



Documentos de Trabajo

Seguridad social y género en Uruguay: un análisis de las diferencias de acceso a la jubilación.

Marisa Bucheli, Alvaro Forteza & Ianina Rossi

Documento No. 04/06
Setiembre, 2006

Seguridad social y género en Uruguay: un análisis de las diferencias de acceso a la jubilación

Agosto de 2006

Marisa Bucheli*
Alvaro Forteza*
Ianina Rossi*

Este documento es el resultado de un proyecto seleccionado en una convocatoria pública realizada por el Ministerio de Economía y Finanzas (Uruguay) en el marco de un compromiso de dicho Ministerio con el Instituto Nacional de las Mujeres, Ministerio de Desarrollo Social.

* Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR. marisa@decon.edu.uy, alvarof@decon.edu.uy, ianina@decon.edu.uy.

La presentación de los aspectos demográficos (sección 4) y de la consideración de las discusiones de género (punto 2 de la sección 5) estuvo a cargo de Wanda Cabella, Programa de Población, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR. Además, se agradece a Wanda Cabella los comentarios realizados.

RESUMEN

En Uruguay, los programas de jubilaciones y pensiones cubren a más del 90% de los adultos mayores. Hombres y mujeres se amparan en programas diferentes: los primeros acceden en mayor proporción a la titularidad de una jubilación. Las mujeres en cambio están más concentradas en la pensión a la vejez o en pensiones adquiridas por viudez. Algunos datos sugieren que el menor acceso de las mujeres a la jubilación se origina en gran medida en que las mujeres tienen mayor propensión a interrumpir su vida laboral por períodos relativamente prolongados. En este contexto, el presente trabajo tiene como objetivo analizar las diferencias de acceso a la jubilación entre hombres y mujeres. Para ello se realiza una presentación de las diferencias entre sexos en el mercado de trabajo y de los aspectos demográficos. Posteriormente se presenta una reseña del programa de jubilaciones, enfatizando las modificaciones implementadas en el año 1996. Por último, se realiza una estimación de la probabilidad de acceder a la jubilación bajo el nuevo régimen. Si bien las estimaciones puntuales presentan ciertas limitaciones, son indicativas de que existen diferencias entre sexos

Palabras claves: pensiones, condiciones de acceso, retiro, género

JEL: H55, J14, J26

ABSTRACT

In Uruguay, the pension programs cover over 90% of the elderly. Men are more likely to be eligible for the contributory pensions, while women are over-represented in the assistential and survivor pension programs. This difference is linked to the fact that women tend to have longer spells out of the labour force than men. In this context, we analyze the difference in contributory pension access between men and women. First, we present the gender labor market and demographic differences. Second, we document the social security reform implemented in 1996. Lastly, we estimate the probability of complying with the requirements to access a contributory pension. Although the punctual estimations have certain limitations, they suggest that there are gender differences in access.

Keywords: pensions, access conditions, retirement, gender

1.	Introducción.....	3
2.	Las cuestiones de género en el sistema de jubilaciones y pensiones.....	3
3.	El mercado de trabajo y el sistema de jubilaciones	7
3.1.	El vínculo con el empleo formal	9
3.2.	El nivel de las remuneraciones	11
4.	Los cambios demográficos	13
4.1.	El envejecimiento	13
4.2.	La sobremortalidad masculina y la feminización de la vejez	15
4.3.	Los cambios en la familia	17
5.	La reforma de la seguridad social.....	19
5.1.	La normativa.....	19
5.2.	Consideración del género en la discusión de la ley.....	23
6.	Las desigualdades de género en el acceso a la jubilación.....	24
6.1.	Breve descripción de la metodología	25
6.2.	Resultados	27
7.	Conclusiones	33
	Referencias bibliográficas.....	34

1. Introducción

En el año 1996 comenzó a implementarse una reforma del sistema de jubilaciones y pensiones que sustituyó el programa público de reparto por uno mixto. Además, se realizaron varias modificaciones que endurecieron los requisitos de acceso a los beneficios y que estrecharon el vínculo entre los aportes y los beneficios del sistema. El objetivo de este trabajo es analizar en qué medida el endurecimiento de los requisitos de acceso a la jubilación afecta en forma diferente a hombres y mujeres.

El trabajo se estructura como sigue. En el punto 2, se presenta un resumen de las cuestiones de género que aparecen en las discusiones sobre la seguridad social y sus reformas. Este tipo de cuestiones ha estado prácticamente ausente de las discusiones en Uruguay, por lo que se recogen los planteos realizados en la literatura internacional. Para dar contexto a estos planteos en el caso uruguayo, en los puntos siguientes se presenta evidencia nacional relacionada con el tema. Específicamente, en el punto 3 se realiza una presentación de las diferencias entre hombres y mujeres en el mercado de trabajo, que es donde se generan las retribuciones que dan lugar a los aportes al programa de jubilaciones y pensiones. En el punto 4 aparece una síntesis de los cambios demográficos relevantes para este tipo de estudio. A continuación, en el punto 5 se reseñan los principales cambios introducidos en el programa de pensiones y jubilaciones. Se incluye además un relevamiento de las consideraciones del tema género en la discusión de la ley. En el punto 6, aparece una estimación de la probabilidad de acceder a la jubilación bajo la nueva normativa. Si bien las estimaciones puntuales presentan importantes limitaciones, son indicativas de las diferencias entre sexos. Finalmente, aparece una sección de conclusiones.

2. Las cuestiones de género en el sistema de jubilaciones y pensiones

El reemplazo de los ingresos que dejan de percibirse cuando el trabajador se retira y la redistribución progresiva del ingreso (o el alivio de la pobreza) son los dos objetivos de los sistemas de seguridad social que normalmente se consideran fundamentales (Gill et al 2004). La seguridad social compensa económicamente a quienes por diversos motivos pierden un ingreso laboral reemplazando el ingreso perdido.

Existen otros mecanismos para el logro de este mismo fin, como puede ser el ahorro o la contratación de seguros voluntarios convencionales. Sin embargo, usualmente se entiende que los mecanismos puramente voluntarios e individuales son insuficientes, ya sea por fallas del mercado como por imprevisión u oportunidad de las personas, y por lo tanto suele aceptarse que los gobiernos deben colaborar organizando sistemas de seguro obligatorios.¹ Hay por supuesto debate en torno a la dimensión que deberían alcanzar estos programas, pero existe un consenso muy amplio sobre la necesidad de su existencia.

A diferencia de los seguros voluntarios, los sistemas de seguridad social también buscan usualmente redistribuir ingresos hacia los sectores menos favorecidos. Los gobiernos disponen

¹ No es este el sitio para desarrollar en detalle estos argumentos, pero el lector interesado puede consultar, entre muchos otros, a Barr (1993); Mulligan et al (1999a y b); Banco Mundial (1994); Lindbeck et al (2003); Gill et al (2004)

de muchos instrumentos para redistribuir ingresos, pero la seguridad social ha sido tradicionalmente vista como un programa particularmente apto para este fin, tanto por el conocimiento y habilidades específicas que desarrollan las instituciones de la seguridad social debido a los servicios de seguro que brindan, como por el monto muy importante de las transferencias involucradas en los programas de seguridad social.

Dentro del sistema de seguridad social, los programas de jubilaciones y pensiones buscan brindar ingresos durante la vejez, esto es, a partir de determinada edad en que se considera adecuado que las personas se retiren de la vida laboral activa. Para ello, los distintos países han adoptado una variedad de combinaciones de programas y diseños: algunos contributivos y otros asistenciales, diferentes mínimos y topes, distinto involucramiento del sector público y privado, etc. En algunos casos, el resultado final obtenido enfatiza en el valor absoluto de la pasividad, buscando que los beneficiarios reciban un ingreso mínimo adecuado con los estándares de vida (objetivo de alivio de la pobreza en la tercera edad). En otros casos, el énfasis está puesto en que los pasivos reciban un ingreso adecuado en relación al que recibían cuando eran activos (objetivo de reemplazo de ingresos). En este caso, se busca lograr cierta equidad actuarial esto es, relacionar más estrechamente la *suma* de las pasividades recibidas por una persona con la *suma* de los aportes que esa misma persona ha realizado a lo largo de su vida.

Al igual que en otros países, el sistema uruguayo de jubilaciones y pensiones atiende ambos objetivos a través de combinar un programa contributivo, cuya prestación está atada a las remuneraciones (jubilación y pensiones de sobrevivencia) y uno asistencial dirigido a los adultos mayores de bajos recursos que no acceden al primero (pensión a la vejez).

En Uruguay así como en otras realidades, los programas públicos se desarrollaron sobre la base de sistemas de reparto, donde las pasividades han sido financiadas por las contribuciones que simultáneamente eran vertidas por los activos. Una peculiaridad del caso uruguayo es que una proporción muy significativa de los recursos del sistema público de seguridad social proviene de impuestos generales, es decir que las contribuciones que realizan trabajadores y empleadores sólo cubre una parte de los gastos del sistema. En distintos países, estos sistemas han tenido que enfrentar los efectos producidos por el envejecimiento de la población -parcialmente amortiguados por el aumento de la participación femenina en el mercado de trabajo-. En efecto, el envejecimiento de la población derivado del aumento de la esperanza de vida, de la menor fecundidad y, en el caso uruguayo, de la emigración ha reducido la relación entre activos y pasivos, afectando negativamente una de las principales fuentes de financiamiento del sistema.

En este contexto, las reformas recientes en los sistemas de jubilaciones y pensiones han tendido a estrechar el vínculo entre las remuneraciones y las pasividades a nivel individual, es decir que han tendido a aumentar el grado de equidad actuarial de los programas. En el caso uruguayo por ejemplo, las modificaciones introducidas en la forma de cálculo de la jubilación hacen que ella se acerque más a las contribuciones realizadas a lo largo de la vida al tiempo que se elevaron los techos. Adicionalmente, se introdujo un pilar de capitalización que consiste en que el individuo acumule sus aportes en una cuenta cuyo saldo al momento del retiro debe ser utilizado para comprar una renta vitalicia. Además, hay un endurecimiento de los requisitos para el acceso a la jubilación, tanto de derecho (aumento del número de años de servicio requeridos y aumento de la edad mínima de jubilación de la mujer) como de hecho (implementando un control efectivo de las contribuciones a través del registro de las historias laborales). Todo ello hace que las prestaciones a esperar del sistema contributivo tiendan a acercarse más a las remuneraciones recibidas durante la vida activa.

En el proceso de las modificaciones a los sistemas de jubilaciones y pensiones y los debates internacionales se fue incorporando una serie de cuestiones de género.

Una de las razones de la presencia del tema género es que las mujeres presentan mayor intermitencia en sus vínculos con los programas contributivos. Ello ha sido tradicionalmente una barrera al acceso de prestaciones contributivas durante la vejez, al menos como titulares por derecho propio. Adicionalmente, en la mujer es más frecuente que en el hombre la inserción parcial en el mercado laboral. Ello afecta negativamente sus remuneraciones globales y por lo tanto, sus aportes a los programas contributivos. Con el vuelco hacia la mayor equidad actuarial, el costo de las historias laborales irregulares y de la inserción parcial tiende a crecer.

A ello se suma que las interrupciones en el mercado laboral afectan los salarios a la baja y que es habitual que en los mercados laborales se manifiesten fenómenos de discriminación salarial y segregación ocupacional. Esto implica que tiende a existir una brecha de aportes entre hombres y mujeres aún en los casos en que estas últimas aportan a programas contributivos por empleos de tiempo completo. Estas brechas en las remuneraciones tenderían por lo tanto a reproducirse durante la vejez. Como además las mujeres son más longevas, la equidad actuarial implicaría que ante igualdad de suma de aportes, el monto mensual de la prestación fuera inferior para la mujer.

La frecuencia creciente de los divorcios acentúa el riesgo de que las diferencias de género mencionadas -en participación, carga horaria laboral, remuneraciones y esperanza de vida- se traduzcan en desigualdades de ingreso crecientes en la tercera edad. Tradicionalmente, hombres y mujeres se han repartido la carga de trabajo remunerado y no remunerado en el seno de la familia. El arreglo tipo de los matrimonios ha sido que el hombre trabajara en el mercado, convirtiéndose en el sostén económico. Mientras tanto, la mujer ha sido la responsable de la producción del hogar (limpieza de la casa, cocina de los alimentos, cuidado de niños, etc.). Durante la vejez, el hombre continuaba con su rol a través de la titularidad de una prestación en el sistema de jubilaciones y pensiones. En caso de fallecimiento, la pensión de sobrevivencia ha dado continuidad al arreglo de especialización de hombres y mujeres.

Este modelo tradicional ha ido cambiando, en parte debido al abaratamiento y la simplificación de realizar las tareas de cuidado del hogar, lo cual ha ayudado a liberar tiempo de las mujeres para trabajar en el mercado laboral. Sin embargo, aun en la actualidad, la menor participación laboral y menor carga horaria femenina se asocian a sus roles familiares. Estos roles tienen elevados costos cuando el matrimonio se interrumpe por un divorcio. En el caso concreto de interés en el presente documento, las mujeres que reducen su tiempo en el mercado laboral como resultado de arreglos de convivencia y posteriormente se divorcian, verían su bienestar negativamente afectado en su vejez en relación a quienes hicieron ese arreglo y no se divorciaron y a quienes no hicieron ese arreglo.²

Este panorama general ha llevado a consideraciones de modificaciones en las políticas y marcos regulatorios. Sin pretender realizar un relevamiento exhaustivo, a continuación se presentan algunas de estas consideraciones³.

Existen algunas políticas de apoyo a la vejez que por vía indirecta terminan dirigiéndose fundamentalmente a las mujeres que no alcanzan a acceder a la titularidad de las pasividades contributivas. Es el caso de los programas de pensiones asistenciales de ingreso mínimo, como

2 Las pensiones de sobrevivencia que otorga el sistema BPS-AFAP cubre a las personas divorciadas, como a las viudas. Pero mientras que las mujeres divorciadas tienen que demostrar dependencia económica para acceder a esta prestación, las viudas no necesitan hacerlo. Ver detalles en la sección 5.1.

3 Discusiones sobre políticas en el tema género y seguridad social o afines aparecen en Sarfati (2003); Tuominen et al (2003), Evans (2002), Steinhilber (2003), Arun et al (2004), Pautassi et al (2004), Montañó (2004), Marco (2004).

la pensión a la vejez en Uruguay destinada a los adultos mayores de bajos recursos. Este tipo de programas protege en general a las personas que no consiguen ampararse en los sistemas contributivos, ya sea porque han optado por dedicar mayor tiempo al cuidado de niños y ancianos o debido a dificultades para tener inserciones formales en el mercado laboral. En la mayoría de los países, las mujeres tienen dificultades para acceder a las prestaciones contributivas por lo que tienden a ser cubiertas por los programas asistenciales. Una de las desventajas de estos últimos es que pueden desincentivar la afiliación al sistema contributivo, por lo que suelen brindar prestaciones inferiores a las mínimas contributivas.

Una segunda vía indirecta es ayudar a acumular fondos de retiro en forma más equitativa entre hombres y mujeres a través de políticas relacionadas con el mercado laboral, como por ejemplo, medidas que disminuyan la segregación ocupacional y la discriminación salarial.

También son importantes las medidas tendientes a aumentar la participación laboral femenina y su carga horaria. En este sentido, han venido adquiriendo cada vez más relevancia todas aquellas políticas tendientes a apoyar la posibilidad de combinar trabajo remunerado y cuidado de la familia.

Nótese que una expectativa de las modificaciones realizadas en América Latina era que la mayor equidad actuarial incentivaría la contribución. Sin embargo, no hay hasta el momento evidencia concluyente que indique que la mayor equidad actuarial de los nuevos programas haya contribuido a la mayor formalización de los mercados de trabajo y los graves problemas de baja cobertura previsional no han sido resueltos (Bertranou, 2001; Gill et al, 2004; entre otros).

