



**a casi 11 años**  
**de la reforma del sistema**  
**de Jubilaciones y**  
**Pensiones**

**¿qué ha sucedido**  
**con el sistema?**

**¿qué consecuencias**  
**se visualizan hoy?**

Noviembre, 2006

## A casi 11 años de la reforma del sistema de Jubilaciones y Pensiones

Hoy la ley 16713 tiene casi 11 años de vigencia (desde 01/04/96), siendo un buen momento para hacer una evaluación de los impactos que ha tenido y a partir de ese seguimiento demostrar que es necesario caminar hacia la construcción de un nuevo sistema de Seguridad Social sobre la base de la Propuesta Alternativa de los Trabajadores; y que se resume en el compromiso que se asumió en el 8º Congreso, en marzo del 2006 y ratificado por el 9º Congreso del PIT CNT; “UNA SEGURIDAD SOCIAL UNIVERSAL, SOLIDARIA Y SIN AFAP”.

Esta evaluación se realiza además, en una realidad política diferente a la que hemos tenido desde que se aprobó esta ley.

Hace dos años decíamos que teníamos - para cambiar esta realidad -, uno de los desafíos más importantes, luchar “contra la cultura del secreto y por priorizar la información importante, de las cosas que definen la vida de la gente y del país”; porque si bien esta reforma fue aprobada por nuestro parlamento, y su implementación se hizo en el marco de un estado de derecho, uno de sus principales escudos fue la desinformación. Se nos impuso sin la debida discusión, sin el debido análisis.

La reforma implicó un endurecimiento de las condiciones de acceso a las prestaciones, y también una modificación estructural al crear un régimen de ahorro individual que coexiste con el régimen de solidaridad intergeneracional administrado por el BPS. Es buen momento para hacer un breve repaso; se impone citar algunos de los argumentos que los defensores de la Ley 16713, utilizaron para impulsar la aprobación esta reforma que hace ya 10 años, se viene aplicando.

Decían entonces, “el nuevo sistema atacará los principales problemas”:

- disminuirá paulatinamente el peso de la Seguridad Social sobre las finanzas del Estado sin afectar derechos de los actuales jubilados;
- estimulará a efectuar los aportes que corresponden disminuyendo así la evasión;
- beneficiará a los trabajadores de menores ingresos;
- brindará alternativas al trabajador y más libertad para elegir entre ellas;
- reforzará el principio de solidaridad entre las generaciones y estimula el ahorro;
- ofrecerá mejores expectativas a los jóvenes y a las nuevas generaciones;
- dará a los actuales pasivos mayores garantías de que continuarán cobrando sus pasividades con todos los ajustes que marca la Constitución (...)
- Se asegurará una mayor correspondencia entre lo que se aporta durante la vida de trabajo y la jubilación que se recibe una vez que se produce el retiro (...)
- Bajo el nuevo sistema el BPS llevará un registro individual de cada trabajador con su Historia Laboral (...) a la que cada persona tendrá acceso en cualquier momento(...)
- Los fondos de la administradoras podrán invertirse en los grandes proyectos nacionales, como planes de vivienda, desarrollo forestal o en la construcción de obras fundamentales de infraestructura, de acuerdo a la experiencia de los países más avanzados del mundo

La Representación de los Trabajadores, ha sido crítica a la hora de evaluar estos y otros objetivos sobre los cuales se justificó la reforma de la Seguridad Social en nuestro País; a lo largo de estos casi 11 años, aún aquellos que en su momento fueron los impulsores de esta ley, han reconocido varios de sus fracasos.

**El Banco Mundial**, principal impulsor de las AFAPS y similares - que desde hace un tiempo viene revisando algunas posturas -, señala que tuvieron 2 fallas claves: “...ignoraron el papel del pilar público solidario en la lucha contra la pobreza y no lograron ampliar la cobertura a la gente, la protección”, dejando “más de la mitad de los trabajadores latinoamericanos sin siquiera un vestigio de seguridad de ingresos en la edad avanzada” y generando “un considerable descontento”.

**En la 45ª. Asamblea anual del BID** se reconoce que las reformas que han impulsado los organismos multilaterales (como el propio BID, el Banco Mundial, el FMI) , incluidas las de Seguridad Social, tienen un descrédito generalizado entre la población.

