

## Seguridad social en el Uruguay

Un análisis de los resultados de la ley  
de flexibilización del acceso  
a las jubilaciones

Martín Lavalleja  
Victoria Tenenbaum



NACIONES UNIDAS

CEPAL



CENTRO DE ESTUDIOS FISCALES

## **Seguridad social en el Uruguay**

Un análisis de los resultados de la ley  
de flexibilización del acceso  
a las jubilaciones

Martín Lavallega  
Victoria Tenenbaum



NACIONES UNIDAS



CENTRO DE ESTUDIOS FISCALES

Este documento fue preparado por Martín Lavalleja y Victoria Tenenbaum, Consultores de la Oficina de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en Montevideo, en el marco del convenio de cooperación técnica entre la CEPAL y el Ministerio de Economía y Finanzas del Uruguay y bajo la coordinación de Verónica Amarante, Directora de la Oficina de la CEPAL en Montevideo, y Gioia de Melo, Secretaria Ejecutiva del Centro de Estudios Fiscales (CEF) del Uruguay.

Los autores agradecen la valiosa colaboración de Nicolás Castiñeiras como Asistente de Investigación y los comentarios de María Carnevale y del equipo de la Asesoría Macroeconómica y Financiera del Ministerio de Economía y Finanzas, así como el apoyo brindado por Adriana Scardino y Mariella Lazo, de la Asesoría General en Seguridad Social del Banco de Previsión Social (BPS) del Uruguay, en el manejo de la información.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 1727-8694 (versión electrónica)

ISSN 1727-8686 (versión impresa)

LC/TS.2017/97

LC/MVD/TS.2017/5

Distribución: Limitada

Copyright © Naciones Unidas, noviembre de 2017. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.17-00935

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones@cepal.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Resumen</b> .....	7
<b>Introducción</b> .....	9
<b>I. Los desafíos de los sistemas de pensiones contributivas</b> .....	11
<b>II. La reforma del sistema jubilatorio de 2008</b> .....	15
<b>III. Análisis descriptivo: evolución de las pasividades</b> .....	19
A. Jubilaciones y pensiones .....	19
B. Las altas de jubilaciones.....	20
1. Jubilaciones: edad de retiro, años de servicio y tasa de reemplazo.....	26
2. Jubilación por invalidez .....	28
3. Cómputo de hijos para la jubilación.....	30
4. Cómputo de años con testigos para la jubilación .....	32
5. Los montos jubilatorios.....	35
6. Erogaciones por jubilaciones (2009-2015) .....	42
<b>IV. Los flujos de jubilaciones sin la Ley 18.395</b> .....	43
A. Análisis descriptivo de quiénes se hubieran podido jubilar en ausencia de la Ley 18.395 .....	44
B. Escenarios contrafactuales: ¿quiénes lo lograrían y cuál sería el costo?.....	47
<b>V. Efectos de la Ley 18.395 sobre el bienestar</b> .....	53
<b>VI. Conclusiones</b> .....	57
<b>Bibliografía</b> .....	59
<b>Anexos</b> .....	61
Anexo 1 .....	62
Anexo 2 .....	64
<b>Serie Estudios y Perspectivas – Montevideo: números publicados</b> .....	65

**Cuadros**

Cuadro 1	Cambios incorporados por la Ley 18.395.....	17
Cuadro 2	Altas jubilatorias, 2009-2016 .....	21
Cuadro 3	Evolución de años de servicio por causales .....	26
Cuadro 4	Causal invalidez por sector de afiliación, 2009-2016.....	29
Cuadro 5	Evolución de edad de retiro y años de servicio para causal invalidez.....	29
Cuadro 6	Evolución de la distribución de altas de causal invalidez, por tramo de edad.....	30
Cuadro 7	Promedio de cómputo hijos por causales .....	30
Cuadro 8	Proporción de montos jubilatorios por debajo de la línea de pobreza según causales.....	40
Cuadro 9	Índice de Gini: montos jubilatorios .....	42
Cuadro 10	Distribución de erogaciones por causales.....	42
Cuadro 11	Altas jubilatorias acumuladas de cada escenario según causal.....	48
Cuadro 12	Costo total de las jubilaciones otorgadas entre 2009-2016 .....	52
Cuadro 13	Porcentaje de jubilados por categorías de acuerdo a deciles de montos jubilatorios, tramos de edad y sexo, 2015 .....	54
Cuadro 14	Incidencia de la pobreza y nivel de desigualdad con y sin Ley 18.395 .....	55
Cuadro 15	Ingreso medio per cápita con y sin ley por quintiles de ingreso per cápita de los hogares. Escenario suponiendo que continúan trabajando, 2015.....	55
Cuadro 16	Ingreso medio per cápita con y sin ley por quintiles de ingreso per cápita. Escenario suponiendo que no trabajan, 2015 .....	56
Cuadro A.1	Tasas de reemplazo de la Ley 16.713 y 18.395, jubilación común .....	62
Cuadro A.2	Tasas de reemplazo de la Ley 16.713 y 18.395, jubilación edad avanzada.....	62
Cuadro A.3	Promedio de años de servicio, años de testigo y porcentaje de años de testigo respecto a años de servicio por ley según causales, 2009-2015.....	63

**Gráficos**

Gráfico 1	Porcentaje de personas mayores de 64 años que reciben pensión contributiva y no contributiva, circa 2012 .....	12
Gráfico 2	Porcentaje de personas mayores de 65 años que reciben pensión contributiva y no contributiva por sexo, circa 2014 .....	12
Gráfico 3	Evolución de jubilaciones y pensiones, 1997-2015.....	20
Gráfico 4	Porcentaje de jubilaciones, pensiones contributivas y no contributivas recibidas por personas de 60 años y más, respecto al total de personas con 60 años o más .....	20
Gráfico 5	Evolución de altas de jubilaciones por causales y distribución .....	21
Gráfico 6	Evolución de altas de jubilaciones por sexo .....	22
Gráfico 7	Distribución de altas según sexo, por causal .....	22
Gráfico 8	Altas totales. Montevideo e interior, 2009-2015 .....	24
Gráfico 9	Evolución de altas de jubilación por causales y leyes .....	24
Gráfico 10	Porcentaje de altas por Ley 18.395 según sexo, por años .....	25
Gráfico 11	Evolución de la participación de la Ley 18.395 en el total de cada causal.....	25
Gráfico 12	Evolución de la edad de retiro causal jubilación común y edad avanzada, 2002-2015 .....	26
Gráfico 13	Evolución de años de servicio por tramos .....	27
Gráfico 14	Evolución de la tasa de reemplazo promedio por causal y sexo, 2012-2015 .....	28
Gráfico 15	Evolución de altas por causal invalidez, según sexo .....	29
Gráfico 16	Impacto del cómputo de hijos, 2009-2015 .....	31
Gráfico 17	Porcentaje de altas femeninas que computan hijos según deciles de monto jubilatorio, 2015 .....	32
Gráfico 18	Impacto del cómputo de hijos por decil, 2015.....	32
Gráfico 19	Proporción de altas que computa años por testigo .....	33
Gráfico 20	Promedio de años de servicio computados con testigos, para las altas que computan al menos un año .....	34
Gráfico 21	Promedio de años de servicio computados con testigos para todas las altas .....	34
Gráfico 22	Promedio de años de servicio computados con testigos para las altas que computan al menos un año .....	34

Gráfico 23	Proporción de altas que computan años con testigos y de años computados con testigos como proporción de los años totales, por decil de montos jubilatorios, 2015 .....	35
Gráfico 24	Evolución de montos jubilatorios mensuales por sector de aportación. Altas jubilatorias, 2009-2015 .....	36
Gráfico 25	Evolución de montos jubilatorios por sexo. Altas jubilatorias, 2009-2015 .....	36
Gráfico 26	Variación de montos jubilatorios en términos reales.....	37
Gráfico 27	Evolución de montos jubilatorios por causales distinguiendo según ley. Altas jubilatorias, 2009-2015 .....	38
Gráfico 28	Porcentaje de jubilaciones según quintiles y sectores de aportación.....	38
Gráfico 29	Altas de jubilaciones: porcentaje de montos por debajo de la línea de pobreza.....	39
Gráfico 30	Porcentaje de montos jubilatorios por debajo de la línea de pobreza, Montevideo e interior.....	39
Gráfico 31	Evolución de la Línea de Pobreza para Montevideo e interior y de la jubilación mínima .....	40
Gráfico 32	Densidad Kernel de los montos jubilatorios para 2009 y 2015 .....	41
Gráfico 33	Kernel de montos jubilatorios para 2009 y 2015 según sexo .....	41
Gráfico 34	Evolución de erogaciones anuales por jubilaciones, según causal .....	42
Gráfico 35	Porcentaje de altas jubilatorias que no logran jubilarse sin Ley 18.395, 2009-2016.....	44
Gráfico 36	Porcentaje de altas jubilatorias de aquellos que logran jubilarse sin Ley 18.395, 2009-2016.....	45
Gráfico 37	Porcentaje de altas jubilatorias de aquellos que logran jubilarse sin Ley 18.395 según sector de afiliación público-privado, 2009-2016.....	45
Gráfico 38	Porcentaje de altas jubilatorias de aquellos que logran jubilarse sin Ley 18.395 según sector de afiliación público-privado, 2009-2016.....	46
Gráfico 39	Porcentaje de altas jubilatorias de aquellos que logran jubilarse sin Ley 18.395, Montevideo e interior, 2009-2016.....	46
Gráfico 40	Densidades Kernel de los montos jubilatorios Ley 18.395 y Ley 16.713, 2015 .....	47
Gráfico 41	Evolución de las altas anuales, 2002-2015 .....	49
Gráfico 42	Cantidad de altas según causal por escenario, 2016.....	50
Gráfico 43	Cantidad de altas por sexo bajo escenarios, 2016 .....	50
Gráfico 44	Funciones de densidad Kernel de los montos jubilatorios según escenarios, 2015.....	51



## Resumen

---

La Ley 18.395 vigente a partir de 2009, introdujo un importante conjunto de medidas destinadas a flexibilizar el acceso a la seguridad social en sus diversos componentes. Se trata de una modificación relativamente reciente y que podría tener importantes impactos en diversas dimensiones del bienestar de las personas así como en las cuentas fiscales. Este estudio, basado en información proveniente de los registros administrativos del Banco de Previsión Social (BPS) para el período 2009-2016, se propone analizar los efectos de estas medidas sobre el acceso a la seguridad social, la temporalidad en el acceso, y las cuentas fiscales.

Los resultados indican que a partir de la flexibilización del acceso a las jubilaciones, se produce un incremento en las altas jubilatorias, sobre todo en los primeros años de implementada la ley. Las mujeres son las principales beneficiarias tanto en el acceso como en los montos jubilatorios, disminuyendo la brecha de género de 34% en 2009 a un 20% en 2015.

En lo relativo al costo fiscal de la ley, el estudio encuentra que el ahorro acumulado en el período en ausencia de ley se situaría entre los 1.639 y 1.917 millones de dólares, esta última cifra representa un ahorro de 52% respecto al costo observado en el período.





## Introducción

---

La Ley 18.395 promulgada en 2008 introdujo un importante conjunto de medidas destinadas a flexibilizar el acceso a la seguridad social en sus diversos componentes, en particular jubilación común, jubilación por incapacidad y jubilación por edad avanzada. Se trata de una modificación relativamente reciente y que podría tener importantes impactos en diversas dimensiones del bienestar de las personas así como en las cuentas fiscales.

Este trabajo se propone analizar los efectos de estas medidas sobre el acceso a la seguridad social de los trabajadores y trabajadoras, en la temporalidad de ese acceso, y sobre las cuentas fiscales. El estudio se basa en información proveniente de los registros administrativos del Banco de Previsión Social (BPS).

Las modificaciones legales a considerar incluyen:

- i) baja de 35 a 30 años de servicio en jubilación común
- ii) flexibilización del acceso a jubilación por incapacidad total y subsidio transitorio por incapacidad parcial
- iii) disminución de la edad necesaria para acceder a la jubilación por edad avanzada con determinadas exigencias de años de servicio
- iv) computo de un año de servicio por hijo a las mujeres

El documento se organiza de la siguiente manera: en la sección I se presenta la revisión de la literatura nacional y regional y en la segunda una descripción del sistema de seguridad social uruguayo, concentrándose en los cambios de la Ley 18.395. La sección III describe la evolución reciente de las altas de jubilaciones y sus montos. La sección IV presenta un análisis contrafactual que ilustra lo que habría sucedido de no existir la ley, y presenta una estimación del esfuerzo fiscal derivado de la medida de flexibilización. La sección V presenta una estimación de los efectos de la ley sobre la pobreza y desigualdad. En la última sección se sintetizan los principales hallazgos del documento.



## I. Los desafíos de los sistemas de pensiones contributivas

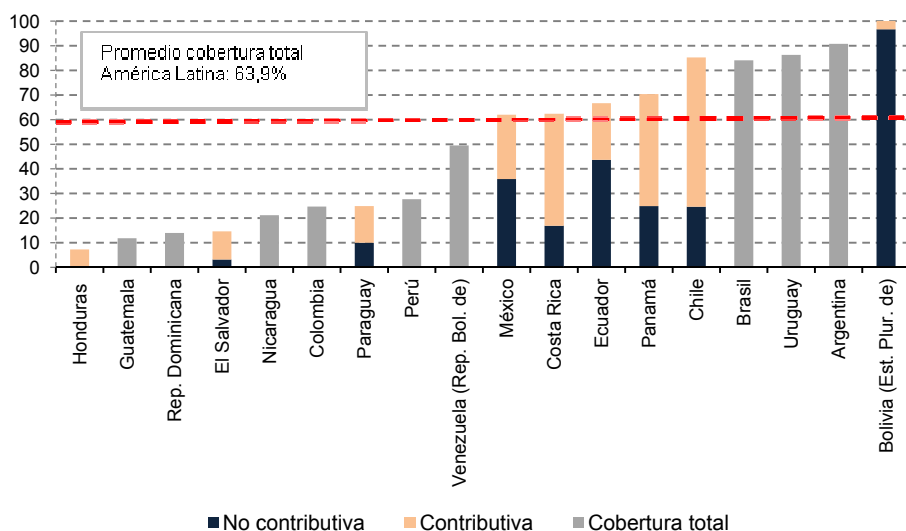
---

La cobertura de las jubilaciones y pensiones en América Latina es baja, en promedio cuatro de cada diez adultos mayores percibe una pensión contributiva, aunque coexisten diversas realidades previsionales. Rofman y Olivieri (2012) encuentran que en países como El Salvador, Honduras o República Dominicana el porcentaje de adultos mayores con una pensión está por debajo del 15% (circa 2010). En otro grupo de países (Colombia, Ecuador, Nicaragua, Perú y Venezuela) entre el 20% y el 40% de la población adulta recibe una pensión. Solo países como Brasil, Argentina, Chile y Uruguay tienen una cobertura contributiva superior al 50% de la población adulta mayor en 2010. Sin embargo, en los últimos años ha habido aumentos significativos en la cobertura debido en particular a la expansión de las pensiones no contributivas en muchos países, alcanzando un 64% la cobertura promedio de 18 países de América Latina y el Caribe (gráfico 1) (Olivieri, 2014).

En este contexto, Uruguay se destaca por ser de los países de mayor cobertura contributiva y formar parte de los países con mayor cobertura total junto a Brasil, Chile, Argentina y Bolivia (gráfico 1). A su vez, con información más reciente (circa 2014) se observa que siguen siendo estos cinco países los de mayor cobertura. Se destaca que en Uruguay, al igual que en la mayoría de los países, la cobertura total es algo superior en los hombres (89%) que en las mujeres (87%), aunque la brecha de género en la cobertura total es pequeña (gráfico 2).

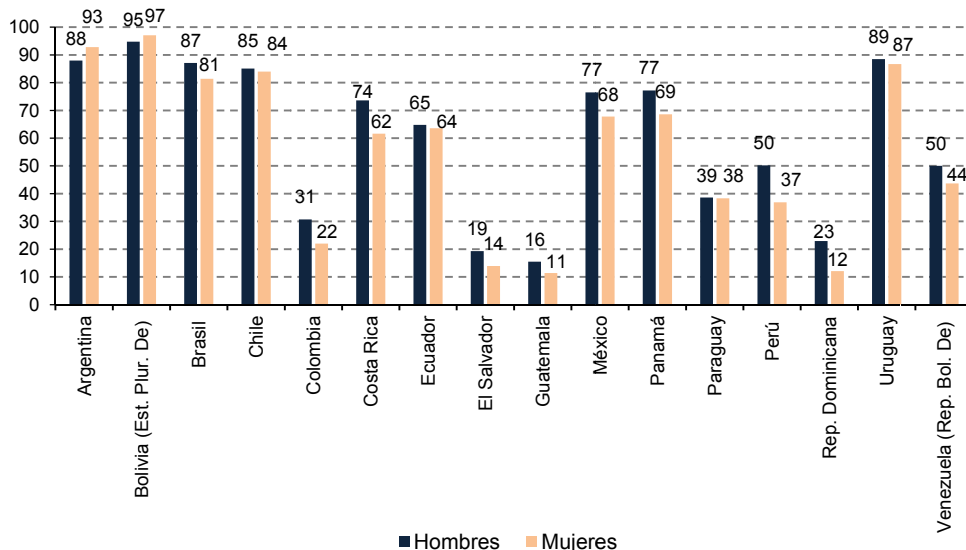
El factor demográfico es un gran reto para América Latina y para sus sistemas de pensiones. La mayor esperanza de vida de la población, la menor fecundidad y el cambio demográfico asociado, junto con el agravamiento del fenómeno de la emigración en algunos períodos y países, produce una reducción de la relación de activos y pasivos en las economías, afectando las fuentes de financiamiento del sistema y su sostenibilidad. En los sistemas de reparto las contribuciones vertidas por los activos no son suficientes para financiar las pasividades, y gana importancia el financiamiento a partir de impuestos generales. Diversos trabajos han subrayado los problemas de sostenibilidad financiera que presentarán los sistemas de reparto en el pilar contributivo e incluso en el no contributivo (Bosch et al., 2013). Previendo estos problemas, los países de la región implementaron diversas reformas durante los noventa, modificando sustancialmente sus sistemas.

**Gráfico 1**  
**Porcentaje de personas mayores de 64 años que reciben pensión contributiva y no contributiva, circa 2012**



Fuente: Olivieri (2014).

**Gráfico 2**  
**Porcentaje de personas mayores de 65 años que reciben pensión contributiva y no contributiva por sexo, circa 2014**



Fuente: Elaboración en base a Marco Navarro (2016).

En Uruguay la reforma de 1995 (Ley 16.713) buscó estrechar el vínculo entre las remuneraciones y las pasividades individuales y aumentar la edad actuarial. Esta reforma introdujo cambios relevantes en el sistema contributivo, incluido el régimen de financiamiento. Se pasó de un sistema de reparto a uno mixto que combina el de reparto con el de capitalización individual; el pilar de ahorro individual es obligatorio pero privado, y existe otro de carácter voluntario para los salarios superiores. Los años de servicio pasaron de 30 a 35 y la edad mínima de retiro se equiparó en 60 años para ambos sexos. Además, se modificaron las tasas de reemplazo y se extendió el período de aportes utilizado como base en el cálculo de las prestaciones (Bucheli et al., 2006). En lo que refiere a los mecanismos de

prueba para la verificación de las condiciones de acceso a las prestaciones, el BPS comenzó el registro de historias laborales que se mantiene actualizado desde esa fecha, lo que implica el paulatino debilitamiento del mecanismo de la prueba testimonial para cotejar los años de servicio.

Bucheli et al. (2006) estiman cuántos y quiénes lograrían jubilarse bajo las condiciones del régimen planteado con la reforma de 1995 a la edad de 60 y 65 años de edad, basándose en la información contenida en las historias laborales de 1996-2004. Los resultados muestran un elevado porcentaje de personas activas que no alcanzarían los 35 años de servicio en esas edades: 13% de los trabajadores de la muestra lograría los 35 años de servicio a los 60, y el 38% alcanzaría 30 años de servicio. A los 65 años esa cifra aumenta a 28% que alcanzaría los 35 años de servicio y 45% que alcanzaría los 30 años de servicio. A los 60 años de edad el 30% de los hombres y el 20% de las mujeres estarían alcanzando más de 30 pero menos de 35 años de servicio. La mayoría de los trabajadores que lograrían acceder a la jubilación con el nuevo sistema son públicos, sin embargo, incluso entre ellos la proporción que accede es baja: 60% alcanzaría los 35 años de servicio a los 60 de edad. La proporción de personas que alcanza el requisito de años a los 60 o a los 65 es creciente con su nivel de remuneración. De todas formas, solo la mitad de los trabajadores del estrato superior de ingresos alcanzaría los 35 años de servicio a los 60 de edad. Los resultados del estudio son preocupantes, aunque no puede desconocerse que, como señalan los autores, se basan en información que incluye la crisis económica de 2002. Si las estimaciones se basan en historias laborales de los años 1996-1998 las proporciones aumentan, pero aún así los resultados distan de ser alentadores: 24% del total de trabajadores alcanzaría los 35 años de servicio a los 60 y el 42% a los 65. Los autores plantean que de no producirse una importante formalización en el mercado laboral que permita un mayor registro de los años de servicio o de no realizarse un cambio en los parámetros del sistema, una importante proporción de trabajadores no accedería a las jubilaciones. Muchos trabajadores realizan aportes por un tiempo considerable pero insuficiente para acceder a la jubilación, logrando el acceso a la jubilación por edad avanzada a los 70 años con 15 años de servicio.

Dada la preocupación por los efectos de los cambios sobre el sistema, en el año 2007 el Poder Ejecutivo convocó al Diálogo Nacional de la Seguridad Social (DNSS), con la participación de representantes de los trabajadores, empresarios, jubilados, sociedad civil y expertos en el tema. El objetivo fue analizar el sistema de seguridad social a la luz de los cambios demográficos y sociales (Diálogo de Seguridad Social, 2008). Producto del diagnóstico realizado surgieron varias propuestas que finalizaron con la aprobación de la Ley 18.395 en 2008. Esta ley flexibiliza las condiciones de acceso a las jubilaciones y pensiones. En el siguiente apartado se describe con mayor detalle su alcance.

