

NORMATIVA SOBRE PERSONAS MAYORES IMPLEMENTADA POR EL BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL.

Período 2012 – 2017

Segunda parte

Descripción de Leyes y Decretos

Introducción

Tal como se mencionó en la primera parte, en este documento se presentan las estadísticas asociadas al marco normativo que incluye las acciones realizadas por el Banco de Previsión Social en el período 2012 – 2017 para el colectivo de personas adultas mayores, a su vez, se actualizan los datos presentados en un informe previo.²⁸

Se presentan los indicadores de resultados en la aplicación de la normativa analizada en la primera parte del trabajo. El principal objetivo es mostrar los resultados alcanzados desde las nuevas leyes y decretos, y realizar el seguimiento de los principales indicadores de cobertura en seguridad social y en salud que se enmarcan en la legislación implementada por el BPS en el período anterior, además de la evolución de la mejora en la suficiencia de prestaciones, contributivas y no contributivas. Se cierra el informe con algunos comentarios que resumen los datos presentados.

Resultados en la aplicación de la normativa

En la primera parte del informe, se describieron las leyes creadas desde 2012, que conllevan algún impacto en la población de personas mayores e involucran el accionar del BPS. En este sentido, se analizaron distintas leyes, sobre la incorporación de nuevos colectivos al Sistema Nacional de Salud; las referidas a la compatibilidad entre la actividad laboral y el retiro, que son las de jubilación por Industria y Comercio y actividad de la misma afiliación, y la jubilación parcial compatible con el desempeño de servicios de la misma afiliación; la ley que establece la prestación a víctimas primarias y secundarias de delitos violentos; la modificación al Fondo de Cesantía y Retiro de la Construcción; la de inclusión financiera; los nuevos convenios internacionales en los que se reconocen los años de trabajo y aporte fuera del país; y por último, la legislación relativa a la creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados.

Gran parte de las leyes y decretos implementados en el período 2012 - 2017 refieren a medidas que siguen favoreciendo la inclusión de las personas mayores en el sistema de seguridad social y en el sistema de salud, y también incluyen mejoras de las prestaciones. Otras medidas refieren a compensaciones económicas asistenciales ante daños

²⁸ Pugliese, Leticia. Acciones del Banco de Previsión Social para las personas mayores, en la perspectiva de derechos humanos. Período 2007-2011. Comentarios de Seguridad Social N°40. BPS-AGSS.

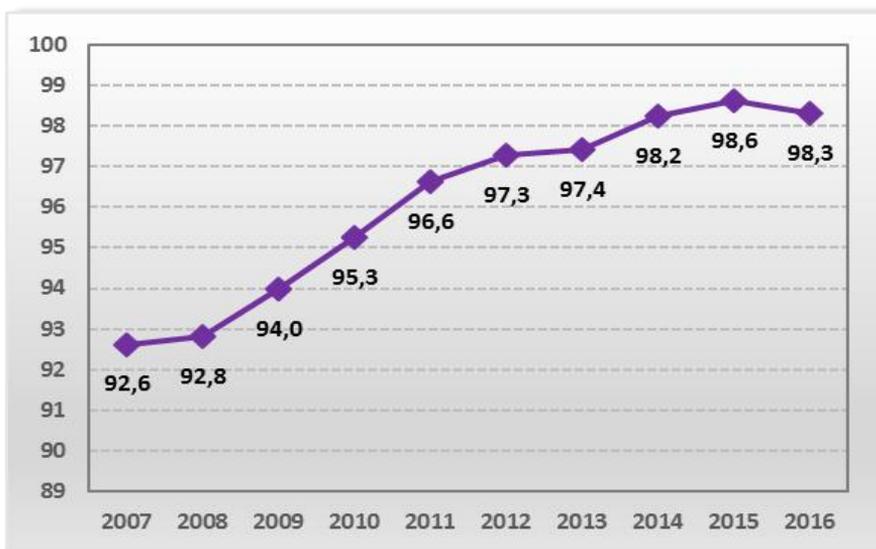
irreparables, o ayudas económicas para servicios asociados a la dependencia. A continuación, se presentan datos relativos a las coberturas del Sistema de Seguridad Social y del Sistema Nacional de Salud para personas mayores, sobre la suficiencia de las prestaciones contributivas y datos sobre las nuevas prestaciones del período analizado.

1. Cobertura en Seguridad Social

1.1. Cobertura de Personas Mayores

El siguiente gráfico muestra la evolución del porcentaje de personas mayores que están cubiertas por la seguridad social. Este indicador se construye desde los registros/administrativos del BPS, Cajas Paraestatales y Servicios de Retiros y las proyecciones de población del INE, como el cociente entre la cantidad de personas mayores (65 años y más) protegidas por la seguridad social y el total de personas mayores en la población.

Gráfico 1. Índice de cobertura de personas mayores. Período 2007-2016



Fuente: "Análisis de cobertura del régimen previsional uruguayo 2004-2016", AEA en AGSS-BPS, Comentarios de Seguridad Social, Nº 57, en base a datos de CDES de Prestaciones, Informes de Cajas Paraestatales y de Servicio de Retiros y Pensiones, Proyecciones de Población - INE.

Nota: Incluye Jubilaciones, Pensiones contributivas por fallecimiento, y a partir de 2008 Pensiones no contributivas y Asistencia a la Vejez.

Como visualizamos en el gráfico, el índice de cobertura ha sido relativamente alto durante todo el período, mayor al 90%, lo que posiciona a Uruguay como un punto de referencia a nivel regional.

Durante el período 2007-2016 el índice de cobertura aumentó en 5,7 puntos porcentuales. En 2016, el 98,3% del total de personas mayores se encontraba cubierta por el sistema de seguridad social de Uruguay. Como veremos a continuación, el incremento en la cobertura, en particular a partir de 2009, se encuentra fuertemente asociado a la Ley N° 18.395.

1.2. Altas de jubilaciones

Las condiciones de acceso a las pasividades del BPS transitaron por un proceso de flexibilización con la entrada en vigencia de la Ley N° 18.395 de 2009, estableciendo la reducción de 35 a 30 años de trabajo para configurar causal de jubilación común y el cómputo ficto de un año adicional de trabajo para las mujeres por cada hijo, hasta un máximo de 5 años.

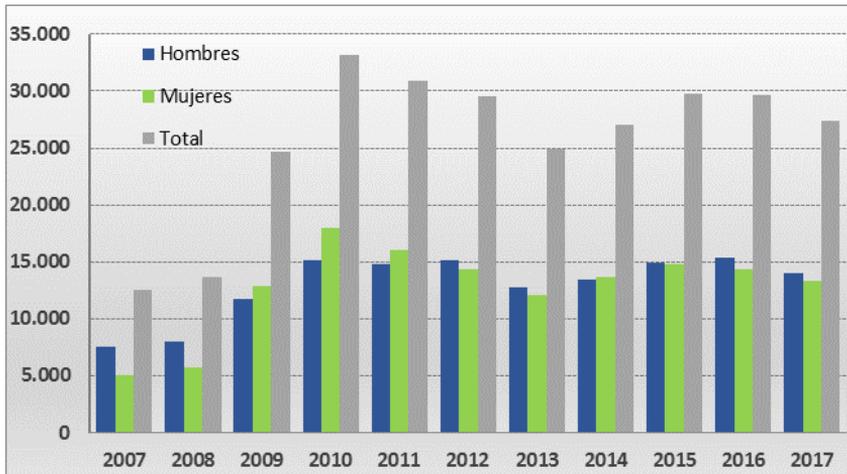
Para visualizar el cambio en el acceso a las jubilaciones y las tendencias diferenciadas por sexo, se presenta en los siguientes cuadros y gráficos la evolución del total de altas de jubilaciones (sin reforma) y las nuevas jubilaciones que se configuran bajo la normativa de la ley de flexibilización N° 18.395.

