

Comentarios de Seguridad Social

Segundo Trimestre 2019 – N° 64

ASESORÍA GENERAL EN SEGURIDAD SOCIAL
BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL
MONTEVIDEO, URUGUAY



PENSIONES DE SOBREVIVENCIA EVOLUCIÓN CATEGORÍA:

“HIJA SUPÉRSTITE MAYOR DE 21 AÑOS”. PERÍODO 2004 – 2018.

CRA. MARÍA LUISA BROVIA	7
1. Objetivo del informe	9
2. Descripción del Régimen Pensionario	10
3. Evolución de la cantidad de pensionistas categoría “Hijas” mayores de 21 años	11
4. Características de las beneficiarias de Regímenes anteriores	13
5. Características de las beneficiarias de Acto Institucional N°9	14
6. Características de las beneficiarias Ley N° 16713 modificada por Ley N°18395	15
7. Evolución de los egresos de pensionistas categoría “Hijas” mayores de 21 años	16
8. Proyección de la cantidad de pensionistas categoría “Hijas” mayores de 21 años	19
9. Conclusiones	20
10. Bibliografía	22

RELACION ACTIVO COTIZANTE – PASIVO

PERÍODO 1995 – 2018. ACTUALIZACIÓN	23
1. Introducción	25
2. Importancia del factor activo – pasivo	26
3. Datos históricos	27
3.1 Evolución de los puestos activos cotizantes	27
3.2 Evolución de las pasividades	29
3.3 Relación activo cotizante - pasivo	32
4. Conclusiones	35

LA PROTECCIÓN SOCIAL DESDE UN ENFOQUE DE DESARROLLO LOCAL

EC. SAMIRA HAJJOUL	37
Presentación	39
La concepción del desarrollo	42
Crecimiento económico y Protección social	44
1. Marco teórico	48
1.1. El desarrollo desde un enfoque territorial	48
1.2. Principales componentes del desarrollo territorial	49
1.2.1. Desarrollo económico local	49
1.2.2. Desarrollo empresarial local	50
1.2.3. Desarrollo socioeconómico y entorno local	52
2. Metodología	53
2.1. Objetivo	53
2.2. Bases de datos y construcción de indicadores	54
3. Resultados	58
3.1. Desarrollo departamental – dimensión económica	58
3.2 Necesidades asistenciales en protección social por departamento	60
3.3. Análisis comparativo	64

4. Comentarios finales	70
5. Bibliografía	72
6. ANEXO	74
Especializaciones sectoriales y análisis del modelo productivo	74

RECAUDACIÓN POR PUNTO DE APORTES JUBILATORIOS

AÑO 2018. ACTUALIZACIÓN.....	77
1. Metodología e información utilizada	79
2. Recaudación, masa salarial y tasa promedio de aportación	80
3. Recaudación por punto de los impuestos afectados al BPS	81
4. Recaudación por punto del aporte jubilatorio.....	82
4.1 Valor punto global	82
4.2 Valor punto en Industria y Comercio	84
4.3 Valor punto en el Sector Público	88
5. Comparativo 2009-2018	89
6. Pérdida de recaudación por exoneraciones.....	90
7. Síntesis de los resultados obtenidos	91
8. ANEXO	92
Discriminación de otras exoneraciones de Industria y Comercio	92

EVOLUCIÓN ANUAL DE LOS EGRESOS Y CANTIDAD DE PRESTACIONES ASOCIADAS

PERÍODO 2010 – 2018. ACTUALIZACIÓN	95
1. Objetivo del informe	97
2. Evolución del índice de revaluación	98
3. Evolución anual de las prestaciones a pasivos	98
3.1 Jubilaciones	99
3.2 Pensiones de sobrevivencia	100
3.3 Pensión a las víctimas de delitos violentos	101
3.4 Pensión de vejez e invalidez	102
3.5 Subsidios Transitorios.....	102
4. Evolución anual de las prestaciones a activos	103
4.1 Subsidio de desempleo.....	104
4.2 Asignaciones Familiares	104
4.3 Subsidio maternidad, paternidad y cuidados recién nacido	106
4.4 Subsidio enfermedad	107
4.5 Subsidio de inactividad compensada	109
4.6 Prestaciones de salud.....	109
4.7 Prestaciones sociales.....	110
5. Comparativo de los egresos de los años 2018 - 2017	110
6. Conclusiones	111

EVOLUCIÓN ANUAL DE LOS INGRESOS Y PUESTOS COTIZANTES

PERÍODO: 2010 – 2018. ACTUALIZACIÓN	115
1. Objetivo del informe	117
2. Ingresos del año 2018 respecto al año 2017	117
3. Promedio anual de puestos cotizantes	120
4. Evolución anual de la recaudación IVS y los puestos cotizantes.....	121
4.1 Evolución de la recaudación IVS.....	121

4.2 Evolución de los puestos cotizantes	123
5. Conclusiones	124

EVASIÓN EN PUESTOS DE TRABAJO

AÑO 2018. ACTUALIZACIÓN	127
1. Introducción	129
2. Metodología	129
Resultados	131
I- Mercado de trabajo	131
II- Evasión	134
3. Consideraciones Finales	141

SALAS DE LACTANCIA MATERNA. LA EXPERIENCIA BPS

LIC.TS. INÉS NÚÑEZ Y SOC. SILVIA SANTOS.....	143
1. Introducción	145
2. Normativa internacional	146
3. Normativa nacional	147
4. Acciones y mecanismos de apoyo a la lactancia materna por parte de BPS	150
5. Información estadística	152
6. Resumen	156
7. Bibliografía	158
8. Anexo	159

DISCAPACIDAD Y RELEVAMIENTOS ESTADÍSTICOS

LIC.TS. INÉS NÚÑEZ Y SOC. SILVIA SANTOS.....	161
1. Introducción	163
2. Modelos o paradigmas de discapacidad	164
2.1 Modelos tradicionales	164
2.2 El paradigma de la rehabilitación	165
2.3 Modelo integrador	166
2.4 El paradigma de la autonomía personal	167
2.5 Modelo social	167
3. Marco referencial sobre discapacidad	168
3.1 Normas internacionales	168
3.2 Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad	170
3.3 Instrumentos que orientan para la medición de la discapacidad.....	171
3.4. Acuerdos y directivas internacionales sobre medición de la discapacidad en la última década	173
3.5 Normativa nacional	175
4. Fuentes de Información estadística sobre discapacidad	176
4.1 Primer Encuesta Nacional de Personas con Discapacidad 2003-2004	179
4.2 Encuesta Nacional de Hogares Ampliada 2006	181
4.3 Censo 2011	183
4.4 Encuesta Longitudinal de Protección Social 2012-2013	186
4.5 Comparación de formularios aplicados en Uruguay	188
5. Consideraciones Finales	193
6. Bibliografía	194

PENSIONES DE SOBREVIVENCIA
EVOLUCIÓN CATEGORÍA:
“HIJA SUPÉRSTITE MAYOR DE 21 AÑOS”
PERÍODO 2004 – 2018

CRA. MARÍA LUISA BROVIA

PENSIONES DE SOBREVIVENCIA

EVOLUCIÓN CATEGORÍA: “HIJA SUPÉRSTITE MAYOR DE 21 AÑOS”

PERÍODO 2004 – 2018

Cra. María Luisa Brovia
Asesoría Económica y Actuarial
Abril 2019

Resumen

Dentro de las prestaciones contributivas que otorga el Banco de Previsión Social, se encuentran las pensiones de sobrevivencia. El fallecimiento del afiliado, sea un activo o un jubilado, genera una pensión que puede estar constituida por uno o varios pensionistas entre los cuales se distribuirá la asignación de pensión. Cada uno de estos pensionistas constituye lo que llamamos “categoría pensionaria”. Analizaremos la evolución del stock de pensionistas de la categoría “hija supérstite mayor de 21 años”.

Palabras clave: Pensiones de sobrevivencia, afiliación, causante, categoría pensionaria, hija supérstite mayor de 21 años.

1. Objetivo del informe

Dentro de las prestaciones contributivas que otorga el Banco de Previsión Social, se encuentran las pensiones de sobrevivencia. El origen de estas prestaciones es el fallecimiento de un afiliado, ya sea que el mismo se encuentre en actividad o en goce de alguna prestación de jubilación o subsidio transitorio.

El fallecimiento del afiliado genera una pensión que puede estar constituida por uno o varios pensionistas entre los cuales se distribuirá la asignación de pensión. Cada uno de estos pensionistas constituye lo que llamamos “categoría pensionaria”.

El objetivo de este trabajo es analizar la evolución del stock de pensionistas desde el año 2004 a la fecha que ha tenido la categoría de **“hija supérstite mayor de 21 años”**.

2. Descripción del Régimen Pensionario

En el stock de pensionistas del Banco de Previsión Social conviven prestaciones originadas en distintas leyes. Cada una de ellas tiene sus requisitos tanto para la obtención como para la pérdida del beneficio. Para determinar la normativa que dio el origen de la prestación, se tuvo en cuenta la fecha de fallecimiento del generante de la prestación. Si el fallecimiento se produjo hasta octubre de 1979, hablaremos de “Regímenes anteriores”, entre noviembre de 1979 y el 21 de setiembre de 1995 tendremos las pensiones que se generaron bajo el Acto Institucional N°9, y a partir de esa fecha las generadas por la Ley N°16713 modificada por Ley N°18395.

Regímenes anteriores¹ - La Ley N° 6962 de 6 de octubre de 1919 estableció un régimen general de surgimiento del derecho a pensión de las hijas².

El artículo 36 de esta ley describe las causales por las cuales se pierde el derecho a la pensión, En su inciso C) *“Para las hijas o hermanas, desde que contrae matrimonio o cumplan veinticinco años de edad, salvo, en este último caso, de estar imposibilitadas para el trabajo”*.

El derecho a la obtención de la pensión por parte de las hijas fue evolucionando a lo largo del tiempo³ hasta llegar a:

- a) Hijas casadas antes de fallecer el causante, no tienen derecho en ningún caso
- b) Casadas después, mantienen el derecho y pueden acumular libremente
- c) Viudas o divorciadas sólo tienen derecho si están a cargo del causante a la fecha de su fallecimiento.

Evidentemente esta legislación refleja el modelo de trabajo de la época en el cual la división sexual del trabajo determinaba las actividades que realizaban las mujeres y los hombres tanto en la esfera productiva como en la esfera doméstica. Esta división del trabajo si bien sigue manteniendo las características tradicionales en términos generales, es dinámica y se ha ido transformando con el paso del tiempo lo que origina nuevas formas de organización social y por ende nuevos cambios en la legislación.

Acto Institucional N°9 - fue publicado el 25 de octubre de 1979 y en su artículo 42 reconoce como beneficiarias a las hijas solteras mayores de 21 años absolutamente

¹ Mila –Zubillaga – Sistematización orgánica de leyes y decretos-leyes y de decretos y resoluciones del poder ejecutivo

² Artículo 30 - “En los mismos casos que, con arreglo a esta ley, hay derecho a jubilación, y ocurra el fallecimiento del empleado u obrero, tendrá pensión la viuda, el viudo inválido, los hijos y en su defecto los padres, y a falta de éstos, las hermanas solteras del causante. Si el fallecido estuviese ya jubilado, las personas enumeradas anteriormente tendrán derecho a pensión en las condiciones que se establezcan.

³ Ley N°10629 art.1, de 31 de julio de 1945; Ley N° 12049 art.2, de 28 de noviembre de 1953; Ley N° 12380 art. 17 de 12 de febrero de 1957; Ley N° 12761 art.123 de 23 de agosto de 1960

incapaces para todo trabajo, y a las hijas solteras, que a la fecha del deceso del causante, tengan 45 años de edad o más y acrediten haberse dedicado pura y exclusivamente al cuidado de sus padres o hermanos, cuando al causante no sucedan viuda o viudo incapacitado con derecho a pensión.

En el artículo 43 adiciona que las hijas mayores de 45 años *“Además deberán acreditar que carecen de medios de vida que les permitan subvenir a su sustento, el que debió estar a cargo del causante en forma total o principal”*.

Ley N° 16713 Régimen actual – esta ley reconoce el derecho en su artículo 25 reglamentado por el Decreto 359/995 en el artículo 7 inciso B) *“Los hijos solteros mayores de dieciocho años de edad absolutamente incapacitados para todo trabajo y los hijos solteros menores de 21 años de edad excepto cuando se trate de mayores de dieciocho años de edad que dispongan de medios de vida propios para su congrua y decente sustentación”*.

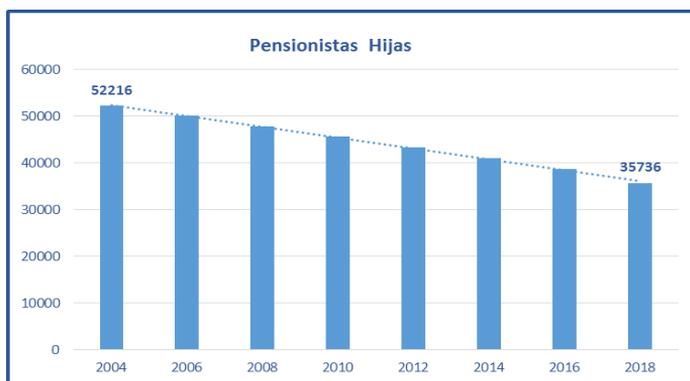
Tanto en el régimen actual como en el anterior el beneficio se pierde al cumplir la mayoría de edad, con la excepción de ser absolutamente incapaz situación que hará que el beneficio sea vitalicio.

3. Evolución de la cantidad de pensionistas categoría “Hijas”⁴ mayores de 21 años

La cantidad de “hijas” mayores de 21 años beneficiarias de una pensión, ha evolucionado de 52216 en el año 2004 a 35736 en el año 2018, lo que implica una disminución del 32%. Este comportamiento se atribuye a cómo ha ido evolucionando la normativa. Las beneficiarias amparadas en “régimenes anteriores” su beneficio es prácticamente vitalicio y desaparece sólo con su muerte. En cambio en el Acto Institucional N°9 y en el régimen actual el beneficio termina al cumplir los 21 años, a no ser que sea una persona absolutamente incapacitada.

⁴ Todos los cuadros son una elaboración propia a partir de una consulta realizada al CSDP sobre las hijas supérstites mayores de 21 años

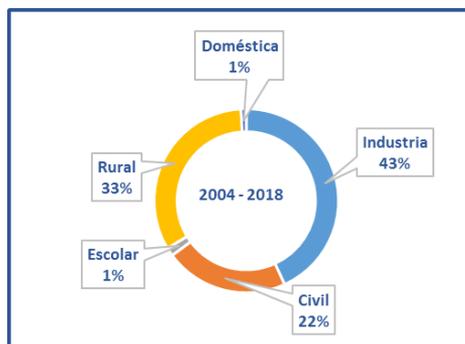
Gráfico 1: Cantidad de Pensionistas categoría “Hijas” – datos a junio de cada año



Fuente: Elaboración propia a partir de una base de datos proporcionada por el CSDP

Al tener en cuenta la afiliación, se observa un comportamiento similar a lo largo de todo el período. Es así que el 43% de las mismas son de afiliación de Industria y Comercio, el 33% de Rural, el 22% de Civil y tanto la afiliación Doméstica como la Escolar rondan el 1%.

Gráfico 2: Cantidad de Pensionistas categoría “Hijas” mayores de 21 años según Afiliación
Datos a junio de cada año



Al tener en cuenta la figura del causante del beneficio, es decir si el fallecido fue un trabajador activo o un jubilado, en promedio el 60% de las pensiones provienen de la muerte de un jubilado y el 40% de un trabajador activo. Mientras el porcentaje de pensiones cuyo causante fue un jubilado está descendiendo (del 62% en el año 2004 al 57% en el año 2018), crece el porcentaje de pensiones cuyo causante fue un trabajador activo (del 38% en el año 2004 al 43% en el año 2018).

Al tener en cuenta el régimen por el que se obtuvo el beneficio, se observa que la mayoría de las pensionistas (el 98%) lo obtuvieron con los regímenes anteriores, es decir que el causante falleció antes de octubre de 1979.