Además de los desafíos demográficos, otra característica compartida por los sistemas de pensiones contributivas tanto de países desarrollados como países de la región refiere a las desigualdades de género en el acceso y en el monto de las pensiones (ver Bettio et al., 2013). Las menores tasas de participación laboral femenina, la mayor intermitencia en su vida activa asociada al cuidado de personas dependientes, la inserción laboral con menores cargas horarias y con menores salarios por hora, determina que las mujeres tengan menos probabilidades de acceder a las jubilaciones, y que si lo hacen, tengan mayor probabilidad de acumular menos años de servicio y acceder a jubilaciones de menor cuantía. En la región, se suma la problemática de la informalidad, que en algunos países afecta en mayor medida a las mujeres, aunque no en Uruguay. Hasta hace relativamente pocos años, los diseños de los sistemas de seguridad social no respondían a estos problemas, sino que se concentraban en los desafíos demográficos. En particular las últimas grandes reformas en América Latina han recurrido a aumentar los años exigidos de contribución intentando contrarrestar los efectos nocivos de la transición demográfica sobre las cuentas fiscales. Diversos estudios han mostrado que esas reformas han tenido efectos perjudiciales en especial para las mujeres (James, Cox y Wong, 2003; Dion, 2006; Bucheli et al., 2006). Sin embargo, más recientemente se han planteado cambios que buscan compensar estos efectos, flexibilizando las condiciones de acceso. Algunos países han tendido en los últimos años a tomar medidas para enfrentar la menor densidad de cotizaciones mediante bonificaciones por hijo para las mujeres. Este bono es variable según los países en cuanto al tiempo adicionado por hijo/a, al máximo de hijos/as que se contemplan, quién puede hacer uso del mismo (solo la madre o cualquiera de los padres), y las condiciones bajo las cuales pueden acceder al beneficio (por ejemplo, si se exige un mínimo de

años de contribución). En general, estas bonificaciones no distinguen entre los diferentes comportamientos de la oferta laboral y cómo afecta la maternidad: personas de altos ingresos pueden ser sujeto de la bonificación habiendo comprado los servicios de cuidado en el mercado. Por otra parte, hay países donde el beneficio se asocia a haberse dedicado al cuidado. Otras medidas que buscan favorecer a las mujeres refieren a exigir una cantidad de años de contribución diferenciada para hombres y mujeres. La discusión en la literatura reconoce la importancia de que el diseño de este tipo de medidas equilibre el reconocimiento por el tiempo dedicado al cuidado y los incentivos al trabajo remunerado (ver Amarante et al., 2016). Este tipo de preocupaciones ha estado presente en Uruguay, como refleja la introducción del cómputo adicional por hijo en la reforma de las jubilaciones de 2009, aspecto que se discute a lo largo del documento.

En Amarante et al. (2016) se analizan las brechas de género en el acceso y monto de las jubilaciones y pensiones entre el 2000 y el 2013 para cuatro países del Cono Sur (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay), mostrando movimientos diferenciados producto de las políticas implementadas. En el caso de Uruguay, se destacan los altos niveles de cobertura de las prestaciones tanto para hombres como para mujeres en los dos momentos analizados. En el 2013, de acuerdo a información de encuestas continuas de hogares, las prestaciones contributivas y no contributivas cubrían al 89% de los hombres mayores de 64 y al 87% de las mujeres de la misma edad. Sin embargo, tanto la brecha de cobertura como la de los montos percibidos, presentan mejoras muy leves en el período. A pesar de la mayor equidad en el acceso, el tipo de prestación que reciben mujeres y hombres presenta grandes diferencias. Las mujeres perciben más pensiones y/o pensiones y jubilaciones que los hombres, que son mayoritariamente perceptores únicamente de jubilaciones. Esto explica que las mujeres que reciben alguna prestación cobren un 21% menos en promedio que los hombres en 2013, aunque la brecha se ubicaba en 28% en el 2000.

En un contexto en el que una proporción muy importante de trabajadores no lograría acceder a una jubilación —en particular las mujeres, los trabajadores privados, y los de menores ingresos—, Uruguay realizó importantes modificaciones a la legislación jubilatoria, buscando mejorar las perspectivas jubilatorias de los trabajadores a través de la Ley 18.395, cuyo contenido se analiza a continuación.

## II. La reforma del sistema jubilatorio de 2008

---

La Ley 18.395 aprobada en 2008 flexibiliza las condiciones de acceso a las jubilaciones. Los principales cambios introducidos, que se sintetizan en el cuadro 1, son los siguientes:

- Jubilación común: se reduce el requisito de años de servicio de 35 a 30, la edad de jubilación se mantiene en 60 para todos (art.1)
- Asignación de la jubilación común (art. 2): se modifica la tasa de reemplazo respecto a la establecida en la reforma del año 1995 por la Ley 16.713 (art.29). Para la jubilación común se establece un 45% sobre el sueldo básico jubilatorio con 30 años de servicio. Se adiciona 1% del sueldo básico jubilatorio por cada año que exceda los 30 y hasta 35, y un 0,5% del sueldo básico por cada año de servicio que exceda los 35 con un tope de 2,5%. A partir de los 60 años, por cada año que se posponga la edad de retiro luego de haber completado los 35 años de servicio, se adiciona un 3% con un máximo de 30%. Si a los 60 años el trabajador no cuenta con 35 años de servicio se adiciona un 2% por cada año que supere los 60 hasta llegar a 70 años de edad o hasta completar 35 años de servicio si esto ocurriese. En Anexo se presentan las tasas de reemplazo (cuadro A.1).
- Jubilación por incapacidad total (art. 4): esta causal se configura por incapacidad absoluta y permanente para todo trabajo que se acredite en actividad o en período de inactividad compensada siempre que se acredite no menos de dos años de servicio. Para trabajadores menores de 25 años de edad solo se exigirá un período mínimo de 6 meses. Se elimina el requisito de que de esos dos años al menos seis meses fueran previos a la incapacidad (requisito establecido en el artículo 19 de la Ley 16.713). Se mantiene que una persona que en actividad quedó inválida a causa del trabajo, puede configurar la causal cualquiera sean los años de servicio; la tasa de reemplazo se mantiene en 65 % del sueldo básico jubilatorio, y si el trabajador no accede a la causal de invalidez contributiva puede acceder a la pensión por invalidez no contributiva<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> La pensión por invalidez es una prestación para personas con discapacidad común y en situación de carencia de recursos para hacer frente a sus necesidades vitales y personas con discapacidad severa. La pensión por vejez es percibida por aquellas personas mayores de 70 años en situación de vulnerabilidad socioeconómica.



- Subsidio transitorio (art.5): el derecho a percibir este subsidio por incapacidad parcial se configura en el caso de incapacidad absoluta o permanente para el empleo o profesión en actividad o en período de inactividad compensada siempre que se acredite no menos de dos años de servicio. Para trabajadores menores de 25 años de edad solo se exigirá un período mínimo de 6 meses. El principal cambio, al igual que en la jubilación por incapacidad total, es la no exigencia de los meses previos a la incapacidad, el resto queda igual que el artículo 22 de la Ley 16.713.
- Jubilación por edad avanzada (art. 6): la causal de jubilación por edad avanzada pasa a tener los siguientes requisitos de años de edad y de servicio: 70 de edad y 15 de servicio, 69 de edad y 17 de servicio, 68 de edad y 19 de servicio, 67 de edad y 21 de servicio, 66 de edad y 23 de servicio, 65 de edad y 25 de servicio. Las modificaciones se introdujeron en dos etapas: se habilitaron los tres tramos de mayor edad en 2009 y a partir de enero de 2010 los otros tres.
- Asignación de jubilación por edad avanzada (art.7): se establece como tasa de reemplazo el 50% del sueldo básico jubilatorio al configurar causal, más el 1% del mismo cada año que exceda de los respectivos mínimos de servicio con un máximo de 14%. En Anexo se presentan las tasas de reemplazo (cuadro A.2).
- Subsidio especial de inactividad compensada (art. 9 y 10): es una incorporación respecto a la ley anterior, se otorga por un máximo de dos años o hasta que el beneficiario configure causal jubilatoria. Tendrán derecho quienes tengan 58 o más años de edad, y 28 o más años de servicio reconocidos, y estén desocupados por un período no inferior a un año inmediatamente anterior a la fecha de solicitud, siendo la misma forzosa, sea cese por despido y no debido a razones disciplinarias.
- Cómputo ficto de años de servicio a la mujer (art. 14): es una incorporación respecto a la ley anterior, se otorga a la mujer un año adicional de servicio por cada hijo nacido vivo o adoptado menor o con discapacidad, con un máximo total de cinco años. El mismo beneficia a las mujeres tanto para generar la causal jubilatoria como para mejorar la tasa de reemplazo en caso de contar con los años de servicio suficientes para generar causal.

En BPS (2015) se analiza el efecto de la Ley 18.395 sobre las causales de las altas jubilatorias. Del total de altas, considerando sólo las provenientes del artículo 1 de la ley, con entre 30 y 35 años de servicio, se incrementan, pasando de ser 30,7% del total en 2009 a un 45% en 2011, y un 40,5% en 2014. La mayoría de las altas corresponden a mujeres (53% en 2014) de entre 61 y 65 años. Sin embargo, el porcentaje que se jubila a los 60 se ha incrementado: en 2009 representaba un 19% del total, en 2011 un 38% y en 2014 un 42%. Esto refleja que tanto el cómputo por hijos como la menor cantidad de años de servicio requeridos contribuyen al logro de causal a los 60 años entre las mujeres. En ese sentido, el estudio plantea que si bien hay personas que efectúan su jubilación teniendo entre 30 y 34 años de servicio, la mayoría de las altas corresponde a 30 años (entre un 24 y 30% en el período).

El estudio también analiza las altas jubilatorias femeninas que computan años por hijo. Del total de altas femeninas, aquellas que han utilizado el cómputo son un 79% en 2009 y un 83% en 2014. En promedio el 37% de las altas femeninas entre 2009 y 2014 se benefició con la aplicación conjunta de ambos cambios legislativos, el año por hijo y el cambio de años de servicio, alcanzando un pico de 41% en 2010. En relación con este cambio, Scardino (2013) plantea que en todos los años entre 2009-2012 se registra una mayor cantidad de altas femeninas que se benefician de un mayor monto (62% de las altas femeninas con hijos) frente a aquellas que lo utilizan para el acceso a la causal (38%). En la misma línea, el estudio de Santos (2014) plantea que la ley ha favorecido particularmente el acceso a las jubilaciones por parte de las mujeres: la participación de mujeres en el total de jubilaciones otorgadas por la ley pasó de ser 51,3% en 2009 a 59% en 2013, y la variación de las altas femeninas de 2009 a 2010 es un 65%. En los años siguientes a 2010, a pesar de que los números absolutos de altas descienden, la participación de las altas por esta causal continúa siendo importante. Cabe señalar que un estudio previo de Aguirre y Scuro (2010), basado en datos del BPS que cubrían sólo los primeros siete meses de aplicación de la ley, había encontrado también una masiva solicitud del cómputo por hijo entre quienes acceden a la jubilación común, indicando que las mujeres que hicieron uso de esta cláusula son las que perciben las jubilaciones más bajas.

**Cuadro 1**  
**Cambios incorporados por la Ley 18.395**

Artículo Ley 18.395	Título	Ley 16.713 (anterior)	Ley 18.395
1	Jubilación común	35 años de servicio y 60 años de edad Art. 18 Ley 16.713	30 años de servicio y 60 de edad
2	Asignación de jubilación común	50 % y se adiciona un 0,5% por cada año de servicio que exceda los 35 con un tope de 2,5% y además un 3 % si configuro causal. Si no se hubiera configurado causal, por cada año de edad que supere los 60 un 2% hasta llegar a los setenta años de edad, o hasta la configuración de la causal, si ésta fuera anterior. Art. 29 Ley 16.713	45% con 30 años de servicios. Se adiciona 1% del sueldo básico jubilatorio por cada año que exceda los 30 y hasta 35. Un 0,5% del sueldo básico por cada año de servicios que exceda los 35 con un tope de 2,5%. A partir de los 60 por cada año que difiera de edad de retiro luego de haber completado los 35 años de servicios un 3% por año con máximo de 30% y de no contarse a los 60 con 35 se adiciona un 2% por cada año que supere los 60 hasta llegar a 70 o hasta completar 35 años de servicio
4	Jubilación por incapacidad total	Art. 19 Ley 16.713	Existen 3 modificaciones 1- Una persona que en actividad, quedó en estado de invalidez cualquiera sea la causa, se exigen 2 años de servicio mínimo. 2- Para los que tienen menos de 25 años de edad, se requieren solo 6 meses de servicios. 3- Para una persona que no está en actividad y cualquiera sea la causa que dio lugar a la incapacidad, se exige solo 10 años de servicio
6	Jubilación por edad avanzada	70 años de edad y 15 de servicios. Art. 20 Ley 16.713	70 de edad y 15 de servicios, 69 de edad y 17 de servicios, 68 de edad y 19 de servicios, 67 de edad y 21 de servicios, 66 de edad y 23 de servicios, 65 de edad y 25 de servicios
7	Asignación de jubilación por edad avanzada	Por cada año después de 15 de servicios un 1% mas. Art. 29 Ley 16.713	El 50% (cincuenta por ciento) del sueldo básico jubilatorio al configurarse la causal, más el 1% (uno por ciento) del mismo por cada año que exceda los respectivos mínimos de servicios, con un máximo del 14% (catorce por ciento)
9 y 10	Subsidio especial de inactividad compensada	No hay	Se otorga en un máximo de dos años o hasta que el beneficiario configure causal jubilatoria. Tendrán derecho quienes tengan 58 o más años de edad, y 28 o más años de servicios reconocidos, y estar desocupado por un período no inferior a un año inmediatamente anterior a la fecha de solicitud y que la misma sea forzosa, sea cese por despido y no a otras razones disciplinarias
14	Cómputo ficto de años de servicios a la mujer	No hay	Un año adicional de servicios por cada hijo nacido vivo o adoptado menor o con discapacidad con un máximo total de cinco años

Fuente: Elaboración propia en base a leyes 16.713 y 18.395.



### **III. Análisis descriptivo: evolución de las pasividades**

---

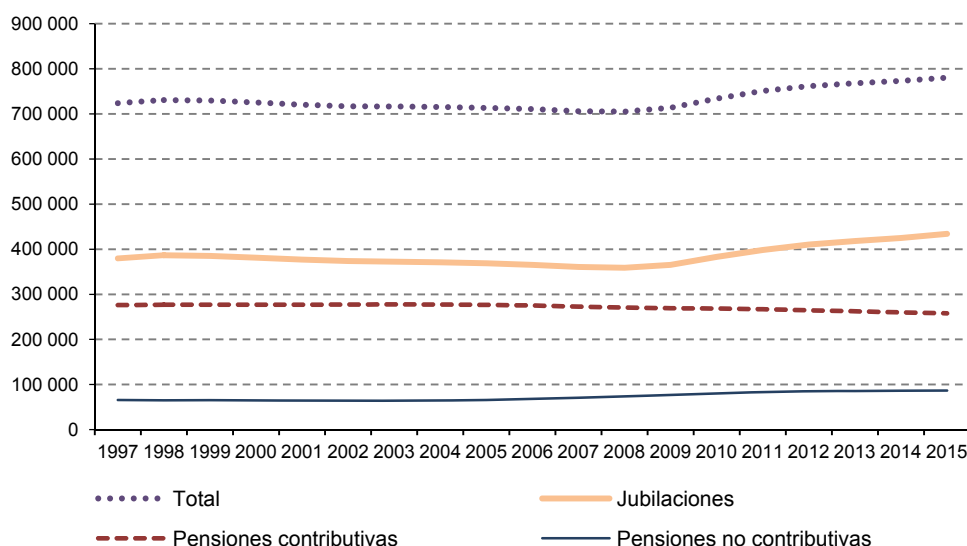
#### **A. Jubilaciones y pensiones**

Las jubilaciones totales en términos absolutos venían decreciendo en los años anteriores a la ley, mientras que para los años posteriores se presenta un cambio de tendencia a partir del crecimiento de 3,7% en 2009, año de promulgación de la ley. Las pensiones de sobrevivencia que son pensiones de carácter contributivo, presentan un descenso a partir de 2003, mientras que las no contributivas, que incluyen la pensión por invalidez y la pensión por vejez, muestran la evolución contraria, con un crecimiento en términos absolutos a partir de 2003.

Resulta interesante analizar la evolución de estas prestaciones percibidas por personas de 60 años y más en términos relativos a la población de esta franja etaria. En el gráfico 4, se observa un pequeño descenso en la proporción de personas de 60 y más que reciben pensiones contributivas, pasando de 34% a 32% entre el año 2009 y el 2015. Por otra parte, la proporción de adultos mayores que reciben pensiones no contributivas se mantiene estable en todo el período.

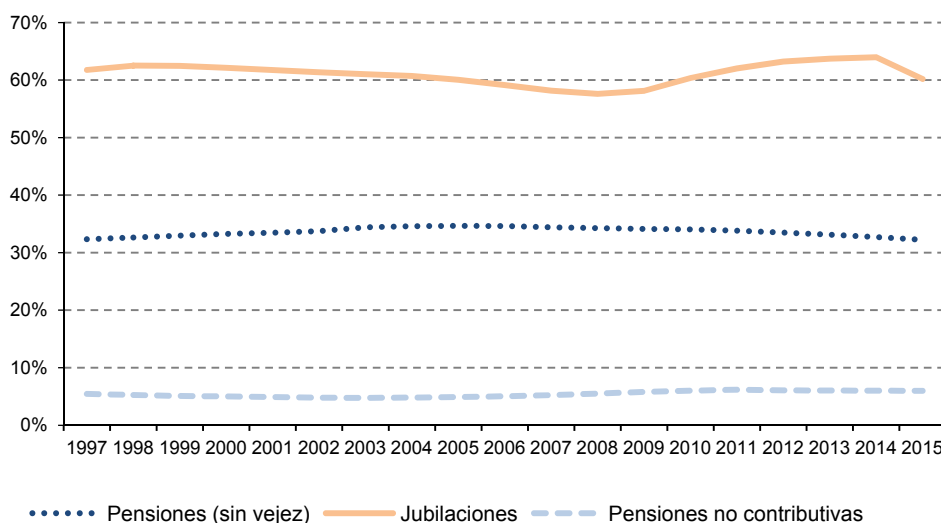
En el caso de las jubilaciones, luego de un descenso de 63% a 58% en la participación de las mismas entre los años 1998 y 2008, se revierte esta tendencia. A partir de la reforma, existe un marcado aumento entre el 2009 y el 2014, pasando de 58% a 64%. En el año 2015, este indicador desciende a 60%.

**Gráfico 3**  
**Evolución de jubilaciones y pensiones, 1997-2015**



Fuente: Elaborado en base a BPS (2016).

**Gráfico 4**  
**Porcentaje de jubilaciones, pensiones contributivas y no contributivas recibidas por personas de 60 años y más, respecto al total de personas con 60 años o más**



Fuente: BPS (2016) y Proyecciones de población del INE.

## B. Las altas de jubilaciones

A continuación se analiza la información de los registros administrativos de las altas jubilatorias del Banco de Previsión Social en el periodo que va desde enero de 2009 a mayo 2016. Incluye un total de 211.063 observaciones que equivalen al total de altas jubilatorias. Estas altas se dividen en las tres causales jubilatorias: jubilación común, edad avanzada e invalidez. La cantidad de personas incluidas en esta base es un poco menor debido a que algunas personas reciben más de un alta (cuadro 2).

**Cuadro 2**  
**Altas jubilatorias, 2009-2016**

	Jubilación común	Edad avanzada	Invalidez	Total
Prestaciones	126 975	49 899	34 189	211 063
Personas	124 327	49 429	33 555	207 311

Fuente: Base de Altas jubilatorias BPS (2009-2016).

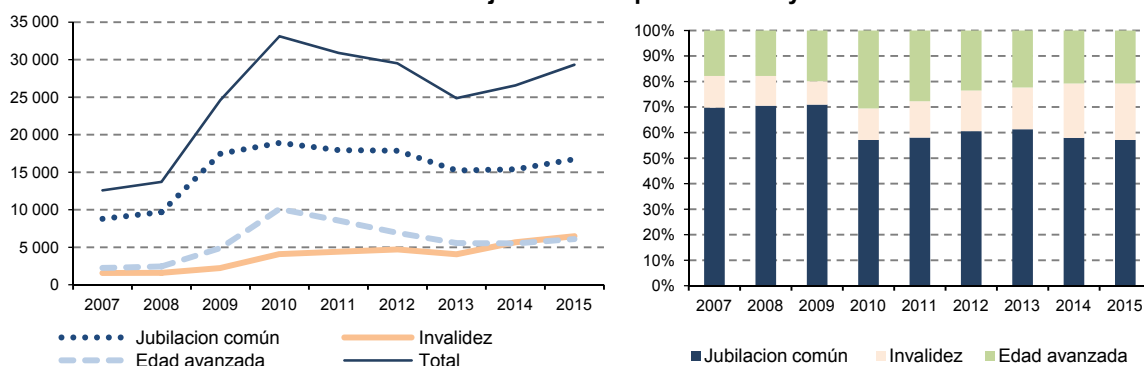
La base de datos contiene información sobre sexo, edad, año y mes de alta, causal jubilatoria, cantidad de hijos en las mujeres que computan hijos, tipo de sector por el que se jubila (industria y comercio, civil, escolar, rural y servicio doméstico), años de servicio (totales y testimoniales), la tasa de reemplazo y el monto jubilatorio. En algunos casos se complementa con información secundaria proveniente de BPS para los años 2007 y 2008.

A partir de la Ley 18.395 se genera un incremento importante en el número de altas de jubilaciones, que pasan de ser 12.590 en 2007 a 29.319 en 2015, es decir un aumento de 133%, presentando un pico en 2010 cuando alcanzaron las 33.115.

En relación a las causales de jubilación, se detecta un incremento en las altas por las tres causales, con un pico en la casual de edad avanzada en 2010, cuando terminaron de ingresar los de la segunda etapa prevista por la ley. Se observa también un alza significativa en jubilación común hasta el año 2010 (para luego descender), y en invalidez si bien no hay picos a partir de la reforma se presenta un incremento sostenido en los últimos años.

La distribución de las altas jubilatorias en el período de análisis muestra un aumento de la proporción de edad avanzada e invalidez, en detrimento de la jubilación común. El peso de la prestación por edad avanzada aumenta de 18% a 21% y la de invalidez de 12% a 22% entre los años 2007 y 2015. En contraposición, la proporción de las jubilaciones comunes desciende de 70% a 57% en el mismo período.