Cuadro 1. Altas totales (sin reforma) de jubilaciones, por sexo. Período 2007-2017

Año	Hombres	Variación	Mujeres	Variación	Total	Variación
2007	7.533	---	5.057	---	12.590	---
2008	7.966	5,75%	5.751	13,72%	13.717	8,95%
2009	11.710	47%	12.908	124,45%	24.618	79,47%
2010	15.126	29,17%	17.988	39,36%	33.114	34,51%
2011	14.846	-1,85%	16.057	-10,73%	30.903	-6,68%
2012	15.143	2%	14.360	-10,57%	29.503	-4,53%
2013	12.797	-15,49%	12.069	-15,95%	24.866	-15,72%
2014	13.462	5,20%	13.613	12,79%	27.075	8,88%
2015	14.917	10,81%	14.830	8,94%	29.747	9,87%
2016	15.315	2,67%	14.328	-3,39%	29.643	-0,35%
2017	14.041	-8,32%	13.332	-6,95%	27.373	-7,66%

Fuente: Banco de datos de AEA (AGSS-BPS)

Gráfico 2 Altas totales (sin reforma) de jubilaciones, por sexo. Período 2007-2017



Fuente: Banco de datos de AEA (AGSS-BPS)

Según los datos y siguiendo el razonamiento previo, en 2009 se produce un shock que impacta de forma permanente en los niveles de altas, como consecuencia de la entrada en vigencia de la Ley N° 18.395²⁹; en este año, la variación total respecto al año anterior (79,47%) es de casi nueve veces mayor a la del 2008. Durante el período, el máximo se alcanza en 2010 con un total de altas de 33.114, cifra que más que duplica la cantidad correspondiente al período previo a la Ley. En los años siguientes, la cantidad de altas se estabiliza presentando pequeñas variaciones que casi se compensan al promediarse. Históricamente ha existido un desbalance en las altas de jubilaciones desagregadas por sexo, lo cual reafirma un tema ampliamente presentado en las teorías de género: las mujeres enfrentan diferentes condiciones de acceso y permanencia en el mercado laboral.

A partir de 2009, la cantidad de altas de mujeres comienza a superar la de varones, tendencia que se mantiene hasta 2011 para luego revertirse, aunque estas diferencias son de menor proporción si comparamos con los años previos a 2009. Resulta necesario resaltar la incidencia de la Ley N° 18.395 en el aumento de las altas femeninas (de 5.057 en 2007 a 13.332 en 2017) a través del derecho que se les otorga a computar un año adicional de servicios por cada hijo, como reconocimiento y compensación por el trabajo de cuidados no remunerado.

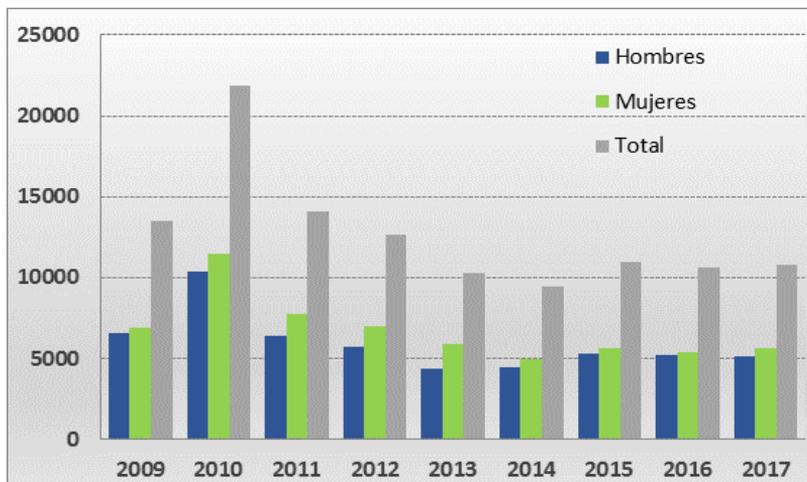
²⁹ Para más información sobre personas mayores y Ley N° 18.395, ver Pugliese (2013).

Cuadro 2. Altas de jubilaciones por Ley 18.395, por sexo. Período 2009-2017

	Hombres	Variación hombres	Mujeres	Variación mujeres	Total	Variación total
2009	6.575	---	6.937	---	13.512	---
2010	10.388	57,99%	11.442	64,94%	21.830	61,56%
2011	6.371	-38,67%	7.736	-32,39%	14.107	-35,38%
2012	5.694	-10,63%	6.960	-10,03%	12.654	-10,30%
2013	4.395	-22,81%	5.878	-15,55%	10.273	-18,82%
2014	4.439	1%	5.012	-14,73%	9.451	-8%
2015	5.319	19,82%	5.684	13,41%	11.003	16,42%
2016	5.205	-2,14%	5.405	-4,91%	10.610	-3,57%
2017	5.136	-1,33%	5.627	4,11%	10.763	1,44%

Fuente: Banco de datos de AEA (AGSS-BPS)

Gráfico 3. Altas de jubilaciones por Ley 18.395, por sexo. Período 2009-2017



Fuente: Banco de datos de AEA (AGSS-BPS)

De los cuadros 1 y 2 se desprende que, de las 33.114 altas totales de jubilaciones en 2010, casi dos tercios corresponden a jubilaciones por Ley N° 18.395, registrando ese año la mayor variación del período (61,56%).

En cuanto a las proporciones por sexo, en todos los años las altas de mujeres superan las de varones, de hecho, si calculamos las relaciones entre las cantidades de los cuadros 1 y 2 vemos que la proporción de mujeres que se jubilan por Ley 18.395 es mayor a la

proporción correspondiente a varones. Como es de esperar, la variación anual de altas alcanza su máximo en 2010 con 64,94% para mujeres y 57,99% para varones.

1.3. Jubilaciones por Invalidez

Con los siguientes gráficos analizaremos, desde 2010, la evolución de la cantidad promedio anual de personas jubiladas por causal invalidez según sexo y franja etaria, las variaciones anuales del período y la composición de las personas mayores en el total de jubilados por invalidez.

Volviendo a la Ley N° 18.395, se introducen modificaciones que flexibilizan la configuración para esta causal, la cual se encontraba regulada por la Ley N° 16.713. La causal se configura ante la incapacidad total y permanente sobrevenida en actividad o inactividad compensada, requiriéndose un período mínimo de 2 años de servicios reconocidos para mayores de 25 años y 6 años para menores de 25 años, sin período mínimo de actividad previo al cese. La incapacidad sobrevenida después del cese en la actividad requiere para configurar causal un mínimo de 10 años de servicios reconocidos. Si es a causa o en ocasión del trabajo, no se requiere período mínimo de servicios reconocidos.