**En un estudio del economista Alvaro Forteza**, para el Banco Mundial y para el Instituto de Economía de la Universidad dice: "...la mejora de los resultados financieros del BPS a mediano y largo plazo se explican fundamentalmente por la reducción de egresos", o sea porque menos personas se van a jubilar, las que lo logren será a mayor edad y con menos monto de jubilación. ..."

**El Banco Central del Uruguay** asimismo expresa: "2/3 de los afiliados a AFAPs tienen salarios de menos de 3.000 pesos y solo cotiza el 43 %",... así podrán obtener la jubilación común con 100 años de edad... No son beneficiados los trabajadores de bajos ingresos, como se decía. Podríamos citar otras opiniones como por ejemplo la de **CEPAL, Universidad de la República**, etc. Asimismo tendríamos que agregar también que en los países de la región el tema de la Seguridad Social está en la agenda de los gobierno.

La privatización de los Fondos de Pensiones en Argentina y Chile están siendo revisados, ya que a partir de su aplicación, ha aumentado la desigualdad, los déficit fiscales y dificultades y los Estados (a los que se los había colocado en un segundo plano) son los que hoy deben intervenir, porque los sistemas de ahorro individual han dejado y dejarán a un porcentaje muy alto de la población, sin ninguna cobertura de Seguridad Social.

Con la nueva composición del Directorio del BPS se ha producido un cambio muy importante con respecto al manejo de la información; su primera resolución fue que la información estadística del BPS es pública y a partir de entonces se han tomado innumerable cantidad de medidas que confirman esa voluntad del actual directorio. Esto es sin ningún tipo de dudas un cambio cualitativo muy importante que abona el camino de los cambios estructurales que necesita la Seguridad Social en nuestro país.

Nuestra evaluación, se realiza –como expresábamos al inicio del mismo- en otra realidad; el actual gobierno ha desplegado e impulsando políticas sociales diferentes a la de gobiernos anteriores, que inciden directa o indirectamente en la Seguridad Social y mejor aun inciden positivamente.

Cambios que se han materializado por diferentes vías, algunos de ellos a partir del propio Directorio del BPS y otros desde el Poder Ejecutivo o desde el parlamento.

No estamos analizando la exoneración de los aportes patronales, estamos hablando una ley de regularización, inclusión y bonificación para buenos pagadores; no hablamos de rebajas en los salarios y pasividades, estamos hablando de convocatoria a los consejos de salarios, de crecimiento del salario real de los trabajadores y por ende del poder adquisitivo de las jubilaciones y pensiones, de políticas de ajustes diferenciales para los jubilados y pensionistas de bajos recursos; no hablamos de prorrogas del seguro de paro, estamos hablando de formalización de casi 120 000 trabajadores.

Pero veamos que ha ocurrido con la aplicación de la Ley 16713; en nuestro país coexisten dentro del sistema de Seguridad Social dos subsistemas (El subsistema de solidaridad intergeneracional y el subsistema de Ahorro Individual).

### **El subsistema de solidaridad intergeneracional**

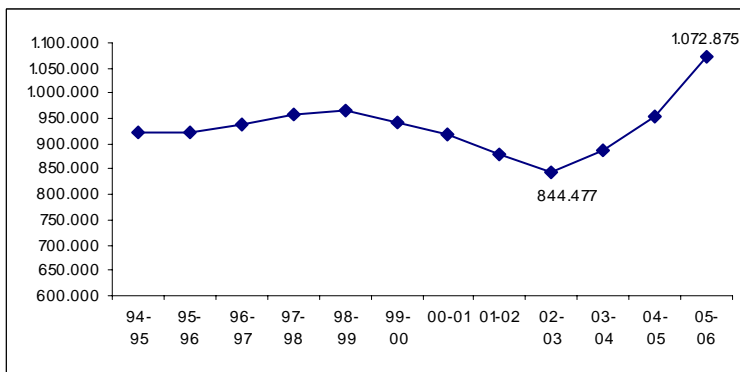
En los últimos dos años, en el subsistema de solidaridad intergeneracional podemos observar que varios indicadores han mejorado, pero esas mejoras no son virtudes del la ley 16713, sino de la aplicación de medidas adoptadas en este período

Los cotizantes al BPS muestran en este período, una sensible mejora, luego de un período adverso donde sufrieron un fuerte deterioro.