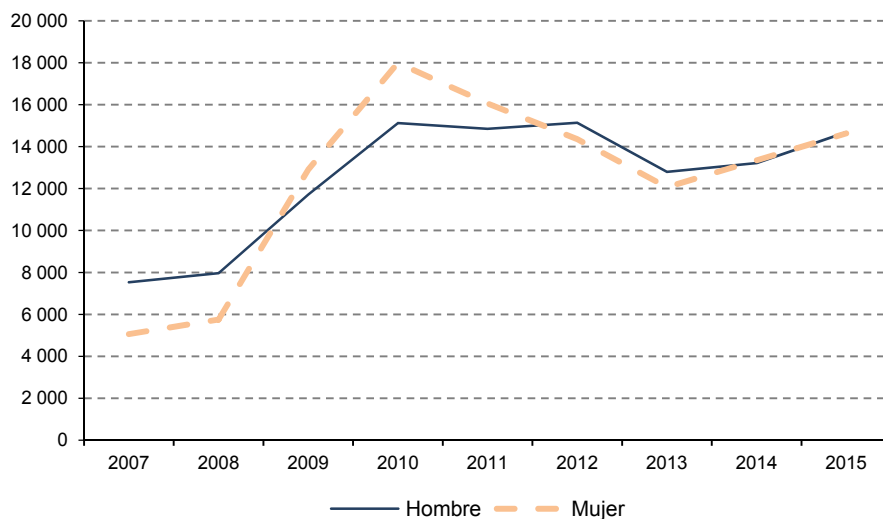
**Gráfico 5**  
**Evolución de altas de jubilaciones por causales y distribución**



Fuente: Base altas de jubilaciones BPS y BPS (2012).

Es importante resaltar que el comportamiento de las altas ha sido diferencial por sexo (gráfico 6), modificando la distribución resultante. Mientras que al comienzo del período el 60% de las altas correspondían a hombres y el 40% a las mujeres, en 2014 y 2015 la distribución es igualitaria por sexo.

**Gráfico 6**  
**Evolución de altas de jubilaciones por sexo**



Fuente: Base altas de jubilaciones BPS y BPS (2012).

En el gráfico 7, se observa que la evolución diferencial de altas por sexo se mantuvo según el tipo de prestación, aunque con variaciones en el tiempo. Para todos los tipos de prestación (común, invalidez y edad avanzada) en los años 2009 y 2010 existe una mayor proporción de mujeres, destacándose la alta proporción de mujeres que acceden a una pensión por edad avanzada en 2010.

En el caso de la jubilación común, luego de los dos años posteriores a la reforma (2009-2010), la distribución de altas por sexo se estabiliza, con una mayor proporción de hombres, 53%, aunque con una menor brecha respecto a los años previos a la reforma donde la proporción de hombres en las altas era de 62%.

En lo relativo a la jubilación por invalidez y por edad avanzada la proporción de mujeres en las altas anuales pasa a ser mayor que la de los hombres, para todo el período posterior a la reforma.

**Gráfico 7**  
**Distribución de altas según sexo, por causal**

A. Común

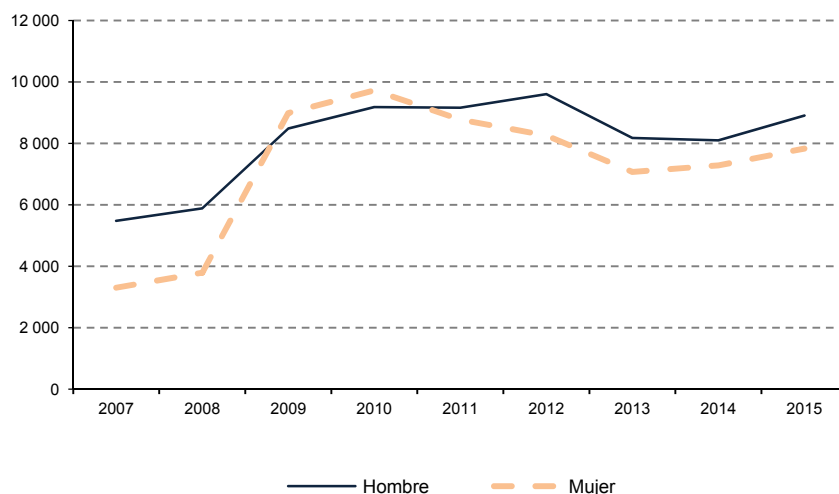


Gráfico 7 (conclusión)



Fuente: Base altas de jubilaciones BPS y BPS (2012).

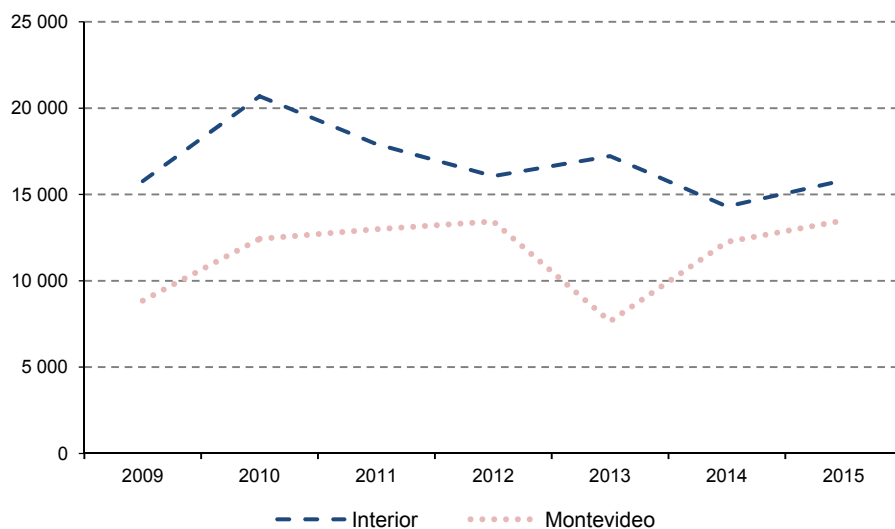
En el gráfico 8, se muestra la evolución de las altas para Montevideo e Interior. Si comparamos el nivel de altas entre los años 2009 y 2015, se observa un nivel similar en el Interior del País y un aumento de 53% en las altas de Montevideo. Por otra parte, llama la atención el bajo nivel de altas que ocurren en Montevideo en el año 2013, aunque no se ha logrado descifrar el origen de este descenso, podría obedecer a un problema de codificación en la base de datos.

Se realiza una clasificación de las causales por ley con el objetivo de analizar su evolución y características, considerando cuatro categorías. Si el alta jubilatoria es por causal común y computa más de 29 años de servicio se clasifica como jubilación común por Ley 18.395, si la causal es común y tiene más de 35 años de servicio y no computa hijos se clasifica por la Ley 16.713, si la causal es edad avanzada y tiene más de 15 años de servicio se clasifica por Ley 18.395 con la excepción de aquellos que tengan más de 70 años de edad y no computen hijos, a quienes se aplican los criterios de la Ley 16.713.

El análisis muestra que las más frecuentes son las altas de jubilación común por Ley 18.395, mientras que aquellas por edad avanzada con la Ley 16.713 son las menos frecuentes y junto a las altas por jubilación común de la Ley 16.713 han venido disminuyendo en el período. Como se señalara antes, ha ido creciendo la importancia de las altas por invalidez.

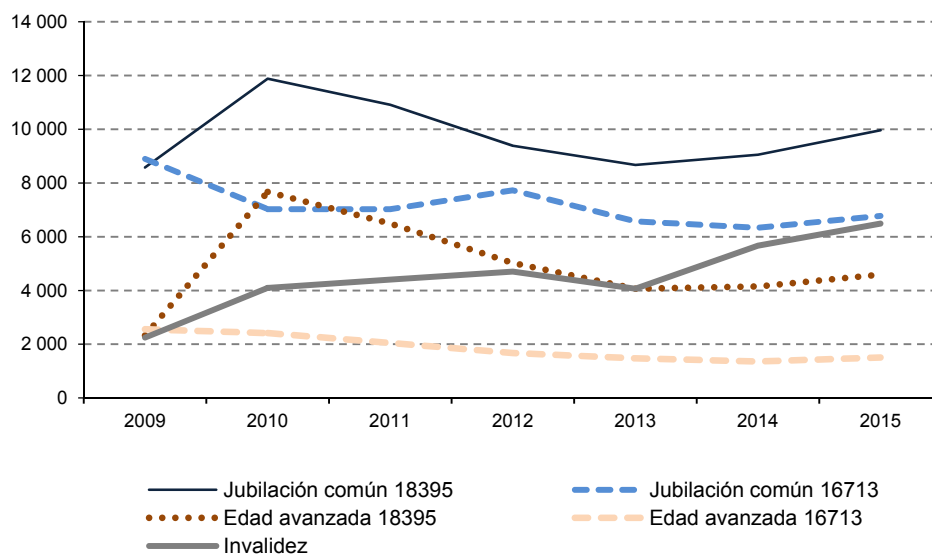


**Gráfico 8**  
**Altas totales. Montevideo e interior, 2009-2015**



Fuente: Elaboración propia en base a las altas de BPS.

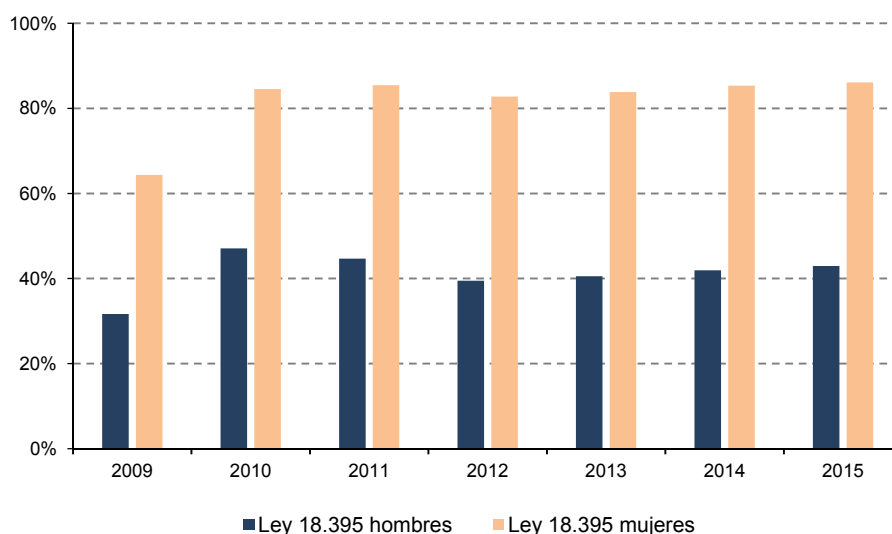
**Gráfico 9**  
**Evolución de altas de jubilación por causales y leyes**



Fuente: Base altas de jubilaciones BPS.

La mayor parte de las altas femeninas se amparan en la Ley 18.395 (más de 80%), mientras que esta ley concentra alrededor de 40% de las altas masculinas en 2015 (gráfico 10).

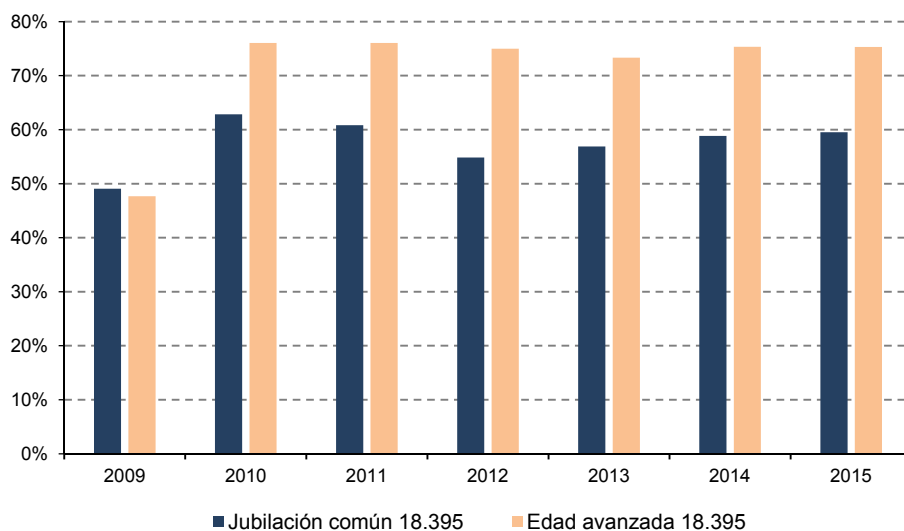
**Gráfico 10**  
**Porcentaje de altas por Ley 18.395 según sexo, por años**



Fuente: Base altas de jubilaciones BPS.

Por otro lado, dentro del total de altas por jubilación común y jubilación por edad avanzada ha ganado importancia la Ley 18.395, especialmente en el caso de edad avanzada (gráfico 11). A su vez dentro de las altas por edad avanzada son las mujeres las que tienen mayor participación representando en promedio un 64 % frente a 36 % de los hombres.

**Gráfico 11**  
**Evolución de la participación de la Ley 18.395 en el total de cada causal**

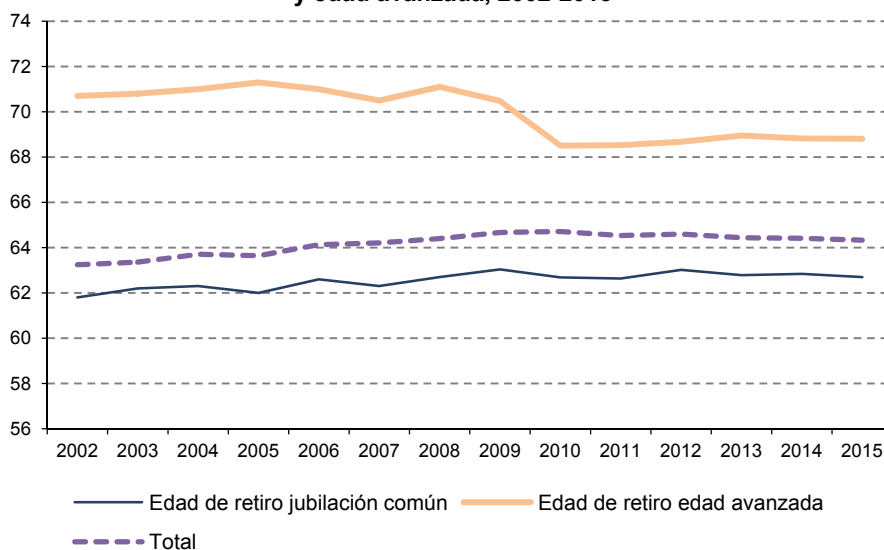


Fuente: Base altas de jubilaciones BPS.

## 1. Jubilaciones: edad de retiro, años de servicio y tasa de reemplazo

Antes de la promulgación de la Ley 18.395 se registraba una leve tendencia creciente de la edad de retiro en la jubilación común, mientras que posterior a su promulgación la misma se mantiene relativamente constante con un pico en 2011. En la causal edad avanzada, la edad al alta disminuye significativamente, de manera consistente con las menores edades de retiro contempladas en la nueva legislación. Si se analiza de manera agregada la evolución de la edad de retiro para ambas causales se observa un leve aumento entre los años 2002 y 2009, seguido de una estabilidad entre los años 2009 y 2015. Por último, destacamos que dicha evolución es similar en ambos sexos.

**Gráfico 12**  
Evolución de la edad de retiro causal jubilación común y edad avanzada, 2002-2015



Fuente: Base altas de jubilaciones BPS y BPS (2012).

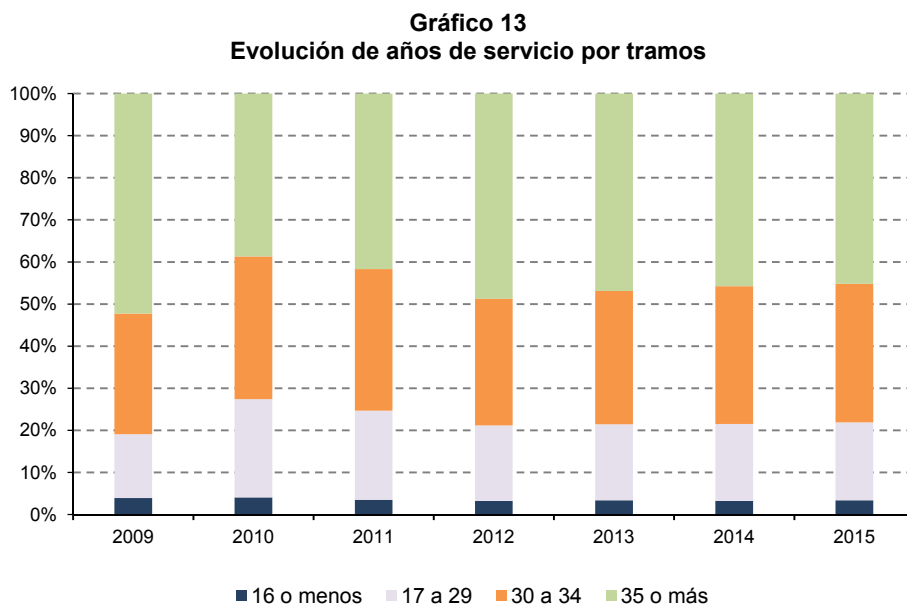
Los años de servicio disminuyen a partir de 2009 en el caso de jubilación común y aumentan en edad avanzada. Ambos comportamientos resultan esperables dados los requisitos de la nueva ley.

**Cuadro 3**  
Evolución de años de servicio por causales

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Jubilación común	39,2	39,4	38,7	38,9	39,1	39,1	39,3	36,8	36,4	36,8	36,0	37,2	37,1	37,1
Jubilación común (sin computar hijos)	39,2	39,4	38,7	38,9	39,1	39,1	39,3	36,0	35,4	35,8	35,1	36,3	36,2	36,2
Edad avanzada	21,1	21,6	21,2	21,3	21,2	21,9	21,5	22,3	24,9	25,1	24,6	24,6	24,4	24,4
Edad avanzada (sin computar hijos)	21,1	21,6	21,2	21,3	21,2	21,9	21,5	21,5	23,6	23,9	23,5	23,5	23,3	23,2
Total (sin computar hijos)	36,3	37,0	35,9	35,8	35,8	35,1	35,7	32,8	31,3	32,0	31,9	32,9	32,8	32,7

Fuente: Base altas de jubilaciones BPS y BPS (2012).

Al analizar la distribución de los años de servicio por tramos, se observa la disminución de la importancia del tramo de 35 años y más cuando se compara el período anterior a la reforma con el actual, mientras que se incrementa la importancia de los tramos de 30 a 34 años y de 17 a 29 años (gráfico 13).

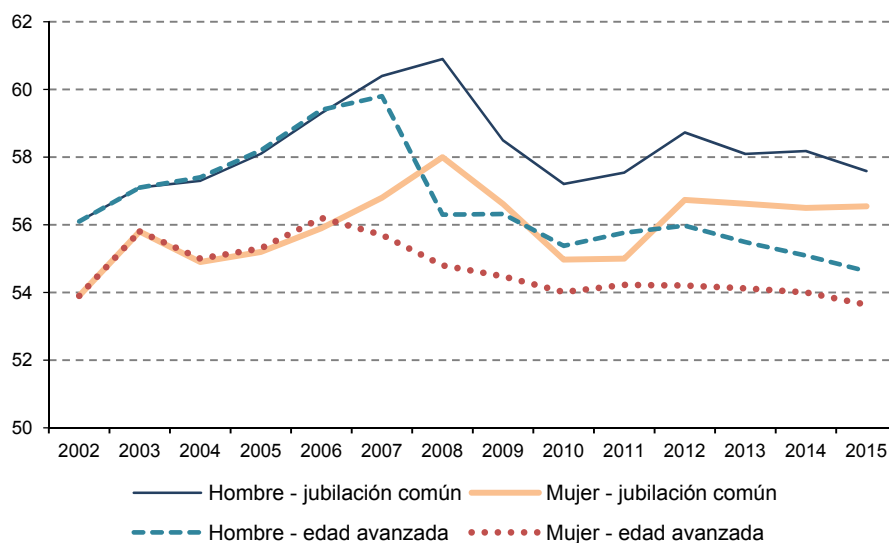


Fuente: Base altas de jubilaciones BPS.

Asimismo, son los hombres los que presentan mayores años de servicio con un promedio de 32 años y eso se mantiene estable en el período, mientras las mujeres presentan 30 años de servicio en promedio (incluyendo los correspondientes al cómputo de hijos). Esto se relaciona con la evolución que presentan las tasas de reemplazo promedio<sup>2</sup>, en el gráfico 14 se observa que la tasa de los hombres es siempre superior a la de las mujeres en cada causal durante todo el período. Se registra un aumento entre los años 2002 y 2008 en la jubilación común y un aumento hasta el 2007 en edad avanzada. A partir de allí se produce un descenso hasta el año 2010 en ambas causales, tanto para hombres como para mujeres. En el caso de las jubilaciones por edad avanzada las tasas de reemplazo promedio presentan una leve tendencia decreciente a partir del año 2011. Por su parte, en el caso de la jubilación común existe una estabilidad a partir del año 2012.

<sup>2</sup> En el Anexo 1 se presentan las tasas de reemplazo con las modificaciones establecidas en la Ley 18.395.

**Gráfico 14**  
**Evolución de la tasa de reemplazo promedio**  
**por causal y sexo, 2012-2015**



Fuente: Base altas de jubilaciones BPS (2009-2015) y BPS (2012) para los años anteriores a 2009.

## 2. Jubilación por invalidez

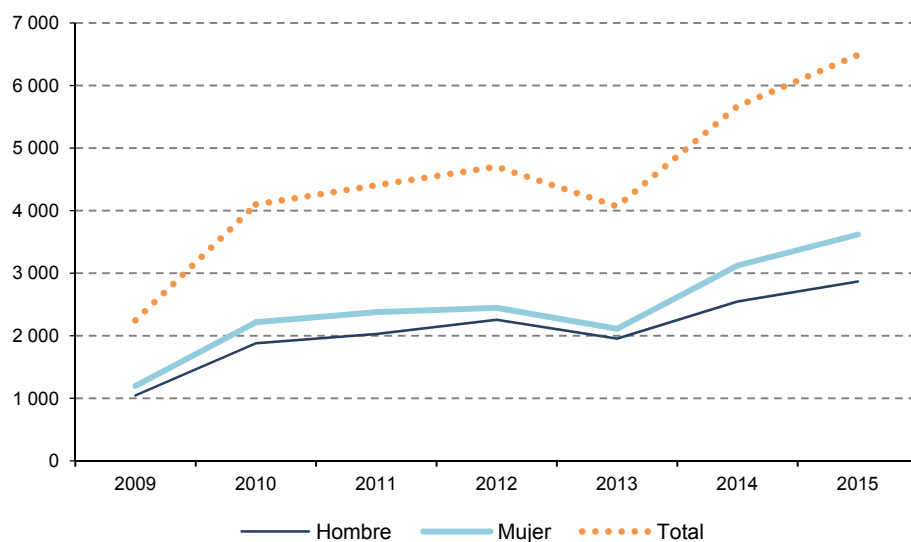
Aún cuando los cambios que genera la nueva ley en la causal invalidez no deberían ser a priori demasiado relevantes, se detecta un incremento en la importancia de dicha causal durante los últimos años. Las modificaciones en la causal invalidez tienden a flexibilizar el acceso, como se detalló en el apartado 2. A su vez, según información provista por los técnicos del BPS, se agilizaron las juntas médicas encargadas de realizar las evaluaciones y se modificó el baremo que mide el grado de invalidez en el año 2013. Estos cambios en la gestión podrían explicar el incremento sucedido en esos años.