Entre las normas que directamente refieren a los diseños de los programas contributivos, la mayoría de los países contemplan proteger períodos de interrupción de la historia laboral motivados en cuidar a niños y a veces, ancianos. Obviamente existe una tensión entre este tipo de medidas y los aspectos de seguro de estos sistemas, pero algunos países tienen normas muy generosas al respecto. En el caso uruguayo, existe un período de licencia con una prestación durante tres meses en torno al parto, computables para acceder a la jubilación. Cuando existen períodos computables no ligados específicamente al parto, se considera adecuado que sean neutrales desde el punto de vista de género debido a que dan a los distintos miembros de la familia la posibilidad de elegir el arreglo que prefieran.

Otras normas de influencia directa refieren a las pensiones de sobrevivencia. Hay una tendencia a que estas normas sean neutrales desde el punto de vista del género. Con ellas se da continuidad al arreglo familiar en que un miembro del hogar fue el principal sostén económico y su cónyuge se dedicó en mayor medida al cuidado de la familia.

Más recientemente, han aparecido propuestas tendientes a que las contribuciones de una persona puedan de alguna manera ser compartidas por su pareja, dándole a ambos derechos sobre el fondo acumulado por cada uno. Una forma de implementación ha sido admitir que quien durante su matrimonio ha acumulado un fondo mayor al de su pareja, le realice una transferencia a su fondo. Ello brinda un marco de incentivos a un arreglo familiar que contemple cierta especialización de trabajo remunerado y no remunerado de sus miembros aún en el caso de divorcio.⁴

Un último punto de interés en el caso de los pilares de capitalización en los que se prevé comprar una renta vitalicia con el fondo acumulado refiere a las tablas de mortalidad a utilizar.

4 Lindbeck et al (2003, p 103) mencionan esta posibilidad específicamente para atenuar el desamparo que podría generar en la mujer divorciada un sistema de cuentas individuales. La idea es también aplicable en el marco de programas convencionales de beneficios definidos y financiación de reparto. Mecanismos que permiten dividir los derechos adquiridos entre los dos miembros de un matrimonio existen en Alemania, Holanda, Suiza y el Reino Unido (Tuominen et al, 2003).

En Finlandia por ejemplo se ha resuelto utilizar la misma tabla para todas las personas de una misma edad, a pesar de que la longevidad esperada depende de una compleja matriz en la que influye el sexo, las ocupaciones que ha tenido la persona durante la vida activa, el estatus socio-económico, etc. En otros países como en Chile se autoriza el uso de diferentes tablas. En el primer caso, uno de los problemas consiste en monitorear que las vendedoras de anualidades acepten a los grupos más longevos entre sus clientes. En el segundo caso, desde la perspectiva de género, se entiende que existe la preocupación de que las mujeres reciban una pasividad menor debido a su mayor longevidad. De todas maneras, debido a las diferentes esperanzas de vida según el nivel socio-económico, las implicancias de los aspectos distributivos de tablas únicas son tema de debate.

Bertranou (2003) recoge los resultados de estudios sobre Argentina, Brasil y Chile que analizan las perspectivas de las prestaciones bajo los regímenes actuales. Estos trabajos encuentran que si bien las mujeres tienen peores expectativas de acceso a la jubilación, no existen mayores diferencias de género en las expectativas de los estándares de vida durante la vejez. Bertranou deduce que es probable que ello se deba a un conjunto de medidas que contemplan a la familia (en particular las pensiones de sobrevivencia) o que tienen objetivos redistributivos (los programas asistenciales).

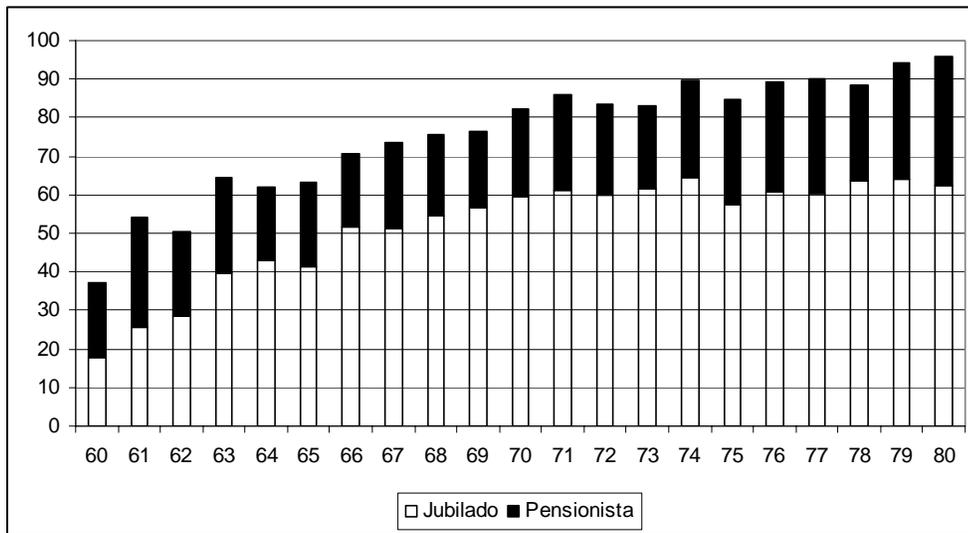
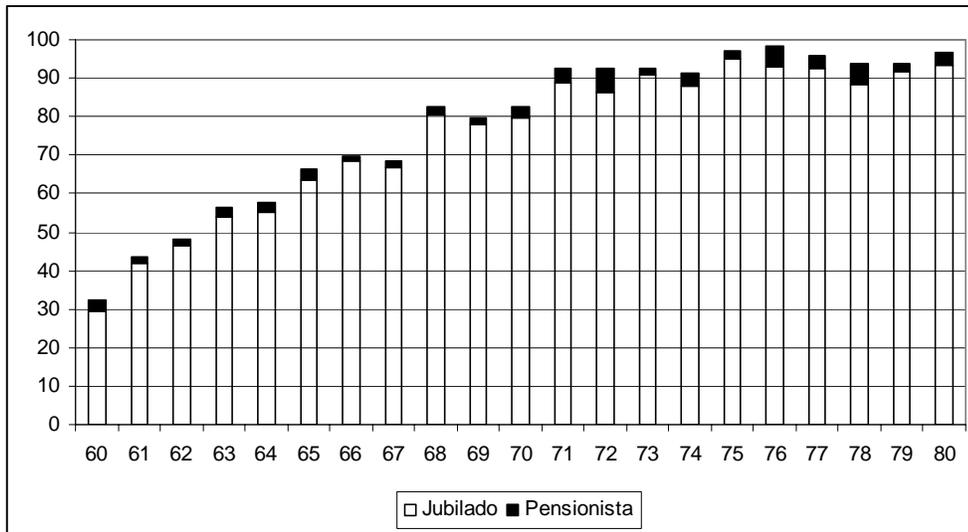
3. El mercado de trabajo y el sistema de jubilaciones

En Uruguay, así como ocurre en otros países, las mujeres tienen mayores dificultades que los hombres para acceder a las prestaciones brindadas por los sistemas contributivos de pensiones.⁵ Para ilustrar esta situación, se calculó para diferentes edades la proporción de personas que reciben jubilaciones en el año 2004. También se calculó la proporción de perceptores de pensiones (de sobrevivencia y del programa de pensión a la vejez), o sea de personas cubiertas por el Sistema de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia (IVS) pero que no accedieron a ser titulares de las prestaciones del sistema contributivo por derecho propio. El panel superior de la Figura 1 ilustra estas proporciones para el caso de los hombres mientras que en el panel inferior aparece la ilustración correspondiente a las mujeres. Para ambos sexos, la cobertura total del IVS es superior al 90% para las personas mayores de 65 años de edad. La diferencia entre sexos radica en la mayor proporción de jubilados entre los hombres, compensada por un mayor peso de pensionistas entre las mujeres. Por otra parte, las mujeres jubiladas reciben prestaciones menores a los hombres.

A continuación se presenta evidencia para Uruguay sobre las interrupciones laborales de las mujeres (punto 3.1) y sobre las diferencias de las remuneraciones entre hombres y mujeres (punto 3.2).

⁵ El tema de las diferencias de género en el acceso y los beneficios del sistema de jubilaciones y pensiones ha sido escasamente abordado por las ciencias sociales uruguayas. Sin embargo, a partir del segundo quinquenio de la década de 1990 comienza a desarrollarse cierta acumulación sobre este aspecto, especialmente desde una perspectiva sociológica. Ver por ejemplo, BPS (2003), Hernández (2001 y 2000); Pugliese (2000), De Torres (1999), Mila (1998 y 1997).

Figura 1: Proporción de jubilados y pensionistas por edad.
Hombres (panel superior) y mujeres (panel inferior).



Fuente: en base a Encuesta de Hogares (2004), Instituto Nacional de Estadística

3.1. El vínculo con el empleo formal

Así como ocurre en otros países, en Uruguay las mujeres tienden a acumular menores períodos contributivos en el sistema de seguridad social que los hombres. En principio, ello puede originarse en no tener un empleo o en tenerlo pero sin contribuir.

La no-ocupación se debe fundamentalmente a la inactividad y en menor proporción, al desempleo. La inactividad no significa que exista un grupo de mujeres que jamás ingresa al mercado de trabajo. En los países desarrollados, existe evidencia de que la inactividad se origina en que las mujeres, si bien se incorporan a la fuerza de trabajo en edades jóvenes, tienen luego mayor probabilidad que los hombres de dejar su empleo. Además, una vez roto el vínculo laboral, permanecen durante períodos más largos sin regresar al mercado. Esta intermitencia descansa fundamentalmente en que las mujeres tienden a estar a cargo del cuidado de familiares y del hogar en general, reduciendo como contrapartida la dedicación al mercado laboral.

Estas características de la inactividad femenina parecen también describir adecuadamente lo que ocurre en el caso uruguayo. Existe evidencia al menos para el Gran Montevideo, de que la no-ocupación femenina descansa en gran medida en que las mujeres interrumpen sus vínculos laborales en algún o algunos períodos de su vida. De acuerdo a datos del año 2001 del Gran Montevideo, apenas 5% de las mujeres de 25 a 54 años no habría trabajado nunca. A su vez, 40,5% estaba trabajando y nunca había interrumpido su vida laboral por más de seis meses; mientras, 55% manifestaba haber estado sin empleo más de seis meses al menos una vez.

Al indagar los motivos que originaron sus interrupciones, prácticamente la mitad dijo haberse desvinculado del mercado laboral por razones asociadas al cuidado de su casa, sus hijos o su familia en general (ver Anexo 1). Ello significa que casi la cuarta parte de las mujeres encuestadas rompió su vínculo laboral al menos seis meses. Este fenómeno es más acusado entre las mujeres de menor nivel educativo. Puesto que la licencia por maternidad es inferior a seis meses, estas interrupciones estarían haciendo referencia a un período de inactividad no computable en el sistema de seguridad social.

En síntesis, los roles familiares serían importantes para explicar la razón por la cual las mujeres tienden a alejarse de la fuerza de trabajo. Este tipo de comportamiento se refleja en las cifras anuales de la tasa de actividad, la cual es estructuralmente menor para las mujeres (Anexo 2).

Esto afecta los indicadores de la cobertura del sistema de seguridad social. Así, algo más de la cuarta parte de las mujeres de 20 a 59 años es inactiva y no recibe pasividades (datos de principios del milenio); esta situación caracteriza solamente al 5% de los hombres de esas edades (ver Cuadro 1)

La interrupción del período contributivo responde no solamente a la inactividad sino también al desempleo no cubierto por el seguro de paro, fenómeno también más frecuente entre las mujeres. Esta diferencia es más acusada en los períodos recesivos, como lo es el año 2001 en que 12% de las mujeres de 20 a 59 años era desocupada sin cobertura mientras que lo era el 8% de los hombres (ver Cuadro 1).

Indudablemente ello se relaciona con la mayor intermitencia de las mujeres en el mercado laboral: cada re-incorporación requiere un período de búsqueda de trabajo que no está amparada en el seguro. Existen otras dos potenciales razones para explicar la diferente cobertura del seguro de desempleo entre sexos. Por un lado, podría ocurrir que el desempleo

de las mujeres provenga en mayor medida de la pérdida de un empleo informal. Por otro lado, la cobertura sería menor si las mujeres tienen desempleos de mayor duración y por lo tanto, el período de cobertura del seguro no alcanza para cubrir todo el lapso necesario para encontrar un empleo adecuado. No existe evidencia robusta de que estas otras dos potenciales razones (desempleo de larga duración y pérdida de empleo informal) estén incidiendo en la diferencia de cobertura entre sexos, aunque el tema no ha sido suficientemente explorado.

No existe evidencia de que el empleo informal sea más frecuente entre las ocupadas mujeres que entre los hombres (ver Anexo 2). Así por ejemplo, en el año 2004, 62% de las mujeres ocupadas y 63% de los hombres ocupados era formal.

Obsérvese sin embargo que la informalidad puede ser una opción atractiva para algunos trabajadores y particularmente para muchas mujeres que anticipen una participación limitada e intermitente en el mercado laboral. De acuerdo a las reglas actuales, las personas pueden acceder a los 60 años de edad a la jubilación común, si contribuyen durante 35 años; pueden acceder a los 70 años de edad a la jubilación por edad avanzada, si contribuyen 15 años; y pueden acceder a los 70 años a la pensión a la vejez, si no alcanzan ni siquiera a 15 años de contribución. Una persona que estime muy difícil cumplir con los 35 años requeridos para acceder a una jubilación común probablemente prefiera mantenerse todo lo que pueda en la informalidad que apostar a alcanzar los 15 años que se requieren para acceder a una jubilación por edad avanzada recién a los 70 años de edad (mínimo legal). Bajo este tipo de razonamientos, es posible que la previsión de interrupciones en la vida laboral haga que algún grupo de mujeres opte por la informalidad.

En el Cuadro 1 también se presenta para cada sexo la proporción de ocupados formales e informales en el total del grupo etario. La suma de inactivos sin prestaciones, desocupados sin seguro de paro y ocupados en la informalidad conforma el grupo de personas desvinculadas del sistema de seguridad social. En el año 2004, el peso de este grupo alcanza 44% en el caso de los hombres pero asciende a 61% para las mujeres.

Población de 20 a 59 años	Año 2001			Año 2004		
	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres	Total
Inactivos	27,5	5,9	17,4	29,1	7,2	18,7
Con pasividad	1,4	1,4	1,4	1,1	1,4	1,2
Sin pasividad	26,1	4,5	16,0	28,0	5,8	17,5
Activos	72,5	94,1	82,6	70,9	92,8	81,3
Desocupados	13,0	8,8	11,0	10,8	7,9	9,5
Con seguro de paro	0,5	0,9	0,7	0,4	0,5	0,5
Sin seguro de paro	12,5	7,9	10,3	10,4	7,5	9,0
Ocupados	59,5	85,3	71,6	60,1	84,9	71,8
Contribuyentes	39,9	58,5	48,6	37,3	53,8	45,1
No contribuyentes	19,6	26,8	23,0	22,8	31,1	26,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Porcentaje sin cobertura	58,1	39,2	49,3	61,2	44,3	53,2
Porcentaje con cobertura	41,9	60,8	50,7	38,8	55,7	46,8

Fuente: en base a ECH, INE

3.2. El nivel de las remuneraciones

Las mujeres tienen menores ingresos que los hombres como resultado de tener inserciones laborales de menor carga horaria, mayor propensión a interrumpir la vida laboral y sufrir de segregación ocupacional y discriminación salarial. Todo ello contribuye a que el nivel de aportes al sistema de seguridad social sea menor y por lo tanto, también lo sean las jubilaciones.

Los datos para Uruguay indican que se ha asistido a una tendencia a disminuir la brecha del ingreso laboral mensual entre hombres y mujeres. Aunque existen ciertas dificultades para construir una serie temporal, distintos estudios del mercado de trabajo indican que la diferencia entre sexos del ingreso laboral por hora ha tendido a disminuir hasta prácticamente desaparecer en los últimos años. De todas maneras, debido a su mayor carga horaria dedicada al mercado laboral, los ingresos mensuales de los hombres son notoriamente superiores a los de las mujeres (en alrededor de 30% en los últimos años). Estas conclusiones generales sobre las remuneraciones se reproducen cuando se analiza específicamente el empleo formal, que es el que genera las contribuciones al sistema de seguridad social.