## Evolución de cotizantes del BPS. Cifras promedio anual. Años móviles julio-junio

Fuente: BPS.

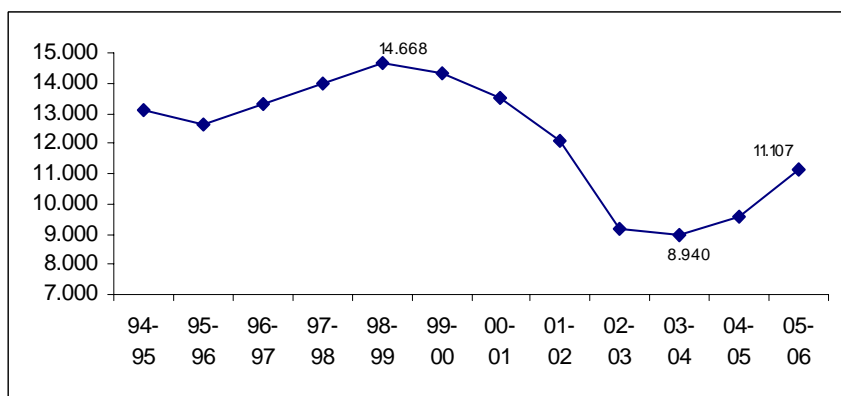
La serie presenta una suave pendiente positiva en los primeros años, para luego cambiar de tendencia (se hace descendente a partir del 98-99 y alcanza su mínimo en el 02-03). A partir de ahí los cotizantes comienzan a crecer en forma muy acentuada hasta alcanzar una cifra récord en el 05-06. En este último año existen casi 230.000 cotizantes más que en el pico mínimo.



La recaudación por cotizaciones también experimentó un crecimiento muy importante en los dos últimos años: 24% en términos reales, luego de un fuerte deterioro desde el año 98 hasta el 2004.

## Evolución de la recaudación del BPS en términos reales. Base marzo 97. Millones de pesos.

Fuente: BPS



La recaudación por cotizaciones cayó empujadamente desde el año móvil 98-99 hasta el 03-04, la disminución en ese lapso alcanzó el 40%. Varias razones se sumaron para que ello ocurriera: las transferencias a las AFAP que se fueron incrementa con el pasar de los años, la caída de cotizantes

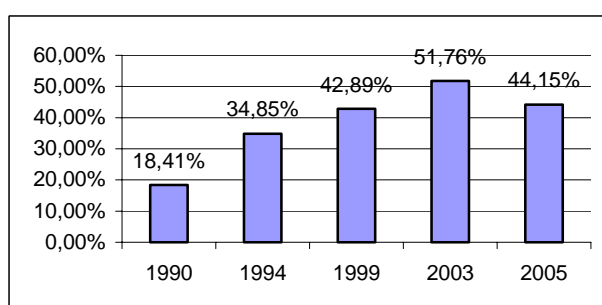
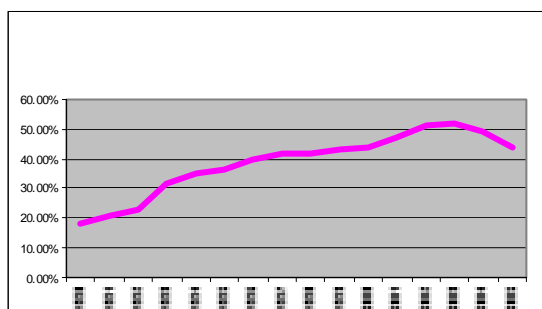
producida por la crisis económica, la fuerte caída del salario real a partir del 2003 y las políticas de exoneraciones de aportes patronales a varios sectores de actividad.

El incremento de la recaudación a partir de los dos últimos años se explica por el crecimiento de los cotizantes y del salario medio de cotización y fue sensiblemente superior a la suma de estos dos efectos.