Las altas por invalidez en el año 2009 se ubican en 2.246 mientras en 2015 alcanzan a 6.487, es decir, un aumento de 288%. El incremento más significativo en las altas corresponde a las mujeres y se produce en los últimos dos años (gráfico 15). El sector con mayor proporción de altas por invalidez es industria y comercio con 18% (cuadro 4).

Por otro lado, el marcado aumento en los últimos dos años se debe al crecimiento del sector industria y comercio (incluye Construcción), rural y servicio domestico, incrementándose en el lapso 2013-2015 un 67 %, 44%, y 93 % respectivamente.

El promedio de años de servicio entre quienes acceden a jubilación por invalidez es de 20 años y no se modifica en el período, mientras la edad de retiro promedio es de 57 años y tampoco hay cambios relevantes, aunque en los últimos dos años han accedido a la jubilación por este causal personas algo más jóvenes.

**Gráfico 15**  
**Evolución de altas por causal invalidez, según sexo**



Fuente: Base altas de jubilaciones BPS.

**Cuadro 4**  
**Causal invalidez por sector de afiliación, 2009-2016**

	Altas de invalidez por sector	Total de altas por sector	Porcentaje de invalidez
Civil	4 414	31 481	14,0
Escolar	462	8 396	5,5
Industria y comercio	20 961	114 042	18,4
Rural	4 689	34 705	13,5
Doméstica	3 662	22 451	16,3
Total	34 188	211 075	16,2

Fuente: Base altas de jubilaciones BPS.

**Cuadro 5**  
**Evolución de edad de retiro y años de servicio para causal invalidez**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Promedio de años de servicios	20,5	20,2	20,3	19,6	20,9	20,8	20,4
Edad promedio de retiro	57,8	57,8	57,3	58,2	58,3	57,5	57,3

Fuente: Base altas de jubilaciones BPS.

Esto último puede comprobarse observando la distribución de altas por tramo de edad en el período de análisis. Como se aprecia en el cuadro 6, el tramo de 55 a 59 años de edad aumentó su participación del 23% en 2009 al 30% en 2015. Como contraparte de esto, la proporción de personas de 60 años y más disminuyó su participación, pasando de 50% en 2009 a 43% en 2015.

En suma, la configuración de causal por invalidez se ha incrementado especialmente en los últimos dos años, y el peso de esta causal en el total de las jubilaciones ha aumentado pasando de ser 12% en 2007 a 22 % en 2015.

**Cuadro 6**  
**Evolución de la distribución de altas de causal invalidez, por tramo de edad**  
*(En porcentajes)*

Tramo de edad	2009	2010	2011	2012	2014	2015
15 a 49 años	14	12	14	10	12	12
50 a 54 años	13	12	15	13	14	14
55 a 59 años	23	27	27	27	28	30
60 a 64 años	33	33	30	34	35	32
65 a 69 años	14	13	12	12	9	9
70 años o más	3	3	3	3	2	2

Fuente: Base altas de jubilaciones BPS.

### 3. Cómputo de hijos para la jubilación

Las mujeres que se jubilan por edad avanzada tienden a computar más hijos en promedio que las que se jubilan por edad común. A su vez, el porcentaje de mujeres que computa hijos tanto para mejorar monto o acceder a causal es superior también en edad avanzada casi todos los años.

**Cuadro 7**  
**Promedio de cómputo hijos por causales**

Año	Jubilación común		Edad avanzada	
	Cantidad de hijos	Porcentaje que computa hijos	Cantidad de hijos	Porcentaje que computa hijos
2009	2,7	51	3,0	44
2010	2,7	62	2,9	63
2011	2,6	59	2,8	65
2012	2,5	54	2,8	66
2013	2,5	55	2,7	69
2014	2,5	57	2,7	70
2015	2,5	56	2,7	73

Fuente: Base altas de jubilaciones BPS.

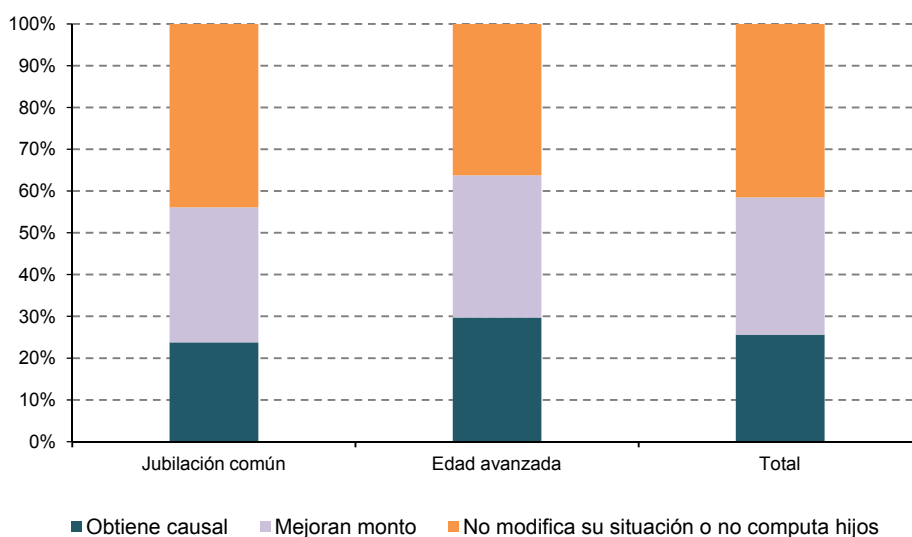
Para dilucidar si el cómputo de hijos ha contribuido mayormente a configurar la causal o a mejorar la cuantía de la jubilación de las mujeres, se distinguieron 3 situaciones: aquellas para las que el cómputo de hijos ayuda a alcanzar los años de servicio para configurar causal; aquellas para las que el cómputo de hijos ayuda a mejorar el monto de la jubilación; y finalmente, aquellas para las que el cómputo de hijos resulta indiferente por tener 40 o más años de servicio en el caso de la jubilación común o 29 o más en el caso de la jubilación por edad avanzada (y estar topeadas las tasas de reemplazo).

El gráfico 16 presenta la distribución de las situaciones anteriores, considerando el total de mujeres que computaron hijos y accedieron a jubilación común o por edad avanzada en el período. El principal efecto del cómputo de hijos para las mujeres fue la mejora en el monto de sus jubilaciones: en el caso de la jubilación común, el 32% de las mujeres que computaron hijos mejoraron su monto jubilatorio, por otra parte, el 34% de las mujeres que computaron hijos y obtuvieron una jubilación por edad avanzada mejoraron su monto.

El cómputo de hijos tuvo un mayor peso para obtener causal jubilatoria en el caso de la jubilación por edad avanzada: 30% de las mujeres que computaron, lograron obtener la causal jubilatoria. Esto se podría explicar por la flexibilización que se realizó en la edad necesaria para obtener esta prestación. En el caso de la jubilación común, el 24% de las mujeres que computaron hijos, lo hicieron para obtener la causal jubilatoria.

Por último, la proporción de mujeres que no vieron modificada su situación, ya sea porque el computar hijos no les modificaba su jubilación o por no tener hijos es de 44% en el caso de la jubilación común y 36% en edad avanzada.

**Gráfico 16**  
**Impacto del cómputo de hijos, 2009-2015**  
(En porcentaje de mujeres)



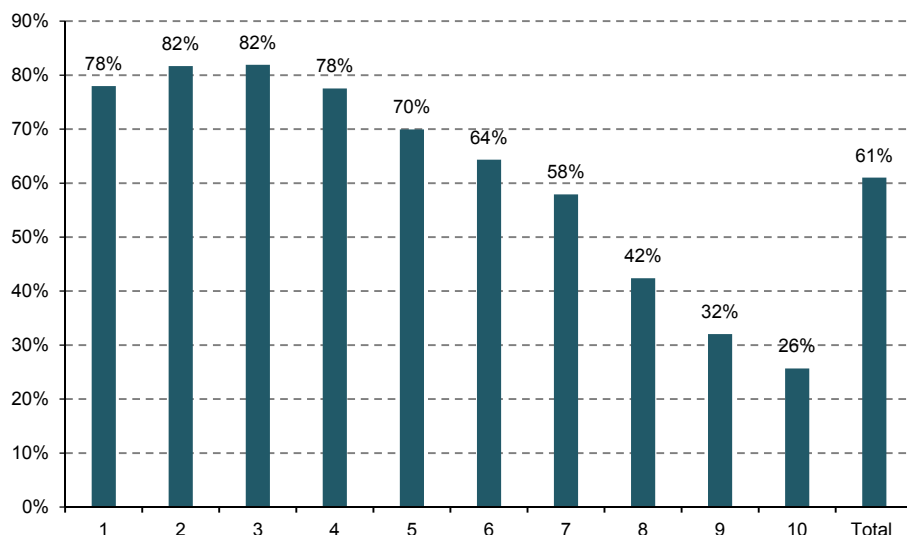
Fuente: Base altas de jubilaciones BPS.

Si se analizan las altas femeninas por decil de monto jubilatorio en el año 2015 de acuerdo a si se benefician del cómputo de hijos, se observa que la proporción de mujeres que computa hijos decrece a partir del quinto decil de ingresos (gráfico 17). En los primeros cuatro deciles, cerca del 80% de las mujeres se ven beneficiadas por el cómputo de hijos, mientras que en el último decil se beneficia sólo el 26%. Las altas femeninas que presentan menores montos jubilatorios utilizan el cómputo por hijos mayoritariamente para acceder a la causal mientras que las que presentan mejores ingresos mejoran su jubilación con el cómputo. Este comportamiento no presenta variaciones en el período.

La proporción de mujeres que computa hijos para obtener causal es decreciente con el decil jubilatorio en 2015. Como complemento de esto, la proporción de mujeres que no ve modificada su situación a partir del cómputo de hijos es creciente con el decil de ingresos. En el caso de aquellas mujeres que mejoran su monto jubilatorio a partir del cómputo por hijo, se observa un descenso en los tres últimos deciles.

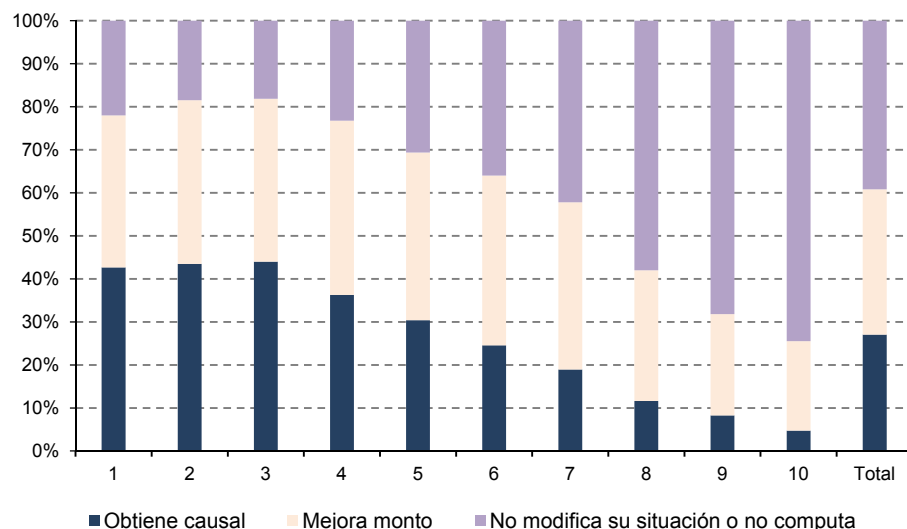


**Gráfico 17**  
**Porcentaje de altas femeninas que computan hijos según deciles de monto jubilatorio, 2015**



Fuente: Base altas de jubilaciones BPS.

**Gráfico 18**  
**Impacto del cómputo de hijos por decil, 2015**



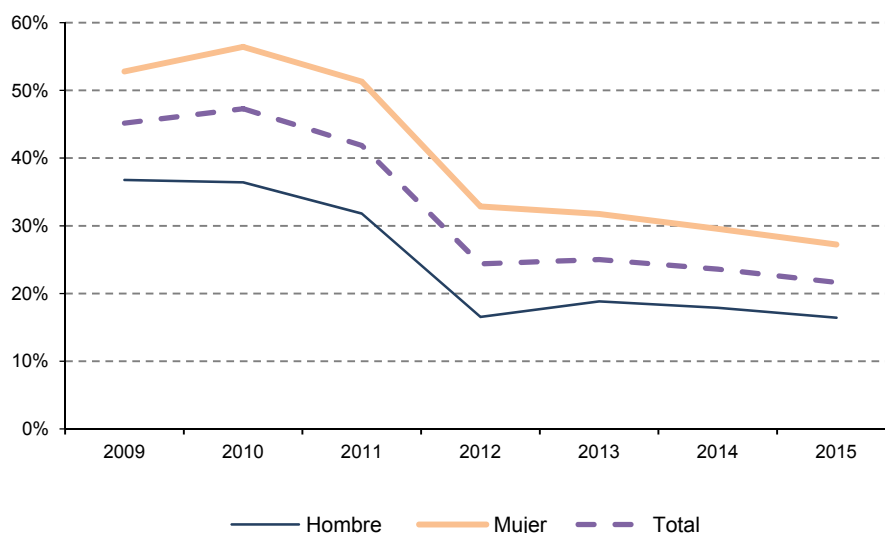
Fuente: Base altas de jubilaciones BPS.

#### 4. Cómputo de años con testigos para la jubilación

La Ley 16.713 promulgada en 1996 determinó que se comenzaran a registrar las historias laborales de los trabajadores en el BPS, y por lo tanto la práctica de otorgar las jubilaciones a partir del cómputo de años declarado por testigos debería disminuir con el paso del tiempo. En el gráfico 19, se observa una tendencia a la baja en la proporción de hombres y mujeres que computan años por testigo en el período 2009-2015. Se observa una alta proporción de altas que computa testigos los primeros años de la ley, proporción que comienza a disminuir a partir de 2012 manteniendo una tendencia decreciente hasta el final del período.

Las mujeres utilizan más que los hombres este mecanismo de cómputo de años por testigos en todo el período. En particular, en el año 2010, donde se registra el mayor porcentaje de altas con cómputos de testigos del período, el 56% de las mujeres utilizaba este mecanismo frente a un 36% de los hombres. BPS (2012) en un estudio para el período 2006-2011 constata un incremento en las altas con testigos para ambas causales a partir de 2009, en particular para las mujeres. En el caso de edad avanzada las altas con prueba testimonial para las mujeres pasan de 44% en 2006 a 48% en 2009 y 62% en 2010, mientras que en los hombres en esta causal es menor en todos los años, aunque con tendencia creciente en relación a antes del último cambio legislativo (25% en 2006, 32% en 2009 a 41% en 2010). Es decir que 2009, año en que comienza nuestro análisis, es un año pico en cuanto a proporción de trabajadores que computan testigos para acceder a la jubilación.

**Gráfico 19**  
**Proporción de altas que computa años por testigo**



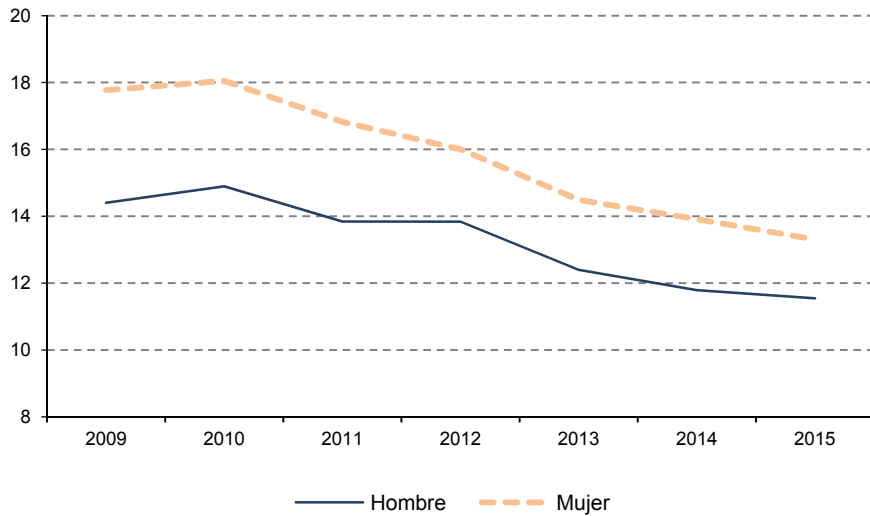
Fuente: Base altas de jubilaciones BPS.

Adicionalmente al descenso en la proporción de altas que computan años de testigos se produce una disminución en la cantidad de años computados bajo esta modalidad, para ambos sexos (gráfico 20). El descenso es más marcado en el caso de las mujeres, lo que podría vincularse con el cómputo de un año por hijo, lo que hace menos necesario el cómputo por testigos para el acceso a la causal.

El promedio de años de testigos por causal es diferencial según las leyes por las que se acceden a la jubilación. En el gráfico 21, se presenta el promedio de años de testigos para el total de altas, y en el gráfico 22 sólo para aquellos que computan testigos.

Se constata que en el gráfico 21 el promedio de años presenta una diferencia importante entre ambas leyes en particular en los años 2009 y 2010. Esto obedece a que es mayor la proporción de personas que computan testigos bajo la Ley 18.395. Cuando se analiza esta misma evolución pero sólo para las altas que computan testigos (gráfico 22), la diferencia se reduce sensiblemente, aunque la evolución es similar con un descenso a partir de 2012.

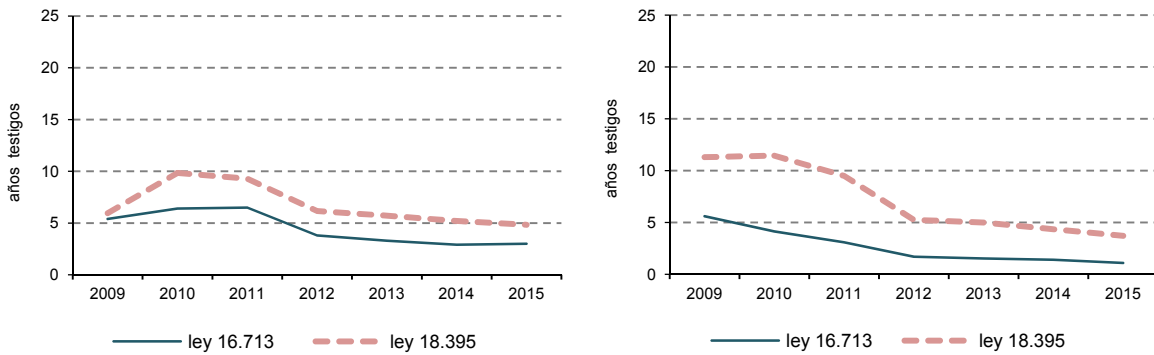
**Gráfico 20**  
**Promedio de años de servicio computados con testigos, para las altas que computan al menos un año**



Fuente: Base altas de jubilaciones BPS.

**Gráfico 21**  
**Promedio de años de servicio computados con testigos para todas las altas**

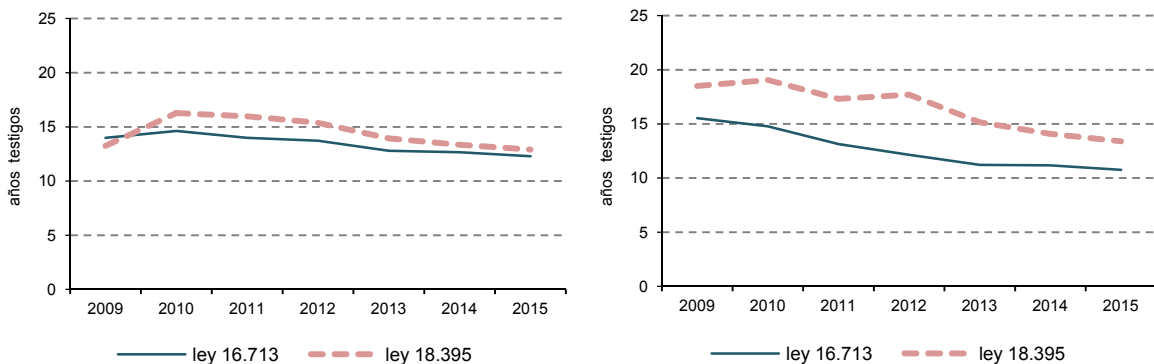
Edad avanzada común



Fuente: Base altas de jubilaciones BPS.

**Gráfico 22**  
**Promedio de años de servicio computados con testigos para las altas que computan al menos un año**

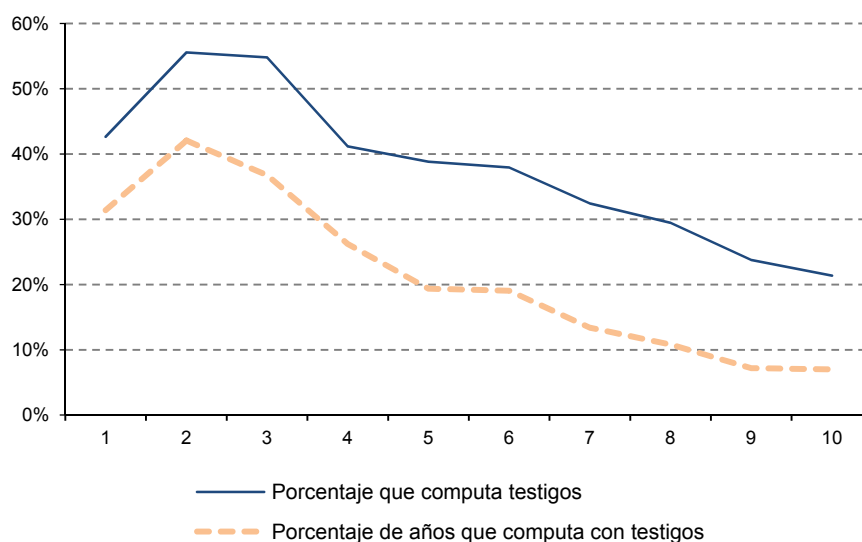
Edad avanzada común



Fuente: Base altas de jubilaciones BPS.

El cómputo de años de servicio mediante testigos está muy relacionado con el decil del monto jubilatorio. En el siguiente gráfico se puede observar la proporción de altas que computan años de testigo por decil. Se aprecia claramente que la proporción de altas que computa años de testigo es mayor en los deciles más bajos y disminuye para los más altos. A su vez, dentro de los que computan años de testigos también existen diferencias por decil en el porcentaje de años computados, presentando una evolución similar con una tendencia decreciente a partir del segundo decil. En conclusión, los montos jubilatorios más bajos están asociados a una mayor proporción de personas que computan años de testigos así como de una mayor cantidad de años entre aquellos que computan.

