

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como objetivo analizar las consecuencias de la aplicación de la ley N° 16.713 sobre el nivel de protección social de la población desde el año 1996 hasta el presente, tanto por las modificaciones paramétricas establecidas en dicha ley como los cambios estructurales con la creación del pilar de capitalización individual y las administradoras de fondos previsionales.

A la vez que se estudian los impactos de la ley N° 16.713, se pretende analizar los efectos de la actual crisis económica mundial sobre nuestro sistema de seguridad social.

En la primera sección, se estudia la evolución de los cotizantes al Banco de Previsión Social y uno de los indicadores seleccionados de cobertura sobre la población activa.

En la segunda sección, se analiza la cantidad de prestaciones otorgadas por el sistema de solidaridad intergeneracional administrado por el Banco de Previsión Social. Mientras que en la tercera sección, se estudia la evolución de los montos de dichas prestaciones.

En la cuarta sección, se da cuenta de las fuentes de financiamiento de las prestaciones por concepto de jubilaciones, pensiones contributivas y subsidios transitorios otorgados por este organismo.

En la quinta sección, se estudia el mercado de las AFAPS en nuestro país, entre ellas se destacan las evoluciones de los afiliados y aportantes, perfil de los aportantes, rentabilidad de las inversiones, comisiones, composición de los activos del fondo de ahorro previsional y transferencias del BPS hacia las administradoras.

En la sexta sección, se presentan las conclusiones finales.

I. Evolución de los cotizantes al BPS.

Es interesante observar la evolución del número de cotizantes al BPS. Entre 1991 y 1998 se presentó un crecimiento de los mismos (con excepción de 1995); y a partir de 1999 hasta 2002 decrecen como consecuencia de la recesión económica que se vive en esos años (el producto bruto interno cayó aproximadamente un 15,28%) y su impacto en el aumento del desempleo, aumento del empleo informal, y mayor flujo de emigración. Desde el año 2003 nuestro país comienza a crecer económicamente (entre los años 2003 a 2007 el crecimiento real acumulado fue de un 37%), aumenta el nivel de empleo, y eso repercute junto con otros factores¹, en los mayores niveles de formalidad, superando el millón de cotizantes desde el año 2005.

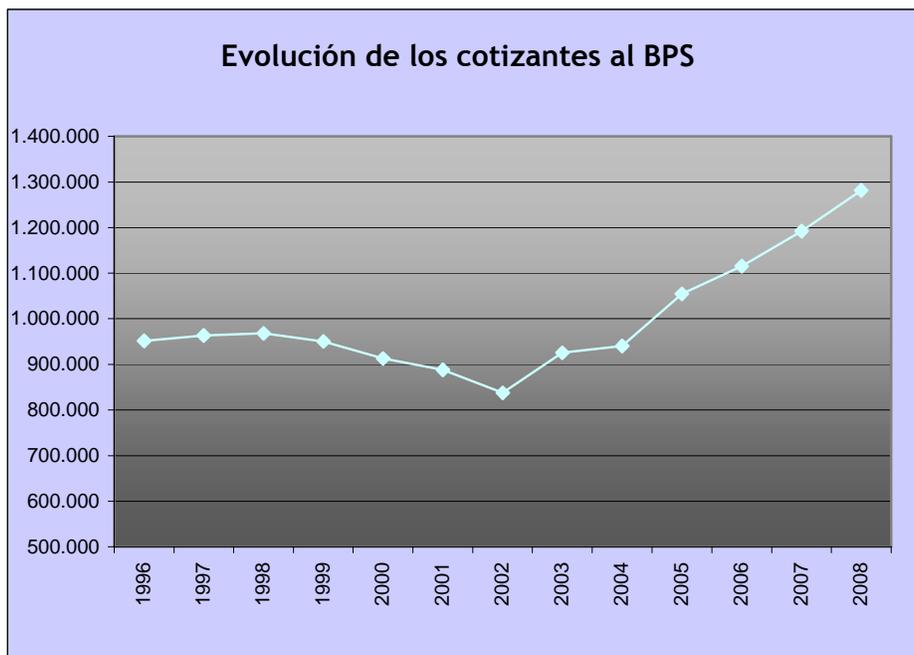
Cuadro 1.

Evolución de los cotizantes al BPS (promedio mensual por año)					
	Dependientes públicos	Dependientes privados	Dependientes totales	Patronos	Total cotizantes promedio mensual
1991	191.377	476.993	668.370	180.886	849.256
1992	190.755	492.721	683.476	177.458	860.934
1993	189.000	543.849	732.849	185.278	918.127
1994	190.029	555.005	745.034	184.851	929.885
1995	194.769	546.060	740.829	185.979	926.808
1996	189.301	554.709	744.010	185.985	929.995
1997	183.931	572.755	756.686	190.195	946.881
1998	182.896	592.107	775.003	191.530	966.533
1999	188.948	584.344	773.292	183.331	956.623
2000	188.965	562.317	751.282	176.460	927.742
2001	189.148	544.939	734.087	166.959	901.046
2002	188.049	503.718	691.767	161.111	852.878
2003	183.444	522.365	705.809	160.134	865.943
2004	184.479	564.978	749.457	166.690	916.147
2005	187.187	644.380	831.567	173.577	1.005.144
2006	188.919	716.050	904.969	178.872	1.083.841
2007	195.467	787.699	983.166	183.550	1.166.716

Fuente: Boletín Estadístico 2008, BPS.

¹ El Banco de Previsión Social incrementa sus esfuerzos en su combate a la evasión y realiza fuertes campañas de concientización de la formalidad (en especial en el sector doméstico).

Gráfica 1



Fuente: BPS.

En el año 2008, entre los sectores de cotizantes de mayor crecimiento, se encuentran industria y comercio, domésticos y construcción. Es importante el crecimiento de las cotizantes domésticas y trabajadores de la construcción, ya que históricamente han sido sectores con importante nivel de informalidad.

Cuadro 2.

Puestos cotizantes al BPS por sector de actividad, a diciembre 2007 y 2008.			
Sector de actividad	Dic-08	Dic-07	Variación 2007-2008 (%)
INDUSTRIA Y COMERCIO	772.697	694.209	11,31
CONSTRUCCION	58.707	53.458	9,82
RURAL	200.283	196.739	1,80
DOMESTICO	52.566	49.361	6,49
PUBLICOS	197.197	198.612	-0,71
TOTAL	1.281.450	1.192.379	7,47

Fuente: BPS.

Si observamos indicadores de la cobertura sobre la población económicamente activa (PEA) ocupada, uno de ellos es la relación cotizantes totales² / ocupados que se presenta a continuación (elaborado por la Asesoría General de Seguridad Social para los años 1996-2006³). La cobertura sobre la PEA ocupada se redujo 5 puntos porcentuales entre 1996 y 2002; y a partir de 2003 comienza a crecer, alcanzando en el bienio 2004-2006 el mayor crecimiento en la cobertura antes registrado (aumentó en 9,21 puntos porcentuales la cobertura en esos dos años).

Cuadro 3

Relación cotizantes/ ocupados	
1996	70,26%
1997	71,61%
1998	68,02%
1999	68,91%
2000	68,06%
2001	65,93%
2002	65,39%
2003	67,67%
2004	67,90%
2005	73,06%
2006	77,11%

Fuente: Comentarios de Seguridad Social. N° 19
BPS.

Impacto de la crisis mundial sobre la cobertura de los trabajadores.