**Cuadro 3. Cantidad de jubilaciones por invalidez de personas mayores, según sexo.
 Promedio anual. Período 2010-2017**

	Hombres 65 y más	Variación	Mujeres 65 y más	Variación	Total 65 y más	Variación total
2010	12.515	---	15.837	---	28.352	---
2011	12.418	-0,77%	16.219	2,41%	28.637	1,01%
2012	12.407	-0,09%	16.622	2,48%	29.028	1,37%
2013	12.435	0,23%	17.028	2,45%	29.464	1,50%
2014	12.552	0,94%	17.572	3,19%	30.124	2,24%
2015	12.856	2,42%	18.246	3,84%	31.101	3,25%
2016	13.152	2,30%	18.909	3,64%	32.061	3,09%
2017	13.517	2,78%	19.790	4,66%	33.307	3,89%
Variación acumulada 2010/2017		8,01%		24,96%		17,48%

Fuente: Boletín de Evolución de las Pasividades (AGSS-BPS)

A simple vista, es notorio que durante el período se va incremento paulatinamente la cantidad de personas mayores jubiladas por invalidez. La ley de flexibilización estableció requisitos más accesibles para esta causal, tanto en la cantidad y continuidad de años de servicio como en el plazo previo al cese.

Según la variación acumulada, entre 2010 y 2017, la cantidad de jubilaciones por invalidez aumentó en 17,48%, con una brecha de género de 16,95 puntos porcentuales a favor de las mujeres. Por su parte, las variaciones anuales, parecen no mostrar cambios

significativos durante el período, aunque sí un incremento gradual a medida que transcurren los años.

En las columnas 2, 4 y 6 observamos que, a lo largo del período, la participación femenina en el total de personas mayores aumenta, mientras que la participación masculina disminuye: en 2010 los varones representan el 44,1% del total y al final del período el 40,6%, mientras que las mujeres parten del 55,9% y alcanzan en 2017 un peso del 59,4%.

Nos detenemos en este punto para aseverar en los comentarios realizados en la primera parte del informe sobre las políticas de cuidado, en este sentido, es válido intuir las posibles causas de la mayor participación femenina. Recordemos que los datos presentados refieren a cantidad de jubilaciones y no altas, esto es, pasividades que se van acumulando de períodos anteriores más las nuevas pasividades, sumado al hecho de que las mujeres son más longevas que los varones, sería lógico concluir que acumulan una mayor cantidad de jubilaciones por invalidez, al contrario de lo que ocurre con los varones.

Cuadro 4. Estructura por edad de jubilaciones por invalidez, por sexo. Período 2010-2017

	Pensionistas hombres de 65 y más	Pensionistas mujeres de 65 y más	Pensionistas de 65 y más
2010	62,56%	67,08%	65,01%
2011	59,60%	63,96%	61,99%
2012	56,94%	61,19%	59,30%
2013	55,14%	59,26%	57,45%
2014	53,64%	57,68%	55,92%
2015	52,06%	55,55%	54,05%
2016	50,81%	53,94%	52,61%
2017	50,88%	54,48%	52,96%

Fuente: Boletín de Evolución de las Pasividades (AGSS-BPS)

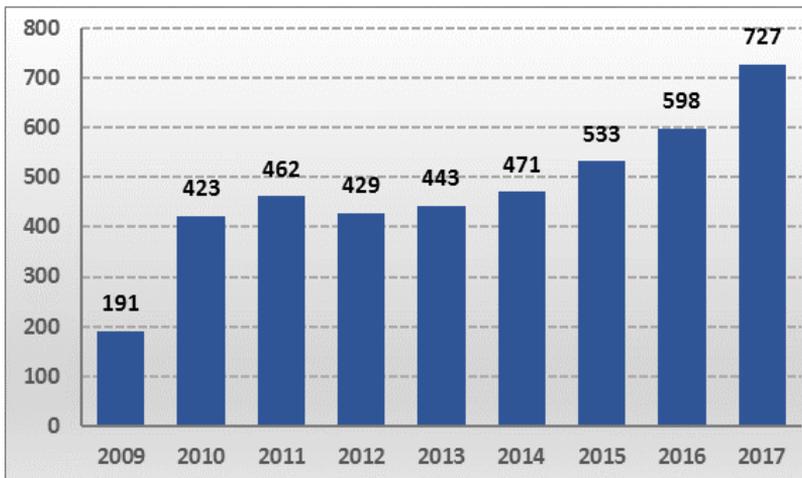
Del cuadro anterior vemos que, el 52,96% de la población jubilada por invalidez en 2017, corresponde a personas mayores, habiendo sido el 65,01% en 2010, lo que nos permite deducir un aumento en el peso relativo de las personas menores de 65 años jubiladas por causal invalidez. Corresponde el mismo razonamiento para varones y mujeres de 65 y más, ambos grupos presentan una reducción del peso relativo en el total de jubilaciones por invalidez.

Al comparar las columnas 2 y 3, en el último año notamos como en el total de mujeres jubiladas por invalidez, las de 65 y más representan más de la mitad (54,48%), mientras que, para los varones el peso parece distribuirse casi por igual entre personas mayores (50,88%) y menores de 65 años. Con estos datos, reforzamos los comentarios realizados en base al cuadro 3.

1.4. Subsidio especial por inactividad compensada

El siguiente gráfico muestra la evolución en la cantidad de Subsidios por Inactividad Compensada establecida en la Ley N° 18.395. Este subsidio posibilita que personas desempleadas por despido forzoso con edad mínima de 58 años, puedan en dos años o menos alcanzar la edad requerida para configurar causal jubilatoria. De este modo, quienes se encuentran cerca de la etapa jubilatoria y presentan mayores dificultades para reinserirse en el mercado laboral, no ven reducidos sus ingresos por haber sido despedidos.

Gráfico 4 Cantidad de subsidios especiales por inactividad compensada.
Promedio anual. Período 2009-2017



Fuente: Banco de datos de AEA (AGSS-BPS)

En el gráfico visualizamos, por un lado, en los años 2010 y 2011 el shock en la cantidad de subsidios provocado por la entrada en vigencia de la Ley 18.395; por otro lado, en los últimos años se ha incrementado la cantidad de subsidios otorgados, siendo 727 las personas de entre 58 y 60 años de edad que han sido amparadas por el subsidio, a diciembre de 2017.

1.5. Pensiones de sobrevivencia

A continuación, los cuadros presentan la evolución y variación de altas de pensiones por sobrevivencia cuyos beneficiarios/as son personas mayores, y luego la estructura por edad de pensionistas, según sexo.

Cuadro 5. Altas de pensiones de sobrevivencia de personas mayores, por sexo. Período 2008-2017

	Hombres 65 y más	Variación	Mujeres 65 y más	Variación	Total 65 y más	Variación total
2008	956	---	5.328	---	6.284	---
2009	843	-11,8%	6.160	15,6%	7.003	11,4%
2010	1.005	19,2%	5.686	-7,7%	6.691	-4,5%
2011	1.026	2,1%	5.686	0,0%	6.712	0,3%
2012	1.013	-1,3%	5.542	-2,5%	6.555	-2,3%
2013	1.041	2,8%	5.129	-7,5%	6.170	-5,9%
2014	957	-8,1%	5.270	2,7%	6.227	0,9%
2015	1.059	10,7%	5.203	-1,3%	6.262	0,6%
2016	1.084	2,4%	5.397	3,7%	6.481	3,5%
2017	1.143	5,4%	5.424	0,5%	6.567	1,3%
Variación acumulada 2009/2017		35,6%		-11,9%		-6,2%

Fuente: Banco de datos de AEA (AGSS-BPS)

Como vemos en el cuadro anterior, desde 2010 la tendencia de altas en personas mayores ha experimentado variaciones anuales que oscilan entre -5,9% y 3,5%. La variación de 2009 es la máxima de todo el período analizado; según Pugliese (2013), la implementación de la Ley de N° 18.246 Unión Concubinaria de diciembre de 2007 estaría explicando el incremento en las altas, que habilitó a concubinos y concubinas a adquirir derechos pensionarios por sobrevivencia de su pareja.