**Gráfico 3: Cantidad de Pensionistas categoría “Hijas” mayores de 21 años según Régimen
 Datos a junio de cada año**

Año	Regímenes anteriores	AI N9	Ley N° 16713	TOTAL
2004	51141	786	289	52216
2006	49098	754	283	50135
2008	46772	728	267	47767
2010	44637	703	258	45598
2012	42429	665	265	43359
2016	37825	571	248	38644
2018	34982	516	238	35736

Como se puede observar existe un descenso de la cantidad de pensionistas en todos los regímenes. Mientras en los regímenes anteriores existían 51141 pensionistas en el año 2004, el fallecimiento de las mismas ha hecho que esa cantidad se reduzca en un 32% llegando al año 2018 a 34982 pensionistas. Las pensionistas del Acto Institucional N°9 decrecieron un 34% y las del régimen actual un 18%. En estos dos últimos regímenes, donde el derecho se pierde al cumplir la mayoría de edad, es decir que las actuales pensionistas son absolutamente incapaces, el descenso se puede atribuir a que son mayores los egresos de beneficiarias que los ingresos de las mismas.

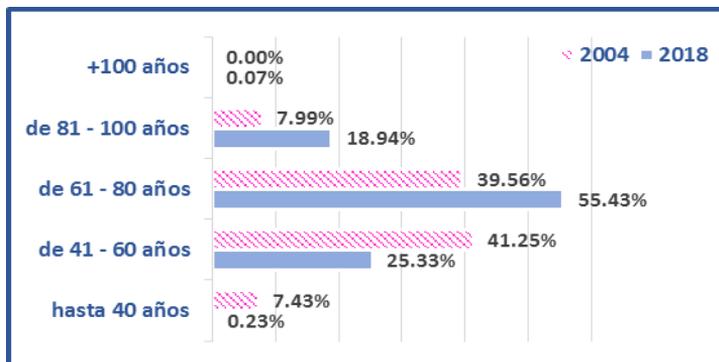
4. Características de las beneficiarias de Regímenes anteriores

Al tener en cuenta *la afiliación*, encontramos que el 44% de las mismas son de afiliación de Industria y Comercio, el 33% de Rural, el 22% de Civil y tanto la afiliación Doméstica como la Escolar rondan el 1%. Esta estructura se mantiene en promedio durante todo el período estudiado.

Al considerar *el causante* de la prestación, mientras en el año 2004 el 62% de las pensionistas provenían de un fallecido jubilado y el 38% de un fallecido en actividad, en el año 2018 el 57% provienen de un fallecido jubilado y un 43% de un fallecido en actividad.

Al considerar *la edad de las beneficiarias* se pone de manifiesto el envejecimiento que se está produciendo de las mismas.

Gráfico 4: Cantidad de Pensionistas categoría “Hijas” mayores de 21 años – Regímenes Anteriores
Datos a junio de cada año



En el año 2004 alrededor del 7% tenía menos de 40 años, el 40% tenía entre 60 a 80 años y el 8% se encontraba en el tramo de 81 a 100 años.

En el año 2018 menos del 1% tiene hasta 40 años, el 55% se encuentra entre los 60 y 80 años y casi el 19% tiene entre 81 años y 100 años. Además aparece que el 0.07% tiene más de 100 años.

El promedio de edad en el año 2004 era de 60 años y en el 2018 llega a los 69 años. Mientras que la mayor⁵ cantidad de beneficiarias tenían 58 años en el 2004 esa edad se eleva a los 62 años en el 2018. Actualmente la pensionista con más edad tiene 106 años y la menor 38.

5. Características de las beneficiarias de Acto Institucional N°9

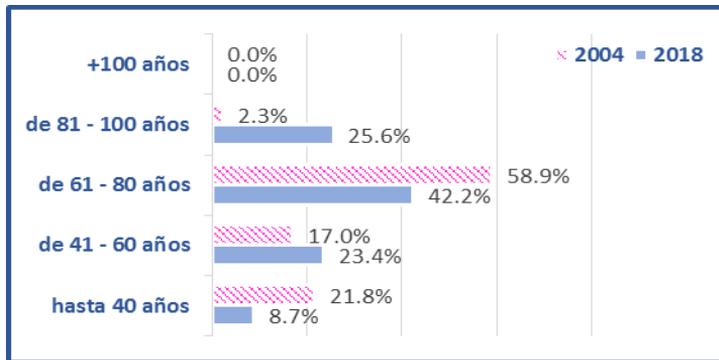
Al tener en cuenta *la afiliación*, encontramos que el 50% de las mismas son de afiliación de Industria y Comercio, el 24% de Rural, el 18% de Civil, el 5% de la afiliación doméstica y el 3% de Escolar. Esta estructura se mantiene en promedio durante todo el período estudiado.

Al considerar *el causante* de la prestación, mientras en el año 2004 el 81% de las pensionistas provenían de un fallecido jubilado y el 19% de un fallecido en actividad, en el año 2018 el 74% provienen de un fallecido jubilado y un 26% de un fallecido en actividad.

⁵ En estadística, la **moda** es el valor con mayor frecuencia en una distribución de datos

Al considerar la edad de las beneficiarias se observa también el envejecimiento que se está produciendo de las mismas. Recordemos que estas beneficiarias mayores de 21 años tienen el beneficio en forma vitalicia por ser personas incapacitadas.

**Gráfico 5: Cantidad de Pensionistas categoría “Hijas” mayores de 21 años – Acto Institucional N° 9
 Datos a junio de cada año**



En el año 2004 alrededor del 22% tenía menos de 40 años, el 59% tenía entre 61 a 80 años y el 2% se encontraba en el tramo de 81 a 100 años.

En el año 2018 el 9% tiene hasta 40 años, el 42% se encuentra entre los 61 y 80 años y el 25.6% tiene entre 81 años y 100 años.

El promedio de edad en el año 2004 era de 58 años y en el 2018 llega a los 68 años. Mientras que la mayor cantidad de beneficiarias tenían 69 años en el 2004 esa edad se eleva a los 81 años en el 2018. Actualmente la pensionista con más edad tiene 98 y la de menor edad 37.

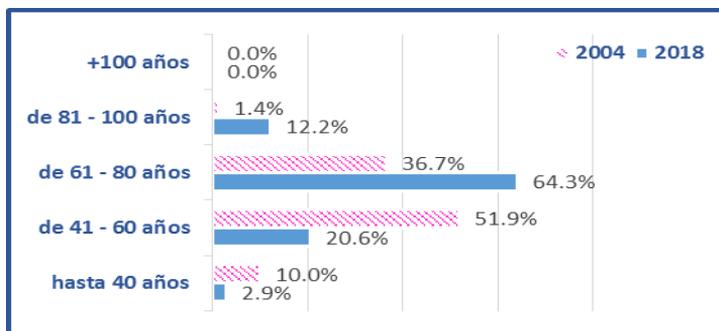
6. Características de las beneficiarias Ley N° 16713 modificada por Ley N°18395

Al tener en cuenta la afiliación, encontramos que el 53% de las mismas son de afiliación de Industria y Comercio, mientras que en la afiliación Civil y Rural encontramos el 23% en cada una de ellas. Si bien en la afiliación Escolar al principio del período estudiado (desde el año 2004 al 2008) se encontraban el 1% de las pensionistas mayores de 21 años, no figuran en la base de datos ninguna de ellas desde el año 2009. Además no existen pensionistas de la afiliación doméstica en ningún año de los estudiados.

Al considerar *el causante* de la prestación, mientras en el año 2004 el 52% de las pensionistas provenían de un fallecido jubilado y el 48% de un fallecido en actividad, estos porcentajes tienden al entorno del 50% en ambos casos en el año 2018.

Al considerar la *edad de las beneficiarias* se observa que mientras la mayoría de las beneficiarias (51.9%) en el año 2004 se encontraban en el tramos de 41 a 60 años, en el año 2018 se encuentran en el tramo de 61 a 80 años.

**Gráfico 6: Cantidad de Pensionistas categoría “Hijas” mayores de 21 años – Ley N° 16713
Datos a junio de cada año**



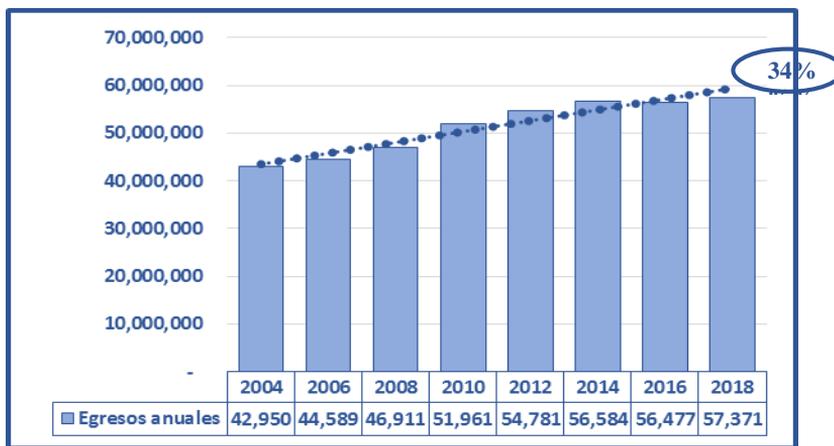
El promedio de edad en el año 2004 era de 56 años y en el 2018 llega a los 68 años. Mientras que la mayor cantidad de beneficiarias tenían 62 años en el 2004 esa edad se eleva a los 71 años en el 2018. Actualmente la pensionista con más edad tiene 92 y la de menor edad 33.

7. Evolución de los egresos de pensionistas categoría “Hijas” mayores de 21 años

A partir de los egresos de cada uno de los meses de junio de cada año, hemos estimado los egresos anuales por concepto de las pensionistas categoría “Hijas” mayores de 21 años.

En el año 2004 los egresos por esta categoría de pensionistas fueron alrededor de 43 millones de dólares, creciendo a 57 millones en el año 2018, lo que significó un incremento del 34%.

Gráfico 7: Egresos Pensionistas categoría “Hijas” mayores de 21 años
 En valores constantes base IPC promedio diciembre/18
 Expresados en miles de U\$S (*)



(*) TC dólar interbancarios vendedor diciembre/18 = 32.21

Al considerar *la afiliación* encontramos que el 41% de los egresos corresponden a Industria y comercio, el 29% a Civil, 25% a Rural, 4% a Escolar y 1% a Doméstico.

Al tener en cuenta *el régimen* por el que se obtuvo el beneficio, el 95% son egresos de pensionistas de “Regímenes anteriores”, el 4% corresponde al “Acto Institucional N° 9” y el 1% al “Régimen Actual”.

El incremento de estos egresos, no acompaña el crecimiento que ha tenido el índice de revaluación de pasividades en el período estudiado⁶. Esto se debe a la forma particular que se tenía de revaluar las pasividades en el caso de pasividades múltiples.⁷ En este caso, el aumento correspondiente al conjunto de pasividades que se servía a un beneficiario era:

- Cuando una pasividad sea jubilación, cualquiera fuera su monto, y las demás pensiones, el aumento correspondiente a todas se servía en la jubilación.
- Cuando concurrían más de una jubilación, y eventualmente integre el grupo una o más pensiones el aumento se servía en la jubilación mayor
- Cuando concurrían únicamente pensiones el aumento se servía en la mayor.

⁶ Comentarios seguridad social N°61_ Índice de revaluación y pasividad promedio

⁷ Ley N° 10959 de 28/10/1947

Referencias a toda la norma:

Año 1960 Ley N° 12.761 de 23/08/1960

Año 1959 Ley N° 12.691 de 31/12/1959

Año 1949 Ley N° 11.390 de 12/12/1949, Ley N° 11.326 de 07/09/1949

El último año en que se aplicó ésta forma de revaluación fue en el año 1990 según Decreto 10/990 de 24/01/90.

A partir de enero de 1991⁸, la forma de realizar la revaluación en el caso de las pasividades múltiples, se hace independientemente en cada una de las pasividades que se percibe, acumulándose sus montos a los solos efectos de la aplicación de los mínimos, límites de acumulación y Pensión Vejez e invalidez.

Esa forma de revaluación, en la práctica significó que las pensiones quedaran congeladas, y comenzaran a ser nuevamente actualizadas a partir de enero/91.

El 18.7% del stock de junio de 2018 cobra menos de \$1000, como consecuencia de la situación descrita.

Al realizar un análisis de los egresos observando los promedios y los máximos de egresos de las pensionistas del presupuesto de junio 2018:

Gráfico 8: Análisis Egresos Pensionistas categoría “Hijas” mayores de 21 años
Datos a junio 2018

	General	Regímens anteriores	Acto Institucional N° 9	Ley N° 16713
Promedio	4,310	4,195	11,756	5,007
Máxima	111,420	111,420	64,910	47,462

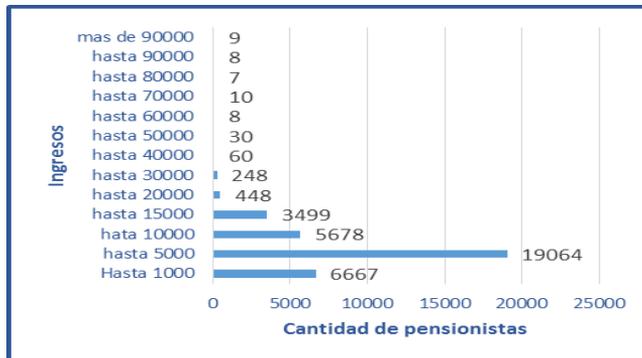
Al considerar los egresos del total del stock de pensionistas, la prestación promedio fue de \$4.310, la máxima de \$111.420.

Al tener en cuenta el régimen por el que se obtuvo la prestación: \$4.195 fue el promedio de egresos de las pensionistas de los Regímenes anteriores, \$11.756 las generadas bajo el régimen del Acto Institucional N° 9 y \$5.007 las del régimen actual. El valor máximo de la pensión en las que se generaron bajo los “Regímenes anteriores” \$111.420, bajo el “Acto Institucional N°9” \$64.910 y en el “Régimen actual” \$47.462.

Al tener en cuenta tramos de ingresos, se observa que la mayoría de las pensionistas (19064, el 53% de las mismas) se encuentran en el tramo de más de \$1000 y menos de \$5000.

⁸ Comunicado N°3/91 de Prestaciones de Pasividad y Ancianidad , Administración General

**Gráfico 9: Cantidad de Pensionistas categoría “Hijas” mayores de 21 años según tramos de ingreso
 Datos a junio 2018**



Teniendo en cuenta los mínimos pensionarios existentes a junio/2018⁹, presumimos que la mayoría de las pensionistas de esta categoría pensionaria, es beneficiaria de alguna otra prestación o no cumple con los requisitos necesarios para beneficiarse con el mínimo pensionario.

8. Proyección de la cantidad de pensionistas categoría “Hijas” mayores de 21 años

Como se ha visto el stock de la categoría pensionaria “hijas mayores de 21 años” está conformado con beneficiarias que han configurado causal por distintos regímenes. Las beneficiarias que lo han hecho por “Regímenes anteriores” conforman el 98% del total de la categoría que estamos analizando. Este colectivo de beneficiarias, es un “colectivo Cerrado”, desde el momento que no pueden existir ingresos que se configuren bajo esos regímenes. Tiene además la característica de ser un beneficio vitalicio que sólo se pierde con la muerte de la beneficiaria.

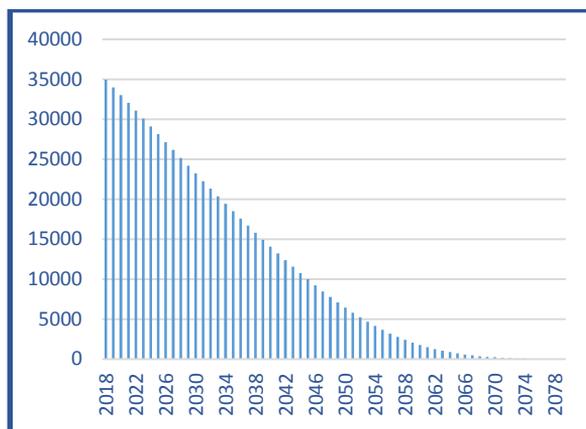
Estas características nos permiten realizar una proyección estimando la vida que les resta vivir a estas beneficiarias, y por ende los años que el organismo deberá hacer frente a este beneficio.

⁹ Los máximos y mínimos de pasividades según lo dispuesto en el artículo 12 Ley N°16713 y Ley N°17856, según informe de Gerencia de Prestaciones los valores a 01/02/2018:

- Pensiones por sobrevivencia (dec.N°283/2010) excluidos los pensionistas que integren hogares cuyos ingresos promedios por todo concepto superen las 3BPC y los pensionistas menores de 65 años \$10.966.8
- Mínimo general pensionario de aplicación en pasividades no beneficiarias de los mínimos anteriores y en pasividades múltiples se aplica sobre la suma de todas \$2.457.54

Partiendo del stock de pensionistas de junio 2018 y aplicando la tabla de mortalidad¹⁰ se obtiene que existirán pensionistas hasta alrededor del año 2079. El stock de junio 2018 decrecerá en promedio alrededor de un 3% en los primeros 10 años, para ir incrementándose ese decrecimiento gradualmente en el transcurso de los años, hasta llegar a extinguirse. Esto implicará que el organismo deberá considerar que dentro de sus erogaciones existirán durante alrededor de 60 años “hijas supérstitas” que tendrán derecho a su pensión.

