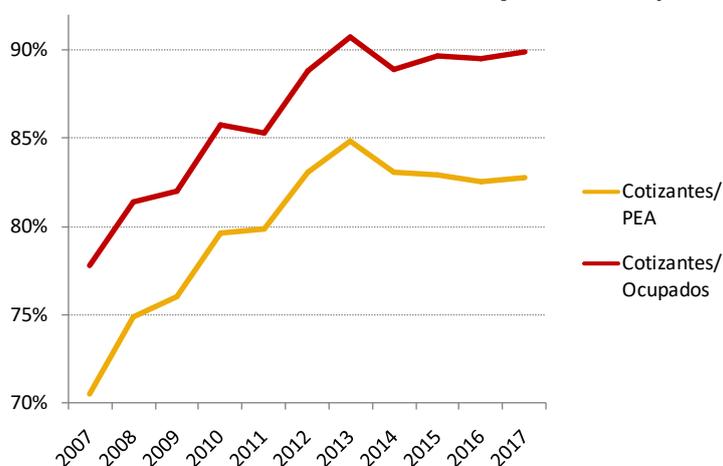
Al analizar la evolución de los indicadores, se encuentra que la cobertura del Sistema de Seguridad Social en la etapa activa de los individuos se amplió significativamente durante los últimos años, incrementándose en más de 10 puntos porcentuales desde 2007. El aumento fue particularmente importante hasta 2013, siendo además muy similar la evolución de ambos ratios.

A partir de 2014, los indicadores parecen seguir una trayectoria divergente, cuya explicación se encuentra por la evolución dispar de la PEA y el número de ocupados. En efecto,

² Las cifras difieren con las presentadas en el documento "Análisis de cobertura del régimen previsional uruguayo (2004-2016)" publicado por BPS, debido a los siguientes motivos: 1-Los coeficientes utilizados para considerar la posibilidad de que una persona cotice en más de una caja son diferentes: en este documento se estimaron mediante la ECH, en el de BPS se utiliza información propia. 2- En este informe se utiliza información de la ECH para computar los cotizantes a los Servicios Militar y Policial, mientras que en el de BPS existe acceso a información proporcionada por dichos organismos. 3- Los datos publicados mensualmente por BPS refieren a número de puestos de trabajo cotizantes. Para trabajar con número de personas, se estimaron coeficientes con información de la ECH.

mientras que el número de ocupados cayó año a año desde 2014, la PEA alternó años de incremento con años de caída.

Gráfico 2. Ratios de Cobertura en la Etapa Activa (2007-2017).



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

Cobertura del Sistema de Seguridad Social en la Etapa Pasiva.

La cobertura de la Seguridad Social durante la etapa pasiva hace referencia a aquellas personas que reciben algún tipo de prestación en la fase de su vida en la que no se encuentran realizando ningún tipo de actividad remunerada formal.

Gran parte de este tipo de prestaciones son contributivas, es decir, son recibidas por los individuos por el hecho de haber aportado al Sistema durante la etapa activa. Por otro lado, también existen prestaciones no contributivas, como lo son las pensiones por vejez y por invalidez.

Para analizar la cobertura del Sistema de Seguridad Social durante la etapa pasiva de los individuos, se recurre a los siguientes indicadores:

- 1)
$$\frac{\text{Cantidad total de Pasivos de 65 años o más}}{\text{Población de 65 años o más}}$$
- 2)
$$\frac{\text{Cantidad de Jubilados de 65 años o más}}{\text{Población de 65 años o más}}$$

La diferencia entre los ratios proviene de los respectivos numeradores. El primero es el más amplio, ya que incluye beneficiarios de todas las prestaciones, tanto contributivas como no contributivas, esto es, jubilaciones comunes, por edad avanzada y por incapacidad física

total, pensiones por vejez, por invalidez y por fallecimiento. El segundo ratio, en cambio, se restringe únicamente a la cantidad de personas que reciben algún tipo de jubilación.

El siguiente cuadro muestra un fuerte incremento en el número de personas que perciben algún tipo de pasividad entre 2007 y 2017. Punta a punta, el aumento en el total de pasivos en los últimos diez años supera los 55 mil. Los tres bloques analizados presentaron similar comportamiento, destacándose el incremento superior a los 50 mil pasivos en el BPS, y el crecimiento del 30% en la cantidad de pasivos de los Servicios Estatales.

