

PROGRAMA DE REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

(UR-0108)

RESUMEN EJECUTIVO

PRESTATARIO: Gobierno de la República Oriental del Uruguay

ORGANISMO EJECUTOR: Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)

MONTO Y FUENTE: BID: US\$150 millones

PLAZOS Y CONDICIONES FINANCIERAS:

Plazo de amortización:	20 años
Período de desembolso:	36 meses
Período de gracia:	5 años
Tipo de interés:	variable
Inspección y vigilancia:	1% del préstamo
Comisión de crédito:	0,75% por año sobre el balance no desembolsado del préstamo

ANTECEDENTES: La economía uruguaya ha mostrado una tendencia de crecimiento sostenido del PIB real durante la última década, alcanzando una tasa promedio de 3,5% anual. Esta tendencia ha sido acompañada por la existencia de un nivel de inflación alto, el cual no obstante ha disminuido recientemente en forma significativa desde 112,5% en 1990 hasta 35,4% en 1995.

La existencia de desequilibrios fiscales, entre otros factores, han estado estrechamente asociados con dicha inflación, y en gran medida han sido resultado de un gasto creciente del sector público destinado al sistema de seguridad social. En efecto, este sistema es uno de los más comprensivos en América Latina, y su nivel de gasto hoy día representa más del 50% del total de egresos del gobierno. Y, como resultado de su crecimiento de más de 80% en términos reales durante los últimos cinco años, este gasto ha alcanzado más del 17% del PIB.

Después de varios intentos infructuosos para reformar el sistema de seguridad social uruguayo, el 3 de septiembre de 1995 el Poder Ejecutivo promulgó la Ley 16.713 que reforma el Régimen de Previsión Social vigente. Esta Ley plantea la reforma estructural más importante que propone llevar a cabo el actual gobierno. Ella constituye un elemento clave para la consecución de un equilibrio fiscal de largo plazo,

así como para una reducción duradera de la inflación y estímulo al crecimiento económico sostenido de la economía uruguaya.

OBJETIVOS:

El objetivo central del Programa es apoyar al gobierno del Uruguay en el proceso de reformar el sistema de previsión social del país a través de la implementación efectiva de la Ley 16.713 de Reforma del Sistema Previsional y el fortalecimiento del marco institucional dentro del cual opera el sistema.

Los objetivos específicos del Programa son: (i) establecer un marco regulatorio que permita la plena implementación de la Ley; (ii) mejorar la eficiencia administrativa y la calidad de servicio del BPS; (iii) continuar el apoyo al desarrollo del mercado de capitales en el Uruguay; y (iv) adecuar al nuevo sistema aquellos sistemas previsionales (Cajas Paraestatales) que cubren ciertos grupos ocupacionales (vgr. profesionales universitarios, empleados bancarios, y notarios).

DESCRIPCION:

El Programa de tipo sectorial se desembolsará en tres tramos: el primero por US\$30,0 millones, y el segundo y tercero por US\$60,0 millones respectivamente, contra acciones de reforma que se detallan a continuación, y se resumen en la Matriz de Condicionalidad que se presenta como Anexo II-1 (ver párrafo 3.15).

Marco legal y regulatorio. Tiene como objetivo apoyar el desarrollo e implementación adecuada de la reglamentación general de la Ley, así como la preparación de nueva legislación necesaria para la adecuación de los regímenes específicos que cubren las Cajas Paraestatales (sistemas pensionales separados que cubren a ciertos grupos ocupacionales como profesionales universitarios, bancarios y notarios) al nuevo régimen previsional general, y la normativa para operativizar el funcionamiento de las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAPs).

Mercado de capitales. Como un complemento al Programa Sectorial de Inversiones (703/OC-UR), y previendo la importancia que con la reforma tendrá la formación de fondos de pensiones privados, se apoyará al gobierno en la identificación de oportunidades de inversión de largo plazo, así como de medidas de política para favorecer el surgimiento futuro de las mismas. Asimismo, se realizará un análisis respecto a las posibilidades de brindar mayor autonomía

institucional a la Unidad de supervisión de las AFAPs.

Marco institucional. Este componente se centra en tres acciones: (i) mejorar la eficiencia institucional y administrativa del nuevo sistema previsional; (ii) asegurar la constitución de las administradoras de pensiones (AFAPs) y de la entidad encargada de la supervisión de las mismas; y, (iii) reorganizar el sistema de prestaciones a trabajadores activos. Predomina en este componente la elaboración y ejecución de un plan de reestructuración del Banco de Previsión Social (BPS); el apoyo al Banco Central del Uruguay (BCU) para diseñar y hacer operativo el marco de supervisión de las AFAPs; y la constitución de un Comité de Evaluación y Seguimiento de la reforma, con funcionarios de alta jerarquía de las instituciones participantes en el sistema de seguridad social del país.

Apoyo Técnico. El componente financia consultoría y equipamiento en informática para apoyar la ejecución ordenada de las acciones antedichas, a través de las siguientes instituciones participantes: (i) OPP: en la coordinación de la ejecución del Programa; (ii) MTSS: en lo que se refiere al seguimiento y evaluación del sistema; (iii) BPS: en la elaboración y ejecución de su plan estratégico de reestructuración, y en la creación de la primera AFAP pública; y (iv) BCU: en la organización e implantación del sistema de supervisión de las AFAPs.

**CLASIFICACION
AMBIENTAL:**

El Comité de Medio Ambiente en la reunión del 30 de octubre de 1995 clasificó esta operación en la Categoría II.

BENEFICIOS:

El Programa contribuye a los esfuerzos del gobierno en la implementación efectiva de la reforma de la seguridad social, así como a la introducción de medidas para mejorar la eficiencia del nuevo sistema previsional, y por lo tanto los beneficios del Programa pueden asimilarse a los de la reforma.

El primer beneficio del nuevo sistema previsional consiste en un ahorro futuro de transferencias fiscales directas al mismo, como resultado de una mejora de la relación activo-pasivo y una reducción de los años de pago de las prestaciones. El segundo beneficio, se refiere a la introducción de medidas orientadas a reducir la evasión y la sub-declaración de ingresos, a través de la creación del Registro de

Historia Laboral, que es un sistema unificado para el registro de empleo, ingresos y contribuciones, para cada uno de los afiliados al sistema. Y, el tercer beneficio, consiste en la creación de un pilar de ahorro organizado alrededor de la creación de cuentas nominativas e individuales de ahorro administradas por las AFAPs, y que permite establecer un vínculo claro entre aportes y beneficios en el nuevo sistema previsional.

Se estima que al año 2000, el ahorro en gasto total del sistema previsional sería del orden de 0,5% del PIB, y que el ahorro privado acumulado en las AFAPs podría alcanzar hasta 3% del PIB. Ambas fuentes de ahorro directo dan una idea del beneficio tangible de la reforma que se podría alcanzar en el corto plazo, siempre y cuando ésta sea adecuadamente implementada.

Así, con el objeto de brindar una mayor seguridad a dichos beneficios, el gobierno del Uruguay ha solicitado recursos al Banco para: (i) cubrir los costos de corto plazo derivados de la implantación de la reforma, sin distorsionar las metas del programa macroeconómico del gobierno, y sin ocasionar una reducción drástica en la calidad de la provisión de los servicios previsionales; (ii) proveer la apoyo técnico requerido para iniciar un plan de ejecución ordenada de la reestructuración institucional del sistema previsional; y (iii) disminuir los riesgos políticos generados por la reforma, aumentando la confianza en la misma, y coadyuvar así a su éxito.

**FOCALIZACION A LOS
GRUPOS DE BAJOS
INGRESOS:**

Teniendo en cuenta que los beneficios del Programa son de tipo macroeconómico y benefician por lo tanto a la población uruguaya en general, este proyecto no puede clasificarse dentro de la categoría de focalización a grupos de bajos ingresos ni tampoco dentro de la categoría "equidad social y reducción de pobreza" según los párrafos 2.15 y 2.13 del Documento AB1704 de la Octava Reposición de Recursos del Banco.

RIESGOS:

Existencia de un incipiente mercado interno de capitales presenta un desafío considerable para las AFAPs en sus esfuerzos para conservar clientes, y ofrecer un retorno adecuado. Los retornos futuros sobre los ahorros podrían quedar restringidos por el tamaño limitado del mismo mercado de capitales. El Programa Sectorial de Inversiones (703 y 704/OC-UR) enfrenta esta limitación a través del establecimiento de un nuevo marco regulatorio para el mercado de capitales, y de la desregulación y supervisión de la industria de seguros, entre otros aspectos. A fines

de identificar medidas adicionales para mejorar en el futuro las oportunidades de inversión de las AFAPs, el Programa estudiará el funcionamiento del mercado interno de capitales, en particular sobre las condiciones existentes para el desarrollo de nuevos instrumentos de deuda de largo plazo.

Baja proporción de trabajadores que optan por participar en el pilar de ahorro. Los incentivos para que los trabajadores depositen parte de sus contribuciones en las futuras AFAPs dependen de su rentabilidad y de un nivel de información adecuado acerca del nuevo sistema. Por ende, el gobierno uruguayo ha iniciado un programa ambicioso para dar amplia información al público acerca del contenido de las opciones disponibles, así como sobre los beneficios y riesgos involucrados en cada opción. Sin perjuicio de la existencia de una incertidumbre acerca de los retornos financieros futuros, se estima que una vez que el público conozca el funcionamiento y alcance del nuevo sistema, una proporción considerable podría optar por participar en el pilar de ahorro individual.

Riesgos políticos. Esta Reforma representa uno de los mayores programas de reforma social acordados en Uruguay. No obstante, dado que la reforma de los sistemas de seguridad social en cualquier país es un tema políticamente sensible, no es sorprendente que siga existiendo oposición al nuevo régimen en el Uruguay. En efecto, algunos artículos individuales de la Reforma podrían ser sometidos a un referéndum, o a un plebiscito para ser derogados en 1999, dado que este último sólo puede ser practicado en el año de elecciones generales. Las varias asociaciones de jubilados constituyen una fuerza políticamente poderosa y si la percepción del nuevo sistema vuelve a ser negativa, la Reforma podría estar en riesgo. Por esta razón, dentro del plan de apoyo técnico del Programa se incluirá un componente específicamente dirigido a conocer las opiniones de los usuarios del sistema, para así fomentar un mayor entendimiento de éste, el cual no afecta de manera alguna a los pensionados actuales. El componente ayudará también a corregir problemas en el momento que ellos ocurran.

**ESTRATEGIA DEL
BANCO EN EL PAIS
Y EN EL SECTOR:**

La estrategia del Banco y su programa de operaciones para el Uruguay en los próximos tres años son consistentes con el objetivo de la Octava Reposición de Recursos y con la estrategia de mediano plazo del gobierno para enfrentar los principales problemas que confronta el país. La asistencia del Banco se

focaliza en las siguientes áreas: (i) el estímulo a la inversión privada; (ii) mejora de la capacidad competitiva de la economía a nivel de los mercados internacionales; (iii) redimensionamiento del sector público; y (iv) mejora de la calidad y entrega de servicios sociales.

Esta operación constituye la primera en su tipo a ser considerada por Banco, y es a la vez consistente con la estrategia del gobierno en materia de seguridad social, la cual es clave para la disminución de los desequilibrios fiscales existentes en el sector. El Programa es, asimismo, un complemento natural de una serie de acciones de política llevadas a cabo por el gobierno uruguayo bajo los auspicios del Banco a través del Programa Sectorial de Inversiones (703/OC-UR) y de su cooperación técnica paralela (704/OC-UR), que se encuentran todavía bajo ejecución.

**CONDICIONES
CONTRACTUALES
ESPECIALES:**

El programa se regirá por un contrato de préstamo, cuyas condiciones contractuales especiales se exponen en el Anexo III-1.

I. MARCO DE REFERENCIA

A. Marco macroeconómico

1. Antecedentes

- 1.1 El Uruguay es una economía pequeña relativamente abierta y diversificada, cuya localización la hace en gran medida dependiente de las economías vecinas de Argentina y Brasil, sus principales socios comerciales. Los sectores de servicios y comercio junto con el de manufacturas representan en la actualidad más del 85% del PIB, destacando las actividades de servicios financieros, turísticos y de bienes inmobiliarios. Este ha sido el resultado de la aplicación de un marco de políticas de apertura e integración comercial internacional y regional, y de liberalización financiera, cuyo origen data desde mediados de la década de los setenta.

2. Tendencias recientes

- 1.2 La evolución económica presentó resultados mixtos durante 1990-94, período durante el cual: el PIB creció a una tasa promedio anual de 3,9%; la tasa de inversión continuó a un nivel bajo, no obstante su aumento de 11,0% a 13,9%, y la existencia de abundante financiamiento externo; el aumento de beneficios a los jubilados y pensionados se tradujo en un incremento en el consumo con un impacto negativo sobre el ahorro privado, el cual disminuyó de 12,5% a 8,8% del PIB; y la inflación (anualizada) disminuyó de 128,9% a 44,1%. La cuenta corriente de la balanza de pagos se deterioró como resultado del escaso dinamismo de las exportaciones hasta 1993 y del rápido crecimiento de las importaciones afectadas por la liberalización arancelaria y la apreciación real de la moneda.
- 1.3 El déficit del sector público se redujo significativamente hasta 1992, sin embargo esta tendencia cambió en 1993-94 como resultado del deterioro de las finanzas del gobierno central, pasando de una situación de virtual equilibrio a una deficitaria de -1% a -2.3% del PIB respectivamente. Esta situación se asoció principalmente al fuerte aumento de los gastos en el sistema de seguridad social y al cese de algunas medidas fiscales tributarias implantadas en 1989 con el objeto de financiar dichos beneficios. Este sistema es uno de los más comprensivos en América Latina, cuyo gasto hoy día representa más del 50% del total de egresos del gobierno. Su crecimiento de más de 80% en términos reales durante los últimos cinco años, ha alcanzando así más del 17% del PIB. 1/
- 1.4 La evolución del gasto público en el sistema previsional, se vincula estrechamente a la evolución demográfica del país, la cual se caracteriza por un acentuado envejecimiento de su población.

1/ Incluye prestaciones por vejez, invalidez, muerte, asignaciones familiares, y seguros de salud y de desempleo. Excluyendo las prestaciones de salud este gasto equivale a 12,7% del PIB en 1995.

Esta situación, junto con la aplicación de un mecanismo de indización de los beneficios de retiro por mandato constitucional desde 1989, ha dado lugar a costos crecientes del sistema sobre todo en períodos de inflación elevada, los cuales se han convertido en un peso fiscal excesivo e insostenible para la economía uruguaya.

- 1.5 En respuesta a la situación inflacionaria y de desequilibrio fiscal, el nuevo gobierno que asumió el poder en marzo de 1995, dio inicio a un programa de estabilización y de ajuste fiscal respaldado por un acuerdo de supervisión con el Fondo Monetario Internacional (FMI). El cumplimiento de las metas de este acuerdo se logró satisfactoriamente, a pesar de que la evolución económica durante 1995 se vio afectada negativamente por la crisis financiera argentina y por la transición política del cambio de gobierno. Información preliminar a septiembre de 1995, indica una caída del PIB de 1,9% respecto al mismo período del año anterior, así como también una reducción del déficit del sector público a 2% del PIB para este mismo año, y una inflación de 35,4% a diciembre de 1995. En la persistencia de este nivel de inflación relativamente elevado, destacan factores como la persistencia del déficit del sector público, y el mantenimiento de algunos mecanismos de indización, tal como el que existe para los beneficios de retiro.

3. Marco de políticas

- 1.6 La estrategia del nuevo gobierno asigna prioridad a mantener los equilibrios macroeconómicos fundamentales en el marco de una economía abierta al exterior y regionalmente integrada, acentuando la orientación exportadora y estimulando en forma sostenida la inversión privada nacional y extranjera. Entre sus principales prioridades, el gobierno ha incluido el restablecimiento de la competitividad de las exportaciones, la reducción del déficit fiscal y la reforma de la organización política y administrativa del Estado, incluyendo además como elemento central de estas dos últimas a la reforma del sistema de previsión social.
- 1.7 Incentivos a la competitividad exportadora. Con el fin de aumentar la competitividad de las exportaciones, las autoridades adoptaron diversas medidas para reducir el costo de producción de los bienes transables, tales como la extensión de los reembolsos impositivos a los exportadores hasta diciembre de 1995, la reducción de hasta seis puntos porcentuales en la contribución actual del 14,5% sobre nómina la salarial efectuada por los empleadores a la seguridad social aplicable al sector manufacturero, y la reducción tributaria sobre las tasas de energía pagadas por los consumidores industriales mediante el reemplazo del Impuesto Específico Interno (IMESI) por el Impuesto al Valor Agregado (IVA).
- 1.8 Reducción del déficit fiscal. Por lo que respecta a la política fiscal, a principios de abril de 1995 las autoridades anunciaron un programa destinado a fortalecer la situación fiscal a través de la adopción de medidas de ingreso y cortes en los gastos, de acuerdo

con el programa de supervisión vigente acordado con el FMI por las autoridades de la administración anterior. Los resultados del programa ayudaron a alcanzar la meta propuesta de reducción del déficit fiscal (sector público no financiero) desde 2,5% del PIB en 1994, a 1,5% del PIB a finales de 1995.

- 1.9 En efecto, el 1ro de mayo entró en vigencia un paquete fiscal especificando, por el lado del ingreso, aumentos en tasas impositivas, algunas de carácter transitorio, que incluyen los siguientes incrementos: (i) del 22 al 23% en la tasa básica del IVA, así como la tasa mínima del 12 al 14%, junto con una ampliación de la base al incluir a las instituciones financieras previamente exentas; (ii) entre dos y seis puntos porcentuales en la tasa del Impuesto a las Remuneraciones Personales (IRP), en forma progresiva, para aquellos contribuyentes que ganan más de tres salarios mínimos; y (iii) en cinco puntos porcentuales la tasa del IMESI aplicada a los automóviles. Por el lado de reducción del gasto, el paquete incluyó cortes en la inversión pública, la eliminación de asignaciones familiares para trabajadores que ganan más de seis salarios mínimos, y la aplicación de una estricta política salarial.
- 1.10 Reforma del Estado. El 12 de julio de 1995 fue presentado el proyecto de ley que establece los principios generales para la formulación del presupuesto quinquenal (1995-1999). Dicho presupuesto fue aprobado por el Parlamento el 5 de enero de 1996, y es consistente con la política de ingresos programados, conteniendo más de 100 artículos que conforman la base legal de la reforma del Estado. La meta es mantener constante el nivel del gasto programado durante el quinquenio, lo que significaría una disminución de su participación en el PIB de hasta 5 puntos porcentuales. El objetivo fundamental de esta reforma es aumentar la eficiencia del Estado, a través de lograr que la atención prioritaria de sus servicios esenciales, como el de educación, no conduzca a un crecimiento de la presión impositiva, la cual ya se encuentra próxima al 35% del PIB.
- 1.11 La reforma del Estado incluye: (i) la reestructuración orgánica de los ministerios, que incluye la reducción del número de unidades ejecutoras; (ii) la definición de un régimen de excedencia de cargos y funcionarios; (iii) un régimen de reinserción laboral y empresarial de funcionarios públicos presupuestados y contratados, incluyendo a los adscritos a organismos de enseñanza pública; (iv) un esquema de incentivos para mejora del funcionario, mediante redistribuciones de excedentes de fondos resultantes de la reestructuración de unidades ejecutora; (v) el reordenamiento financiero del Estado evitando duplicidad de controles; (vi) la desregulación de tasas y precios aplicados en la provisión de servicios públicos; y (vii) la racionalización de la infraestructura pública.

- 1.12 La reforma del sistema de seguridad social es considerada también como un elemento integral de la reforma del Estado, para la cual, después de varios intentos infructuosos para llevarla a cabo, el 3 de septiembre de 1995 se promulgó la Ley 16.713 que reforma el Régimen de Previsión Social vigente. Esta Ley plantea la reforma estructural más importante que propone llevar a cabo el actual gobierno. Ella constituye un elemento clave para la consecución de un equilibrio fiscal de largo plazo, así como para una reducción duradera de la inflación y estímulo al crecimiento económico sostenido de la economía uruguaya. Las características del régimen previsional actual y de su reforma se describen en la siguiente sección.