**Gráfico 23**  
**Proporción de altas que computan años con testigos y de años computados con testigos como proporción de los años totales, por decil de montos jubilatorios, 2015**



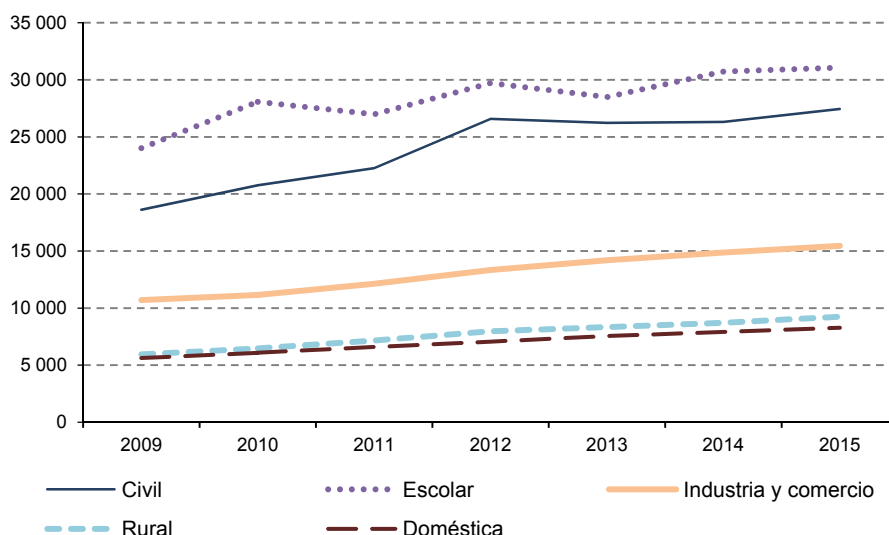
Fuente: Base altas de jubilaciones BPS.

## 5. Los montos jubilatorios

Las nuevas jubilaciones se han incrementado en términos reales en todos los sectores de aportación (gráfico 24) y se mantiene la diferenciación significativa entre las jubilaciones de los diferentes sectores, con valores considerablemente superiores en el sector escolar y civil, e intermedios en la industria y comercio.

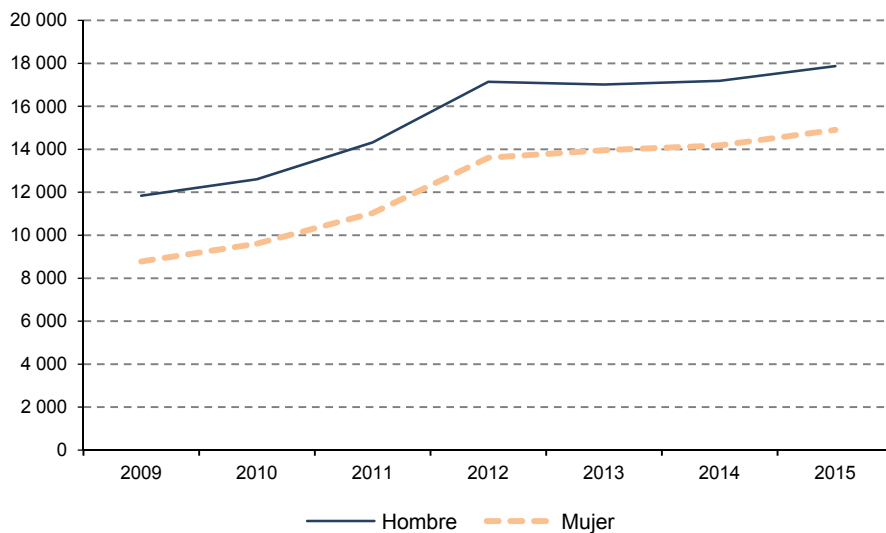
Las jubilaciones se incrementaron para hombres y mujeres (gráfico 25). La variación fue diferencial: en todos los años creció más la jubilación de las mujeres (gráfico 26). Esto llevó a una reducción en la brecha de género en las jubilaciones. Mientras que en 2009 las altas de jubilaciones masculinas promedio era 34% superior a las femeninas, en 2015 la diferencia es 20%.

**Gráfico 24**  
**Evolución de montos jubilatorios mensuales por sector de aportación.**  
**Altas jubilatorias, 2009-2015**  
*(En pesos constantes de 2015)*



Fuente: Base altas de jubilaciones BPS.

**Gráfico 25**  
**Evolución de montos jubilatorios por sexo. Altas jubilatorias, 2009-2015**  
*(En pesos uruguayos a precios constantes de 2015)*

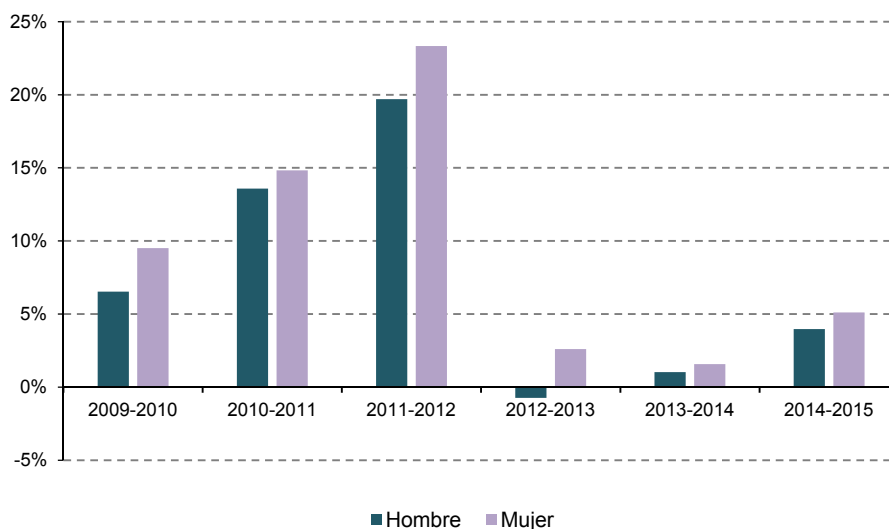


Fuente: Base altas de jubilaciones BPS.

En el siguiente gráfico se presenta la variación real anual de los montos jubilatorios que surge del análisis de la base de altas proporcionada por el BPS. Se aprecia claramente un aumento significativo de los montos en el período 2009-2012. Esta variación se explica principalmente por el aumento en el peso de los jubilados del sector civil en el total de altas, los cuales pasaron de representar el 9% de las altas en

2009 a un 20% en 2012<sup>3</sup>. Los montos jubilatorios superiores a la media de este grupo, unido a su mayor peso en el total provocan esta variación. A partir de 2013 la participación de las altas por aportación civil en el total comienza a descender hasta ubicarse en un 14% en el año 2015. Esta disminución en la participación de las altas contribuye a la estabilización de los montos observada a partir de 2013.

**Gráfico 26**  
**Variación de montos jubilatorios en términos reales**



Fuente: Base altas de jubilaciones BPS.

Al considerar la evolución de las jubilaciones promedio por ley, se visualizan las importantes diferencias en los montos, con los mayores valores para la causal jubilación común 16.713, que no solo genera tasas de reemplazo más altas sino que también está asociada a individuos con una alta participación en el mercado laboral (35 o más años de servicio).

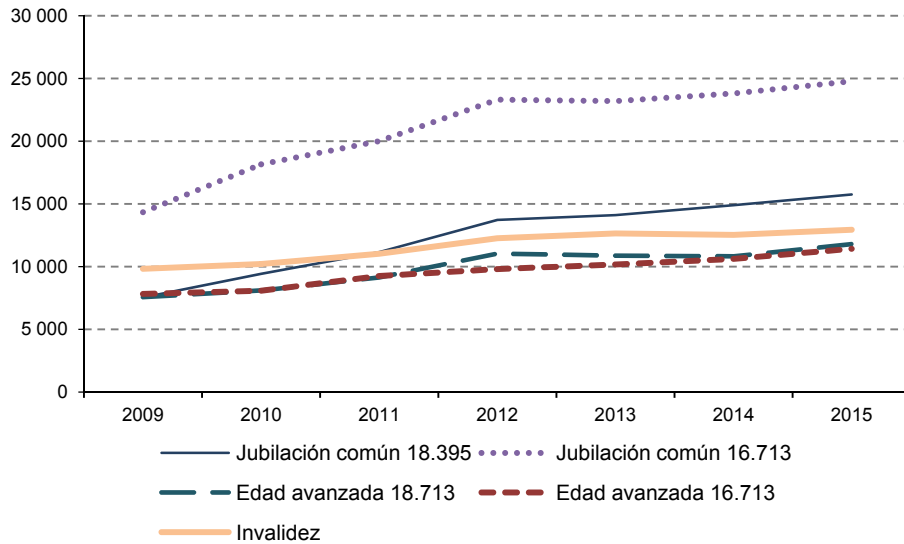
Al analizar la distribución de las jubilaciones correspondientes a cada sector de aportación por quintiles (generados a partir de la totalidad de montos jubilatorios de 2009-2015) se constata que los sectores rural y doméstico tienen una mayor proporción de personas que se encuentran en los quintiles inferiores de las jubilaciones, mientras que escolar y civil concentran una mayor proporción de personas en el quintil de mayores ingresos.

El crecimiento del valor real de las jubilaciones más bajas determina un descenso importante en el porcentaje de personas que acceden a jubilaciones con valores inferiores a la línea de pobreza (LP) establecida por el Instituto Nacional de Estadística. En 2009, un 77% de las altas femeninas correspondían a jubilaciones cuyos valores eran inferiores a la línea de pobreza, mientras que entre los hombres la cifra era de 56%. En 2015, esos porcentajes han descendido a 28 % y 15 % respectivamente<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Este aumento se debe principalmente a los incentivos jubilatorios para los funcionarios públicos de la Administración Central establecidos por el artículo 29 de la Ley 17.930.

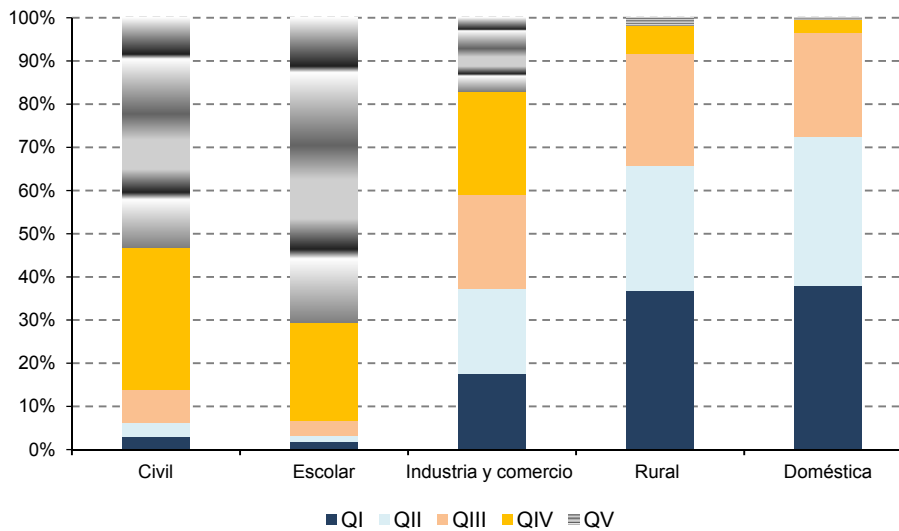
<sup>4</sup> Resulta importante aclarar que el hecho de acceder a un monto jubilatorio por debajo de la LP no implica que la persona sea necesariamente pobre. Para que una persona sea identificada como pobre, debe integrar un hogar con ingresos por debajo de la LP, incidiendo en este cálculo otros ingresos que la persona posea así como los ingresos de los demás integrantes de su hogar.

**Gráfico 27**  
**Evolución de montos jubilatorios por causales distinguiendo según ley.**  
**Altas jubilatorias, 2009-2015**  
*(En pesos uruguayos a precios constantes de 2015)*



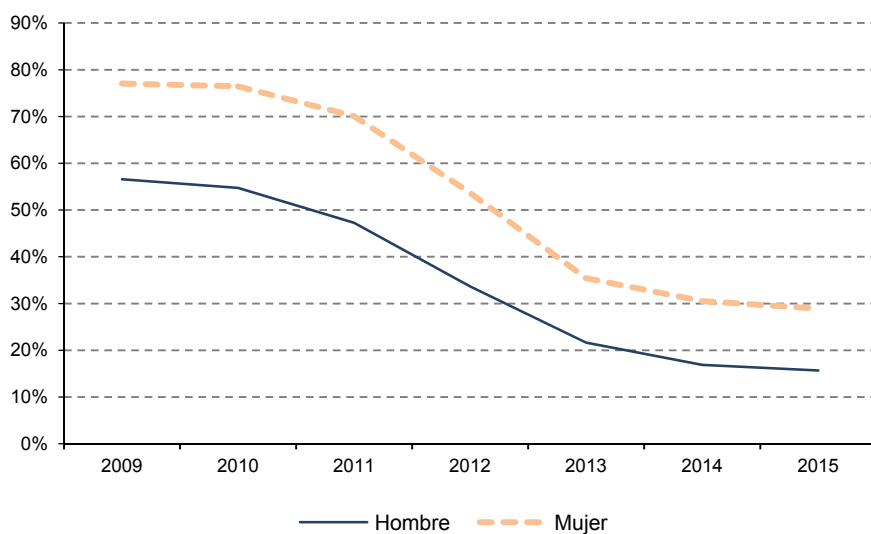
Fuente: Base altas de jubilaciones BPS.

**Gráfico 28**  
**Porcentaje de jubilaciones según quintiles y sectores de aportación**



Fuente: Base altas de jubilaciones BPS.

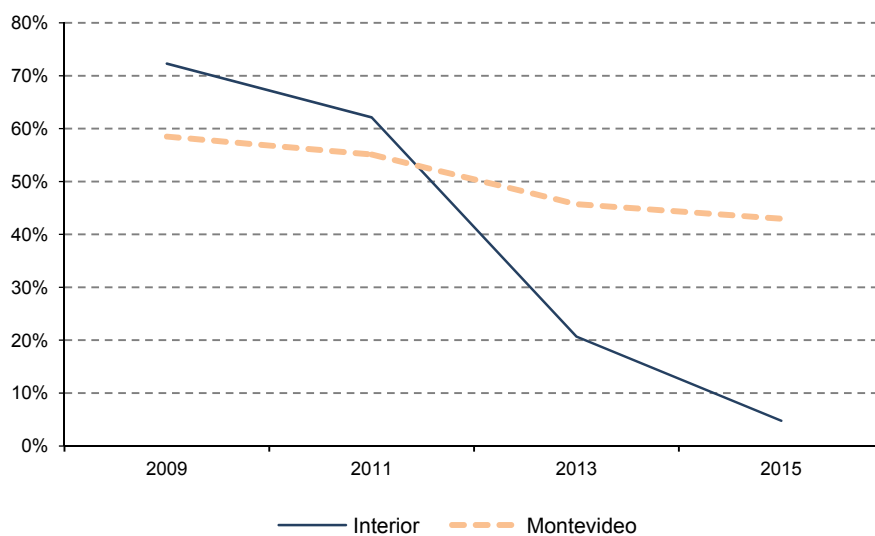
**Gráfico 29**  
**Altas de jubilaciones: porcentaje de montos por debajo de la línea de pobreza**



Fuente: Base altas de jubilaciones BPS.

La evolución del porcentaje de personas cuyas jubilaciones tienen valores menores a la línea de pobreza también difiere según Montevideo o Interior. Para el interior en 2009, el 73 % de las altas registraban montos jubilatorios por debajo de la línea de pobreza. Este porcentaje descendió a 5% en 2015. Montevideo también presenta una caída de la proporción de altas por debajo de la línea de pobreza (de 59 % a 43 %). Esto se explica en parte por la evolución diferencial que se observa en los montos jubilatorios efectivos por región, con un incremento de 68% en el Interior y un 41% en Montevideo.

**Gráfico 30**  
**Porcentaje de montos jubilatorios por debajo de la línea de pobreza, Montevideo e interior**

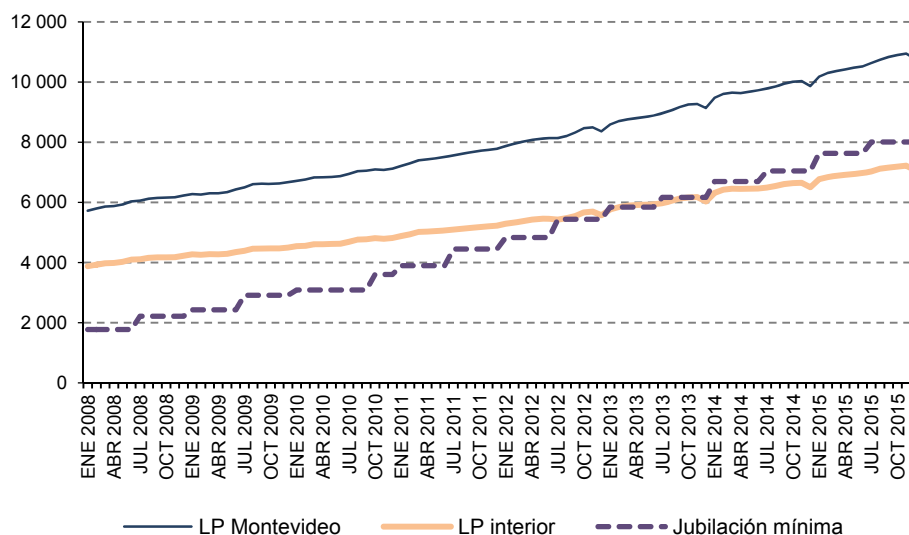


Fuente: Base altas de jubilaciones BPS.



La diferencia observada también se explica por los umbrales de pobreza en el Interior y en Montevideo: la LP de Montevideo es superior a la del Interior. En particular, como puede verse en el gráfico 31, el valor de la LP para Montevideo se ubicó por encima de la jubilación mínima en todo el período, mientras que en el Interior del país este aumento en la jubilación mínima lleva a que se ubique por encima de la LP a partir del año 2013.

**Gráfico 31**  
**Evolución de la Línea de Pobreza para Montevideo e interior y de la jubilación mínima**  
(Pesos corrientes)



Fuente: INE y BPS.

Este mismo descenso en el porcentaje de altas de jubilaciones con valores inferiores al de la línea de pobreza se observa en todas las causales (cuadro 8). De todas maneras, en 2015 casi 46% de las altas de jubilaciones por edad avanzada corresponden a montos inferiores al valor de la línea de pobreza; en 2009 esta cifra era de 87%. Entre las jubilaciones por invalidez y comunes, las cifras corresponden en 2015 a 25% y 15% respectivamente, también con un marcado descenso.

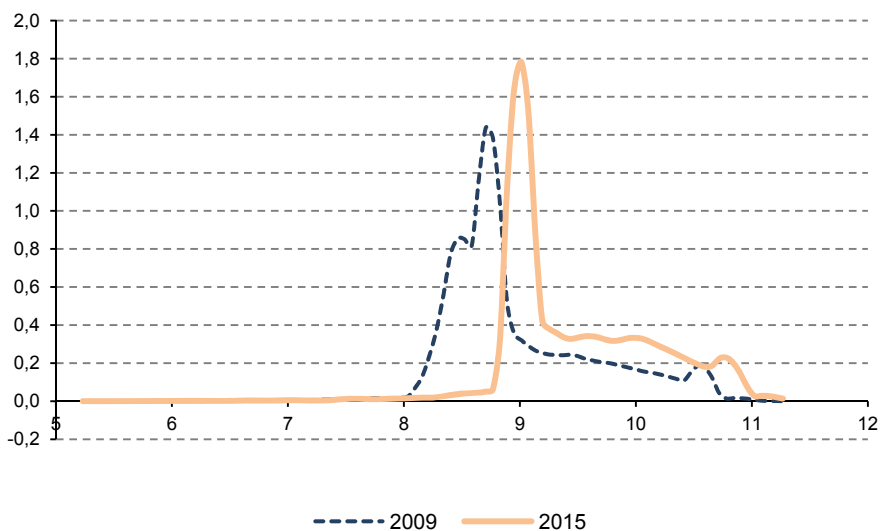
**Cuadro 8**  
**Proporción de montos jubilatorios por debajo de la línea de pobreza según causales**

	2009				2015			
	Edad avanzada	Invalidez	Jubilación común	Total	Edad avanzada	Invalidez	Jubilación común	Total
Total de altas	4 829	2 221	17 172	24 222	5 095	6 316	16 394	27 805
Bajo de línea de pobreza	4 203	1 491	10 219	15 913	2 328	1 570	2 484	6 382
Porcentaje bajo línea de pobreza	87,04%	67,13%	59,51%	65,70%	45,69%	24,86%	15,15%	22,95%

Fuente: Base altas de jubilaciones BPS.

Las densidades empíricas kernel de los montos de las altas jubilatorias muestran un desplazamiento hacia la derecha entre 2009 y 2015, que refleja el incremento de los valores reales. Se aprecia también un descenso en la dispersión de las jubilaciones.

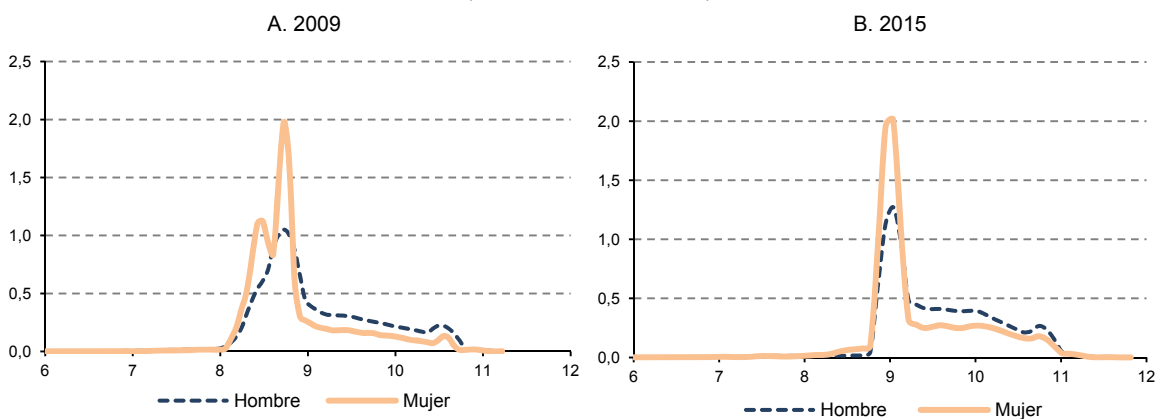
**Gráfico 32**  
**Densidad Kernel de los montos jubilatorios para 2009 y 2015**  
*(Precios constantes 2015)*



Fuente: Base altas de jubilaciones BPS.

Las mismas funciones de densidad para hombres y mujeres, ilustran sobre la mayor dispersión en el caso de los hombres, así como su ubicación más a la derecha (mayores valores).