**Gráfico 10: Proyección Pensionistas categoría “Hijas” mayores de 21 años
Causal configurado “Regímenes anteriores”
Período 2018 – 2080**



En el siguiente cuadro se puede observar cual sería la evolución de las pensionistas que configuraron su beneficio en los “Regímenes anteriores” al año 1979, teniendo en cuenta tramos de edad seleccionados.

Años	2018	2028	2038	2048	2058	2068	2078
hasta 40	80						
41 - 60	8861	1847	76				
61 - 80	19392	15601	7450	1561	63		
81 -90	5588	6100	6372	4113	1082	41	
+90	1061	1635	1904	2102	1262	330	7
Total	34982	25184	15802	7777	2407	371	7

9. Conclusiones

Las pensiones de sobrevivencia son una prestación contributiva otorgada por el Banco de Previsión Social, que se originan en el fallecimiento de un afiliado, ya sea que el

¹⁰ Tabla específica jubilados por vejez y edad avanzada elaborado por Asesoría Económica.

mismo se encuentre en actividad o en goce de prestación de jubilación o subsidio transitorio.

Esta prestación, a diferencia de las otras, no es sólo una relación que definiríamos de “uno a uno”, ya que el fallecimiento de un activo o jubilado genera “una pensión” que puede estar constituida por uno o varios “pensionistas”. Es así que tenemos una “cédula pensionaria”, generada por el fallecido, y constituida por la concurrencia de beneficiarios entre los que se distribuirá la asignación de pensión. En este análisis nos centramos en las pensionistas hijas mayores de 21 años.

Estas pensionistas han configurado causal bajo distintas leyes, por lo cual utilizamos el criterio de la fecha de fallecimiento del generante para poder clasificarlas: si el fallecimiento se produjo hasta octubre de 1979, serán pensiones configuradas bajo “Regímenes anteriores”, entre noviembre de 1979 y el 21 de setiembre de 1995 tendremos las pensiones que se generaron bajo el Acto Institucional N°9, y a partir de esa fecha las generadas por la Ley N°16713 modificada por Ley N°18395.

La cantidad de “hijas” mayores de 21 años beneficiarias de una pensión, ha evolucionado de 52216 en el año 2004 a 35736 en el año 2018. En el año 2004 los egresos por esta categoría de pensionistas fueron alrededor de 43 millones de dólares, creciendo a 57 millones en el año 2018, lo que significó un incremento del 34% en términos reales. La evolución de estos egresos, no acompaña el crecimiento que ha tenido el índice de revaluación de pasividades en el período estudiado. Esto se debe a la forma particular que se tuvo hasta el año 1990 de revaluar las pasividades en el caso de pasividades múltiples.

Al tener en cuenta la afiliación de estas pensionistas la mayoría corresponde a Industria y Comercio y la minoría son de afiliación Escolar, independientemente del régimen que dio lugar al beneficio.

Al considerar el generante de la prestación la mayoría provienen del fallecimiento de un jubilado, aunque existen ciertas diferencias al considerar el régimen que originó la pensión: en el caso de los regímenes anteriores el 57%, en el Acto Institucional N°9 el 74% y en el régimen actual 50% provienen de un fallecido jubilado.

Al tener en cuenta el régimen por el que se obtuvo el beneficio, se observa que el 98% de las pensionistas lo obtuvieron con los regímenes anteriores.

Al considerar la edad de las pensionistas, independientemente del régimen, se observa un envejecimiento de las mismas. Mientras en el año 2004 el promedio de edad de las pensionistas era de 60 años, la edad máxima 101 años y la mínima 23 años, en junio de 2018 el promedio de edad es 69 años, la edad máxima es de 106 años y la mínima de 33 años.

Al focalizar el análisis en *los egresos* la mayoría corresponden a la afiliación de Industria y comercio y el 95% de los mismos son erogaciones de las pensionistas que obtuvieron su prestación configurando la causal por los Regímenes anteriores.

Se visualizan diferencias significativas en los montos de las pensiones según el régimen que se considere. Mientras el promedio es de \$4.195 (Regímenes anteriores), \$11.756 (Acto Institucional N°9) y \$5.007 (Régimen actual), la pensión máxima es de \$111.420 (Regímenes anteriores), \$64.910 (Acto Institucional N°9) y \$47.462 (Régimen actual). Las diferencias entre los montos máximos y promedios, se pueden atribuir a que la mayoría de las pensionistas de esta categoría pensionaria, son beneficiarias de alguna otra prestación y a la forma en que se revaluaban las mismas hasta el año 1990. Esto último afecta particularmente a las pensionistas que configuraron su derecho bajo los Regímenes anteriores.

Al realizar la proyección del stock de pensionistas de junio 2018 de aquellas que obtuvieron su beneficio al amparo de los “Regímenes anteriores”, se encuentra que las últimas de ellas fallecerán alrededor del año 2079. Esto implicará que el organismo deberá considerar que dentro de sus erogaciones existirán durante alrededor de 60 años “hijas supérstites mayores de 21 años” que tendrán derecho a su pensión.

10. Bibliografía

- Mila –Zubillaga – Sistematización orgánica de leyes y decretos-leyes y de decretos y resoluciones del poder ejecutivo
- Inmujeres – Glosario de género 2007
- Karina Batthyány – Los tiempos del bienestar social

RELACION

ACTIVO COTIZANTE – PASIVO

PERÍODO 1995 – 2018

ACTUALIZACIÓN

RELACION ACTIVO COTIZANTE – PASIVO

PERIODO 1995 – 2018

(Actualización)

Asesoría Económica y Actuarial
Abril 2019

Resumen

El análisis financiero del sistema I.V.S., se efectúa a través de la ecuación de equilibrio, la cual tiene dentro de sus componentes a la relación demográfica. Frecuentemente nos referimos a ella como el coeficiente de dependencia del sistema. Este coeficiente mide la proporción que existe entre los trabajadores que efectúan aportes al sistema de seguridad social y las personas que reciben una prestación del mismo. El objetivo del trabajo es visualizar la evolución de este coeficiente desde el año 1995 a la fecha, viendo la diferente evolución de sus componentes.

Palabra clave: Evolución: cotizantes, pasivos, relación activo/pasivo, envejecimiento.

1. Introducción

El análisis financiero del sistema I.V.S., en el corto, mediano y largo plazo, se efectúa a través de la ecuación de equilibrio, la que permite visualizar la tendencia que tendrán las principales variables involucradas.

El equilibrio financiero para un sistema de reparto, se obtiene cuando se igualan los Ingresos y los Egresos anuales.

$$T * S * N = J * P * z$$

Siendo:

T - Tasa de aportes

S - Sueldo medio anual de los cotizantes del subsistema

N - Número de activos cotizantes

J - Número de pasividades

P - Monto de la pasividad promedio

z - Coeficiente de ajuste de egresos que corresponde a los gastos de funcionamiento

Trabajando con la ecuación de equilibrio financiero, despejando la tasa de aporte global de equilibrio se obtiene:

$$T = \frac{z * (P/S)}{(N/J)}$$

Siendo N/J la relación demográfica de la ecuación, que expresa la proporción de cotizantes activos respecto al número de jubilados equivalentes totales.

Es decir que la tasa media de aporte quedaría determinada por la intervención de dos factores: la relación activo/pasivo y la relación entre el salario y la pasividad.

Analizaremos en este trabajo, la relación puesto activo cotizante – pasivo. Veremos la evolución de los cotizantes, la de los pasivos y por último, la evolución de la relación en sí misma.

2. Importancia del factor activo – pasivo

Definimos como la relación demográfica del sistema el cociente entre los trabajadores que efectúan aportes al sistema de seguridad social, y las personas que reciben una prestación del mismo.

Uno de los factores que inciden negativamente sobre esta relación es el envejecimiento de la población. Existe un descenso de la tasa de natalidad concomitantemente con un descenso de la tasa de mortalidad, lo que hace que la esperanza de vida aumente¹ y en consecuencia se incremente la relación de dependencia de los mayores de edad. El comportamiento de estas variables, llevará en el largo plazo, a que el crecimiento de la población sea nulo.

En el largo plazo la relación activo-pasivo se reducirá, dado el distinto ritmo de crecimiento de los factores demográficos, lo que implicará desde el punto de vista previsional, que la proporción de potenciales pasivos cuyas prestaciones deban ser financiadas por los activos, sea persistentemente creciente.

Consecuentemente la relación demográfica del sistema será cada vez más reducida, lo que hará que la tasa de equilibrio del sistema sea creciente.

En el corto plazo la relación activo pasivo está condicionada a otros factores como las condiciones del mercado de trabajo, la captación de informales y a las condiciones de acceso a la jubilación.

¹ Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE) – Estimaciones y proyecciones de población (revisión 2013).

Debido a la especificidad que presenta nuestro sistema previsional, una persona puede cotizar por más de un trabajo o cobrar más de una prestación, por lo cual, el coeficiente definido en el presente análisis, considera el cociente entre puestos cotizantes y prestaciones equivalentes.

3. Datos históricos

3.1 Evolución de los puestos activos cotizantes

Nos referiremos al total de puestos cotizantes del BPS, privados y públicos.

Cuadro 1 – Evolución de puestos cotizantes al BPS 1995-2018

AÑO	Puestos Cotizantes (*)	Variación Acumulada
1995	926.809	
1996	929.995	0,3%
1997	946.880	2,2%
1998	966.533	4,3%
1999	945.794	2,0%
2000	915.014	-1,3%
2001	880.926	-5,0%
2002	828.297	-10,6%
2003	845.921	-8,7%
2004	902.924	-2,6%
2005	992.091	7,0%
2006	1.063.682	14,8%
2007	1.149.923	24,1%
2008	1.230.960	32,8%
2009	1.266.259	36,6%
2010	1.329.109	43,4%
2011	1.388.233	49,8%
2012	1.440.521	55,4%
2013	1.464.054	58,0%
2014	1.477.130	59,4%
2015	1.468.660	58,5%
2016	1.452.624	56,7%
2017	1.458.494	57,4%
2018	1.454.201	56,9%

(*) Promedio anual.

Nota: las diferencias con publicaciones anteriores se deben a revisiones de los datos de las series de cotizantes rurales.

En 1995, año previo a la reforma previsional, el BPS tenía 926.809 puestos cotizantes.

Desde 1995 hasta 1998 se observa un incremento acumulado del 4,3%, este aumento de los puestos cotizantes, podría ser el efecto inducido por la difusión de la

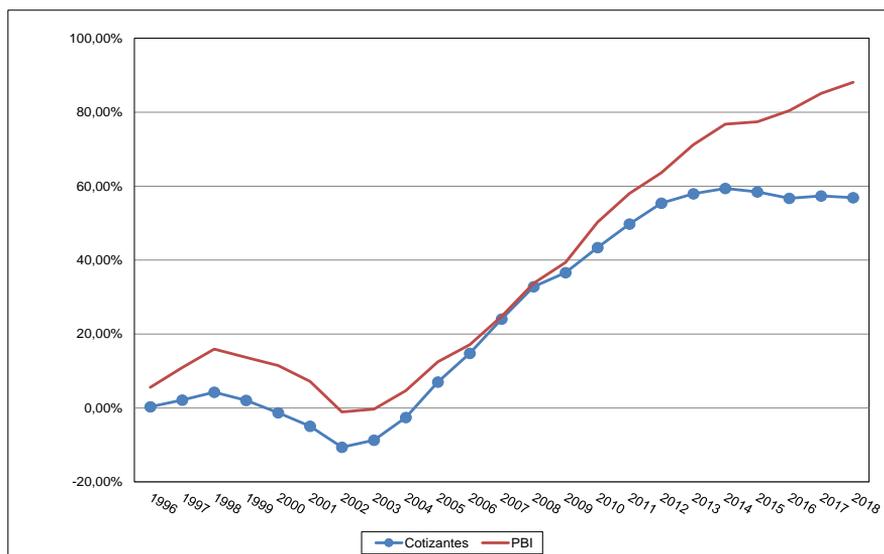
obligatoriedad de la recaudación nominada, así como de la necesidad de registros en Historia Laboral para acreditar años efectivos de aportación en el sistema de seguridad social implementado por la Ley N° 16.713 a partir del 1° de abril de 1996.

En el período comprendido entre los años 1999 y 2002, observamos un decrecimiento de los puestos cotizantes, llegando en este último año a totalizar 828.297 cotizantes, siendo este comportamiento atribuible a la recesión de la economía en ese período.

A partir de ese momento, se revierte la situación y comienza nuevamente un crecimiento de los puestos cotizantes, el cual llega en promedio en el año 2014 a 1.477.130 cotizantes, lo que está significando un aumento del 59,4% con respecto al año base. Si bien a partir de dicho año los cotizantes comienzan a disminuir, en el año 2017 se produce un leve aumento de los mismos alcanzando en dicho año 1.458.494 cotizantes, mientras que en el año 2018 descienden nuevamente 0,3% con respecto al 2017, alcanzando 1.454.201 puestos cotizantes.

La evolución de los cotizantes está relacionada, entre otras cosas, con la evolución de la economía. Si observamos la variación acumulada del PBI en el período 1996 – 2018, vemos que su comportamiento es acompañado por la evolución de los cotizantes, a excepción de los últimos dos años en el cual los puestos cotizantes caen y el PBI sigue creciendo.

Gráfico 1 – Evolución de PBI y puestos cotizantes. 1996-2018



Nota: las diferencias con publicaciones anteriores se deben a revisiones de los datos de las series de cotizantes rurales

Luego de la crisis del año 2002, la recuperación de los puestos cotizantes ha llegado a un nivel nunca antes registrado. Este crecimiento de los puestos de trabajo podría atribuirse a diferentes razones, entre las cuales podemos citar: la mejora en el nivel de actividad económica que llevó a aumentar el empleo y la creación de nuevos puestos de trabajo; la convocatoria de los Consejos de Salarios que propició la formalización de trabajadores no registrados; la creación del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS); y por último a cambios en la gestión inspectiva del Organismo.

Durante el período 2015 - 2018 se verifica un deterioro en el mercado de trabajo² lo que estaría explicando la caída registrada en la cantidad de puestos cotizantes. Si bien los indicadores de empleo registran una caída en estos últimos cuatro años esto no implicó una caída del PBI, pero sí un descenso de los cotizantes en el año 2018.

3.2 Evolución de las pasividades

En primer lugar, debemos aclarar que utilizaremos el concepto de pasividades y no de pasivos, para compatibilizarlo luego con el concepto de puestos cotizantes. Sabemos que un pasivo puede tener más de una pasividad, así como un activo puede ocupar más de un puesto de trabajo. Al utilizar el concepto de pasividades y puestos cotizantes estaremos comparando conceptos equiparables.

En términos generales, se entiende que el total de pasividades está dado por la suma de las jubilaciones más las pensiones. Sin embargo, a los efectos de poder trabajar con elementos comparables, expresaremos a las pensiones en unidades de jubilaciones. Es decir que utilizaremos la siguiente definición:

Jubilaciones equivalentes = N° de jubilaciones + (N° de pensiones X Pensión promedio/Jubilación Promedio)

Veamos entonces, en la siguiente tabla, la evolución de la variable definida.

² La tasa de empleo en 2018 registro una caída acumulada de 5,3% respecto a 2014, según el Instituto Nacional de Estadística.