Los factores que intervinieron en la evolución mencionada, entre otros, son: la convocatoria de los Consejos de Salarios que propició la formalización de trabajadores no registrados; la coordinación de acciones entre el BPS y la DGI y el cambio en la gestión inspectiva del organismo.

## EVOLUCION DE LA ASISTENCIA NETA E IMPUESTOS AFECTADOS

FUENTE BPS



La serie muestra, medido en valores corrientes, como ha evolucionado la asistencia neta e impuestos afectados al presupuesto del B.P.S.

A partir de 1990, la reforma Constitucional que modifica la forma de ajuste de las pasividades, justifica el crecimiento de los primeros años, llegando previo a la reforma del sistema de Seguridad Social a un crecimiento de un 87% en la asistencia. Sin embargo la reforma aprobada en 1995 no redujo la alta participación de Rentas Generales en el financiamiento de la Seguridad Social, como argumentaban que sucedería, los impulsores de la Ley.

Por lo contrario la asistencia siguió creciendo por los factores ya expresados (exoneración de aportes patronales, caída del empleo y la calidad del mismo, transferencia a las AFAP's)

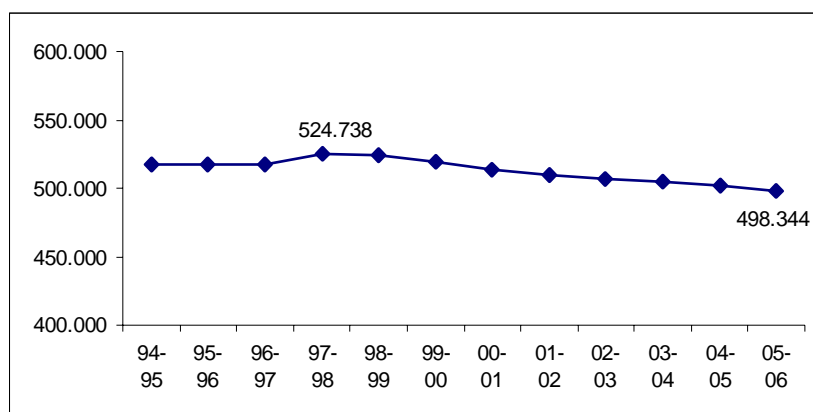
Tomando el periodo 1990 – 2003 la participación del estado llega a un 180%.

Comenzando a partir del 2004 una leve tendencia a la reducción de la asistencia, siendo los factores que intervienen los analizados en las graficas anteriores, ajenos a la Ley 16.713.

### Cantidad de beneficiarios de prestaciones de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia del BPS. Cifras promedio anual.

La cantidad de pasividades (jubilaciones + pensiones) pagadas por el BPS sufren un continuo y leve descenso a través de los años desde 1997. Esto estaría indicando que la reforma del sistema operada en 1996, al exigir mayores requisitos de año de trabajo (35 años) y aumentar la edad mínima jubilatoria de la mujer, estaría ya teniendo efectos.

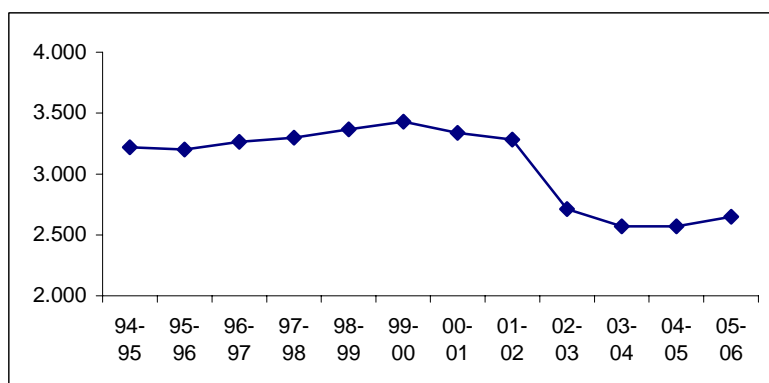
Fuente: BPS



### Monto de la pasividad promedio en términos reales. Base marzo del 97

Fuente: BPS.