Si bien el ingreso promedio por hora de hombres y mujeres no es sustancialmente diferente, una brecha importante aparece cuando se compara la diferencia entre trabajadores de mismo nivel educativo. En el Cuadro 2 se reporta la relación entre el ingreso laboral promedio masculino y femenino para los años 2001 y 2004, recogiendo que para los niveles educativos más altos los hombres llegan a obtener en promedio una remuneración por hora equivalente a una vez y media la que recibe la mujer.

Años de educación formal	Año 2001			Año 2004		
	Remuneración mensual	Carga horaria	Remuneración por hora	Remuneración mensual	Carga horaria	Remuneración por hora
Todos los empleos						
0-5	1,47	1,30	1,07	1,48	1,32	1,04
6 a 8	1,57	1,32	1,09	1,55	1,27	1,14
9 a 11	1,54	1,22	1,21	1,54	1,20	1,20
12 a 15	1,50	1,20	1,24	1,49	1,20	1,21
16°+	1,75	1,28	1,42	1,94	1,27	1,52
Todos	1,34	1,25	1,06	1,33	1,23	1,05
Empleo formal						
0-5	1,60	1,22	1,21	1,34	1,20	1,09
6 a 8	1,49	1,22	1,14	1,47	1,20	1,18
9 a 11	1,50	1,17	1,28	1,46	1,16	1,23
12 a 15	1,50	1,18	1,27	1,49	1,18	1,22
16°+	1,76	1,29	1,43	1,94	1,26	1,53
Todos	1,32	1,21	1,09	1,32	1,20	1,07

Fuente: en base a ECH, INE

La diferencia de remuneraciones se amplía aún más si se analiza lo que ocurre entre trabajadores no sólo de igual nivel educativo sino también de la misma edad. Bucheli et al (2000) analizan las remuneraciones del trabajo a lo largo de la vida y concluyen que para cada

nivel educativo, los hombres tienen mayores ingresos en todas las edades. Además, el perfil de las remuneraciones es más aplanado para las mujeres que para los hombres. Ello significa que la brecha de remuneraciones se ensancha a medida que las personas van cumpliendo más edad. Con información de la historia laboral de los trabajadores formales que aportan al BPS, Peña (2005) encuentra resultados similares. O sea, los contribuyentes al sistema jubilatorio también presentarían dichas diferencias entre sexos.

Las interrupciones laborales pueden ayudar a explicar la menor remuneración de las mujeres y en particular el perfil por edades más aplanado. Por ejemplo, estar fuera de la fuerza de trabajo provoca una obsolescencia de los conocimientos y calificaciones adquiridos, por lo que luego de una interrupción, el retorno al empleo significa una pérdida salarial con respecto a quien se ha mantenido trabajando. Si bien las mujeres pueden desarrollar estrategias para amortiguar los efectos de las entradas y salidas del mercado, existe evidencia para distintos países que las interrupciones tienen un impacto negativo sobre las retribuciones.

Otro origen de estas diferencias está en la discriminación de género en el mercado de trabajo, la cual hace referencia a que las mujeres reciben menores remuneraciones aún cuando ofrecen las mismas características productivas que los hombres. Si bien hay evidencia de que este fenómeno está presente en Uruguay, los trabajos realizados no han podido aislar los efectos de la discriminación de los efectos de las interrupciones laborales. No obstante, el hecho de que las diferencias salariales de género crezcan con el nivel educativo y la probabilidad de interrumpir por parte de las mujeres caiga con el nivel educativo, sugiere que la discriminación es una fuente importante de desigualdad en la remuneración laboral entre sexos en el país.

La discriminación puede ser salarial pura (debida a que las mujeres reciben una remuneración menor para iguales tareas) u ocupacional (originada en barreras para ocupar los puestos de mayor remuneración). También algunos comportamientos de la mujer en los mercados de educación y capacitación pueden estar influyendo en estas diferencias: puesto que las mujeres suelen concentrarse en algunas especialidades, puede ocurrir que provoquen una oferta de calificaciones relativamente abundante en las ocupaciones para las que se han preparado. Por último, las interrupciones laborales pueden estar contribuyendo a la presencia de comportamientos discriminatorios. En efecto, a menudo los empleos que ofrecen mayores perspectivas de ingresos altos requieren una relación estable durante la cual el trabajador va adquiriendo conocimientos específicos que se premiarán con los ascensos. Si los empleadores atribuyen a todas las mujeres una mayor probabilidad de interrupción laboral, tenderán a segregarse en las contrataciones de este tipo de empleos.

El nivel y perfil de las remuneraciones es importante a la hora de analizar los efectos de la normativa sobre el cálculo de las jubilaciones. Así, por un lado, a misma edad y nivel educativo, las mujeres tienden a realizar menores aportes al sistema lo que afecta la pasividad que recibirán luego del retiro.

Por otro lado, las diferencias en el perfil a lo largo de la vida también son importantes. Antes de la reforma iniciada en 1995, la jubilación se calculaba en función de las remuneraciones de los últimos tres años. A partir de 1996, para uno de los pilares se calcula en base a los últimos 10 años o los 20 mejores (se toma el cálculo más beneficioso); para el otro pilar, depende del fondo acumulado hasta el momento del retiro. Ello implica que, antes de la reforma, para el cálculo de la pasividad hubiera un alto peso de las edades activas más avanzadas. Debido a que en ese período de la vida la brecha salarial entre hombres y mujeres tiende a ser particularmente elevada, dicha forma de cálculo tiende a amplificar la brecha de pasividades entre sexos. Al aumentar la equidad actuarial y reflejar en la pasividad más

estrechamente la historia salarial a lo largo de la vida, el nuevo régimen reduce este factor de desigualdad entre géneros que perjudicaba relativamente a las mujeres.

4. Los cambios demográficos

4.1. *El envejecimiento*

El envejecimiento actual de la población uruguaya es el resultado de su dinámica demográfica de los últimos cien años. Tres son los componentes que contribuyeron a que la población se haya envejecido progresivamente. En primer lugar, el descenso temprano de la fecundidad implicó que ya para mediados del siglo XX Uruguay presentara una tasa de fecundidad significativamente menor al promedio latinoamericano. Mientras que a principios de siglo se estimaba que en promedio las mujeres uruguayas tenían 6 hijos, al promediar el siglo XX se estima que las mujeres alcanzaban una fecundidad de 3 hijos (Pollero, 1994; CEPAL/CELADE, 2001). Desde el punto de vista de la estructura de la población, el descenso lento y sostenido de la fecundidad tuvo como consecuencia que se redujera el número de nacimientos anuales y aumentara la proporción de personas mayores.

En segundo lugar, las condiciones sanitarias experimentaron mejoras significativas lo que condujo a un aumento importante de la esperanza de vida. Si bien el efecto de la fecundidad ha sido y es aún más importante que la mortalidad en el envejecimiento de la población, el alargamiento de la vida implicó que más personas sobrevivieran a la edad adulta y hasta edades progresivamente más tardías, lo que también contribuyó a aumentar el peso relativo de los adultos mayores en la estructura demográfica. A modo de ejemplo, la esperanza de vida al nacer estimada de 51 años de edad en 1908, alcanza a 68,5 años en 1963 (DGEC, s/f; 1969).

La tercera fuerza demográfica que influyó en el envejecimiento de la población durante la segunda mitad del siglo fue la emigración internacional. Este fenómeno se considera un factor estructural de la población uruguaya desde la década del sesenta, fecha a partir de la cual el país registra saldos migratorios netos negativos (Pellegrino, 2003). En la medida en que son las personas jóvenes y eventualmente sus hijos los que emigran con mayor frecuencia, ello implica que la emigración resta población a la base de la pirámide, aumentando la importancia relativa de la población adulta mayor.

Según las convenciones internacionales se considera que una población está envejecida cuando la proporción de personas de 60 y más años alcanza a 7% de la población total. Como resultado de las tendencias reseñadas, la población uruguaya sobrepasó ese límite hace ya varias décadas. De acuerdo a los datos del censo de 1963 Uruguay contaba con 11,6% de personas por encima de los 59 años.

Si bien el envejecimiento poblacional de Uruguay es un proceso consolidado desde mediados del siglo XX, las tendencias de los últimos años y las proyecciones a futuro indican que la sociedad uruguaya continúa y continuará envejeciéndose. La fecundidad, que experimentó descensos muy moderados durante la mayor parte de la segunda mitad del siglo XX, registró una reducción sustantiva en la última década. De acuerdo a los datos publicados por INE en 2004, la tasa global de fecundidad (TGF) se colocó por debajo del nivel de reemplazo por primera vez en la historia demográfica del país, alcanzando el valor de 2,08 hijos por mujer.⁶ Dado que se trata de un indicador de coyuntura, es incierto aún cuál será su

6 La tasa global de fecundidad (TGF) expresa el número promedio de hijos por mujer en un período determinado. Cuando la TGF desciende por debajo de 2.1 se considera que la fecundidad se encuentra por debajo del mínimo necesario para que una sociedad reponga su población.

desempeño futuro. Sin embargo la reducción de la TGF durante la última década ha sido sostenida lo que sugiere que efectivamente está ocurriendo un nuevo proceso de ajuste de la fecundidad (ver Anexo 3).

Por su parte, la expectativa de vida experimentó cambios graduales y relevantes durante los últimos cuarenta años. Entre 1963 y 2004 la esperanza de vida al nacer de la población total registró una ganancia de 6,8 años. Finalmente, la crisis económica desatada a fines de los años noventa se acompañó de un nuevo empuje emigratorio de dimensiones sólo comparables al ocurrido durante mediados de la década de 1970 (Cabella et al, 2005; Pellegrino et al, 2004). Desde el punto de vista de las consecuencias futuras de la emigración sobre la estructura demográfica, importa destacar la sistematicidad con que la población uruguaya ha optado por la emigración en las coyunturas muy desfavorables y el efecto de renovación de las redes migratorias que conlleva cada empuje emigratorio. Estos dos elementos sugieren que la emigración continuará restando jóvenes y niños a la población.

Aunque ser una sociedad envejecida es mayormente el resultado de los progresos en el control de la fecundidad y la mortalidad y por tanto da cuenta del buen desempeño económico y social del país, el envejecimiento plantea diversos desafíos para el funcionamiento de la sociedad. En particular, la relación entre la población en edad de trabajar y aquella que se suele considerar dependiente (niños y adultos mayores) constituye uno de los temas de preocupación en las sociedades envejecidas. Si bien durante el proceso de envejecimiento el aumento de la población de mayor edad tiende a compensarse con la disminución de la población infantil, el hecho que la población adulta mayor tenga progresivamente mayor peso en la relación de dependencia demográfica exige redefiniciones en la orientación del gasto público y en la institucionalidad dirigida a atender a los distintos sectores de la población dependiente.

En este sentido, los países con niveles importantes de envejecimiento han tenido que buscar soluciones al problema de la presión demográfica sobre el sistema de seguridad social en la vejez, previendo que el proceso de envejecimiento continuará indefectiblemente. Así, la equidad entre las generaciones ha sido uno de los temas que ha recibido mayor atención en la discusión sobre la necesidad de adecuar el régimen jubilatorio a las nuevas condiciones demográficas. Sólo muy recientemente la equidad de género ha sido incluida como uno de los aspectos relevantes en la agenda de discusión sobre los “problemas” del envejecimiento. En 2002 el plan de acción resultante de la Asamblea Mundial del Envejecimiento (ONU) planteó la necesidad de incluir compromisos para lograr una mayor equidad de género entre los adultos mayores, eliminando las formas de discriminación que afecten los derechos y la calidad de vida de los varones y mujeres durante su vida de adultos mayores.

En general se asume que las desigualdades de género durante la vejez son el resultado acumulado de las diferencias entre varones y mujeres durante la vida activa. En especial el tratamiento diferencial de las mujeres en el mercado de trabajo en conjunción con sus roles domésticos, como se ha señalado anteriormente, tiende a que las mujeres accedan a condiciones de vida más desfavorables que los hombres durante el último período de su vida. Pero aún si las condiciones laborales fueran equitativas, existen otros factores demográficos que eventualmente contribuyen a que las mujeres enfrenten dificultades específicas durante la vejez. Las mujeres son más longevas que los hombres y, por lo tanto, están sobre-representadas entre los adultos mayores. Si bien el aumento de la longevidad que se produjo en general en el correr del siglo XX estuvo acompañado de mejoras en tasas específicas de morbilidad por edad (Fogel, 2003), la prevalencia de enfermedades entre los adultos mayores es alta y la cronicidad de las enfermedades suele exigir tratamientos caros y prolongados, por lo que también la demanda de cuidados es importante. A su vez, las mujeres de edad avanzada son en su mayoría viudas, por lo cual no pueden contar con el apoyo de su pareja durante esta

etapa. Es decir que existe un grupo de la población socialmente vulnerable constituido en una elevada proporción por mujeres solas de edad avanzada.

4.2. La sobremortalidad masculina y la feminización de la vejez

Como puede observarse en el Cuadro 3, la esperanza de vida femenina es promedialmente mayor que la masculina en todos los años considerados y entre 1963 y 1996 las mujeres ganaron casi dos años más de vida que los hombres. Si bien en 2004 se aprecia una reducción en la brecha de género, esta es muy modesta y de acuerdo a las proyecciones para el quinquenio 2025-2030 las mujeres podrán esperar vivir desde su nacimiento casi siete años más que los hombres.

Cuadro 3: Evolución de la esperanza de vida al nacimiento, a los 60 y a los 65 años según sexo				
Período	Sexo	Al nacer	A los 60 años	A los 65 años
1963-1964	Varones	65,5	15,9	12,7
	Mujeres	71,6	19,5	15,7
	Brecha	6,1	3,6	3,0
1974-1976	Varones	65,7	16,1	13,0
	Mujeres	72,5	20,1	16,2
	Brecha	6,8	4,0	3,3
1984-1986	Varones	68,3	16,5	13,3
	Mujeres	75,3	21,1	17,2
	Brecha	7,0	4,6	3,8
1995-1996	Varones	69,6	17,1	14,0
	Mujeres	77,6	22,4	18,4
	Brecha	8,0	5,3	4,5
2004	Varones	71,7	17,9	14,5
	Mujeres	78,9	23,3	19,2
	Brecha	7,3	5,4	4,7
2025-2030	Varones	75,3	20,3	16,8
	Mujeres	82,0	25,2	21,0
	Brecha	6,8	4,9	4,3

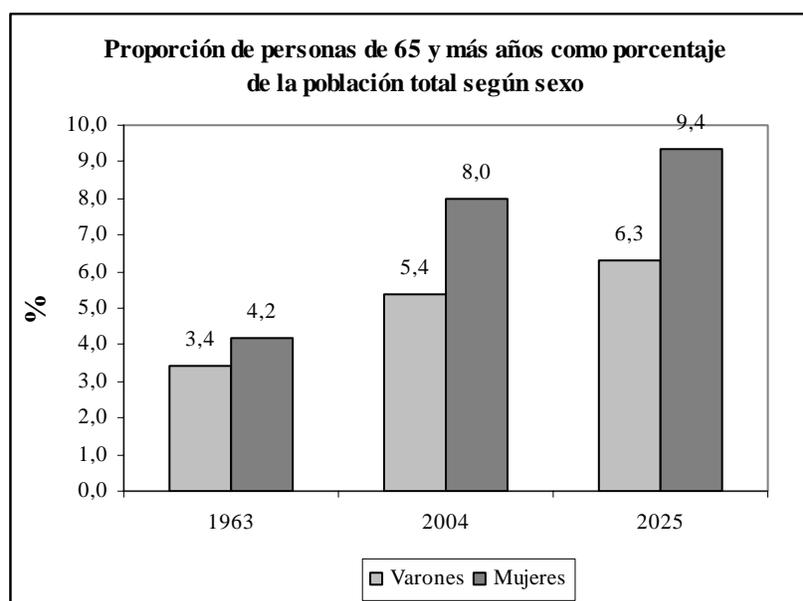
Fuente: Elaborado con base en información publicada en: DGEC, (s/f, 1969, 1979,1991); INE (1998, 2005a) y CEPAL/CELADE, 2004.