La condición de formalidad de los trabajadores está altamente correlacionada con el nivel de actividad económica del país. En el contexto actual de crisis económica mundial, la caída en la demanda externa de productos primarios repercute negativamente en nuestro país que es fuertemente dependiente de las exportaciones. No se debe permitir que la caída en nuestro nivel de actividad económica implique mayor desempleo, peores ingresos nominales y aumento de los empleos informales, siendo central aquí el rol de la seguridad social. Ante este panorama, si se crean mayores lagunas en la densidad de cotización de los trabajadores, la probabilidad de acceder a la jubilación disminuye. **Si disminuye la cobertura de seguridad social sobre los trabajadores empeoran sus condiciones de vida, por ello son fundamentales las políticas sociales que protejan la población más vulnerable.**

² Incluye los cotizantes públicos y privados.

³ Fue elaborado tomando en cuenta los cotizantes a BPS y cajas paraestatales y las tasas de actividad del Instituto Nacional de Estadística.

II. Evolución de las jubilaciones y pensiones contributivas otorgadas por BPS.

Nuestro país en cuanto a la cobertura de la seguridad social sobre la población pasiva se ha caracterizado por ser elevada, y en especial si se la compara con otros países de América Latina. Sin embargo, desde 1999 hasta 2007 el promedio de jubilados en nuestro país se ha reducido a pesar de que la población ha continuado envejeciéndose. Esto se puede explicar por las mayores exigencias establecidas en la ley N° 16.713 (aumento de la edad mínima y el número de años de servicio debidamente registrados) y porque la caída en las tasas de reemplazo puede retrasar la edad de retiro en los individuos que ya tienen generada dicha causal. A modo de ejemplo, entre los años 2000 y 2007, el stock promedio de jubilados se redujo en un total de 19.915 personas. Por ello es de suma relevancia observar cuántas personas se acogerán a la nueva ley de flexibilización N° 18.395 del año 2008, ya que tiene como objetivo atender esta problemática de la pérdida de cobertura.

Según elaboración propia con datos de la Encuesta Continua de Hogares del año 2007, un 88,7% de la población mayor de 60 años en nuestro país tenía alguna jubilación y/o pensión, ya sea por BPS o alguna caja paraestatal.

Cuadro 4.

Año	Promedio total de jubilados	Promedio total de pensiones contributivas
1994	349.673	275.499
1995	352.383	275.820
1996	356.006	275.574
1997	366.580	276.232
1998	372.910	276.883
1999	371.212	277.080
2000	367.201	276.933
2001	363.011	276.789
2002	359.857	277.138
2003	358.445	277.786
2004	357.309	277.451
2005	355.021	276.449
2006	351.583	275.216
2007	347.286	272.628

Fuente: Boletín Estadístico BPS 2008.

III. Monto de las jubilaciones y pensiones otorgadas por BPS.

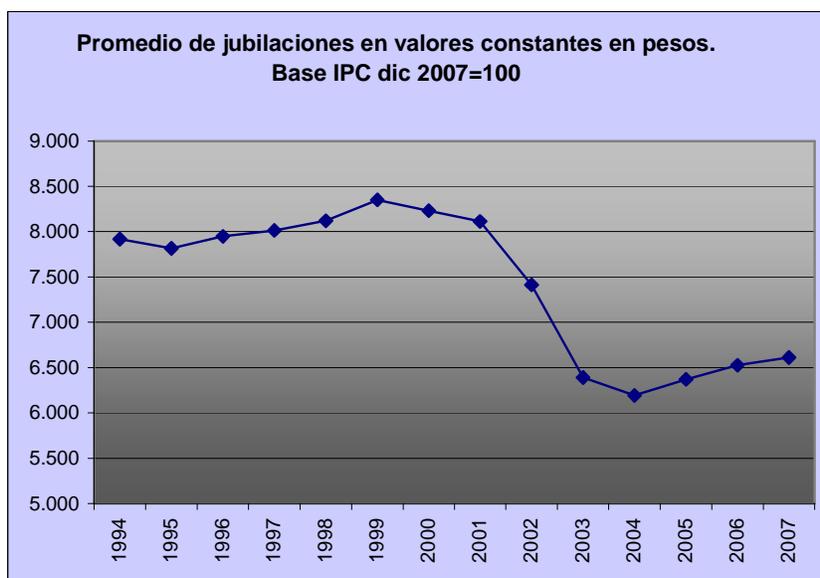
En primer lugar, uno de los parámetros modificados en la ley N° 16.173 fueron las tasas de reemplazo, las cuales se vieron significativamente reducidas. Esta variable repercute negativamente en el monto de las jubilaciones y pensiones percibidas.

El promedio del monto de las jubilaciones en pesos constantes aumentó hasta 1998 y luego empezó a decrecer en forma sostenida hasta el año 2004, dicha reducción en las jubilaciones se explica en gran parte porque las mismas se ajustan en base al índice medio de salario, y el mismo tuvo en ese período una evolución menor a la inflación por la implementación de una política económica de ajuste fiscal (reducción de los salarios reales y la no instauración de negociación colectiva).

A partir del año 2005, el promedio del monto de jubilaciones empieza a crecer, debido a:

- el crecimiento económico y consiguiente recuperación salarial
- la mejora en los salarios debido a la convocatoria a los Consejos de Salarios
- el aumento sustancial del salario mínimo nacional dispuesto en el año 2005
- el otorgamiento de aumentos diferenciales a las jubilaciones de menores ingresos.

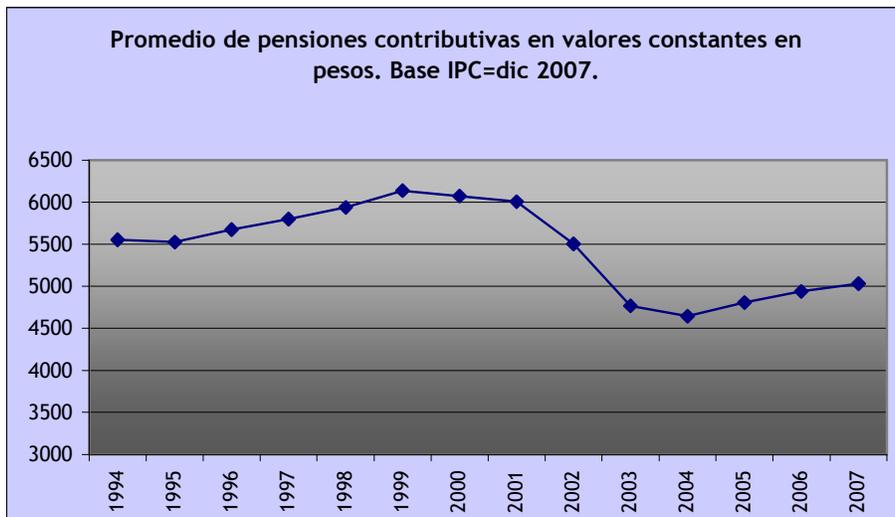
Gráfica 2



Fuente: Boletín Estadístico BPS 2008.

La evolución del monto de las pensiones contributivas promedio es similar al de las jubilaciones y se explica por los mismos factores ya expuestos para las jubilaciones. (Ver gráfica 2).

Gráfica 3



Fuente: Boletín Estadístico BPS 2008.

IV. Financiamiento de las prestaciones por invalidez, vejez y sobrevivencia otorgadas por el BPS.

Tal como lo establece el artículo 5 de la ley N ° 16.713, el financiamiento de las jubilaciones por el régimen de solidaridad intergeneracional se realiza de forma tripartita, por los aportes de los trabajadores, aportes patronales, impuestos afectados y la asistencia financiera estatal.

Tanto los aportes personales y patronales como los impuestos afectados forman parte de los recursos propios del BPS.