**Gráfico 33**  
**Kernel de montos jubilatorios para 2009 y 2015 según sexo**  
*(Precios constantes 2015)*



Fuente: Base altas de jubilaciones BPS.

El índice de Gini muestra que la dispersión total de las altas jubilatorias se redujo aproximadamente dos puntos porcentuales punta a punta en el período (de 39,3 a 37,6). Si consideramos las altas de hombres y mujeres, la dispersión cayó entre los primeros pero aumentó entre las segundas, debido a la expansión en el acceso femenino.

**Cuadro 9**  
**Índice de Gini: montos jubilatorios**

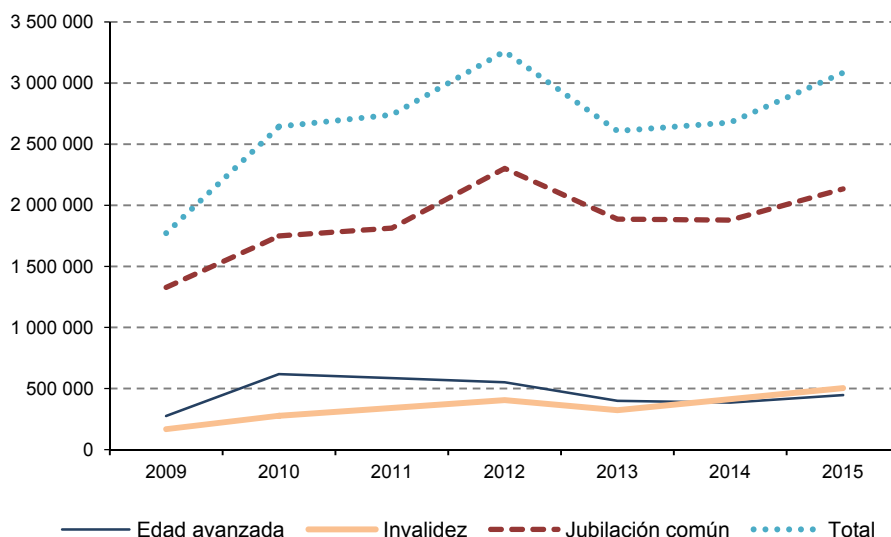
	Gini 2009	Gini 2015
Hombre	40,4	37,0
Mujer	36,0	37,4
Toda la población	39,3	37,6

Fuente: Base altas de jubilaciones BPS.

## 6. Erogaciones por jubilaciones (2009-2015)

Las erogaciones correspondientes a las altas jubilatorias de este período presentan una tendencia creciente en términos reales, particularmente en jubilación común e invalidez. Las erogaciones se componen de la cantidad de altas y sus montos jubilatorios, si bien las altas presentan su mayor crecimiento en 2010 los montos jubilatorios presenta su mayor variación en 2012 (gráfico 30).

**Gráfico 34**  
**Evolución de erogaciones por jubilaciones, según causal**  
(En miles de pesos constantes, actualizado por IMS a diciembre de 2015)



Fuente: Base altas de jubilaciones BPS.

La jubilación común es la que representa la mayor proporción del total en todo el período. Por su parte, el peso de erogaciones por invalidez se incrementa significativamente duplicando su participación en el período, pasando a ser mayor que edad avanzada (16,3% frente a 14,5% en 2015) (cuadro 10).

**Cuadro 10**  
**Distribución de erogaciones por causales**  
(En porcentajes)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Edad avanzada	15,6	23,4	21,4	16,9	15,3	14,4	14,5
Invalidez	9,5	10,5	12,5	12,5	12,4	15,4	16,3
Jubilación común	74,9	66,1	66,2	70,6	72,3	70,2	69,2
Total	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Base altas de jubilaciones BPS.

## IV. Los flujos de jubilaciones sin la Ley 18.395

---

En este apartado se analiza cuándo y quiénes se hubieran jubilado en el período 2009-2016 de no haberse promulgado la Ley 18.395, para luego estimar el costo de esas jubilaciones bajo ese escenario contrafactual.

En primer lugar, se analiza de no existir la Ley 18.395 quiénes se hubiesen jubilado igual bajo la Ley 16.713 por causal común y edad avanzada en el mismo año. Esto significa que se restan los años de servicio por hijos en el caso de las mujeres y se analizan quienes cumplirían los requisitos de la Ley 16.713 para acceder a ambas causales. Los años de servicios que se consideran para el ejercicio contrafactual incluyen los años de testigos, que se mantienen igual a los efectivamente reconocidos al momento de jubilarse. Esta variable sufre un cambio de composición importante en los primeros años del período (2009 y 2010) debido a que se registra un incremento en la proporción de altas que computan testigos, como fuera discutido en la sección anterior. Esto se observa en el gráfico 19, donde en el año 2010 el porcentaje de altas que computan testigos es 47% para el total, 56% en las mujeres y 36% en los hombres. Se trata por lo tanto de un supuesto relevante del ejercicio que se presenta.

En segundo lugar, se simulan dos escenarios contrafactuales con diferentes supuestos de comportamiento. En el primero supone que de no cumplir los requisitos de la ley anterior (16.713), el trabajador se mantiene inactivo hasta lograr acceder a alguna de las causales jubilatorias con el paso del tiempo (por edad). En cada año, entre 2009 y 2016, se evalúa si cumple el requisito de edad y años de servicio (sin que exista cómputo de hijos) para la causal de edad avanzada o jubilación común bajo la Ley 16.713. El segundo supone que la persona sigue activa durante este período, siempre y cuando haya registrado actividad en los últimos seis meses anteriores a su alta jubilatoria. En ese caso se incrementan sus años de servicio año a año y se evalúa si alcanza alguna de las causales cada año. Nuevamente, es importante tener en cuenta que los años de servicio incluyen los años de testigos documentados reconocidos al momento del alta jubilatoria. Se presentan las altas jubilatorias y los costos de cada escenario. En todos los escenarios se supone que no falleció ningún jubilado durante este período<sup>5</sup>. Las jubilaciones por invalidez no se incluyen en este análisis.

---

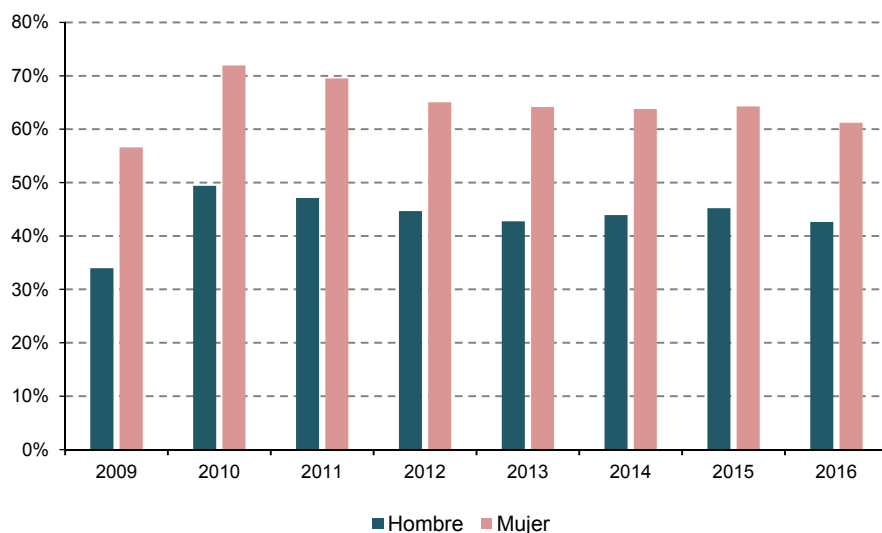
<sup>5</sup> Este supuesto es tanto en el escenario observado como en el contrafactual dado que la base de datos contiene las altas de cada año pero no se le da de baja a aquel que haya fallecido en el período.

## A. Análisis descriptivo de quiénes se hubieran podido jubilar en ausencia de la Ley 18.395

Más de la mitad de aquellos que logran jubilarse por causal común con la Ley 18.395 lo hubieran logrado con la ley anterior (53%) en el mismo año. Entre quienes se jubilaron por causal edad avanzada, solamente se hubieran jubilado 38%, ya que entre ellos predominan las mujeres, que son las que se benefician por el cómputo de años de servicio por hijos.

En ese sentido, en todos los años el porcentaje de altas jubilatorias de aquellos que lo lograron con la Ley 18.395 y no lo lograrían sin la misma es superior en las mujeres. En particular, en el 2010 más del 70% de las mujeres que se jubilan ese año por la Ley 18.395 no lo lograría ese año sin la misma, y esa cifra va disminuyendo pero siempre es muy superior a la de los hombres, que se mantiene bastante estable en el entorno del 45% en el período (gráfico 35).

**Gráfico 35**  
Porcentaje de altas jubilatorias que no logran jubilarse sin Ley 18.395, 2009-2016

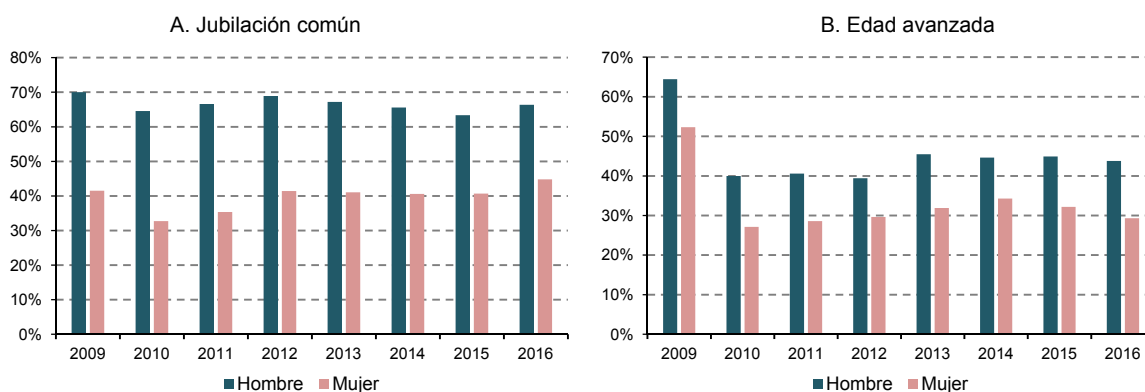


Fuente: Base altas de jubilaciones BPS.

Cerca del 70% de los hombres que se jubilan por la Ley 18.395 lograría jubilarse igual por jubilación común sin la ley, sin embargo, en el caso de las mujeres esa cifra es de 40% en promedio del período. Esto claramente se debe a dos razones ya mencionadas, el cómputo de años por hijo y el cambio en el requisito de años de servicio en jubilación común. Por su parte, del total de aquellos que se jubilan con la Ley 18.395 por edad avanzada, los hombres continúan lográndolo sin la ley con cifras superiores que las mujeres en todos los años, aunque en menor proporción que en jubilación común. En edad avanzada se presentan porcentajes superiores el primer año de vigencia de la ley en ambos sexos.

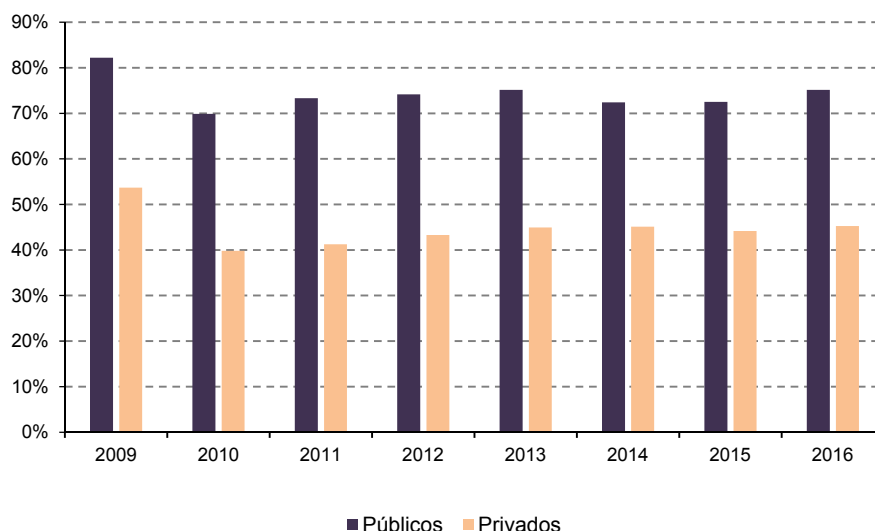
El 74% del total de altas del sector público mediante la Ley 18.395 igual lograría jubilarse sin la ley, mientras que esa cifra es de 44% para el sector privado, esta diferencia se mantiene en todos los años del período. Esto es consistente con las características de cada sector de afiliación, donde el sector público tiene mayor cantidad de años de servicio.

**Gráfico 36**  
**Porcentaje de altas jubilatorias de aquellos que logran jubilarse sin Ley 18.395, 2009-2016**



Fuente: Base altas de jubilaciones BPS.

**Gráfico 37**  
**Porcentaje de altas jubilatorias de aquellos que logran jubilarse sin Ley 18.395 según sector de afiliación público-privado, 2009-2016**

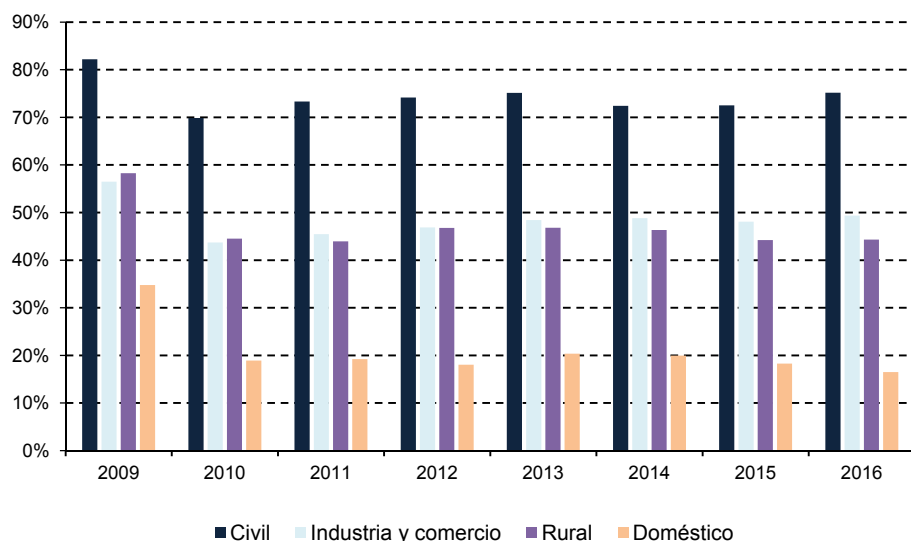


Fuente: Base altas de jubilaciones BPS.

Al interior del sector privado un 48% de las altas del año 2015 de industria y comercio se alcanzarían sin ley y un porcentaje similar en el sector rural (44%), mientras que en el sector doméstico lo lograría tan solo un 18%. En cada uno de los años del período los porcentajes de aquellos que lo alcanzarían son similares, con excepción del primer año que siempre presenta mayores cifras.

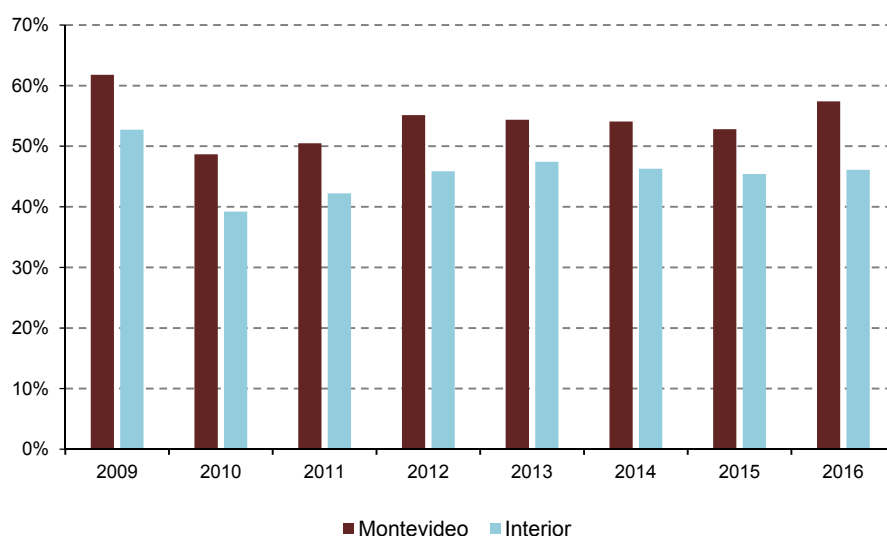
La mayoría de las altas jubilatorias por la Ley 18.395 en Montevideo sucederían de todas formas sin la ley (54% en el período) y en menor medida en el Interior (46%). Nuevamente los mayores porcentajes en ambas regiones se concentran en el año 2009, debido a que es en el primer año de implementación donde se acumula la mayor cantidad de beneficiados por la ley.

**Gráfico 38**  
**Porcentaje de altas jubilatorias de aquellos que logran jubilarse sin Ley 18.395 según sector de afiliación público-privado, 2009-2016**



Fuente: Base altas de jubilaciones BPS.

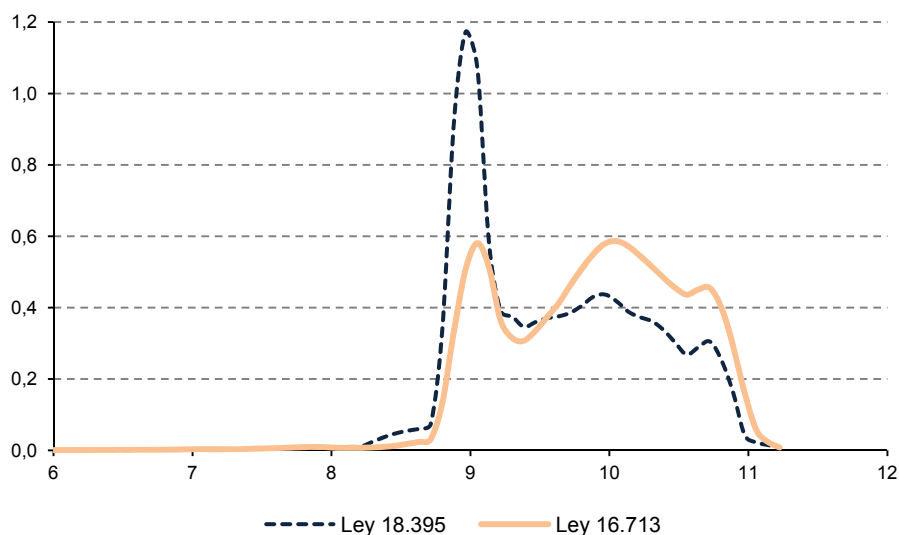
**Gráfico 39**  
**Porcentaje de altas jubilatorias de aquellos que logran jubilarse sin Ley 18.395, Montevideo e interior, 2009-2016**



Fuente: Base altas de jubilaciones BPS.

Los montos de aquellos que se jubilan por la Ley 18.395 se encuentran más concentrados en la parte baja de la distribución y presentan menores niveles respecto a aquellos que se jubilarían por la Ley 16.713 al año 2015. La distribución de los montos de la Ley 16.713 se encuentra siempre a la derecha de la correspondiente a la Ley 18.395, este resultado se explica por los requisitos más exigentes en años de servicio que representan mayores tasas de reemplazo y por lo tanto mayores importes jubilatorios.

**Gráfico 40**  
**Densidades Kernel de los montos jubilatorios Ley 18.395 y Ley 16.713, 2015**  
*(Precios constantes 2015)*



Fuente: Base altas de jubilaciones BPS.

En síntesis, los grupos que aun lograrían jubilarse sin la Ley 18.395 en el mismo año en que efectivamente lo hicieron son en su mayoría de Montevideo, hombres y pertenecientes al sector público. A su vez, se puede afirmar que si bien la ley permitió jubilar a una mayor cantidad de personas en particular mujeres, se observa una distribución de los montos jubilatorios con una mayor concentración en montos inferiores respecto a la ley anterior.

## B. Escenarios contrafactuales: ¿quiénes lo lograrían y cuál sería el costo?

Para estimar el costo de la Ley 18.395 se simulan dos escenarios: **en el primero** se supone que de no cumplir los requisitos de la ley anterior (16.713), el trabajador se mantiene inactivo hasta lograr acceder a alguna de las causales con el paso del tiempo (por edad). En cada año se evalúa si cumple el requisito de edad y años de servicio (sin que exista cómputo de hijos) para la causal de edad avanzada o jubilación común bajo la Ley 16.713. **El segundo escenario** supone que la persona sigue activa durante este período si la misma ha registrado actividad en los últimos seis meses anteriores a su alta jubilatoria, por lo tanto se incrementan sus años de servicio año a año además de su edad, y se evalúa si alcanza alguna de las causales cada año. En este segundo escenario se calculan a los efectos de la determinación del costo: los aportes correspondientes a seguir activo de acuerdo al salario básico jubilatorio, se computan los aportes jubilatorios (montepío 15%), fondo nacional de salud (fonasa 4,5 o 6%) y el fondo de reconversión laboral (frl 0,0125%). Se le computan aportes de actividad únicamente si la persona cesó su actividad en los seis meses anteriores a su alta jubilatoria, asumiendo que si la persona cesó de su actividad muchos años antes que su alta jubilatoria no habría razones para pensar que volverá a estar activo. El 66% de las altas jubilatorias cumplen el requisito de computar actividad en los seis meses antes del alta. En todos los casos los montos simulados de cada escenario en cada año se actualizan con el índice medio de salarios.

Luego de identificar las jubilaciones contrafactuales cada año bajo los dos escenarios, se computa la tasa de reemplazo correspondiente de acuerdo a los parámetros de la ley anterior (16.713) en cada causal y se calcula su monto jubilatorio a partir del sueldo básico jubilatorio (que se define como el promedio salarial de sus últimos 10 o los mejores 20 años de servicio). En el caso de no alcanzar una



jubilación bajo ninguna causal y cumplir los requisitos de edad (70 años) se le asigna la pensión a la vejez y se calcula ese costo. Todos los montos jubilatorios son actualizados por el Índice Medio de Salarios (IMS) correspondiente a cada año.

A continuación, se presenta el total de altas jubilatorias para el escenario observado actualmente (con Ley 18.395) y contrafactual (sin Ley 18.395) para ambos escenarios por causales (cuadro 11)<sup>6</sup>. Se observa que en el escenario de incremento de edad se alcanzan más jubilaciones por edad avanzada respecto al escenario en que continúan trabajando, pero menos respecto al observado. Sin embargo, como cabe esperar, en jubilación común se alcanzan más altas en el escenario en que continúan trabajando aunque siempre menos que en el observado. Esto se explica porque en el escenario en el que continúan trabajando además de incrementarse los años de edad se incrementan los años de servicio, esto genera un cambio de composición de las altas entre escenarios, algunos que accederían a edad avanzada en el escenario de incremento de edad alcanzan común al suponer que continuarían en actividad si cumplen los requisitos antes mencionados.