B. El sector de previsión social

1. Principales características

- 1.13 Todos los uruguayos y los residentes extranjeros que hayan residido en el país por al menos 15 años son elegibles para recibir una pensión no contributiva del sistema de seguridad social. El sistema de previsión social obtiene financiamiento de (i) impuestos a la nómina salarial pagados por empleadores y empleados, (ii) participación en los ingresos del IVA, y (iii) transferencias adicionales del Tesoro para cubrir los déficit del sistema. El Banco de Previsión Social (BPS) es la entidad pública encargada de administrar y coordinar el sistema de previsión, gestionando el pago de beneficios para el 81% del total de jubilados y pensionados uruguayos, y recibiendo el 89% del total de contribuciones de seguridad social en el país. El BPS también está a cargo del pago de asignaciones familiares, beneficios de asistencia médica y seguro de enfermedad y de desempleo para trabajadores activos y sus dependientes. El 19% restante de jubilados y pensionados está afiliado a las llamadas Cajas Paraestatales (instituciones no estatales de derecho público) que proveen servicios de pensiones y de seguros de salud para grupos ocupacionales específicos (empleados bancarios, notarios y sus empleados, y profesionales universitarios); en tanto que servicios estatales especiales proveen servicio de pensiones para la policía y las fuerzas armadas. El sistema previsional como un todo cubre así aproximadamente al 64% de la población económicamente activa.
- 1.14 El sistema de previsión social en Uruguay es uno de los principales obstáculos al logro de un equilibrio fiscal sostenible. El déficit del BPS ha crecido significativamente desde un 2,5% del PIB en 1991 hasta 5,2% del PIB en 1994. Este déficit fue cubierto por el fisco en base a dos fuentes fundamentales: (i) 7% del 23% del IVA que está por ley específicamente destinado al sistema de previsión social, y (ii) transferencias fiscales directas para cubrir la diferencia entre gasto total y la suma de ingresos por contribuciones más participación en el IVA. Entre estos años las transferencias fiscales directas han aumentado su proporción de 40% a 60% de dichos déficit.

- 1.15 Las causas subyacentes al déficit del sistema de pensiones pueden ser sintéticamente descritas como: (i) a una caída sostenida en la relación entre contribuyentes y beneficiarios, que paso de 3.4:1 a principios de la década del 70 a cerca de 2:1 a principios de la década del 90 para el sistema como un todo, y alcanza a 2,1:1 para el BPS. 2/ Esta declinación se origina en factores demográficos (con una creciente participación de la población en edad de retiro en la población total), pero también está asociada a reglas generosas y muchas veces discrecionales de asignación de beneficios, que crean la posibilidad de recibir una pensión sin haber nunca contribuido al sistema; (ii) un nivel de beneficios relativamente alto combinado con bajas edades de retiro; y (iii) un alto grado de evasión y subdeclaración de ingresos como mecanismo de evasión de altas tasas de contribución (que varían entre 27,5% de la nómina para industria y comercio hasta 94% para construcción). Aunque una alta evasión y subdeclaración son rasgos comunes en sistemas de beneficios definidos, el caso uruguayo exhibe algunas manifestaciones extremas de esta tendencia, como lo es el hecho de que el 28% del total de jubilaciones otorgadas han sido provistas con evidencia testimonial, sin requerirse prueba de contribuciones.
- 1.16 Aún cuando la evolución demográfica es una variable que no puede ser afectada por la política del gobierno, y las proyecciones demográficas indican que seguirá generando presiones hacia el déficit del sistema (particularmente después del 2015), los niveles de beneficios y el alto grado de evasión son areas que pueden ser modificadas y que constituyen las metas primarias de las acciones del gobierno apoyadas por esta operación.

2. La Reforma

- 1.17 La nueva legislación que reforma el sistema previsional introduce medidas que tratarán de reducir y racionalizar el apoyo financiero del sector público al sistema, ayudando de esa forma a reducir las presiones inflacionarias asociadas a importantes y sostenidos déficits fiscales. El Anexo I-1 describe en cierto detalle la reforma aprobada, la cual se refiere fundamentalmente a los componentes de jubilación común, por edad avanzada, y pensiones de incapacidad y sobrevivencia.
- 1.18 La reforma se compone de tres elementos fundamentales. El primero consiste en una reducción de las tasas de reemplazo 3/, de un promedio simple de 72,9% a un promedio de 62,0 % (ver Cuadro 3 del Anexo I-1), el aumento de las edades de retiro para mujeres (haciéndola igual a la edad mínima de retiro para hombres), e incentivos para la postergación del retiro más allá de la edad mínima a través del aumento de las tasas de reemplazo. El segundo,

2/ La relación entre contribuyentes y beneficiarios para América Latina es de 5:1 y para los países miembros de la OCDE es de 2,6:1.

3/ La relación entre el valor mensual de la pensión y el último salario.

se refiere a la introducción de medidas orientadas a reducir la evasión y la sub-declaración de ingresos. Estas medidas incluyen el aumento en el número de años sobre los que se computa el salario que sirve de base para el cálculo de la pensión y la creación del Registro de Historia Laboral, un sistema de registro de empleo, ingresos y contribuciones. Y, el tercero, consiste en la creación de un pilar de ahorro organizado alrededor de la creación de cuentas nominativas e individuales de ahorro administradas por las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAPs).

- 1.19 En una primera etapa, sólo los trabajadores menores de 40 años y con ingresos mensuales superiores a Ur\$5.000 (aprox. US\$728) están obligados por la Ley a depositar el 15% de sus ingresos mensuales por encima de Ur\$5,000 a este pilar de ahorro. Los trabajadores que perciban menos de Ur\$5,000 al mes tienen la opción de depositar hasta la mitad de sus contribuciones personales (7,5% del salario) en el sistema de ahorro individual, y están estimulados (art. 28 de la Ley) a hacerlo gracias a la introducción de un incentivo de 50% adicional en el cálculo del salario base de jubilación para los trabajadores que opten. Las AFAPs son entidades financieras especializadas, con patrimonio diferente y separado al del Fondo de Pensiones que administran, cuyas funciones incluyen: (i) administración e inversión a cuenta de los afiliados del Fondo de Pensiones, y (ii) contratación de seguros de vida e invalidez para sus afiliados. La Ley establece taxativamente la composición permitida de la cartera de inversiones que las AFAPs pueden realizar y establece un mínimo de rentabilidad 4/ que las AFAP debe alcanzar para no ser penalizada con multas sobre su patrimonio.
- 1.20 El aspecto más positivo del nuevo sistema reformado, es que los beneficios, y consecuentemente el gasto total, crecerán más lentamente que bajo el viejo sistema. Proyecciones de corto plazo indican que de no realizarse ninguna reforma para el año 2005 el gasto total (excluyendo prestaciones de salud y maternidad) del sistema alcanzaría a 11,4% del PIB, en tanto que la reforma reduce el gasto total en esa misma fecha a 10,9% del PIB (ver Anexo I-2). A más largo plazo estos efectos son todavía más significativos: para el año 2040 el sistema sin reformas lleva el gasto total hasta 10,7% del PIB, en tanto que la reforma permite reducir el gasto a 7,8% del PIB. Al mismo tiempo, la reforma mantiene una pensión mínima en términos reales que crea un piso de protección para los retirados de menores ingresos.
- 1.21 Otro aspecto positivo de la reforma es que permite crear las condiciones de operación de un sistema de pensiones basado en cuentas individuales y nominativas de ahorro, con los consecuentes impactos sobre el mercado de capitales. Dependiendo de la

4/ La ley establece que cada AFAP debe obtener una tasa de rentabilidad real anual no inferior a la tasa de rentabilidad real mínima anual del sistema, definida ésta última como la tasa menor entre 2% real anual y la tasa de rentabilidad real promedio del sistema menos 2 puntos porcentuales, para evitar ser multada y, eventualmente cerrada por las autoridades.

proporción de trabajadores que opten por contribuir al pilar de ahorro, se estima que al año 2005 la cartera acumulada en las AFAPs podría alcanzar una suma entre US\$747 a US\$1.243 millones. Estos montos serían una fuente de ahorro privado aproximadamente equivalentes en ese año a 3,7% y 6,5% del PIB, respectivamente.

- 1.22 Finalmente, la reforma crea la oportunidad para la reorganización institucional del BPS. Esto facilitará un monitoreo más efectivo de las contribuciones, mejor contabilidad de costos, mayor calidad de servicio y un seguimiento más preciso de los fondos destinados a programas individuales dentro de las funciones del BPS. Las acciones requeridas del gobierno por esta operación están orientadas a facilitar una transición exitosa en estas áreas y a promover un BPS más orientado a servicio al cliente.
- 1.23 No obstante, estos aspectos positivos de la reforma, en el largo plazo ella no asegura alcanzar el equilibrio financiero en el sistema. En efecto, las proyecciones del mismo para el año 2040 indican que las transferencias fiscales directas al sistema (incluyendo la participación en el IVA) alcanzarían un 1,8% del PIB. Esto sugiere que el proceso de reforma requerirá el desarrollo futuro de nuevas medidas orientadas a asegurar la solvencia financiera del sistema en el largo plazo.

C. El mercado de capitales

- 1.24 La Bolsa de Valores de Montevideo (BVM), que opera desde 1867, ha efectuado transacciones bursátiles por un monto promedio mensual de US\$51 millones en los últimos ocho años, o sea, transacciones diarias promediales de US\$2,3 millones, con tendencia estacionaria. La peculiaridad mayor del mercado bursátil uruguayo es la participación predominante en él de los papeles del sector público. Después de haber absorbido más del 95% del mercado durante la década de los años ochenta, su participación ha descendido en la década actual hasta 2/3 del valor de las transacciones bursátiles en 1995. De ellos, 55% corresponde a bonos del tesoro, que actualmente se emiten en dólares a 10 años con una renta fija equivalente a la tasa de interés LIBOR a 6 meses más 150 puntos básicos; 40% a letras de tesorería en dólares con plazos de 180 y 360 días, con intereses levemente inferiores a los de los bonos; y por último, el 5% restante, son títulos y certificados emitidos por el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU), a mediano y largo plazo e indizables por el Índice de Precios al Consumidor (IPC) o el índice medio de salarios.
- 1.25 Las transacciones correspondientes a recursos destinados al sector privado representan el restante 33% del mercado bursátil actual, de los cuales más del 70% corresponde a participaciones de inversionistas privados en depósitos bancarios a plazo fijo con tasas de interés levemente superiores al promedio del mercado, que son colocados globalmente por la BVM. Otro 25% del mercado de papeles privados se integra con la emisión de Obligaciones Negociables, o sea, bonos de empresas privadas emitidos a plazos de

1 a 5 años, en dólares y con intereses que superan en 3-4 puntos la tasa LIBOR a 6 meses. El restante 5% corresponde a las transacciones de acciones de empresas privadas. Sólo 20 de éstas cotizan sus acciones en el mercado bursátil y 4 de ellas concentran más del 95% de las transacciones de este rubro.

- 1.26 Los títulos del sector público (bonos, letras, certificados del BHU) tienen una amplia aceptación entre el público local y de países vecinos porque el gobierno de Uruguay los emite desde el siglo pasado y jamás tuvo un incumplimiento de su deuda pública. La confianza en ellos los hace atractivos aún a tasas de interés semejantes a las del mercado internacional y, de hecho, el gobierno se financia en gran medida con deuda pública colocada en el mercado local porque tiene un costo inferior que el de sus colocaciones de deuda en los mercados internacionales. Por otra parte, las normas prudenciales del BCU obligan a que los intermediarios financieros regulados por él tengan el 11,5% del total de sus depósitos del público en dólares, en encajes en letras de tesorería. Por último, los títulos públicos tienen el incentivo fiscal de que están exentos de gravámenes fiscales a su propietario y, asimismo, del IVA a las comisiones de los corredores de bolsa por las transacciones de los mismos en la BVM.
- 1.27 El desarrollo del mercado de capitales para los papeles del sector privado en el Uruguay se vio favorecido cuando en 1990 se aprobó la Ley de Sociedades Comerciales, que actualizó la centenaria legislación vigente hasta entonces y, entre otras cosas, obligó a las Sociedades Anónimas a convertir reservas no distribuidas a capital cuando estas reservas superaran el 50% del patrimonio; a distribuir un dividendo mínimo del 20% de sus utilidades; y otorgó ciertas garantías a los inversores minoritarios. Se espera que a partir de 1996 este instrumento de captación de recursos a través de la BVM se dinamice aún más, a partir de la reciente eliminación en la Ley de Presupuesto Nacional 1996-99 de la limitación anterior para la emisión de Obligaciones Negociables, al 50% del capital y reservas no distribuidas de las empresas.
- 1.28 Actualmente está avanzado el trámite parlamentario para sancionar la Ley del Mercado de Valores, la Ley de Fondos de Inversión y las modificaciones a la Ley de Sociedades Comerciales, cuya remisión al Parlamento fue condición del II tramo del PSI del Banco (703/OC-UR). Asimismo, el BCU está preparando un proyecto de ley de securitización de activos, con lo cual se completa el instrumental legal que concibe actualmente el gobierno para estimular el desarrollo del mercado de capitales en el Uruguay. Sin embargo, entre estas normas no se incluyen disposiciones que, por ejemplo, obliguen a las empresas a publicar sus balances cuando coticen en la Bolsa, o estimulen el surgimiento de firmas especializadas en la calificación del riesgo de las empresas que cotizan sus papeles en Bolsa, lo cual afirmaría la transparencia y confianza en el mercado de títulos privados, en adición a la preparación de la reglamentación de su operatoria prevista.

D. Marco institucional

- 1.29 El sistema de Previsión Social está conformado por instituciones con funciones de conducción, tales como fijación de políticas, regulatorias, y de control; y organismos con funciones operativas, tales como recaudación y prestación de servicios.

1. Instituciones de conducción

- 1.30 Las instituciones de conducción son el Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTSS), el Banco Central del Uruguay (BCU), la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República (OPP), la Auditoría Interna de la Nación (AIN) y el Tribunal de Cuentas (TC). Las funciones específicas que corresponden a estas instituciones son: (i) Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTSS), es el encargado de desarrollar las políticas de previsión social, le corresponde designar a los directores del BPS (Presidente y tres directores) y aprobarle su presupuesto conjuntamente con OPP, también designa el Presidente de las Cajas Paraestatales y en el caso de la Caja de Profesionales Universitarios también nombra un segundo director. (ii) Oficina de Planeamiento y Presupuesto, su director tiene rango ministerial y le corresponde aprobar en forma conjunta con el MTSS el presupuesto del BPS, consolidar el presupuesto de todos los ministerios de la administración central, lo cual incluye los respectivos programas de servicios de retiros y pensiones policial y de las fuerzas armadas, para su envío al Parlamento. La OPP no tiene relaciones formales con las Cajas Paraestatales. (iii) Tribunal de Cuentas, le compete la interventoría previa, concomitante y posterior del gasto de todos los Ministerios y entes descentralizados del Poder Ejecutivo y por ende abarca al BPS y a los respectivos servicios de retiros y pensiones policial militar. No tiene jurisdicción sobre las cajas bancaria y notarial pero si sobre la de profesionales universitarios. (iv) Auditoría Interna de la Nación, tiene asignada la función de auditor de la caja bancaria y de la caja de profesionales universitarios, no interviene en el BPS ni en los servicios de retiros militar y policial. (v) Banco Central del Uruguay, tiene responsabilidad por las funciones de superintendencia de AFAPs e instituciones aseguradoras.

2. Instituciones operativas

- 1.31 El BPS es el principal organismo operativo del sistema de previsión social, ya que por su medio se paga el 81% de todas las pensiones y jubilaciones a más de 697,000 beneficiarios pasivos y aproximadamente 510,000 beneficiarios de prestaciones activas, entre las que se incluyen el seguro de salud a los activos, las asignaciones familiares y el seguro de desempleo. Su directorio esta constituido por 7 miembros (4 nombrados por el ejecutivo, más un representante por el sector pasivo, laboral y empleadores). Los objetivos y competencias del BPS son: (i) de asesoramiento y supervisión, entre las cuales se encuentra el organizar la

previsión social y coordinar los servicios estatales de previsión social establecidos en la Constitución de la República; y (ii) operativos, entre las cuales se encuentran las prestaciones de previsión, asistencia y promoción social por un lado, y las funciones de recaudación y fiscalización de tributos, que implica llevar registros como el de Historia Laboral por el otro. Adicionalmente, la nueva ley le atribuye al BPS también la importante función de constituir y organizar una entidad administradora de fondos de ahorro previsional (AFAP pública).

- 1.32 Otras instituciones operativas, además del BPS, son: los distintos servicios de retiros y pensiones: Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas (SRPFA) y Servicio de Retiros y Pensiones Policiales (SRPP); Cajas Paraestatales: Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias (CJPB), Caja Notarial de Jubilaciones y Pensiones (CNJP), y Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios (CJPFU); y, a partir del 1ro de abril de 1996, las AFAPs. Dentro de estas instituciones se distinguen aquellas que son de propiedad pública e integran el Estado como el BPS y los servicios de pensiones militar y policial, y aquellas que son entidades públicas no estatales como las Cajas Paraestatales.

3. Cajas Paraestatales

- 1.33 Las Cajas Paraestatales proveen jubilaciones y pensiones a grupos específicamente definidos por el instrumento legal que autoriza su creación. La Caja Notarial recibe contribuciones y otorga pensiones a los notarios y a los empleados de notarías, la Caja Bancaria a los empleados de entidades bancarias en todas sus actividades, y la Caja Profesional a los profesionales universitarios (exceptuados los notarios) en cuanto a los ingresos que se originan en el libre ejercicio de su profesión (en caso de ser empleados a sueldo quedan en general cubiertos por el régimen correspondiente dentro del BPS, aún cuando pueden voluntariamente cotizar a la Caja de Profesionales Universitarios). El grupo de afiliados a la Caja Bancaria ha sido expandido recientemente para abarcar los emisores bancarios de tarjetas de crédito, que eran previamente atendidos por el BPS. En total, para 1994 las Cajas Paraestatales contaban con aproximadamente 55.000 afiliados activos (cotizantes) y alrededor de 22.000 jubilados y pensionados. Los ingresos totales de las tres Cajas en la misma fecha daban cuenta del 1,1% del PIB.
- 1.34 Las tres Cajas Paraestatales tienen dos fuentes fundamentales de ingresos: las contribuciones patronales y de empleados y el rendimiento de sus inversiones. En el caso de Bancarios, dada la existencia de un vínculo salarial, las cotizaciones se definen como un porcentaje del salario. En el caso de Notarios las contribuciones se definen como un porcentaje del valor de las transacciones en que intervienen (llamado "ficto de contribución"), en tanto que en la de Profesionales Universitarios las contribuciones se definen como un porcentaje de un ingreso que varía con la antigüedad en el ejercicio de la profesión.

- 1.35 La Caja de Profesionales Universitarios además cuenta con impuestos específicos como fuente de ingresos, establecidos en el artículo 23 de la Ley 12997. Estos impuestos específicos son de dos tipos. El primer tipo es similar a los fictos de contribución de la Caja Notarial, calculado como un porcentaje del valor del objeto acerca del cual se desarrolla el acto profesional (por ejemplo, un porcentaje del valor de la construcción en el caso de los planos de arquitectura). El segundo tipo son directamente impuestos sobre el consumo, por ejemplo un porcentaje sobre el valor de las compras de medicinas.
- 1.36 La incidencia de las contribuciones descritas sobre el nivel de actividad y los precios de las actividades correspondientes, varía de acuerdo a la naturaleza de la contribución y a la estructura de mercado de la actividad. En el caso de la Caja Bancaria se trata de una contribución de naturaleza similar a la del régimen general de pensiones del BPS, sólo que a un nivel 59.1% más alto (45% del salario). En el caso de la Caja Notarial, dado que el mercado de servicios notariales es competitivo y la oferta de servicios notariales es elástica (no hay restricciones de acceso a la carrera de notario en la Universidad, y cualquier notario una vez graduado puede intervenir en un contrato en cualquier parte del país sin derecho a exclusividad geográfica), la tasa de contribución incide mayormente sobre el ingreso de los notarios intervinientes. Con alguna variación lo mismo ocurre con los ingresos contributivos de la Caja de Profesionales Universitarios. Sin embargo, algunas de las contribuciones establecidas en el art. 23 de la Ley 12.997, que representaban en 1994 más del 37% de los ingresos totales de esta Caja, son impuestos indirectos al consumo que recaen sobre el precio de los artículos gravados e inciden directamente sobre los consumidores, que terminan financiando las pensiones de los profesionales universitarios.
- 1.37 A pesar de que las Cajas estaban registrando en 1994 superávit operativos, cada una de ellas presenta problemas específicos que generan déficit actuariales significativos de no realizarse correcciones en el corto plazo. La Caja Bancaria opera en un sector cuyo empleo está en contracción y tiene tasas de contribución suficientemente altas como para generar ventajas competitivas significativas para entidades bancarias que puedan generar regímenes de pensiones alternativos o puedan evitar que sus empleados se afilien al sindicato bancario. La Caja Notarial registra una estructura de contribuciones tal que un reducido porcentaje de sus afiliados genera el grueso de los ingresos de la Caja. La presencia dentro de la Caja de un significativo grupo de notarios jóvenes de bajos ingresos, cuyas contribuciones no alcanzan a cubrir el costo actuarial de sus futuras pensiones, pone en cuestión el equilibrio financiero futuro de la Caja Notarial. En el caso de la Caja Profesional, el problema fundamental se refiere a la viabilidad y conveniencia de mantener el conjunto de impuestos indirectos establecidos en el art. 23 de la Ley 12.997, sin cuyos ingresos la Caja estaría a la fecha registrando importantes déficit corrientes.