Cuadro 5

FUENTES DE FINANCIAMIENTO (en pesos corrientes).					
Año	Jubilaciones, pensiones contributivas y subsidios transitorios	Aportes patronales, personales y convenios	Monto transferido a las AFAPS	Aportes patronales, personales y convenios menos los montos transferidos a AFAPS	Contribución de aportes a financiamiento
1999	24.293.603.314	15.278.352.129	2.481.878.000	12.796.474.129	53%
2000	25.521.377.850	15.301.749.538	2.626.162.000	12.675.587.538	50%
2001	26.142.371.563	14.807.093.768	2.650.212.000	12.156.881.768	47%
2002	26.422.378.019	13.756.103.052	2.752.387.000	11.003.716.052	42%
2003	19.675.631.386	13.996.979.861	2.901.519.000	11.095.460.861	56%
2004	24.005.331.080	15.982.315.244	3.510.862.000	12.471.453.244	52%
2005	24.916.126.210	18.389.256.842	3.942.588.000	14.446.668.842	58%
2006	29.796.702.322	23.309.150.177	4.767.959.000	18.541.191.177	62%
2007	29.727.328.507	25.954.069.626	5.826.732.000	20.127.337.626	68%

Fuente: Boletín Estadístico, 2007. BPS.

Una vez deducidos de los aportes de los trabajadores, empleadores y por convenios, los montos transferidos a las AFAPS; podemos compararlos con las erogaciones por jubilaciones, pensiones contributivas y subsidios transitorios de modo de concluir sobre cuál es la contribución que hacen los primeros al financiamiento de las prestaciones.

Del cuadro anterior se desprende que la contribución de los aportes al financiamiento cubre desde el año 2003 más del 50% de las prestaciones contributivas que otorga el BPS (jubilaciones, pensiones contributivas y subsidios transitorios). Sin embargo, de no existir el sistema mixto el organismo del Estado contaría con más recursos propios y menos necesidad de asistencia financiera, por ejemplo en el año 2007 la contribución de aportes al financiamiento sin

transferencia a AFAPS fue de aproximadamente 87% mientras que al deducirle los montos transferidos a las administradoras, este porcentaje se reduce a 68%.

Por último, es importante tener en cuenta que el menor nivel de actividad para este año como consecuencia de la crisis mundial, impactará negativamente en la recaudación del BPS y del gobierno. Por un lado, la caída del empleo formal implica menores aportes a la seguridad social, y por lo tanto, menores ingresos para el Instituto de Previsión Social incrementando la necesidad de asistencia financiera por parte del Estado. Por otro lado, la caída en los niveles de consumo y de empleo disminuirán la recaudación de los impuestos indirectos (IVA) y directos (IRPF, por ejemplo).

En conclusión:

Si bien uno de los argumentos a favor de la creación del sistema mixto se basa en su impacto en reducir el déficit fiscal, ya que a medida que pasa el tiempo habría más personas que se jubilan por el sistema mixto y no solamente por BPS; en los hechos ocurre que a 13 años de su implementación el BPS pierde importantes recursos por las transferencias a las administradoras de fondos. Esto último redundaría en una dependencia mayor de la asistencia financiera estatal, la cual se agudiza en períodos de recesión económica por la caída en la recaudación de aportes.

Mientras el pilar administrado por el BPS otorga beneficios definidos, en el pilar de capitalización individual los beneficios a percibir dependen de un conjunto de variables que puede redundar en prestaciones inferiores a las esperadas. Si bien, desde el año 1996 en nuestro país se está realizando un esfuerzo fiscal importante a costa de mantener el sistema mixto, esta situación se agrava en contextos recesivos donde los ingresos fiscales se reducen, ejerciendo una mayor presión sobre el déficit del gobierno. Ante un contexto recesivo, lo más recomendable es que el gobierno aplique políticas anticíclicas que activen la demanda interna, y de esta manera se aumente el consumo, la inversión, el empleo, y por consiguiente se recupere la recaudación afectada.

V. Situación de las AFAPS.

El mercado de las AFAPS en nuestro país es de tipo oligopólico, esto quiere decir que un grupo reducido de empresas dominan todo el mercado. En nuestro caso, el mercado está conformado por cuatro administradoras, de las cuales República AFAP se manifiesta como líder del mercado por la cantidad de afiliados que tiene y su participación en el valor del fondo previsional. A diciembre de 2008 un 38% del total de afiliados y un 44% del total de aportantes pertenecían a República AFAP. Al 31 de enero de 2009, el 56% del valor del fondo previsional pertenecía a República AFAP.

Si se observan los propietarios de las administradoras de nuestro país, en dos de ellas los propietarios son entidades bancarias extranjeras⁴, en otra se comparte la propiedad entre un banco extranjero y empresas nacionales⁵, y en una sola administradora la propiedad es estatal⁶. A diciembre de 2008, el fondo de ahorro previsional ascendía a 2.872.301 miles de dólares; un 12,4% del Producto Bruto Interno (PBI) del año 2008. En suma, un fondo de ahorro previsional altamente significativo en términos de PBI, se encuentra bajo la responsabilidad de unos pocos agentes financieros, con las implicancias negativas que esto conlleva tanto en términos de concentración de poder político y económico; como por el desaprovechamiento del ahorro de los trabajadores que es invertido casi exclusivamente en papeles públicos.

Cuadro 6

Valor del fondo previsional en millones de \$ por administradora y participación de cada una en el valor total del fondo. Datos al 31 de enero 2009.		
	Valor del fondo previsional en millones de \$	Participación en el valor del fondo
Afinidad	12.605,76	18,30%
Integración	5.974,95	8,67%
República	38.728,82	56,22%
Unión Capital	11.573,96	16,80%
Total sistema	68.883,5	100,00%

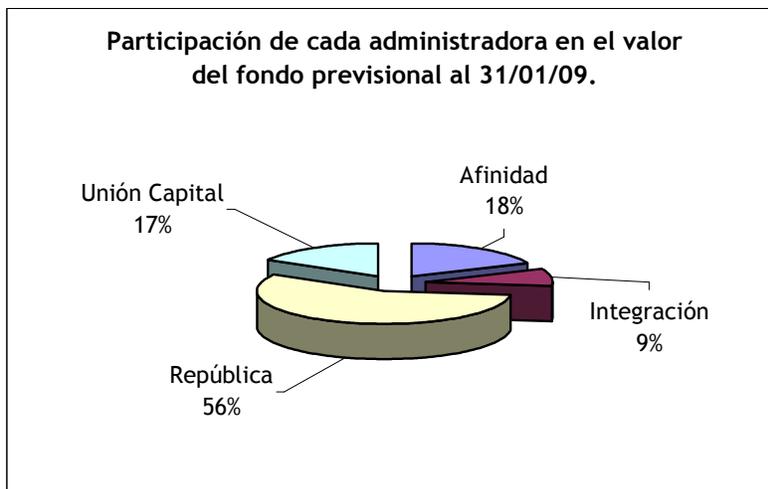
Fuente: Banco Central del Uruguay.

⁴ En el caso de Afinidad el 100% del paquete accionario pertenece a ING Latin America Holdings y Unión Capital pertenece también en su totalidad al Banco Itaú.

⁵ Integración pertenece a Banco Bandes 77,4%; Fucac 14,50% y Cabal 8,10%.

⁶ República AFAP pertenece en un 51% al BROU, 37% al BPS y 12% al Banco de Seguros del Estado.

Gráfica 4



Fuente: División Mercado de valores y control AFAP, BCU.