Cuadro 2 – Evolución de jubilaciones equivalentes 1995-2018

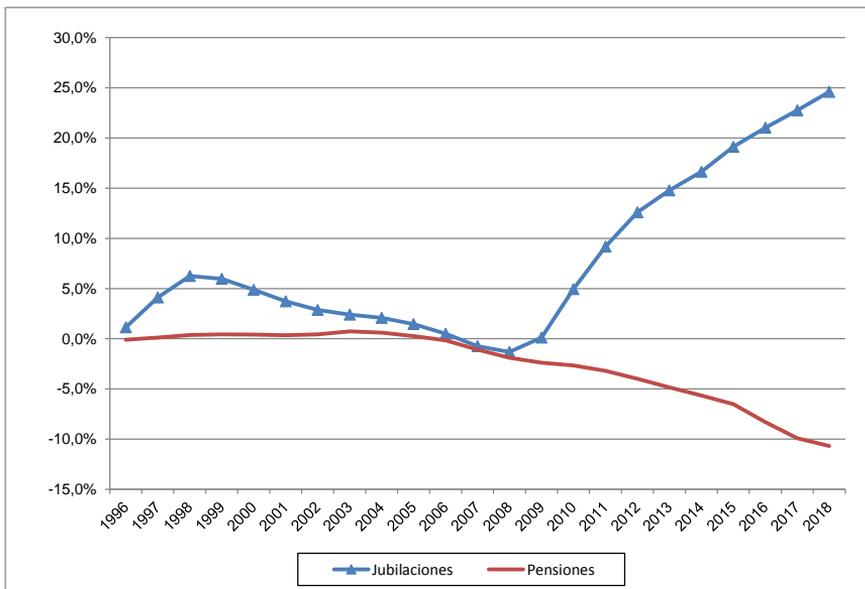
AÑO	Jubilaciones Equivalentes	Variación Acumulada
1995	440.675	
1996	452.546	2,7%
1997	475.718	8,0%
1998	485.664	10,2%
1999	486.936	10,5%
2000	484.072	9,8%
2001	479.808	8,9%
2002	471.193	6,9%
2003	481.015	9,2%
2004	479.981	8,9%
2005	482.677	9,5%
2006	484.365	9,9%
2007	480.297	9,0%
2008	478.597	8,6%
2009	484.309	9,9%
2010	504.037	14,4%
2011	521.020	18,2%
2012	534.115	21,2%
2013	542.487	23,1%
2014	552.124	25,3%
2015	561.672	27,5%
2016	570.242	29,4%
2017	577.867	31,1%
2018	582.675	32,2%

(*) Promedio anual

En el periodo 1995-1999 se alcanza una variación acumulada del 10.5%, luego la variable comienza a tener un comportamiento oscilante hasta el año 2009, a partir del cual presenta un comportamiento creciente, llegando al año 2018 con 582.675 jubilaciones equivalentes, lo que significa un incremento del 32,2% con respecto al año 1995.

En la siguiente gráfica podemos observar la variación acumulada de jubilaciones y pensiones, tomando como base el año 1995.

Gráfico 2 – Evolución de jubilaciones y pensiones. 1996-2018



El gráfico muestra que el número de jubilaciones ha sido afectado en los primeros años, por el aumento significativo de las altas ocurridas a partir de 1996, asociado al cambio de comportamiento de los trabajadores en actividad con causal jubilatoria configurada, inducido probablemente por el efecto de la entrada en vigencia de la Ley N° 16.713, y a los retiros incentivados por la reforma del Estado.

A partir del año 2000 el número de jubilaciones decrece hasta el año 2008, esto podría explicarse por las modificaciones en las condiciones exigidas para acceder a la jubilación introducidas por la Ley N° 16.713, entre ellas podemos mencionar el aumento en los años de servicios necesarios para configurar causal, el aumento de la edad de retiro la cual se iguala para ambos sexos, ubicándose en 60 años para causal común y 70 años para edad avanzada, la incorporación de requisitos previos para el acceso a la Jubilación por invalidez, entre otros.

Vinculada a la entrada en vigencia de la Ley N°18.395 de flexibilización de acceso a las jubilaciones en el año 2009 se verifica un crecimiento del número de jubilaciones. Téngase en cuenta que, en el periodo 1995-2008, el número promedio de altas estaba en el entorno de las 16.000, guarismo que ronda las 30.000 desde el año 2009 hasta la fecha.

Por otro lado las pensiones también presentan un descenso a partir del año 2004 que continua hasta el presente año de estudio, el cual podríamos asociar al descenso de las pensiones vitalicias generadas con causales anteriores al Acto 9.

3.3 Relación activo cotizante - pasivo

La relación activo cotizante - pasivo, incluye dos clases de actores: por un lado aquellos que costean el subsistema, y por el otro los que se benefician del mismo. Es decir, esta relación define la cantidad de activos cotizantes existentes o necesarios para financiar a cada pasivo.

Esta relación puede ser definida de tres maneras:

Definición N° 1

PUESTOS ACTIVOS COTIZANTES/PASIVIDADES IVS, definiendo a esta última como:

NÚMERO DE JUBILACIONES + NUMERO DE PENSIONES + NÚMERO DE PENSIONES A LA VEJEZ E INVALIDEZ

La crítica que se le hace a esta definición, es que se incluyen las pensiones a la vejez e invalidez. Esta es una prestación no contributiva, por la cual no existen cotizaciones personales ni patronales que la financien.

Definición N° 2

PUESTOS ACTIVOS COTIZANTES/PASIVIDADES IVS definiendo a esta última como:

NÚMERO DE JUBILACIONES + NÚMERO DE PENSIONES

Esta definición mezcla el número de pensiones con el número de jubilaciones. La crítica que se le efectúa es que estaríamos sumando prestaciones que no son comparables, ya que una pensión no equivale a una jubilación.

Definición N° 3

PUESTOS ACTIVOS COTIZANTES/JUBILACIONES EQUIVALENTES definiendo a esta última como:

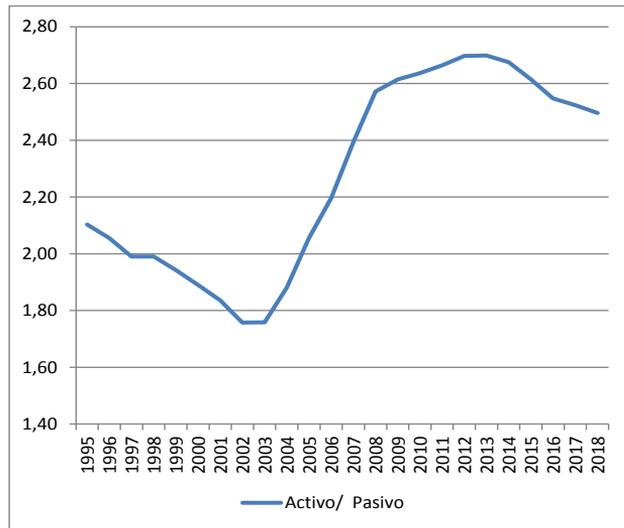
NÚMERO DE JUBILACIONES + (NÚMERO DE PENSIONES X PENSION PROMEDIO/JUBILACION PROMEDIO)

En esta definición, las pensiones se expresan en términos de jubilaciones, a efectos de poder sumar conceptos comparables.

Utilizando esta última definición, por considerarla la más conveniente desde el punto de vista técnico, se analizará la evolución del coeficiente, tal como se muestra en el siguiente gráfico.

Gráfico 3 – Evolución de la relación activo/pasivo. 1995-2018

Año	Activo/ Pasivo	Var Acum
1995	2,10	
1996	2,06	-2%
1997	1,99	-5%
1998	1,99	-5%
1999	1,94	-8%
2000	1,89	-10%
2001	1,84	-13%
2002	1,76	-16%
2003	1,76	-16%
2004	1,88	-11%
2005	2,06	-2%
2006	2,20	4%
2007	2,39	14%
2008	2,57	22%
2009	2,61	24%
2010	2,64	25%
2011	2,66	27%
2012	2,70	28%
2013	2,70	28%
2014	2,68	27%
2015	2,61	24%
2016	2,55	21%
2017	2,52	20%
2018	2,50	19%



Nota: las diferencias con publicaciones anteriores se deben a revisiones de los datos de las series de cotizantes rurales

Se observa entonces, una disminución sostenida de la relación activo/pasivo hasta el año 2003. En el año 1995 existían 2,1 activos para financiar a un pasivo, mientras que en el año 2003 había 1,76 activos para financiar a un pasivo. Desde el año 2004 hasta el 2013 sube la relación, llegando en este último año a 2,70 activos para financiar un pasivo. A partir de 2014 esta relación comienza a decrecer alcanzando en el año 2018, la cifra de 2,50 cotizantes por pasivo.

Para encontrar las razones de esta relación parece necesario analizar cada uno de sus componentes.

A partir del año 2004 ambos factores de la relación, puestos cotizantes y jubilaciones equivalentes se comportan en forma diferente.

Los puestos activos cotizantes tienen un despegue de crecimiento, por las razones mencionadas con anterioridad. Del 2004 al 2008 es cuando se da el mayor incremento,

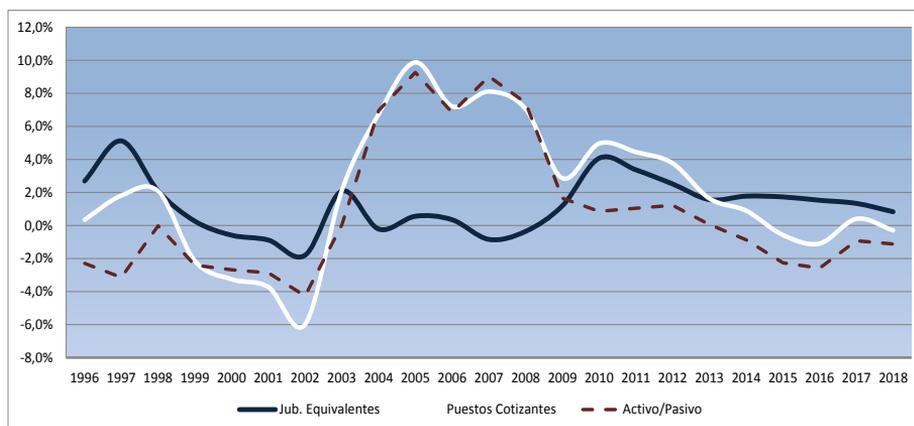
aumentando en promedio un 8,1% anual. Desde el 2009 al 2014, continúa el crecimiento pero en un menor nivel, puesto que los cotizantes aumentan en promedio 3,1% anual. A partir del año 2015 hasta el año 2018 los cotizantes han comenzado a descender, con excepción del año 2017, en el cual se verifica un crecimiento respecto al año anterior de 0.4%. En este período han tenido un decrecimiento promedio anual de -0.4%.

Frente a esta situación, encontramos que las jubilaciones equivalentes han disminuido, en promedio, un 0,1% anual del 2004 al 2008. A partir de 2009, las jubilaciones equivalentes aumentan como consecuencia de la Ley N° 18.395 de flexibilización de acceso a las jubilaciones, haciéndolo a un ritmo de 2,2% anual en promedio.

En el año 2018, los puestos cotizantes presentan un descenso de 0,3% sin embargo, las jubilaciones equivalentes aumentan un 0,83% con respecto al año anterior, por lo que la relación activo-pasivo en este último año continúa descendiendo, alcanzando una relación del 2,50.

Para poder observar el comportamiento de los factores que intervienen en la relación activo/pasivo, graficamos los valores de las variaciones anuales de los puestos cotizantes y las jubilaciones equivalentes, y agregamos la variación acumulada de la propia relación activo/pasivo.

Gráfico 4 – Variación anual de jubilaciones equivalentes, puestos cotizantes y relación activo-pasivo. 1996-2018



Nota: las diferencias con publicaciones anteriores se deben a revisiones de los datos de las series de cotizantes rurales

Del gráfico anterior se desprende que, en general, desde el año 1996 hasta el 2003 las jubilaciones equivalentes tienen un crecimiento mayor al de los puestos cotizantes, llevando a que la relación activo-pasivo disminuya hasta ese año. A partir del año 2004, se da un crecimiento explosivo de los cotizantes, haciendo que el ratio puestos

cotizantes-jubilaciones equivalentes aumente considerablemente hasta el 2008 inclusive.

En el período 2009-2018, si bien los puestos cotizantes siguen creciendo hasta el año 2014, no lo hacen al mismo ritmo que en el período reseñado anteriormente. Además, en este período se da un crecimiento significativo de las jubilaciones equivalentes, disminuyendo la brecha con el incremento de cotizantes pero sin sobrepasar al mismo. Como consecuencia de los hechos mencionados, la relación activo-pasivo crece ligeramente hasta el 2013, mientras que desde el año 2014 a 2018 el crecimiento de las jubilaciones equivalentes supera al de los puestos cotizantes, y por lo tanto la relación disminuye, situándose en 2,50.

4. Conclusiones

La relación demográfica de la ecuación expresa la proporción de puestos cotizantes activos respecto al número de jubilaciones equivalentes totales.

Diversos factores inciden sobre esta relación:

La evolución de los puestos activos cotizantes, en el período estudiado, ha tenido un crecimiento sostenido hasta el año 1998 causado por la entrada en vigencia de la Ley N° 16.713 y por el nivel favorable de actividad económica. A partir del año 1999, como consecuencia de la recesión de la economía, los activos cotizantes disminuyen, llegando a mínimos históricos en el 2002 y 2003 respectivamente.

Luego del período de recesión, los puestos de trabajo comenzaron a crecer acompañando el proceso de reactivación económica. A partir de este momento, se ha revertido la situación y ha comenzado un crecimiento constante de los puestos cotizantes. Este crecimiento fue explosivo del 2004 al 2008, moderado del 2009 al 2014, mientras que a partir de 2015 comienzan a mostrar un leve descenso. En el año 2018, los cotizantes alcanzaron la cifra de 1.454.201 puestos en promedio, equivalente a un aumento del 56,9% respecto al año 1995 y una disminución de 0,3% respecto al año 2017.

En cuanto a la evolución de las pasividades, se puede decir que ciertas medidas tomadas por la Ley N° 16.713 llevaron a que el número de prestaciones descendiera de forma gradual a medida que se iban sustituyendo las pasividades del régimen anterior por las nuevas. Dentro de estas medidas, encontramos, aumentos de los requisitos para reconocer las actividades computables, de la edad jubilatoria mínima de retiro de las mujeres y del número mínimo de años de actividad requeridos para generar causal jubilatoria.

La situación antes mencionada se ha dado hasta el año 2008. A partir del año 2009 las pasividades comenzaron a crecer con respecto al año base, por la aplicación de la Ley N° 18.395 de flexibilización de acceso a las jubilaciones, la cual ajustó los requisitos para acceder a la jubilación. Entre ellos, encontramos:

1. Se reduce la exigencia de los años de actividad para configurar causal jubilatoria común de 35 a 30 años de actividad.
2. Surge el cómputo ficto de servicios a la mujer por cargas de familia. De esta manera, tendrán derecho a computar un año de servicio por cada hijo nacido vivo o hayan adoptado siendo este menor o discapacitado, con un máximo total de cinco años.
3. La configuración de la causal de jubilación por edad avanzada se modificó en forma escalonada, determinando una disminución de los años de edad y un incremento de los años de servicios.
4. También se flexibilizan las exigencias para el acceso a la jubilación por incapacidad y al subsidio transitorio por incapacidad parcial.
5. Se crea el subsidio especial de inactividad compensada, que protege a aquellos desocupados que permanezcan en esta situación por más de un año, siempre que tengan 58 años de edad y posean al menos 28 años de servicios. Este subsidio se otorga por un plazo máximo de 2 años, de forma de que finalizado el subsidio puedan configurar causal jubilatoria.

A modo de ejemplo de cómo han impactado estos cambios podemos mencionar que, desde el año 2009 a la fecha se observa que la cantidad de altas otorgadas por las leyes N° 16.713 y N° 18.395 el 42% del total corresponde a la ley de flexibilización.

Si nos adentramos a observar las causales por las que se obtuvieron esas altas, encontramos que en el caso de Vejez las altas por la Ley N° 18.395 representan un 45,5% en promedio del período y en la causal por Edad Avanzada el promedio es el 65,2%.

El comportamiento de los puestos activos cotizantes y de las jubilaciones equivalentes ha mejorado la relación demográfica del sistema hasta el año 2013 inclusive. A partir de dicho año el índice comienza un descenso, llegándose en el 2018 a que 2,50 activos financien un pasivo. Este nivel al que ha llegado el ratio se debe a que en ese año el crecimiento de las jubilaciones equivalentes fue superior a la variación de los puestos cotizantes. Si bien la relación activo pasivo registra el mencionado descenso sigue siendo superior a la relación activo pasivo al inicio del estudio (1995) en un 19%.

LA PROTECCIÓN SOCIAL DESDE UN ENFOQUE DE DESARROLLO LOCAL

EC. SAMIRA HAJJOUL

LA PROTECCIÓN SOCIAL DESDE UN ENFOQUE DE DESARROLLO LOCAL

Ec. Samira Hajjoul

Asesoría en Políticas de Seguridad Social

Abril 2019

Resumen

En el presente trabajo se realiza un estudio de la cobertura no contributiva e informalidad en base al potencial económico local. Para ello, se mapea un indicador de desarrollo territorial en su dimensión económica junto con un indicador de necesidades asistenciales de protección social construido desde tres poblaciones definidas según rangos etarios (menores de 18 años, personas activas de entre 18 y 65 años y personas mayores de 65 años).