4. Prestaciones a trabajadores activos

- 1.38 En el sistema de previsión social existen prestaciones a trabajadores activos administradas por el BPS, los cuales representan alrededor de 16% de su gasto. Estos beneficios comprenden el pago de: (i) asistencia médica y subsidios por enfermedad; (ii) prestaciones familiares que incluyen asignaciones familiares, prestaciones médicas, y subsidios por maternidad; y (iii) seguro de desempleo. Con excepción de las prestaciones de salud, cuyo financiamiento proviene de un impuesto del 8% a la nómina (3% del trabajador y 5% del empleador), los otros beneficios están subsidiados en su totalidad, recibiendo transferencias directas del tesoro para cubrir su costo.
- 1.39 Seguro de desempleo. Este seguro representa más de 2% de las erogaciones del BPS, y benefició a más de 20.000 personas en 1994. El monto de subsidio que se paga por desempleo merece ser analizado en términos comparativos respecto a otras prestaciones porque en algunos casos este subsidio es superior a otra prestación, como por ejemplo, el que se paga por enfermedad, creándose así un desincentivo al trabajo. Por otro lado, cabe hacer notar que el MTSS está considerando la creación de un requisito adicional de elegibilidad, requiriendo a través de él un período de entrenamiento o reentrenamiento para aquellos deseando acceder a los beneficios de desempleo.
- 1.40 Prestaciones familiares. En 1994, un total de 409,713 beneficiarios gozaron de este servicio, el cual representa aproximadamente el 3% de las erogaciones del BPS, y la mitad de sus trámites administrativos a beneficiarios del sistema. La asignación familiar consiste en un pago por cada hijo o menor dependiente equivalente al 8% del Salario Mínimo Nacional, el cual se hace efectivo desde la comprobación del embarazo. La prestación médica se refiere principalmente a servicios materno-infantiles, mientras que los subsidios por maternidad se circunscriben a los períodos de pre-y post-parto de seis semanas cada uno. Para el acceso a estas prestaciones se exige acreditar que no se cuenta con cobertura bajo el seguro por enfermedad o que no se está afiliado en forma privada a una Institución de Asistencia Médica Colectiva (IAMC).
- 1.41 Asistencia médica. Este servicio se financia con los aportes al seguro de enfermedad que alcanza a 11% de las erogaciones del BPS y beneficia trabajadores en actividad, o desocupados y amparados por el seguro de desempleo, jubilados y pre-jubilados quienes están abonando directamente la cuota correspondiente, y a los familiares directos al asegurado. En 1994, más de 520.000 personas accedieron a este beneficio, el cual se otorga a través de las IAMC contratadas por el BPS. El BPS paga directamente a las IAMC la cuota social de las afiliaciones, enviando mensualmente a cada trabajador, por intermedio de la empresa en la que trabaja, el recibo mutual con el cual podrá solicitar la atención médica.

Cuadro I-1. Reestructuración de Servicios de Salud

1.42 Los niños beneficiarios de asignaciones familiares, tienen derecho a la asistencia médica de nivel primario que proporciona el BPS en sus Centros Materno-Infantiles (5 en Montevideo y 1 en Pando) o por medio de las IAMC contratadas en el resto del país. Estos servicios comprenden asistencia médica pediátrica desde nacimiento hasta los 6 años de edad, asistencia

En el marco de las discusiones sobre la Reforma del Estado, hubo una iniciativa de ley impulsada por el Ministerio de Salud Pública (MSP) para transferir los servicios de salud administrados por el BPS al MSP. Con este propósito, se conformó una comisión cuyos miembros incluyen representantes del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el MSP, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, y el BPS. El trabajo de dicha comisión sufrió algunas demoras, debido en parte a la oposición política a dicha transferencia la cual se hizo evidente en el congreso cuando se consideró la Ley del Presupuesto Quinquenal. La iniciativa se retiró y ahora se presentará como parte de un proyecto de ley diferente. Esta oposición se explica por una percepción general de que el traspaso de estas prestaciones al MSP provocaría un deterioro fuerte en la calidad en la provisión de los mismos.

Además de esta oposición, existe una carencia de información necesaria como para considerar la viabilidad práctica de ese traspaso. Por ende, el BPS inició el trabajo para contratar una auditoría con el propósito de evaluar la eficacia y la eficiencia de los servicios asistenciales y logísticos que tiene a su cargo en este área. Se espera que los resultados de este estudio sean críticos no solo para el buen funcionamiento del BPS, sino también como un elemento a ser considerado en el programa de la Reforma del Estado, el cual tendrá entre sus componentes el sector de Salud incluyendo los servicios administrados por el BPS.

odontológica y ortodoncia, hasta los 9 años y hasta los 14 años, y sin límite de edad : para asistencia de especialidades y malformaciones congénitas a través de Policlínica Pediatra Especializada. Cabe señalar que este último está reconocido mundialmente por la excelente calidad de sus servicios.

E. Estrategia del Banco en el país y justificación para su participación

1. Estrategia de otorgamiento de préstamos del Banco en el Uruguay

1.43 La estrategia del Banco y su programa de operaciones para el Uruguay en los próximos tres años son consistentes con el objetivo de la Octava Reposición de Recursos y con la estrategia de mediano plazo del gobierno para enfrentar los principales problemas que confronta el país. La asistencia del Banco se focaliza en las siguientes áreas: (i) el estímulo a la inversión privada; (ii) mejora de la capacidad competitiva de la economía a nivel de los mercados internacionales; (iii) redimensionamiento del sector público; y (iv) mejora de la calidad en la oferta de servicios sociales.

1.44 Esta operación, por lo tanto, se justifica en la medida que es consistente no sólo con la estrategia del Banco descrita, sino también con la estrategia del gobierno para el sector de la seguridad social, respaldando así sus acciones encaminadas a modernizar y hacer más eficiente el sector público uruguayo, sentando las bases para el logro de un equilibrio fiscal duradero.

2. Experiencia del Banco en el sector de seguridad social

- 1.45 El Banco carece de experiencia previa en este sector, por lo que esta operación constituye la primera en su tipo a ser considerada por la institución. No obstante, ella complementa una serie de acciones de política llevadas a cabo por el gobierno uruguayo, bajo los auspicios del Banco a través del Programa Sectorial de Inversiones (PSI) (703/OC-UR) y de su cooperación técnica paralela (704/OC-UR), que se encuentran todavía bajo ejecución (ver párrafo 1.28). El objetivo central de estas operaciones es promover una mayor participación del sector privado en la economía uruguaya, a través de reformar y fortalecer el sector de inversiones en lo que respecta a su marco institucional y regulatorio, creando así las bases para una canalización más diversificada y eficiente de las distintas fuentes de ahorro privado en nuevos instrumentos de inversión (vgr. fondos de pensiones, fondos de reservas de seguros, mercado accionario y de bonos). Como antecedente inmediato de la presente operación, a través de los recursos del PSI se financió un estudio comprensivo del sector de seguridad social en el Uruguay.
- 1.46 Adicionalmente, por un espacio de ocho años, el Banco ha venido asistiendo a las autoridades uruguayas a través de programas de asistencia técnica para consolidar la administración tributaria, fortalecer sus mecanismos de recaudación, y facilitar así la reducción de la evasión fiscal. La asistencia más reciente es la ATN/JF-4561-UR, todavía bajo ejecución. Claramente estos programas han contribuido a la armonización de mecanismos de recaudación entre el BPS y la Dirección General Impositiva (DGI) del Ministerio de Economía y Finanzas.

3. Relaciones con otros organismos multilaterales

- 1.47 El programa económico del gobierno uruguayo será acompañado por el FMI mediante un nuevo acuerdo precautorio de Derechos Especiales de Giro (DEG) equivalentes a US\$150 millones. El acuerdo, que podría ser suscrito en marzo de 1996, tendrá una duración de doce meses. El seguimiento de las metas macroeconómicas acordadas con el FMI será parte integral de la condicionalidad de esta operación, dichas metas se describen en la siguiente sección.

II. EL PROGRAMA

A. Objetivos del Programa

- 2.1 El objetivo central del Programa es apoyar al gobierno del Uruguay en el proceso de reformar el sistema de previsión social del país a través de la implementación efectiva de la Ley 16.713 de Reforma del Sistema Previsional y el fortalecimiento del marco institucional dentro del cual opera el sistema.
- 2.2 Los objetivos específicos del Programa son: i) establecer un marco regulatorio que permita la plena implementación de la Ley; (ii) mejorar la eficiencia administrativa y la calidad de servicio del BPS; (iii) continuar el apoyo al desarrollo del mercado de capitales en el Uruguay; y (iv) adecuar al nuevo sistema aquellos sistemas previsionales (Cajas Paraestatales) que cubren ciertos grupos ocupacionales (vgr. profesionales, empleados bancarios, notarios).

B. Descripción y elementos del Programa

- 2.3 El Programa es un préstamo sectorial de rápido desembolso, con acciones clasificadas en cuatro áreas de política y un componente de apoyo técnico, según se muestra en la Matriz de Condicionalidad adjunta en el Anexo II-1:

1. Marco de políticas macroeconómicas

- 2.4 Para acompañar la implementación de su estrategia de estabilización, el gobierno ha solicitado un nuevo acuerdo precautorio con el FMI en febrero de 1996, por el equivalente a DEG100 millones (aproximadamente US\$150 millones). El acuerdo, que podría suscribirse en marzo de 1996, tendría una duración de doce meses. Las principales metas acordadas bajo dicho acuerdo para 1996 son: (i) crecimiento de 1% del PIB real y reducción de inflación de 35.4% a 20%, suponiendo una presión salarial baja y una inflación externa nula; (ii) política fiscal: reducción del déficit global del sector público de 2,0% a 0,5%, excluyendo el efecto neto de los incrementos de transferencias a las AFAPs; (iii) política cambiaria: ajuste de la devaluación de la tasa nominal acorde con la expectativa inflacionaria de 20%; y, (iv) sector externo: reducción del déficit en cuenta corriente de 2% a 1,5% del PIB, y cambio del perfil temporal de la deuda doméstica denominada en divisas, de corto a largo plazo, como una medida de protección contra riesgos externos.
- 2.5 De estas metas de corto plazo, la que tiene una relación directa con los objetivos de esta operación es la del déficit fiscal, ya que su cumplimiento deberá tomar en cuenta el costo fiscal de la reforma. Se estima que el promedio de este costo durante los primeros cuatro años de la reforma (1996-99), no será mayor a 0,3 %

del PIB. La importancia que revisten las metas antinflacionarias descritas para el éxito de la reforma del sistema de previsión social, está dada por el potencial impacto negativo que podría tener la inflación en el aumento sustancial de las pensiones y del déficit previsional, vía la indización de los beneficios. Por esta razón, el gobierno se compromete a asegurar su adecuado cumplimiento, siendo ellas parte de la condicionalidad de esta operación a lo largo de sus tres tramos de desembolso.

2. Marco legal y regulatorio

a. Régimen previsional general

- 2.6 La Ley de Reforma Previsional establece la vigencia del marco regulatorio del nuevo sistema a partir del 1ro de abril de 1996. Esta acción requiere de una definición apropiada de las reglas fundamentales que permitirán la efectiva implantación del nuevo régimen de jubilaciones, la adecuación de los sistemas previsionales cubiertos por las Cajas Paraestatales, la formación del registro de Historia Laboral, y la constitución y funcionamiento de los fondos de pensiones públicos y privados. A tal efecto, una comisión encargada de la preparación de los decretos reglamentarios y proyectos de ley correspondientes ha sido constituida bajo la coordinación de la OPP y el MTSS, y en estrecha cooperación con el BPS y el BCU.
- 2.7 La reglamentación general que será necesaria para poner en vigencia la Ley, deberá incluir la aprobación de los decretos correspondientes a los siguientes aspectos: (i) régimen de pensiones de sobrevivencia; (ii) régimen jubilatorio del primer y segundo nivel (reparto y ahorro respectivamente); (iii) materia gravada por las contribuciones especiales de previsión social; (iv) constitución, puesta en funcionamiento y supervisión de las AFAPs; (v) normas sobre publicidad, promoción, e información de las AFAPs; y (vi) contratos de seguro de incapacidad y fallecimiento.
- 2.8 Con el objeto de hacer operativos los decretos referentes al funcionamiento de las AFAPs, el BCU preparará una serie de instrucciones que conforman la normativa básica requerida para tal efecto. Esta normativa básica deberá estar lista antes del desembolso del primer tramo de la operación, y se detalla a continuación. Instrucciones de control financiero: (i) diseño del plan de manejo de cuentas individuales, (ii) regulación sobre los límites de inversión del Fondo y Encaje legal requerido por ley, (iii) definición de procedimientos para valoración de inversiones, (iv) reglas sobre la disponibilidad transitoria de aportes, (v) procedimientos de control financiero institucional, (vi) normas para bonificar comisiones, y (vii) requerimientos de generación de información. Instrucciones de control institucional: (i) normas para la operación de agencias, (ii) normas para formación y administración de registros y cuentas personales, (iii) procedimientos para afiliación, y (iv) procedimiento para

traspasos entre AFAPs. Instrucciones sobre seguros y reaseguros: (i) adjudicación de seguros de incapacidad y sobrevivencia en el sistema de ahorro individual, (ii) contratos y funcionamiento de empresas aseguradoras para el pago de las prestaciones previstas en el sistema de ahorro individual, (iii) determinación del encaje para los pagos de pensiones y jubilaciones, y (iv) determinación de la fórmula de cálculo de las prestaciones establecidas en la Ley. Un detalle mayor sobre la normativa de seguros de incapacidad y fallecimiento, y sobre las normas de publicidad, promoción e información de las AFAPs, se incluye en el Anexo II-3.

- 2.9 La evidencia de que se cuenta con el conjunto de esta reglamentación general, adecuadamente preparada y aprobada por el Poder Ejecutivo, forma parte de la condicionalidad previa al desembolso del primer tramo de la operación. Para los tramos segundo y tercero, se requerirá la vigencia y mantenimiento de la ley y de su reglamentación, respectivamente.

b. Adecuación de las Cajas Paraestatales

- 2.10 Dada la variedad de características financieras y demográficas de las Cajas Paraestatales, su adecuación al nuevo régimen de previsión social en una primera instancia se traducirá en el establecimiento de edades de retiro y tiempos de servicio iguales a los establecidos en la Ley para el régimen general. El Programa, de común acuerdo con el gobierno, se asegurará de que el contenido de los proyectos de ley que se elaboren para llevar a cabo dicha adecuación, tomen en cuenta la estructura de financiamiento y modo de operación de las Cajas. Su objeto será el de garantizar que la situación fiscal del sistema previsional no sea amenazada por demandas de transferencias financieras hacia las Cajas, que pudieran resultar de dicha adecuación para cubrir sus déficit operacionales o actuariales, en congruencia con el art. 1 de la Ley.
- 2.11 Las áreas de problemas fundamentales que han sido identificadas se refieren a: (i) la necesidad de establecer ajustes en las tasas de contribución y en las tasas de reemplazo que permitan mantener un adecuado equilibrio financiero de las Cajas sin afectar las posibilidades de desarrollo de las actividades afectadas; y (ii) la eliminación de impuestos indirectos que afectan directamente a los consumidores, particularmente en el caso de la Caja de Profesionales Universitarios.
- 2.12 A través del Programa se verificará que las dos primeras áreas de problemas queden adecuadamente consideradas en los proyectos de ley que se tendrán que preparar para adecuar los regímenes de las Cajas al nuevo régimen general previsional, como lo establece la nueva Ley para enero lro de 1997. Asimismo, a través del apoyo técnico del Programa se incentivará no sólo las condiciones para que las Cajas que así quisieran, puedan formar una o varias AFAPs, sino también que como parte de su adecuación se les fortalezca

institucionalmente y adopten indicadores de eficiencia semejantes a los acordados para el BPS en el Anexo II-2.

- 2.13 Los proyectos de ley para adecuar los regímenes de las Cajas Paraestatales (profesional, bancaria y notarial), deberán estar presentados antes del 1ro de enero de 1997 de acuerdo a la Ley del nuevo régimen previsional. Su propósito es homologar los beneficios de estos regímenes al nuevo régimen general definido por la nueva Ley, disminuyendo los privilegios vigentes y respetando la autonomía institucional y financiera en el caso de las Cajas. La presentación de los proyectos de ley referidos serán parte de la condicionalidad del segundo tramo de la ejecución del Programa, y la evidencia de su vigencia efectiva es una condición previa al desembolso del tercer tramo.

3. Mercado de Capitales

- 2.14 Bajo el Programa Sectorial de Inversiones del Banco (703 y 704/OC-UR), el gobierno ha hecho un progreso significativo en la definición de un nuevo marco regulatorio para el mercado de capitales, así como también en la desregulación de la industria de seguros y en la creación de su respectiva agencia de supervisión. Como consecuencia natural de este progreso, y a fines de identificar medidas de política adicionales para mejorar en el futuro las oportunidades de inversión de las AFAPs, como parte de este Programa el gobierno llevará a cabo un estudio sobre el funcionamiento del mercado interno de capitales, en particular sobre las condiciones existentes para el desarrollo de nuevos instrumentos privados de deuda de largo plazo.
- 2.15 Los temas que podría considerar el estudio serían, entre otros: (i) análisis de la estructura de oferta y demanda de créditos de corto y largo plazo e identificación de oportunidades para una mayor participación del sector privado en el mercado de capitales; (ii) identificación de oportunidades para que las AFAPs inviertan en el mercado de valores; (iii) oportunidades para la creación de las empresas calificadoras de riesgo en el desarrollo de mercados de capitales emergentes; (iv) carencias de información empresarial al público para asegurar la transparencia del mercado interno de capitales; y (v) análisis para brindar una mayor autonomía institucional a la unidad encargada con la supervisión de las AFAPS. La presentación de los resultados de dicho estudio forma parte de la condicionalidad previa al desembolso del tercer tramo de esta operación. Es conveniente precisar que esta última condicionalidad, en lo que respecta a la aprobación de las referidas leyes por parte del Poder Legislativo, no depende de la voluntad del Poder Ejecutivo.