La competencia entre las administradoras es prácticamente inexistente, y esto se debe por un lado a la ya mencionada alta concentración del mercado en una empresa líder (República AFAP); a las carteras de inversiones similares entre las administradoras y como consecuencia al desempeño similar de sus rentabilidades. **Esta ausencia de competencia entre administradoras, explica en gran parte las insignificantes reducciones de las comisiones cobradas a los aportantes, a través de las cuales se dilapidan gran parte de los recursos de los trabajadores (en nuestro país 18% aproximadamente de los aportes efectuados a la AFAP).**

1. Afiliados por administradora.

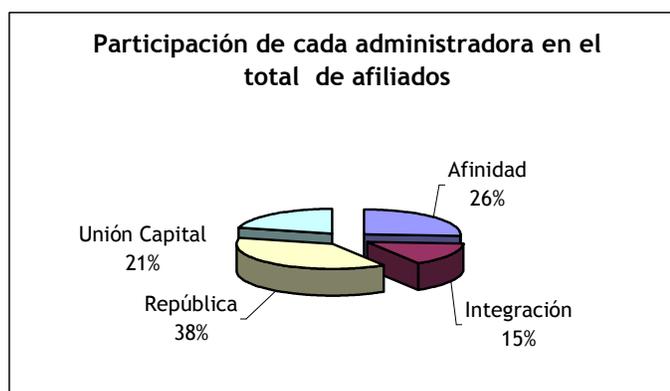
Tal como ya mencionamos, República AFAP registra el porcentaje más elevado de afiliados y de aportantes sobre el total, 37,7% y 44% respectivamente. En segundo lugar se encuentra Afinidad AFAP con el 25,8% del total de afiliados y 22,44% del total de aportantes.

Cuadro 7.

Cantidad de afiliados y aportantes por administradora y total del sistema. Datos a diciembre 2008.				
	Cantidad afiliados	Afiliados sobre el total (%)	Cantidad aportantes	Aportantes sobre el total(%)
Afinidad	216.974	25,8%	114.413	22,44%
Integración	129.538	15,4%	70.921	13,93%
República	317.593	37,7%	224.476	44%
Unión Capital	177.840	21,1%	100.068	19,63%
Total sistema	841.945	100%	509.878	100%

Fuente: División Mercado de valores y control AFAP, BCU.

Gráfica 5



Fuente: División Mercado de valores y control AFAP, BCU.

El siguiente cuadro muestra que la administradora República AFAP tuvo desde el comienzo la mayor cantidad de afiliados, alcanzando su punto más alto en el año 2008, seguido de Afinidad. Esta última comienza a operar en el año 2001 y ha tenido una evolución de afiliados relativamente constante en el tiempo. Unión Capital también comienza a operar en el año 2001, y ha crecido levemente en estos ocho años de funcionamiento. Integración si bien se encuentra operando desde el inicio de la ley 16.713, la cantidad de afiliados a la misma se mantiene por debajo de las restantes administradoras desde el año 2002. En resumen, las cuatro administradoras tienen una evolución creciente (aunque con diferentes ritmos de crecimiento) de sus afiliados desde su creación.

Cuadro 8.

CANTIDAD DE AFILIADOS POR ADMINISTRADORA a junio de cada año.					
Mes-año	Afinidad	Integración	República	Unión Capital	Total
Jun-96	-	23.953	82.443	-	106.396
Jun-97	-	60.290	159.185	-	219.475
Jun-98	-	71.749	177.439	-	249.188
Jun-99	-	73.165	196.836	-	270.001
Jun-00	-	73.298	208.972	-	282.270
Jun-01	-	77.429	220.921	-	298.350
Jun-02	179.060	80.422	230.090	116.546	606.118
Jun-03	184.695	83.518	237.806	119.128	625.147
Jun-04	188.767	88.892	245.110	123.794	646.563
Jun-05	192.549	95.160	253.135	131.236	672.080
Jun-06	197.330	103.206	262.604	139.785	702.925
Jun-07	202.726	112.359	278.430	152.292	745.807
Jun-08	210.126	123.083	301.948	168.771	803.928

Fuente: División Mercado de valores y control AFAP, BCU.

2. Aportantes

Si bien uno de los argumentos a favor de las administradoras de fondos consiste en sostener que las cuentas individuales disminuyen la evasión y aumentan la formalidad debido al interés del trabajador en realizar permanentemente sus aportes, ya que cuanto más aportes se vuelquen mayores serían las prestaciones futuras (mayor conexión entre las contribuciones y los beneficios a percibir); del análisis realizado se desprende que la evolución de los cotizantes no se puede correlacionar positivamente con la implementación del nuevo régimen de seguridad social, ya que desde 1996 existieron períodos de crecimiento y disminución del número de aportantes.

La relación calculada de cantidad de aportantes respecto a cantidad de afiliados da la pauta que la misma evoluciona de acuerdo a lo que suceda en el mercado formal de trabajo, ya que presenta una caída entre el año 2000 y 2003, y a partir de dicho año comienza a crecer la cantidad de aportantes en relación a los afiliados. Esto se explica al igual que la evolución de los cotizantes al BPS por el desempeño de la economía, y en consecuencia del empleo.

En conclusión, **el argumento a favor de las cuentas individuales que consiste en afirmar que las mismas fomentan la formalidad no se evidencia empíricamente en nuestro país.** Un estudio realizado por el propio Banco Mundial para América Latina en el año 2004, "Rethinking social Security" también constató que los problemas de cobertura a la seguridad social no son

resueltos a través de un pilar de capitalización individual, lo cual determina que la falta de cobertura se debe a otros factores de la oferta y demanda del mercado de trabajo, etc.

Cuadro 9.

RELACIÓN APORTANTES/ AFILIADOS POR ADMINISTRADORA					
AÑO MES	AFINIDAD	INTEGRACION	REPUBLICA	UNION CAPITAL	TOTAL
Jun-96	-	22,73%	44,74%	-	35,24%
Jun-97	-	68,27%	83,40%	-	69,66%
Jun-98	-	60,58%	79,43%	-	64,00%
Jun-99	-	60,11%	76,82%	-	63,24%
Jun-00	-	55,14%	76,18%	-	61,15%
Jun-01	-	49,96%	75,42%	-	57,48%
Jun-02	43,78%	49,21%	72,54%	48,46%	56,32%
Jun-03	43,59%	48,11%	65,53%	44,67%	52,74%
Jun-04	46,90%	53,32%	68,07%	48,32%	56,08%
Jun-05	51,44%	57,44%	69,90%	52,17%	59,38%
Jun-06	54,15%	60,11%	71,76%	54,34%	61,64%
Jun-07	56,82%	61,83%	72,52%	56,39%	63,35%
Jun-08	58,23%	63,79%	73,47%	59,43%	65,06%

Fuente: División Mercado de Valores y control de AFAP, BCU.

En cuanto a los datos brindados por la Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones, se puede ver que desde el año 2002 el porcentaje de la población económicamente activa (PEA) que cotiza a las AFAPs viene creciendo muy lentamente, llegando en el año 2008 a cubrir solamente el 32% de la PEA.

Cuadro 10

Relación cotizantes a las AFAP /PEA	
2002	18,70%
2003	21,90%
2004	23,60%
2005	25,60%
2006	27,5%
2007	29%
2008	32%

Fuente: Boletín Estadístico N° 16 y 19, AIOS.

3. Perfil de los aportantes

Se puede analizar la distribución de los aportantes a las AFAPS por tramo de edad y de aportación. El tramo 0 corresponde a rezagos no imputados o rectificativas negativas, el tramo 1

corresponde a los afiliados cuyo ingreso de aportación es menor o igual al límite superior del 1er nivel de aportación del artículo 7 de la ley 16.713, el tramo 2 comprende a aquellos afiliados cuyo ingreso de aportación es superior al tramo 1 y resulta menor o igual que el 95% del límite máximo del segundo nivel de aportación del artículo 7 de la ley 16.713. Por último, el tramo 3 representa a aquellos afiliados con ingresos de aportación superiores al tramo 2.

Las AFAPS concentran la mayor cantidad de aportantes (71,21%) en el tramo 1 cuyos ingresos se registran menores a \$17.156 (tope máximo nivel 1 en el año 2008); y que por lo tanto no se encuentran obligados a aportar a las AFAPS sino que optaron voluntariamente. Del total de aportantes, más de un 25% de ellos pertenecen al tramo 1 y a su vez tienen entre 26 y 35 años, es decir, el perfil del más numeroso grupo de aportantes corresponde a jóvenes y de bajos ingresos.