Cuadro 2. Pasivos y Cobertura del total de Pasividades en personas de 65 años o más (2007-2017).³

Año	BPS	Cajas Paraestatales ¹	Servicios Estatales ²	Total Pasivos 65 o más	Población 65 o más	Pasivos 65 o más / Población 65 o más
2007	389,092	10,579	16,158	415,830	454,657	91.46%
2008	390,386	11,219	16,369	417,974	457,336	91.39%
2009	395,983	11,673	17,218	424,874	461,504	92.06%
2010	405,795	11,990	17,533	435,318	465,399	93.54%
2011	413,635	12,520	18,781	444,936	468,909	94.89%
2012	419,747	12,657	18,061	450,465	472,427	95.35%
2013	425,316	11,968	19,233	456,518	476,122	95.88%
2014	431,324	12,505	18,466	462,295	480,075	96.30%
2015	437,699	11,803	19,657	469,159	484,407	96.85%
2016	437,806	12,309	22,149	472,264	489,173	96.54%
2017	439,434	11,863	21,029	472,326	494,433	95.53%

¹No incluye personas que también reciben pasividades de BPS, y considera una sola vez a quienes son pasivos de más de una Caja Paraestatal.

²No incluye personas que también reciben pasividades de BPS y/o Cajas Paraestatales, y considera una sola vez a quienes son pasivos de ambos Servicios Estatales.

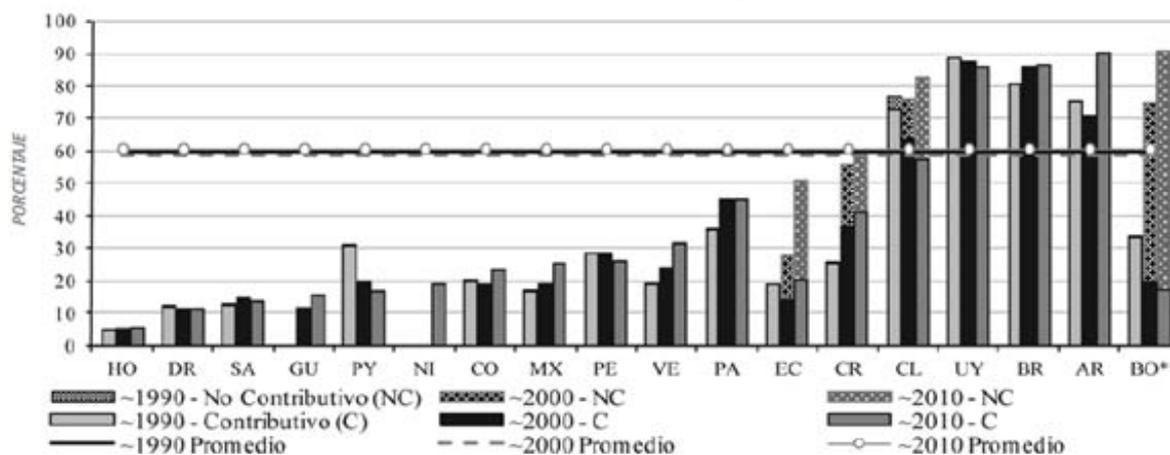
Fuente: Elaboración propia en base a: Boletín Estadístico Anual de BPS, Indicadores de la Seguridad Social: Prestaciones de Pasividad de BPS, Memorias Anuales de la Caja Bancaria, de la Caja Profesional y de la Caja Notarial, Encuestas Continuas de Hogares, Instituto Nacional de Estadística.

Una primera conclusión que se desprende del análisis del ratio entre la cantidad total de pasivos de 65 años o más y la población total de esa misma edad es que, durante la última década, 9 de cada 10 personas en este tramo etario recibieron algún tipo de pasividad. La cobertura del Sistema durante la etapa pasiva de los individuos resulta entonces bastante amplia, en especial al compararla con la región. Tal como observan Olivieri y Rofman (2010), la cobertura en la mayoría de los países de América Latina resulta menor que la