Se ha detenido la fuerte caída del monto de las jubilaciones promedio, mostrando síntomas de recuperación, luego de la crisis del año 2002. Esta recuperación se explica por la recuperación que están teniendo los salarios reales, ya que el monto de las pasividades se reajustan conforme al crecimiento de aquellos.



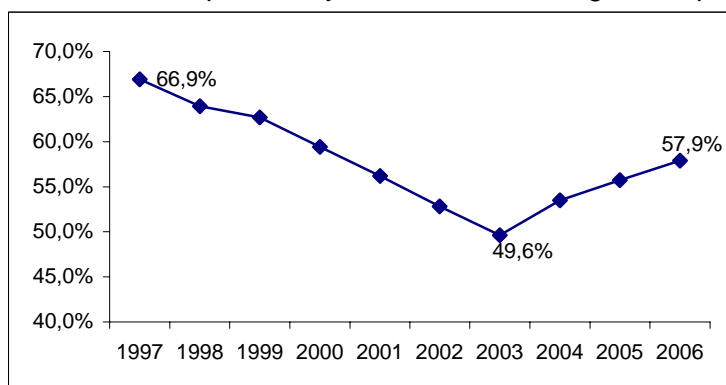
A su vez se destaca una política de ajuste diferencial implementada por el actual gobierno, superior al crecimiento de los salarios, para aquellas pasividades más bajas y cuyos prestatarios habitan en hogares de menores recursos.

## El subsistema de Ahorro Individual.

### **Relación entre cotizantes y afiliados a las AFAP. Cifras promedio anual**

A mayo del 2006 los afiliados a las AFAPs alcanzaron la cifra de 696.045 personas. Los cotizantes del mes de junio de ese año, que corresponden a los aportes del mes de mayo, llegaron a 433.301. Lo que implica que el 42% de los afiliados no registraban aportes.

Dado la modalidad de este régimen, éste es un indicador esencial ya que la prestación futura dependerá estrictamente de un cálculo actuarial según sea el fondo que los trabajadores hayan acumulado en su cuenta individual. Al observar el comportamiento histórico de la serie surge que la relación aportantes-afiliados cae continuamente desde el año 1997 hasta el año 2003, donde se sitúa por debajo del 50%; esto significa que más de la mitad de los afiliados no registraban aportes en el promedio de ese año.

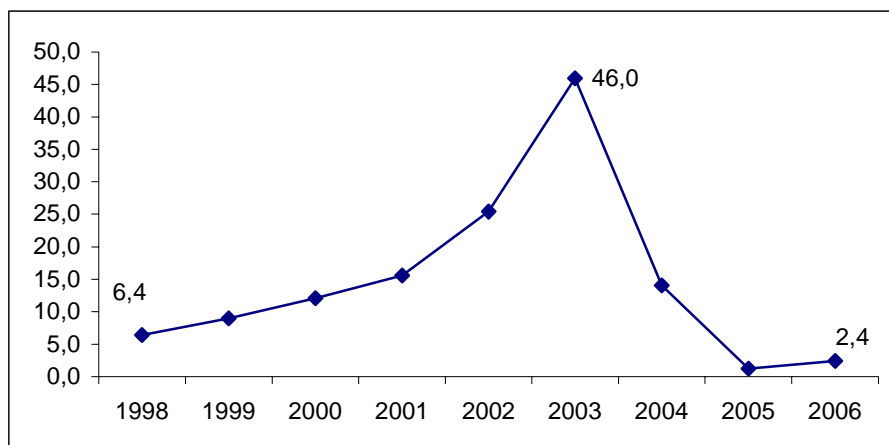


A partir del 2004 la relación muestra una mejoría hasta alcanzar una cifra cercana al 58% en el último año. De todas formas estas cifras mantienen un alto número de trabajadores que llegarán a la vejez sin certeza de cobertura de Seguridad Social.

Fuente: BCU

### **Rentabilidad bruta anual en UR. Cifras promedio anual**

La rentabilidad anual bruta de los fondos de ahorro previsional medida en Unidades Reajustables (UR) muestra un comportamiento errático desde la implementación del sistema.