En el tramo 2 de aportación se encuentran los trabajadores afiliados obligatoriamente por su nivel de ingresos, y si se analiza por edad dentro de dicho tramo, el mayor porcentaje se registra entre 46 a 50 años. El perfil de los trabajadores de mejores ingresos (tramo 2 y 3) que aportan a una administradora, es más envejecido con respecto al tramo 1. En resumen, son los trabajadores más jóvenes y de menores ingresos (que optan voluntariamente) quienes participan más en las administradoras de fondos. No obstante, precisamente la condición de ser joven y de bajos ingresos le confiere vulnerabilidad para mantener el empleo formal, o sea, cotizar de forma continua a la AFAP.

Cuadro 11

Distribución de aportantes por tramo de edad y de aportación, a diciembre 2008. En %.					
Tramo de edad	Tramo aport 0 (%)	Tramo aport 1 (%)	Tramo aport 2 (%)	Tramo aport 3 (%)	Total
de 0 a 20	0,05	2,62	0,06	0,00	2,74
de 21 a 25	0,06	9,73	1,02	0,03	10,84
de 26 a 30	0,04	12,31	2,83	0,18	15,38
de 31 a 35	0,02	13,84	3,79	0,41	18,07
de 36 a 40	0,02	11,52	4,07	0,61	16,21
de 41 a 45	0,01	9,64	4,40	0,78	14,83
de 46 a 50	0,01	7,95	5,17	1,04	14,16
de 51 a 55	0,00	3,01	2,61	0,67	6,30
de 56 a 60	0,00	0,48	0,43	0,25	1,16
de 61 a 65	0,00	0,09	0,06	0,11	0,26
de 66 a 70	0,00	0,01	0,01	0,03	0,05
más de 70	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01
Total	0,22	71,21	24,45	4,12	100

Fuente: División Mercado de Valores y control de AFAP, BCU.

4. Determinantes de las prestaciones de las AFAPS: rentabilidad de los fondos y comisiones cobradas.

4.1. Rentabilidad de los fondos.

En el pilar de ahorro individual la prestación que brinde las AFAPS dependerá de los aportes realizados por los trabajadores a lo largo de la vida, de la rentabilidad acumulada y de las comisiones cobradas. Debido a ello, el mayor riesgo lo soporta el trabajador en la medida que queda expuesto a la probabilidad de que existan períodos como el actual con pérdidas económicas del fondo previsional (por rentabilidades negativas), que puedan provocarle a su vez prestaciones que disten mucho de lo esperado.

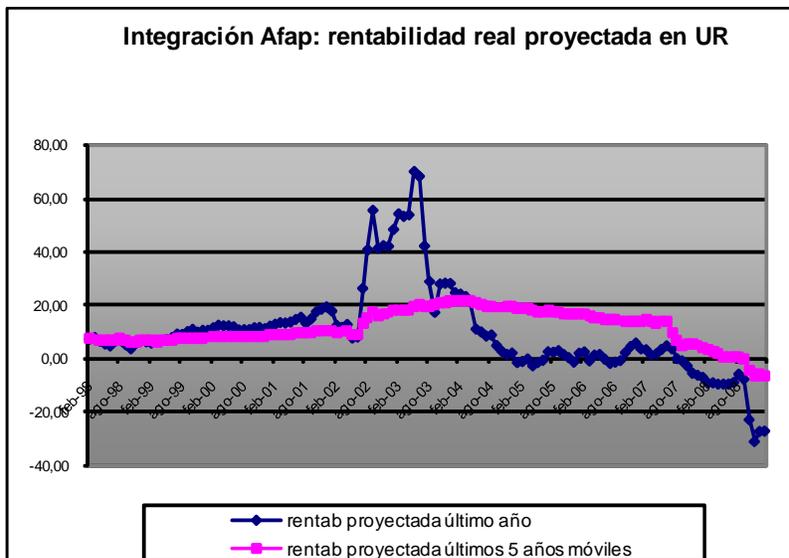
Si se analiza la rentabilidad de las AFAPS; se observa la acelerada caída de la misma a partir del año 2007 por el impacto de la crisis mundial en el mercado financiero, y la consiguiente desvalorización de los papeles públicos donde está invertida la mayor parte del fondo previsional (ver gráficas 6, 7, 8 y 9).

El hecho de que la tasa de rentabilidad real neta proyectada en Unidades Reajustables del último año móvil desde el mes de setiembre de 2007 sea negativa para todas las administradoras quiere decir que los trabajadores sufrieron pérdidas monetarias. Más precisamente el valor del fondo previsional perdió aproximadamente 4 mil millones de pesos entre enero 2008-enero 2009, por lo tanto, **los trabajadores que se jubilaron durante el año 2008 tuvieron una pérdida económica irrecuperable en el valor de sus jubilaciones.**

Aunque esta situación sea relativizada por los analistas de las administradoras justificando que las inversiones son a largo plazo, lo que no hay que perder de vista es que quedó demostrado que dependiendo la fase del ciclo donde se jubile la persona será mejor o peor su saldo acumulado en la cuenta individual. Dos individuos de iguales características con un año de diferencia en el momento de jubilarse pueden recibir distintas prestaciones solamente por el hecho que uno de ellos se jubiló en el período de crisis y el otro no, esta situación inequitativa ocurre cuando la rentabilidad de los fondos presenta alta volatilidad. Por lo tanto, más allá de los impactos que tenga la crisis, lo que debe tenerse presente es que las jubilaciones de los trabajadores dependen de los vaivenes cíclicos del ámbito más inestable y fluctuante de la economía como son los mercados financieros, y la inversión en instrumentos de renta fija (papeles públicos) no impide que existan rentabilidades volátiles a lo largo del tiempo.

A continuación se presentan las gráficas de rentabilidad real neta proyectada en UR para el último año móvil y para los últimos cinco años según cada administradora de fondos (hasta enero de 2009). Los datos fueron extraídos de la página web del Banco Central del Uruguay.

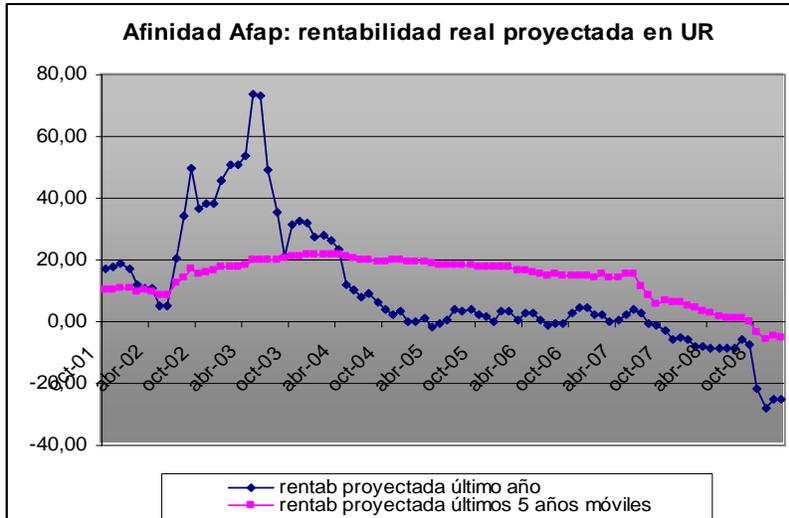
Gráfica 6.



