

EXPLORACIÓN DE MOTIVOS DE NEGACIÓN DE LA PENSIÓN POR VEJEZ O POR INVALIDEZ

Soc. Santiago Sosa Barón

EXPLORACIÓN DE MOTIVOS DE NEGACIÓN DE LA PENSIÓN POR VEJEZ O POR INVALIDEZ

Soc. Santiago Sosa Barón¹
Asesoría en Políticas de Seguridad Social
Julio 2016

Las pensiones no contributivas tienen un importante rol en los logros de protección social y seguridad económica de las personas, incluso en aquellos países con sistemas de protección social más desarrollados (Bertranou, 2002, p.1). La consolidación de dichos logros depende en buena medida de los procesos de fortalecimiento de los pilares no-contributivos de los sistemas de protección social. Ello se torna particularmente relevante en contextos de envejecimiento poblacional y de estructuras de oportunidades desiguales en relación a las posibilidades de inserción en el mercado laboral y de sus mecanismos de protección asociados. (Del Valle, 2012, p.63).

En Uruguay, las prestaciones no contributivas de vejez y de invalidez tienen una larga tradición en su función de alivio a la pobreza y de redistribución de ingresos (Pugliese, 2015, p.74).

¹ La estructura inicial de los cuadros de este documento fue realizado por la Soc. Leticia Pugliese antes de su retiro por jubilación. El Soc. Santiago Sosa los retomó, complementó y redactó el informe final.

Actualmente, las pensiones por vejez e invalidez se otorgan a las personas de 70 años y más que carezcan de recursos para cubrir sus necesidades vitales y a las personas que tengan una discapacidad que las inhabilite para el trabajo remunerado. La situación de discapacidad es dictaminada por el área de Medicina Laboral del BPS, donde se distingue un nivel común y uno severo de discapacidad. Para los casos de discapacidad común, se realiza una comprobación de los ingresos, al igual que en los casos de pensión por vejez. Esta comprobación no se realiza cuando la discapacidad es severa. Un elemento importante a considerar es que esta consideración de ingresos para el otorgamiento de la pensión por vejez o invalidez, es relativa tanto a los ingresos personales como a los ingresos de los familiares obligados a prestar pensión alimenticia, tanto si son convivientes como si no lo son.

Estas prestaciones se han fortalecido en los últimos años a través de ajustes y programas complementarios que han mejorado tanto su cobertura, como los montos de sus prestaciones. Se pueden mencionar varios ejemplos de este proceso. El programa de Asistencia a la Vejez, complementa la cobertura de la pensión de vejez, apuntando a las personas de 65 a 69 años en situación de indigencia. Respecto a las situaciones de discapacidad, se han aumentado los montos mínimos de las pensiones por invalidez, así como los toques de ingresos de los familiares obligados no convivientes. Asimismo se limitaron los familiares no convivientes obligados a padres e hijos (Caristo, 2015, p.55). También cabe mencionar la creación del programa Asistentes Personales para los casos en que la discapacidad implica una dependencia, es decir, que precisan algún nivel de apoyo para realizar las tareas de la vida diaria.

Según las últimas estimaciones, la cobertura de protección social de las personas de 65 y más años, ha ido aumentando hacia valores cercanos al 100% (Lazo, 2015, p. 72). En la medida en que la brecha hacia la universalidad efectiva de los derechos de protección social se torna más pequeña, los esfuerzos por cubrir los últimos márgenes a través de ajustes, se hacen cada vez más específicos y acotados. En este punto, la búsqueda se dirige a los intersticios de los diseños de políticas de protección social, en la revisión del cumplimiento efectivo de las disposiciones normativas y en la verificación del ejercicio pleno de derechos. Puede suceder, por ejemplo, que ciertos supuestos que tornarían una cobertura universal desde el punto de vista legal, no se efectivice en algunos casos por el no cumplimiento de esos supuestos de diseño.

La Encuesta Longitudinal de Protección Social (ELPS) contiene algunas preguntas que podrían aportar alguna luz sobre esta pequeña proporción de casos “de frontera” que no llegan a ser incorporados por los programas vigentes de pensión por vejez e invalidez. El presente informe es un análisis exploratorio preliminar de estos casos con el objetivo de señalar algunos posibles caminos para profundizar su estudio, a partir de los datos que emergen de dichas preguntas.

Personas a las que alguna vez se les negó una pensión por vejez o invalidez

A partir de la primera de estas preguntas, podemos identificar algunos casos en que la pensión fue negada. Específicamente, se pregunta a todos los entrevistados: “¿Alguna vez solicitó pensión por vejez o invalidez y se la negaron?”. El 1,7% de los mayores de 14 años contesta afirmativamente la pregunta.