Si se considera la expectativa de vida a partir de la edad mínima legal para acceder a la jubilación común en Uruguay según el régimen actual (60 años), se observa que una vez alcanzada esta edad, la esperanza de vida femenina supera en 5,4 años la esperanza masculina. De acuerdo a las proyecciones oficiales, se espera que para el quinquenio 2020-2025 esta diferencia experimente una leve reducción.

La sobremortalidad masculina en la vida adulta determina que la representación de las mujeres en los grupos de edades más avanzadas sea considerablemente mayor que la de los varones. Como este fenómeno se ha intensificado a medida que las poblaciones envejecen, se suele utilizar el término “feminización de la vejez” para dar cuenta de la creciente

preponderancia femenina entre la población de adultos mayores y de su incremento proporcional en los grupos de la cúspide de la pirámide demográfica. En el caso uruguayo, según las cifras del recuento poblacional de 2004, las mujeres representan 54,6% de la población de 60 a 69 años, 58,9% de las personas comprendidas entre 70 y 79 años y 66,9% de las personas de 80 y más años. En términos de su importancia en el total de la población, entre 1963 y 2004 prácticamente se duplica la proporción de mujeres de 65 y más años, mientras que la población masculina en ese mismo tramo de edad experimenta un aumento de 58,8%.

Figura 2: Proporción de personas de 65 y más años como porcentaje de la población total según sexo



Fuente: Elaborado con base en información de INE (2005b)

En la medida que la esperanza de vida se desplaza hacia edades más avanzadas, la calidad de la salud durante la vejez se vuelve un aspecto más relevante, por lo que el simple indicador de la esperanza de vida es insuficiente para dar cuenta de las condiciones de salud de las poblaciones envejecidas. Desde inicios de la década de 1970, la OMS recomienda la desagregación de la esperanza de vida en distintas situaciones de salud, proponiendo que los países proporcionen estimaciones no sólo de la esperanza de vida general de la población, sino también de los años vividos sin discapacidad y sin enfermedades crónicas inhabilitantes. Desde el punto de vista del análisis de género, uno de los resultados que interesa destacar es que cuando se dispone de estimaciones de esta naturaleza, la ventaja femenina que se aprecia en el nivel de mortalidad disminuye sensiblemente o incluso desaparece. Si se considera el promedio de años vividos sin discapacidad, la esperanza de vida femenina al nacer supera en uno o dos años a la masculina (OMS, 2003), aún en poblaciones con niveles de mortalidad muy dispares.⁷

⁷ A modo de ejemplo, según el estudio citado, la esperanza de vida al nacer de las mujeres holandesas era 81 años frente a 75 años entre los varones, mientras que la esperanza de vida en “buena salud” (healthy life expectancy) alcanzaba a 71 y 69 años respectivamente. Según otro estudio realizado en Francia en 1991, cuando la esperanza de vida a los 65 años era muy similar a la uruguayo en 2004, la esperanza de vida femenina a los 65 años era 20,1

En Uruguay no se han realizado estimaciones nacionales de la esperanza de vida con buena salud o libre de discapacidades. Los datos de la encuesta sobre discapacidad realizada por el INE entre 2003 y 2004 revelan que 7,6% de la población total vive con al menos una discapacidad, esta cifra alcanza a 25% entre la población de 65 y más, con un valor un poco más alto entre las mujeres (25,9% en la población femenina, y 22,5% entre los varones) (INE, 2004). De acuerdo a los datos de la encuesta SABE (OPS-OMS) realizada en 2001 a personas de 60 y más años residentes en Montevideo, 31% de los varones y 21% de las mujeres declaran no padecer enfermedades crónicas relevantes (hipertensión, artritis, diabetes, enfermedades de corazón y pulmón) (Rossi et al, 2004). En este mismo estudio, también con base en los datos de la encuesta SABE, se encuentra que las mujeres, junto con las personas sedentarias, las que tienen bajo nivel educativo y las que están cubiertas únicamente por el sistema público de salud, son las que declaran presentar mayores riesgos sanitarios.

4.3. *Los cambios en la familia*

En función de su mejor expectativa de vida, las mujeres suelen ser viudas con mucha mayor frecuencia que los varones en la última etapa de la vida. Asimismo, dado que los hombres se unen en promedio con mujeres más jóvenes y tienen mayor propensión a volver a entrar en unión luego de una ruptura o viudez, la proporción de adultas mayores viudas o fuera de unión es desproporcionadamente más alta que la de los varones. Como puede observarse en el Cuadro 4, si bien la probabilidad de no convivir con una pareja a partir de los sesenta años es alta y crece para ambos sexos a medida que aumenta la edad, la ausencia de pareja es significativamente superior en la población femenina: 60% de las mujeres declara no vivir en pareja frente a la cuarta parte de los varones en esa misma franja de edad.

Cuadro 4 Distribución de las personas de 60 y más años según situación conyugal, grupo de edad y sexo. En porcentaje.							
Varones							
Grupo de edad	Casado	Unión libre	Separado o divorciado	Viudo	Soltero	Total	Fuera de unión
60-69	72,1	6,7	8,6	6,7	5,8	100,0	21,2
70-79	72,1	3,8	5,6	12,9	5,6	100,0	24,1
80 y +	61,3	2,5	4,5	26,7	5,1	100,0	36,2
Total	70,5	5,0	6,9	12,0	5,6	100,0	24,5
Mujeres							
Grupo de edad	Casada	Unión libre	Separada o divorciada	Viuda	Soltera	Total	Fuera De unión
60-69	50,2	4,5	12,2	25,4	7,7	100,0	45,3
70-79	35,2	1,9	8,5	46,2	8,2	100,0	62,9
80 y +	12,4	0,3	3,7	76,1	7,4	100,0	87,2
Total	37,1	2,7	9,1	43,3	7,8	100,0	60,3

Fuente: ECH 2004

años y la masculina 15,7, en tanto que la esperanza sin discapacidad a esa misma edad era 12.1 años y 10.1 respectivamente (Robine et al, 1999).

A pesar de que la viudez es el factor que más contribuye a explicar la ausencia de vida conyugal entre los adultos mayores, las rupturas conyugales tienen una incidencia relevante en las situaciones no conyugales al interior de los grupos de 60 y más años. A diferencia de la soltería cuyo valor es constante independientemente de la edad, la incidencia del divorcio aumenta en las cohortes más recientes (ver Anexo 4).

El aumento del divorcio, junto con la expansión de las uniones consensuales, es uno de los cambios más importantes que ha experimentado la familia uruguaya en las últimas dos décadas. Desde mediados de la década de 1980 se asiste a un crecimiento sin precedentes de las rupturas conyugales. Entre 1985 y 2002 el indicador coyuntural de divorcio se duplicó, pasando de 17% a 34% (ver Anexo 5). Ello significa que se espera que más de un tercio de los matrimonios celebrados en 2002 culmine en divorcio.

Dada la persistencia de este valor en los últimos años no parece muy factible que se registre una reversión de la tendencia al aumento del divorcio. Por el contrario, el rumbo del cambio familiar sugiere que el país está procesando la segunda transición demográfica (STD). Esta expresión da cuenta de la instalación de un régimen familiar marcado por la creciente inestabilidad de los vínculos conyugales (reducción de los matrimonios, aumento de las uniones libres, descenso de la fecundidad y aumento de la natalidad extramatrimonial, aumento del divorcio).

Un factor a considerar especialmente es que las tasas de ruptura son altas en los primeros años de la unión, decrecen a duraciones intermedias y vuelven a ser altas en los vínculos de larga duración. Este último aspecto suele relacionarse con la etapa del “nido vacío”, en la que la emancipación de los hijos se acompaña de una mayor frecuencia de las rupturas conyugales.⁸ Asimismo, si bien se han incrementado particularmente las tasas de divorcio a duraciones cortas y muy cortas, las rupturas a duraciones intermedias y largas también experimentaron aumentos relevantes en los últimos años. Este fenómeno es destacable dado que las mujeres que dedicaron un período dilatado de su vida al cuidado del hogar en detrimento de su inserción en el mercado de empleo enfrentarán dificultades particularmente serias para acumular los años de cotización necesarios para obtener una jubilación.

En términos generales, estos cambios implicaron que las transiciones familiares se volvieran más frecuentes, más complejas y menos previsible (Lesthaeghe, 1995). En este sentido, la STD trajo aparejada una cuota mayor de flexibilidad en las relaciones conyugales, que se opuso al modelo familiar más o menos predecible que suponía la fuerte centralidad del matrimonio legal y la escasa incidencia del divorcio. Asimismo, en este modelo prevaleció un contrato doméstico que asignaba al hombre la función de proveedor económico en tanto a la mujer le cabía la responsabilidad por el cuidado de los hijos y las tareas del hogar.

Los sistemas de protección social de la vejez desarrollados en el correr del siglo XX fueron montados sobre la base de este esquema familiar, basado en la permanencia de los vínculos conyugales y en esa particular división sexual del trabajo. Por ello, tendieron a resguardar a las mujeres primordialmente de los riesgos de la viudez y buscaron recompensarlas por su trabajo de reproducción con beneficios jubilatorios.

Si bien la incorporación masiva de las mujeres al mercado de trabajo jugó un papel clave en la quiebra del modelo familiar tradicional, el reparto de las tareas domésticas y de cuidados ha experimentado avances muy moderados y aún en los países en los que la STD está muy avanzada, las mujeres siguen siendo las principales responsables del trabajo doméstico. Para el

8 A modo de ejemplo, de acuerdo a los datos de ESF entre las mujeres montevidéanas unidas entre 1970 y 1975 la tasa de ruptura (de matrimonios o uniones libres) fue 8,4 antes de cumplir los cinco años de duración, 3,7 entre 10 y 14 años y 12,8 a los 20 o más años de duración del vínculo.

caso de Uruguay, los escasos estudios que analizan la división sexual del trabajo doméstico, confirman la importancia del papel de la mujer como proveedora de cuidados y tareas en el ámbito familiar (Batthyány, 2003; Bucheli et al 2002) e incluso muestran que tampoco se registra un cambio generacional hacia una mayor equidad de género, en tanto el trabajo doméstico que recae sobre las hijas sigue siendo desproporcionado respecto a las tareas que desempeñan los hijos varones al interior de los hogares (Bucheli et al, 2002).

Como se señaló anteriormente, la intermitencia de las historias laborales femeninas se relaciona principalmente con el abandono del mercado de trabajo para hacerse cargo de las tareas de cuidado de sus familiares y del trabajo en el hogar en general. En un régimen de relativa estabilidad conyugal, los efectos negativos de un vínculo poco consolidado con el mercado laboral sobre la jubilación se compensan, en mayor o menor medida, con el aporte económico realizado por el cónyuge durante la vejez y por el derecho a la pensión de sobrevivencia que adquieren las mujeres casadas. En la medida que el divorcio se vuelve una práctica frecuente, las decisiones tomadas por ambos miembros de la pareja durante el período conyugal respecto a la participación en el mercado de empleo tienen efectos más imprevisibles sobre sus retornos futuros.

5. La reforma de la seguridad social

5.1. La normativa

El programa de jubilaciones y pensiones contributivas del BPS se encuentra regulado por un conjunto de normas legales, entre las que se destaca la ley 16.713, aprobada en setiembre de 1995. 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 16.713 también introdujo modificaciones significativas en los parámetros que gobiernan el subsistema público de reparto, modificando las condiciones de acceso y las prestaciones.

La reforma iniciada en 1995 buscó reducir las diferencias por género que existían en la normativa previa, que favorecían relativamente a las mujeres frente a los hombres (Cuadro 5). La edad mínima de jubilación en el régimen general se llevó a 60 años, cuando anteriormente se exigían 55 para las mujeres y 60 para los hombres. También se unificaron las tasas de reemplazo⁹, que favorecían anteriormente a las mujeres (Cuadro 5 y Cuadro 6). La edad mínima de jubilación por edad avanzada fue aumentada de 65 a 70 años en el caso de las mujeres y se mantuvo inalterada en 70 en el caso de los hombres. La reforma otorgó a los hombres viudos el derecho a recibir pensiones de sobrevivencia, lo cual estaba limitado antes a las mujeres viudas. No obstante, se mantiene una diferencia en cuanto a que sólo a los hombres viudos se les exige acreditar su dependencia económica de su esposa para acceder al beneficio. También se eliminó la pensión de sobrevivencia que se otorgaba a hijas solteras mayores de 45 años de edad que acreditaran haberse dedicado al cuidado de padres o hermanos.

⁹ La tasa de reemplazo es una medida de la proporción del ingreso laboral que es reemplazado por la jubilación cuando el trabajador se jubila.

Cuadro 5: Jubilaciones del BPS. Principales parámetros.

	Antes de 1996 a/	Desde 1996 (Ley 16.713)
A) Jubilación común		
<u>1. Condiciones de acceso</u>		
1.1. Edad mínima	Mujeres: 55 años Hombres: 60 años	60
1.2. Años de servicio	30	35
<u>2. Monto de la jubilación</u>		
2.1. Salario básico jubilatorio	Promedio de los 3 últimos años	Promedio de los últimos 10 o 20 “mejores” años.
2.2. Tasas de reemplazo	Mujeres: entre 65 y 80% Hombres: entre 60 y 80%	Ambos sexos: 52,5 a 82,5%
2.3. Jubilación mínima	85% del Salario Mínimo Nacional. En mayo de 1995, la jubilación mínima fue \$489 mensuales.	\$550 mensuales si el retiro se produce a los 60 años de edad incrementándose en 12% por cada año que exceda los 60 años de edad con un máximo del 120% (valores de mayo de 1995)
2.4. Jubilación máxima	7 Salarios Mínimos Nacionales. En mayo de 1995, la jubilación máxima fue \$4.025.	\$4.125 (valores de mayo de 1995)
2.5. Reajuste c/	Monto: Índice Medio de Salarios Oportunidad: Ajuste de salarios del sector público	
B) Jubilación por edad avanzada		
<u>1. Condiciones de acceso</u>		
1.1. Edad mínima	Mujeres: 65 Hombres: 70	70 b/
1.2. Años de servicio	10	15
<u>2. Monto de la jubilación</u>		
2.1. Salario básico jubilatorio	Promedio de los 3 últimos años	Promedio de los últimos 10 o 20 “mejores” años. En caso de no disponer de 20 años de servicio, se tomará el promedio de los años registrados.
2.2. Tasa de reemplazo	Entre 50 y 70%	Entre 50 y 64%
2.3. Jubilación mínima		\$950 mensuales (valores de mayo de 1995)
2.4. Jubilación máxima	7 Salarios Mínimos Nacionales. En mayo de 1995, la jubilación máxima fue \$4.025.	\$4.125 (valores de mayo de 1995)
2.5. Reajuste c/	Monto: Índice Medio de Salarios Oportunidad: Ajuste de salarios del sector público	
a/ El Acto Institucional 9 fue la principal norma que reguló este programa entre 1979 y abril de 1996, cuando entró en vigencia la ley 16.713.		
b/ El nuevo mínimo rige para las mujeres a partir de 2003, habiéndose fijado aumentos graduales entre 1996 y 2003 para las mujeres del llamado “régimen de transición”.		
c/ Disposición incorporada en la constitución de la república por plebiscito votado en 1989. Antes de esa fecha, el Poder Ejecutivo elegía la oportunidad del ajuste.		
Fuente: Elaborado en base a Acto Institucional 9, Decreto-ley especial 7, Decreto 312/981, Ley 16.713 y Constitución de la República.		