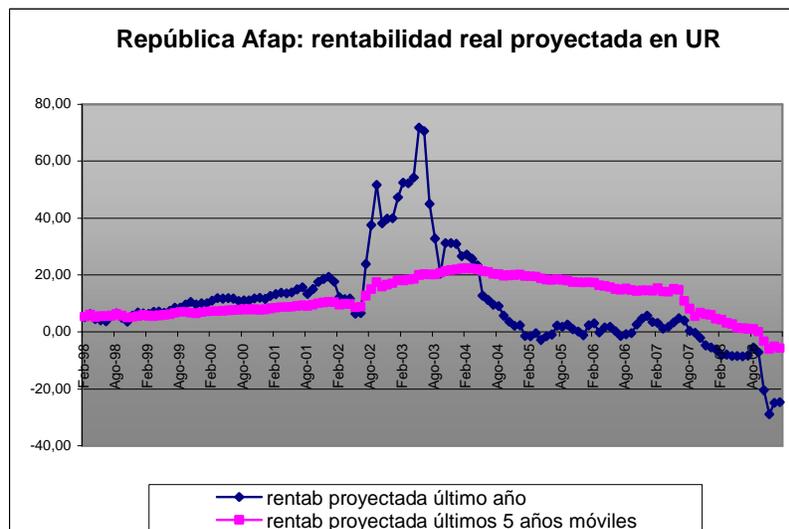
Gráfica 7.



Gráfica 8.



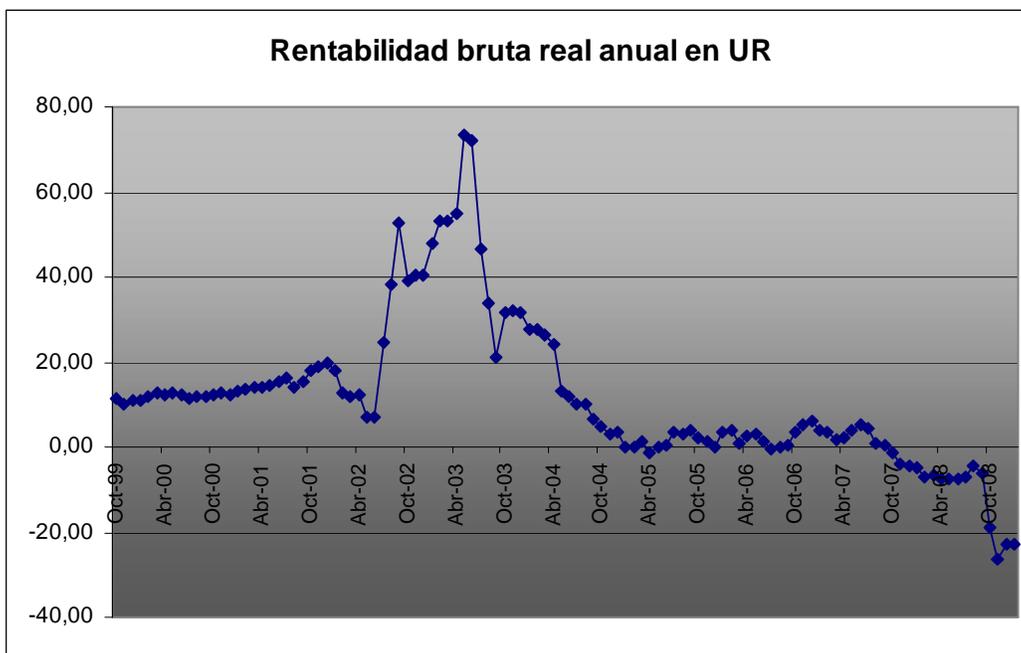
Gráfica 9.



De las gráficas anteriores se desprende que el mercado de las AFAPS en nuestro país tiene un comportamiento similar en cuanto al destino de las inversiones de los fondos, lo cual se refleja en tasas de ganancias con idénticas evoluciones. Para los afiliados a una u otra administradora, la diferencia sustancial no se encuentra en la rentabilidad de los fondos que cada una de ellas pueda alcanzar, sino en los porcentajes de las comisiones cobradas.

En la gráfica siguiente se observa cómo la ganancia anual (medida a través de la rentabilidad bruta real anual en unidades reajustables) del total del sistema previsional presenta una evolución decreciente hasta enero de 2009, alcanzando desde el año 2007 pérdidas económicas para los trabajadores que se reflejan en tasas de rentabilidad negativas⁷.

Gráfica 10.



Fuente: División Mercado de Valores y control de AFAP, BCU.

⁷ Los datos fueron extraídos del Banco Central del Uruguay.

En conclusión.

Al igual que el año pasado reiteramos que, en el plano teórico, una de las fallas de este sistema mixto tiene que ver con el riesgo financiero al que están expuestas las administradoras de los fondos. Si bien se pueden obtener mayores jubilaciones en un sistema de capitalización, hay más riesgos asociados a las fluctuaciones de mercado. Dichos riesgos de mercado son inequitativos ya que dependen de las rentabilidades de las inversiones en las que se haya invertido, depende de las tasas de interés de las acciones, de las tasas de los Bonos del Tesoro, etc.

Nuestro sistema de seguridad social debe brindar protección al trabajador, y es evidente, que por el contrario, las administradoras de fondos les otorgan vulnerabilidad a los trabajadores ya que brindan prestaciones inseguras que dependen de las oscilaciones del mercado, tal como quedó demostrado.

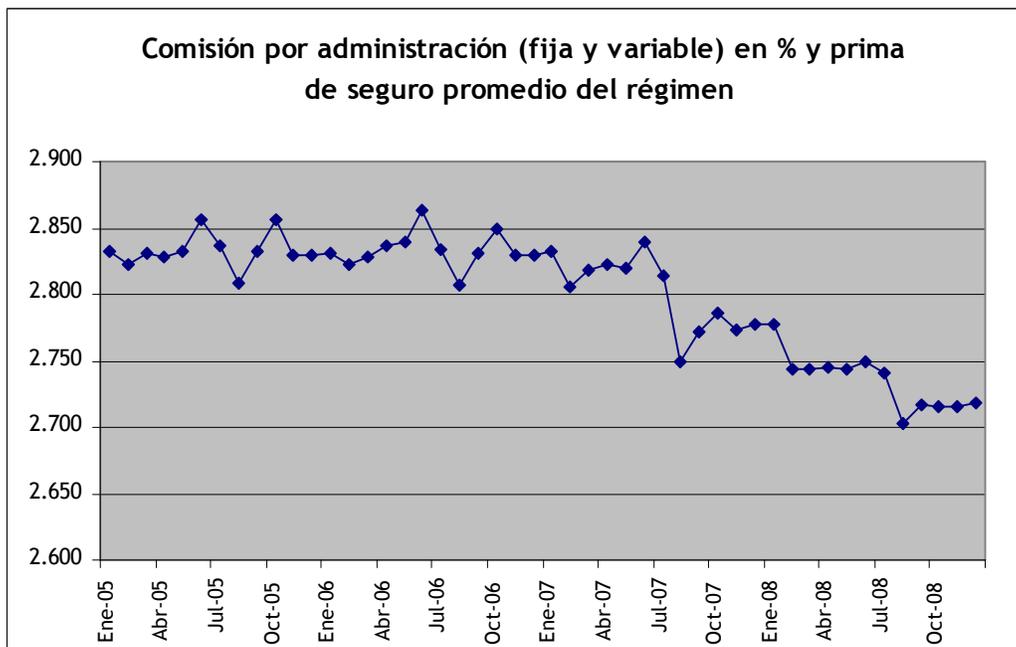
4.2. Comisiones cobradas por las AFAPS.

Dado que las prestaciones a percibir en los regímenes de cuentas individuales dependen fundamentalmente de los aportes personales, la rentabilidad de las inversiones, y las comisiones cobradas; podemos deducir que las prestaciones futuras se ven erosionadas por la caída en la rentabilidad y el alto porcentaje de comisión que se les cobra. Si se observa la siguiente gráfica, la comisión por administración y prima de seguro promedio del régimen, se reducen de forma muy poco significativa. Entre enero 2005 y diciembre 2008, la misma se redujo apenas 1,15 puntos porcentuales. Si la comisión por administración y prima de seguro promedio del régimen se computa sobre los aportes efectuados y no sobre el ingreso de aportación, se concluye que cerca del 18% de los aportes son retenidos por cobro de comisiones y prima de seguro por parte de las administradoras.