Con los datos obtenidos, se realizan algunas puntualizaciones para comprender la relación entre las potencialidades y posibilidades que el territorio ofrece a sus habitantes y las herramientas con las que el sistema de protección social permite cubrir las carencias de desarrollo económico local en algunos departamentos de Uruguay.

Palabras clave: desarrollo territorial, potencial económico local, necesidades asistenciales, protección social, departamentos de Uruguay.

Presentación

Los fundamentos de la protección social se enmarcan en la órbita de los derechos humanos imprescindibles para llevar adelante una vida digna. Con el fin de asegurar el pleno ejercicio de estos derechos, el estado juega un papel primordial en la promoción de políticas basadas en la cohesión social y en la redistribución de la riqueza.

En las últimas décadas, Uruguay ha experimentado un rápido crecimiento y una mejora en la distribución del ingreso, ésta última promovida por la expansión del gasto público en inversión social, la reforma tributaria, de la salud, la normativa laboral y de protección social.

Según CEPAL (2012), diversos gobiernos de la región no han encontrado en la situación externa de sus economías o en los condicionantes fiscales un límite insalvable para, por ejemplo, extender la cobertura de los sistemas de protección social. En los últimos años se ha observado una mejora del manejo de la política macroeconómica en la mayoría de los países de la región, lo que les ha permitido reducir su vulnerabilidad externa y,

de manera concomitante, disponer de un mayor espacio fiscal para enfrentar choques exógenos.

La pregunta que surge es cómo sostener la política redistributiva sin las bases materiales suficientes. Dejando a un lado el problema del financiamiento del sistema, nuestro razonamiento está orientado principalmente a las bases del desarrollo humano desde un contexto que promueva la adquisición y el desarrollo de capacidades. Más específicamente, nos referimos a la construcción de una estructura productiva que permita superar las barreras del estigma de la primarización y los peligros de la inserción neoperiférica¹, para abrir paso a la competitividad internacional y a la generación de empleos de calidad.

En el largo plazo, el sostenimiento de la política redistributiva en las economías en desarrollo, como las de América Latina, requiere de la creación de un instrumental específico distinto al de las economías desarrolladas. La combinación de crecimiento y distribución resulta exitosa en la medida en que se trate de un crecimiento sostenido desde el cambio estructural, puesto que los modelos de rápido crecimiento con distribución corren el riesgo de presentar dificultades para sostenerse en el largo plazo.

En base a Bertoni y Bértola (2014), la coyuntura actual en Uruguay está signada por un ciclo de auge económico, por tasas de crecimiento del PIB per cápita superiores a las históricas, con una reversión de los saldos migratorios y con un proceso de convergencia con los países líderes, que no solamente se explica por nuestro buen desempeño sino por la crisis de aquellos. Resta saber si el ritmo de crecimiento puede sobrevivir a cambios en algunas tendencias internacionales y a las transformaciones domésticas asociadas a los procesos de crecimiento.²

Partiendo de estos comentarios generales, en el presente documento se aborda la protección social desde la teoría del desarrollo territorial, como dimensión del desarrollo socioeconómico.

En lo que sigue, se exponen algunas reflexiones sobre como pensar conjuntamente los conceptos de desarrollo, crecimiento económico y protección social.

¹ Los conceptos de primarización e inserción neoperiférica se toman del curso de economía de la APHU (Asociación de Profesores de Historia del Uruguay) "Globalización y primarización. La economía uruguaya en los últimos 50 años", dictado por Bertoni, R.

² Según Bertoni, R. y Bértola L. (2014), la economía uruguaya ha mostrado en el largo plazo una tendencia de crecimiento estable pero con tres elementos de inestabilidad: la tendencia de la población a crecer más lentamente, la alta volatilidad y ciclicidad del crecimiento uruguayo y el permanente deterioro de la posición de Uruguay en el contexto mundial.

En el apartado uno, se presenta el marco de la Teoría del desarrollo territorial extraído de Rodríguez Miranda, Galaso, Goinheix y Martínez (2017)³, los principales componentes del desarrollo territorial (capacidad productiva, desarrollo empresarial y desarrollo socioeconómico y del entorno) y algunos de los conceptos que los autores manejan.

En el apartado dos, se consideran los subindicadores de capacidad productiva y de desarrollo empresarial presentados por estos autores, para elaborar un indicador de desarrollo de dimensión puramente económica.

Luego, se construye un indicador agregado de necesidades asistenciales por departamento con el porcentaje de cobertura de programas sociales no contributivos seleccionados para menores de 18 años (asignaciones familiares por Plan de Equidad) y para personas de 65 y más años (Pensión por vejez y Asistencia a la vejez) y con la tasa de informalidad específica para trabajadores de entre 18 y 65 años.

En el apartado tres, se presentan los datos obtenidos de los indicadores y se realiza un análisis comparativo por departamento considerando las principales conclusiones a las que arriban los autores en cuanto al potencial económico departamental, para establecer la asociación entre los factores del desarrollo económico y las necesidades actuales y potenciales de protección social, usando los resultados obtenidos del indicador de necesidades asistenciales.

De esta forma, las diferencias en cuanto a la capacidad productiva y al grado de desarrollo empresarial de cada departamento, nos permitirán realizar una evaluación del efecto en la cobertura de prestaciones no contributivas e informalidad, y analizar los resultados en base a estas diferencias.

Finalmente, se especifican algunas conclusiones y reflexiones que surgen del trabajo. Previo a continuar, no olvidemos que si bien existen costos de oportunidad relacionados con el gasto público en protección social, las evaluaciones al respecto deben realizarse principalmente en base a su potencial para reducir la pobreza, la vulnerabilidad y la desigualdad. Sin duda, alcanzar la mayor equidad es una consideración primordial para el desarrollo de las sociedades.

³ El documento tiene por objetivo caracterizar los departamentos de Uruguay en función de sus actividades y especializaciones productivas y de acuerdo con sus niveles de desarrollo económico relativo. La investigación se centra principalmente en las empresas y los empresarios locales, para medir la capacidad y potencialidad de los territorios para desarrollar tejidos productivos locales competitivos.

La concepción del desarrollo

Desde hace décadas, el desarrollo se ha venido conceptualizando como un fenómeno multidimensional y complejo. La concepción inicial de desarrollo, de corte neoliberal y vinculada únicamente al crecimiento económico, con escaso foco en los efectos distributivos y sociales del crecimiento, ha ido transformándose hasta adoptar un criterio más amplio e integral. La existencia de dicho crecimiento no garantiza el desarrollo.

Por un lado, existe crecimiento económico cuando la producción de bienes y servicios de un país o región es mayor a la del período anterior, en otras palabras, hay una mejora cuantitativa de la riqueza. Por otro lado, el desarrollo persigue objetivos más inherentes a la mejora cualitativa en el bienestar de la población, y para ello incorpora otros procesos que no son puramente económicos, sino también sociales, políticos, ambientales e institucionales.

El concepto de desarrollo sostenible fue propuesto en el Informe Brundtland, elaborado por la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, considerado y aprobado por la Asamblea General de la ONU en su XLII Sesión, en 1987. Este documento parte de la idea de que el medio ambiente y el desarrollo no constituyen desafíos separados sino que están inevitablemente interligados.

El Desarrollo Sostenible es el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. De esta forma, los tres componentes del desarrollo sostenible son el crecimiento económico, el desarrollo social y el cuidado del medio ambiente, que constituyen los pilares interdependientes que se refuerzan mutuamente.

“...el desarrollo económico es un proceso complejo, que supone una transformación profunda de las estructuras económicas y sociales, que conduce tanto al aumento de la riqueza y el producto per cápita, como a la adquisición y desarrollo de diversas capacidades, que se expresan, entre otras cosas, en el plano de la educación, la salud, el acceso a condiciones dignas de vivienda, a la ampliación de las libertades y capacidades de decisión, y a la sostenibilidad social y ambiental de ese proceso y, en el plano productivo, ello supone una profunda transformación de las bases de competencia internacional con un rol decisivo de la innovación y el cambio tecnológico” (Bértola, Isabella y Saavedra, 2014).

En el 2015, la Asamblea General de la ONU adoptó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible que se configuró en 17 objetivos (ODS) de aplicación universal. Estos objetivos reconocen que las iniciativas para acabar con la pobreza deben ir de la mano de estrategias que favorezcan el crecimiento económico y aborden una serie de necesidades sociales, entre las que cabe señalar la educación, la salud, la protección

social y las oportunidades de empleo, a la vez que luchan contra el cambio climático y promueven la protección del medio ambiente.⁴

Desde la visión de desarrollo de la CEPAL, los ODS se traducen en un conjunto de políticas articuladas que permiten materializar la puesta en marcha de los instrumentos específicos para su implementación en los países de América Latina y el Caribe. En el documento “Horizontes 2030, la igualdad en el centro del desarrollo sostenible”, la CEPAL complementa analíticamente la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible sobre la base de la perspectiva estructuralista del desarrollo.⁵

Para cerrar la idea del desarrollo, presentamos un punteo de sus principales dimensiones citando a Ferla y Silva (2018), que se basan en diversos autores:

Política: concertación de actores territoriales; creación de instituciones; fortalecimiento de gobiernos locales; distribución del poder; coordinación de instituciones públicas; cooperación público-privada; movilización y participación ciudadana.

Social: acceso y mejora de la educación, nutrición y salud; mejora de la distribución del ingreso para la inclusión social; calidad de las relaciones de trabajo; fortalecimiento del papel de la mujer en la sociedad y equidad de género; articulación social, creación de redes y capital social territorial.

Económica: recursos y atractivos para las inversiones o localización de empresas; promoción de la economía social y solidaria; políticas de capacitación y promoción del empleo; políticas de fomento de pequeñas y medianas empresas; promoción de la articulación productiva; diversificación de la calidad productiva en el territorio; infraestructuras básicas para el desarrollo territorial; sistema fiscal y marco jurídico apropiado para el fomento del desarrollo territorial; sector financiero especializado territorialmente.

Ambiental: políticas de apoyo al uso eficiente del agua y la energía; políticas de fomento de las energías renovables; promoción de la agricultura y ganadería sostenibles; promoción de la producción limpia (ecológica y eco-eficiente); fomento de las formas de consumo sostenibles; gestión de residuos.

Cultural: promoción del patrimonio natural y cultural local, fomento de las identidades territoriales y puesta en valor de sus saberes tradicionales, fomento de la cultura creativa y solidaria.

⁴ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>

⁵ Por más información, consultar en:

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40159/4/S1600653_es.pdf

Científico-Tecnológico: fomento de sistemas territoriales de innovación; promoción de sistemas de información territorial y geográfica; políticas de fomento y difusión de innovaciones; políticas educativas generalizadas; extensión universitaria.

Conviene señalar que la medición del desarrollo desde todas sus dimensiones plantea ciertas limitaciones, por lo que el análisis comprenderá algunas de las dimensiones medibles que se han presentado.

Crecimiento económico y Protección social

Desde comienzos de este siglo, en muchos países de la región se han venido adoptando medidas de política pública para promover la inclusión y mejorar la redistribución de los beneficios del crecimiento económico.

Por otro lado, la crisis económica y financiera mundial que comenzó en 2008, puso de manifiesto la importancia de la seguridad social como un derecho humano y como una necesidad económica y social, según lo que establece la Recomendación de la OIT sobre los pisos de protección social (2002), nro. 202.⁶

En particular, se han implementado programas no contributivos de protección social para abordar la transmisión intergeneracional de la pobreza, siendo las transferencias monetarias y la cobertura universal los pilares en materia de política social. A su vez, la política social también se integra de programas contributivos de la seguridad social (subsidio por desempleo, jubilación por incapacidad, etc.) y de las políticas enfocadas a la salud, la educación y la vivienda.

En este ámbito, el rol del mercado laboral ha ido evolucionando hacia uno más inclusivo y robusto, que ha contribuido a la creación y a la formalización del empleo para generar y asegurar medios de vida dignos a la población. Al mismo tiempo, las reformas estatales que apuntan a un horizonte de universalización en ciertos servicios, como la salud, han permitido el acceso a los sectores históricamente más excluidos y vulnerados.

Por su carácter redistributivo, el sistema de protección social desempeña un papel fundamental para reducir la desigualdad, bajar los niveles de pobreza y promover la inclusión social, contribuir al desarrollo humano y al crecimiento económico a largo plazo, y no menos importante, es un mecanismo de respuesta a las crisis.

La forma en que una sociedad logra el bienestar de su población nos conduce a la idea del Estado de Bienestar y al papel que juega el Estado en perseguir a la par los objetivos de bienestar social y crecimiento económico con el fin de converger el desarrollo.

⁶ Informe Mundial sobre la Protección Social 2014-2015

Está claro que tanto el bienestar como el potencial productivo son necesarios para alcanzar el desarrollo, sin embargo, se han generado diferentes concepciones sobre la forma más eficiente de combinar protección social y crecimiento económico a largo plazo.

Citando a Bértola (2014), América Latina presenta niveles muy altos de desigualdad. Según una hipótesis, la gran desigualdad de ingresos podría estar basada en la diversidad de la estructura productiva (la heterogeneidad estructural⁷). No obstante, no existe un vínculo claro entre la desigualdad de la estructura de la productividad sectorial y de su tamaño y la desigualdad del ingreso. Varios mecanismos pueden mediar entre la productividad y la distribución: los salarios mínimos, las instituciones del mercado de trabajo, los niveles de sindicalización y las políticas sociales, entre otros.

Por otro lado, niveles similares de productividad pueden obtener resultados distributivos diferentes según las características de las empresas y del sector, el nivel de calificación de la mano de obra, el equilibrio de poder entre empleadores y empleados, los entornos territoriales u otros.

Según el Reporte sobre el crecimiento (Banco Mundial, 2008: 5), la política que sustenta un crecimiento elevado y sostenido genera el entorno propicio para lograr un alto nivel de inversión, creación de empleo, competencia, movilidad de los recursos, protección social, equidad e inclusión.

A su vez, Ocampo y Gómez-Arteaga (CEPAL, 2017) señalan que no existe disyuntiva entre el crecimiento económico a largo plazo y las políticas redistributivas, al mismo tiempo, la expansión de los sistemas de protección social ha contribuido más a la reducción de la pobreza que el crecimiento del producto interno bruto (PIB).

Estos autores construyen un Índice de protección social⁸ y analizan su evolución en base a algunas variables vinculadas al PIB en los países de América Latina. En concordancia con Cichon y Scholz (2009), concluyen que existen tres grandes mitos respecto a la relación entre la protección social y los resultados económicos:

1. En cada etapa del desarrollo las sociedades solo pueden costear cierto nivel de gasto social (el mito de la asequibilidad);
2. Existe una disyuntiva entre el gasto social (redistribución) y el crecimiento económico (la disyuntiva de Okun);

⁷ Heterogeneidad estructural es la existencia de sectores competitivos de alta productividad que se encuentran relativamente encapsulados mientras el resto del tejido productivo presenta bajos niveles de productividad y escasos vínculos con el sector competitivo. (Bértola, 2014)

⁸ Construido desde tres dimensiones: universalidad, solidaridad y gasto social.

3. El crecimiento económico reducirá automáticamente la pobreza (mito de la filtración o goteo).

Respecto al tercer mito, en algunos países que han experimentado una fuerte caída de la pobreza entre 2012 y 2017 (reducción anual del 5% o más), como Uruguay, el incremento de los ingresos de los hogares más pobres provino principalmente del aumento de las pensiones y transferencias, y en segundo lugar de los ingresos laborales. En ambos casos, las transferencias crecieron como consecuencia del aumento del monto medio de las prestaciones, que contrarrestó una leve caída en el número de perceptores.⁹

En general, encontramos que la mayor parte de los estudios sobre la relación entre protección social y crecimiento económico se centran en el nivel micro y en evaluaciones de impacto de programas específicos de la protección social.

En *Social protection and growth: Research synthesis (2014)* se presenta un interesante análisis sobre los canales a través de los cuales la protección social puede afectar la productividad y el crecimiento, evaluando el impacto desde tres niveles: individual o doméstico (micro), regional (meso) y nacional (macro).¹⁰

En el siguiente cuadro se presentan los impactos potenciales de la protección social sobre el crecimiento económico. Si bien la mayoría de los canales sugieren impactos positivos sobre el crecimiento, también puede haber impactos de tipo negativo.

⁹ Ocampo y Gómez-Arteaga (CEPAL, 2017)

¹⁰ A nivel micro y meso se investiga sobre cómo la protección social puede afectar la economía doméstica o el crecimiento económico en grupos o regiones específicas, en particular, cómo promover la participación de los hogares vulnerables en los procesos de crecimiento, mientras que el nivel macro evalúa el impacto de la protección social en el crecimiento agregado.