4. Marco Institucional

a. Banco de Previsión Social

- 2.16 Para apoyar una mayor eficiencia en el cumplimiento de la multiplicidad de funciones que cumple el BPS, el Programa comprende la preparación de un plan estratégico comprensivo para su reestructuración, cuyos lineamientos generales han sido elaborados conjuntamente con la institución durante la preparación de la operación. Mediante estos lineamientos se ha establecido una primera priorización de áreas que orientarán dicha reestructuración, y que servirán de base para la elaboración detallada del plan estratégico.
- 2.17 Entre las áreas que se han identificado como claves en la reestructuración del BPS están: i) la computarización de los sistemas de recaudación; ii) el establecimiento del sistema de transferencias de fondos a las cuentas individuales; iii) el registro de la Historia Laboral, en el cual ya se está trabajando y estará en funcionamiento el 1ro de abril de 1996; iv) el mejoramiento de la gestión de los recursos humanos; v) mejorar la calidad del servicio de prestaciones, especialmente a pasivos; y vi) el perfeccionamiento de la administración financiera tendiente a la búsqueda gradual de una autonomía financiera.
- 2.18 Como condición previa al desembolso del primer tramo de la operación se han desarrollado ya los lineamientos de un plan estratégico para la reestructuración del BPS, los indicadores de eficiencia para el seguimiento del funcionamiento del BPS aparecen en el Anexo II-2. La formulación del plan estratégico, bajo el cual se definirán y acordarán las metas de avance del Programa, serán parte de la condicionalidad del segundo tramo. El logro de las metas acordadas será condición previa al desembolso del tercer tramo.

b. Constitución de las AFAPs

- 2.19 La Ley del nuevo régimen previsional indica que al 1ro de abril de 1996, deberá estar constituida y en pleno funcionamiento una AFAP pública, para dar así lugar a la puesta en marcha del nuevo sistema de ahorro individual, y por lo tanto, al establecimiento de AFAPs privadas. A tal efecto, el gobierno, a través del BPS, asegurará la formación de la primera AFAP pública, mientras que el BCU constituirá la unidad encargada de la supervisión prudencial de las AFAPs públicas y privadas. Esta unidad formará parte de la estructura institucional del BCU.
- 2.20 Como condición previa al desembolso del primer tramo del Programa, se requerirá mostrar evidencia de que tanto la AFAP pública, como la unidad de supervisión de las AFAPs se encuentran constituidas y operando adecuadamente. En el Anexo II-3 se describe la organización básica propuesta para dicha unidad de supervisión, así como también las funciones de cada uno de sus departamentos (vgr.

legal, de fiscalización institucional, financiero, estudios, informática, y beneficios y seguros)

c. Prestaciones a trabajadores activos.

- 2.21 La actual deficiencia en los sistemas de registro e información sobre beneficiarios de estas prestaciones, ha dificultado obtener un conocimiento en profundidad y sistemático sobre el funcionamiento administrativo relacionado a estas prestaciones, así como también de la existencia del grado de abusos o fraudes en el acceso a las diferentes prestaciones. Por estas razones, y con el objeto de lograr mayor eficiencia y menores costos en la administración del pago de estas prestaciones, el Programa estudiará el funcionamiento de este sistema de prestaciones, con miras a mejorar su focalización, creando registros y procedimientos de elegibilidad más eficaces. Esto requerirá hacer una revisión previa de los criterios que son utilizados para definir el nivel actual de los beneficios otorgados bajo estas prestaciones, y condiciones de acceso a los mismos, con el objeto de establecer comparadores de eficiencia contra los cuales estudiar dicho funcionamiento.
- 2.22 A partir de dicha revisión, el estudio elaborará recomendaciones que permitan tomar acciones para reorganizar el funcionamiento del sistema de estas prestaciones. Las principales áreas de acción a considerar serían, las siguientes: (i) formación de registros e historia de pagos de prestaciones, que estén vinculados al registro de Historia Laboral; (ii) desarrollo de sistemas para el control de pagos de aportes y de costos operativos de la entrega de prestaciones; y (iii) diseño de procedimientos menos burocráticos (computarizados) para simplificar los circuitos de cobranza de prestaciones. La presentación de los resultados y recomendaciones del estudio es condición previa al desembolso del segundo tramo del Programa. La implementación de dichas recomendaciones es condición previa al desembolso del tercer tramo de la operación.

d. Comité de Evaluación y Seguimiento

- 2.23 Con el objeto de llevar a cabo la evaluación y seguimiento de la implementación de la reforma de previsión social, se acordó que el gobierno constituirá un Comité compuesto por funcionarios de alta jerarquía. Este Comité propondrá las medidas requeridas para la buena marcha del nuevo sistema previsional, y será responsable de los informes periódicos al respecto. En particular, se examinará las mejoras en su eficiencia, y en la medida que la información disponible lo permita, empezar a medir el impacto de la Reforma en términos distributivos.
- 2.24 Este Comité estará conformado por: (i) el Director de la OPP, quien lo coordinará; (ii) Ministro de Trabajo y Seguridad Social; (iii) Presidente del Banco Central de la República Oriental del Uruguay; (iv) Presidente del Banco de Previsión Social; y (v) el Coordinador General del Programa.

- 2.25 Debido a su relevancia, el Comité deberá constituirse al tiempo de la puesta en vigencia del nuevo régimen previsional, es decir, como una condición previa al primer desembolso. Este Comité presentará un informe intermedio y otro final de seguimiento de la implementación de la reforma previos a los desembolsos del segundo y tercer tramos, respectivamente. Adicionalmente, el Comité pondrá a la disposición del público dicho informe final y a su vez, promoverá la difusión de sus resultados a través de talleres de trabajo, seminarios, etc., con la participación de personalidades reconocidas en la materia, así como entidades de la sociedad civil. En el Anexo II-5 se incluyen los criterios que deberían orientar el estudio sobre el funcionamiento del nuevo sistema. El Comité utilizará estos criterios como insumo para la elaboración de dichos informes.

5. Apoyo Técnico

- 2.26 El componente de apoyo técnico del Programa financiará consultoría y equipamiento en informática para apoyar la ejecución ordenada de los diferentes componentes del Programa. Este componente apoyará a las siguientes instituciones participantes: (i) OPP, en la coordinación de la ejecución del Programa; (ii) MTSS: en lo que se refiere al seguimiento y evaluación del sistema; (iii) BPS, en la elaboración y ejecución de su plan estratégico de reestructuración y en la creación de la primera AFAP pública; y (iv) BCU, en la organización e implantación del sistema de supervisión de las AFAPs.
- 2.27 El apoyo técnico requerido para implementar ordenadamente el conjunto del Programa a través de estas instituciones, contará con un plan cuyas metas de avance deberán coincidir con las necesidades de apoyo técnico de los otros componentes del Programa (ver Anexo II-6). Por lo tanto, la evidencia de su ejecución satisfactoria será una condición previa a los desembolsos de los tramos segundo y tercero de la operación. Dicho plan se concentrará en cuatro áreas de actividades: (i) capacitación y entrenamiento de personal, primordialmente en aspectos de gestión relacionados a los nuevos procedimientos implantados debido a la reforma, y en sistemas de información en los casos en que se modernizen los sistemas existentes; (ii) estudios relacionados con el sistema de seguridad social entre los cuales están los ya acordados con el Banco sobre eficiencia del sistema bajo la Reforma, ampliación de las oportunidades de inversión de las AFAPs a largo plazo, racionalización del sistema de prestaciones a activos, y calidad de atención al usuario; (iii) equipamiento, que en su mayor parte lo comprende la modernización del sistema informático del BPS, la cual esta ligada a los esfuerzos de mejoramiento de la calidad del servicio al usuario, la armonización de los sistemas de recaudación y la racionalización de los recursos humanos planteados para mejorar la eficiencia del nuevo sistema; y (iv) las consultorías necesarias para fortalecer el sistema adecuándolo a la nueva normativa vigente, que se concentrarán en diferentes especialidades que se describen en el Anexo II-6.

III. FINANCIAMIENTO Y EJECUCION DEL PROGRAMA

A. El Prestatario y el ejecutor

- 3.1 El Prestatario será el Gobierno de la República Oriental del Uruguay y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República será la agencia ejecutora. Otras instituciones que participarán en el Programa son: i) el Banco Central del Uruguay, responsable por la supervisión y regulación de las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional y las empresas aseguradoras; ii) el Banco de Previsión Social; y iii) el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social , a cargo de las políticas de seguridad social.

B. Ejecución del Programa

- 3.2 Para la coordinación, administración, seguimiento y evaluación general del Programa se establecerá una Unidad Coordinadora (UC) bajo la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República. Para la selección de los consultores y adquisiciones de bienes, se seguirán los procedimientos regulares del Banco. A los efectos de agilizar dichas contrataciones se contará con el apoyo técnico-administrativo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en relación a lo detallado en el Anexo II-6.
- 3.3 La Unidad Coordinadora del Programa será la responsable por la buena marcha de todos sus componentes teniendo entre otras las funciones siguientes: (i) recopilar y presentar al Banco la información requerida para el desembolso de cada tramo; (ii) coordinar y dar seguimiento a las acciones realizadas por las demás instituciones participantes en el Programa; (iii) implementar el componente de apoyo técnico velando por el cumplimiento de lo acordado con el Banco; (iv) constituirse en el interlocutor técnico del gobierno frente al Banco; (v) administrar los recursos financieros del Programa de conformidad con las normas del Banco; (vi) velar por la oportuna y adecuada implantación de las reformas aprobadas y propuestas de los estudios y consultorías realizadas; (vii) definir la forma y oportunidad de la participación de las cajas paraestatales en el Programa, mediante el establecimiento de los acuerdos pertinentes; (viii) encargarse del cumplimiento de los calendarios de contratación de consultores y conclusión de los estudios previstos; y (ix) preparar el informe de avance semestral y otros informes acordados con el Banco o solicitados por el Comité de Evaluación y Seguimiento.
- 3.4 Las unidades a cargo de la ejecución del Programa en las instituciones participantes serían: (i) BPS, asesoría económica, actuarial y de planificación institucional; (ii) BCU, gerencia general; (iii) MTSS, Despacho Ministerial.

- 3.5 Entre las responsabilidades básicas de estas unidades se encuentran las siguientes: (i) preparar y proponer los términos de referencia para los estudios y consultorías; (ii) responsabilizarse por la implantación de las reformas aprobadas y propuestas de las consultorías y estudios realizados; (iii) proveer a la unidad coordinadora de la información necesaria para la ejecución eficiente del Programa.
- 3.6 Para el cumplimiento de sus funciones la Unidad Coordinadora será integrada de la siguiente forma: un coordinador General (nacional), el Coordinador Técnico Internacional de la UCTA; dos especialistas en el sector seguridad social encargados de dar asesoría y seguimiento a los componentes del Programa, un consultor internacional de asesoramiento periódico, y un técnico administrativo. Este equipo estaría apoyado por un especialista sectorial en cada una de las instituciones participantes, quienes serán los responsables por la ejecución del componente institucional.
- 3.7 La estructura organizativa de la Unidad Coordinadora, la delimitación y el desempeño de sus responsabilidades frente a las demás instituciones ejecutoras, estableciendo los términos y condiciones en que se ejecutarán los componentes de fortalecimiento institucional, y la realización de estudios e implantación de reformas, serán parte de los acuerdos a alcanzar durante la negociación de la operación.
- 3.8 Comité de Evaluación y Seguimiento. Para asegurar la coordinación interinstitucional y la integralidad del Proyecto necesaria para el éxito del Programa, se creará este Comité, que tendrá entre sus funciones el dar seguimiento y evaluar el impacto de la Reforma, según los criterios acordados que se presentan en el Anexo II-5.

C. Apoyo Técnico

- 3.9 El gobierno respaldará la aplicación de las reformas contenidas en el Programa con una asignación de US\$15 millones para el apoyo técnico del Programa, cuyo plan y actividades específicas que se llevarán a cabo se detallan en el Anexo II-6. En la medida que los resultados de la ejecución del Programa lo requieran, la UC podrá proponer a consideración del Banco, los cambios en el plan de apoyo técnico que estime convenientes para su buena marcha.
- 3.10 La ejecución del componente estará a cargo de la Unidad Coordinadora, quien consultará con el Banco sobre los términos de referencia de los estudios y consultorías a realizarse, y sobre los equipos a ser financiados por el Programa. Para la contratación de consultores el gobierno elaborará una lista corta de candidatos a ser presentada al Banco para su aprobación, siguiendo los procedimientos regulares del Banco.

D. Financiamiento y desembolsos

- 3.11 El Programa se financiará con un préstamo de los recursos del capital ordinario del Banco por US\$150 millones, el que se desembolsaría en 36 meses a partir de la vigencia del contrato de préstamo y se amortizaría en 20 años, con 5 años de gracia. Los desembolsos se realizarían en tres tramos por US\$30,0 millones el primero y hasta US\$60,0 millones los dos restantes.
- 3.12 El equipo de proyecto discutió con las autoridades uruguayas tres escenarios de las necesidades de financiamiento que requeriría el sistema de seguridad social en el periodo 1996-2005, una vez la reforma del sistema entre en vigencia el lro. de abril de 1996:

Cuadro III-1
Proyecciones de Necesidades Adicionales de Financiamiento
(luego de inversiones en AFAPs)
(millones de US\$) ^{1/}

AÑO	Baja		Intermedia		Alta	
	%	Monto	%	Monto	%	Monto
1996	20%	\$(16,5)	40%	\$(4,9)	60%	\$6,8
1997	30%	\$(0,7)	50%	\$16,5	70%	\$33,7
1998	40%	\$16,4	60%	\$39,8	80%	\$63,1
1999	45%	\$36,6	70%	\$72,3	85%	\$96,7
TOTAL		\$53,0		\$128,6		\$200,3

^{1/} El % en la tabla se refiere al porcentaje de aportantes elegibles que deciden optar por el pilar de ahorro individual.

- 3.13 Las autoridades uruguayas, ven al Programa con el Banco, como un "programa precautorio" para tener disponibles los recursos máximos necesarios si hubiere un traspaso masivo de los aportantes al sistema de ahorro individual. Además las autoridades utilizarían el acuerdo con el Banco para disminuir el "alto riesgo", relacionado con el clima político, el cual requiere que se mantenga la confianza en el nuevo sistema previsional. Con base en esta lógica, el dimensionamiento del Programa debe tener en cuenta las necesidades máximas, y por lo tanto la proyección alta del cuadro anterior.
- 3.14 Después de discusiones iniciales, el gobierno solicitó que se considerara, para efectos del dimensionamiento solamente, el escenario más optimista proyectado de la reforma (proyección alta), en el cual tendría lugar tanto un desarrollo rápido del mercado de capitales, como porcentajes altos de trabajadores que deciden optar por enviar parte de sus aportes a los fondos de pensiones. El equipo propuso considerar un plazo de ejecución del préstamo de tres años, ya que estos se consideran

suficientes para observar efectos de corto plazo de la reforma, así como de la implementación del plan estratégico para la reestructuración del Banco de Previsión Social, sobre todo por lo que respecta a la formación de la Historia Laboral y los registros individuales para cada uno de los aportantes al sistema público. Si se consideran proporcionalmente las necesidades de financiamiento de abril de 1996 hasta abril de 1999 estas suman US\$135 millones (\$6,8+\$33,7+\$63,1+\$31,4).

- 3.15 Tomando en cuenta el planteamiento hecho por las autoridades, el equipo de proyecto propone que el dimensionamiento del Programa sea por un monto de US\$150 millones (US\$135 millones más US\$15 millones de necesidades del componente de apoyo técnico del Programa). Los desembolsos de la operación estarían en función de la Matriz de Condicionalidad del Programa (Anexo II-1), y de un coeficiente que refleje el éxito de la reforma relacionado a la formación y crecimiento del pilar de ahorro. A este efecto, y como resultado de las negociaciones de esta operación, se adoptó un mecanismo de desembolso que comprendería: (i) un monto fijo para el primer tramo por US\$30 millones, de los cuales US\$15 millones serían para financiar el componente de apoyo técnico del Programa; (ii) un monto fijo para los tramos segundo y tercero de US\$30 millones por el cumplimiento de la condicionalidad de la matriz de condicionalidad; y (iii) un monto variable para los tramos segundo y tercero, de hasta US\$30 millones en cada caso. Este monto variable sería desembolsado en función del porcentaje de todos aquellos afiliados que opten por participar en el régimen de ahorro individual, equivalente al 30% para el segundo tramo y un 40% adicional para el tercero. Dichos porcentajes serán calculados respecto al número de afiliados menores de 40 años a la entrada en vigencia de la ley y que perciban ingresos inferiores a Ur.\$5.000 (pesos uruguayos).

E. Adquisiciones

- 3.16 Con el producto del préstamo se financiará el costo FOB de las importaciones elegibles o el costo CIF, cuando el flete es elegible. Los desembolsos de los tramos se efectuarán contra la entrega de la documentación de las importaciones por parte de la entidad ejecutora. Conforme a la política del Banco, serán aplicables las restricciones habituales contenidas en una lista negativa, en la que se excluyen los gastos en moneda local, armas de fuego y otros bienes usados por las Fuerzas Armadas, artículos suntuarios e importaciones financiadas a través de préstamos a mediano y largo plazo.
- 3.17 La adquisición de bienes con fondos provenientes del préstamo se realizará conforme a los procedimientos estándar del Banco. Cuando el monto supere los US\$5 millones, se requerirá una Licitación Internacional (LI). Las importaciones de petróleo y productos petroleros superiores a los US\$5 millones y de un mismo proveedor no siempre se rigen al pie de la letra por los

procedimientos del Banco. No obstante, si se aplican prácticas comerciales aceptables y las transacciones se realizan efectivamente a precios de mercado, el Banco tendrá por aceptables esos procedimientos, como ocurre con otras operaciones de ajuste sectorial.

- 3.18 Cuando el monto no llegue a US\$5 millones, las adquisiciones a cargo del sector público se realizarán conforme a los procedimientos nacionales establecidos, siempre que sean compatibles con la política de adquisiciones del Banco. Las adquisiciones por montos menores, a cargo del sector privado, se realizarán conforme a las prácticas comerciales pertinentes, siempre que sea posible, sobre la base de cotizaciones de proveedores de un mínimo de dos países miembros del Banco.

F. Registros, auditoría y control

- 3.19 Para cada desembolso, el organismo ejecutor proporcionará documentación en que aparezcan los bienes importados en cada período, el país de origen, la fecha y el valor de la transacción. A los efectos de la contabilización y el control de esas transacciones, el prestatario abrirá una cuenta especial en el Banco Central, mantendrá registros contables del proyecto, preparará y remitirá las solicitudes de desembolso, presentará listas de las transacciones que se consideren elegibles y mantendrá toda la documentación justificativa pertinente. El prestatario presentará al Banco, dentro de un plazo de 90 días posteriores al desembolso de cada tramo, un estado de cuentas correspondiente a ese tramo, elaborado conforme a términos de referencia acordados con el Banco y certificado por una empresa de contadores públicos independientes designada por el prestatario y aceptada por el Banco.

- 3.20 Los fondos destinados al componente de apoyo técnico serán depositados en una cuenta especial en dólares de los EE. UU., establecida en el Banco Central del Uruguay, y se usarán para pagar los bienes y servicios conforme se detalla en el Anexo C del Contrato de Préstamo. Las evaluaciones semestrales se realizarán conjuntamente entre el Banco y la Unidad Coordinadora del Programa, que preparará un informe de progreso semestral a ser aprobado por la Comisión de Evaluación y Seguimiento para su posterior presentación al Banco.

G. Repercusiones ambientales de la operación

- 3.21 El Comité del Medio Ambiente consideró el resumen ambiental de esta operación el 30 de octubre de 1995, clasificándolo como categoría II. No se formularon recomendaciones específicas al respecto.

H. Nivel de cumplimiento

- 3.22 El gobierno ha realizado avances en la mayoría de las actividades relacionadas a la condicionalidad del Programa para el desembolso del primer tramo, siendo el estado de situación a la fecha el descrito a continuación.
- 3.23 Se han elaborado los lineamientos, que servirán como términos de referencia, para la preparación del plan estratégico del BPS, habiéndose establecido sus indicadores de eficiencia, los cuales se presentan en el Anexo II-2. El BPS está realizando todas las tareas necesarias para que el sistema de registro de la historia laboral, y el sistema de información requerido para que la AFAP pública opere, estén en funcionamiento el 1ro de abril de 1996. Ya se ha nombrado al Presidente y Directorio de esta AFAP.
- 3.24 Se han iniciado las actividades de la Unidad Coordinadora, estando en funciones el coordinador general del Programa. Las instituciones participantes en el Programa ya designaron las unidades y el personal, que de hecho ya viene laborando en la preparación de las acciones que deben estar listas el 1ro de abril de 1996. La UC, conjuntamente con las instituciones participantes han preparado el plan de apoyo técnico que se presenta en el Anexo II-6.

I. Condiciones especiales

- 3.25 Para asegurar una adecuada implantación del Programa y la ejecución eficiente de sus componentes, se considera necesario el cumplimiento de las condiciones contractuales especiales que se presentan en el Anexo III-1.