Fuente: BCU

En el año 2003 alcanza un pico artificial del 46% como consecuencia de la devaluación y que los fondos estaban posicionados en dólares. A partir de ahí la rentabilidad desciende llegando a ser del 1,2% en el año 2005 y del 2,4% en los

primeros seis meses del 2006. Otra muestra clara de un sistema de riesgo donde las prestaciones son absolutamente inciertas.

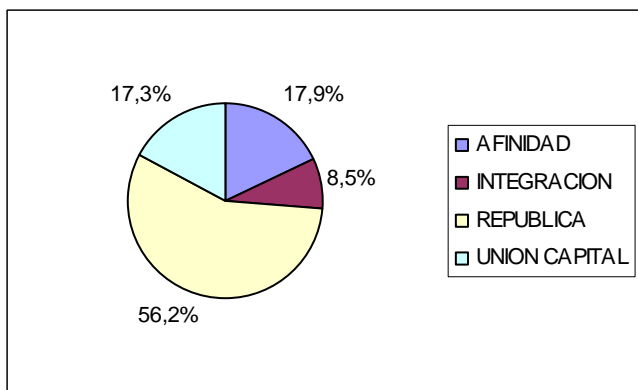
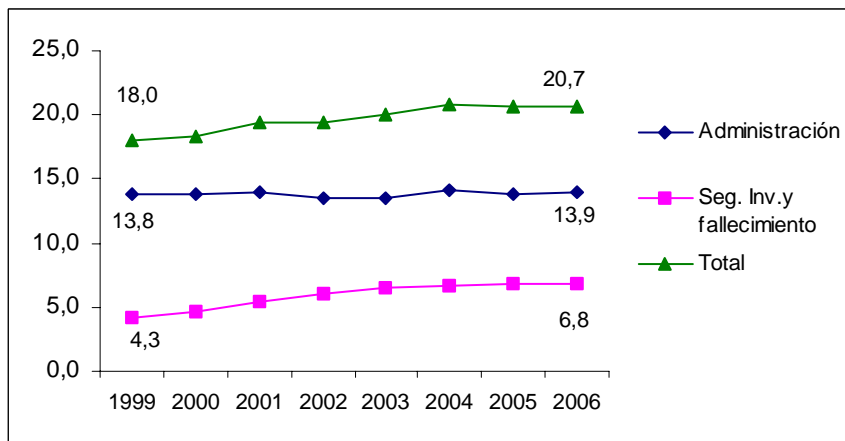
Las comisiones sumadas de administración y del seguro de vejez y fallecimiento alcanzaron 20,7% del monto de los aportes en el mes de junio del 2006. Es decir por cada \$100 que se aporta a una AFAP lo que realmente va a la cuenta individual, que es lo relevante a la hora de determinar el monto la futura jubilación, son \$ 79,3.

**Comisiones cobradas por las AFAP. Como porcentaje de los aportes. Mes de junio del año respectivo.**

Fuente: BCU

Se observa que, si comparamos los años extremos de la serie, el porcentaje total de las comisiones subió desde el 18% hasta el 20,7%. Este crecimiento se explica fundamentalmente por el crecimiento del precio del seguro de invalidez y fallecimiento que se incrementa del 4,3% en

1999 al 6,8% en el 2006. Mientras que la comisión por administración se mantiene bastante estable a lo largo del período cercana al 14%. Acrecentando el lucro en la medida del crecimiento del Fondo Ahorro Previsional.