Sin duda, entre la implementación de la Ley Unión Concubinaria y los 2-3 años siguientes, en los que observamos la mayor variación de altas de sobrevivencia (15,6% para mujeres en 2009 y 19,2% para varones en 2010), hay un período intermedio que corresponde al trámite y reconocimiento judicial previo que se requiere para determinar los derechos y obligaciones de la seguridad social para la persona que solicita ampararse en esta ley. Podemos deducir que una cantidad considerable de personas mayores comenzaron a tramitar el concubinato, al equipararse a los beneficios que la seguridad social otorga al matrimonio.

Por otro lado, a pesar de ser las mujeres quienes presentan más cantidad de altas en el total de personas mayores, es de destacar que las altas de hombres mayores se han estado incrementando año a año, presentando variaciones anuales positivas de bastante mayor magnitud que las negativas, en particular, en 2010. De hecho, la variación acumulada 2009-2017 para varones ha sido positiva en 35,6% mientras que para mujeres fue negativa en 11,9%.

Resulta necesario hacer un paréntesis al analizar las altas por sexo; si comparamos los requisitos de acceso a la prestación para varones y mujeres, deducimos que la mayor cantidad de altas femeninas tienen que ver, en parte, con la menor restricción de ingresos que se le exige a la mujer para acceder a la pensión por sobrevivencia.³⁰ Conviene explicar que este requisito diferencial para mujeres, pretende contemplar las brechas salariales de género; según un estudio realizado por Espino, Salvador y Azar, con datos de la Encuesta Continua de Hogares de 2011, para el total de asalariados, las mujeres perciben cerca de un 10% menos de ingresos que los varones, y un 20,3% menos las asalariadas con nivel educativo terciario.

**Cuadro 6. Estructura por edad de altas de pensiones de sobrevivencia, por sexo.
 Período 2008-2017**

	Pensionistas hombres de 65 y más	Pensionistas mujeres de 65 y más	Pensionistas de 65 y más
2008	50,2%	59,8%	58,1%
2009	42,9%	54,7%	53,0%
2010	51,3%	58,8%	57,5%
2011	49,1%	59,2%	57,4%
2012	48,7%	58,7%	56,9%
2013	48,4%	58,4%	56,4%
2014	44,8%	59,7%	56,8%
2015	49,2%	58,9%	57,0%
2016	45,7%	58,9%	56,2%
2017	47,9%	59,9%	57,4%

Fuente: Banco de datos de AEA (AGSS-BPS)

Según el cuadro 6, durante el período 2008-2017, la composición de personas mayores en el total de pensionistas por sobrevivencia no ha sufrido grandes modificaciones, seguramente se deba al hecho de que la prestación no implica un beneficio exclusivo para personas mayores sino para toda la población. También observamos como el peso relativo de las altas de varones oscila en un rango más amplio que el peso de las altas de mujeres, el cual desde 2010 se ha mantenido en torno al 58,4% y el 59,7%.

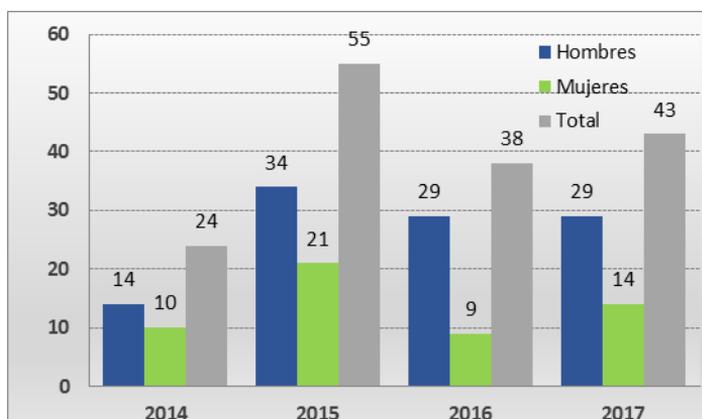
1.6. Jubilaciones parciales

Durante el período que hemos analizado, una de las principales políticas que se han trabajado refiere al envejecimiento activo, desde su planteo y discusión en el Diálogo

³⁰ Para viuda o concubina la condición económica es que el promedio mensual actualizado de sus ingresos en los 12 meses anteriores al fallecimiento del causante sea inferior a \$160.120,91 (vigencia 01/2018), mientras que para viudo o concubino se requiere dependencia económica o carencia de ingresos para solicitar la prestación.

Nacional sobre Seguridad Social y los planes de envejecimiento, hasta el resultado concreto de las leyes N° 19.006 y N° 19.160. A continuación, analizamos brevemente los principales resultados.

**Gráfico 5. Cantidad de altas por Jubilación Parcial (Ley 19.160) por sexo.
Período Agosto 2014-Diciembre 2017**



Fuente: Banco de datos de AEA (AGSS-BPS)

En el gráfico se aprecia la cantidad de altas por Ley N° 19.160 Jubilación Parcial, que otorgó el BPS. Desde agosto de 2014 se han ido incrementando las altas, alcanzando a diciembre de 2015 un pico de 55 personas, que han optado por un proceso gradual a la etapa de la jubilación, o bien, jubilados que se han reinsertado en el mercado laboral, y al mismo tiempo, han contribuido a la formación de otros trabajadores y al intercambio intergeneracional.

La aplicación de esta ley ha beneficiado principalmente a varones, quienes presentan una mayor cantidad de altas en relación a mujeres, con una participación del 67,4% a diciembre de 2017, frente al 32,6% de mujeres.

Si bien la cantidad no parece haberse incrementado de manera significativa, a casi cuatro años de haberse planteado el tema en el ámbito político y de la creación de dos leyes específicas, y dada la relevancia en promover la opción de un proceso gradual hacia la vejez, resulta conveniente realizar una evaluación o medición de los resultados obtenidos, tanto en sus objetivos como en el alcance hacia la población de interés, con el fin de plantear una posible reformulación de las actuales medidas, o bien para el diseño de nuevas políticas de envejecimiento.

2. Mejora de la suficiencia de las prestaciones de jubilaciones y pensiones

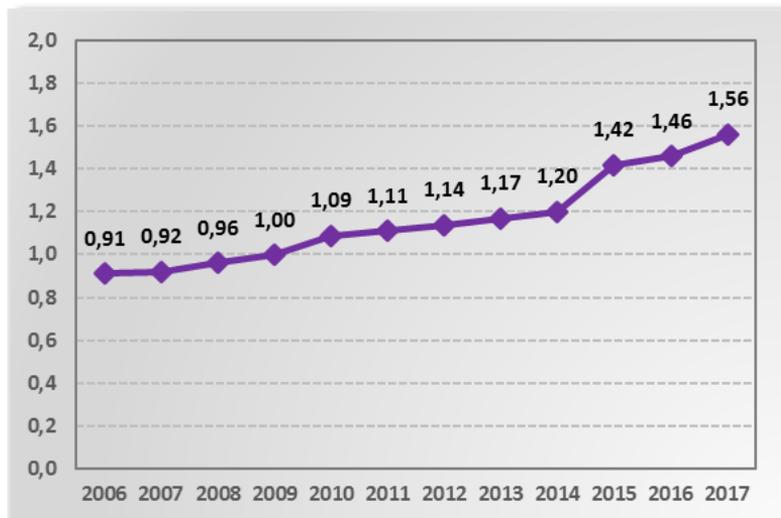
En esta sección se muestran indicadores que dan cuenta del grado de suficiencia de las pasividades, a través de la adecuación del valor de las pasividades, del promedio de

adultos mayores con pasividades por debajo de la canasta básica total y de la incidencia de la pobreza en personas mayores. Según Pugliese (2013) varias medidas legislativas han influenciado una mejora en estos indicadores: los decretos de aumentos diferenciales para jubilados y pensionistas de bajos ingresos, de aumento de mínimos jubilatorios, así como de pago de prima por edad.