Las personas que responden afirmativamente se concentran en los tramos de mayor edad. El mayor porcentaje, en cerca de diez puntos (38,0%) cae en el tramo de 45 a 64 años, lo que lo diferencia de las personas que manifestaron que no tuvieron negación a esos

beneficios (27,2%) o del total (27,4%). El último tramo (65 y más) se diferencia en mayor proporción de las personas que sí les negaron pensiones no contributivas (32,3%) respecto al total o quienes no tramitaron o no les negaron esas pensiones (17,3% - 17,0%).

CUADRO 1.
¿Alguna vez solicitó pensión vejez o invalidez y se la negaron?

	Totales		Distribución por Tramos de Edad				Total
	Valores	(en %)	14 a 24	25 a 44	45 a 64	65+	
Si	45.150	1,7	7,5	22,3	38,0	32,2	100,0
No	2.645.444	97,5	21,9	34,0	27,2	17,0	100,0
Ns/Nr	1.792	0,1	0,0	4,1	22,4	73,5	100,0
Nc	21.645	0,8	22,3	25,0	33,8	18,8	100,0
Total	2.714.031	100,0	21,6	33,7	27,4	17,3	100,0

El 71,1% de las personas que contestan afirmativamente son mujeres. Esta proporción es mayor tanto en el caso del menor tramo considerado, de 14 a 24 (74,1%) como en el de personas de 65 y más años, en el que la proporción de mujeres es aún mayor (85,7%).

CUADRO 2.
Personas a las que alguna vez se les negó una pensión por vejez o invalidez según sexo, por tramos de edad

Sexo	Tramos de Edad				Total
	14 a 24	25 a 44	45 a 64	65+	
Hombre	25,9	39,4	35,7	14,3	28,9
Mujer	74,1	60,6	64,3	85,7	71,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Es razonable pensar que las personas que solicitan una pensión tienen una situación con algún nivel de vulnerabilidad, particularmente en el caso de la pensión por vejez, aún en el caso en que por algún motivo ésta es negada. Si consideramos el nivel educativo como variable que nos aproxime a la situación socioeconómica de las personas, podemos observar que la población que estamos considerando está en una situación relativamente desventajosa respecto a los promedios poblacionales.

CUADRO 3.
Personas a las que alguna vez se les negó una pensión por vejez o invalidez según Nivel Educativo

Nivel Educativo	Si	No	No sabe /no recuerda	No contesta	Total
Sin educación formal o primaria incompleta	29,9	9,3	46,1	7,3	9,7
Primaria completa	42,1	34,5	47,9	39,7	34,7
Primer ciclo completo o segundo ciclo incompleto	21,4	25,8	2,3	25,9	25,7
Segundo ciclo completo o terciaria incompleta	6,4	19,3	3,6	15,2	19,1
Terciaria no Universitaria completa	0,0	3,1	0,0	0,9	3,1
Terciaria Universitaria completa	0,2	7,9	0,0	10,9	7,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Se puede observar que las personas que afirman tener un antecedente de negación de un pensión, tienen niveles promedialmente más bajos de educación formal que los observados si consideramos la población total. En el nivel más bajo considerado, el porcentaje de personas a las que les negaron una pensión es de alrededor del 30%, mientras que en la población total este valor se acerca al 10%. La misma diferencia se observa considerando a las personas con primaria completa (42% - 26%). A medida en que consideramos niveles educativos superiores, las personas a las que les negaron una pensión comienzan a ser proporcionalmente menos, detectándose pocos casos en los que la negación aparece en la población con educación terciaria.

Motivos de negación de la pensión

En estos casos en que se afirmó un antecedente de negación de la pensión, la ELPS también pregunta por los motivos por el cual esa pensión fue negada.

CUADRO 4.
Motivo por el cual le negaron la pensión por vejez o invalidez

Por tener ingresos propios que superan el monto de la pensión	9,4
Por tener familiares directos con ingresos para asistirlo	15,2
Por dictamen del área de medicina laboral del BPS	32,2
Desconoce el motivo	24,6
Otro motivo	12,0
Por no cumplir con alguno de los requisitos	2,7
No sabe, no recuerda	1,7
No contesta	2,2
Total	100,0

La categorización original que ofrece la encuesta, apunta a 3 de los motivos más frecuentes por los cuales ocurre esta negación: tener ingresos propios que superan el monto de la pensión (9,4%), tener familiares directos con ingresos para asistirlo (15,2%) y

por dictamen del área de medicina laboral del BPS (32,2%). La suma de estos 3 motivos alcanza el 56,8% de los casos considerados.