Cuadro 6: Pensiones de sobrevivencia del BPS. Principales parámetros.		
	Antes de 1996 */	Desde 1996 (Ley 16.713)
<u>1. Condiciones de acceso</u>	Muerte del trabajador o del jubilado. Generan derecho a pensión todos los trabajadores activos o en seguro de desempleo y durante los 12 meses siguientes al cese de esas situaciones. Si el trabajador no estaba activo al momento del fallecimiento, deberá registrar al menos 10 años de servicios.	
<u>2. Beneficiarios</u>	a) Mujeres viudas y divorciadas (vitalicia). Hombres viudos sólo si están absolutamente incapacitados. b) Hijos solteros menores de 21 años o mayores si están incapacitados. c) Padres absolutamente incapacitados para trabajar d) Hijas solteras a la fecha de deceso del causante, de 45 años y más de edad que acrediten haberse dedicado exclusivamente al cuidado de sus padres o hermanos, cuando al causante no sucedan viuda o viudo incapacitado con derecho a pensión	a) Personas viudas o divorciadas. Los hombres viudos y las personas divorciadas deberán acreditar su dependencia económica del causante de la prestación. El beneficio es vitalicio solo para mujeres de 40 o más años. b) Hijos solteros mayores de 18 años incapacitados para trabajar o hijos solteros menores de 21 años, a menos que siendo mayores de 18 años puedan valerse por sus propios medios. c) Padres absolutamente incapacitados para trabajar que acrediten dependencia económica.
<u>3. Monto de la pensión</u>		
3.1 Sueldo básico de pensión	Equivalente a la jubilación que le hubiera correspondido al causante a la fecha del fallecimiento.	
3.2 Montos asignados (como % del sueldo básico de la pensión)	Entre 50 y 75%.	
3.3 Pensión mínima	Establecida por decreto del Poder Ejecutivo.	Determinada por el mínimo del sueldo básico de pensión, que es igual a la asignación de jubilación por incapacidad total.
3.4 Pensión máxima	15 salarios mínimos nacionales a la fecha del fallecimiento del afiliado.	
3.5. Reajuste **/	Monto: Índice Medio de Salarios Oportunidad: Ajuste de salarios del sector público	
*/ El Acto Institucional 9 fue la principal norma que reguló este programa entre 1979 y abril de 1996, cuando entró en vigencia la ley 16.713.		
**/ Disposición incorporada en la constitución de la república por plebiscito votado en 1989. Antes de esa fecha, el Poder Ejecutivo elegía la oportunidad del ajuste.		
Fuente: Elaborado en base a Acto Inst 9, Decreto-ley especial 7, Decreto 312/981, Ley 16.713 y Constitución de la República.		

En línea con lo que han venido haciendo en general los países que han reformado en los últimos años sus sistemas de jubilaciones y pensiones, varios de los cambios de parámetros incorporados en la reforma uruguaya buscaron reducir las nuevas prestaciones. Para las nuevas jubilaciones y pensiones, se buscó reducir tanto el monto anual como el número de años en que la persona está recibiendo el beneficio. El cambio en las tasas de reemplazo es clave en ambos aspectos. Las nuevas tasas son menores a las anteriores si la persona elige jubilarse a la edad mínima y con el mínimo de años de contribución, con lo cual el monto de la prestación se reduce si no hay cambio de comportamiento. Pero las tasas de reemplazo de la reforma superan a las anteriores cuando el trabajador elige retirarse con mayor edad y con más años de contribución. De esta manera, se buscó inducir mayores edades de retiro. Muchos de los países

que han realizado recientemente reformas de sus programas de jubilaciones y pensiones han reducido las tasas de reemplazo para limitar el monto de las prestaciones anuales. A modo de ejemplo, Lindbeck et al (2003) citan los casos de Corea, Grecia, Hungría, Italia y Suiza. Los países de América Latina que reformaron sus sistemas de jubilaciones y pensiones en las últimas dos décadas han también tendido a reducir las tasas de reemplazo en sus pilares de reparto.

El cambio en la forma de cálculo del salario básico jubilatorio estuvo orientado a dotar al sistema de mayor equidad actuarial, más que a una reducción del monto de las prestaciones. Sin perjuicio de ello, es probable que el aumento del número de años de aportes considerados para el cálculo también contribuya a provocar una reducción de las jubilaciones y pensiones, porque los salarios al final de la vida laboral tienden a ser mayores que en etapas más tempranas. También en este aspecto, el cambio realizado por la reforma uruguaya está en línea con otras reformas recientes en la región y fuera de ella.

A los efectos de reducir el número de años en que se percibe la prestación, la reforma uruguaya endureció las condiciones de acceso a la jubilación. Se aumentó la edad mínima de jubilación de las mujeres y el número mínimo de años de aportes requeridos para acceder a la jubilación en ambos sexos. Lindbeck et al (2003) citan medidas similares en reformas recientes en varios países desarrollados. Alemania, Bélgica, Estados Unidos, Islandia e Italia aumentaron el número mínimo de años de aportes exigidos para acceder a la jubilación. Alemania, Bélgica, Estados Unidos, Italia, Japón, Nueva Zelandia y el Reino Unido aumentaron las edades mínimas de retiro.

El pilar de ahorro individual en el sistema mixto uruguayo cubre a hombres y mujeres por igual. Participan de este nivel de cobertura en forma obligatoria aquellas personas que tengan ingresos superiores a \$5.000 de mayo de 1995. Las personas con ingresos menores a ese nivel pueden participar en forma voluntaria, pero la opción es irreversible una vez hecha. Las personas que hagan esta opción reciben una bonificación en el pilar de “solidaridad intergeneracional” o de reparto, por el cual se le computan 1,5 veces los aportes personales realizados a este pilar a los efectos del cálculo de la jubilación. La cuenta de ahorro individual se financia exclusivamente con aportes personales y sólo parte de estos aportes son afectados a este pilar. La totalidad de los aportes patronales se destinan al pilar de solidaridad intergeneracional. Los fondos acumulados en la cuenta de ahorro individual se destinan a financiar un seguro colectivo de invalidez y fallecimiento para los afiliados, sus jubilaciones y las pensiones de sobrevivencia.

El pilar de ahorro individual liga más estrechamente las prestaciones a las contribuciones del trabajador que el pilar de reparto o solidaridad intergeneracional. En otras palabras, el segundo nivel de protección, basado en cuentas de ahorro individual, presenta mayor equidad actuarial que el primero. Como se comentó en la sección 2, las mujeres podrían verse perjudicadas por un régimen actuarialmente más equitativo porque tienen menores períodos de contribución, menores ingresos laborales y mayor longevidad. Sin embargo, hay algunas peculiaridades de la reforma uruguaya que atenúan el efecto de estos factores. En primer término, la bonificación de los aportes para quienes opten voluntariamente por adherirse al sistema de ahorro individual significa un aumento considerable de la jubilación. Dado que esta opción se reserva a los trabajadores de menores ingresos y las mujeres participan de esa categoría en mayor proporción que los hombres, esta disposición favorece a las mujeres en mayor proporción que a los hombres.

En segundo término, al igual que en el pilar de reparto, las prestaciones en el pilar de ahorro individual no se limitan a la jubilación, sino que incluyen un seguro de invalidez y fallecimiento y una pensión de sobrevivencia. Este tipo de prestaciones están específicamente

diseñadas para proteger a los familiares dependientes del titular de la cuenta de ahorro individual. Si los hombres tienen cuentas de ahorro mayores que las mujeres, entonces también generan mayores indemnizaciones por invalidez o fallecimiento y mayores pensiones de sobrevivencia. Estas prestaciones benefician fundamentalmente al cónyuge, es decir a la mujer.

Las circulares del BCU que regulan los seguros de renta vitalicia ilustran indirectamente la importancia que, de acuerdo a los servicios técnicos del Banco, pueden alcanzar las prestaciones tendientes a proteger a los familiares del titular de una cuenta de ahorro individual. La esperanza de vida de las mujeres a las edades normales de jubilación es aproximadamente 5 años mayor a la de los hombres, por lo cual cabe esperar que en promedio la aseguradora deba pagar la jubilación a una mujer durante 5 años más que a un hombre (y esto a su vez representa, por ejemplo, más del 25% de la esperanza de vida de un hombre de 60 años). En consecuencia, si la jubilación fuera la única prestación, las mujeres recibirían menor renta vitalicia que los hombres por cada peso depositado en su cuenta de ahorro. Sin embargo, cuando se toman en consideración los seguros y pensiones que se asocian a la jubilación, se obtiene un resultado bien diferente. La prima máxima autorizada por el BCU para el seguro de renta vitalicia es mayor para los hombres que para las mujeres o, en otros términos, la jubilación mínima que deberá pagar la aseguradora por cada \$1.000 en la cuenta de ahorro individual es mayor para la mujer que para el hombre para un amplio rango de edades (ver Cuadro 7 y circulares 23/1997 y 75/2003 del BCU).

Cuadro 7: Prima máxima e importe mínimo de la renta vitalicia por cada 1000 unidades acumuladas en el fondo de ahorro individual según disposición del BCU.				
	Sexo Masculino		Sexo Femenino	
Edad	Prima de Renta Vitalicia	Importe de la Renta por cada 1000	Prima de Renta Vitalicia	Importe de la Renta por cada 1000
50	242,0382	4,1316	243,3079	4,1100
55	221,0485	4,5239	221,9680	4,5052
60	198,0468	5,0493	198,6057	5,0351
65	174,8926	5,7178	173,6409	5,7590
70	150,5852	6,6408	147,7535	6,7680
75	125,7641	7,9514	121,1290	8,2557
80	100,7359	9,9269	95,4152	10,4805

Fuente: elaborado en base a información de la circular N° 26 de noviembre de 1997 y la circular N° 75 de diciembre de 2003 de la Superintendencia de Seguros del BCU.

5.2. Consideración del género en la discusión de la ley

A pesar de que el nuevo régimen implicó un endurecimiento de las reglas especialmente severo para las mujeres, el tema de las diferencias de género fue muy escasamente abordado durante el proceso de discusión legislativa de la reforma de la seguridad social de 1995. Si bien esta conclusión surge de un examen preliminar y podría ser matizada en una indagación más minuciosa, la consulta a diversas fuentes revela que el impacto de la reforma sobre los beneficios previsionales de las mujeres no fue objeto de particular controversia durante la

discusión de la ley.¹⁰ Ni en la revisión parcial de la prensa publicada en los meses previos y durante la discusión de la reforma, ni en la consulta a la documentación parlamentaria se detectó la existencia de un debate centrado en los efectos de la nueva ley desde una perspectiva de género. Tampoco se identificaron grupos de presión o movimientos sociales cuyos reclamos giraran especialmente en torno a los aspectos de género. Por ejemplo, entre las múltiples delegaciones que recibieron las comisiones parlamentarias que tuvieron a su cargo la consideración del proyecto de ley, no se registra la presencia de representantes del movimiento de mujeres. Asimismo, en el estudio realizado por CINVE (s/f) en el que se reseña un relevamiento de los distintos actores sociales, sus posiciones y reclamos frente a la reforma, los aspectos de género no son identificados como una categoría específica en la agenda de discusión.

Sin perjuicio de ello, pueden identificarse algunas organizaciones sociales y sectores políticos que hicieron hincapié en que las modificaciones propuestas en el proyecto de ley resultaban particularmente perjudiciales para las mujeres.

Mientras el proyecto fue tratado en la Comisión de Asuntos Laborales y Seguridad Social, algunas de las diversas organizaciones de jubilados que comparecieron cuestionaron el aumento de la edad de jubilación femenina. Por su parte, las delegaciones representantes del movimiento de trabajadores (PIT-CNT y ATSS¹¹) también destacaron los efectos particularmente negativos que tendría la ley para las mujeres en términos de la cobertura y el monto de la jubilación, señalando que de aprobarse la nueva legislación “las mujeres serán las principales perdedoras del ajuste del sistema” (CINVE, s/f).

Durante las deliberaciones del proyecto de ley en la cámara alta, al argumentar en contra de la aprobación del proyecto propuesto por el Poder Ejecutivo, algunos integrantes de la bancada de senadores del Frente Amplio adujeron que la propuesta era excesivamente rigurosa con las mujeres. En particular, los senadores Gargano y Sarthou y la senadora Dalmás se detuvieron en este aspecto en el curso de sus alegatos durante la discusión general, fundamentando su desacuerdo con el aumento de la edad de retiro femenina y con la mayor pérdida relativa de las mujeres en las rebajas propuestas en las tasas de reemplazo. En la medida que estas posturas no fueron recogidas por otros parlamentarios, estos argumentos se diluyeron frente a otros aspectos más controvertidos de la discusión.

6. Las desigualdades de género en el acceso a la jubilación

En esta sección se analiza la proporción de personas de ambos sexos que no estaría cumpliendo con el requisito actualmente vigente de registrar 35 años de servicios para poder acceder a una jubilación común a varias edades. El análisis se basa en información de historia

10 Se consultó una base de datos digitalizada de los artículos referentes a temas de seguridad social del semanario Búsqueda entre 1994 y 1995. Se consultaron también los diarios de sesiones de la cámara de senadores en las fechas en que fue discutida la ley y se siguió el trámite parlamentario. A partir de este último se pueden identificar las distintas delegaciones que pidieron ser recibidas para presentar sus objeciones frente a la reforma. En esta instancia no fueron consultados los diarios de sesiones de la cámara de representantes ya que no estaban disponibles en el sitio web del parlamento. Finalmente, fue consultada la Socióloga Moriana Hernández, quien formaba parte de la Comisión de Género de la ATSS y ha trabajado el tema de la seguridad social en Uruguay desde una perspectiva de género.

11 Asociación de trabajadores de la Seguridad Social. La Comisión de Género de esta organización sindical realizó un foro sobre la “Situación de la mujer en la reforma” en julio de 1995 y un acto público para denunciar los perjuicios que la ley ocasionaría a las mujeres.

laboral del BPS. Esta base de datos permite determinar los períodos de servicio registrados por una muestra de trabajadores entre abril de 1996 y diciembre de 2004.

No se dispone de historias completas para todo el ciclo de vida de un trabajador y, en consecuencia, no es posible calcular directamente la proporción de trabajadores que no estaría cumpliendo con el requisito legal de años de servicio al llegar a las edades normales de retiro. Pero utilizando información de distintas cohortes, es posible estimar las probabilidades de registrar aportes a todas las edades y reconstruir las historias laborales. De esta manera, se puede calcular en forma aproximada la proporción de personas que no alcanzarían a cumplir con el requisito de años de servicio al llegar a cierta edad.

Importa aclarar que esta estimación no intenta predecir el porcentaje de personas que efectivamente se jubilará en el futuro. Su objetivo es más bien evaluar el orden de magnitud que alcanzaría el problema si las condiciones que generaron los datos actuales permanecieran inalteradas, es decir si las densidades de cotización que observamos a las distintas edades actualmente se mantuvieran incambiadas en el futuro. Es entonces una evaluación de la gravedad potencial del problema que surge de las densidades de cotización actualmente conocidas.

En la sección 6.1 se resume la metodología utilizada; la presentación es deliberadamente informal. En la sección 6.2 se presentan y comentan los principales resultados.

6.1. Breve descripción de la metodología

Se trabajó con una muestra de registros de la historia laboral proporcionada por la Unidad de Historia Laboral de la Asesoría Tributaria y de Recaudación del BPS (ATYR-BPS)¹². Se trata de una muestra de trabajadores que contribuyeron al BPS en algún momento del período transcurrido entre abril de 1996 y diciembre de 2004. Para cada trabajador, se cuenta con información sobre los meses transcurridos entre abril de 1996 y diciembre de 2004. En particular, se utilizó la información de los trabajadores activos. La muestra cuenta con algo más de hombres que de mujeres (53% *vis a vis* 47%).

La variable a estimar es la proporción de los trabajadores que, de acuerdo con la información disponible, estaría logrando cumplir los años de servicio requeridos a las edades normales de retiro. Si se dispusiera de información de las historias laborales completas, es decir a lo largo de toda la vida laboral de las personas registradas en la base, se podría estimar esta proporción directamente. Pero al disponer sólo de una muestra de aproximadamente ocho años, fue necesario acudir a un procedimiento indirecto.