IV. RIESGOS Y BENEFICIOS

A. Riesgos

- 4.1 Existencia de un incipiente mercado interno de capitales presenta un desafío considerable para las AFAPs en sus esfuerzos para conservar clientes, y ofrecer un retorno adecuado. Los retornos futuros sobre los ahorros podrían quedar restringidos por el tamaño limitado del mismo mercado de capitales. El Programa Sectorial de Inversiones (703 y 704/OC-UR) enfrenta esta limitación a través del establecimiento de un nuevo marco regulatorio para el mercado de capitales, y el fortalecimiento de su agencia de supervisión, así como también en la desregulación y supervisión de la industria de seguros, entre otros. A fines de identificar medidas adicionales para mejorar en el futuro las oportunidades de inversión de las AFAPs, el Programa estudiará el funcionamiento del mercado interno de capitales, en particular sobre las condiciones existentes para el desarrollo de nuevos instrumentos de deuda de largo plazo.
- 4.2 Baja proporción de trabajadores que optan por participar en el pilar de ahorro. Los incentivos para que los trabajadores depositen parte de sus contribuciones en las futuras AFAPs dependen de su rentabilidad y de un nivel de información adecuado acerca del nuevo sistema. Por ende, el gobierno uruguayo ha iniciado un programa ambicioso para dar amplia información al público acerca del contenido de las opciones disponibles, así como sobre los beneficios y riesgos involucrados en cada opción. Sin perjuicio de la existencia de una incertidumbre acerca de los retornos financieros futuros, se estima que una vez que el público conozca el funcionamiento y alcance del nuevo sistema, una proporción considerable podría optar por participar en el pilar de ahorro individual.
- 4.3 Riesgos políticos. Esta Reforma representa uno de los mayores programas de reforma social acordados en Uruguay. No obstante, dado que la reforma de los sistemas de seguridad social en cualquier país es un tema políticamente sensible, no es sorprendente que siga existiendo oposición al nuevo régimen en el Uruguay. En efecto, algunos artículos individuales de la Reforma podrían ser sometidos a un referéndum, o a un plebiscito para ser derogados en 1999, dado que este último sólo puede ser practicado en el año de elecciones generales. Las varias asociaciones de jubilados constituyen una fuerza políticamente poderosa y si la percepción del nuevo sistema vuelve a ser negativa, la Reforma podría estar en riesgo. Por esta razón, dentro del plan de asistencia técnica del Programa se incluirá un componente específicamente dirigido a conocer las opiniones de los usuarios del sistema, para así fomentar un mayor entendimiento de éste, el cual no afecta de manera alguna a los pensionados actuales. El componente ayudará también a corregir problemas en el momento que ellos ocurran.

B. Beneficios

- 4.4 El Programa contribuye a los esfuerzos del gobierno en la implementación efectiva de la reforma de la seguridad social, así como a la introducción de medidas para mejorar la eficiencia del nuevo sistema previsional, y por lo tanto los beneficios del Programa pueden asimilarse a los de la reforma.
- 4.5 El primer beneficio del nuevo sistema previsional consiste en un ahorro futuro de transferencias fiscales directas al mismo, como resultado de una mejora de la relación activo-pasivo y una reducción de los años de pago de las prestaciones. El segundo beneficio, se refiere a la introducción de medidas orientadas a reducir la evasión y la sub-declaración de ingresos, a través de la creación del Registro de Historia Laboral, que es un sistema unificado para el registro de empleo, ingresos y contribuciones, para cada uno de los afiliados al sistema. Y, el tercer beneficio, consiste en la creación de un pilar de ahorro organizado alrededor de la creación de cuentas nominativas e individuales de ahorro administradas por las AFAPs, y que permite establecer un vínculo claro entre aportes y beneficios en el nuevo sistema previsional.
- 4.6 Se estima que al año 2000, el ahorro en gasto total del sistema previsional sería del orden de 0,5% del PIB, y que el ahorro privado acumulado en las AFAPs podría alcanzar hasta 3% del PIB. Ambas fuentes de ahorro directo dan una idea del beneficio tangible de la reforma que se podría alcanzar en el corto plazo, siempre y cuando ésta sea adecuadamente implementada.
- 4.7 Así, con el objeto de brindar una mayor seguridad a dichos beneficios, el gobierno del Uruguay ha solicitado recursos al Banco para: (i) cubrir los costos de corto plazo derivados de la implantación de la reforma, sin distorsionar las metas del programa macroeconómico del gobierno, y sin ocasionar una reducción drástica en la calidad de la provisión de los servicios previsionales; (ii) proveer la asistencia técnica requerida para iniciar un plan de ejecución ordenada de la reestructuración institucional del sistema previsional; y (iii) disminuir los riesgos políticos generados por la reforma, aumentando la confianza en la misma, y coadyuvar así a su éxito.

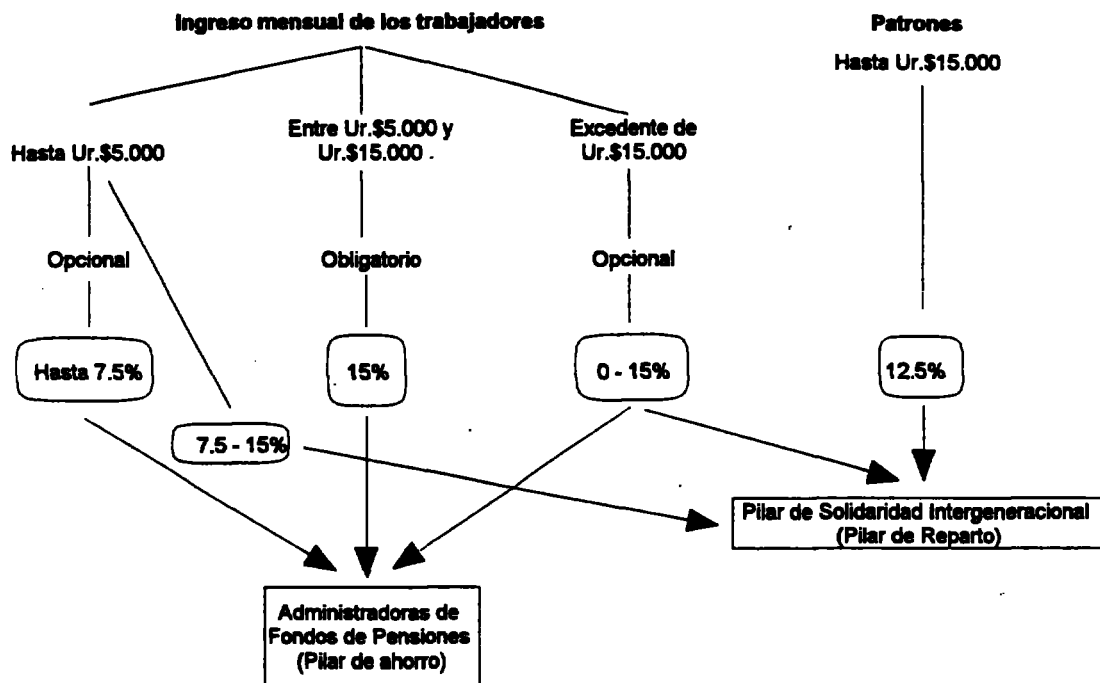
SISTEMA DE PREVISION SOCIAL

1. De acuerdo a la reforma del sistema de seguridad social en el Uruguay, los beneficios y contribuciones se realizan bajo un sistema de dos pilares, un sistema de solidaridad inter-generacional administrado por el BPS y un sistema de ahorro individual en cuentas nominativas administradas por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFAPs). El primer pilar cubre a todos los trabajadores por los primeros Ur \$ 5,000 de mayo de 1995 de ingresos y genera beneficios similares a los del actual sistema, aunque las condiciones de elegibilidad para retiro son algo más estrictas y las tasas de reemplazo han caído. Este primer pilar provee por una jubilación y pensión para sobrevivientes que depende de la edad al retiro, los años de servicios y los ingresos sobre los que se contribuyó. Las reglas especifican montos máximos y mínimos de pensión (ver Cuadro 2).

Cuadro 1
Cambios en las tasas de contribución al sistema de seguridad social

Situación actual	Reforma	
Contribución al BPS	Contribución al BPS	Depósito en cuentas individuales y nominativas
<p><u>Industria y comercio:</u> Empleador: 14.5% de la nómina Empleado: 13% del salario Salario computable incluye sobretiempo, propinas, comida y alojamiento, bono de fin de año.</p> <p>Las tasas de contribución varían para otros sectores</p>	<p><u>Industria y comercio:</u> Empleador: 12.5% de la nómina, reducido al 6,5 % en el sector de la Industria Manufacturera. Empleado: <u>por la fracción de salarios hasta Ur.\$ 5.000</u> (primer nivel) Sin opción por capitalización: 15% del salario Con opción por capitalización: 7.5% del salario, Sueldo Básico de Jubilación se calcula como 1.5 veces la base de contribución hasta un máximo de Ur.\$ 5.000.. <u>Para salarios superiores a Ur.\$ 5.000</u> (segundo y tercer nivel) no contribuye.</p> <p>Las tasas de contribución varían para otros sectores.</p>	<p><u>Industria y comercio:</u> Empleador: no contribuye Empleado: <u>por la fracción de salarios hasta Ur.\$ 5.000</u> (primer nivel): no contribuye Con opción por capitalización: 7.5% del salario, <u>Para salarios entre Ur.\$ 5.000 y 15.000</u> (segundo nivel) 15% del salario <u>Para salarios por encima de Ur.\$ 15.000</u> (tercer nivel) 15% de los primeros Ur.\$ 15.000, voluntario para el resto.</p>

URUGUAY: Tasas de contribucion bajo el Nuevo Sistema Previsional



2. El segundo pilar es nuevo y se basa en contribuciones que son depositadas en cuentas individuales y nominativas, cuyos montos son administrados por las AFAPs. Este pilar cubre a todos los trabajadores que ganan entre Ur. \$5.000 y Ur.\$15.000 de Mayo de 1995 por mes. Los trabajadores que ganan menos de Ur. \$ 5,000 pueden optar por participar voluntariamente en este sistema con la mitad de sus contribuciones individuales hasta un máximo de Ur. \$ 2,500 (ver Gráfico 1). Para los trabajadores que opten voluntariamente por este segundo pilar, el cálculo del sueldo básico jubilatorio para la pensión del primer pilar será aumentado por un factor de 1,5 hasta un máximo de Ur. \$ 5,000, lo que implica la introducción de un premio significativo en la pensión del primer pilar.
3. Al retiro, el BPS paga las pensiones correspondientes al primer pilar, en tanto que el valor de la cuenta de capitalización acumulada en el segundo pilar se usa para acceder a una prestación jubilatoria provista por una compañía de seguros.
4. Los montos de beneficios y las condiciones de elegibilidad han sido cambiadas considerablemente por la reforma. La edad mínima de retiro para las mujeres se aumentó a 60 años (de 55), equiparándola a la de los hombres. Un mínimo de 60 años de edad y 35 años de servicio es ahora requerido para ser elegible para recibir la jubilación, y se crea un sistema de registro y certificación de tiempo de servicio y monto de contribuciones, el Registro de Historia Laboral. Las tasas de reemplazo fueron reducidas a 50% del promedio actualizado de los últimos 10 años el que no puede superar el promedio de los mejores 20 años con un incremento de 5% o de los mejores 20 años si fueran estos últimos más favorables al trabajador, y se introdujeron incentivos a la postergación del retiro más allá de la edad mínima (las tasas de reemplazo aumentan 3% por año de edad por arriba de 60 una vez configurada causal jubilatoria con un máximo del 30% y 0,5% por año de servicio más allá de 35 hasta configurar causal jubilatoria con un máximo del 2.5%). Los beneficios del segundo pilar pueden ser recibidos al alcanzar 65 años de edad si se tienen por lo menos 35 años de servicio, aún cuando el beneficiario continúe en actividad.
5. Una descripción de los cambios en las condiciones de elegibilidad y niveles de beneficios antes y después de la reforma se presenta en el Cuadro 2. Con el objeto de estimar como los trabajadores con corrientes de ingreso típicas quedarán luego de la reforma, en el Cuadro 3 se presentan las tasas de reemplazo a distintas edades y tiempos de servicio.

Cuadro 2
El sistema de seguridad social y su reforma

Actual sistema		Reforma	
Jubilación			
Elegibilidad	Beneficios	Elegibilidad	Beneficios
Edad de retiro: 55 mujeres, 60 hombres Tiempo de servicio: 30 años Se requiere registro de contribuciones, pero puede ser reemplazado por testigos.	55-75% del salario promedio de los últimos 3 años de servicio anteriores al retiro. Pensión mínima: 85% salario mínimo Pensión máxima: 7-15 salarios mínimos. Los beneficios se indexan por el Índice Medio de Salarios (promedio ponderado de salarios del sector público y privado).	Edad de retiro: 60 ambos sexos. Tiempo de servicio: 35 años Se requiere registro de contribuciones en el Registro de Historia Laboral.	50% del promedio salarial computable hasta un máximo de Ur.\$ 5.000 (Mayo '95) de los último 10 o mejores 20 años (Sueldo Básico Jubilatorio), más 3% por año de edad a partir de 60 con causal (max 30%), más 0.5% por año de servicio más allá de 35 (max 2.5%). El Sueldo Básico Jubilatorio se aumenta en 50% para los que opten por el sistema de capitalización Pensión mínima: Ur. \$ 550. Pensión máxima: Ur. \$ 4,125
<u>Incapacidad</u> Incapacitado permanentemente para todo tipo de trabajo: pensión permanente. Incapacitado permanente para su oficio/profesión: pensión transitoria por 5 años	70% del salario promedio. Pensión mínima: 85% salario mínimo Pensión máxima: 7 salarios mínimos. Los beneficios se indexan por el Índice Medio de Salarios (promedio ponderado de salarios del sector público y privado).	Incapacitado permanentemente para todo tipo de trabajo: pensión permanente. Incapacitado permanente para su oficio/profesión: pensión transitoria por 3 años.	65% del Sueldo básico Jubilatorio. Pensión mínima: Ur.\$ 950 Pensión máxima: Ur.\$ 4.125 Los beneficios se indexan por el Índice Medio de Salarios
<u>Edad avanzada</u> Edad de retiro: 65 mujeres, 70 hombres Tiempo de servicio: 10 años	40% del Sueldo Básico Jubilatorio más 0.1% por cada año de servicio (máximo 30%). No es acumulable con otra jubilación o pensión.	<u>Edad avanzada</u> Edad de retiro: 70 años ambos sexos Tiempo de servicio: 15 años	50% del Sueldo Básico Jubilatorio más 0.1% por cada año de servicio que exceda de 15 con un máximo de 14%. No es acumulable con otra jubilación o pensión, salvo la de ahorro.
Pensión de sobrevivencia			
Muerte del trabajador o jubilado origina derecho a pensión para esposa/o sobreviviente, hijos menores de 21, hijos incapacitados por encima de 21, padres incapacitados, e hijas solteras mayores de 45.	Esposa o hijo sobreviviente: 66% del salario promedio. Esposa sobreviviente con hijos menores o incapacitados: 75% del salario promedio Otros casos: 50-75% del salario promedio	Igual	Esposos o ex-esposos (hombres y mujeres) o hijos sobrevivientes: 66% de la pensión que hubiera sido computada. Esposos o ex-esposos (hombres y mujeres) sobrevivientes con hijos menores o incapacitados: 75% de lo mismo. Otros casos: 50-75% de lo mismo. Se otorgan por un periodo de tiempo variable de acuerdo a la edad del beneficiario.

continua ...

Pensión asistencial por vejez			
65 años de edad El ingreso personal del elegible y su familia debe ser menor al valor de la pensión asistencial.	Su monto se indexa por índice medio de los salarios.	70 años de edad.	Igual

Cuadro 3
Tasas de reemplazo Pre y Post Reforma de 1995

	Porcentaje del salario básico de jubilación	
	Años de servicio 35	40
I. A 60 años de edad		
Hombres	65%	70%
Mujeres	70%	75%
Nuevo sistema (ambos sexos)	50%	52.5%
II. A 65 años de edad		
Hombres	65%	70%
Mujeres	80%	80%
Nuevo sistema (ambos sexos)	60%	65%
III. A 70 años de edad		
Hombres	67.5%	75%
Mujeres	77.5%	80%
Nuevo sistema (ambos sexos)	70%	75%

- b. Las necesidades de financiamiento adicional se describen en el Cuadro 2. Las líneas 1 a 4 reportan el déficit atribuible al sistema de pensiones del BPS en el escenario sin reforma y en cada una de las alternativas de opción por el sistema de ahorro individual obligatorio. 1/ Las líneas 5 a 7 reportan el déficit adicional respecto al escenario base sin reforma correspondiente a cada escenario de opciones. Las líneas 8 a 10 reportan el aumento neto de la cartera de las AFAPs (excluyendo comisiones y seguros) en cada uno de los escenarios. Nótese que estas cifras son menores que las reportadas como ingreso de las AFAPs pues excluyen las comisiones y seguros que los afiliados deben pagar. Las líneas 11 a 13 acumulan la cartera de las AFAPs en cada uno de los escenarios de opción. Las líneas 14 y 15 reproducen la tabla precedente, y sirven para calcular en las líneas 16 a 21 el monto total acumulado de papeles públicos en la cartera de AFAPs. Sobre esa base, en las líneas 22 a 27 se reportan las necesidades adicionales de financiamiento del sector público como la diferencia entre el incremento del déficit del BPS en cada escenario de reforma y el aumento neto del stock de papeles públicos en la cartera de las AFAPs.

Cuadro 2
Déficit a cubrir por el Tesoro bajo escenarios alternativos
(en millones de Us\$)

		1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Déficit total											
1	- sin reforma	442,2	452,6	451,8	439,2	410,8	381,6	351,8	321,3	290,3	258,9
2	- reforma con alta opción	518,5	548,2	565,9	568,8	539,4	507,1	481,1	444,8	416,0	386,3
3	- reforma con opción int.	488,6	516,0	531,5	541,2	520,0	496,9	472,5	438,0	411,3	383,8
4	- reforma con baja opción	458,6	483,9	497,1	495,3	471,5	445,7	418,6	381,4	352,0	321,8
Aumento en el déficit total asociado con la reforma bajo...											
5=2-1	- alta opción	76,3	95,5	114,1	129,6	128,6	125,5	129,3	123,4	125,7	127,4
6=3-1	- opción intermedia	46,3	63,4	79,7	102,1	109,2	115,3	120,7	116,6	120,9	125,0
7=4-1	- baja opción	16,4	31,3	45,3	56,2	60,7	64,1	66,9	60,1	61,7	63,0

1/ Los porcentajes de opción por alternativa supuestos son:

	1996	1997	1998	1999	2000 a 2005
Alta	60	70	80	85	85
Media	40	50	60	70	75 a 84
Baja	20	30	40	45	50 a 59

PROYECCION DEL IMPACTO FINANCIERO DE LA REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

1. Necesidades de financiamiento adicional

- a. Las necesidades de financiamiento adicional del BPS que surgen de la reforma del Régimen Previsional no se traducen enteramente en necesidades de financiamiento del sector público, ya que una parte de los fondos depositados en las AFAPs pueden invertirse en títulos de valores emitidos por el sector público, que así obtiene una forma de financiamiento adicional. Por lo tanto, las necesidades de financiamiento adicional neto del sector público dependen de: (i) la velocidad de reducción del porcentaje mínimo reglamentariamente requerido de papeles emitidos por el sector público en la cartera de las AFAPs, y (ii) del ritmo de desarrollo del mercado de capitales. Si el porcentaje requerido se reduce lentamente y el desarrollo del mercado de capitales es lento, es probable que el uso de papeles públicos en la cartera de las AFAPs sea muy alto y que nos encontremos en el "límite superior" descrito por el art. 123 para. 3 de la Ley. En un escenario más optimista, si el porcentaje requerido se reduce rápidamente y el desarrollo del mercado de capitales es mas dinámico, el escenario aplicable puede ser el "límite inferior" descrito por el art. 123 para.4 de la mencionada Ley. La proyección asume dos escenarios para la proporción de papeles públicos en la cartera de las AFAPs de acuerdo al Cuadro siguiente:

Cuadro 1
Supuestos de proyección en cuanto a participación de papeles públicos en la cartera de las AFAPs

	Límite inferior	Límite superior
1996	80	100
1997	70	90
1998	60	80
1999	50	70
2000	40	60
2001 - 2005	30	60