Es significativo que el 43,2% restante no logre especificar el motivo de la negación². A través de la recodificación de las respuestas “otros” se consigue identificar, en un pequeño número de casos, que no se cumplió con alguno de los requisitos (2,7%), sin especificar cuál. Luego aparece un número importante de casos en los que se desconoce el motivo (24,6%), que junto a los casos en que la persona “no sabe o no recuerda”, totalizan el 26,3%. Otra cifra significativamente alta es la de la categoría “otro motivo” (12,0%) no categorizado en las opciones precodificadas. Finalmente, hay una porción de casos en que la persona no contesta (2,2%).

La ELPS nos permite indagar aún más respecto a las personas que manifestaron un antecedente de negación de una pensión por vejez o invalidez, particularmente en la perspectiva inicial de análisis de la situación de cobertura actual de esta población. Es posible señalar en primer lugar que alrededor del 44% de esta población indica que cobra actualmente una jubilación o una pensión. Por ello, cualquiera haya sido el motivo de negación de pensión, éste ya no opera para evitar algún tipo de cobertura de seguridad social en la actualidad.

También es posible observar la situación actual de estas personas respecto a la presencia de limitaciones³ y de dependencia⁴. El siguiente cuadro cruza la información del motivo por el cual en su momento le negaron la pensión y el número de limitaciones que señala tener al ser encuestada, sin considerar a las personas que actualmente cobran una jubilación o una pensión.

² Sería interesante profundizar en la investigación de este 43,2% de casos en los que no se pudo determinar claramente el motivo de la negación de la pensión. En principio, podrían pensarse al menos tres posibles explicaciones a esta alta cifra: en la instancia administrativa, problemas en la comunicación a la persona de los motivos por las que se niega la pensión; olvido del motivo por el paso del tiempo desde la vez en que ocurrió; o dificultades operativas de la encuesta con la realización de esta pregunta.

³ La ELPS releva la presencia de una serie de limitaciones vinculadas a distintas dimensiones de las situaciones de discapacidad.

⁴ La ELPS releva ciertas dimensiones asociadas con una situación de dependencia. Se considera que una persona es dependiente cuando necesita la ayuda de otra persona para realizar las actividades de la vida diaria. (Pugliese y Sosa, 2015)

CUADRO 5.

Personas que no reciben jubilación o pensión: Motivo por el cual le negaron la pensión por vejez o invalidez por Número de limitaciones

	Número de limitaciones				Total
	0	1	2	3 o más	
por tener ingresos propios que superan el monto de la pensión	59,4	0,0	18,9	21,7	100,0
por tener familiares directos con ingresos para asistirlo	44,5	38,7	7,4	9,4	100,0
por dictamen del área de medicina laboral del BPS	81,7	12,4	0,9	5,0	100,0
desconoce el motivo	75,0	16,1	0,0	8,9	100,0
otro motivo	84,4	14,1	0,0	1,4	100,0
por no cumplir con alguno de los requisitos	100,0	0,0	0,0	0,0	100,0
no sabe, no recuerda	100,0	0,0	0,0	0,0	100,0
no contesta	100,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Total	75,8	15,8	1,9	6,5	100,0

En el cuadro 5 es posible observar que más de las tres cuartas partes de las personas a las que le negaron una pensión (y que actualmente no perciben una prestación de pasividad), no presentan indicios de situaciones de discapacidad. Luego, el 15,8% tiene una limitación, el 1,9% tiene dos limitaciones y el 6,5% tiene 3 o más limitaciones. Es relevante observar la distribución de personas con limitaciones dentro de los que declaran no haber accedido a una pensión por dictamen del área de Medicina Laboral del BPS. En el 81,7% de los casos, la persona no tiene actualmente una discapacidad, mientras que el 12,4% tiene una limitación. Luego, menos del 1% tiene dos limitaciones y el 5% restante tiene tres o más.

La negación de una pensión en casos de presencia de limitaciones, no necesariamente es directamente asimilable a un problema de cobertura de protección social. El BPS valora los posibles impedimentos de las personas en función de sus posibilidades de reinserción laboral. Para ello se utiliza un baremo (que se actualiza cada algunos años) con el que se evalúan distintos factores de las condiciones psicofísicas de las personas, junto a una valoración de factores complementarios que ponderan posibles situaciones de vulnerabilidad social⁵. Podría suceder entonces que la combinación de los factores evaluados no determine un impedimento suficiente para el ejercicio de cierto tipo de actividades laborales.