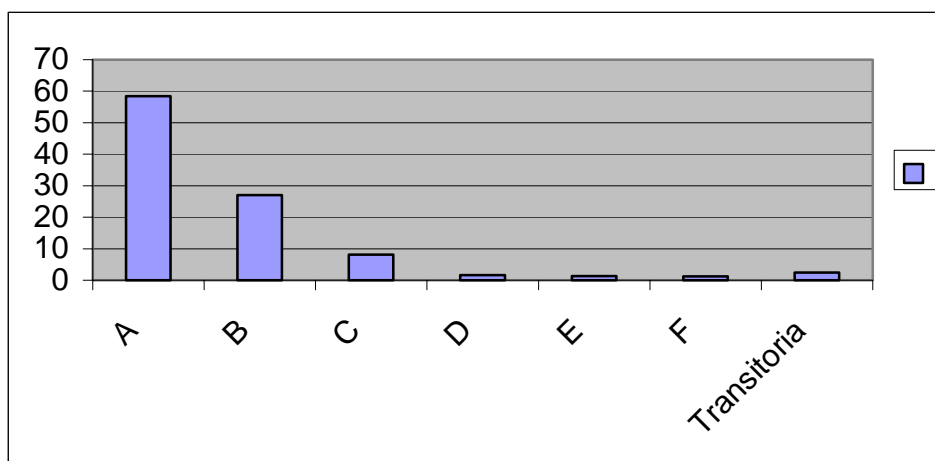
El Fondo de Ahorro Previsional alcanzó la cifra de 2.300 millones de dólares lo que representa aproximadamente el 13% del PBI y su distribución por administradora es como se muestra en el siguiente gráfico.

Distribución del Fondo de Ahorro Previsional por AFAP  
Fuente: BCU

Según los ítems establecidos por la ley 16.713 la distribución del fondo es la siguiente:

**Distribución del Fondo de Ahorro Previsional según tipo de inversión.**

Fuente BCU



Nota:

Literal A: Bonos y letras del Gobierno Central

Literal B: Letras de regulación monetaria y bonos del BHU

Literal C: Depósitos bancarios

Literal D: Valores emitidos por empresas

Literal E: Valores representativos de inversiones garantizadas por entidades financieras.

Literal F: Préstamos sociales a afiliados y beneficiarios del sistema de Seguridad Social.

La suma de los literales D y E solo alcanza al 2,9% del total de las inversiones, lo que demuestra que el sistema viene fracasando en uno de los objetivos que se le habían planteado: el financiamiento del sector privado. La enorme mayoría de las inversiones, 85,4%, esta colocada en valores del Estado representados en los literal A y B, elementos esto generadores de parte importante del déficit fiscal que nuestro país mantiene.

## **SINTESIS DE CONCLUSIONES:**

- 1) Realizamos esta evaluación a 10 años de la vigencia de la Ley 16713, en una realidad política diferente y donde observamos que algunos indicadores de la Seguridad Social mejoran a partir de algunas medidas implementada por actual gobierno.
- 2) Realizamos este informe como forma de aportar al necesario debate que los uruguayos y uruguayas debemos desarrollar a lo largo y ancho del país, con la convicción de que es necesario reformar el actual sistema sobre la base del la Solidaridad y la Universalidad y reafirmando que seguimos luchando por una Seguridad Social sin fines de lucro.
- 3) Desde el año móvil 98-99 hasta el 03-04, la recaudación por cotizaciones cayo en un 40%, a consecuencia de: las transferencias a las AFAP, la caída de cotizantes, caída del salario real a partir del 2003 y las políticas de exoneraciones de aportes patronales a varios sectores de actividad
- 4) A partir del 2003 los cotizantes comienzan a crecer en forma muy acentuada hasta alcanzar una cifra récord en el 05-06. En este último año existen casi 230.000 cotizantes más que en el pico mínimo.
- 5) La recaudación por cotizaciones también experimentó un crecimiento muy importante en los dos últimos años: 24% en términos reales, luego de un fuerte deterioro desde el año 98 hasta el 2004.
- 6) El incremento de la recaudación a partir de los dos últimos años se explica por el crecimiento de los cotizantes y del salario medio de cotización y fue sensiblemente superior a la suma de estos dos efectos.
- 7) Los factores que intervinieron en la evolución mencionada son, entre otros: la convocatoria de los Consejos de Salarios que propició la formalización de trabajadores no registrados; la coordinación de acciones entre el BPS y la DGI y el cambio en la gestión inspectiva del organismo.
- 8) La cantidad de pasividades pagadas por el BPS sufren un continuo descenso desde 1997. Esto se explica a partir de la aplicación de la Ley 16713, que exige mayores requisitos para obtener la causal jubilatoria, y estaría ya teniendo efectos.
- 9) Se puede observar un aumento en el monto promedio de las pasividades pero eso es consecuencia del crecimiento del Índice Medio de Salario, crecimiento que se produce a partir de los convenios firmados en el MTSS en el ámbito de los Consejos de Salarios instalados a partir de mayo del 2005, que contemplan puntos de recuperación del salario real y de los aumentos diferenciales para los jubilados y pensionistas de bajos ingresos.
- 10) A partir del 2004 la relación aportantes-afiliados alcanza una cifra cercana al 58% en el último año. Lo que implica que el 42% de los afiliados no registran aportes. Este es un indicador esencial ya que la prestación futura dependerá estrictamente de un cálculo actuarial según sea el fondo que los trabajadores hayan acumulado en su cuenta individual.
- 11) La rentabilidad de la AFAPs en el año 2003 alcanza un pico artificial del 46% como consecuencia de la devaluación y que los fondos estaban posicionados en dólares. A partir de ahí la rentabilidad desciende llegando al 1,2% en el año 2005 y al 2,4% en los primeros seis meses del 2006. Esto confirma lo que hemos dicho en reiteradas oportunidades que no es posible mantener a largo plazo la rentabilidad que se anunciaba en las campañas publicitaria donde se promovían e impulsaba el sistema de ahorro individual.
- 12) Las comisiones alcanzaron el 20,7% del monto de los aportes en el mes de junio del 2006. Es decir por cada \$100 que se aporta a una AFAP lo que realmente va a la cuenta individual, que es lo relevante a la hora de determinar el monto la futura jubilación, son \$ 79,3. Es decir que las comisiones de las AFAPs siguen creciendo, aumentando el lucro de