Seguidamente, se toman tres indicadores publicados en el Boletín sobre Personas Mayores³¹, que muestran información sobre la evolución del grado de suficiencia de las pasividades.

Índice de adecuación del valor de las pasividades. Permite conocer la suficiencia en relación al valor de la línea de pobreza per cápita. El indicador muestra que al inicio del período los ingresos de personas mayores se ubicaban en 0,91 con respecto a la línea de pobreza y luego se incrementan hasta alcanzar un valor de 1,56 en 2017. Es decir, en 2006 el valor promedio de las pasividades estaba por debajo de la línea de pobreza y diez años después ese valor es más de uno y medio de la línea de pobreza.

Gráfico 6. Índice de adecuación del valor de las pasividades de las personas mayores.
 Período 2006-2017



Fuente: BPS-AGSS-APSS, Indicadores sobre Personas Mayores (65 años y más).

Nota: Numerador y denominador del índice de adecuación: Mediana del valor de las pensiones y jubilaciones de las personas mayores del sistema de seguridad social / Valor de la línea de pobreza per cápita.

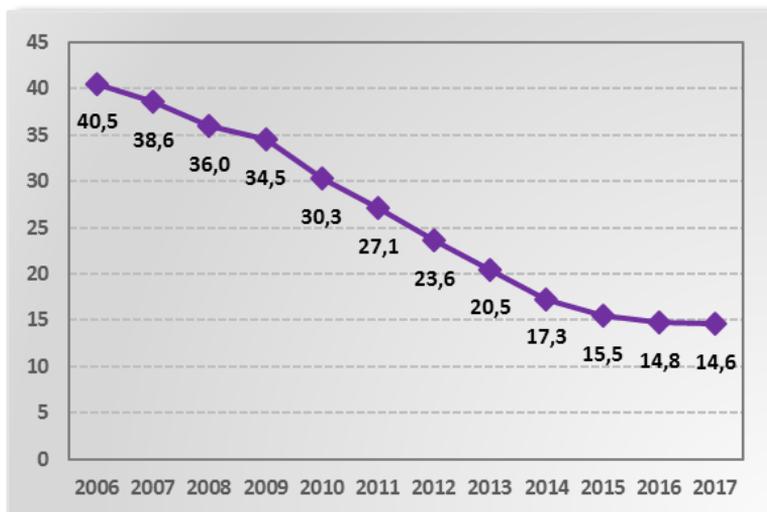
Porcentaje de Personas Mayores con pasividades por debajo de la Canasta Básica Total³². En el año 2006 el 40,5% de personas mayores cobraban pasividades cuyo valor

³¹ <http://www.bps.gub.uy/bps/file/13259/1/boletin-adulto-mayor-2017.pdf>

³² La Canasta Básica Total (CBT) considera los valores promedio de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) y los valores de la Canasta Básica No Alimentaria (CBNA) publicada por el INE.

se encontraba por debajo de la CBT. Este porcentaje se va reduciendo hasta llegar a 14,6% en 2017.

Gráfico 7. Porcentaje de Personas Mayores con pasividades debajo de la canasta básica total (CBT 2006). Período 2006-2017



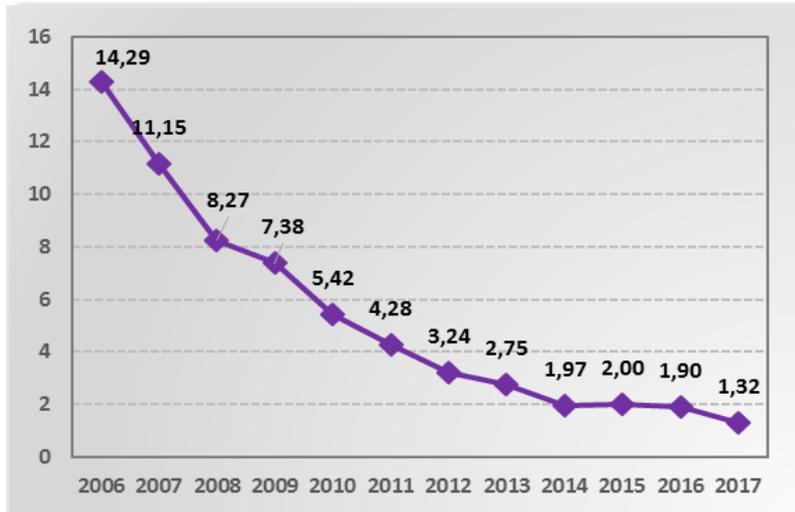
Fuente: BPS-AGSS-APSS, Indicadores sobre Personas Mayores (65 años y más).

NOTA: Numerador y denominador del indicador: Total de personas mayores con ingresos por pasividades inferiores al costo de la CBT para una persona / Número de personas de 65 años y más jubiladas o pensionistas.

Incidencia de la pobreza en personas mayores³³. De acuerdo al cálculo de la línea de pobreza con la metodología 2006 del Instituto Nacional de Estadística, el porcentaje de personas mayores pobres presenta una sostenida tendencia decreciente en los últimos años, más pronunciada al inicio del período, situándose en 2017 en sólo 1,32%. Esto es, la incidencia de la pobreza en personas mayores se ha reducido en 12,97 puntos porcentuales durante el período de análisis. Los resultados también se corresponden con el descenso de los niveles de pobreza de la población en general en los últimos años (INE, Estimaciones de Pobreza por el método del ingreso año 2016).

³³ Según el método del ingreso, se considera que un hogar es pobre si su ingreso per cápita es insuficiente para cubrir las necesidades alimentarias y no alimentarias de todos sus integrantes (el ingreso per cápita del hogar está por debajo de la línea de pobreza).

**Gráfico 8. Porcentaje de Personas Mayores pobres según el método de Ingresos (LP 2006).
Período 2006-2017**



Fuente: BPS-AGSS-APSS, Indicadores sobre Personas Mayores (65 años y más)
NOTA: Numerador y denominador del indicador: Total de personas mayores que viven en hogares pobres y el total de personas mayores, por cien.