**Cuadro 11**  
**Altas jubilatorias acumuladas de cada escenario según causal**

	Edad avanzada			Jubilación común			Total		
	Observado	Se jubila por incremento de edad	Se jubila por seguir trabajando	Observado	Se jubila por incremento de edad	Se jubila por seguir trabajando	Observado	Se jubila por incremento de edad	Se jubila por seguir trabajando
2009	4 911	2 835	2 835	17 559	10 374	10 374	22 470	13 209	13 209
2010	15 041	6 964	6 992	36 564	20 439	20 912	51 605	27 403	27 904
2011	23 623	11 655	11 703	54 576	30 562	32 251	78 199	42 217	43 954
2012	30 576	16 335	16 353	72 507	41 434	44 958	103 083	57 769	61 311
2013	36 143	21 993	21 871	87 808	50 530	56 507	123 951	72 523	78 378
2014	41 674	28 587	28 096	103 222	59 399	68 637	144 896	87 986	96 733
2015	47 787	36 421	35 245	120 009	68 974	82 199	167 796	105 395	117 444
2016	53 692	43 325	41 075	136 737	73 467	91 048	190 428	116 792	132 123

Fuente: Base Altas de jubilaciones BPS.

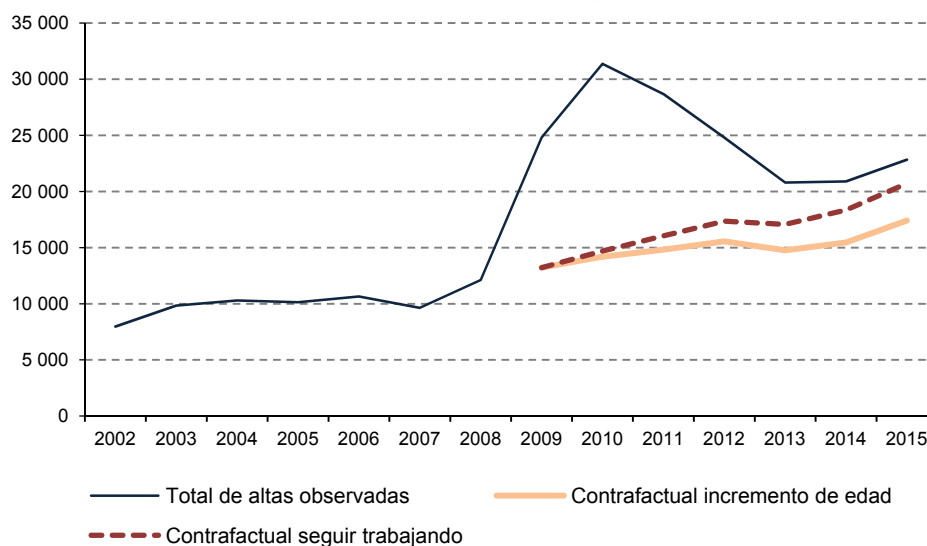
La evolución de las altas anuales observadas y la de los dos escenarios contrafactuales (gráfico 39) muestra que los escenarios contrafactuales presentan una evolución por debajo de la observada en casi todos los años del período. En el caso del escenario por incremento de edad la evolución presenta un incremento sostenido y moderado en el período, mientras que el escenario en el que se continúa en actividad existe un mayor aumento en particular hacia el final del período donde existe una proporción importante de trabajadores que conseguiría los años de servicio para alcanzar causal común como se observa en el cuadro anterior.

A continuación se presentan las altas acumuladas al 2016 en el escenario observado y en los dos contrafactuales, por causales (gráfico 40) y por sexo (gráfico 41). En el escenario en el que se jubilan por incremento de la edad, las altas de edad avanzada al 2016 representan un 20% menos respecto al escenario observado y en el escenario en el que siguen trabajando y a su vez incrementan por edad, un 26% menos. Las altas de jubilación común en el escenario en que se incrementa la edad son un 48% menos, compuesto por las personas que de no existir la ley no lograrían los años de servicio requeridos (35 años). Como se analizó en el apartado anterior, las altas de jubilaciones con la Ley 18.395 en el período, corresponden en su mayoría a personas que poseen entre 30 y 34 años de

<sup>6</sup> En el caso de las altas 2016 como la base de datos llega hasta mayo de ese año, se realizó una proyección hasta diciembre manteniendo la tasa de variación mensual de altas del año 2015. Esto se realiza sólo a efectos de poder comparar con las estimaciones de las altas contrafactuales que se realizan anualmente.

servicio, y por lo tanto una gran mayoría accederían a los 70 años por edad avanzada. Sin embargo, en el escenario en el que las personas continúan en actividad, naturalmente las altas alcanzadas por esta causal son superiores respecto al escenario en el que esto no se supone, aunque son inferiores respecto al escenario observado.

**Gráfico 41**  
**Evolución de las altas anuales, 2002-2015**

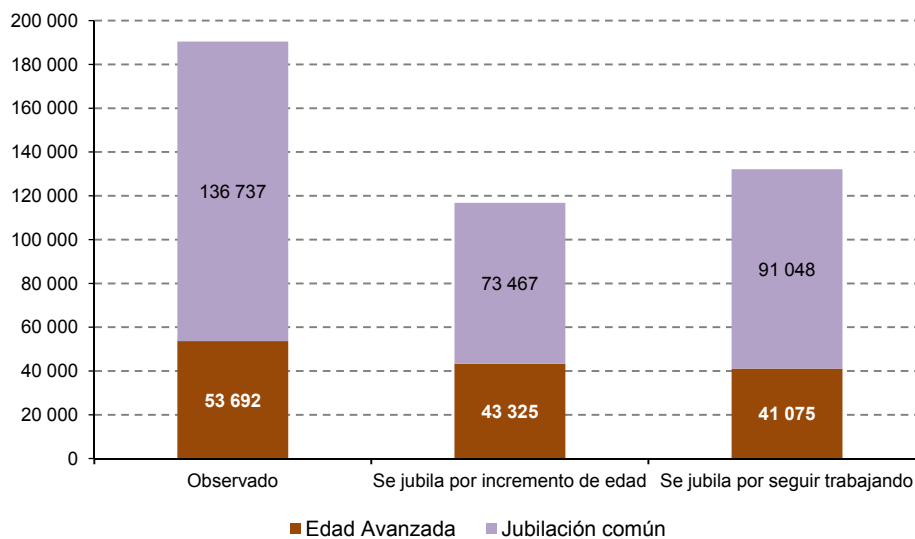


Fuente: Base Altas de jubilaciones BPS.

En el total del período los resultados de aquellos que logran causal con y sin ley muestran que en el escenario en el que solo aumenta la edad se alcanzarían un 40% menos de altas totales respecto a la actualidad, lo que representa 73.637 altas menos, y en el escenario que se supone que continúan trabajando un 31% menos, que representan 58.306 altas menos. Como lo muestra el gráfico 42 cada escenario arroja diferentes resultados en la composición de altas según causal. En el escenario en el que se jubilan por incremento de edad, el 63% (73.467) de las altas son por jubilación común, mientras que esa cifra alcanza un 72% (91.048 altas) en el escenario en que se supone actividad. Este último tiene una distribución de altas más similar al escenario actual, aunque el nivel de altas se encuentra por debajo del escenario observado (132.123 altas).

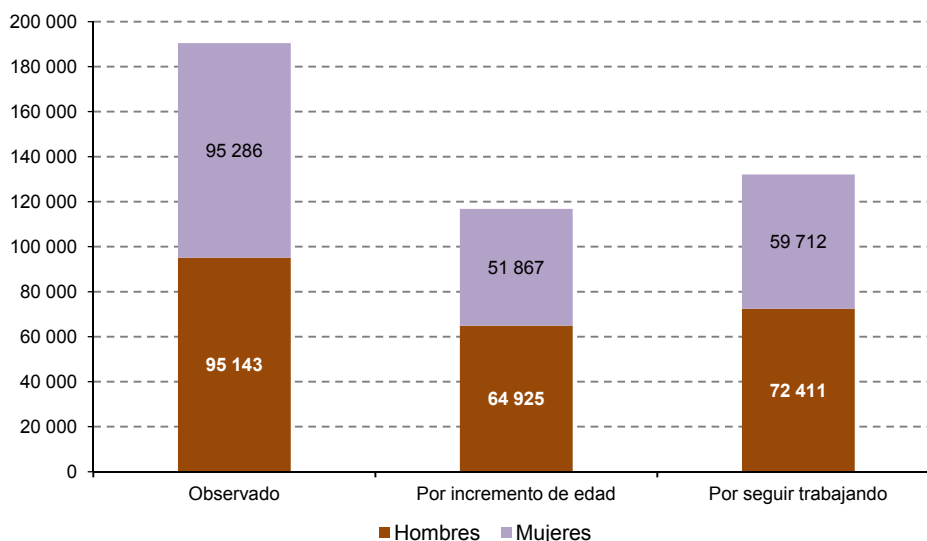
En ambos escenarios el porcentaje de altas masculinas en el total de altas en el período es superior a las femeninas. La distribución se modifica de no existir la ley, pasando de ser 50% las altas femeninas en el escenario observado a 44% en el escenario de incremento de edad y 45% en el que se supone que continúan en actividad. A su vez, se registra una caída del total de altas femeninas en ambos escenarios contrafactuales. En el escenario de incremento de edad se registran 43.419 altas menos y en el escenario de actividad 35.574 altas menos. Nuevamente los resultados confirman que las mujeres son las grandes beneficiarias de la Ley 18.395. Al indagar sobre la distribución por causales se constata que en ambos escenarios la mayoría de los hombres se jubilarían por causal común (62% en el escenario de incremento de edad y 60% en el que continúan trabajando), mientras que esa cifra representaba un 53% en el escenario actual. En edad avanzada, en ambos escenarios, la mayoría de las altas son femeninas. Esto significa que de no existir la ley las mujeres accederían menos a causal común y muchas de ellas lo lograrían por edad avanzada.

**Gráfico 42**  
**Cantidad de altas según causal por escenario, 2016**



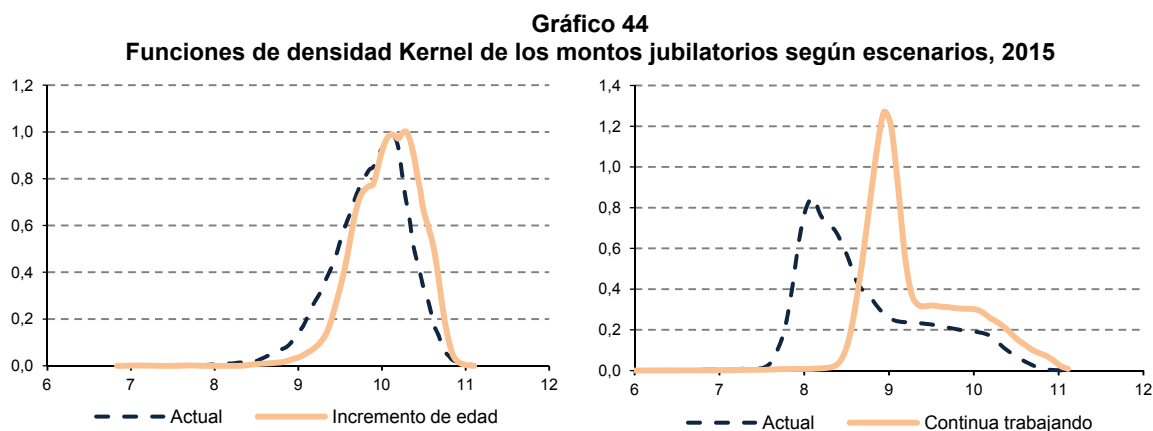
Fuente: Base altas de jubilaciones BPS.

**Gráfico 43**  
**Cantidad de altas por sexo bajo escenarios, 2016**



Fuente: Base altas de jubilaciones BPS.

En el siguiente gráfico se presentan las funciones de densidad Kernel que comparan los montos jubilatorios de las altas del escenario observado respecto al monto contrafactual en cada uno de los escenarios al año 2015. Se constata que en el escenario en que se jubila por seguir trabajando, los montos jubilatorios serían superiores en toda la distribución, con una mayor concentración en la media. Esto se debe a que lo logran con mayores años de servicios respecto al escenario actual, lo que implica mayores tasas de reemplazo. Sin embargo, en el escenario en el que se jubilan por incremento de edad las distribuciones se asemejan aunque son siempre superiores los montos jubilatorios del escenario contrafactual debido a que al lograrlo con mayor edad supone también mayores tasas de reemplazo.



Fuente: Base altas de jubilaciones BPS.

El costo adicional estimado de la ley se presenta en el cuadro 12 y se calcula como la diferencia entre el costo total observado y el costo que representa cada escenario en ausencia de la Ley 18.395. En el escenario en el que se jubila por seguir trabajando se restan los aportes correspondientes. En ambos escenarios se incluye el costo de la pensión a la vejez para aquellos que no lograrían jubilarse a los 70 años por tener menos de 15 años de servicio.

Se presenta el costo de jubilaciones por edad avanzada y común de cada año y el costo total de todo el período. Las diferencias de costos entre el escenario observado y los contrafactuales están vinculadas por un lado, a que existe un 39% y un 31% de altas menos en cada escenario respecto al observado, y por otro con la diferente composición de las altas por causales como se observó en el cuadro 11. A su vez, existe una diferencia temporal en el logro de la causal. Si bien existe un porcentaje importante que igualmente se termina jubilando sin la Ley 18.395 con los supuestos utilizados en esta simulación, lo hacen de forma más tardía. Esto genera dos efectos contrapuestos, por un lado un efecto a la baja sobre el costo total por ser menos los años pagos en el período, y por otro un efecto al alza por lograr la jubilación con tasas de reemplazo superiores. En el escenario en el que continúan trabajando, si bien se alcanza una mayor cantidad de altas y con un mayor peso de la causal común, lo que incrementa el costo, se restan los aportes realizados cada año por continuar en actividad, lo que da como resultado un costo inferior respecto al del otro escenario. En el escenario en el que se supone el incremento de la edad, el ahorro acumulado en el período 2009-2016 en ausencia de la Ley 18.395 es de 1.639 millones de dólares, lo que representa un ahorro de un 45% respecto al costo observado del período. Mientras que en el escenario en el que se supone que continúan trabajando si no se consideran los aportes a la seguridad social el ahorro ascendería a 1.453 millones de dólares. Sin embargo, si son restados del costo esos aportes la cifra sería de 1.917 millones, lo que hubiese representado un ahorro de 52% respecto al costo observado para el total del período. Al ser este un escenario de máxima por suponer que quienes se encontraban activos continuarían trabajando, se considera que el ahorro estaría ubicado entre 1.639 y 1.917 millones de dólares.

Cabe señalar que un supuesto relevante de este ejercicio refiere al reconocimiento de los años de servicios, y más específicamente, de los años de testigos, que se toman en los escenarios contrafactuales tal como fueron al momento del alta jubilatoria. Como fuera discutido en la sección anterior, entre los años 2009 y 2010 existe un mayor porcentaje de años de testigo reconocidos y también una mayor proporción de altas que lo utilizan. Esto se ve claramente al diferenciar entre leyes (cuadro A.3), y responde a un efecto composición de las altas jubilatorias que se modifica a partir de 2009. La ley logra el acceso de un conjunto trabajadores anteriormente excluidos, como ya fue analizado en 3.2, y su perfil laboral es diferente. Por este motivo, se realizó adicionalmente un ejercicio de simulación que evalúa qué hubiese sucedido con las altas jubilatorias de ambos escenarios

contrafactuales sin Ley 18.395, si los años de testigo se hubiesen asignado siguiendo criterios similares a los de 2007 y 2008<sup>7</sup>. Los resultados indican que las altas disminuirían entre un 8 y 9% en promedio en el período respecto a los resultados del escenario donde las personas se jubilan pero (algunas) continúan trabajando (última columna del cuadro 11).

**Cuadro 12**  
**Costo total de las jubilaciones otorgadas entre 2009-2016**  
*(En dólares a precios constantes de 2015)*

	Costo total				Ahorro estimado de no existir la Ley 18.395		
	A	B	C	D	A-B	A-C	A-C+D
	Observado	Se jubila por incremento de edad	Se jubila por seguir trabajando	Aportes de los que siguen trabajando	Se jubila por incremento de edad	Se jubila por seguir trabajando	Se jubila por seguir trabajando (resta aportes)
2009	63 743 262	43 657 754	43 657 754	766 744	20 085 508	20 085 508	20 852 252
2010	161 077 046	98 483 133	99 682 491	2 140 849	62 593 912	61 394 555	63 535 404
2011	261 662 820	155 552 858	160 395 378	19 123 116	106 109 962	101 267 442	120 390 558
2012	398 009 145	228 387 126	240 027 314	42 516 332	169 622 019	157 981 831	200 498 163
2013	510 031 018	286 742 767	307 845 718	68 534 702	223 288 251	202 185 300	270 720 003
2014	628 205 821	344 774 801	378 912 210	89 028 318	283 431 021	249 293 612	338 321 930
2015	758 719 547	409 473 595	459 735 443	109 075 862	349 245 952	298 984 104	408 059 966
2016	877 120 722	451 999 402	514 826 528	132 801 003	425 121 320	362 294 194	495 095 198
Costo acumulado 2009 -2016	3 658 569 381	2 019 071 436	2 205 082 835	463 986 926	1 639 497 944	1 453 486 546	1 917 473 472

Fuente: Base altas de jubilaciones BPS.

<sup>7</sup> Para estimar los años de testigo en ese escenario, se realizó una predicción de 2009 en adelante, en base a los coeficientes de una regresión que relaciona años de testigo con años efectivos de servicios, sexo, quintiles jubilatorios de cada año y caja de aportación de los trabajadores. Esta regresión se estimó para 2007 y 2008.

## V. Efectos de la Ley 18.395 sobre el bienestar

---

El objetivo de este apartado es evaluar cuáles hubiesen sido los efectos sobre la pobreza y desigualdad de no existir la Ley 18.395 en el año 2015. La fuente de información utilizada es la Encuesta Continua de Hogares (ECH, 2015) y la base de altas jubilatorias (BPS 2009-2015).

La metodología utilizada consiste en estimar la proporción de personas que se hubiesen jubilado de todos modos de no existir la Ley 18.395 y los que no, por edad y sexo en la base de altas de BPS. Entre los últimos se identifican aquellos que seguirían trabajando, aquellos que no lo harían debido a que la fecha de actividad previa a la jubilación es mayor a 2 años, y los que recibirían pensión vejez a partir de los 70 años. Se conforman dos categorías por sexo, tramos etarios (60-64, 65-69 y 70-75) y por deciles del monto jubilatorio. Esas proporciones se simulan de forma aleatoria para las mismas características en el grupo de jubilados de ECH (2015), de esa manera se simulan los ingresos contrafactuales de cada categoría y se obtienen los nuevos vectores de ingresos. Los pasos se detallan en el Anexo 2.

A continuación, se presenta el porcentaje de jubilados para los distintos escenarios de no existir la Ley 18.395, según deciles del monto jubilatorio, tramo etario y sexo. En el tramo de 60 a 64 años la mayoría de los hombres se jubilarían igual en casi todos los deciles, sin embargo sucede lo contrario en el caso de las mujeres que en su mayoría no se jubilarían. En el tramo de 65 a 69 años se presentan menores porcentajes tanto de hombres como de mujeres que igual accederían a la jubilación, esto se debe a que en este tramo se concentra la jubilación por edad avanzada que por la Ley 18.395 es a partir de los 65 y con la Ley 16.713 a partir de los 70. Para el tramo de edad mayor a 70 años la gran mayoría de ambos sexos se jubilaría igual y los que no logran jubilarse estarían en condiciones de percibir una pensión a la vejez.

Los efectos de la ley sobre la pobreza y desigualdad son prácticamente nulos en el escenario que se supone que las personas continuarían trabajando. Esto es de esperar debido a que aquellos que igual se jubilarían lo harían en promedio a un monto jubilatorio inferior, y los que no lo lograrían en su mayoría continuarían trabajando con salarios superiores a la jubilación. En este sentido, son escasos los efectos globales sobre la pobreza y la desigualdad bajo este escenario, aunque su deseabilidad en términos de bienestar es altamente discutible, ya que los trabajadores deben continuar trabajando hasta edades avanzadas, lo que constituye además una situación insostenible en el mediano plazo. En el

escenario en el que se supone que las personas que no logran jubilarse no se mantendrían activas en el mercado laboral formal la desigualdad y la pobreza a nivel de todos los individuos se incrementarían, la pobreza en casi dos puntos porcentuales y la desigualdad medida por Gini 0,6 puntos porcentuales. Por otra parte, de analizar sólo al grupo de jubilados (mayores de 60) la desigualdad se incrementaría en 0,7 puntos porcentuales de no existir la ley en un escenario en que continúan trabajando y en 5 puntos de suponer que no lo harían. En el caso de la pobreza aumentaría en 0,1 puntos porcentuales y casi 6 puntos en el segundo escenario.

**Cuadro 13**  
**Porcentaje de jubilados por categorías de acuerdo a deciles de montos jubilatorios,**  
**tramos de edad y sexo, 2015**  
*(En porcentajes)*

Decil	Hombres							
	60-64			65-69				
	Se jubilan igual	No se jubilan y trabajan	No se jubilan y no trabajan	Se jubilan igual	No se jubilan y trabajan	No se jubilan y no trabajan	Se jubilan igual	No se jubilan y pensión vejez
I	82	13	5	32	39	29	58	42
II	55	36	9	35	46	19	61	39
III	40	44	15	35	41	24	64	36
IV	38	53	10	28	48	25	66	34
V	29	60	10	22	49	28	71	29
VI	42	50	8	33	53	14	84	16
VII	46	49	5	33	57	9	85	15
VIII	50	47	3	36	59	5	91	9
IX	53	45	2	40	58	2	96	4
X	56	43	1	43	56	1	98	2
Total	49	46	5	35	52	14	77	23
Decil	Mujeres							
	60-64			65-69				
	Se jubilan igual	No se jubilan y trabajan	No se jubilan y no trabajan	Se jubilan igual	No se jubilan y trabajan	No se jubilan y no trabajan	Se jubilan igual	No se jubilan y pensión vejez
I	59	30	11	21	40	39	46	54
II	35	49	16	23	49	27	56	44
III	22	56	22	18	47	36	60	40
IV	21	63	15	12	51	36	61	39
V	15	71	15	8	53	38	59	41
VI	34	55	11	22	58	20	78	22
VII	41	53	6	28	62	9	86	14
VIII	46	51	3	32	65	4	94	6
IX	51	48	1	35	64	2	97	3
X	53	46	0	40	60	0	99	1
Total	39	52	9	24	52	24	65	35

Fuente: Base de altas jubilatorias 2009-2015.