Complementariamente, considerando a las personas de 60 años o más, podemos determinar si presentan situaciones de dependencia y observar si coinciden en algún caso con situaciones en las que haya un antecedente de negación de la pensión. Al igual que en el análisis de las limitaciones, excluimos a aquellas personas que actualmente cobran una jubilación o pensión.

⁵ Más información en: <http://www.bps.gub.uy/97/baremo.html>

CUADRO 6.
Personas de 60 años y más que no reciben jubilación o pensión: Motivo por el cual le negaron la pensión por vejez o invalidez por Nivel de dependencia

	Nivel de dependencia				Total
	Sin Dependencia	Moderada	Severa	Muy Severa	
por tener ingresos propios que superan el monto de la pensión	100,0	0,0	0,0	0,0	100,0
por tener familiares directos con ingresos para asistirlo	73,6	26,4	0,0	0,0	100,0
por dictamen del área de medicina laboral del BPS	100,0	0,0	0,0	0,0	100,0
desconoce el motivo	95,5	0,0	4,5	0,0	100,0
otro motivo	97,4	2,6	0,0	0,0	100,0
por no cumplir con alguno de los requisitos	74,2	0,0	0,0	25,8	100,0
no sabe, no recuerda	100,0	0,0	0,0	0,0	100,0
no contesta	0	0	0	0	0
Total	92,6	4,3	1,5	1,6	100,0

Como podemos ver en el Cuadro 5, son relativamente pocos los casos en que se detecta algún tipo de dependencia en personas mayores a las que se les ha negado una pensión. Se observa también que no se relevó ningún caso de antecedente de negación de pensión por dictamen del Área de Medicina Laboral del BPS a personas mayores en situación de dependencia y sin cobertura de seguridad social⁶.

Pese a que en estos casos estudiados puede no haber problemas formales de cobertura, sería muy relevante profundizar en el análisis de las personas que no logran acceder a una pensión por no superar el baremo de Medicina Laboral. En estos casos se supone que no hay impedimentos suficientes para una reinserción laboral, pero no sabemos con certeza si este supuesto efectivamente se cumple. Como vimos, las personas con antecedentes de negación de pensión tienen en promedio menor nivel educativo que los observados en los promedios poblacionales. Las limitaciones que presentan las personas, si bien pueden considerarse “no inhabilitantes”, pueden ser una desventaja adicional muy significativa en la búsqueda de empleo no calificado. Por ello sería conveniente realizar un seguimiento que corrobore que las estimaciones de las posibilidades de reinserción efectivamente se cumplan en la práctica, fundamentalmente considerando el dinamismo del mercado laboral.

Ayuda económica de los familiares obligados

De los que originalmente contestaron que no recibieron la pensión por tener familiares directos con ingresos para asistirlo (es decir, sin contar a los que se recodificaron posteriormente en esa situación), solo la mitad declaró que efectivamente recibía una ayuda económica de estos familiares (50,4%). A una de cada dos personas que se le negó la pensión por tener familiares directos con ingresos para asistirlo, se lo hizo en razón de

⁶ Queda pendiente para próximas instancias de la ELPS, continuar este análisis en situaciones de dependencia en personas menores de 60 años

un supuesto legal que en la práctica se declara que no se cumplió. Además hay que considerar que no sabemos con certeza si en los casos en que sí se recibió ayuda, se lo hizo por montos suficientes, o al menos por los montos en los que se prevé en el diseño de la disposición del requisito.

En estos casos de incumplimiento, la normativa prevé la posibilidad de realizar un juicio a los familiares obligados para que la persona obtenga la ayuda correspondiente. Sin embargo, de los casos observados, la gran mayoría no inicia acciones legales en este sentido. Se observa que menos del 2% de estas personas iniciaron juicio a los familiares obligados a través del BPS.

La ELPS permite además observar algunos indicios claros de las razones por las que estas personas no inician acciones legales. A estas personas se le pregunta “¿Cuál fue la principal razón para no iniciarlo?”

CUADRO 7.
Motivo por el cual no realizó juicio a familiares obligados

	Porcentaje
No conoce el mecanismo	9,7
No quiso ir contra el familiar	62,7
Otro	24,8
No sabe, No recuerda	2,8
Total	100,0

Como se puede observar en el Cuadro 7, la principal razón por la que no se inicia juicio a los familiares es que no quieren entrar en conflicto con ellos (el 63% “no quiso ir contra el familiar”). Es posible pensar que existe un amplio abanico de circunstancias por las cuales la persona puede decidir declinar el ejercicio de su derecho y evitar tener un conflicto legal con un familiar. La persona afectada puede ponderar los equilibrios internos de las relaciones intra-familiares, que implican una complejidad mucho mayor que la que señala una obligación de protección económica⁷. También pueden existir fuertes barreras afectivas que limiten la decisión de recorrer la vía judicial, o casos en que el perjuicio simbólico-afectivo pueda tener más peso que el perjuicio económico.