3. Cobertura en el Sistema Nacional de Salud

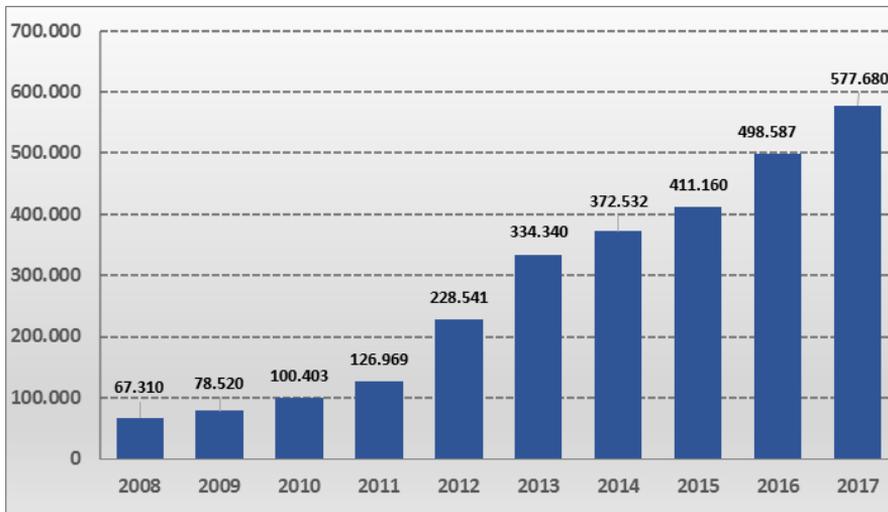
Desde que comienza a regir el SNIS, el BPS se ha encargado de administrar la incorporación de jubilados y pensionistas al sistema, mediante un proceso gradual cuyo cronograma culmina el 1° de julio de 2016, cuando quedan todos incorporados.³⁴

Al medir el acceso a los servicios de salud en Uruguay, se observa una cobertura universal para las personas mayores. En 2016, el 99,7% de las personas mayores tienen derechos vigentes para atenderse en alguna institución de salud. Aunque poco significativo, se observa un aumento de la cobertura en el período 2006-2016 de 1,2% que puede explicarse principalmente, a partir del año 2011, por el ingreso gradual de jubilados y pensionistas al SNIS.³⁵

³⁴ Excepto algunos casos de pasividades, como las pensiones graciables y prestaciones reparatorias para exiliados y presos políticos, que se rigen por reglamentaciones específicas creadas con anterioridad al SNIS.

³⁵ Tomado de Boletín de Adulto Mayor, 2017. Asesoría General en Seguridad Social (BPS).

**Gráfico 9. Cantidad de pasivos afiliados la BPS con cuota mutual.
Promedio anual. Período 2008-2017**



Fuente: Banco de datos de AEA (AGSS-BPS), Boletín Estadístico 2018

Nota: Incluye sólo a pasivos del Banco de Previsión Social

El SNIS comienza a regir a partir del 1° de julio de 2008. En este año, observamos que la cantidad promedio anual de jubilados y pensionistas ingresados al sistema era de 67.310. Durante esta primera etapa en que el SNIS comienza a funcionar, solo algunos colectivos de personas mayores quedaron amparados (activos cotizantes, cónyuges o concubinos de usuarios del SNS, jubilados del BPS dependientes de bajos recursos, con opción de acuerdo a la Ley 16.713, jubilados a partir del 1/1/2008).

La Ley 18.731 de enero de 2011, define el cronograma de incorporación gradual al SNS de nuevos colectivos, entre los cuales estaban los jubilados y pensionistas que al 1/12/2010 no contaban con dicho amparo. El cronograma se forma teniendo en cuenta la situación de vulnerabilidad social y nivel de ingresos.

A partir del 1° de julio de 2011, el primer grupo que ingresa es el de jubilados por incapacidad total cuyos ingresos totales no superaran la suma de 4 BPC mensuales. En el año 2012, vemos que los ingresos al SNS representan casi el doble de los ingresos del año anterior, lo cual se explica porque a partir del 1° de julio se va incorporando gradualmente un segundo grupo de pasivos con cobertura en el sistema público, ingresando primero aquellos con menores haberes jubilatorios y mayor edad, hasta el 1° de julio de 2016, en que son todos incorporados.

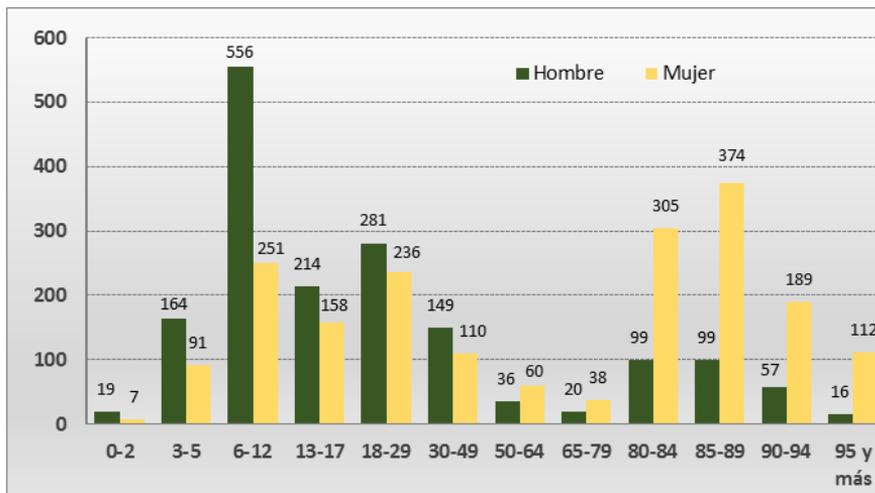
Los jubilados y pensionistas que al 1° de diciembre de 2010 contaban con cobertura integral de salud brindada por un prestador privado, pueden optar por el ingreso al SNS a partir del 1° de julio de 2012 o postergarlo hasta 2016. Los cónyuges y concubinos a cargo de los jubilados y pensionistas amparados por el SNS se incorporaron a partir del 1° de julio de 2016.

En 2017, el promedio anual de jubilados y pensionistas ingresados al SNS es de 577.680, cifra casi nueve veces mayor a del comienzo del período.

4. Sistema Nacional de Cuidados

A continuación, se presenta la distribución, por sexo y edad, de los beneficiarios de servicios de Asistentes Personales y de Teleasistencia, provistos por el SNIC, a diciembre de 2017.

Gráfico 10. Usuarios con servicio de Asistentes Personales por edad y sexo. Diciembre, 2017



Fuente: Informe Anual 2017 Sistema de Cuidados.

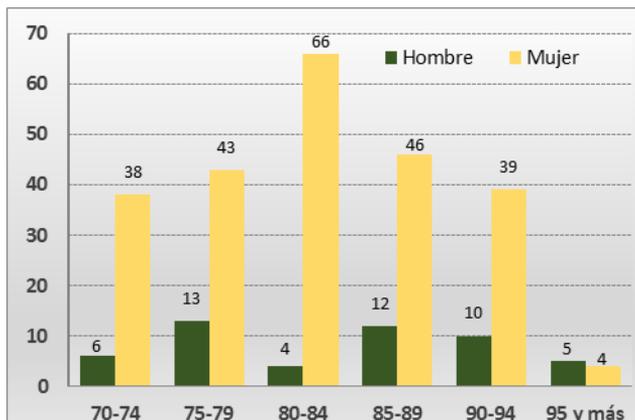
De acuerdo al gráfico, a diciembre de 2017, las personas mayores representan casi el 36% del total de beneficiarios. Al descomponer por sexo, observamos que el 17% de varones que reciben el beneficio, son personas mayores, mientras que para las mujeres este porcentaje es de 53% (en términos absolutos, 291 varones y 1.018 mujeres). Por cada varón con 65 y más años que utiliza el servicio, hay 3,5 mujeres.