Aumento neto en la cartera de las AFAPs											
8	- alta opción	86,8	100,7	116,2	126,5	129,2	131,8	134,5	137,0	139,2	141,4
9	- opción intermedia	64,0	76,1	90,0	105,5	114,4	124,0	127,9	131,8	135,6	139,5
10	- baja opción	41,1	51,6	63,7	70,5	77,4	83,0	86,8	88,6	90,4	92,2
Cartera acumulada AFAPs											
11=8+9-1	- alta opción	86,8	187,5	303,7	430,3	559,5	691,3	825,8	962,8	1.102,0	1.243,4
12=9-9-1	- opción intermedia	64,0	140,1	230,1	335,6	450,0	574,1	702,0	833,8	969,4	1.108,9
13=10+10-2	- baja opción	41,1	92,8	156,5	227,0	304,4	389,3	476,2	564,8	655,1	747,3
Hipótesis acerca de la participación de bonos públicos en la cartera de las AFAPs											
14	* límite inferior	80%	70%	60%	50%	40%	30%	30%	30%	30%	30%
15	* límite superior	100%	90%	80%	70%	60%	60%	60%	60%	60%	60%
Acumulado de papeles públicos en cartera de AFAPs											
	- alta opción										
16=8*14	* límite inferior	69,5	131,2	182,2	215,1	223,8	207,4	247,8	288,8	330,6	373,0
17=8*15	* límite superior	86,8	168,7	243,0	301,2	335,7	414,8	495,5	577,7	661,2	746,0
	- opción intermedia										
18=9*14	* límite inferior	51,2	98,1	138,1	167,8	180,0	172,2	210,6	250,1	290,8	332,7
19=9*15	* límite superior	64,0	126,1	184,1	234,9	270,0	344,4	421,2	500,3	581,6	665,3
	- baja opción										
20=10*14	* límite inferior	32,9	64,9	93,9	113,5	121,7	116,8	142,8	169,4	196,5	224,2
21=10*15	* límite superior	41,1	83,5	125,2	158,9	182,6	233,6	285,7	338,9	393,1	448,4
Necesidades adicionales de financiamiento luego de inversiones de las AFAPs											
	- alta opción										
22=5-(16-16-1)	* límite inferior	6,8	33,7	63,1	96,7	120,0	141,9	89,0	82,3	83,9	85,0
23=5-(17-17-1)	* límite superior	(10,6)	13,6	39,9	71,4	94,1	46,4	48,6	41,3	42,2	42,6
	- opción intermedia										
24=6-(18-18-1)	* límite inferior	(4,9)	16,5	39,8	72,3	97,0	123,1	82,3	77,1	80,3	83,1
25=6-(19-19-1)	* límite superior	(17,7)	1,3	21,8	51,2	74,1	40,9	44,0	37,6	39,6	41,3
	- baja opción										
26=7-(20-20-1)	* límite inferior	(16,5)	(0,7)	16,4	36,6	52,4	69,1	40,8	33,5	34,6	35,3
27=7-(21-21-1)	* límite superior	(24,8)	(11,1)	3,6	22,5	37,0	13,1	14,8	6,9	7,5	7,7

2. La proyección financiera de la reforma a mediano plazo

- a. Utilizando el escenario de opción intermedia se desarrolló una proyección hasta el año 2040 del impacto financiero de la reforma. El resultado más significativo de esa proyección es la caída del gasto total del sistema de pensiones del BPS, que se reduce de 12.2% del PIB en 1995 a 7.4% del PIB en el año 2035. Los resultados de esa proyección se presentan en el Cuadro siguiente:

Cuadro 3
Proyección del BPS a mediano plazo
(en millones de US\$)

Escenario opción intermedia										
	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040
Gasto total	2,196.8	2,332.2	2,289.7	2,252.5	2,229.8	2,252.6	2,331.7	2,472.3	2,688.8	2,972.5
(incluye jubilaciones, pensiones, asignaciones familiares, seguro de desempleo y gastos de funcionamiento)										
Contribuciones patronos	703.1	718.6	781.7	850.5	925.3	1,006.6	1,095.2	1,191.5	1,296.3	1,410.2
Contribuciones empleados	601.0	591.2	580.1	588.4	606.6	635.7	678.7	734.0	797.0	866.4
Otros ingresos	33.3	33.5	57.8	61.0	65.0	69.7	75.2	81.7	88.8	96.6
Participación en IVA	402.1	447.0	486.3	529.0	575.5	626.2	681.2	741.1	806.3	877.2
Déficit a cubrir por el Tesoro	435.3	520.0	383.8	223.6	57.4	(85.6)	(198.6)	(276.0)	(299.6)	(277.9)

- b. La contrapartida de esa caída en el gasto total del BPS es un significativo aumento en la cartera de las AFAPs, que llega a representar un 48.8% del PIB total en el 2040. Esto abre un importante mercado de capitales de inversión a largo plazo que, en el marco de un desarrollo sostenido del mercado de capitales, puede tener importantes efectos sobre la capacidad de financiamiento del país. La evolución de la cartera de las AFAPs se ilustra en el siguiente Cuadro "Evolución de la cartera de las AFAPs y monto acumulado".

Cuadro 4
Evolución de la cartera de las AFAPs y monto acumulado
(en millones de US\$)

	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040
Ingreso anual a cartera	0.0	114.4	139.4	186.4	215.1	240.3	260.9	278.3	295.2	312.8
Cartera acumulada (con capitalización)										
en millones de US\$	0.0	475.5	1,257.5	2,398.0	3,891.8	5,782.8	8,116.5	10,946.6	14,350.0	18,426.3
en % PIB	0.0%	2.5%	6.0%	10.5%	15.7%	21.4%	27.6%	34.2%	41.2%	48.6%

MATRIZ DE CONDICIONALIDAD

POLÍTICAS		ACCIONES TOMADAS		ACCIONES A TOMAR PREVIAS A		
Objetivo		a la fecha		Presentación al Directorio	Segundo Tramo	Tercer Tramo
I. CONTEXTO MACROECONOMICO						
Asegurar la consistencia de los objetivos del Programa con el Marco de Políticas macroeconómicas de corto y mediano plazo		Carta de Acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI)		Desempeño macroeconómico consistente con los objetivos del Programa		
II. MARCO LEGAL Y REGULATORIO						
A. Reformar el actual sistema de Previsión Social de Reparto hacia un Nuevo Sistema Previsional de Reparto y Ahorro Individual	Aprobación y Promulgación del marco jurídico institucional del Nuevo Sistema Previsional	Presentación de la reglamentación general de la Ley 16.713 sobre el Régimen de Seguridad Social		Entrada en vigencia de la Ley y de su reglamentación 1/		Nuevo marco jurídico continúa en vigencia
B. Adecuar al Nuevo Sistema Previsional, el régimen de las cajas parastatales (Bancaria, Profesional, Notarial)	Constitución del equipo interinstitucional para definir las bases y lineamientos de la adecuación de los regímenes de las cajas parastatales y otros servicios estatales a la Ley, y el cronograma tentativo de actividades			Presentación de Proyectos de Ley para adecuar los regímenes de las cajas parastatales al Nuevo Sistema Previsional		Entrada en vigencia de las leyes y de su reglamentación correspondiente
III. MERCADO DE CAPITAL						
Identificar oportunidades de inversión a las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAPs)	Definición de un nuevo marco regulatorio para el mercado de capitales; desregulación de la industria de seguros y creación de la agencia supervisora para el sector	Acordar términos de referencia para llevar a cabo un estudio sobre el funcionamiento del mercado interno de capitales, que identifique oportunidades de inversión a largo plazo		Iniciar el estudio		Presentación de resultados y recomendaciones del estudio

^{1/} La Ley y su reglamentación deberá entrar en vigencia el día 1ro. de abril de 1996

POLÍTICAS		ACCIONES TOMADAS		ACCIONES A TOMAR PREVIAS A	
Objetivo	a la fecha	Presentación al Directorio	Segundo Tramo	Tercer Tramo	

Eficiencia institucional y del Nuevo Sistema	Elaboración de lineamientos de un plan estratégico para mejorar la eficiencia institucional y administrativa del Banco de Previsión Social (BPS)	Definir y acordar indicadores de eficiencia para un año base para la implementación del plan estratégico del BPS (ver Anexo II-2)	Avance satisfactorio en la implementación del plan estratégico del BPS	Nuevo marco institucional de las AFAPs continúa en vigencia	Implementación de recomendaciones de estudio

s AFAPs	Nombramiento de Presidente y Directorio de una AFAP pública	Constitución de una AFAP pública y organización de la unidad del Banco Central del Uruguay (BCU) encargada de la supervisión de las AFAPs, pública y privadas	Presentación de resultados y recomendaciones del estudio	Presentación de un informe intermedio del Comité 2/	Inclusión de principales resultados de avance y recomendaciones de los estudios en el informe intermedio

En cuenta los resultados y recomendaciones que se desprendan de los estudios sobre los aspectos de impacto y calidad institucional.

POLÍTICAS	ACCIONES TOMADAS	ACCIONES A TOMAR PREVIAS A		
Objetivo	a la fecha	Presentación al Directorio	Segundo Tramo	Tercer T
NENTE DE APOYO TECNICO				
<p>yo técnico necesario al o para el cumplimiento de el Programa</p>	<p>Identificación de necesidades requeridas por las siguientes instituciones para:</p> <ul style="list-style-type: none"> ♦ OPP. Coordinar la ejecución del Programa ♦ BPS. Reestructurar y modernizar la institución ♦ BCU. Organizar e implantar el sistema de supervisión a las AFAPs ♦ Cajas Paraestatales. Mejorar su eficiencia administrativa ♦ Otras adecuaciones previstas por el Artículo 1 de la Ley 16.713. 	<p>Formulación de un plan de apoyo técnico que asegure la ejecución coordinada del Programa (ver Anexo II-6)</p>	<p>Ejecución satisfactoria del plan de apoyo técnico de acuerdo al cronograma respectivo</p>	<p>Ejecución satisfactoria del plan de apoyo técnico de acuerdo al cronograma respectivo</p>

INDICADORES DE EFICIENCIA DEL BANCO DE PREVISION SOCIAL
(medidos y publicados trimestralmente con el estado de fuentes y usos de fondos)

A continuación se detallan los indicadores de eficiencia que serán utilizados para medir los avances en la implementación del Plan Estratégico:

1. Número de altas de pasividades / número de funcionarios del área de pasividades. Número de pagos de pasividades / número de funcionarios afectados a pagos de pasividades.
2. Monto de las contribuciones percibidas / monto de los beneficios pagados. Activo corriente del BPS / Pasivo Corriente del BPS. Resultado operativo del ejercicio / Ingresos totales (el resultado operativo es el ingreso por aportes menos los egresos por prestaciones y gastos de administración).
3. Evasión en puestos de trabajo. Evolución de la recaudación por 1% de aporte.
4. Gastos de Administración totales en moneda constante / número de beneficiarios y aportantes.
5. Los siguientes indicadores se refieren el primero, a la población cubierta con beneficios frente a la población objetivo, que son todos aquellos que por su estado, edad o circunstancia objetiva podrían recibir el beneficio. El segundo se refiere al grado de dispersión de los beneficios efectivamente otorgados.
 - (a) Cobertura de beneficios. Número de beneficiarios / población objetivo (beneficiarios y población objetivo desagregado por tipo de beneficios).
 - (b) Monto del beneficio medio / Monto del beneficio mínimo (para jubilaciones y pensiones).
6. Número de inspecciones realizadas. Deudas por contribuciones detectadas / Número de inspecciones realizadas.
7. Número de altas de activos / número de funcionarios del área de activos. Número de pagos de activos / número de funcionarios afectados a pagos de activos.
8. Gastos de Administración imputables al otorgamiento de beneficios / Monto total de los beneficios pagados. Gastos de Administración imputables al costo de la recaudación de contribuciones / Monto total de recaudación.

9. Tiempo incurrido para el otorgamiento de cada beneficio pasivo (medido como el plazo transcurrido entre la fecha de entrada de la solicitud y el otorgamiento, desagregado por tipo de beneficio). Tiempo incurrido en la respuesta a reclamos por beneficios aparentemente mal liquidados (medido como la diferencia entre la entrada del reclamo y la fecha de respuesta). Se medirá también el porcentaje de respuestas favorables. Tiempo de espera entre el día de otorgamiento del beneficio de jubilaciones y pensiones y el día de efectivo pago.
10. Número de trabajadores cotizantes en el mes / cantidad de trabajadores inscriptos en el registro de afiliados activos. Número de empresas cotizantes en el mes / número de empresas activas.
11. Gastos de Administración excluidos los de recaudación / Monto total de beneficios pagados. Gastos de Recaudación / Monto total de beneficios pagados
12. Número de contribuyentes sobre el total de la población activa obligada desagregada por contribución (aportes al régimen y salud).
13. Disponibilidad de un servicio de asistencia telefónica; número de llamadas recibidas. Centro de quejas y denuncias de evasión: i) número de denuncias de evasión recibidas; ii) número de quejas recibidas.
14. Beneficios otorgados / beneficios programados. Contribuyentes cotizantes/ Cotizantes programados.

**CONTENIDOS DE INSTRUCCIONES NORMATIVAS Y ESQUEMA DE ORGANIZACION DE LA
UNIDAD SUPERVISORA PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LAS AFAPS**

A. Seguro de Incapacidad y Fallecimiento

1. Normativa sobre el Objeto del Contrato de Seguro de Incapacidad y Fallecimiento, referente al 100% del aporte adicional que la AFAP debe enterar en la cuenta del afiliado fallecido o declarado incapacitado.
2. Requisitos para que un afiliado tenga derecho al aporte adicional, en el caso de que el o ella:
 - (i) hubiese prestado servicios en el mes de fallecimiento o declaración de la incapacidad; o
 - (ii) hubiese dejado de prestar servicios a partir de cierta fecha, dentro de un cierto plazo establecido, debido a fallecimiento o declaración de incapacidad.
3. Normas de contratación y renovación del Seguro, las que incluyen:
 - (i) características del llamado a licitación;
 - (ii) número de compañías de seguro con las que se puede contratar el Seguro;
 - (iii) normas para renovar el Seguro;
 - (iv) características de la apertura de ofertas; y
 - (v) plazo para elegir una alternativa o declarar desierta la licitación.
4. Contenido Bases de Licitación, el cual debe contener los siguientes aspectos:
 - (i) definición del objetivo de la licitación;
 - (ii) definición de los participantes;
 - (iii) lugar y fecha para aclarar dudas;
 - (iv) plazo, forma de entrega y apertura de las ofertas;
 - (v) forma de calificar; y
 - (vi) contenido bases técnicas.
5. Definición del tipo del Contrato de Seguro, con la debida constancia por escritura pública del plazo de su otorgamiento
6. Instrucciones para el envío de copias del contrato a la Unidad de Supervisión de los AFAPS.
7. Instrucciones sobre el pago de la prima del Seguro, especificando elia de pago, posibilidad de pagos anticipados, y certificación de recibos de pagos exigibles a las Compañías de Seguros.

- 8. Instrucciones para el envío de información sobre pago del Seguro a la Unidad de Supervisión de los AFAPs.**
- 9. Nomenclatura y Definiciones a utilizar en el envío de información a la Unidad de Supervisión de los AFAPs, referente a:**
 - (i) recaudación normal;**
 - (ii) recaudación atrasada;**
 - (iii) recacudación por rezagos;**
 - (iv) recaudación por traspasos; y**
 - (v) prima a pagar.**

B. Normas sobre Publicidad, Promoción e Información

Estas normas tienen como objeto:

- (i) determinar tipos de publicidad promoción o entrega de información que queda sujeta a estas normas;**
- (ii) fecha en que se permite realizar la publicidad;**
- (iii) clarificación de conceptos a publicitar y prohibición de otros;**
- (iv) clarificación de porcentajes de propiedad de accionistas y limitación de su responsabilidad;**
- (v) lugar físico en que se autoriza efectuar la publicidad;**
- (vi) comparación entre AFAPs;**
- (vii) definición del concepto de rentabilidad y el período de cálculo a utilizar en la publicidad;**
- (viii) determinación de comisiones a publicitar;**
- (ix) normas para AFAPs que comienza a operar;**
- (x) envío de información publicitaria a la Unidad de Supervisión de las AFAPs;**
- (xi) contenido del cartel informativo en casa matriz y sucursales de las AFAPs; y**
- (xii) contenido de los folletos informativos disponibles para afiliados en casa matriz y sucursales de las AFAPs.**

C. Propuesta de Organización de la Unidad de Supervisión de las AFAPs

Esta sección describe una propuesta para la organización interna de la Unidad Fiscalizadora de AFAPs. Para cumplir en forma efectiva con las tareas que ha encomendado la Ley 16.713, esta Institución debería contar con las siguientes unidades o departamentos:

- (i) legal;
- (ii) fiscalización de instituciones;
- (iii) financiera;
- (iv) estudios;
- (v) informática; y
- (vi) beneficios y seguros (Superintendencia de Seguros y Reaseguros).

Las funciones de las diferentes unidades o departamentos serían las siguientes:

1. Legal

- (i) Estudiar, analizar y resolver todas las materias jurídicas que competen a la Unidad de Supervisión.
- (ii) Participar en la elaboración de normas e instrucciones y circulares a impartirse a las personas e instituciones fiscalizadas.
- (iii) Proponer reformas legales y reglamentarias que se estimen necesarias.
- (iv) Realizar investigaciones sumarias en las instituciones fiscalizadas.
- (v) Imponer y notificar multas alas instituciones fiscalizadas cuando corresponda.
- (vi) Instruir a las instituciones fiscalizadas para que lleven a cabo acciones legales en contra de terceros, y actuar como representante de la Unidad de Supervisión cuando ésta intervenga como parte en juicios en que tengan interés las instituciones bajo su fiscalización.

2. Fiscalización de Instituciones

- (i) Elaborar normas, instrucciones y circulares a impartir sobre materias de su incumbencia a los entes fiscalizados.
- (ii) Llevar a cargo la fiscalización de las AFAPs.
- (iii) Llevar registro de AFAPs y vendedores.
- (iv) Velar porque las AFAPs proporcionen a sus afiliados las informaciones sobre las materias que señale la Ley o las instrucciones de la Unidad de Supervisión.
- (v) Realizar inspecciones a las oficinas principales de las AFAPs previa autorización de funcionamiento.
- (vi) Intervenir en las disoluciones y liquidaciones de AFAPs, velando por el fiel cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias e instrucciones impartidas sobre la materia.

- (vi) Velar porque las Administradoras exijan a los afiliados en vida activa a las cotizaciones y descuenten las comisiones que indica la Ley.

3. Financiera

- (i) Impartir normas sobre presentación y control de balances y planes de cuentas de las administradoras y fondos de pensiones, fondos de fluctuación y de reserva, encaje y otras materias de su incumbencia.
- (ii) Desarrollar fórmulas de cálculo de rentabilidad del fondo y de la cuenta de capitalización individual, metodología de valorización de las carteras de inversión de los fondos de pensiones y otras materias de su incumbencia.
- (iii) Velar por el cumplimiento de normas relativas al ámbito financiero y la fiscalización en materias de su incumbencia.
- (iv) Análisis y control del Balance de la administradora y del fondo de pensiones, límites de inversión, encaje, fondos de fluctuación y reserva y otras materias de su incumbencia.
- (v) Evaluar los prospectos de formación, las autorizaciones de existencia y el funcionamiento de las administradoras.

4. Estudios

- (i) Evaluar, proyectar y analizar el funcionamiento del Sistema y efectuar todos los estudios en materias financiera, económica, actuarial o de otro orden para asegurar su buen funcionamiento.
- (ii) Evaluar los prospectos de formación, las autorizaciones de existencia y el funcionamiento de las administradoras.
- (iii) Elaborar normas, instrucciones y circulares a impartirse a los entes fiscalizados.
- (iv) Realizar la coordinación de la Unidad de Supervisión con otras instituciones que participan en la regulación del sistema previsional, como son la Superintendencia de Seguros y Reaseguros y el Banco de Previsión Social (BPS).

5. Informática

- (i) Adquirir y mantener el hardware y software adecuado para el buen funcionamiento de la Unidad de Supervisión.
- (ii) Establecer y velar por el buen funcionamiento de las redes de intercambio de información dentro de la Unidad de Supervisión y con las instituciones fiscalizadas.

6. Beneficios y Seguros (Superintendencia de Seguros y Reaseguros)

- (i) Velar por el otorgamiento oportuno de las prestaciones que establece la Ley.
- (ii) Establecer las normas para contratar el seguro de incapacidad y fallecimiento.
- (iii) Establecer las normas para el otorgamiento de las pensiones y jubilaciones que establece la ley.



Presidencia de la República Oriental del Uruguay
Oficina de Planeamiento y Presupuesto

Montevideo, 16 de febrero de 1996.-

Señor Presidente
del Banco Interamericano de Desarrollo (B.I.D.)
Cr. Enrique Iglesias
Washington, D.C.