Tabla 1. Protección social y crecimiento económico

	Impactos directos sobre el crecimiento	Impactos indirectos sobre el crecimiento
Nivel micro (individual o doméstico)	Prevenir la pérdida de capital productivo (+)	Aumentar la inversión en capital humano (+)
	Acumular activos productivos (+)	
	Aumentar la innovación y la toma de decisiones de riesgo en los medios de vida de los hogares pobres (+)	
	Impactos en la participación laboral (+/-)	
Nivel meso (comunidad local o regional)	Efectos multiplicadores desde el aumento del consumo y la producción local (+)	Sin especificar
	Acumulación de activos productivos públicos e infraestructura (+)	
	Impactos en el mercado laboral, incluidos los efectos de la inflación en los salarios locales (+/-)	
Nivel macro (nacional)	Incrementos acumulados en la productividad del hogar (+)	Facilitar las reformas económicas (+)
	Estimular la demanda agregada (+)	Mejorar la cohesión social y reducir la desigualdad (+)
	Cambios en la participación agregada de la fuerza laboral (+/-)	Mejorar el capital humano (+)
	Incrementar los mercados de capitales a través de los fondos de pensiones (+)	Impactos en las tasas de fertilidad (+/-)
	Efectos de la tributación en el ahorro/inversión (-)	
	Efectos del endeudamiento del gobierno y la inflación (-)	

Traducción propia a partir de Social Protection and growth: Research Synthesis (2014).

Nota: (+) posible impacto positivo; (-) posible impacto negativo; (+/-) posible impacto positivo o negativo.

En los países de la OCDE, los estudios más recientes a nivel macro sugieren impactos positivos en el crecimiento agregado de los instrumentos de protección social que tienen como objetivo principal mejorar la participación en el mercado laboral. Sin embargo, no queda claro el efecto de las demás políticas sociales y laborales en estos resultados. Para los países de ingresos medio y bajo, los estudios de programas específicos cuyos objetivos son la productividad y la reducción de la pobreza sugieren pequeños impactos positivos en el crecimiento agregado. Por otro lado, la evidencia a nivel micro propone que en el corto plazo la protección social contribuye al crecimiento al mejorar la productividad y la participación en el mercado laboral. A largo plazo, lo hace permitiendo la protección y la inversión en capital humano.¹¹

¹¹ Social protection and growth: Research synthesis (2014)

1. Marco teórico

1.1. El desarrollo desde un enfoque territorial

Adoptando una interpretación territorial del desarrollo, las características del territorio pasan a ser relevantes. Desde esta concepción, el desarrollo local adopta una visión endógena y que refiere a un proceso complejo de acumulación de capacidades propias del territorio. En otras palabras, no es posible deslindar el desarrollo del territorio en el que tiene lugar.

“El territorio es un ámbito geográfico delimitado por un conjunto de relaciones sociales y económicas entre actores e instituciones, que poseen capacidades y conocimientos específicos, compartidos, propios y adquiridos, e interactúan a partir de una tradición, normas y valores comunes, sobre los cuales se codifican y decodifican todos los intercambios”
(Rodríguez, 2006: 9).

El potencial de un territorio para construir su propio desarrollo se encuentra asociado principalmente a la innovación, al conocimiento y al modelo de producción, también involucra al entorno y al conjunto de actores que habitan en ese territorio (empresas, agentes e instituciones). A su vez, esta acumulación de capacidades depende de la organización social, política, económica, cultural e institucional de cada territorio, de

sus procesos y de su trayectoria histórica, vinculada a la acumulación de experiencia y conocimiento. Decimos entonces que el desarrollo local adquiere un carácter complejo a través de los efectos de estos múltiples procesos y formas de organización.¹²

Luego de introducir el concepto de desarrollo, entendido como el camino a través del cual se alcanza un nivel de vida que involucre la idea del bienestar y partiendo de la complejidad y de las múltiples dimensiones del desarrollo local; la pregunta que guiará este trabajo es en qué medida la capacidad productiva por departamento y el desarrollo empresarial local estarían determinando las necesidades asistenciales en protección social.

A efectos de un mejor entendimiento, en el siguiente apartado se presenta una síntesis sobre los principales componentes y conceptos del desarrollo local, en base a Rodríguez Miranda et al. (2017). Para nuestro estudio, se extraen de este marco las dimensiones de capacidad productiva y desarrollo empresarial.

¹² Rodríguez Miranda et al. (2017)

1.2. Principales componentes del desarrollo territorial

1.2.1. Desarrollo económico local

Vázquez Barquero (1988) define el desarrollo económico local como: “...un proceso de crecimiento económico y de cambio estructural que conduce a una mejora en el nivel de vida de la población local, en el que se pueden identificar tres dimensiones: una económica, en la que los empresarios locales usan su capacidad para organizar los factores productivos locales con niveles de productividad suficientes para ser competitivos en los mercados; otra, sociocultural, en que los valores y las instituciones sirven de base al proceso de desarrollo; y, finalmente, una dimensión político-administrativa en que las políticas territoriales permiten crear un entorno económico local favorable, protegerlo de interferencias externas e impulsar el desarrollo”.

Al caracterizar la multidimensionalidad del desarrollo, dijimos que el concepto de desarrollo es más amplio que el de crecimiento económico ya que además de la económica incluye otras dimensiones. Sin embargo, no es posible desvincular unas de otra puesto que es el excedente económico del territorio lo que garantiza el desarrollo de las otras dimensiones.

Del mismo modo, la generación de un excedente económico que logre sustentar los gastos sociales, mejorar el empleo, la calidad de vida y aumentar la equidad social, no debe remitirse a un simple aumento cuantitativo de la producción sino a un desarrollo económico sustentable, esto es, cuando los frutos del crecimiento económico se reparten equitativamente entre los miembros de una población.

Aun así, muchos de los factores extra económicos del desarrollo se encuentran implícitos en la dimensión económica del desarrollo local. En este sentido, alcanza con pensar que la forma de organización empresarial involucra al entorno social y cultural del territorio.

Tomando las palabras de Albuquerque (2015), una visión integrada (o sistémica) del desarrollo económico territorial quiere decir que se es plenamente consciente de que éste último precisa de las actuaciones que tienen lugar en las otras dimensiones del desarrollo, es decir, inversiones en educación, formación profesional, infraestructuras básicas y servicios sociales, entre otras, así como la formación de las alianzas de actores que todo ello conlleva, una cultura emprendedora local y, naturalmente, un diseño sustentable de los distintos proyectos productivos y de consumo. Pero dicho esto, el objetivo específico del desarrollo económico territorial no es otro que el de lograr sustentar la capacidad productiva local para generar un excedente económico, empleo e ingreso que mejoren la calidad de vida de la población de un territorio. El desarrollo económico territorial no puede, por tanto, desviar su agenda de atención en estos

temas, confundiéndola con la del resto de las acciones requeridas por las distintas políticas de desarrollo social, humano, institucional y político.

Luego de esta aclaración, diremos que los factores clave en el desarrollo económico local son cuatro: la introducción y difusión de innovaciones, la organización de la producción, las economías de aglomeración urbana y las instituciones. Según Vázquez Barquero (2005), la interacción y sinergia que se produce en el territorio entre estos cuatro factores es lo que determina el proceso de acumulación de capacidades del territorio, y por lo tanto, es lo que impulsa o frena los procesos de desarrollo económico con sostenibilidad.

La innovación depende de la dotación de recursos, como la tecnología y la mano de obra calificada, pero para que logre efectivizarse en sistemas productivos más competitivos es necesaria una óptima organización de la producción y un entorno institucional que la promueva.

1.2.2. Desarrollo empresarial local

Como ya hemos mencionado, el desarrollo económico endógeno de un territorio es inherente al potencial competitivo del sistema productivo local. En definitiva, el desarrollo económico se encuentra estrechamente vinculado al desarrollo empresarial local.

En este apartado, analizamos la forma en que los empresarios se organizan para producir, las interrelaciones entre los agentes económicos, empresas e instituciones y el rol de las economías de aglomeración.

Toda actividad empresarial se realiza en una determinada localización geográfica y dentro de un modelo de organización de la producción cuya eficiencia depende no solo de la dotación y orientación de recursos e infraestructura sino también de los servicios de apoyo a la producción y del conjunto de relaciones y redes existentes.

La organización espacial de la producción para un desarrollo económico endógeno exitoso en un territorio debe responder a la presencia de un sistema de empresas locales innovadoras (en sentido amplio), con un volumen suficiente de relaciones como para poder definirse a sí mismo como sistema, con una cultura de cooperación interempresarial (compatible a la vez con la competencia entre empresas) que se manifieste a través de redes (formales o informales) de intercambio y apoyo mutuo tanto en lo productivo, como en lo comercial y lo tecnológico (investigación y desarrollo), y una estrategia o proyecto común respaldado por instituciones locales que garanticen el clima de cooperación (Rodríguez Miranda, 2006).

Por lo tanto, desde la visión integral del desarrollo local no deberíamos limitarnos a buscar en el tamaño de las empresas o en la estructura sectorial predominante (agro,

industria, etc.) o en la introducción de innovaciones. Los procesos de desarrollo local requieren de una estrategia territorial propia, social y organizacional, que sea capaz de generar redes o relaciones económicas relevantes dentro del territorio.

De hecho, para consolidar los procesos de desarrollo local, la introducción de innovación tecnológica por sí sola no es suficiente, se requiere que los agentes se involucren en la adaptación y utilización de los resultados que proveen las actividades de inversión y desarrollo.¹³

A continuación se describen tres características deseables en las formas de organización empresarial: distritos, *clusters* y economías de aglomeración urbana.

Los distritos son concentraciones de empresas en un territorio específico y en un determinado sector productivo, cuyas economías se basan en la especialización y la división del trabajo para las distintas etapas del proceso productivo. Cuando se trata de pequeñas empresas, estas economías generan externalidades intra-industriales (efecto distrito o economías marshallianas).

Los sistemas productivos locales o distritos se caracterizan por presentar ciertas ventajas: la disponibilidad de recursos humanos calificados y especializados de acuerdo al perfil productivo del territorio; el intercambio de información comercial y técnica entre empresas; el aprendizaje mutuo que comprende la vida social de las personas y no solo en el ámbito técnico; y el rol del capital social e institucional en la producción. Estos factores son construidos territorialmente, y de esta forma, logran generar un ambiente propicio para la creación y difusión de innovaciones.

Los clusters o cadenas de valor también se caracterizan por la cooperación entre empresas pero el territorio como componente social no tiene un papel primordial en el sistema productivo, más que de apropiación de un excedente económico.

En el caso de los distritos, en cambio, se conforman entidades socio-territoriales donde el desarrollo local se aborda desde una dimensión socio-económica. Para los empresarios, el territorio no es sólo un espacio de generación y apropiación de un excedente económico sino también donde llevan a cabo sus vidas, promoviendo así la idea de un proyecto de desarrollo integral en el territorio.

Al considerar la definición de Porter (1991), los *clusters* refieren a grupos de empresas e instituciones enlazadas en un sistema de valor. Este sistema de valor está formado por las empresas, los proveedores de insumos, las empresas e instituciones que aportan funciones de soporte y los canales de distribución y comercialización. Cuando hay una buena coordinación entre las actividades que conforman la cadena de valor,

¹³ Alburquerque, Dini (2008)

se reducen los costos de transacción, se genera mayor información y, en definitiva, mejora la gestión del sistema, lo cual es clave para producir ventajas competitivas.

Desde el concepto de desarrollo endógeno adoptado, Rodríguez Miranda et al. (2017) proponen que el modelo productivo se acerca más al de distrito cuando el excedente económico que surge en el proceso productivo tiene en su generación a empresas locales (en general pymes) como protagonistas. De esta forma, a diferencia del caso en el que la actividad productiva es controlada por agentes externos o por algunas grandes empresas, el sistema productivo en el que hay pocas empresas locales en el territorio cuenta con una importante capacidad de apropiación del excedente, y por lo tanto, con un mayor control de las decisiones de reinversión.¹⁴

Por último, las llamadas economías de aglomeración urbana se caracterizan por la localización próxima a centros urbanos con grandes mercados de consumo y de factores productivos, y cuentan con una alta disponibilidad de servicios, infraestructuras y comunicaciones.

La presencia de estos factores genera economías (externalidades) para las empresas que reducen los costos y potencian el rendimiento de los factores productivos. Pero en este caso no necesariamente estas economías implican la interacción en lógica de cooperación entre las empresas, como en el caso de los distritos y los *clusters*. Son economías más generales que se generan por la propia aglomeración y que benefician a todos los que se localicen dentro de ese ámbito geográfico sujeto a dichas externalidades. Típicamente estas economías de aglomeración se producen en las áreas metropolitanas y las grandes ciudades y, en general, en las economías de mayor tamaño (Rodríguez Miranda et al., 2017).

1.2.3. Desarrollo socioeconómico y entorno local

El entorno en la perspectiva del desarrollo local, permite aproximarnos a una medida de las capacidades de la población para generar organizaciones productivas competitivas, en otras palabras, abarca la dimensión del capital humano y social.

Las variables socioeconómicas del desarrollo comprenden el acceso y mejora de la educación y de los servicios de salud, el nivel de ingresos per cápita de la región, la distribución de la riqueza o el grado de inclusión social. Como indican Rodríguez Miranda et al. (2017), las condiciones favorables del entorno permiten a la población local "...desarrollar procesos productivos endógenos y endogeneizar procesos externos de inversión en el territorio".

¹⁴ Cabe señalar que los agentes externos también pueden incidir positivamente en la capacidad productiva, generando redes de intercambio cooperativas entre empresas locales y plantas externas.

En los entornos innovadores el proceso de innovación (que conduce al desarrollo económico) resulta de las relaciones formales e informales entre los agentes, públicos y privados, empresas, centros de investigación y laboratorios tecnológicos, que conforman una red de innovación para la creación y adaptación de tecnologías. Estas redes de innovación, en los sistemas productivos dinámicos, permiten bajos costos de transacción y una gran capacidad innovadora, elementos que están en la base de una mayor competitividad de estos entornos (Rodríguez Miranda, 2006).

A pesar de su importancia para la medición del desarrollo, para este trabajo dejaremos a un lado la parte social y del entorno, y tomaremos los componentes puramente económicos. Esto no quiere decir que las variables como el capital humano (educación), los ingresos y el nivel de pobreza no sean relevantes para contribuir al desarrollo y acercarnos a su medición, sin embargo, resulta válida la simplificación al tratarse de un trabajo enfocado en los aspectos productivos y empresariales. Más adelante volveremos sobre este punto y explicaremos puntualmente las razones por las que se prescinde de estas variables.

2. Metodología

2.1. Objetivo

En el apartado anterior, se planteó el marco teórico y los principales componentes del desarrollo local, de los cuales utilizamos el potencial productivo y empresarial como forma de aproximarnos a las posibilidades que el territorio ofrece a sus habitantes en cuanto a oportunidades de empleo y mayores ingresos, y en términos más generales, a su desarrollo económico local.

Retomando la pregunta orientadora, nuestro objetivo es el de especificar la relación entre el potencial económico de cada departamento y las necesidades asistenciales de protección social, actuales y potenciales (pensiones por vejez, porcentaje de informalidad laboral y asignaciones familiares por Plan de Equidad).

En otras palabras, partiendo de la idea del piso de protección social, las carencias de capacidad productiva y desarrollo empresarial en ciertos departamentos son cubiertas por las contribuciones de la protección social, con el fin primero de contrarrestar la pobreza y garantizar el pleno ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales necesarios para el libre desarrollo de las capacidades de las personas.

Tal como se presenta la propuesta de este trabajo, y dado que el sistema de protección social se aplica bajo los mismos criterios a lo largo de todo el país, podríamos afirmar que las diferencias en el desarrollo económico local estarían explicando una parte importante de la cobertura asistencial en cada departamento.

Volviendo a las dimensiones del desarrollo, la expansión de los sistemas de protección social como mecanismo de política redistributiva y el crecimiento económico sostenido son dimensiones que se potencian conjuntamente para alcanzar el mayor grado de bienestar en la población.

Por un lado, el crecimiento económico no podría sostenerse si la distribución de ese mayor excedente se concentrara en una reducida parte de la población, de hecho, podríamos afirmar que el desarrollo termina siendo inconcluso. Por otro lado, además de un sistema de financiamiento fuerte que permita sustentar en el largo plazo el gasto público en protección social, se requiere de políticas promotoras de estrategias competitivas desde la innovación y la mejora en la productividad. En este sentido, la transformación de la matriz productiva es la base para dirigir la economía hacia nuevos patrones de especialización y a la creación de empleo de calidad.