Otro dato interesante, es que casi el 10% de las personas que señalaron no iniciar juicio, no lo hicieron porque no conocen el mecanismo para llevarlo a cabo. Esta cifra podría ser un indicio de que podría haber algún margen para promover una mayor información sobre los derechos de las personas a las que se les niega una pensión por motivo de ingresos de familiares obligados.

Conclusiones

El estudio de los casos-frontera de vulnerabilidad en los que no se efectiviza una cobertura a través de una pensión por vejez o por invalidez requiere de instrumentos muy precisos debido a la poca magnitud de los casos y a la complejidad de sus posibles causas. Si bien

⁷ Esta complejidad no solo proviene de la intensidad de las relaciones implicadas sino también de su número. Una acción de este tipo repercute no solo en la relación entre la persona y el familiar obligado sino que puede afectar el conjunto de relaciones vinculadas en la familia.

quizás la ELPS no sea el medio más adecuado para ello, sus resultados nos señalan al menos dos posibles líneas para profundizar el análisis en busca de posibles mejoras en el diseño de los mencionados programas.

Por un lado, se observan ciertos casos en que existe una o más limitaciones que podrían indicar una discapacidad, pero que aun así, la persona no logró aprobar el dictamen de Medicina Laboral para el cobro de una pensión. Esto no necesariamente puede implicar un problema de cobertura de la pensión; puede suceder, como se supone, que la discapacidad no sea inhabilitante para el ejercicio de cierto tipo de actividades laborales o puede haber sucedido que la limitación haya empeorado desde el momento en que ocurrió la negación de la pensión.

De todos modos, en ambos casos podría ser necesario un análisis más profundo que indague sobre la efectivización de las posibilidades reales de reinserción laboral. Las limitaciones que presentan las personas, si bien pueden considerarse “no inhabilitantes”, pueden transformarse en una desventaja adicional significativa en la búsqueda de empleo, particularmente de empleo no calificado. Sería conveniente, entonces, un seguimiento de estas personas para corroborar que las estimaciones de la posibilidad de reinserción efectivamente se cumplen.

Por otro lado, existe una pequeña pero significativa proporción de casos en que los familiares obligados cuentan con ingresos que superan los mínimos de la pensión, pero que no ayudan o no ayudan lo suficiente a las personas que legalmente deberían proteger económicamente. Se observa además que el mecanismo legal previsto para que las personas defiendan su derecho a la protección económica (el juicio a los familiares mediado por BPS), no fue utilizado en buena parte de los casos en los que potencialmente se podría haber utilizado. Esto podría implicar la necesidad de una revisión de este supuesto formal en el diseño de la cobertura, de tal forma de asegurar con mayores garantías que el derecho a la protección económica se cumpla en todos los casos.

Cabe recordar que las cifras presentadas representan una parte del fenómeno, que podría abarcar aún más casos de personas en situaciones similares que no iniciaron la solicitud, desconociendo sus derechos o quizás previendo la posibilidad de negación de la pensión.

Bibliografía

- **Bertranou, F.** (2002): Ampliando la protección: El papel de las pensiones mínimas y de la asistencia social. CEPAL, Santiago de Chile.
- **Caristo, A.** (2015): “Derecho a la Seguridad Social. Aportes del Banco de Previsión Social al informe país sobre derechos económicos, sociales y culturales (DESC) 2015”, en *Comentarios de Seguridad Social* N°50, APSS - BPS.
- **Del Valle, A.** (2012): “Protección social, acción estatal y estructura de riesgos sociales”, en Revista *Textos & Contextos*, v. 11, n. 1, p. 52 - 64, Porto Alegre.
- **Lazo, Mariella** (2015): “Análisis de cobertura del régimen previsional uruguayo. Período 2004 - 2014”, en *Comentarios de Seguridad Social* N°50, AEA - BPS.
- **Pugliese, L.** (2015): “Prestaciones IVS y su incidencia en la pobreza”, en *Comentarios de Seguridad Social* N°50, APSS - BPS.
- **Pugliese, L. y Sosa, S.** (2015): “Adultos mayores dependientes. Insumos de la ELPS para el Sistema Nacional de Cuidados”, en *Comentarios de Seguridad Social* N°48, APSS - BPS.