³ Al igual que en el documento "Análisis de cobertura del régimen previsional uruguayo (2004-2016)" publicado por BPS, se estimaron coeficientes de pluripasividad entre distintos organismos mediante la ECH. No obstante, las cifras de pasivos de "Otras instituciones de Seg. Social" de dicho informe no coincide con la suma de los pasivos de las Cajas Paraestatales y de los Servicios Estatales del presente. Esto se debe a que, para la realización de este informe, no se contó con datos de los Servicios Militar y Policial, debiendo recurrir a la ECH. Asimismo, las cifras de pasivos de BPS del presente informe no incluyen a los beneficiarios del subsidio de asistencia a la vejez, existente desde 2008. Se disponen de datos mensuales del número de beneficiarios de este subsidio entre 2008 y 2016 (<http://observatoriosocial.mides.gub.uy/portal/indicadores.php#>)

observada para Uruguay en los años 1990, 2000 y 2010. Los únicos países que presentan una cobertura durante la etapa pasiva similar a la de nuestro país son Brasil, Argentina y Chile (ver gráfico 3).

Gráfico 3. Cobertura de los Adultos Mayores en América Latina (Porcentaje de la población de 65 años o más que percibe algún beneficio previsional).⁴



Fuente: Oliveri y Rofman (2010), elaborado en base a Encuestas de Hogares.

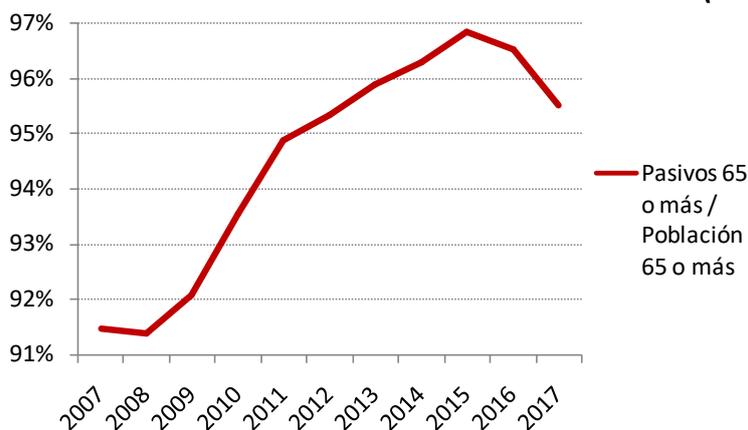
La cobertura del total de las pasividades presentó una tendencia creciente entre 2008 y 2015, lo cual refleja que la cantidad de prestaciones benefició a un mayor número de personas. El incremento en la cobertura tuvo lugar incluso ante un aumento sostenido en la cantidad de individuos de 65 años o más.

En contraposición, la cobertura de las pasividades se redujo tanto en 2016 como en 2017, alcanzando en este último al 95.53% de las personas de 65 años o más.

Al considerar únicamente las jubilaciones, el incremento en el número de personas que tuvo acceso a este tipo de prestación fue superior al de los pasivos en su conjunto, alcanzando casi los 60 mil. La gran mayoría de los nuevos jubilados recibieron prestaciones pagadas por el BPS, mientras que el mayor crecimiento relativo en el número de jubilados lo presentaron las Cajas Estatales (40%).

⁴ Notas (Oliveri y Rofman, 2010): 1- Para ver el año exacto que se muestra en cada país, ver nota al pie #6. 2- La sección más clara indica como lo dice la leyenda del gráfico a los beneficiarios que reciben solamente pensiones no contributivas en aquellos países que es posible diferenciarlas a partir de las Encuestas de Hogar. (Donde no es posible diferenciarlas, se computan todas como contributivas) 3- "C" se refiere a pensiones contributivas y "NC" a pensiones no contributivas. 4- * En Bolivia la caída observada en la cobertura contributiva se debe a que en el año 1995 la encuesta es sólo urbana, luego se extiende al resto del país.

Gráfico 4. Ratio de Cobertura del total de Pasividades (2007-2017).



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

Cuadro 3. Jubilados y Cobertura de las Jubilaciones (2007-2017).⁵

Año	BPS	Cajas Paraestatales ¹	Servicios Estatales ²	Total Jubilados 65 o más	Población 65 o más	Jubilados 65 o más / Población 65 o más
2007	302,086	8,716	11,266	322,068	454,657	70.84%
2008	301,562	8,654	11,209	321,425	457,336	70.28%
2009	305,522	9,478	11,423	326,423	461,504	70.73%
2010	314,832	9,842	12,720	337,393	465,399	72.50%
2011	322,940	10,569	13,678	347,187	468,909	74.04%
2012	330,263	9,972	13,053	353,288	472,427	74.78%
2013	336,214	10,048	14,231	360,493	476,122	75.71%
2014	342,311	9,848	13,735	365,894	480,075	76.22%
2015	348,783	9,579	14,893	373,254	484,407	77.05%
2016	352,005	10,169	16,703	378,878	489,173	77.45%
2017	356,002	9,378	15,786	381,166	494,433	77.09%

¹No incluye personas que también reciben jubilaciones de BPS, y considera una sólo vez a quienes son jubilados en más de una Caja Paraestatal.