2.2. Bases de datos y construcción de indicadores

Como ya se mencionó, se toman los subindicadores de capacidad productiva y de desarrollo empresarial elaborados en Rodríguez Miranda et al. (2017), y luego se ponderan por igual para obtener un único indicador de desarrollo en su dimensión económica.

Para la capacidad productiva local, se utiliza el PIB per cápita departamental en relación al PIB total del país, por constituir la medida más representativa del esfuerzo económico. Este indicador es calculado a escala regional por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el Instituto Nacional de Estadística (INE) y el Banco Central del Uruguay. El último dato disponible pertenece al 2011.

Respecto al desarrollo empresarial se considera la cantidad de empresas cada mil habitantes en el departamento en relación con el promedio nacional, usando los datos de población y registro de empresas del INE (2014).¹⁵

Previo a construir el indicador de necesidades asistenciales, se mencionan tres grupos en que se clasifican los principales programas o instrumentos de protección social¹⁶:

- Seguro social, utiliza esquemas contributivos para ayudar a las personas a responder a riesgos comunes, como la enfermedad, la vejez y el desempleo.

¹⁵ Los autores toman los datos de las empresas del registro empresarial del INE de diciembre de 2014. Al respecto explicitan que la información no contempla en su totalidad las actividades primarias, por ejemplo, los pequeños productores rurales y productores familiares. Por otro lado, en base a los datos disponibles, la localización se toma del domicilio fiscal de la empresa, por lo que no refleja la existencia de sucursales. Para salvaguardar esta carencia, para el sector industrial se realiza un ajuste que permite corregir por la ubicación de las plantas industriales.

¹⁶ The Social Protection Indicator (2016)

- Asistencia social, proporciona transferencias sin contrapartida a grupos de bajos ingresos o vulnerables que no califican al sistema contributivo. Los principales subprogramas de asistencia social son las transferencias monetarias, la asistencia a las personas mayores y las prestaciones por discapacidad.
- Programas del mercado laboral, brindan ayuda a personas que están buscando un empleo seguro. Los principales subprogramas incluyen el desarrollo de habilidades, programas de capacitación y reinserción, la creación de normas laborales, entre otros.

El indicador de necesidades asistenciales en protección social se desagrega en tres subindicadores que miden la vulnerabilidad en la niñez y adolescencia, en personas mayores y en los trabajadores, tomando de esta clasificación el criterio de cobertura asistencial, al que incorporamos la informalidad.

De esta forma, para la cobertura asistencial se calculan los porcentajes de cobertura no contributiva por departamento (cantidad de beneficiarios reales en el numerador y cantidad de población que cumple con el requisito de rango etario en el denominador) y para el mercado laboral se calcula la tasa específica de informalidad por departamento. Luego, se divide cada subindicador departamental entre el promedio nacional, obteniendo así tres subindicadores que resultan comparables entre departamentos.

Finalmente, se obtiene el indicador de necesidades asistenciales realizando una ponderación simple con los tres subindicadores obtenidos, al igual que se hizo con el indicador de desarrollo económico. Se llega así a un indicador relativo que mide la cobertura asistencial por departamento respecto al promedio nacional.

Los datos se toman de la Encuesta Continua de Hogares 2014 del INE. Para cada departamento, se calculan los siguientes indicadores:

Porcentaje de menores de 18 años beneficiarios de asignaciones familiares por Plan de Equidad respecto al promedio nacional:

$$C_{AFAMPE} = \frac{\frac{AFAMPE_i}{P_{(x<18)}i}}{\frac{\sum_{i=1}^{19} AFAMPE_i}{\sum_{i=1}^{19} P_{(x<18)}i}}$$

Porcentaje de personas de 65 años y más beneficiarios de Pensión por vejez y Asistencia a la vejez respecto al promedio nacional:

$$C_{PVAV} = \frac{\frac{PVAV_i}{P_{(x \geq 65)}i}}{\frac{\sum_{i=1}^{19} PVAV_i}{\sum_{i=1}^{19} P_{(x \geq 65)}i}}$$

Porcentaje de trabajadores con 18 y más años de edad y menores de 65 que están en la informalidad respecto al promedio nacional:

$$TI_{18-65} = \frac{\frac{I_{(18 \leq x < 65)}i}{O_{(18 \leq x < 65)}i}}{\frac{\sum_{i=1}^{19} I_{(18 \leq x < 65)}i}{\sum_{i=1}^{19} O_{(18 \leq x < 65)}i}}$$

Siendo

$AFAMPE_i$ la cantidad de beneficiarios de asignaciones familiares por Plan de Equidad en el departamento i

$PVAV_i$ la cantidad de beneficiarios de Pensión por vejez y Asistencia a la vejez en el departamento i

P_{xi} la cantidad de personas de edad x en el departamento i

I_{xi} la cantidad de trabajadores informales de edad x en el departamento i

O_{xi} la cantidad de personas de edad x que trabajan en el departamento i

De esta forma, para los dos primeros subindicadores, se obtiene una medida de la cobertura de prestaciones no contributivas que surgen de los programas sociales asistenciales que administra BPS.

El último subindicador se consideró el más representativo de las necesidades asistenciales para esta población ya que se trata de personas no cubiertas por los beneficios de la seguridad social contributiva, y por lo tanto representan una medida aproximada de la cobertura asistencial a futuro.

Si bien este rango etario puede comprender a beneficiarios con necesidades asistenciales actuales como el caso de la pensión por invalidez, no resultaría válido incluirla en nuestro análisis ya que se trata de personas que acceden a esta prestación por presentar ciertas limitaciones para algunos trabajos o de personas que se encuentran totalmente imposibilitadas para trabajar. Por lo tanto, los determinantes del porcentaje de cobertura de pensiones por invalidez resultan ser independientes del grado de desarrollo económico departamental, estarían más asociados a dificultades

de salud, a limitaciones en las actividades diarias, a condicionamientos del entorno en cuanto a accesibilidad y a los ajustes razonables del espacio laboral.¹⁷

Aunque no existe incompatibilidad entre la pensión por invalidez y la actividad laboral (hasta cierto nivel de ingreso), la correlación presentaría un sesgo ya que los requisitos de esta prestación nada tienen que ver con las condiciones de la economía regional para acceder a un trabajo.

Se puede observar que algunos de los factores del componente socioeconómico y el entorno están, en cierta forma, incluidos en los indicadores de asistencia social e informalidad, como ser el ingreso promedio del territorio, la incidencia de la pobreza y las condiciones de vulnerabilidad en el mercado laboral. Por este motivo, como ya se explicó, para el indicador de desarrollo se excluye la dimensión social.

En primer lugar, los ingresos y la incidencia de la pobreza se incluyen en el indicador de cobertura de asignaciones familiares por Plan de equidad dado que los beneficiarios son familias en situación de vulnerabilidad socioeconómica. La tasa de informalidad permite medir las condiciones de vulnerabilidad en el mercado laboral.

En segundo lugar, la cobertura para pensionistas por vejez y asistencia a la vejez abarca los tres aspectos (ingreso, pobreza y mercado laboral) ya que se trata de dos prestaciones para personas mayores (de entre 65 y 70 años y de 70 y más años, respectivamente), en situación de vulnerabilidad socioeconómica, además de tratarse de beneficiarios que no cumplen con los requisitos mínimos de causal jubilatoria, probablemente, por no haber cotizado a la seguridad social gran parte de su etapa activa.

Cabe mencionar que, si bien los criterios para construir un indicador de expansión del sistema de protección social resultan muy útiles, entre otras cosas, para la comparación entre países; las dimensiones generalmente consideradas (universalidad, solidaridad y gasto social) no resultan aplicables para este trabajo, puesto que no existe segmentación territorial en la implementación de las políticas de protección social.

¹⁷ CIF (Clasificación internacional del funcionamiento, de la discapacidad y de la salud) realiza un abordaje de la discapacidad desde una perspectiva múltiple, considerando el funcionamiento y la discapacidad como un proceso interactivo y evolutivo ya que las intervenciones en un elemento tienen el potencial de modificar los otros. Se identifican tres niveles: corporal (deficiencias a nivel de la estructura o las funciones corporales), individual (limitaciones de las actividades a nivel de la persona) y social (restricciones en la participación a nivel de las situaciones vitales en un contexto social).

3. Resultados

3.1. Desarrollo departamental – dimensión económica

En la siguiente tabla se presentan los indicadores de desarrollo productivo y empresarial ya mencionados. En la cuarta columna se visualiza el indicador de desarrollo económico construido a partir de los dos primeros.

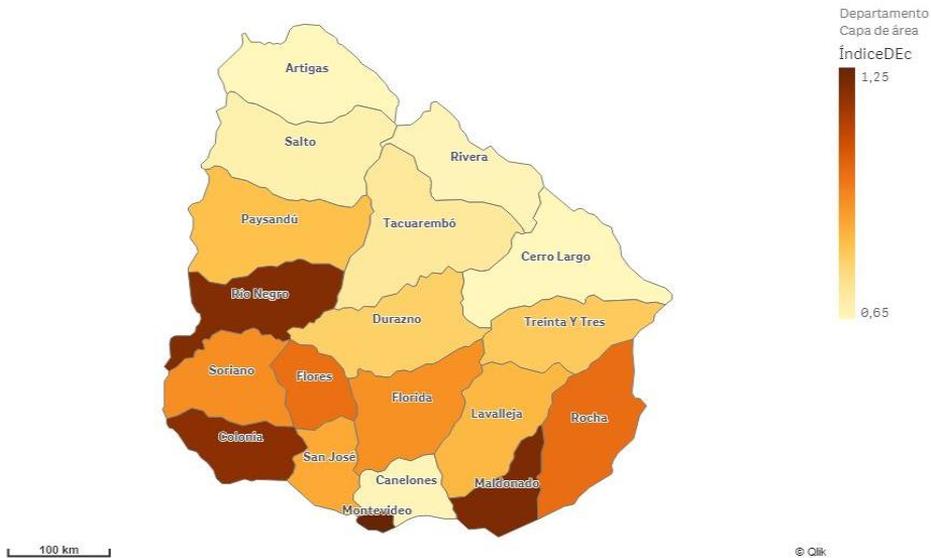
Tabla 2. Indicador de desarrollo económico departamental

Departamentos	Desarrollo productivo (2011)	Desarrollo empresarial (2014)	Indicador de desarrollo económico	Categoría*
Montevideo	1,25	1,26	1,26	Alto
Maldonado	1,11	1,32	1,22	Alto
Río Negro	1,57	0,84	1,21	Alto
Colonia	1,26	1,12	1,19	Alto
Rocha	0,91	1,09	1,00	Medio-Alto
Flores	1,03	0,96	1,00	Medio-Alto
Soriano	0,99	0,87	0,93	Medio-Alto
Florida	0,94	0,91	0,93	Medio-Alto
San José	0,88	0,87	0,88	Medio-Alto
Lavalleja	0,94	0,75	0,85	Medio-Bajo
Paysandú	0,84	0,81	0,83	Medio-Bajo
Treinta Y Tres	0,86	0,74	0,80	Medio-Bajo
Durazno	0,81	0,76	0,79	Medio-Bajo
Tacuarembó	0,71	0,71	0,71	Medio-Bajo
Salto	0,73	0,62	0,68	Bajo
Canelones	0,59	0,72	0,66	Bajo
Rivera	0,69	0,62	0,66	Bajo
Artigas	0,69	0,60	0,65	Bajo
Cerro Largo	0,71	0,58	0,65	Bajo

Tomado de Rodríguez Miranda et al. (2017), Especializaciones productivas y desarrollo económico regional en Uruguay.

* Para simplificar el análisis y visualizar más fácilmente la comparativa territorial, los departamentos se ordenan de mayor a menor y se agrupan por cuartiles según el indicador de desarrollo económico (primer cuartil "Alto", segundo cuartil "Medio-Alto", tercer cuartil "Medio-Bajo" y cuarto cuartil "Bajo").

Mapa 1. Indicador de desarrollo económico departamental



Elaboración propia en base a tabla 2.

Como vemos, los departamentos que presentan mayor desarrollo económico son Montevideo, Maldonado, Río Negro y Colonia. Los niveles más bajos están en los departamentos del norte y noreste, Cerro Largo, Artigas, Rivera y Salto, además de Canelones. En el mapa 1 se observa que el potencial productivo y empresarial se concentra en la región sur del país, a su vez, subiendo por los departamentos limítrofes con Argentina encontramos un buen desempeño económico que va disminuyendo a medida que más nos aproximamos al norte. Mientras que la región del norte y noreste se caracteriza por un bajo desarrollo.¹⁸

Río Negro cuenta con el mayor PIB pc del país, lo cual permite situarlo en el grupo de departamentos con alto desarrollo económico, por su parte, Canelones presenta el nivel más bajo de PIB en relación al promedio nacional.

Sobre la situación de Río Negro y Canelones, conviene hacer algunas puntualizaciones. Por un lado, Río Negro explica su alto PIB per cápita por el impacto que tiene la mega planta de pasta de celulosa radicada en su territorio (un gran emprendimiento generador de alto valor agregado a escala nacional). Por otro lado, Canelones es el segundo departamento más poblado del país y una zona importante de su territorio es área metropolitana de Montevideo, por lo que buena parte de las personas que viven

¹⁸ Según estudio de Rodríguez Miranda (2006), que comprendía el periodo 1992 a 2002, se obtenían resultados similares en el noreste del país, por lo que parece ser un rasgo estructural del Uruguay, que persiste aún después de una década de crecimiento económico desde 2004.

en esas áreas trabajan en Montevideo y sus actividades generan valor (PIB) en Montevideo y no en Canelones, lo que puede explicar en parte su bajo PIB per cápita (Rodríguez Miranda et al., 2017).

Respecto al desarrollo empresarial, nuevamente encontramos que en general los departamentos del norte y noreste se ubican en los niveles más bajos. Los que están mejor ubicados son Montevideo, Maldonado, Colonia y Rocha, en tanto que Río Negro se encuentra a unos niveles más abajo.

Además del estudio de otras variables de interés para el análisis económico¹⁹, en Rodríguez Miranda et al. (2017) se realiza un estudio detallado sobre la especialización productiva a nivel nacional y departamental, desde el cual es posible evaluar a priori el modelo productivo departamental y observar el comportamiento regional en cuanto a si se trata de efectos distrito, *clusters* o de economías de aglomeración urbana.

En el Anexo se describe brevemente la metodología adoptada por los autores para analizar la especialización productiva y algunas de las conclusiones a las que llegan, las cuales nos serán de utilidad para complementar el análisis presentado en el apartado 3.3.

3.2 Necesidades asistenciales en protección social por departamento

En la siguiente tabla se muestran los datos obtenidos por departamento del indicador de necesidades asistenciales en protección social y la desagregación en sus tres componentes. Como ya se señaló, este indicador nos aproxima a una medida de la cobertura asistencial actual y potencial, tomando las prestaciones no contributivas más representativas en los distintos rangos etarios.

¹⁹ Población, tasa de desempleo, porcentaje de empleo privado en el total, cantidad de MYPIMES cada 1000 habitantes y distribución de empresas según tamaño.

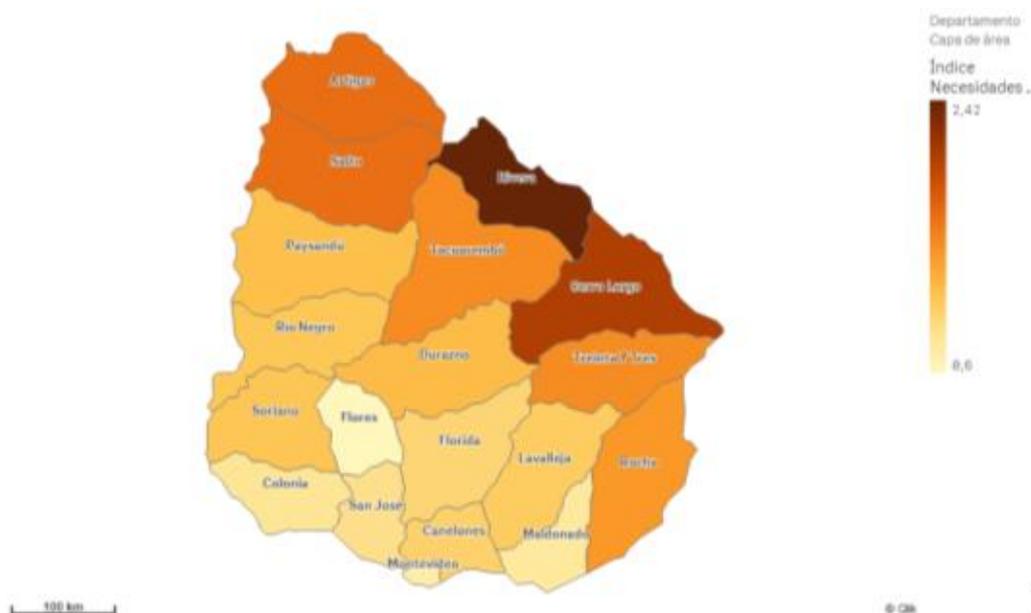
Tabla 3. Indicador de necesidades asistenciales en protección social por departamento.