estas componente totalmente extraño a los Sistema de Seguridad Social, cuando ésta es considerada y reconocida como un derecho humano fundamental.

- 13) El Fondo de Ahorro Previsional alcanzó la cifra de 2.300 millones de dólares lo que representa aproximadamente el 13% del PBI.
- 14) Queda demostrado que el sistema viene fracasando en uno de los objetivos que se planteaba: el financiamiento del sector privado. La enorme mayoría de las inversiones, 85,4%, están colocadas en valores del Estado. Inversiones éstas muy lejos de apoyar el desarrollo económico y productivo del país.

Si bien existen avances muy importantes que apuntan a flexibilizar las normas en el marco de la legislación vigente, no se han concretado algunos compromisos asumidos en la campaña electoral por la fuerza política que hoy está en el Gobierno, como es el de Bajar las Comisiones que cobran las AFAPs.

No queremos pasar por alto y considerar como muy importante, la creación de ámbitos plurales para evaluar el actual sistema. Dichos espacios no se han utilizados y no se ha propiciado un debate con la profundidad y la amplitud que deseamos, como ser la falta de convocatoria a la Comisión Intersocial para analizar el sistema, creada en abril del 2005 por resolución de la oficina de Planeamiento de Presidencia. Esta tarea está aun en el debe y es imprescindible para caminar hacia la eliminación del lucro en la Seguridad Social.

**Finalmente, recordemos que el Presidente de la República, Dr. Tabaré Vázquez, en el acto de clausura de las elecciones internas de los Partidos, realizado en la explanada de la Intendencia de Montevideo el 20 de junio de 2004, definió los aspectos centrales a desarrollar que en caso de arribar a la Presidencia, destacando que: *“la Seguridad Social es una formidable herramienta para distribuir la riqueza (...) y para llevar adelante las denominadas políticas sociales”*. *“La Seguridad Social no puede ser una herramienta que tenga como objetivo primario y esencial el lucro (...) debe de manifestarse de manera universal (...) la solidaridad es la herramienta fundamental”*.**

Sigue hoy más vigente que nunca la necesidad de impulsar una reforma estructural al actual sistema de Seguridad Social, pues no alcanza con eliminar las afap`s; reforma que necesariamente debe ser gradual, progresiva, que garantice los derechos adquiridos y los fondo de los activos que hoy están aportando en el sub sistema de ahorro individual. Reforma que debe contar con el más amplio apoyo social y político de todos aquellos que compartan nuestra visión, en un proceso de acumulación de fuerzas donde los trabajadores jugamos –sin duda- un papel fundamental.

**Equipo de Representación  
de los Trabajadores en el  
Banco de Previsión Social  
Noviembre de 2006**