El método utilizado tiene dos etapas. En la primera, se estimaron las probabilidades mensuales de aportar a cada edad, utilizando las frecuencias observadas en la base.¹³ Dado que

12 Bucheli et al (2005) presentan una descripción más detallada de la base de datos utilizada.

13 La probabilidad de aportar que interesa a los efectos del cálculo es la de aquellos trabajadores que todavía no se han jubilado. Lamentablemente, la información disponible en la base de historia laboral sobre la calidad de jubilado o no de los trabajadores puede contener un considerable margen de error, porque proviene de la declaración que realizan las empresas cuando el trabajador se desvincula de ellas y las empresas no conocen exactamente si el trabajador tiene el derecho adquirido y si va a recibir la jubilación. Los resultados resumidos en este informe se basan en la información declarada por las empresas, pero a los efectos de evaluar la sensibilidad de los resultados frente a posibles errores en esta variable, se hizo una estimación complementaria en la cual se supuso que la probabilidad de aportar a partir de la edad mínima de jubilación se mantiene constante con la edad. La proporción de trabajadores que accedería a la jubilación difiere en ambas estimaciones, como cabía esperar, pero los resultados no son cualitativamente diferentes (los órdenes de magnitud son similares, los grupos menos favorecidos siguen siendo los mismos, etc.) A los efectos de mejorar estas estimaciones, será necesario en el futuro contar con información más confiable sobre fecha de jubilación de los trabajadores de la base de historia laboral.

las probabilidades de aportar un mes pueden diferir significativamente si el trabajador está o no aportando en el mes previo, se calcularon las frecuencias condicionales al estado de aportes en el mes previo. En la segunda etapa, se hicieron simulaciones Monte Carlo de las historias laborales utilizando las probabilidades estimadas en la primera etapa. Finalmente se calculó la proporción de los individuos de la población simulada que cumple con el número de períodos de aportes requerido.¹⁴

La población fue separada en veinte categorías que pudieron distinguirse en base a atributos observables: sexo, franja de ingreso (quintiles) y sector de actividad (público y privado). El supuesto básico para realizar esta categorización es que estas características pueden ser tratadas básicamente como atributos invariables del individuo, es decir que los individuos no cambian de sexo, franja de ingreso o sector de actividad. Obviamente, este supuesto es sólo una estilización de una hipótesis menos extrema: que las probabilidades de transición entre estratos de ingresos y sector público-privado son comparativamente muy bajas.¹⁵

Se estimó la probabilidad de alcanzar un cierto número de períodos de servicio al llegar a las edades de retiro en 16 de las 20 categorías que resultan de la clasificación mencionada en el párrafo anterior. No se realizó la estimación para los hombres y mujeres que trabajan en el sector público y pertenecen a los primeros dos quintiles de la distribución del ingreso porque representan un número pequeño de casos, con lo cual no se dispuso de información suficiente para estimar en forma confiable las probabilidades de aportar de estos trabajadores. Por tratarse de un número de casos pequeño, se entiende que la omisión de estas categorías no afecta sensiblemente los resultados agregados.

La legislación aprobada en 1995 establece que se exigirán, como mínimo, 35 años de servicio y 60 años de edad para acceder a la jubilación común (aunque con varias excepciones). Se estimaron entonces las probabilidades de cumplir con los 35 años de servicio requeridos a los 60 y a los 65 años de edad.

Antes de la reforma, se exigían 30 años de servicio para acceder a la jubilación común. Se consideró de interés entonces estimar también la probabilidad de cumplir con 30 años de servicio al llegar a la edad de retiro. La diferencia entre estas dos probabilidades es una medida del efecto *directo* que puede haber tenido el aumento del número de años de servicio exigidos en la proporción de trabajadores que logra cumplir con el requisito a una cierta edad. Pero esta medida no toma en consideración los efectos *indirectos* del cambio legal: es posible que un aumento de los años de servicio requeridos para acceder a la jubilación induzca a los trabajadores a aportar más años. De ser así, el efecto *total* de este cambio normativo en la proporción de trabajadores que logra cumplir con el requisito a cada edad debería ser menor al efecto *directo*. En la presente investigación, sólo pudo estimarse el efecto *directo* del cambio legal, ya que no se dispone de información sobre historia laboral previa a la reforma que permita evaluar empíricamente los cambios de comportamiento que pueden haberse producido.¹⁶ La diferencia entre las probabilidades de cumplir con 30 y 35 años de servicio a las edades de retiro puede considerarse entonces como una cota superior del efecto total del endurecimiento de la norma.

14 El procedimiento guarda alguna similitud con el utilizado por Bucheli et al (2005), pero constituye un avance respecto al utilizado en ese trabajo porque reconoce la dependencia estadística de las contribuciones en un período respecto a las contribuciones en el período previo.

15 Esta hipótesis podría ser contrastada empíricamente en el futuro, utilizando técnicas econométricas más sofisticadas que las utilizadas en la presente versión.

16 En realidad, aún disponiendo de tal información, no sería fácil aislar el efecto del cambio de este requisito de otros cambios legales y generales de la economía y la sociedad que ocurrieron simultáneamente.

El período cubierto por la muestra de historia laboral incluye dos subperíodos bien diferenciados. Hasta 1998, la economía uruguaya estaba en expansión y el nivel de empleo era comparativamente elevado. En 1999 se inició una profunda recesión que duró hasta 2002. La crisis de 2002 fue particularmente aguda y afectó significativamente al mercado de trabajo. Se verificó una caída del empleo y un aumento de la informalidad, con lo cual el registro de aportes a la seguridad social fue inusualmente bajo en este período. Si bien hubo ya recuperación de la producción en 2003 y 2004, los indicadores del mercado laboral siguieron siendo muy desfavorables en estos últimos años. En consecuencia, se consideró de interés realizar dos estimaciones, una utilizando la información del período 1996-1998 y otra con la información del período 1999-2004.

Hay ocupaciones que generan más de un mes de servicio por cada mes calendario registrado en historia laboral. Por ejemplo, los docentes de enseñanza primaria computan 1,33 y los de enseñanza secundaria 1,17 meses de servicio por cada mes calendario registrado. Si bien estas bonificaciones pueden modificar significativamente los resultados para algunos trabajadores, no parece probable que los resultados agregados estén muy afectados porque no son proporcionalmente tantos los trabajadores favorecidos por estas disposiciones. Más del 93% de los trabajadores de la muestra de historia laboral nunca recibió una bonificación. Algo más del 1% de los trabajadores de la muestra recibió bonificación durante menos de la mitad del tiempo en que estuvieron realizando aportes y casi el 5% recibió bonificación durante la mitad o más del tiempo en que estuvieron realizando aportes. Dada la incidencia relativamente baja de este fenómeno en la muestra y la complejidad que agrega a los cálculos incorporar las diversas bonificaciones, se decidió realizar un primer análisis que no toma en cuenta que algunas actividades están bonificadas. Sin perjuicio de ello, se calculó la incidencia de las bonificaciones en cada una de las 16 categorías de trabajadores analizados y posteriormente, en las categorías en que las bonificaciones presentan una frecuencia significativa, se calculó en forma aproximada en cuánto podría modificarse la estimación de la proporción de afiliados al BPS que cumple con los 35 años de servicio debido a las bonificaciones. Para ello, se estimaron las bonificaciones promedio de estas categorías y se multiplicó el número de meses de servicio simulados por el factor de bonificación. Finalmente, con los registros de meses de servicio corregidos por la bonificación se volvió a estimar la proporción de personas que alcanzan los umbrales mencionados.

6.2. Resultados

En todas las estimaciones realizadas, la condición de registrar 35 años de servicios para acceder a una jubilación aparece como una restricción importante a los 60 y aún a los 65 años de edad. Si las frecuencias de aportes mensuales observadas en el período 1996-2004 se mantuvieran incambiables en el futuro, sólo el 15% de la población registrada en historia laboral lograría satisfacer el requisito de 35 años de servicios a los 60 años de edad y el 23% lo lograría a los 65 años (Cuadro 8).

Cuadro 8: Proporción de personas que alcanzaría los 35 años de servicio a los 60 y 65 años de edad. Cálculo basado en las probabilidades de aportar estimadas sobre el período 1996-2004.		
Grupos de población	A los 60 años	A los 65 años
Promedio general	14,9	23,1
Hombres	16,5	24,8
Mujeres	11,7	19,4
Hombres sector privado	6,5	13,1
<i>Primer quintil</i>	<i>0,0</i>	<i>0,2</i>
<i>Segundo quintil</i>	<i>0,4</i>	<i>4,7</i>
<i>Tercer quintil</i>	<i>1,2</i>	<i>8,3</i>
<i>Cuarto quintil</i>	<i>12,2</i>	<i>33,5</i>
<i>Quinto quintil</i>	<i>39,2</i>	<i>62,2</i>
Mujeres sector privado	4,9	10,3
<i>Primer quintil</i>	<i>0,1</i>	<i>0,7</i>
<i>Segundo quintil</i>	<i>0,2</i>	<i>1,2</i>
<i>Tercer quintil</i>	<i>1,4</i>	<i>7,3</i>
<i>Cuarto quintil</i>	<i>7,1</i>	<i>23,6</i>
<i>Quinto quintil</i>	<i>38,1</i>	<i>56,9</i>
Hombres sector público	50,5	68,3
<i>Tercer quintil</i>	<i>9,4</i>	<i>37,8</i>
<i>Cuarto quintil</i>	<i>45,1</i>	<i>69,4</i>
<i>Quinto quintil</i>	<i>71,4</i>	<i>84,2</i>
Mujeres sector público	41,4	68,6
<i>Tercer quintil</i>	<i>4,0</i>	<i>33,2</i>
<i>Cuarto quintil</i>	<i>30,4</i>	<i>70,6</i>
<i>Quinto quintil</i>	<i>64,8</i>	<i>79,8</i>
Fuente: Elaborado por los autores en base a información de la Unidad de Historia Laboral, ATYR-BPS		

La restricción es más pronunciada entre las mujeres que entre los hombres. Menos del 12% de las mujeres y menos del 17% de los hombres de la muestra podría satisfacer el requisito de 35 años de servicio a los 60 años de edad. A los 65 años, los porcentajes de cumplimiento del requisito suben a 19% y 25% respectivamente.

Los empleados públicos presentan porcentajes de cumplimiento del requisito sensiblemente mayores que los privados. Con estos registros de aportes, sólo el 13% de los hombres y el 10% de las mujeres del sector privado estaría en condiciones de jubilarse a los 65 años de edad, mientras que el 68% de los hombres y el 69% de las mujeres del sector público estaría en condiciones de jubilarse a esa misma edad.

También se observan diferencias muy importantes entre trabajadores de distintos niveles de ingresos. Tanto en el sector público como en el privado y en hombres como en mujeres, los trabajadores de menores ingresos presentan porcentajes de cumplimiento del requisito de 35 años de servicio sensiblemente menores que los de mayores ingresos. De hecho, los trabajadores privados del quintil de menores ingresos de la muestra parecen mantenerse virtualmente fuera del sistema. En el otro extremo, el 84% de los hombres y el 80% de las mujeres que trabajan en el sector público y pertenecen al quintil de mayores ingresos logran acumular 35 años de servicio a los 65 años de edad.

Como es natural, el porcentaje de personas que logra cumplir con 30 años de servicio a una edad cualquiera es mayor que el porcentaje de personas que logra cumplir con 35 años de servicio a esa misma edad.¹⁷ Si las frecuencias de aportes mensuales observadas en el período 1996-2004 se mantuvieran incambiadas en el futuro, aproximadamente el 32% de la población registrada en historia laboral lograría satisfacer el requisito de 30 años de servicio a los 60 años de edad y el 41% lo lograría a los 65 años (Cuadro 9). La diferencia entre la proporción de trabajadores que estaría cumpliendo con 30 y la proporción que estaría cumpliendo con 35 años de servicio alcanza a 18 puntos porcentuales tanto a los 60 como a los 65 años de edad.

Según estos resultados, si no se produce un considerable aumento en las densidades de cotización, el cambio de 30 a 35 años de servicio requeridos para jubilarse que se introdujo en la reforma debería provocar una disminución importante de la proporción de personas que logra jubilarse a cada edad y, como contraparte, un aumento significativo en la edad media de retiro. Obviamente, para que este efecto se concrete, debe hacerse efectivo el control del cumplimiento de la condición de años de servicio, lo cual cabe esperar que se produzca gradualmente, a medida que se acumula información de historia laboral. Pero a su vez, cuanto mayor es el tiempo transcurrido desde la reforma mayor es la probabilidad de que el cambio legal afecte positivamente las densidades de cotización. Si ocurre esto último, el endurecimiento de la condición de años de servicio requeridos podrá tener un impacto más moderado en las edades de retiro.

Tal como ocurre con los 35 años de servicio, los hombres alcanzan los 30 años de servicio en mayor proporción que las mujeres, a cada edad considerada (Cuadro 9). Pero la diferencia entre géneros es algo más pronunciada cuando se consideran 30 que cuando se consideran 35 años de servicio. A los 65 años de edad, por ejemplo, mientras que la proporción de hombres que alcanza 30 años de servicio es casi 8 puntos porcentuales mayor a la proporción de mujeres que alcanza 30 años de servicio, la proporción de hombres que alcanza 35 años de servicio es aproximadamente 5 puntos porcentuales mayor a la proporción de mujeres que alcanza 35 años de servicio.

¹⁷ Es decir que, *dadas las probabilidades de aportar a cada edad*, es obviamente más fácil cumplir con un requisito de 30 que con un requisito de 35 años de servicio. Pero, como se comentó en la sección anterior, no debe perderse de vista que las probabilidades de aportar a cada edad pueden verse afectadas si se cambia el requisito de años de servicio para acceder a la jubilación. En el presente estudio, no se estimaron estos efectos *indirectos* del cambio en las condiciones de acceso a las jubilaciones sobre la proporción de personas que logran cumplir con la condición.

Cuadro 9: Proporción de personas que alcanzaría los 30 años de servicio a los 60 y 65 años de edad. Cálculo basado en las probabilidades de aportar estimadas sobre el período 1996-2004.		
Grupos de población	A los 60 años	A los 65 años
Promedio general	32,4	41,0
Hombres	34,9	43,6
Mujeres	27,4	35,9
Hombres sector privado	21,3	31,5
<i>Primer quintil</i>	0,4	2,2
<i>Segundo quintil</i>	9,5	25,6
<i>Tercer quintil</i>	14,9	36,8
<i>Cuarto quintil</i>	49,2	69,4
<i>Quinto quintil</i>	75,4	86,4
Mujeres sector privado	15,7	25,7
<i>Primer quintil</i>	1,9	5,5
<i>Segundo quintil</i>	3,0	9,6
<i>Tercer quintil</i>	12,1	29,5
<i>Cuarto quintil</i>	36,0	55,0
<i>Quinto quintil</i>	70,3	81,5
Hombres sector público	80,9	88,3
<i>Tercer quintil</i>	49,3	75,8
<i>Cuarto quintil</i>	82,8	89,3
<i>Quinto quintil</i>	92,0	94,5
Mujeres sector público	78,6	90,8
<i>Tercer quintil</i>	40,1	74,9
<i>Cuarto quintil</i>	80,7	93,5
<i>Quinto quintil</i>	91,8	94,4
Fuente: Elaborado por los autores en base a información de Unidad de Historia Laboral, ATYR-BPS		

El efecto directo del aumento del requisito de años de servicio sobre la proporción de trabajadores que logra cumplir esta condición es ligeramente mayor para los hombres que para las mujeres, al menos a las dos edades consideradas. La diferencia entre la proporción de trabajadores que estaría cumpliendo con 30 y la proporción que estaría cumpliendo con 35 años de servicio es 18 puntos porcentuales en los hombres y algo menos de 16 en las mujeres de 60 años. La misma diferencia a los 65 años es 19 y 16 puntos porcentuales, hombres y mujeres respectivamente.

La proporción de trabajadores que alcanza los 30 años de servicio a las edades de 60 y 65 años es sensiblemente mayor en el sector público que en el privado. Los resultados son por lo tanto cualitativamente similares a los obtenidos con 35 años de servicio, pero la diferencia es algo más pronunciada con 30 que con 35 años de servicio.

La relación entre los niveles de ingreso y el impacto relativo del cambio en el requisito de años de servicio difiere entre los sectores privado y público. En el sector privado, la diferencia entre la proporción de los trabajadores que alcanza los 30 años de servicio y la proporción de los trabajadores que alcanza 35 años de servicio tiende a ser mayor en los sectores de mayores ingresos que en los sectores de menores ingresos. Es decir que en el sector privado los trabajadores de mayores ingresos podrían verse afectados en mayor medida que los de bajos ingresos por este cambio en las normas. En el sector público ocurre lo opuesto cuando la edad

de retiro considerada es 65 y no se obtiene un patrón tan claro cuando la edad considerada es 60.