Según el Boletín N° 19 de junio de 2008 de la Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones, en nuestro país la comisión total promedio del régimen de capitalización individual ascendía a 18,3% de los aportes volcados. Esto quiere decir que por cada \$100 aportados a las AFAPS en promedio, \$12,5 se los queda la administradora y \$5,8 la aseguradora; siendo estas ganancias ingresos seguros para las empresas mientras que la prestación a futuro para el cotizante se mantiene incierta.

Las elevadísimas comisiones cobradas por administración forman parte del lucro que no se debe permitir en nuestro sistema de seguridad social, y que actualmente perjudica a todos los trabajadores.

Gráfica 11.



Fuente: División Mercado de Valores y control de AFAP, BCU.

5. Composición de los activos del fondo de ahorro previsional.

Por último, uno de los argumentos por los cuales se promovía la creación de agentes privados que administrasen los fondos previsionales era que los mismos desarrollarían el mercado de capitales y canalizarían ahorros nacionales hacia la inversión productiva, aumentando de esta manera el crecimiento económico y el empleo. Este argumento es una gran falacia, que se demuestra empíricamente a más de 10 años del desempeño de las AFAPS en nuestro país.

La composición de los activos del fondo de ahorro previsional se desagrega en un 56,93% en compra de valores del Estado (literal A) y 24,35% en valores del Banco Hipotecario e instrumentos de regulación monetaria del Banco Central del Uruguay (literal B). Se ha dejado de invertir en valores representativos de inversiones productivas (literal E); y por el contrario se

invierte un 4% del total del fondo en notas multilaterales de organismos internacionales en el exterior (literal H)⁸.

En suma, las AFAPS son uno de los principales prestamistas del Estado uruguayo cuyos papeles están actualmente desvalorizados, no destinan fondos para financiar inversiones productivas cuando lo podrían hacer, y además desvían fondos hacia el exterior. Lejos están las administradoras de fondos de desarrollar un mercado de capitales local canalizando el ahorro hacia la inversión productiva, de esta manera no se cumple el famoso círculo virtuoso de más inversión, más crecimiento económico, más empleo, más inversión, etc.

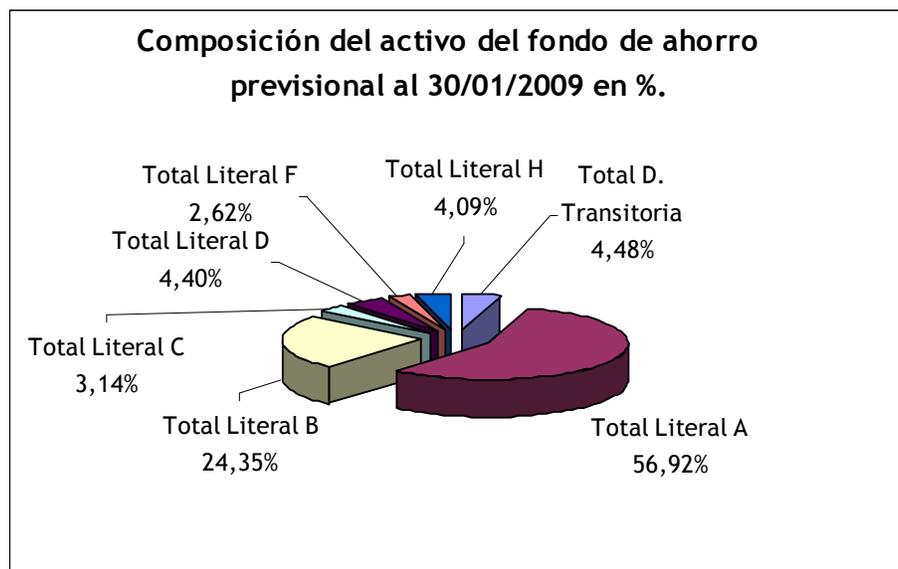
Cuadro 12.

Composición de activo del fondo de ahorro previsional al 30/01/2009 en %.					
	Afinidad	Integración	República	Unión Capital	Total sistema
Disponibilidades transitorias	4,28%	7,79%	3,94%	4,76%	4,48%
Valores del Estado (literal A)	57,09%	51,67%	58,74%	53,39%	56,93%
Valores del BHU y letras de Banco Central (lit B)	27,11%	27,87%	21,33%	29,61%	24,35%
Dep a plazo en inst financ (Literal C)	2,56%	2,32%	3,33%	3,55%	3,14%
Oblig neg, fideocomisos, acciones (literal D)	3,14%	5,13%	5,15%	2,89%	4,40%
Préstamos a afiliados (literal F)	2,51%	2,34%	2,77%	2,41%	2,62%
Notas de org. Int. de crédito (literal H)	3,30%	2,88%	4,74%	3,38%	4,09%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Banco Central del Uruguay.

⁸ Parte de estas notas multilaterales son emitidas por el Banco Mundial, lo cual le permite a este organismo obtener dinero en unidades indexadas que luego se canaliza en un préstamo al gobierno uruguayo.

Gráfica 12.



Fuente: Banco Central del Uruguay.

6. Transferencias de BPS hacia las AFAPS.

Otro punto central del sistema mixto de seguridad social son las transferencias mensuales de los aportes personales que el BPS les realiza a las administradoras de fondos previsionales, las que han implicado pérdidas de recursos para este organismo y un mayor déficit público en pro de favorecer al sistema de cuentas individuales.

Es de destacar que las transferencias que el BPS les realiza a las AFAPS, generan un déficit en el Instituto de Previsión Social que es cubierto por la asistencia financiera neta del gobierno. A su vez, dicha asistencia implica mayor gasto público, y por consiguiente, repercute negativamente en el resultado fiscal. Una de las opciones que tiene el gobierno para paliar su déficit es recurrir al endeudamiento a través de la emisión de bonos del tesoro, siendo uno de los principales compradores las administradoras de fondos. Esto quiere decir, que **los fondos previsionales se invierten mayormente en el sector público, siendo en parte el motivo de dicho endeudamiento público la propia existencia de los fondos previsionales con la creación del pilar de capitalización individual.** Este círculo perverso no genera ganancias para el Estado, ya que debe endeudarse pagando una tasa de interés por los papeles emitidos, y también perjudica

a los trabajadores ya que deben pagar la comisión a la administradora. Sin embargo, quien gana es la empresa, ya que recibe los aportes del BPS, a su vez cobra ingresos operativos (comisiones) e invierte en papeles que pagan con alta certidumbre (bonos del tesoro del gobierno uruguayo).

Si se analizan los dos últimos años móviles al mes de julio, se observa que en apenas dos años se han transferido a las AFAPS más de 500 millones de dólares.

A lo largo de todo el año 2007 se transfirieron a las AFAPS aproximadamente 248 millones de dólares, mientras que el total de erogaciones por invalidez, vejez y sobrevivencia para ese año fue de 1.718 millones de dólares, o sea, aproximadamente un 15% del total de las erogaciones del año 2007 se podría haber cubierto con las transferencias realizadas a las AFAPS.

Desde que comenzó a funcionar el sistema mixto, el BPS transfirió a las AFAPS hasta diciembre 2007 un total de 2.206 millones de dólares promedio en valores constantes.

Cuadro 13.