**Cuadro 14**  
**Incidencia de la pobreza y nivel de desigualdad con y sin Ley 18.395**  
*(En porcentaje de personas)*

	Escenario suponiendo que continúan trabajando					
	Total			Mayores de 60		
	Con ley	Sin ley	Diferencia sin menos con ley (puntos porcentuales)	Con ley	Sin ley	Diferencia sin menos con ley (puntos porcentuales)
Gini	38,17	38,41	0,2	33,74	34,42	0,7
Theil	26,2	26,46	0,3	21,21	21,76	0,6
Pobreza	9,72	9,69	-0,03	2,53	2,66	0,1

	Escenario suponiendo que no trabajan					
	Total			Mayores de 60		
	Con ley	Sin ley	Diferencia sin menos con ley (puntos porcentuales)	Con ley	Sin ley	Diferencia sin menos con ley (puntos porcentuales)
Gini	38,17	38,76	0,6	33,74	39,12	5,4
Theil	26,2	27,11	0,9	21,21	28,44	7,2
Pobreza	9,72	11,36	1,6	2,53	8,28	5,8

Fuente: ECH, 2015.

Como era de esperar, los escenarios simulados implican un incremento moderado de ingresos en el caso de que los trabajadores continúen trabajando, este incremento casi que se diluye a nivel del total de personas pero es importante entre los adultos mayores de los quintiles inferiores de ingreso. De manera consistente, en el escenario en que los trabajadores que no logran jubilarse no continúan trabajando, el efecto global sobre los ingresos es una reducción de 4%, que se transforma en 18% cuando se restringe el análisis a los mayores de 60.

**Cuadro 15**  
**Ingreso medio per cápita con y sin ley por quintiles de ingreso per cápita de los hogares.**  
**Escenario suponiendo que continúan trabajando, 2015**

Quintiles	Escenario suponiendo que continúan trabajando					
	Total			Mayores 60		
	ingreso medio per cápita			ingreso medio per cápita		
	Con ley	Sin ley	Variación en porcentajes	Con ley	Sin ley	Variación en porcentajes
I	6 370	6 430	1	7 283	8 212	13
II	11 037	11 193	1	11 407	12 522	10
III	15 843	16 092	2	16 004	17 142	7
IV	22 721	23 031	1	22 841	23 847	4
V	45 430	45 814	1	48 089	49 293	3
Total	20 278	20 510	1	27 909	29 021	4

Fuente: ECH, 2015.



**Cuadro 16**  
**Ingreso medio per cápita con y sin ley por quintiles de ingreso per cápita.**  
**Escenario suponiendo que no trabajan, 2015**

Quintiles	Escenario suponiendo que no trabajan					
	Total			Mayores 60		
	ingreso medio per cápita			ingreso medio per cápita		
	Con ley	Sin ley	Variación en porcentajes	Con ley	Sin ley	Variación en porcentajes
I	6 370	6 271	-2	7 283	5 668	-22
II	11 037	10 690	-3	11 407	9 071	-20
III	15 843	15 155	-4	16 004	12 911	-19
IV	22 721	21 540	-5	22 841	18 272	-20
V	45 430	43 398	-4	48 089	40 199	-16
Total	20 278	19 409	-4	27 909	22 919	-18

Fuente: ECH, 2015.

En síntesis, el ejercicio realizado, a pesar de sus limitaciones en términos metodológicos, ilustra sobre los efectos de la aplicación de la ley. Si esta ley no hubiera existido, y los trabajadores no hubieran podido continuar trabajando luego de los 60 años, la pobreza se hubiese incrementado en este momento del tiempo para el total de personas en 1,6 puntos porcentuales y la desigualdad en 0,6 pp. Es importante tener en cuenta que el análisis presenta limitaciones que provienen del hecho de ser un análisis estático y que a su vez no considera otros fenómenos que puedan suceder como es el caso de variaciones en la tasa de actividad en el mercado laboral que afectarían estos resultados.

## VI. Conclusiones

---

Con la flexibilización del acceso a las jubilaciones a partir de la Ley 18.395 se produce un incremento tanto en el stock como en las altas jubilatorias, y ese incremento se sostiene hasta el año 2014.

Las altas de jubilación se incrementan por las tres causales (vejez, invalidez y común), con un pico en la causal de edad avanzada en 2010, año donde terminaron de ingresar los de la segunda etapa de la ley, un alza significativa en causal común hasta el año 2010 (para luego descender) y en invalidez un incremento sostenido a partir de 2009.

En el caso de las altas por invalidez parecería haberse facilitado la configuración de causal, especialmente en los últimos dos años del período, en el año 2009 se ubican en 2.246 mientras en 2015 alcanzan a 6.487, es decir, un aumento de 288%. El incremento más significativo corresponde a las mujeres y se produce en los últimos dos años. Desde BPS se señala que, hubo un cambio en la gestión debido a que se agilitan las juntas médicas, y a su vez se modifica el baremo que mide el grado de invalidez en el año 2013. Estos cambios podrían explicar el incremento sucedido en esos años.

En cuanto a la distribución de las altas por sexo se constata una modificación. Mientras que al comienzo del período el 60% de las altas correspondían a hombres y el 40% a las mujeres, en 2014 y 2015 la distribución se presenta igualitaria por sexo. El análisis muestra que una alta proporción de los hombres aún siguen cumpliendo los requisitos de la ley anterior (mayores años de servicio), es decir, igual hubieran accedido a la jubilación, mientras que una proporción importante de las mujeres logran acceder a la causal, debido a los cambios que presenta la nueva ley. En este sentido, la nueva normativa ha contribuido en compensar y corregir las desigualdades de género que se producen en el mercado laboral mediante el reconocimiento de años de cuidado de hijos que implican un retiro total o parcial de la actividad.

En la misma línea, el cómputo de hijos tuvo un mayor peso para mejorar el monto jubilatorio de las mujeres que para obtener causal jubilatoria en ambas causales. Sin embargo, en el caso de la jubilación por edad avanzada son mayores los porcentajes de mujeres que lo utilizan para acceder a la causal (30% frente a 24% en el caso de jubilación común).

Antes de la promulgación de la Ley 18.395 se registraba una leve tendencia creciente de la edad de retiro en la jubilación común, mientras que posterior a su promulgación la misma se mantiene relativamente constante con un pico en 2011. En la causal edad avanzada, la edad al alta disminuye

significativamente, de manera consistente con las menores edades de retiro contempladas en la nueva legislación. Si se analiza de manera agregada la evolución de la edad de retiro para ambas causales se observa un leve aumento entre los años 2002 y 2009, seguido de una estabilidad entre los años 2009 y 2015. Por último, destacamos que dicha evolución es similar en ambos sexos.

En los años analizados se produce un descenso en la proporción de altas que computan años de testigos junto con una disminución en la cantidad de años computados bajo esta modalidad. El descenso en el caso de las mujeres, que parece algo más abrupto, podría vincularse con la posibilidad de computar años por hijo, lo que hace menos necesario el cómputo por testigos para el acceso a la causal.

Por otra parte, los montos jubilatorios se incrementaron para hombres y mujeres aunque la variación fue diferencial: en todos los años creció más la jubilación de las mujeres. Esto llevó a una reducción en la brecha de género en las jubilaciones. Mientras que en 2009 las altas de jubilación promedio masculina era 34% superior a la femenina, en 2015 la diferencia es 20%. Nuevamente, la ley de flexibilización logra que tanto el cómputo de hijos como el menor requisito de años de servicio se traduzcan en una mayor cantidad de mujeres que logran jubilarse contribuyendo al cierre de la brecha de género.

El análisis contrafactual presentado muestra resultados diferenciados según los supuestos que se tomen en relación con las trayectorias de los trabajadores. Se consideraron dos escenarios: en el primero se supone que de no cumplir los requisitos de la ley anterior (16.713), el trabajador se mantiene inactivo hasta lograr acceder a alguna de las causales con el paso del tiempo (por edad), y en el segundo se supone que la persona sigue activa durante este período si es que registra actividad en los seis meses antes del alta jubilatoria. Se incrementan por lo tanto sus años de servicio año a año al igual que su edad y se evalúa si alcanza alguna de las causales cada año. En el total del período los resultados de aquellos que logran causal con y sin ley muestran que en el escenario en el que aumenta la edad se alcanzarían un 40% menos de altas totales respecto a la actualidad, lo que representa 73.637 altas menos, y en el escenario que se supone que continúan trabajando un 31% menos, que representan 58.306 altas menos.

En el escenario en el que se supone el incremento de la edad, el ahorro acumulado en el período 2009-2016 en ausencia de la Ley 18.395 es de 1.639 millones de dólares, lo que representa un ahorro de un 45% respecto al costo observado del período. Mientras que en el escenario en el que se supone que continúan trabajando si no se consideran los aportes a la seguridad social el ahorro ascendería a 1.453 millones de dólares. Sin embargo, si son restados del costo esos aportes la cifra sería de 1.917 millones, lo que hubiese representado un ahorro de 52% respecto al costo observado para el total del período. Al ser este un escenario de máxima por suponer que quienes se encontraban activos continuarían trabajando, se considera que el ahorro estaría ubicado entre 1.639 y 1.917 millones de dólares.

Por último, si la ley no hubiera existido, y los trabajadores no hubiesen podido continuar trabajando luego de los 60 años, un ejercicio de simulación estática refleja que la pobreza se hubiese incrementado en 1,6 puntos porcentuales en personas y la desigualdad en 0,6 puntos porcentuales en el año 2015.

## Bibliografía

---

- Amarante, V, Colacce, M y Manzi, P (2016), La brecha de género en jubilaciones y pensiones. Los casos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, Serie Asuntos de Género-CEPAL, No 138.
- Aguirre, R, Scuro, L (2010), Panorama del sistema previsional y género en Uruguay. Avances y desafíos. Serie Mujer y Desarrollo, CEPAL.
- Bettio, F., Tinios, P., Betti, G. (2013), *The Gender Gap in Pensions in the EU*. Bélgica, European Commission.
- Bosch, M, Melguizo, A y Pagés, C (2013), Mejores Pensiones mejores trabajos. Hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe, BID.
- Bucheli, M., Ferreira-Coimbra, N., Forteza, A. y Rossi, I. (2006), “El acceso a la jubilación o pensión en Uruguay ¿Cuántos y quiénes lo lograrían?”, Serie Estudios y perspectivas, CEPAL.
- Bucheli, M, Forteza, A y Rossi, I (2006), “Seguridad social y género en Uruguay: un análisis de las diferencias de acceso a la jubilación”. Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Economía, DT 04/06.
- BPS (2012), “Análisis de las principales características de las altas de jubilación de los años 2002 al 2011”, Comentarios de Seguridad Social: Primer trimestre 2012. Asesoría General en Seguridad Social, Banco de Previsión Social.
- \_\_\_\_\_ (2015), Algunas características de las altas por vejez por artículo 1 de la Ley 18.395, Comentarios de Seguridad Social. Primer trimestre 2015, p.181-192.
- \_\_\_\_\_ (2016), Boletín Estadístico 2015. Asesoría General en Seguridad Social y Asesoría Económica Actuarial, Banco de Previsión Social. Montevideo, Uruguay.
- Diálogo Nacional de Seguridad Social (2008), Informes y documentos, abril 2008.
- Dion, M. (2006), “Women’s welfare and social security privatization in Mexico”. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 13(3), 400-426.
- Fajnzylber, E (2011), “Gender policy, the minimum pension age and noncontributory rights for women - the case of Chile”. Documento de Trabajo 005, Universidad Adolfo Ibañez, Escuela de Gobierno.
- Forteza, A, Apella, I, Fajnzylber, E, Grushka, C, Rossi, I y Sanroman, G (2009), “Work histories and pension entitlements in Argentina, Chile and Uruguay”, Social Protection Discussion Paper No. 0926, World Bank.
- James, E., Edwards, A. C., & Wong, R. (2003), *The Gender Impact of Pension Reform: A Cross Country Analysis* (Vol. 3074). World Bank Publications.
- Marco Navarro, F (2016), La nueva ola de reformas previsionales y la igualdad de género en América Latina. Serie de Asuntos de Género-CEPAL.

- Olivieri, M. L. (2014), “Adultos mayores en América Latina: Pensiones no contributivas y pobreza”, Tesis de Maestría, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de la Plata.
- Roffman, R, Olivieri, M. (2012), “Pension Coverage in Latin America”. Social Protection Discussion Paper No. 1217, World Bank.
- Roffman, R. Fajnzylber, E. and Herrera G. (2008), “Reforming the pension reforms: The recent initiatives and actions on pensions in Argentina and Chile”, Social Protection Discussion Paper No. 0831, World Bank.
- Santos, S. (2014), “Acciones con perspectiva de género en seguridad social”, Asesoría General en Seguridad Social, BPS.
- Scardino, A (2013), “Algunas características de las altas con aplicación de art. 14 de la Ley 18.395”. BPS. Asesoría General en Seguridad Social, Asesoría Económica y Actuarial.

## **Anexos**

---

## Anexo 1

**Cuadro A.1**  
**Tasas de reemplazo de la Ley 16.713 y 18.395, jubilación común**

Años de servicio	Edad										
	60	61	62	63	64	65	66	67	68	69	70
30	45,0	47,0	49,0	51,0	53,0	55,0	57,0	59,0	61,0	63,0	65,0
31	46,0	48,0	50,0	52,0	54,0	56,0	58,0	60,0	62,0	64,0	66,0
32	47,0	49,0	51,0	53,0	55,0	57,0	59,0	61,0	63,0	65,0	67,0
33	48,0	50,0	52,0	54,0	56,0	58,0	60,0	62,0	64,0	66,0	68,0
34	49,0	51,0	53,0	55,0	57,0	59,0	61,0	63,0	65,0	67,0	69,0
35	50,0	52,0	54,0	56,0	58,0	60,0	62,0	64,0	66,0	68,0	70,0
36	50,5	53,0	55,0	57,0	59,0	61,0	63,0	65,0	67,0	69,0	71,0
37	51,0	53,5	56,0	58,0	60,0	62,0	64,0	66,0	68,0	70,0	72,0
38	51,5	54,0	56,5	59,0	61,0	63,0	65,0	67,0	69,0	71,0	73,0
39	52,0	54,5	57,0	59,5	62,0	64,0	66,0	68,0	70,0	72,0	74,0
40	52,5	55,0	57,5	60,0	62,5	65,0	67,0	69,0	71,0	73,0	75,0
41	52,5	55,5	58,0	60,5	63,0	65,5	68,0	70,0	72,0	74,0	76,0
42	52,5	55,5	58,5	61,0	63,5	66,0	68,5	71,0	73,0	75,0	77,0
43	52,5	55,5	58,5	61,5	64,0	66,5	69,0	71,5	74,0	76,0	78,0
44	52,5	55,5	58,5	61,5	64,5	67,0	69,5	72,0	74,5	77,0	79,0
45	52,5	55,5	58,5	61,5	64,5	67,5	70,0	72,5	75,0	77,5	80,0
46	52,5	55,5	58,5	61,5	64,5	67,5	70,5	73,0	75,5	78,0	80,5
47	52,5	55,5	58,5	61,5	64,5	67,5	70,5	73,5	76,0	78,5	81,0
48	52,5	55,5	58,5	61,5	64,5	67,5	70,5	73,5	76,5	79,0	81,5
49	52,5	55,5	58,5	61,5	64,5	67,5	70,5	73,5	76,5	79,5	82,0
50	52,5	55,5	58,5	61,5	64,5	67,5	70,5	73,5	76,5	79,5	82,5

Ley 18.395

Fuente: BPS.

**Cuadro A.2**  
**Tasas de reemplazo de la Ley 16.713 y 18.395, jubilación edad avanzada**

Años de servicio	Edad					
	65	66	67	68	69	70
15						50
16						51
17					50	52
18					51	53
19				50	52	54
20				51	53	55
21			50	52	54	56
22			51	53	55	57
23		50	52	54	56	58
24		51	53	55	57	59
25	50	52	54	56	58	60
26	51	53	55	57	59	61
27	52	54	56	58	60	62
28	53	55	57	59	61	63
29	54	56	58	60	62	64

Ley 18.395

Fuente: BPS.

**Cuadro A.3**  
**Promedio de años de servicio, años de testigo y porcentaje de años de testigo respecto a años de servicio por ley según causales, 2009-2015**

	Jubilados Ley 16.713						Jubilados Ley 18.395					
	Edad avanzada			Común			Edad avanzada			Común		
	Años serv. sin hijos	Años test.	prop años test/años serv.	Años serv sin hijos	Años test.	prop años test/años serv.	Años serv.	Años test.	prop años test/años serv.	Años serv.	Años test.	prop años test/años serv.
2009	21	5	26%	40	6	14%	22	6	27%	33	11	35%
2010	21	6	31%	40	4	11%	25	10	39%	32	11	36%
2011	21	7	27%	41	3	8%	25	9	37%	32	10	30%
2012	22	4	18%	41	2	4%	24	6	25%	29	5	17%
2013	21	3	16%	41	2	4%	25	6	23%	32	5	16%
2014	22	3	14%	41	1	3%	25	5	21%	32	4	14%
2015	22	3	15%	41	1	3%	25	5	20%	32	4	12%
Total	21,3	4,5	22%	41	3	7%	23	7	28%	31	7	21%

Fuente: Base altas de jubilaciones BPS.



## Anexo 2

La metodología utilizada para evaluar los efectos de la Ley 18.395 sobre el bienestar es la siguiente:

- Se identifican las personas jubiladas que tienen entre 60 y 75 años de edad en ECH (2015) debido a que es un tramo etario asimilable a la edad de aquellos que se podrían haber jubilado a partir de 2009 con la Ley 18.395.
- En la base de altas de BPS se estima la proporción de los que se hubiesen jubilado igual de no existir la Ley 18.395 y los que no, por edad y sexo. Entre los últimos se identifican aquellos que seguirían trabajando, aquellos que no lo harían debido a que la fecha de actividad previa a la jubilación es mayor a 2 años, y los que recibirían pensión vejez a partir de los 70 años. Se conforman dos categorías por sexo, tramos etarios (60-64, 65-69 y 70-75) y por deciles del monto jubilatorio: 1) aquellos que igual se jubilan por la Ley 16.713, 2) aquellos que no se jubilarían por la Ley 16.713. Para este último grupo, se suponen dos trayectorias posibles: que el trabajador continúe trabajando y realizando aportes, que el trabajador deje de trabajar en el mercado formal y por lo tanto no obtenga ningún ingreso si es menor de 70 años, obteniendo la pensión a la vejez a partir de los 70 años.
- Se simula la proporción obtenida anteriormente en cada categoría de forma aleatoria por edad, sexo y deciles de montos jubilatorios en el grupo de jubilados identificados en ECH 2015.
- Para cada uno de esos grupos se simula el ingreso contrafactual correspondiente: 1) a los que se jubilarían igual se les imputa un monto jubilatorio inferior al de la Ley 18.395 que proviene de la diferencia promedio de montos jubilatorios de cada ley por sexo, 2) a los que no se jubilarían y siguen trabajando se imputa un salario promedio que corresponde al de su decil salarial (en la base del BPS), sexo y tramo etarios de acuerdo con la ECH 3) en el escenario que se supone que no continúan trabajando y no pueden obtener pensión no se les imputaría ningún ingreso y por último a los mayores de 70 que no se jubilan se les simula la pensión a la vejez del año 2015.
- Por último, se construye el vector de ingresos del hogar sin la ley, en el cual se sustrae al ingreso verdadero del hogar reportado en la encuesta, el monto jubilatorio observado (con Ley 18.395) y se le suma el ingreso contrafactual de acuerdo a la categoría identificada. En base a ese ingreso se calcula la pobreza, desigualdad e ingresos promedio por deciles del total de la población y del grupo de mayores de 60 años, y se lo compara con los indicadores actuales (con ley).



NACIONES UNIDAS

**Serie****CEPAL****Estudios y Perspectivas – Montevideo****Números publicados****Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en****[www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)**

30. Seguridad social en el Uruguay: un análisis de los resultados de la ley de flexibilización del acceso a las jubilaciones, Martín Lavalleja y Victoria Tenenbaum (LC/TS.2017/97; LC/MVD/TS.2017/5), 2017.
29. Gasto público social en la infancia y adolescencia en el Uruguay, Maira Colacce, Pilar Manzi y Victoria Tenenbaum (LC/TS.2017/82; LC/MVD/TS.2017/4), 2017.
28. Origen del valor en las exportaciones del Uruguay, Martín Brun y Álvaro Lalanne (LC/TS.2017/48; LC/MVD/TS.2017/3), 2017.
27. El cuidado de la población uruguaya y la creación del Sistema de Cuidados: una mirada de largo plazo, Maira Colacce y Pilar Manzi (LC/TS.2017/43; LC/MVD/TS.2017/2), 2017.
26. Oportunidades comerciales en África Subsahariana, Carmen Estrades (LC/TS.2017/42; LC/MVD/TS.2017/1), 2017.
25. Inclusión financiera en el Uruguay. Análisis a través de índices sintéticos, Graciela Sanroman, Zuleika Ferre y José Ignacio Rivero (LC/L.4228; LC/MVD/L.55), 2016.
24. Situación económico-financiera de los hogares uruguayos. Análisis a partir de la Encuesta Financiera de los Hogares Uruguayos (EFHU), Graciela Sanroman, Zuleika Ferre, José Ignacio Rivero y Guillermo Santos (LC/L.4227; LC/MVD/L.54), 2016.
23. Análisis del seguro de desempleo en el Uruguay, Andrés Dean (LC/L.4187; LC/MVD/L.53), 2016.
22. Formación y determinación de precios en el Uruguay, Andrés Rius y Leandro Zipitría (LC/L.4139; LC/MVD/L.52), 2016.
21. La negociación colectiva. Algunas reflexiones para el Uruguay de hoy, Rodrigo Arim (LC/L.4138; LC/MVD/L.51), 2016.
20. El proceso de formalización en el mercado laboral uruguayo, Verónica Amarante y Marcela Gómez (LC/L.4137; LC/MVD/L.50), 2016.
19. Los ingresos y egresos de los gobiernos departamentales entre 1990 y 2013, Álvaro Lalanne y Martín Brun (LC/L.4049; LC/MVD/L.49), 2015.
18. Impuestos verdes: viabilidad y posibles impactos en el Uruguay, Bibiana Lanzilotta (LC/L.4036; LC/MVD/L.48), 2015.
17. Análisis de los aspectos fiscales de la minería de gran porte en el Uruguay, Giorgio Brosio (LC/L.4006; LC/MVD/L.47), 2015.
16. El ciclo económico del Uruguay, 1998-2012, Luis Bértola, Fernando Isabella y Carola Saavedra (LC/L.3930; LC/MVD/L.46), 2014.

## ESTUDIOS Y PERSPECTIVAS

Series

C E P A L

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE  
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN  
[www.cepal.org](http://www.cepal.org)