Según el Informe Anual 2017 del Sistema de Cuidados, con respecto a años anteriores, se destaca el ingreso masivo de personas mayores de 80 años al servicio, pasando de un 1,5% en noviembre de 2016 a un 34,3% en diciembre de 2017. Dentro de este grupo, las mujeres representan el 78,3%, lo cual se condice con la estructura demográfica de la población que se describió en la primera parte del informe.

Es de destacar que los varones presentan mayor incidencia en edades tempranas, en particular, entre los 3 y 12 años (casi el 68% del total de usuarios de entre 3 y 12 años). Este porcentaje, según mismo Informe del Sistema de Cuidados, podría corresponderse con el hecho de que una parte importante del Servicio de Asistentes Personales se destina

al apoyo y cuidado de niños que presentan discapacidades intelectuales, siendo los varones quienes presentan mayor incidencia que las mujeres.³⁶

Gráfico 11. Usuarios con servicio de Teleasistencia, por sexo y edad. Diciembre, 2017



Fuente: Informe Anual 2017 Sistema de Cuidados.

Como es de esperar, encontramos que el 65% del total de usuarios del servicio de Teleasistencia corresponde a personas de 80 y más. Al analizar la estructura por sexo, vemos que las mujeres representan el 82% del total de usuarios para ambos sexos, esto es, por cada varón hay casi 5 mujeres (50 varones vs 236 mujeres). Ambas observaciones nos vuelcan nuevamente al razonamiento sobre la estructura demográfica de la población uruguaya.

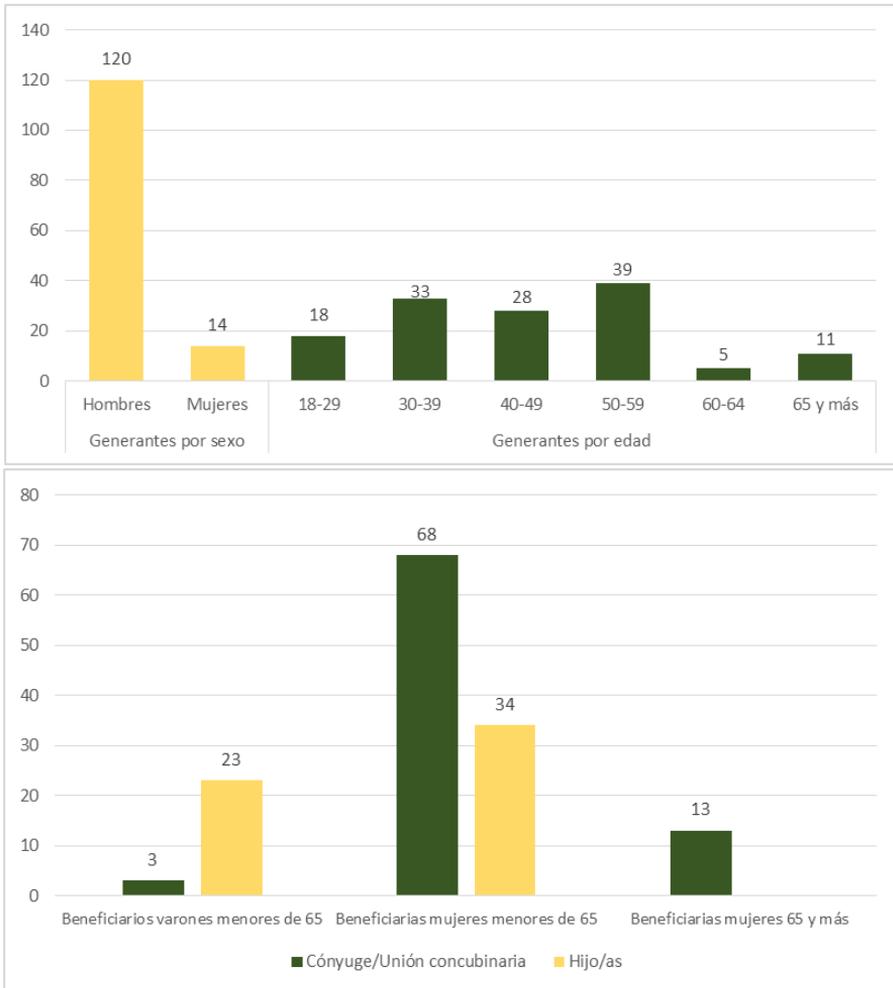
Otro aspecto a tener en cuenta es la alta incidencia en mujeres de 80 y más, que corresponden a más de la mitad del total de usuarios del servicio.

5. Pensiones por Delitos Violentos

A continuación, se analizan algunas estadísticas de la prestación por delitos violentos para visualizar el porcentaje de personas mayores cubiertas por la misma.

³⁶ Informe Anual 2017 Sistema de Cuidados, pp. 51

Gráfico 12. Pensiones por Delitos Violentos por sexo y edad. Diciembre, 2017



Fuente: Banco de datos de AEA (AGSS-BPS)

Nota: beneficiario/as no incluye a quienes son, a su vez, generantes por haber quedado discapacitado/as

En el primer gráfico observamos la distribución por sexo y edad de las personas generantes, estas son quienes fallecen o han quedado discapacitadas a causa de un delito violento amparado en la Ley 19.039, tomando un acumulado a diciembre de 2017. Se observa que el 90% de generantes son varones y la proporción de sus edades al momento del hecho generador están comprendidas, en su mayoría entre los 50 y 59, le siguen los que tienen entre 30 y 39 años. Agrupando tenemos que el 75% de generantes son varones de edad entre 30 y 59 años, mientras que el porcentaje de personas de 65 y más es de casi 9%.

En el segundo gráfico tenemos el grupo de beneficiario/as, a diciembre de 2017, distribuido por sexo, por edad y por vínculo con el generante. Se observa la predominancia de

mujeres cónyuges y concubinas menores de 65 años, lo cual se relaciona al perfil de los generantes, que en su mayoría son varones, por lo que se esperaría que la cantidad de cónyuges y concubinas mujeres, ocupen una mayoría en el total de beneficiario/as.

Además, las condiciones de acceso a la prestación, al igual que como vimos en el caso de la pensión por sobrevivencia, requiere de situaciones económicas diferenciales para ambos sexos, siendo más restrictivas para varones, y también en cuanto a los rangos de edad para el mantenimiento de la prestación.

En cuanto a la estructura por edad observamos que, a diciembre de 2017, hay 13 personas mayores amparadas por la Ley 19.039, todas mujeres, siendo un porcentaje de poco 9% del total. Es necesario destacar que la prestación por delitos violentos no es acumulable con otro tipo de pensión o jubilación, de esto, podemos deducir que la baja proporción de personas mayores en el total de beneficiarios, en parte, se corresponde a esta incompatibilidad, en especial quienes estén percibiendo una jubilación o pensión por un monto mayor al de delitos violentos.

6. A modo de síntesis

En este documento se presentaron las estadísticas asociadas al marco normativo en cuanto a cobertura en seguridad social, salud y cuidados de personas mayores. Desde esta información descriptiva es posible realizar una evaluación preliminar del alcance de las medidas aplicadas por el BPS entre 2012 y 2017, y en el período previo, que contempla gran parte de las acciones que ya se venían elaborando. Cabe aclarar que, si bien los resultados comprenden un horizonte temporal bastante reducido para el objetivo del informe, es posible inducir una primera aproximación.