Aportes transferidos a las AFAPS en dólares			
Jul-07	18.034.773	Jul-06	14.751.321
Ago-07	25.282.467	Ago-06	20.666.753
Sep-07	20.578.496	Sep-06	15.941.393
Oct-07	24.883.936	Oct-06	18.434.359
Nov-07	22.374.094	Nov-06	16.501.061
Dic-07	21.962.019	Dic-06	16.332.175
Ene-08	22.746.352	Ene-07	16.102.738
Feb-08	40.125.961	Feb-07	26.646.649
Mar-08	27.149.793	Mar-07	17.543.419
Abr-08	26.637.537	Abr-07	17.417.605
May-08	28.313.383	May-07	18.005.484
Jun-08	34.821.948	Jun-07	20.086.761
promedio mensual	26.075.897	promedio mensual	18.202.477
transferencia anual móvil jun 07-jun 08	312.910.759	transferencia anual móvil jun 06-jun 07	221.880.874

Fuente: Indicadores de la Seguridad Social N ° 263. BPS.

Cuadro 14.

Montos acumulados transferidos a las AFAPS en valores constantes millones de U\$S promedio año 2007.												
	ene	feb	mar	abr	may	jun	jul	ago	sep	oct	nov	dic
1996	-	-	-	-	-	4	10	22	29	39	48	59
1997	70	82	95	107	120	133	146	161	174	188	200	214
1998	225	242	258	270	286	301	315	334	348	364	381	398
1999	412	436	452	468	483	499	516	537	553	570	589	605
2000	621	647	663	681	697	714	730	751	767	784	800	814
2001	827	850	867	882	898	915	930	952	968	982	1.000	1.016
2002	1.032	1.051	1.067	1.085	1.101	1.117	1.133	1.151	1.162	1.178	1.189	1.202
2003	1.213	1.232	1.245	1.257	1.269	1.282	1.295	1.313	1.325	1.338	1.351	1.364
2004	1.379	1.400	1.417	1.430	1.444	1.458	1.471	1.489	1.502	1.517	1.531	1.545
2005	1.557	1.579	1.594	1.608	1.622	1.639	1.652	1.673	1.688	1.706	1.722	1.738
2006	1.753	1.778	1.794	1.811	1.827	1.845	1.862	1.884	1.901	1.921	1.939	1.957
2007	1.975	2.003	2.022	2.040	2.059	2.079	2.097	2.122	2.142	2.165	2.186	2.206

Fuente: Boletín Estadístico 2008. BPS

VI. Consideraciones finales.

La implementación de la ley N° 16.713 ha perjudicado fuertemente a los trabajadores, por ello debemos tomar conciencia que:

- ✓ *Más exigencias para alcanzar la jubilación significa menos cobertura de seguridad social.*
- ✓ *Menores tasas de reemplazo implican reducción en el nivel de vida de las personas pasivas.*
- ✓ *Las cuentas individuales no estimulan la formalidad de los trabajadores.*
- ✓ *La cobertura de los trabajadores en seguridad social se agrava en crisis económicas.*
- ✓ *El mercado de las AFAPS es altamente concentrado, lo que explica las insignificantes reducciones de las comisiones a través de las cuales se dilapidan gran parte de los recursos de los trabajadores*
- ✓ *Las elevadísimas comisiones cobradas por administración forman parte del lucro que no se debe permitir en nuestro sistema de seguridad social, y que actualmente perjudica a todos los trabajadores.*
- ✓ *Nuestro sistema de seguridad social debe brindar protección al trabajador, y por el contrario, las AFAPS le otorgan vulnerabilidad a los trabajadores con prestaciones inseguras que dependen de las oscilaciones del mercado financiero, tal como quedó demostrado.*
- ✓ *Las AFAPS son uno de los principales prestamistas del Estado uruguayo, no financian inversiones productivas cuando lo podrían hacer, y desvían fondos hacia el exterior.*
- ✓ *Los activos de los fondos previsionales se invierten mayormente en bonos del tesoro del gobierno, siendo en parte el motivo de dicho endeudamiento público la propia existencia de los fondos previsionales con la creación del pilar de capitalización individual.*
- ✓ *En el año 2007 se transfirieron desde el BPS a las AFAPs aproximadamente 248 millones de dólares, con las cuales se podría haber cubierto un 15% del total de las erogaciones por Invalidez, Vejez y Supervivencia del BPS en ese mismo año.*

Estas consecuencias generadas por la ley N° 16.713 se agudizan con la crisis económica mundial fundamentalmente en dos aspectos:

- ✓ la cobertura de la seguridad social se ve afectada a través de la disminución de puestos de trabajo formales y aumento de la informalidad; con el consiguiente impacto negativo en la recaudación del BPS vía aportes personales y patronales, y menor recaudación del gobierno vía impuestos indirectos y directos.
- ✓ los fondos de pensiones administrados por agentes privados e invertidos principalmente en papeles públicos se desvalorizan. Esto implica menores tasas de rentabilidad, por lo

tanto el valor del fondo previsional de los trabajadores se reduce y así también las prestaciones a percibir.

Los resultados hallados permiten concluir que la ley ha perjudicado fuertemente a los trabajadores, lo que nos alienta a proponer otras alternativas para nuestro país, en particular lo que se refiere a la eliminación de las cuentas individuales y al lucro en la seguridad social.

Si bien en América Latina fueron incorporadas las cuentas individuales de forma complementaria o sustitutiva de los sistemas anteriores, de un total de 172 países, apenas en 23 existen las cuentas de capitalización individual administradas por agentes privados. Diez de estos países se encuentran en América Latina, diez en Europa (siendo 8 de ellos países de la Europa Central y del Este), dos en Asia (China y Kazajstán), y uno solo en África (Nigeria)⁹. Esto significa que, más allá de la campaña realizada en América Latina para fomentar la incorporación de las cuentas individuales en los sistemas de seguridad social, y la posterior incorporación en los países de la Europa Central y del Este; las mismas no se han generalizado a nivel mundial y eso nos confirma aún más que hay otras opciones de sistema de seguridad social que merecen la pena analizar.

De un análisis que priorice el bienestar de los trabajadores se busca construir una Propuesta Alternativa **por una seguridad social más justa, solidaria y universal, por lo tanto, sin AFAPS.**

⁹ Datos extraídos de la página web de la Asociación Internacional de Seguridad Social, www.issa.int/esl/Observatorio.

BIBLIOGRAFÍA

- ✓ Asociación Internacional de Seguridad Social (2006), “Social Security Programs throughout the world: Asia and the Pacific, 2006”.
- ✓ Asociación Internacional de Seguridad Social (2006), “Social Security Programs throughout the world: Europe, 2006”.
- ✓ Asociación Internacional de Seguridad Social (2006), “Social Security Programs throughout the world: Asia and the Pacific, 2006”.
- ✓ Asociación Internacional de Seguridad Social (2007), “Social Security Programs throughout the world: Africa, 2006”.
- ✓ Asociación Internacional de Seguridad Social (2007), “Social Security Programs throughout the world: The Americas, 2007”.
- ✓ Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (2008), “Boletín N° 19”. Junio 2008.
- ✓ Banco Central del Uruguay. Memoria trimestral del régimen de jubilación por ahorro individual obligatorio. Números 47, 48, 49, 50.
- ✓ Banco de Previsión Social (2008), “Boletín Estadístico 2008”.
- ✓ Banco de Previsión Social (2008), “Indicadores de la Seguridad Social N° 263”.
- ✓ Banco de Previsión Social (2007), “Comentarios de Seguridad Social N° 19”.
- ✓ ERT, Evaluación de aplicación de la ley 16713 a 12 años de su aplicación.
- ✓ OIT (2002), “ Seguridad Social. Un nuevo consenso”. Ginebra.
- ✓ Orszag, P y Stiglitz, Joseph (1999), “Rethinking Pension Reform: Ten myths about Social Security Systems”.
- ✓ Pinheiro, Vinicius (2001), “20 años de reforma de la Seguridad Social en Chile”.