Estimado Sr. Iglesias:

1. El Gobierno de la República Oriental del Uruguay solicita un préstamo sectorial del Banco Interamericano de Desarrollo para apoyar un programa de reformas y políticas dirigidas a mejorar el funcionamiento del sistema de seguridad social, con el objeto de brindar mayor eficiencia y transparencia al mismo. Para ello el Gobierno ha iniciado modificaciones pertinentes en la legislación, decretos, procedimientos administrativos, organización institucional, y normas operativas en el sector previsional e instituciones que lo conforman.
2. El programa de reformas constituye un complemento a otras reformas y políticas que se han realizado y se continúan realizando con el apoyo del Banco y otras instituciones multilaterales. En particular, este programa amplía el progreso logrado con el Programa Sectorial de Inversiones (703/OC-UR) facilitando el proceso de creación y desarrollo de fondos de pensiones.
3. La estrategia económica del Gobierno asigna prioridad a mantener los equilibrios macroeconómicos fundamentales en el marco de una economía abierta al exterior y regionalmente integrada, acentuando la orientación exportadora y estimulando en forma sostenida la inversión privada nacional y extranjera. Para ello, el Gobierno ha iniciado un programa de estabilización consistente, junto a ciertas reformas estructurales, principalmente en el sector público. Sin ellas no es posible desarrollar actividad exportadora dinámica ni



***Presidencia de la República Oriental del Uruguay
Oficina de Planeamiento y Presupuesto***

dotar de eficiencia al dominio exclusivo de la actividad pública. Tampoco es posible liberar recursos para usarlos más eficientemente en inversiones sociales (educación y salud), o mejorar la calidad del gasto. Las políticas de cambio estructural, por su parte, tienden a remover algunos obstáculos al crecimiento de la economía como el excesivo peso de la seguridad social y la ineficiencia del funcionamiento del Estado, procurando así un contexto más apropiado para el desarrollo socioeconómico del Uruguay.

4. La reforma del Estado contempla aumentar la eficiencia del mismo, a través de lograr que la atención prioritaria de los servicios esenciales del Estado, como el de educación, no conduzca a un crecimiento de la presión impositiva, la cual ya se encuentra próxima al 35 por ciento del PIB. La reforma del Estado en la Administración Central del Gobierno, tal como se ha aprobado conjuntamente con el presupuesto quinquenal, incluye: (i) la reducción del número de unidades ejecutoras, lo que permitirá evitar la duplicación de funciones y gastos; (ii) la descentralización de servicios correspondientes a actividades no esenciales o que pueden prestarse más eficazmente en forma de empresas; tales como el correo, y las actividades de extensión agropecuaria; (iii) cambios fundamentales en la gestión de personal, evitando redundancia de funciones e implantando un sistema de remuneraciones según rendimientos; y (iv) el estudio de todas las tasas que cobra el Estado por la prestación de sus servicios.
5. La reforma del sistema de seguridad social, por su parte, es considerado como un elemento integral de la reforma del Estado antes mencionada. En la actualidad, la seguridad social en el Uruguay representa más de 50 por ciento del total de egresos del Gobierno, ha tenido un crecimiento muy importante de más del 80 por ciento en términos reales en los últimos cinco años, y alcanza más del 17 por ciento del PIB. Ante esta situación, y con el objeto de contrarrestar sus impactos negativos sobre el empleo, la inflación, los costos salariales, la distribución de ingreso, y la eficiencia del aparato productivo, el gobierno uruguayo impulsó una de las reformas más significativas para el desarrollo sostenible del



Presidencia de la República Oriental del Uruguay
Oficina de Planeamiento y Presupuesto

país. Con la aprobación de la Ley 16.713 sobre el Régimen de Seguridad Social, a comienzos de setiembre de 1995, la previsión social en el Uruguay inició un proceso de cambio estructural profundo. La reforma de la previsión social consideró primeramente el régimen de más amplio alcance, es decir, el correspondiente al Banco de Previsión Social (BPS). A los efectos de atacar uno de los problemas más urgentes, el de equilibrar la finanzas del BPS, la reforma contempla un paquete de medidas consistente en: (i) aumentar el número de años para el cálculo de las jubilaciones; (ii) en el futuro eliminar la prueba testimonial para acreditar servicios; (iii) introducir un sistema de cuentas individuales para acreditar las contribuciones para las jubilaciones (historia laboral) y (iv) modificar las tasas de reemplazo. Adicionalmente, la reforma contempla adecuar los restantes sistemas previsionales (cajas paraestatales y servicios de retiro y pensiones militar y policial), presentando los proyectos de ley respectivos, a más tardar, el 31 de diciembre de 1996, como está dispuesto en la Ley. Asimismo, se evaluarán los componentes del sistema de seguridad social que corresponden a las prestaciones a los trabajadores activos.

EL PROGRAMA SECTORIAL

6. Como ya se mencionó, el Gobierno del Uruguay solicita el apoyo del Banco para acompañar el proceso de reforma del sistema de seguridad social del país a través de la implementación efectiva de la Ley y el fortalecimiento del marco institucional dentro del cual opera el sistema. Las principales áreas que comprenderá dicho apoyo incluyen: (i) el establecimiento de un marco regulatorio que permita la plena implementación de la Ley; (ii) el mejoramiento de la eficiencia administrativa y la calidad del servicio del BPS; (iii) la promoción del desarrollo del mercado interno de capitales en el Uruguay; y (iv) la adecuación al nuevo sistema de otros sistemas previsionales (cajas paraestatales) que cubren ciertos grupos ocupacionales (profesionales universitarios, bancarios, notarios).
7. **Marco macroeconómico.** El Gobierno ha venido implementando un programa adecuado de estabilización, cuyas medidas de política



Presidencia de la República Oriental del Uruguay
Oficina de Planeamiento y Presupuesto

han resultado en reducciones importantes en los niveles de inflación y de deuda externa, como también en una mayor apertura comercial y financiera, tanto regional como internacional. Para acompañar la implementación de su estrategia de estabilización, el gobierno ha presentado una solicitud de un nuevo crédito precautorio al FMI, que ya ha sido distribuída al Directorio de ese Organismo, por el equivalente de DEG\$100 millones (aproximadamente US\$150 millones), este acuerdo regirá a partir de marzo de 1996 y tendrá una duración de trece meses. Las principales metas planteadas para 1996 son: (i) **crecimiento** de 1% del PBI real y **reducción de inflación** de 35,4% a 20%, suponiendo una presión salarial baja y una inflación externa nula; (ii) **política fiscal**: reducción del déficit global del sector público de 2,0% a 0,5% excluyendo el efecto neto de los incrementos de transferencias al sistema previsional por versiones a las AFAPs. (iii) **política monetaria**: esterilización del exceso de liquidez causado por el superávit de las empresas públicas; (iv) **política cambiaria**: ajuste de la devaluación de la tasa nominal acorde con la expectativa inflacionaria de 20%; y, (v) **sector externo**: reducción del déficit en cuenta corriente de 2% a 1,5% del PIB, y cambio del perfil temporal de la deuda interna denominada en divisas, de corto a largo plazo, como una medida de protección contra riesgos externos. Dada la importancia que revisten dichas metas para el éxito de la reforma del sistema de seguridad social, el Gobierno se compromete a asegurar su adecuado cumplimiento.

8. **Marco legal y regulatorio.** La Ley de Reforma Previsional que crea el nuevo sistema, ordena que el marco regulatorio del mismo esté vigente antes de abril de 1996. Esta acción requiere de una definición apropiada de las reglas fundamentales que permitirán la efectiva implantación del nuevo régimen de jubilaciones, la adecuación de los restantes sistemas previsionales (cajas paraestatales y servicios de retiro y pensiones militar y policial), la formación del registro de historia laboral, y la constitución y funcionamiento de los fondos previsionales públicos y privados. A tal efecto, una comisión encargada de la preparación de los decretos reglamentarios y proyectos de ley correspondientes ha sido constituida en estrecha cooperación con el BPS y con el



Presidencia de la República Oriental del Uruguay
Oficina de Planeamiento y Presupuesto

Banco Central del Uruguay. Dicha reglamentación y proyectos de leyes comprenden, entre otros, los siguientes temas: (i) el régimen de pensiones de sobrevivencia; (ii) la constitución, puesta en funcionamiento y control de las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAPs), así como la delimitación de los distintos niveles y régimen de opciones previstos en la citada ley; (iii) el régimen jubilatorio en primer y segundo nivel (reparto y ahorro respectivamente); (iv) la materia gravada por las contribuciones especiales de seguridad social; (v) las normas sobre publicidad, promoción, e información de las AFAPs; (vi) la fórmula para el cálculo de la rentabilidad y de la cuenta de capitalización individual; (vii) los contratos de seguro de incapacidad y fallecimiento; y (viii) los proyectos de leyes para adecuar los regímenes de las cajas paraestatales, de acuerdo al nuevo régimen previsional.

9. **Mercado Interno de Capitales.** Bajo el Programa Sectorial de Inversiones (703 y 704/OC-UR), el Gobierno ha hecho un progreso significativo en la definición de un nuevo marco regulatorio para el mercado interno de capitales y el fortalecimiento de su agencia de supervisión, así como también en la desregulación de la industria de seguros y en la creación de su respectiva agencia de supervisión. A fines de identificar medidas de política adicionales para mejorar en el futuro las oportunidades de inversión de las AFAPs, el Gobierno llevará a cabo un estudio sobre el funcionamiento del mercado interno de capitales, en particular sobre las condiciones existentes para el desarrollo de nuevos instrumentos privados de deuda de largo plazo.

MARCO INSTITUCIONAL

10. **Banco de Previsión Social.** La implementación exitosa de la reforma dependerá en gran medida de una reestructuración del actual marco institucional. El Gobierno está desarrollando un plan estratégico comprensivo del BPS, el cual permitirá su adaptación a las necesidades del nuevo sistema de previsión social, en particular en las siguientes áreas: (i) mecanismos de recaudación, transferencia de fondos, e imputación de cuentas individuales; (ii)



Presidencia de la República Oriental del Uruguay
Oficina de Planeamiento y Presupuesto

registro de historia laboral; (iii) armonización de recaudación; (iv) tercerización de servicios; (v) gestión de recursos humanos, y (vi) calidad de atención al usuario.

11. **Constitución de las AFAPs.** La Ley indica que al primero de abril de 1996, deberá estar constituida y en pleno funcionamiento una AFAP pública, para dar así lugar a la puesta en marcha del nuevo sistema de ahorro individual, y por lo tanto, del establecimiento de AFAPs privadas. A tal efecto, el Gobierno, a través del BPS, del BROU y del BSE ha formado la primera AFAP pública, y el BPS conjuntamente con el Banco Central del Uruguay, constituirá la unidad encargada de la supervisión prudencial de las AFAPs públicas y privadas.
12. **Prestaciones a activos.** Dentro del sistema de seguridad social existen prestaciones a trabajadores activos que representan alrededor de 16 por ciento del gasto total del BPS. Estos beneficios comprenden el pago de prestaciones de salud, asignaciones familiares, y seguro de desempleo. Con excepción de las prestaciones de salud, cuyo financiamiento proviene de un aporte del 8 por ciento a la nómina, los otros beneficios no tienen aporte específico. Como parte del plan estratégico del BPS, quién está encargado de administrar estos beneficios, será necesario racionalizar el sistema de otorgamiento y administración de estos beneficios. Por ende, una vez analizado el funcionamiento de este sistema, el Gobierno implementará las medidas para llevar a cabo dicha racionalización.
13. **Comité de Evaluación y Seguimiento.** Con el objeto de llevar a cabo el seguimiento de la implementación de la reforma de seguridad social, el Gobierno constituirá un comité compuesto por funcionarios de alta jerarquía. Este comité propondrá las medidas requeridas para la buena marcha del nuevo sistema previsional, y será responsable de preparar informes periódicos al respecto.



Presidencia de la República Oriental del Uruguay
Oficina de Planeamiento y Presupuesto

EJECUCION DEL PROGRAMA

14. **Plan de Apoyo Técnico.** El Gobierno ejecutará un plan de apoyo técnico (Anexo D del Contrato de Préstamo), en el cual incluirá varios estudios, asesoramientos, y actividades dirigidas a apoyar la debida implementación del programa de reforma de seguridad social. Las principales instituciones a ser beneficiadas directamente son: (i) la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, para coordinar la ejecución del programa; (ii) el BPS, para llevar a cabo su plan de reestructuración y modernización antes mencionado; (iii) el Banco Central del Uruguay, para organizar e implantar el sistema de supervisión a las AFAPs; y (iv) las cajas paraestatales y otros servicios estatales de la seguridad social, para mejorar su eficiencia administrativa.

Hacemos propicia la ocasión para hacerle llegar nuestros más atentos saludos,


Ec. Luis Mosca
Ministro de Economía
y Finanzas


Cr. Ariel Davrieux
Director

CRITERIOS GENERALES PARA EVALUAR LOS EFECTOS DEL IMPACTO DEL NUEVO SISTEMA URUGUAYO DE PREVISION SOCIAL

Esta guía tienen por objeto definir los criterios básicos para evaluar los efectos del actual proceso de reforma del sistema de previsión social del Uruguay.

I. Introducción

La reforma de la previsión social en el Uruguay se encuentra en sus primeras fases y aún se hallan pendientes de definición y puesta en práctica muchos detalles programáticos y estructurales importantes. Por ende, sólo al cabo de varios años será posible realizar una evaluación adecuada del funcionamiento del sistema, puesto que debe transcurrir cierto tiempo para que sea posible determinar si la gestión de las AFAPs en materia de inversiones ha dado buen resultado, el grado de agilidad burocrática que se haya logrado y cuán buena es la recolección de contribuciones y datos del Registro de Historia Laboral. Por estas razones, es prematura la evaluación completa de un sistema que, en gran medida, está en evolución.

No obstante, es razonable plantear una serie de interrogantes que servirán para articular mecanismos informativos para los interesados en evaluar dicha evolución. Generalmente se evalúa las reformas de los sistemas de seguridad social recurriendo a varios criterios diferentes, que normalmente se agrupan bajo los conceptos de equidad y eficiencia. Recientemente un panel de expertos en seguridad social ^{1/} elaboró un conjunto de seis criterios, recomendando su uso para evaluar los efectos de las reformas de esta índole. A continuación se analiza la forma de aplicar esos criterios al caso uruguayo.

II. Criterios de evaluación de las reformas de la seguridad social

A. Criterio 1: Adecuación del ingreso jubilatorio

Un sistema de previsión social debe contribuir al logro de un ingreso jubilatorio adecuado para las personas de edad avanzada. La definición de "adecuación" exige, obviamente, un juicio de valor. Algunos se inclinan a constatar si el ingreso jubilatorio alcanza cierto nivel de sustitución del ingreso en actividad, mientras que otros se ciñen a un estándar absoluto de ingreso o consumo. Existen, también, muchas razones por las cuales los jubilados pueden encontrarse en una situación en que su ingreso jubilatorio sea inadecuado. Algunas personas llegan a la ancianidad en la pobreza porque han pecado de miopes y ahorraron poco, mientras que otras se enfrentan a la pobreza porque toda su vida fueron pobres. Otras, inclusive, acaso hayan perdido capacidad de obtener ingresos debido a una invalidez para la cual no tomaron precauciones

apropiadas. En cualquier caso, corresponde juzgar positivamente una reforma del sistema de previsión social que aumente la adecuación del ingreso jubilatorio para las personas de edad avanzada.

Para evaluar este criterio sería necesario elaborar medidas de adecuación conforme a las cuales pueda evaluarse la evidencia. Además, sería necesario reunir datos sobre los recursos jubilatorios, quizá recurriendo a una encuesta domiciliaria que comprenda preguntas sobre ingreso y consumo. Puesto que transcurrirán varios años antes que este nuevo sistema alcance su plena madurez, entretanto se podría llevar a cabo análisis de simulación, variando las suposiciones sobre niveles de remuneración, patrones de aporte y tasas de rentabilidad, para trabajadores hipotéticos, clasificados por edad y sexo.

B. Criterio 2: Seguro contra variaciones del ingreso

Un sistema de previsión social trata de ofrecer cierto grado de protección del ingreso, asegurando contra las variaciones que reducen el potencial de percepción de ingreso del trabajador, incluidas la muerte y la invalidez. Este seguro se brinda distribuyendo el riesgo entre toda la fuerza laboral. Los estudios revelan que el seguro obra como incentivo para el comportamiento laboral y en materia de ahorro. Por ejemplo, la disponibilidad de beneficios a una edad más temprana aumenta la tendencia a jubilarse antes, y la oferta de prestaciones para los trabajadores incapacitados constituye un incentivo para presentar solicitudes de jubilación por invalidez. Una reforma será juzgada favorablemente si los beneficios que rinde la disponibilidad de un seguro compensan el comportamiento ineficiente que ella propicie.

Para tratar este problema sería necesario examinar los factores que inducen a las personas a solicitar los beneficios. Por ejemplo, los trabajadores deben cumplir ciertos requisitos antes de que se les pueda considerar elegibles para percibir prestaciones de previsión social. Esto requerirá determinar si el cumplimiento de esos requisitos apremia a los trabajadores en forma indebida, hasta el punto de que el seguro privado no pueda protegerlos. Por consiguiente, se podrían reunir datos acerca de las pautas de bienestar y seguro privado para aquellos que hayan dejado de trabajar antes de llegar a la edad de la jubilación. También se podrían reunir datos sobre el bienestar de los trabajadores que se encuentran en malas condiciones de salud y no sean elegibles para el amparo del seguro por invalidez del sistema de seguridad social, con objeto de establecer si los criterios de elegibilidad son indebidamente restrictivos.

C. Criterio 3: Eliminación o Reducción de ineficiencias

Se ha comprobado que la previsión social influye en las decisiones económicas relativas a las opciones entre trabajo y ocio, y entre ahorro y consumo. Por ende, conforme a este criterio, sería deseable una reforma del sistema de previsión social que limite o reduzca las distorsiones en el mercado laboral y en los ahorros. Además, se juzgará positivamente una reforma que incremente la eficacia administrativa del sistema.

Para determinar en qué forma el programa afecta la eficiencia del mercado, será necesario evaluar los patrones de trabajo/jubilación y los de ahorro/consumo, entre los trabajadores jóvenes y los de más edad. Si es posible, se organizará un conjunto de datos del tipo antes y después de la reforma, a fin de comparar los patrones de oferta de mano de obra de los trabajadores amparados por el programa, antes y después de la reforma. Quizá pueda repetirse en el futuro las encuestas domiciliarias anteriores, a fin de evaluar los esfuerzos de trabajo y ahorro, clasificados por edad y grupo de ingreso. Para evaluar la eficacia administrativa, se podría analizar una relación cronológica de datos administrativos referentes al tipo y la calidad de los servicios prestados por los organismos de previsión social existentes tanto como de nueva formación. 2/

D. Criterio 4: Equidad de los impuestos y beneficios vitalicios del sistema de previsión social

Los programas de previsión social del gobierno, generalmente, conllevan un grado de redistribución mayor que el de los programas privados. Esas transferencias tienen lugar dentro de las generaciones y a través de éstas en el marco de la previsión social. Cualquier reforma de la previsión social debe considerarse desde el punto de vista de la alteración que ocasiona en la distribución de los beneficios e impuestos vitalicios, dentro de las generaciones de contribuyentes y trabajadores, y entre éstas.

También en este caso se debería llevar a cabo un análisis de simulación para evaluar el criterio de equidad a seguir. El ejercicio consistirá en la consideración de un conjunto de trabajadores hipotéticos, con distintas opciones de ingreso, sexo y aporte, y la simulación de sus impuestos y beneficios vitalicios. El análisis de cohorte comparará los resultados para los trabajadores actuales, muchos de los cuales han devengado beneficios conforme al sistema antiguo, con los de quienes ingresen al mercado en el futuro. Si es posible, se reunirán datos sobre distintos patrones de mortalidad, discriminados por ingreso y sexo.

E. Criterio 5: El estímulo al ahorro nacional

Los programas de previsión social pueden influir en las tasas de ahorro nacional. Por ende, debe evaluarse las propuestas de reforma del sistema de previsión social en términos de sus efectos previstos en el ahorro nacional acumulado.