Como se ha señalado en la primera parte del informe, el envejecimiento activo ha sido el tema más tratado dentro de la nueva normativa del período, y en lo que respecta al ámbito laboral de las personas mayores. Aunque en términos de derechos, la Ley de Jubilación Parcial ha significado un avance sustancial, no se ha evidenciado una respuesta significativa, según los datos presentados. En este sentido, tal vez resulte necesario explorar en profundidad los aspectos relativos a los potenciales beneficios de la ley, tanto para jubilados como para empleadores.

En lo que respecta a salud y cuidados, se visualizan importantes resultados. Más de 500.000 jubilados y pensionistas cubiertos por el Sistema Nacional Integrado de Salud y casi el 36% de las personas beneficiarias del Sistema Nacional de Cuidados son personas mayores. Seguramente, el derecho al cuidado tendrá un alcance mayor en el mediano y largo plazo, tendencia que derivaría de una serie de fenómenos sociodemográficos, como el aumento de la población mayor, el envejecimiento de la vejez y la feminización de la vejez.

Finalmente, se realizó una evaluación de resultados de las nuevas prestaciones y se actualizaron los indicadores presentados en informe anterior, constatándose un incremento

en la cantidad de beneficiarios, en particular, jubilados y pensionistas, cuya cobertura pasó de 92,6% en 2007 a 98,3% en 2016.

Por otro lado, vemos una mejora en la suficiencia de las prestaciones otorgadas por el BPS, con un valor promedio de los ingresos de personas mayores en 2017 de 1,56% respecto al valor de la línea de pobreza; una reducción del porcentaje de personas mayores con pasividades por debajo de la CBT, pasando de 40,5% en 2006 a 14,6% en 2017; y una disminución de la incidencia de la pobreza en personas mayores, situándose en 2017 en 1,32%, esto es, 12,97 puntos porcentuales menos respecto a 2006. En términos generales, y avanzando hacia el objetivo de continuar reduciendo los niveles de pobreza y desigualdad en la población de personas mayores, estos resultados indican una mejora en la calidad de vida para este colectivo.

Bibliografía:

Aguirre, Rosario; Ferrari, Fernanda (2014). La construcción del sistema de cuidados en el Uruguay. En busca de consensos para una protección social más igualitaria, CEPAL, Cooperación Alemana, Serie Políticas Sociales.

Berriel, Fernando; Pérez, Robert; Rodríguez, Soledad. Vejez y envejecimiento en Uruguay. Fundamentos diagnósticos para la acción. MIDES, Uruguay, julio 2011.

Boletín de Adulto Mayor, 2017. Asesoría General en Seguridad Social (BPS). Montevideo, noviembre 2017.

Busquets, José Miguel. El Diálogo Nacional sobre la Seguridad Social (D.N.S.S.): proceso, contenidos, impactos, externalidades y aprendizajes. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTTS). Organización Internacional del Trabajo (OIT). Uruguay, 2010.

Colacce, Maira; Manzi, Pilar. El cuidado de la población uruguaya y la creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados. Una mirada de largo plazo, Serie Estudios y Perspectivas Nº 27 - CEPAL. Montevideo, agosto 2017.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2010. Panorama Social de América Latina 2009, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2018. Panorama Social de América Latina, 2017. (LC/PUB.2018/1-P), Santiago de Chile.

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42716/4/S1800002_es.pdf

Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento. Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento Madrid, España, 8 a 12 de abril de 2002. Naciones Unidas, Nueva York, 2003.

Diálogo Nacional sobre Seguridad Social. Informes y Documentos. Montevideo, abril 2008. En:

<https://www.bps.gub.uy/bps/file/4962/1/dialogo-social-2008.pdf>

Diario de sesiones de la Cámara de Senadores Nº 156, Tomo 494, 27 de junio de 2012 (Exposición de Motivos Ley Nº 18.922).

<https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/112458/tramite>

Diario de sesiones de la Cámara de Senadores Nº 196, Tomo 503, 26 de diciembre de 2012 (Exposición de Motivos Ley Nº 19045).

<https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/115378/tramite>

Diario de sesiones de la Cámara de Senadores Nº 251, Tomo 515, 24 de octubre de 2013 (Exposición de Motivos Ley Nº 19.160).

<https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/118979/tramite>

Diario de sesiones de la Cámara de Senadores Nº 249, Tomo 515, 22 de octubre de 2013 (Exposición de Motivos Ley Nº 19154).

<https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/116451/tramite>

Diario de sesiones de la Cámara de Senadores Nº 276, Tomo 520, 24 de abril de 2014 (Exposición de Motivos Ley Nº 19.211).

<https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/119399/tramite>

Diario de sesiones de la Cámara de Representantes Nº 3822, 24 de noviembre de 2012 (Exposición de Motivos Ley Nº 19.006).

<https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/112446/tramite>

Espino, Alma; Salvador, Soledad; Azar, Paola. Desigualdades persistentes: Mercado de Trabajo, Calificación y Género, en “El futuro en foco”. PNUD Uruguay, noviembre 2014.

- Hajjoul, Samira. Pensión a las víctimas de delitos violentos, en Comentarios de Seguridad Social Nº56. Asesoría General en Seguridad Social (BPS). Montevideo, junio 2017.
- Instituto Nacional del Adulto Mayor (INMAYORES-MIDES). Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez 2013-2015. Montevideo, octubre 2012.
- Instituto Nacional del Adulto Mayor (INMAYORES-MIDES). Segundo Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez 2016-2019. Montevideo, octubre 2016.
- Marchiori, Hilda (2017). Dificultades en el acceso a la justicia de víctimas ancianos-adultos mayores, Revista de la Facultad de Derecho de México. México, UNAM, Facultad de Derecho, Setiembre - diciembre 2017.
- Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Convención interamericana sobre la protección de los Derechos Humanos de las personas mayores, 2015. Montevideo.
- Ministerio de Economía y Finanzas. En:
https://www.mef.gub.uy/innovaportal/file/21651/1/cap_viii_inclusion_financiera_nuevos_ava_nces_y_resultados.pdf
- Monteiro, Lucía y Paredes, Mariana (2012). “Caracterización de los arreglos de convivencia en la vejez y su desafío para la política de cuidados”, en Papeles de Población 2016, UDELAR. Presentado en el V Congreso Asociación latinoamericana de Población. Montevideo.
- Núñez, Inés; Santos, Silvia: Prestaciones y Servicios para personas con discapacidad. Actualización con datos al 2016, en Comentarios de Seguridad Social Nº56. Asesoría General en Seguridad Social (BPS). Montevideo, junio 2017.
- Pugliese, Leticia. Acciones del Banco de Previsión Social para las personas mayores, en la perspectiva de derechos humanos. Período 2007-2011, en Comentarios de Seguridad Social Nº40. Asesoría General en Seguridad Social (BPS). Montevideo, junio 2013.
- Pugliese, Leticia; Naranja, Martín (2012). Jubilación Parcial. Análisis descriptivo de algunos países europeos, en Comentarios de Seguridad Social, Nº 36. Asesoría General en Seguridad Social (BPS) Uruguay, Abril 2012.
- Rodríguez Azcúe, Álvaro. Régimen de jubilaciones y pensiones en Uruguay: Tendencias recientes, Boletín Informativo Nº 10. Centro Interamericano de Seguridad Social. México, abril 2015.
- Sosa, Santiago; Pugliese, Leticia. Adultos Mayores Dependientes. Insumos de la ELPS para el Sistema Nacional de Cuidados, en Comentarios de Seguridad Social Nº48. Asesoría General en Seguridad Social (BPS). Montevideo, mayo 2015.