Según estos resultados, el aumento que se produjo a partir de la reforma en el número de años exigidos para acceder a la jubilación común podría afectar (en forma *directa*) relativamente más a las categorías de trabajadores que tienen densidades de cotización intermedias y altas. Los trabajadores que presentan densidades de cotización muy bajas tienen probabilidades cercanas a cero de satisfacer tanto 30 como 35 años de servicio. Es el caso, por ejemplo, de los trabajadores privados del quintil más pobre.

Los resultados comentados hasta aquí podrían estar dando una visión excesivamente pesimista porque el período en que se recogió la información incluye varios años en los que la economía uruguaya pasó por una de las crisis más severas de su historia. En este sentido, estos resultados podrían no ser suficientemente representativos de un período “normal”. Por esta razón, se decidió repetir el análisis para el período previo a la recesión, es decir para los años 1996 a 1998.

La proporción estimada de trabajadores que alcanza a cumplir 35 años de servicio a los 60 y 65 años de edad es en promedio mayor cuando se utilizan densidades de cotización del subperíodo 1996-1998 que cuando se considera la muestra completa (Cuadro 10). Todas las categorías de trabajadores privados analizadas presentan en el período 1996-1998 proporciones de trabajadores alcanzando 35 años de servicio mayores o iguales que en el período 1996-2004. En términos generales, los hombres presentan diferencias más pronunciadas que las mujeres. Las diferencias son también mayores en los estratos de mayores ingresos. El número de observaciones de trabajadores públicos en el subperíodo 1996-1998 resultó demasiado reducida como para repetir estas estimaciones en el subperíodo. Por otra parte, no cabe esperar que la crisis haya tenido un efecto significativo en el registro de meses de servicio de los trabajadores públicos.

Estos resultados sugieren que las diferencias se deben mayoritariamente a la recesión y a la crisis que enfrentó el país a partir de 1999. Es natural que este fenómeno haya afectado negativamente las densidades de cotización y, por lo tanto, las probabilidades de satisfacer la condición de años de servicio y que lo haya hecho básicamente en el sector privado. También parece bastante natural, si el factor dominante detrás de estos resultados es la crisis, que las diferencias sean más pronunciadas en grupos de trabajadores privados que antes de la recesión estaban en mejores condiciones para satisfacer el requisito de años de servicio que en categorías de trabajadores que ni siquiera en la fase alta del ciclo lograban satisfacer este requisito en proporciones significativas. En conjunto, estos resultados parecen confirmar la conjetura de que las estimaciones basadas en la información recogida en el período 1996-2004 pueden estar subestimando las proporciones de trabajadores que podrían alcanzar a satisfacer los 35 años de servicios requeridos a distintas edades. Aún así, las estimaciones obtenidas con la información del sub-período 1996-1998 siguen indicando proporciones bajas de trabajadores afiliados al BPS que llegarían a estar en condiciones de jubilarse a los 65 años de edad. Es posible que en condiciones no recesivas y con más tiempo después de iniciada la reforma empiecen a observarse mayores densidades de cotización que a su vez generen proporciones de trabajadores que cumplen con el requisito para jubilarse a los 65 años mayores que las obtenidas en este estudio, pero esto es algo que todavía no puede plantearse más que como una conjetura. Lo cierto es que con las frecuencias de aportes registradas, las proporciones de personas que llegarían a estar en condiciones de cumplir con 35 años de servicio a los 65 años de edad es actualmente muy reducida.

Cuadro 10: Proporción de personas que alcanzaría los 35 años de servicio a los 60 y 65 años de edad. Cálculo basado en las probabilidades de aportar estimadas sobre el período 1996-1998		
Grupos poblacionales	A los 60 años	A los 65 años
Promedio general	20,4	32,0
Hombres	22,9	34,1
Mujeres	15,6	27,7
Hombres sector privado	14,8	24,9
<i>Primer quintil</i>	<i>0,0</i>	<i>0,1</i>
<i>Segundo quintil</i>	<i>1,2</i>	<i>12,8</i>
<i>Tercer quintil</i>	<i>4,2</i>	<i>23,9</i>
<i>Cuarto quintil</i>	<i>38,5</i>	<i>69,5</i>
<i>Quinto quintil</i>	<i>71,0</i>	<i>85,6</i>
Mujeres sector privado	9,7	20,1
<i>Primer quintil</i>	<i>0,1</i>	<i>0,4</i>
<i>Segundo quintil</i>	<i>0,2</i>	<i>1,6</i>
<i>Tercer quintil</i>	<i>3,9</i>	<i>20,0</i>
<i>Cuarto quintil</i>	<i>21,3</i>	<i>54,6</i>
<i>Quinto quintil</i>	<i>61,3</i>	<i>84,7</i>
Nota: Dado que puede suponerse que el impacto de la crisis económica es pequeño en términos de densidades de cotización sobre los trabajadores públicos, y considerando que el número de casos por categoría de trabajadores públicos se ve fuertemente afectado por la restricción impuesta en la muestra, se optó por calcular únicamente estas proporciones para los trabajadores privados. La ponderación de casos se realizó teniendo en cuenta el número de trabajadores por categoría en el período completo (1996-2004).		
Fuente: Elaborado por los autores en base a información de Unidad de Historia Laboral, ATYR-BPS		

Los resultados comentados subestiman las probabilidades de registrar servicio porque, como se indicó en la sección anterior, no se contabilizaron las bonificaciones que a tales efectos establecen las normas legales para varias categorías de trabajadores. Esta subestimación es probablemente de pequeño orden, al menos en el agregado, porque no son muchos los trabajadores que registran actividades bonificadas. Sin embargo, el fenómeno adquiere importancia en algunas categorías de trabajadores. Las bonificaciones “prolongadas” (bonificaciones en que el trabajador está bonificado la mitad o más del tiempo en que registra aportes), tienen una incidencia sustancialmente mayor en el sector público que en el privado y entre las mujeres que entre los hombres. La categoría de trabajadores privados que registró un mayor porcentaje de bonificaciones prolongadas fue mujeres del quintil superior y no alcanzó al 4%. No cabe esperar entonces que los resultados ya comentados para el sector privado se vean afectados significativamente cuando se contabilicen las bonificaciones. En el sector público en cambio, la proporción de trabajadores que están bonificados durante la mitad o más del tiempo es como mínimo 8% (hombres del tercer quintil) y llega a superar el 60% (mujeres del quintil más bajo). En función de estos resultados, se hizo una estimación aproximada del efecto que podría tener la incorporación de las bonificaciones en el cálculo de la proporción de trabajadores públicos que alcanzan a cumplir 35 años de servicio. La proporción estimada de hombres empleados públicos que estaría alcanzando los 35 años de servicio a los 65 años de edad aumenta poco más de 1 punto porcentual, pero la de mujeres del sector público aumenta casi 14 puntos porcentuales (considerando quintiles 3 a 5). El aumento es de 20 puntos porcentuales en el grupo de mujeres del sector público y cuarto quintil. Estos resultados

sugieren que se justifica en futuros avances realizar un estudio más detallado de las bonificaciones, al menos en las trabajadoras públicas.

7. Conclusiones

De acuerdo a los datos del Uruguay para las zonas urbanas, los diversos programas de jubilaciones y pensiones cubren a más del 90% de los adultos mayores. Hombres y mujeres se amparan en programas diferentes: los primeros acceden en mayor proporción a la titularidad de una jubilación mientras que el peso de pensionistas es algo mayor entre las mujeres. Algunos datos sugieren que el menor acceso de las mujeres a la jubilación se origina en gran medida en razones parecidas a la de los países desarrollados: las mujeres tienen mayor propensión a interrumpir su vida laboral por períodos relativamente prolongados, como resultado de trabajar en las tareas que implican las responsabilidades familiares.

Los registros de historia laboral del BPS permiten analizar en qué medida los hombres y mujeres registrados presentan probabilidades diferentes de acceso a la jubilación. Para ello se realizaron estimaciones basadas en la información relevada entre abril de 1996 y diciembre de 2004 y en el período más corto abril de 1996-diciembre de 1998. En el primer caso, la proporción estimada de personas que alcanzaría el mínimo de 35 años de aportes a los 60 años de edad fue 15% y en el segundo, 20%. Obviamente, los porcentajes fueron algo mayores al calcular la proporción de potenciales titulares de jubilación a los 65 años. Por otra parte, el acceso es más difícil para los trabajadores del sector privado que para el público y cuanto menor el estrato de ingreso.

Para las cuatro estimaciones (dos períodos y dos edades), las proporciones de potenciales titulares fueron algo mayores entre los hombres que entre las mujeres. Al desagregar en celdas según la adscripción al sector público o privado y estrato de ingreso, únicamente al interior del sector privado existe un mayor porcentaje de potenciales titulares entre los hombres. En el sector público en cambio, el cumplimiento del requisito de 35 años de servicios es más frecuente entre las mujeres por lo menos para algunas celdas de algunas estimaciones.

Se estimó además la probabilidad de alcanzar los 30 años de servicio a los 60 y 65 años de edad. La diferencia entre ésta y la probabilidad de alcanzar 35 años de servicio es una medida del efecto directo del aumento del número de años de servicio exigidos sobre la proporción de trabajadores que logra cumplir con el requisito a una cierta edad.

En general, el aumento de años de servicio requeridos tendría un efecto directo relativamente mayor para las categorías de trabajadores con densidades de cotización intermedias y altas. Los trabajadores con densidades de cotización muy bajas resultan menos afectados por el cambio en esta norma. Por ejemplo, la proporción de trabajadores del sector privado del primer quintil que alcanza los 30 años de servicio es prácticamente nula, por lo que esta situación se mantiene incambiada cuando se exige 35.

La comparación entre sexos arroja que el efecto directo promedio es mayor entre los hombres que entre las mujeres. A los 60 años de edad, la diferencia estimada entre la proporción de trabajadores con 30 años o 35 años de servicios es superior a 18 puntos porcentuales en los hombres y no alcanza a 16 en las mujeres. La diferencia tiene magnitudes muy similares a los 65 años, 19 y 16 puntos porcentuales para hombres y mujeres respectivamente.

Referencias bibliográficas

Arun, Shoba, Arun, Tankom & Borooh, Vani (2004). The Effect of Career Breaks on the Working Lives of Women, *Feminist Economics*, Vol. 10, N 1.

Banco de Previsión Social, Equipo de Representación de los Trabajadores (2003). *Mujer y seguridad social en Uruguay*. Editado por PIT-CNT / FESUR. Montevideo.

Banco Mundial (1994). *Envejecimiento sin crisis. Políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento*. Banco Mundial, Washington D.C.

Barr, Nicholas (1993). *The economics of the welfare state*. Stanford University Press; xv, 495.

Batthyány, Karina (2003). *Trabajo y cuidado infantil: ¿un desafío exclusivamente femenino? Una mirada desde el género y la ciudadanía social*, tesis doctoral. Laboratoire Printemps. Paris: Université de Versailles Saint Quentin en Yvelines.

Bertranou, Fabio (2003). *Protección social, pensiones y género*, en Bertranou & Arenas de Mesa (Editores), Protección social, pensiones y género en Argentina, Brasil y Chile, Oficina Internacional del Trabajo, Santiago de Chile.

Bertranou, Fabio, Ed. (2001). *Cobertura Previsional en Argentina, Brasil y Chile*. Santiago, Oficina Internacional del Trabajo.

Bucheli, Marisa; Ferreira-Coimbra, Natalia; Forteza, Alvaro & Rossi, Ianina (2005). *El acceso a la jubilación o pensión en Uruguay: ¿cuántos y quiénes lo lograrían?* Uruguay, dECON-UdelaR y CEPAL: 29.

Bucheli, Marisa; Cabella, Wanda; Peri, Andrés; Piani, Giorgina & Vigorito, Andrea (2002). *Encuesta sobre situaciones familiares y desempeños sociales de las mujeres en Montevideo y Área metropolitana. Sistematización de resultados*. Montevideo: UdelaR/UNICEF.

Bucheli, Marisa; Vigorito, Andrea & Miles, Daniel (2000). *Un análisis dinámico de la toma de decisiones de los hogares en América Latina. El caso uruguayo*. Revista de Economía, volumen 7 N°2, Segunda Época, Banco Central del Uruguay.

Cabella, Wanda & Pellegrino, Adela (2005). *Una estimación de la emigración internacional uruguaya entre 1963 y 2004*. Documento de trabajo N°70. Montevideo: Programa de Población, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR.

CEPAL/CELADE (2004). *América Latina: tablas de mortalidad 1950-2025*. Boletín Demográfico 74.

CEPAL/CELADE (2001). *América Latina: Fecundidad 1950-2050*. Boletín Demográfico 68.

CINVE (s/f). *Efectos económicos y políticos de la reforma en la seguridad social en Uruguay*. Montevideo, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC).

De Torres, Alvaro (1999). Políticas sociales y género: el caso de la reforma de la seguridad social en Uruguay y su impacto diferencial sobre hombres y mujeres. Monografía final, Departamento de Sociología, UdelaR.

DGEC/CELADE (1991). Tablas completas de mortalidad por sexo y edad 1984-1986. Montevideo.

Dirección General de Estadística y Censos (s/f). Boletín Estadístico. Montevideo: DGEC, Ministerio de Hacienda.

Dirección General de Estadística y Censos (1979). Tablas de mortalidad 1974-1976. Montevideo.

Dirección General de Estadística y Censos (1969) Tablas de mortalidad 1963/1964. Montevideo: DGEC, Ministerio de Hacienda.

Evans, John (2002). Work/Family Reconciliation, Gender Wage Equity and Occupational Segregation: The Role of Firms and Public Policy, Canadian Public Policy – Analyse de Politiques, Vol XXXVIII, Supplément, Numéro Special.

Fogel, Robert W. (2003). Changes in the Process of Aging During the Twentieth Century: Findings and Procedures of the Early Indicators Project. USA, NBER:51.

Gill, Indermit; Packard, Truman & Yermo, Juan (2004). Keeping the Promise of Old Age Income Security in Latin America. Washington, World Bank.

Hernández, Moriana (2001). Género y equidad en el nuevo modelo de seguridad social en Uruguay. Pp. 341-353 en Trabajo, género y ciudadanía en los países del Cono Sur, editado por Aguirre, R. & Batthyány, K. Montevideo: Cinterfor.

Hernández, Moriana (2000). Seguridad social y género. Reforma de la seguridad social. Pp. 43-58 en Políticas públicas. Propuestas y estrategias desde una perspectiva de género y familia, editado por Red de Género y familia. Montevideo.

Instituto Nacional de Estadística (2005a). Tabla abreviada de mortalidad ambos sexos según edad, Montevideo, disponible en <http://www.ine.gub.uy/socio-demograficos/vitales.htm>, 26/10/2005.

Instituto Nacional de Estadística (2005b). Proyecciones de población, revisión 2005. Montevideo, disponible en <http://www.ine.gub.uy/socio-demograficos/proyecciones.htm>, 26/10/2005.

Instituto Nacional de Estadística / Comisión Nacional Honoraria del Discapacitado (2004). Encuesta nacional de personas con discapacidad informe final. Montevideo.

Instituto Nacional de Estadística (1998). Uruguay: estimaciones y proyecciones de la población por sexo y edad. Total del país 1950-2050. Montevideo: INE-CELADE.

Lesthaeghe, Ron (1995) The Second Demographic Transition in Western Countries: An interpretation. Pp. 17-62. En *Gender and Family Change in Industrialized Countries*, editado por Oppenheim Mason, K. & Jensen, A. Oxford: Clarendon.

Lindbeck, Assar & Persson, Mats (2003). The Gains from Pension Reform. *Journal of Economic Literature* XLI: 74-112

Marco, Flavia (2004). Rasgos generales de los sistemas previsionales de capitalización individual y de sus contextos laborales y demográficos. En Marco, F. (Coordinadora), *Los sistemas de pensiones en América Latina: un análisis de género*, Cuadernos de la CEPAL, 90, Santiago de Chile.