²No incluye personas que también reciben jubilaciones de BPS y/o Cajas Paraestatales, y considera una sólo vez a quienes son jubilados en ambos Servicios Estatales.

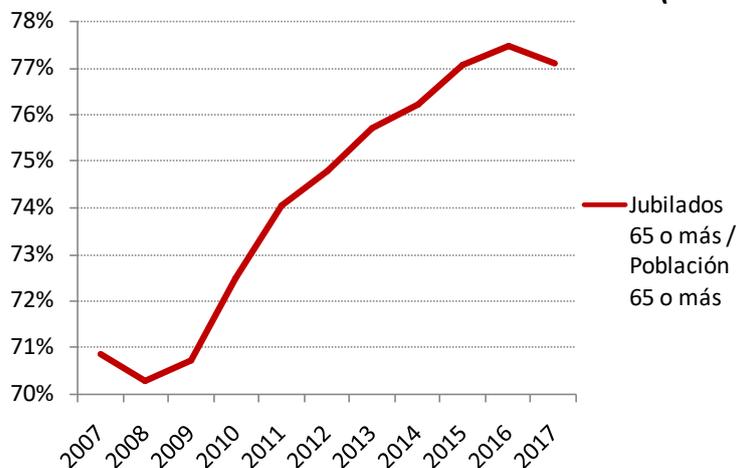
Fuente: Elaboración propia en base a: Boletín Estadístico Anual de BPS, Indicadores de la Seguridad Social: Prestaciones de Pasividad de BPS, Memorias Anuales de la Caja Bancaria, de la Caja Profesional y de la Caja Notarial, Encuestas Continuas de Hogares, Instituto Nacional de Estadística.

En lo que respecta al indicador, la evolución de la cantidad de personas de 65 años o más beneficiarias de algún tipo de jubilación arroja conclusiones similares a las extraídas de la

⁵ Al igual que en el documento "Análisis de cobertura del régimen previsional uruguayo (2004-2016)" publicado por BPS, se estimaron coeficientes de pluripasividad entre distintos organismos mediante la ECH. Las cifras de "Otras Instituciones de Seguridad Social" de dicho documento difieren de la suma de las de Cajas Paraestatales y Servicios Estatales del presente debido a que, para la realización de este informe, no se contó con datos de los Servicios Militar y Policial, debiendo utilizar como fuente la ECH.

serie anterior. La cobertura de las jubilaciones otorgadas creció ininterrumpidamente entre 2008 y 2016, pasando de 70.28% a 77.45%, lo que significa que el crecimiento del número de jubilados fue, año a año, mayor que el de la cantidad de personas de 65 años o más.

Gráfico 5. Ratio de Cobertura de las Jubilaciones (2007-2017).



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

La evolución de ambos indicadores de cobertura en la etapa pasiva refleja el impacto de la Ley 18.395 (Ley de Flexibilización). Esta ley, vigente desde 2008, redujo las exigencias en las condiciones de acceso a las jubilaciones. De esta forma, el número de jubilados creció de manera significativa, expandiéndose la cobertura incluso en un contexto de incremento en la cantidad de personas de 65 años o más.

En resumen, el Sistema de Seguridad Social uruguayo evidencia elevadas tasas de cobertura, destacables a nivel regional, particularmente durante la etapa pasiva. Adicionalmente, desde una perspectiva temporal, se observa un importante incremento en la cobertura, tanto en el caso de los individuos activos como en el de los pasivos. El crecimiento en el número de aportantes y en el de beneficiarios de prestaciones se dio de forma sostenida en todos los organismos integrantes del Sistema durante la mayor parte del período analizado. Sin embargo, no se debe ignorar que la cobertura en la etapa activa ha dejado de crecer desde 2014, mientras que la correspondiente a la etapa pasiva ha caído en los dos últimos años.