A menudo, este es el criterio más difícil de evaluar debido a los problemas inherentes a la medición del ahorro. Quizá sea posible determinar la acumulación de los depósitos de trabajadores en las AFAPs, pero es mucho más difícil determinar si constituyen ahorros netos o simples transferencias de otros tipos de activos. Si bien una simple encuesta no puede brindar todas las respuestas requeridas, sería necesario configurar una base de datos sobre los activos y pasivos de los

hogares. A medida que transcurra el tiempo se repetiría el análisis, en cuyo caso sería ideal usar las encuestas de paneles o longitudinales (como la encuesta de salud y jubilación de los Estados Unidos).

F. Criterio 6: El fortalecimiento de la integridad financiera de las instituciones que administran ingresos jubilatorios

Muchas instituciones distintas ayudan a proteger el bienestar de los jubilados y, por esta razón, debe estudiarse cualquier reforma del sistema de previsión social con objeto de determinar si fortalecerá o debilitará la integridad de esas instituciones. Por ejemplo, las reformas del régimen de seguridad social pueden acelerar o demorar el crecimiento de los planes de ahorro individuales, colectivos y de jubilación de los empleadores.

Por consiguiente, en el caso del Uruguay, debería estudiar cuán bueno es el funcionamiento de las AFAPs, qué rentabilidad de las inversiones han obtenido, qué riesgos presentan sus carteras y qué circunstancias favorables o adversas han enfrentado. En relación con estos aspectos, también interesa determinar cuán bien han administrado las compañías aseguradoras la transición al pago de anualidades jubilatorias en gran escala, qué grado de diversificación poseen, a cuánto ascienden sus reservas y cuán bien funciona el mercado de anualidades. Además, se deberá determinar si el nuevo sistema está reemplazando o fortaleciendo otros mecanismos privados de respaldo para los jubilados (incluidos los regímenes de apoyo familiar, pensiones provistas por empleadores, beneficiencia privada, etc.).

PLAN DE APOYO TECNICO PARA EL PROGRAMA DE SEGURIDAD SOCIAL

I. Introducción

Durante la ejecución del Programa de Seguridad Social, será necesario brindar apoyo técnico al gobierno a fin de alcanzar los objetivos de la operación. En tal sentido, se estima que el gobierno necesitará US\$15 millones para poder financiar la contratación de servicios de consultoría, capacitación, estudios y las adquisiciones de equipo. La Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) actuará como organismo ejecutor de plan de apoyo técnico.

II. Descripción

El apoyo técnico se concentrará en cuatro áreas de actividades: (i) capacitación y entrenamiento de personal en las especialidades abajo descritas, primordialmente en aspectos de gestión relacionados a los nuevos procedimientos implantados debido a la reforma, y en sistemas de información en los casos en que se modernicen los sistemas existentes; (ii) estudios específicos relacionados con el sistema de seguridad social entre los cuales están los ya acordados con el Banco sobre eficiencia del sistema bajo la Reforma, ampliación de las oportunidades de inversión de las AFAPs a largo plazo, racionalización del sistema de prestaciones a activos, y calidad de atención al usuario; (iii) equipamiento, que en su mayor parte lo comprende la modernización del sistema informático del BPS, que esta ligada a los esfuerzos de mejoramiento de la calidad del servicio al usuario, la armonización de los sistemas de recaudación y la racionalización de los recursos humanos planteados para mejorar la eficiencia del nuevo sistema; y (iv) las consultorías necesarias para fortalecer el sistema adecuándolo a la nueva normativa vigente, que se concentrarán en las especialidades descritas a continuación .

Las especialidades técnicas en que se concentrará la capacitación de personal y las consultorías a contratar, así como una estimación preliminar de los meses/hombre que serán requeridos por cada institución se presenta en el Cuadro 1 de este anexo. Estas son:

- a. Administración estratégica y financiera. Con el objetivo específico de adecuar y adaptar los mecanismos de administración estratégica y financiera del Banco de Previsión Social y las Cajas Paraestatales, a los nuevos parámetros definidos por la recientemente votada Ley de Previsión Social. Esta sección incluye el análisis de los aspectos de formulación y ejecución del planeamiento estratégico, proyecciones y

análisis económico actuariales, contabilidad de costos para identificar costos administrativos y por tipo de seguro, administración de compras y de racionalización locativa, formulación y evaluación de presupuestos y sistemas de información gerencial intra-instituciones.

- b. Recursos humanos. Este componente tiene por objetivo el análisis de los aspectos relacionados con el dimensionamiento y las características del personal actual, con el propósito de diseñar medidas tendientes a una racionalización en la materia, planteando alternativas válidas para su reasignación, flexibilización e incentivos, así como tareas de capacitación y reentrenamiento.
- c. Funciones críticas de Previsión Social. Con el propósito de mejorar la eficiencia y adecuar a las nuevas normativas vigentes los sistemas de recaudaciones, prestaciones y cuentas de afiliados.
- d. Sistemas. Las diversas tareas de fortalecimiento incluidas en el marco de este Programa suponen el diseño e implementación de sistemas de información acordes a las nuevas estructuras diseñadas, particularmente en el caso del BPS. En tal sentido, se prevé un fortalecimiento en infraestructura informática, incluida la capacitación del personal para el manejo de los nuevos sistemas a implementarse.
- e. Difusión y comunicación social. La nueva Ley de Previsión Social supone una serie de cambios importantes respecto a la antigua normativa vigente. En tal sentido, se plantea la necesidad, y en esto se concentrarán los esfuerzos a nivel del presente componente, de realizar tareas de difusión de la Ley en cuestión y de sus características, tanto hacia la población en general, como a nivel de los funcionarios de las distintas instituciones.
- f. Aspectos normativos jurídicos. Este componente incluye, en el marco de la nueva Ley, desde la revisión de las normas y jurisprudencia en materia de previsión social, hasta el diseño de resoluciones y su implementación en los distintos niveles del Sistema de Previsión Social, con el objetivo de una adecuación de los aspectos normativos jurídicos a las nuevas coordinadas vigentes en la materia.
- g. Coordinación, Seguimiento y Evaluación del Programa. La diversidad de los aspectos abordados por el Programa y la multiplicidad de instituciones participantes hacen necesaria una instancia tanto de coordinación y seguimiento de las actividades, como de evaluación de resultados. Estas responsabilidades serán desempeñadas, como ya se ha señalado, por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

III. Ejecución del plan de apoyo técnico

Los recursos financieros para este componente serán transferidos al gobierno una vez se haga efectivo el desembolso del primer tramo. Estos montos serán depositados en una cuenta específica en dólares de los EE. UU., establecida en el Banco Central del Uruguay, al solo efecto de ser utilizada para pagar los bienes y servicios que requiera el plan de apoyo técnico.

La Unidad Coordinadora (UC) será la ejecutora del componente de apoyo técnico, contará con el respaldo del aparato administrativo de la Unidad de Coordinación Técnico Administradora de la OPP (UCTA) y contratará al PNUD para la adquisición de bienes y servicios. Se registrará por los procedimientos acordados con el Banco que ya se utilizan para el Programa FAS (préstamo 811/OC-UR) en ejecución. Estos bienes y servicios serán financiados a las instituciones participantes en el Programa en base a su plan de fortalecimiento institucional. Este plan será la primera actividad que se financiará a las instituciones.

El plan se iniciará con las contrataciones siguientes: a) personal requerido por la Unidad Coordinadora; b) consultorías requeridas para la organización de la AFAP pública que iniciará operaciones el 1ro de abril de 1996; y c) consultorías requeridas para la formulación de la legislación y reglamentación de la adecuación de las Cajas Paraestatales a la nueva ley de previsión social. Para llevar a cabo dichas contrataciones la UC seguirá los procedimientos a que se refiere el Anexo C del Contrato de Préstamo.

Para el resto de las actividades de este componente, la unidad coordinadora financiará en primera instancia, las consultorías requeridas para preparar los diagnósticos y planes estratégicos institucionales, incluyendo el de la Unidad Coordinadora misma, en base a los cuales se formulará un plan de fortalecimiento institucional detallando las necesidades de capacitación y entrenamiento, consultorías y equipamiento que la institución requerirá para el desempeño de su nuevo papel dentro del sistema de seguridad social. Estos planes darán mayor precisión a las estimaciones que se presentan en el Cuadro 1 de este anexo, y contendrán los respectivos cronogramas de ejecución.

Durante el primer semestre de 1996 se iniciarían las consultorías para elaborar los planes estratégicos del BPS (que será el mayor usuario de estos recursos) del MTSS, la UC y del BCU. La parte relativa a los planes estratégicos de las cajas paraestatales no podrá iniciarse hasta que no se haya definido su adecuación al nuevo régimen, lo cual no sucederá antes del 1ro de enero de 1997. De igual forma, mientras la AFAP pública no inicie sus actividades (1ro de abril de 1996) no se puede precisar su demanda por apoyo técnico.

Para el equipamiento se requerirán estudios previos que determinen las especificaciones del equipo más adecuado de acuerdo a las funciones a realizar. Para el financiamiento de estos estudios se seguirá el mismo procedimiento anterior. Para la adquisición de los equipos así seleccionados se seguirán los procedimientos ya acordados con el Banco, que utiliza la UCTA para la adquisición de bienes para el programa FAS (préstamo 811/OC-UR) en ejecución.

En el Cuadro 1 de este anexo, se presenta la estimación preliminar de las actividades a ser financiadas bajo este componente.

(Cuadro 1) APOYO TECNICO (Consultarías Expresadas en Meses/Hombre para los 3 años del Proyecto)

CONSULTORIA PRINCIPAL	CONSULTORIAS ESPECIFICAS	MTSS	OPP	BPS	AIN/TC* S.C.U. ♦ AFAP ♦	Cs.P.Eo	TOTAL meses/ hombre	TOTAL ^{1/} US\$ miles
I. Administración Estratégica y Financiera	Adm. estratégica: Plan			48	60	90	198	594
	Económico actuarial: Modelos			6		100	106	318
	Costos ADM			36			36	108
	Administr. compras			12			12	36
	Racionalización Inmuebles			6		10	16	48
	Presupuesto			12	6	10	28	84
	Sistema Información Gerencial	12	24	12	12	20	80	240
II. Recursos Humanos	Resignación e incentivos			30		50	80	240
III. Funciones Críticas (PREVISION SOCIAL)	Rescudaciones			9	5	10	24	72
	Prestaciones:					10	10	30
	Activos			32	3		35	105
	Pasivos			32	3		35	105
	Cuenta Afiliados:			18	5	10	33	99
IV. Sistemas (Infraestructura informática, redes, software)			40	106	15	60	221	663
V. Difusión y Comunicación Social (Internas y Externas)						30	30	90
VI. Aspectos Normativos Jurídicos		36	40	36		30	142	426
	Implementación y supervisión		30				30	90
VII. Coordinación Seguimiento y Evaluación del Programa	Control de gestión y auditoría	36	50	36	9	30	161	483
	Administración Central				40		40	120
	Entes Autónomos				20		20	60
	Cajas Paraestatales				40		40	120
	Coordinación Programa		98				98	294
	Seguimiento y Administración		90				90	270
	Evaluación		40				40	120
	Asesorías Externas		50				50	150
TOTAL		84	462	431	218	460	1855	4965
Capacitación y Entrenamiento	En las mismas áreas de consultoría, todas las instituciones							1,000
Equipamiento	Principalmente al BPS							7,435
Estudios Específicos	Principalmente los ya acordados con el Banco							1,000
Administración PNUD	Adquisición de Bienes y Servicios							600

- * Auditoría Interna de la Nación/Tribunal de Cuentas
 ● Banco Central del Uruguay
 ♦ Administradores de Fondos de Ahorro Previsional
 ○ Cajas Paraestatales
 1/ Estimados a US\$ 3,000/mes consultor

CONDICIONES CONTRACTUALES ESPECIALES

1. Condiciones especiales previas a todos los desembolsos de los recursos del Financiamiento. Los desembolsos del Financiamiento estarán sujetos a que, en adición al cumplimiento de las condiciones previas estipuladas en el Art. 4.01 de las Normas Generales, el Banco esté satisfecho con: (a) el progreso logrado por el Prestatario en la ejecución del Programa y en las acciones relevantes acordadas; y (b) la consistencia entre el marco de políticas macroeconómicas del Prestatario y el Programa. (Cláusula 3.03)
2. Como condiciones de política previas al desembolso del primer tramo del financiamiento, el prestatario deberá presentar, a satisfacción del Banco: (Cláusula 3.04)
 - a. Copia de las medidas legales que se hubiesen adoptado para que el MTSS, BPS, y el BCU se comprometan a llevar a cabo todas las obligaciones que les competen con motivo de la ejecución del Programa;
 - b. la reglamentación general de la Ley 16.713 sobre el Nuevo Sistema Previsional. Esta reglamentación deberá incluir, entre otros, los siguientes temas: (i) el régimen de pensiones de sobrevivencia; (ii) la constitución, puesta en funcionamiento y control de las AFAPs, así como la delimitación de los distintos niveles y régimen de opciones previstos en la citada ley; (iii) el régimen jubilatorio en primer y segundo nivel (reparto y ahorro respectivamente); (iv) la materia gravada por las contribuciones especiales de seguridad social; (v) las normas sobre publicidad, promoción e información de las AFAPs; (vi) la fórmula para el cálculo de la rentabilidad del régimen de ahorro individual obligatorio; y (vii) los contratos de seguro sobre incapacidad y fallecimiento.
 - c. un informe que contenga la definición de los indicadores de eficiencia institucional y administrativa, previamente acordados con el Banco, para la implementación del plan estratégico del BPS para un año base, a que se refiere el Anexo II-2 del Documento de Préstamo;
 - d. evidencia de que se han constituido y están operando: (i) la primera AFAP, que deberá pertenecer al sector público; (ii) la unidad del BCU que tendrá a su cargo la supervisión de todas las AFAPs, tanto públicas como privadas; (iii) el personal técnico dentro de OPP, MTSS, BPS y del BCU, que tendrá a su cargo la ejecución del

Programa; y (iv) el Comité de Evaluación y Seguimiento ("Comité"), que deberá estar compuesto por los funcionarios de más alta jerarquía de los organismos principales involucrados en el régimen de seguridad social del Uruguay, y que tendrá por objeto llevar a cabo el seguimiento del Programa y, proponer las medidas requeridas que fuesen necesarias para la buena marcha del nuevo sistema previsional, basada en la experiencia práctica de su implantación;

- e. un programa de ejecución, con su correspondiente cronograma de implantación del plan de apoyo técnico, a que se refiere el Anexo II-6 del Documento de Préstamo, que asegure la ejecución coordinada del Programa. Para la selección de los consultores que deban contratarse con motivo del plan de apoyo técnico, se seguirán los procedimientos indicados en el Anexo C del Contrato. Estas contrataciones serán efectuadas por la República, a través del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo ("PNUD"), que para estos efectos será contratado en forma directa; y
- f. los términos de referencia de los siguientes estudios sobre: (i) el impacto del Nuevo Sistema Previsional; (ii) el funcionamiento del mercado interno de capitales, que identifique las oportunidades de inversión de largo plazo de las AFAPs; (iii) la racionalización del sistema de prestaciones a trabajadores activos; y (iv) la calidad de atención al usuario.

3. Como condiciones de política previas al desembolso del segundo tramo del financiamiento, el prestatario deberá presentar, a satisfacción del Banco: (Cláusula 3.05)

- a. Evidencia de que ha entrado en vigencia la Ley y sus reglamentaciones generales a que se refiere el inciso b. de la Cláusula 3.04;
- b. los borradores de proyectos de leyes para adecuar los regímenes de las Cajas Paraestatales al Nuevo Sistema Previsional;
- c. evidencia de que se ha elaborado el plan estratégico del BPS a que se refiere el inciso c. de la Cláusula 3.04, así como de que se ha llevado a cabo un avance satisfactorio en la implantación del mismo, incluyendo una revisión de los indicadores acordados para el año base, la publicación de los mismos, y el establecimiento de metas de gestión para el BPS. Para llevar a cabo dicha implantación, el Prestatario o el Organismo Ejecutor deberá haber contratado consultoría especializada en planeación estratégica-administrativa-institucional;

- d. evidencia de que el marco institucional de las AFAPs a que se refiere el inciso d. (i) y (ii) de la Cláusula 3.04, no ha sido modificado en forma que, a juicio del Banco, afecte negativamente el funcionamiento del Nuevo Sistema Previsional;
 - e. evidencia de que se ha iniciado el estudio sobre el funcionamiento del mercado interno de capitales a que se refiere el inciso f. (ii); de la Cláusula 3.04;
 - f. el estudio sobre la racionalización del sistema de prestaciones a trabajadores activos a que se refiere el inciso f.(iii) de la Cláusula 3.04;
 - g. por intermedio del Comité, un informe intermedio acerca del desarrollo del Nuevo Sistema Previsional, siguiendo los términos de referencia indicados en los incisos f.(i) y (iv) de la Cláusula 3.04;
 - h. evidencia de que se ha iniciado la ejecución del plan de apoyo técnico, de acuerdo al cronograma de implantación, a que se refiere el inciso e. de la Cláusula 3.04; e
 - i. un informe que indique el porcentaje de los cotizantes que, sin estar obligados por el régimen de ahorro individual, han optado por participar en él (cualquier sea su edad a la entrada en vigencia de la Ley o el monto de sus ingresos). Dicho porcentaje será calculado respecto a los afiliados menores de 40 años a la entrada en vigencia de la Ley 16.713 y que tengan ingresos inferiores a Ur.\$5.000 mensuales a valores del mes de mayo de 1995.
4. Como condiciones de política previas al desembolso del tercer tramo del financiamiento, el prestatario deberá presentar, a satisfacción del Banco: (Cláusula 3.06)
- a. Evidencia de que la Ley y reglamentaciones referidas en el inciso a. de la Cláusula 3.05, no han sido modificadas en forma que, a juicio del Banco, afecten negativamente el funcionamiento del Nuevo Sistema Previsional;
 - b. evidencia de que han entrado en vigencia las leyes y su reglamentaciones para adecuar los regímenes de las Cajas Paraestatales, a que se refiere el inciso b. de la Cláusula 3.05;
 - c. el estudio sobre el funcionamiento del mercado interno de capitales, a que se refiere el inciso f.(ii) de la Cláusula 3.04;

- d. evidencia de que se ha cumplido un nuevo avance satisfactorio en la implantación del plan estratégico del BPS, a que se refiere el inciso c. de la Cláusula 3.05;
- e. evidencia de que el marco institucional de las AFAPs, a que se refiere el inciso d.(i) y (ii) de la Cláusula 3.04, no ha sido modificado en forma que, a juicio del Banco, afecte negativamente el funcionamiento del Nuevo Sistema Previsional;
- f. evidencia de que han sido implantadas las recomendaciones del estudio sobre la racionalización del sistema de prestaciones a trabajadores activos que hubiesen sido aprobadas por las partes del Contrato de Préstamo y a que se refiere el inciso f. de la Cláusula 3.05;
- g. presentación, por parte del Comité, de un informe final acerca del impacto del Nuevo Sistema Previsional y evidencia de su disponibilidad al público, tomando en cuenta los términos de referencia indicados en los incisos f.(i) y (iv) de la Cláusula 3.04;
- h. evidencia de que se ha cumplido con la ejecución del plan de apoyo técnico del Programa, de acuerdo al cronograma de implantación, a que se refiere el inciso e. de la Cláusula 3.04; e
- i. un informe que indique el porcentaje de los cotizantes que, sin estar obligados por el régimen de ahorro individual, han optado por participar en él (cualquiera sea su edad a la entrada en vigencia de la Ley o el monto de sus ingresos). Dicho porcentaje será calculado respecto a los afiliados menores de 40 años a la entrada en vigencia de la Ley 16.713 y que tengan ingresos inferiores a Ur.\$5.000 mensuales a valores del mes de mayo de 1995.

UR-0108
LEGI/UR-0477
Original: español
Apéndice

PROYECTO DE RESOLUCION

**URUGUAY. PRESTAMO No. ____/OC-UR. A LA REPUBLICA
ORIENTAL DEL URUGUAY
(Programa de Reforma de la Seguridad Social)**

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco o al representante que él designe, para que en nombre y representación del Banco proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República Oriental del Uruguay, como Prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución de un Programa sectorial de reforma de la seguridad social. Dicho financiamiento será por una suma de hasta US\$150.000.000, o su equivalente en otras monedas, excepto la de Uruguay, que formen parte de los recursos del capital ordinario del Banco, y se sujetará a los "Plazos y Condiciones Financieras" y a las "Condiciones Contractuales Especiales" del Resumen Ejecutivo de la Propuesta de Préstamo.