Mila, Ofelia (1998). Diferencias de género y su tratamiento en la seguridad social uruguaya. En *Serie Estudios N° 49*, editado por Conformación del Grupo de Estudios sobre la Mujer. México: Conferencia Interamericana de Seguridad Social, Secretaría General.

Mila, Ofelia (1997). Situación de la mujer en relación con la seguridad social en momentos de cambio. En *XLI Reunión del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social*. Montevideo.

Montaño, Sonia (2004). La agenda feminista y las reformas de los sistemas de pensiones en América Latina. En Marco, F. (Coordinadora), *Los sistemas de pensiones en América Latina: un análisis de género*, Cuadernos de la CEPAL, 90, Santiago de Chile.

Mulligan, Casey B. & Sala-i-Martin, Xavier (1999a). *Social Security in Theory and Practice (I): Facts and Political Theories*. National Bureau of Economic Research. Cambridge, Massachusetts: 40.

Mulligan, Casey B. & Sala-i-Martin, Xavier (1999b). *Social Security in Theory and Practice (II): Efficiency Theories, Narrative Theories and Implications for Reform*. National Bureau of Economic Research. Cambridge, Massachusetts: 40.

Organización Mundial de la Salud (2003). *Gender, Health and Ageing*. Ginebra: Department of Gender and Women Health.

Pautassi, Laura; Faur, Eleonor & Gherardi, Natalia (2004). *Legislación laboral en seis países latinoamericanos. Avances y omisiones para una mayor equidad*, Serie Mujer y desarrollo 56, CEPAL, Santiago de Chile.

Pellegrino, Adela & Vigorito, Andrea (2004). Estrategias de sobrevivencia ante la crisis. Un estudio de la emigración uruguaya en 2002. *Iberoamericana. Nordic Journal of Latinamerican and Caribbean Studies* XXXIV:277-302.

Pellegrino, Adela (2003). *Caracterización demográfica del Uruguay*. Montevideo: UNFPA-Facultad de Ciencias Sociales-Universidad de la República.

Peña, Gabriel (2005). Estimación de perfiles salariales: una aproximación a partir de registros administrativos del Sistema de Seguridad Social, Tesis de maestría, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR.

Pollero, Raquel (1994). Transición de la Fecundidad en Uruguay. Montevideo: Documento de Trabajo N° 17, Unidad Multidisciplinaria-Facultad de Ciencia Sociales-UdelaR.

Pugliese, Leticia (2000). La cobertura de seguridad social dirigida a la mujer. Un enfoque de género sobre el sistema uruguayo. Montevideo.

Robine, Jean-Marie, Romieu, Isabelle & Cambois, Emmanuelle (1999). Les indicateurs d'espérance de santé. *Bulletin of the World Health Organization* 77:181-185.

Rossi, Máximo & Triunfo, Patricia (2004). El estado de salud del adulto mayor en Uruguay. Documento de trabajo No. 14/04, Facultad de Ciencias Sociales Departamento de Economía, UdelaR.

Sarfati, Hedva (2003). Gender, discontinued careers and low activity rates – the challenges and responses in a long life society, 4th International Research Conference on Social Security, International Social Security Association, Antwerp.

Steinhilber, Silke (2003). Women's Views on Social Security Reform: Qualitative Survey. En Fultz, E., Ruck, M. & Steinhilber, S. (Editores), *The Gender Dimensions of Social Security. Reform in Central and Eastern Europe. Case Studies of the Czech Republic, Hungary and Poland*, ILO (OIT), Budapest.

Tuominen, Eila & Laitinen-Kuikka, Sini (2003). Policy responses to changing division of labour within the family. 4th International Research Conference on Social Security, International Social Security Association, Antwerp.

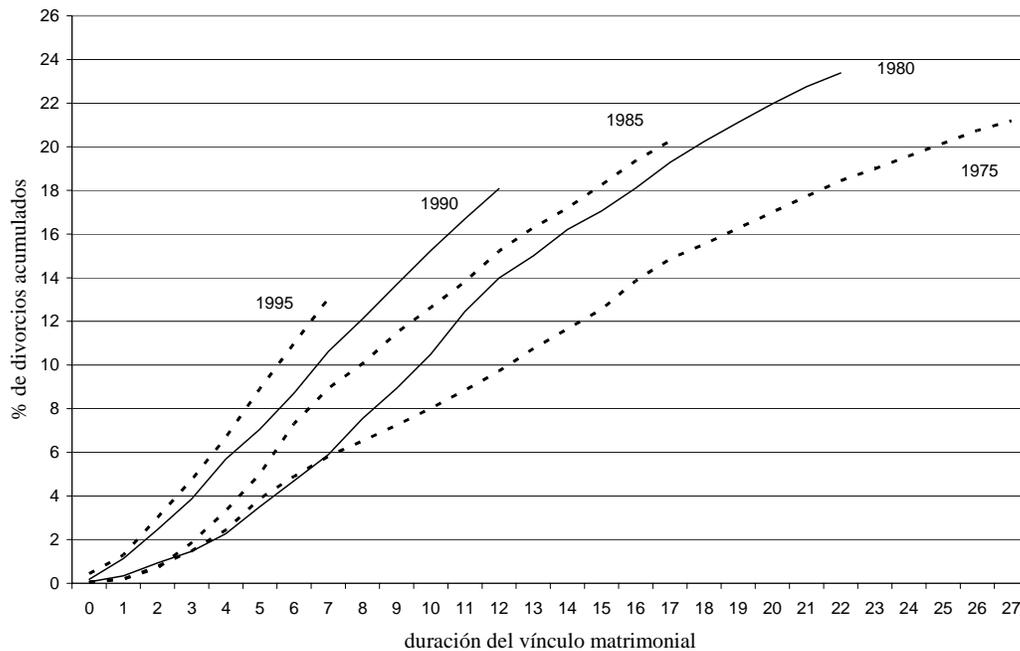
Anexo 1 . Porcentaje de mujeres según su vínculo con el mercado de trabajo. Mujeres de 25 a 54 años residentes del Gran Montevideo. Año 2001.								
	Total	Grupos de edad			Nivel educativo			
		25-34	35-44	45-54	0 a 6 años	1er. ciclo y UTU inc.	2o. Ciclo y UTU comp.	Estudios terciarios
Todas	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Nunca trabajó	4,9	6,4	3,0	5,7	9,9	6,7	3,4	1,7
No interrumpió más de 6 meses	40,5	41,3	39,0	41,3	30,1	31,8	41,7	53,3
Interrumpió más de 6 meses	54,6	52,3	58,0	53,0	59,9	61,5	54,9	45,1
Origen de cada interrupción: mención en el total de mujeres que interrumpieron								
Embarazo o cuidado de hijos	41,5	40,4	44,1	39,7	47,5	43,2	44,7	31,0
Otras razones vinculadas al cuidado de la familia (a)	13,3	9,0	12,2	19,3	21,7	17,0	11,5	3,7
Viaje o mudanza	7,4	5,1	6,5	11,0	3,7	5,4	8,0	12,4
Estudio	7,4	13,8	6,2	2,3	0,5	1,5	6,1	21,5
Problemas en el trabajo (b)	3,4	3,8	4,6	1,3	0,9	4,2	4,2	3,7
Salud	7,7	6,1	8,4	8,7	10,1	8,1	6,1	6,2
Renuncias por motivos no mencionados previamente (c)	9,7	10,3	7,3	12,0	7,4	10,0	10,7	10,3
Pérdida del empleo (d)	26,2	26,3	28,4	23,3	16,1	28,6	30,9	27,7
Origen de cada interrupción: mención en el total de mujeres								
Embarazo o cuidado de hijos	22,7	21,1	25,5	21,0	28,5	26,6	24,5	14,0
Otras razones vinculadas al cuidado de la familia (a)	7,3	4,7	7,1	10,2	13,0	10,5	6,3	1,7
Viaje o mudanza	4,1	2,7	3,8	5,8	2,2	3,3	4,4	5,6
Estudio	4,1	7,2	3,6	1,2	0,3	1,0	3,4	9,7
Problemas en el trabajo (b)	1,8	2,0	2,7	0,7	0,6	2,6	2,3	1,7
Salud	4,2	3,2	4,9	4,6	6,1	5,0	3,4	2,8
Renuncias por motivos no mencionados previamente (c)	5,3	5,4	4,2	6,4	4,4	6,2	5,9	4,7
Pérdida del empleo (d)	14,3	13,8	16,5	12,4	9,7	17,6	17,0	12,5
Notas:								
Las interrupciones refieren a período fuera de la fuerza de trabajo de al menos seis meses. Puede haber más de una interrupción a lo largo de la vida por lo que una mujer puede mencionar más de una interrupción y por lo tanto, más de un motivo. Si una mujer mencionó más de una vez el mismo origen, se le computó una única vez.								
(a) Incluye: casamiento, cuidar a familiares (excepto hijos), ocuparse de la casa y/o de la familia en general								
(b) Incluye: disputa con el empleador y remuneración baja								
(c) Incluye: renuncia sin expresar un motivo específico y retiro por jubilación								
(d) Incluye: despido, cierre de establecimiento, finalización del contrato o del trabajo para el que fue contratado, falta de trabajo en el establecimiento								
Fuente: en base a la Encuesta ESF, UdelaR-UNICEF								

Anexo 2. Indicadores laborales para hombres y mujeres de 20 a 59 años de edad.				
	2001	2002	2003	2004
Mujeres				
Tasa de actividad	72,5	71,4	72,1	70,9
Tasa de desempleo	17,9	19,7	19,6	15,3
Desocupados con seguro (% de desocupados)	3,9	4,7	4,1	4,0
Tasa de empleo	59,5	57,4	58,0	60,1
Ocupados contribuyentes (% de ocupados)	67,1	66,4	64,1	62,1
Proporción de personas sin vínculo con SS	58,1	60,0	61,2	61,2
Distribución de los ocupados según carga horaria				
1 a 19 horas/semana	11,9	11,6	12,6	12,5
20 a 34 horas/semana	23,1	24,4	22,4	22,7
35 a 47 horas/semana	33,3	33,7	36,1	35,5
48 horas/semana o más	31,7	30,3	28,9	29,3
Distribución de los ocupados según carga horaria en el empleo formal				
1 a 19 horas/semana	5,1	4,8	4,7	4,4
20 a 34 horas/semana	22,1	23,1	20,8	22,3
35 a 47 horas/semana	39,1	40,1	44,0	43,8
48 horas/semana o más	33,6	32,0	30,5	29,5
Hombres				
Tasa de actividad	94,1	93,4	92,6	92,8
Tasa de desempleo	9,3	11,9	11,6	8,6
Desocupados con seguro (% de desocupados)	10,2	10,8	7,4	6,1
Tasa de empleo	85,3	82,3	81,8	84,9
Ocupados contribuyentes (% de ocupados)	68,6	66,3	63,4	63,4
Proporción de personas sin vínculo con SS	39,2	42,8	45,7	44,3
Distribución de los ocupados según carga horaria				
1 a 19 horas/semana	3,8	4,8	5,6	4,5
20 a 34 horas/semana	10,3	11,9	12,8	11,0
35 a 47 horas/semana	28,2	28,8	30,5	30,5
48 horas/semana o más	57,7	54,5	51,1	53,9
Distribución de los ocupados según carga horaria en el empleo formal				
1 a 19 horas/semana	1,0	1,3	1,4	1,2
20 a 34 horas/semana	6,1	6,7	6,9	6,9
35 a 47 horas/semana	31,2	32,9	35,5	34,2
48 horas/semana o más	61,7	59,1	56,1	57,6
Todos				
Tasa de actividad	82,6	81,7	81,7	82,6
Tasa de desempleo	13,3	15,5	15,4	13,3
Desocupados con seguro (% de desocupados)	6,3	7,2	5,4	6,3
Tasa de empleo	71,6	69,1	69,1	71,8
Ocupados contribuyentes (% de ocupados)	67,9	66,3	63,7	67,9
Proporción de personas sin vínculo con SS	49,3	51,9	53,9	49,3
Distribución de los ocupados según carga horaria				
1 a 19 horas/semana	7,4	7,8	8,7	7,4

Anexo 2. Indicadores laborales para hombres y mujeres de 20 a 59 años de edad.				
20 a 34 horas/semana	16,0	17,4	17,1	16,0
35 a 47 horas/semana	30,5	31,0	33,0	30,5
48 horas/semana o más	46,2	43,8	41,2	46,2
Distribución de los ocupados según carga horaria en el empleo formal				
1 a 19 horas/semana	2,8	2,9	2,9	2,8
20 a 34 horas/semana	13,1	13,9	13,1	13,1
35 a 47 horas/semana	34,7	36,1	39,3	34,7
48 horas/semana o más	49,4	47,1	44,6	49,4
Fuente: en base a la Encuesta de Hogares, Instituto Nacional de Estadística				

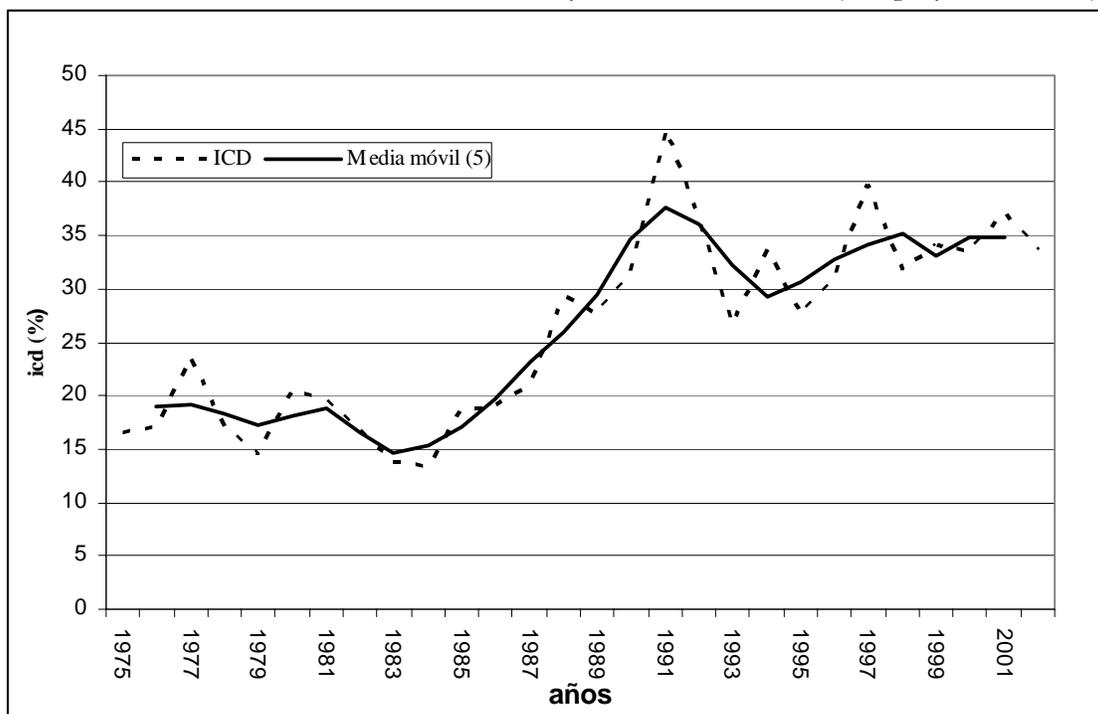
Anexo 3. Evolución de la tasa global de fecundidad (Uruguay, 1996-2004)	
Año	TGF
1996	2,51
1997	2,47
1998	2,30
1999	2,28
2000	2,23
2001	2,20
2002	2,22
2003	2,18
2004	2,08
Fuente: Instituto Nacional de Estadística	

Anexo 4. Divorcios acumulados hasta 2002 por cohortes matrimoniales seleccionadas



Fuente: Elaboración propia con base en información de Estadísticas Vitales de INE

Anexo 5. Evolución del Indicador Coyuntural de Divorcio (Uruguay, 1975-2002)



Fuente: Elaboración propia con base en información de Estadísticas Vitales de INE