Departamentos	Cobertura asistencial AFAM PE (2014)	Tasa Informalidad 18 a 65 años (2014)	Cobertura asistencial PV y AV (2014)	Indicador de necesidades asistenciales en protección social	Categoría*
Flores	0,76	0,89	0,14	0,60	Bajo
Montevideo	0,87	0,72	0,56	0,71	Bajo
Maldonado	0,68	0,93	0,69	0,77	Bajo
Colonia	0,74	0,86	0,85	0,82	Bajo
San José	1,02	1,03	0,57	0,88	Medio-Bajo
Florida	0,93	1,07	0,91	0,97	Medio-Bajo
Canelones	1,03	1,04	0,93	1,00	Medio-Bajo
Lavalleja	0,96	1,29	0,87	1,04	Medio-Bajo
Río Negro	1,15	0,99	1,11	1,08	Medio-Bajo
Soriano	1,23	1,29	0,78	1,10	Medio-Alto
Paysandú	1,23	1,09	1,11	1,14	Medio-Alto
Durazno	1,18	1,21	1,10	1,16	Medio-Alto
Rocha	1,14	1,58	1,44	1,39	Medio-Alto
Treinta Y Tres	1,45	1,28	1,65	1,46	Medio-Alto
Tacuarembó	1,02	1,54	1,82	1,46	Alto
Salto	1,17	1,38	2,40	1,65	Alto
Artigas	1,64	1,84	1,49	1,66	Alto
Cerro Largo	1,07	1,97	3,08	2,04	Alto
Rivera	1,39	1,84	4,03	2,42	Alto

Datos: Encuesta Continua de Hogares 2014 (INE).

*Para simplificar el análisis y visualizar más fácilmente la comparativa territorial, los departamentos se ordenan de menor a mayor y se agrupan por cuartiles según el indicador de necesidades asistenciales (primer cuartil “Bajo”, segundo cuartil “Medio-Bajo”, tercer cuartil “Medio-Alto” y cuarto cuartil “Alto”).

Mapa 2. Indicador de necesidades asistenciales en protección social por departamento.



Elaboración propia en base a la tabla 3.

Haciendo un primer análisis, se observa como los departamentos que se encuentran en los niveles más altos de desarrollo son precisamente los que presentan menores necesidades asistenciales en protección social. Es el caso de Montevideo, Maldonado y Colonia, exceptuando Río negro que se sitúa en la categoría medio-bajo.

Al mismo tiempo, el grupo que concentra a los departamentos con mayores necesidades asistenciales en protección social, coincide con aquellos que en la tabla 2 presentaban un bajo indicador de desarrollo económico (Rivera, Cerro Largo, Artigas y Salto), además de Tacuarembó. El único departamento con bajo desarrollo que queda fuera de esta categoría es Canelones, con un nivel de cobertura medio-bajo.

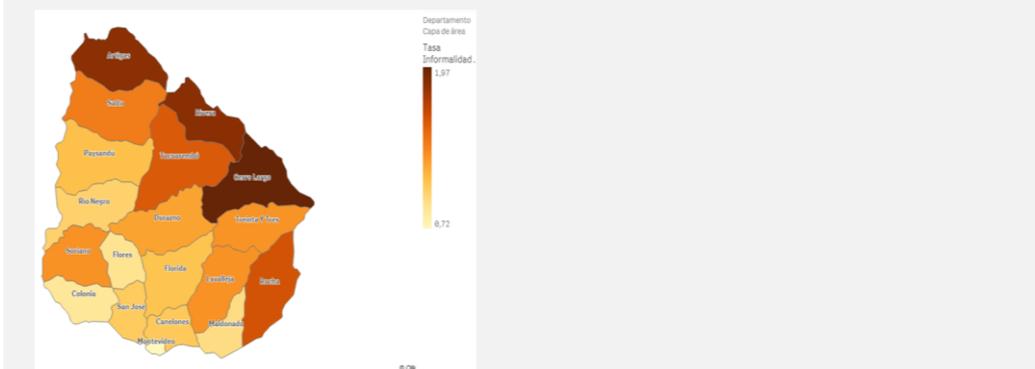
Recordemos que Río Negro y Canelones presentan ciertas particularidades, el primero por el funcionamiento de la planta de celulosa y el segundo por la existencia de ciudades dormitorio. En el siguiente apartado volveremos sobre estas características con mayor detalle.

Mapas 3 a 5. Indicadores de necesidades asistenciales en protección social.



Cobertura asistencial AFAMPE. La región del país con menor porcentaje corresponde al sur del país, siendo Maldonado, Colonia, Flores y Montevideo los de menor magnitud y en ese orden. A medida que nos acercamos al norte el porcentaje aumenta, en particular, Artigas, Treinta y Tres, Rivera y Soriano muestran los mayores indicadores e cobertura en AFAMPE.

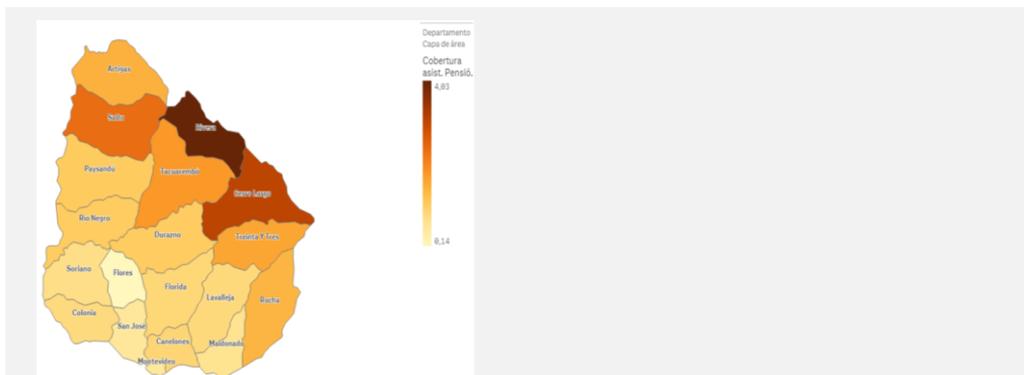
La distribución es más uniforme que para el caso de los otros indicadores, tal es así que su recorrido de 0,96 (1,64 – 0,74) es menor que para trabajadores informales y personas mayores.



Tasa de Informalidad para ocupados de entre 18 y 65 años. El grado de informalidad de los mercados laborales departamentales casi que replica el comportamiento en cuanto a las capacidades productivas y de desarrollo empresarial. Este resultado es esperable ya que la informalidad es contracíclica al PIB (cuanto mayor crecimiento, en este caso potencial productivo, menor será la tasa de informalidad). Si bien se esperan estas mismas tendencias para los otros dos indicadores, el desarrollo económico actual se refleja casi de inmediato en la situación del mercado laboral.

En los departamentos del norte y noreste del país se concentra el mayor porcentaje de informalidad, con Cerro Largo, Rivera, Artigas y Rocha a la cabeza. Mientras que hacia el sur y suroeste, excepto por Soriano, la relación baja en concordancia con los resultados de desempeño económico.

Observamos que Río Negro es el quinto departamento con menor tasa de informalidad, mientras que sube a la posición 12 y 11 en cobertura de AFAMPE y Pensiones y Asistencia a la vejez, respectivamente. Esto nos podría estar indicando que, en el pasado, Río Negro no ha mostrado la misma tasa de informalidad que vemos actualmente luego de la ubicación de las papeleras.



Cobertura asistencial Pensión por vejez y Asistencia a la vejez. Las características son similares a las observadas en el mapa anterior, aunque los resultados son menos acentuados. Recordemos que el estudio de las prestaciones no contributivas en la vejez debe contemplar el ciclo de vida de las personas, por lo tanto, abarca un horizonte temporal más lejano que si estudiáramos la situación actual de quienes trabajan o la asistencia a menores de 18 años.

En el centrosur del país vemos los niveles más bajos de cobertura asistencial en la vejez, destacándose Flores, Montevideo, San José y Maldonado en las primeras cuatro posiciones. El indicador aumenta a medida que nos acercamos al norte y este del país. Rivera, Cerro Largo y Salto presentan los indicadores más altos.

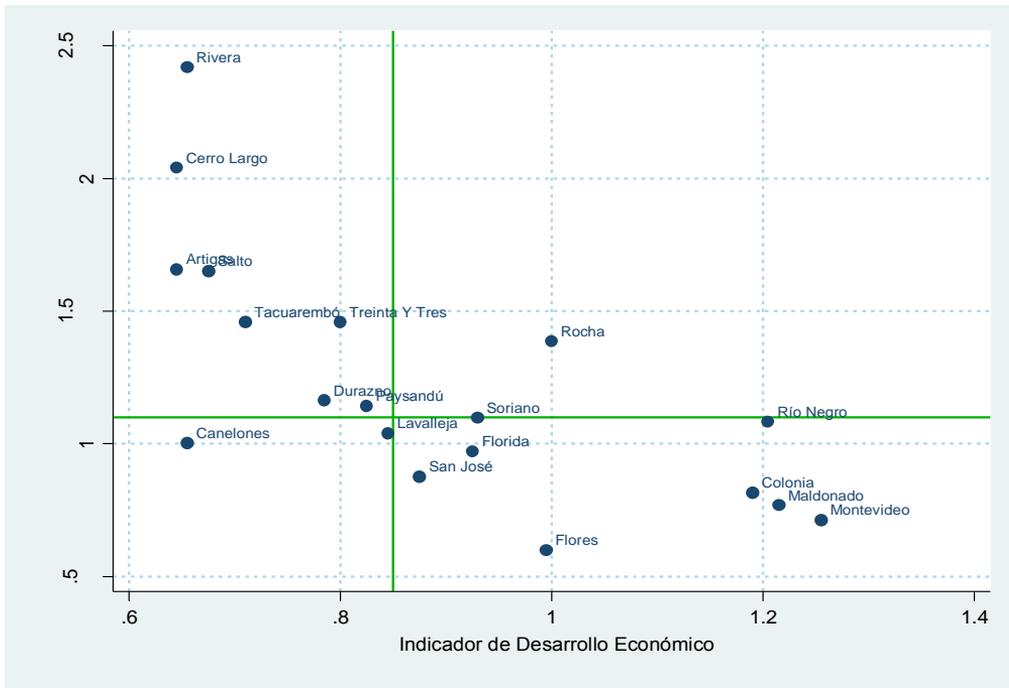
Para el caso de los otros dos indicadores, los resultados son más fieles al momento actual. A pesar de la diferencia temporal, estos resultados son la contracara de una situación estructural en los departamentos del norte y noreste, que muestran escasas posibilidades de desarrollo, mayor cantidad de prestaciones no contributivas en la vejez.

Elaboración propia en base a datos de la ECH 2014

3.3. Análisis comparativo

En este apartado, se comparan los datos de los indicadores construidos para verificar si los mismos se condicen con la hipótesis del trabajo. En el siguiente gráfico se muestra el diagrama de dispersión con los datos por departamento; el cual nos permite identificar visualmente si existe algún tipo de relación entre el indicador de desarrollo económico y el indicador de necesidades asistenciales en protección social.

Gráfico 1. Diagrama de dispersión entre Indicador de desarrollo económico e Indicador de necesidades asistenciales en protección social, por departamento.



Elaboración propia en base a tablas 2 y 3

Podemos argumentar la existencia de cierta correlación negativa entre ambos indicadores, esto es, a mayor (menor) capacidad productiva y empresarial, menor (mayor) es la necesidad de asistencia social. Además, observamos una reducción exponencial de la cobertura no contributiva e informalidad en los departamentos de mayor potencial económico, y un efecto análogo en los departamentos que registran los niveles más bajos de desarrollo, lo que deriva en una curva de tipo convexa. Por otro lado, los departamentos de Canelones, Flores, Rocha y, en menor medida, Río Negro y San José presentan una marcada desviación.

En el cuadrante inferior derecho, los departamentos con mayor capacidad productiva y empresarial presentan menores indicadores de necesidades asistenciales en protección social. Corresponde una observación paralela en el cuadrante superior izquierdo con los departamentos de escaso desarrollo económico, siendo Rivera y Cerro Largo los casos más visibles y que más se alejan de los departamentos que presentan menor necesidad de asistencia social.

A continuación, se extraen algunas conclusiones de Rodríguez Miranda et al. (2017) para explicar la correlación existente entre el indicador de necesidades asistenciales y

el desarrollo económico local, la dispersión que presentan algunos departamentos y los casos de “outliers” que se alejan del centro de la distribución.

Empezaremos por destacar el desempeño de Maldonado y Colonia, como indican estos autores, el alto valor generado en el territorio (riqueza) tiene un correlato en una fuerte empresariedad local, lo que permite suponer que en la generación y/o apropiación de ese valor producido hay una participación local importante, sobre todo a través de las actividades de las PYMES.

Estas conclusiones no son menores para explicar los bajos niveles de cobertura en asistencia social y de informalidad en ambos departamentos. A su vez, en Maldonado destacan las actividades de servicios que se desarrollan con alta especialización, en particular las financieras y los servicios de educación, además presenta una importante actividad industrial, como la de bebidas, alimentos y lácteos. En tanto que Colonia cuenta con un fuerte perfil agroindustrial, desarrollo de actividades primarias y actividad industrial no tradicional.

Dentro de los departamentos que presentan desviaciones tenemos a **Canelones** que muestra un bajo desempeño productivo y empresarial en desacuerdo con su posición media-baja en el indicador de necesidades asistenciales protección social. Este resultado se condice con que buena parte del territorio de Canelones cumple un rol de periferia con Montevideo, siendo la cercanía una fuente de oportunidades de empleo con las que no cuentan los demás departamentos.

Si bien este argumento parece suficiente, los autores agregan dos puntos importantes a considerar. Por un lado, Canelones es el departamento que cuenta con mayor PIB pc y cantidad de empresas en términos absolutos, luego de Montevideo; sin embargo, Canelones es el departamento con mayor proporción de población en comparación con la proporción de empresas y aporte de PIB, al contrario de lo que ocurre en otros departamentos como Maldonado y Colonia. Por lo tanto, esta disparidad tiende a bajar los indicadores de desarrollo departamental calculados por habitante.

Por otro lado, debemos considerar también que Canelones presenta distintas realidades a lo largo de su territorio. Si tomamos el estudio de OPP (2011) que se realiza a escala sub departamental, el indicador de desarrollo del entorno en zonas como Ciudad de la Costa está entre los más altos del país, pero en ciudades como La Paz, Las Piedras, Progreso y otras localidades del noreste que limitan con Montevideo, el indicador se encuentra entre los más bajos.

Estas conclusiones nos dejan la idea que el indicador de desarrollo económico de Canelones se encuentra subestimado, reforzando nuestra hipótesis y validando la desviación que visualizamos en el gráfico de dispersión.

De hecho, si consideramos el subindicador de desarrollo socioeconómico y del entorno calculado por los autores (tomando variables como el ingreso promedio, la incidencia de la pobreza, el porcentaje de informalidad y los años promedio de escolarización), Canelones se encuentra en la tercera posición junto con Maldonado, luego de Montevideo y Flores. Encontramos en el indicador de necesidades asistenciales en protección social, un indicio de que parte de Canelones comparte su potencial productivo y empresarial con Montevideo.

Para analizar el caso de **Flores**, que se ubica en primer lugar con el menor indicador de necesidades asistenciales y en la quinta posición en cuanto a capacidad productiva y empresarial, se requiere considerar el tamaño de las economías departamentales. Los departamentos con indicadores de desarrollo económico alto y medio-alto son precisamente aquellos cuyas economías tienen un mayor peso a nivel nacional. Sin embargo, existen departamentos con un buen desarrollo económico si consideramos que se trata de economías pequeñas, es el caso de Flores, Rocha, Florida y Lavalleja.

El problema de las economías pequeñas es que determinan una menor posición relativa de desarrollo económico departamental, debido a que se requiere de ciertas escalas mínimas de producción para sostener los procesos de generación de valor y desarrollo empresarial en el departamento. En este caso, los datos relativos por departamento estarían presentando un sesgo, y por lo tanto, podría resultar conveniente explorar las conclusiones a nivel regional.²⁰

Analizando las necesidades asistenciales de Flores, observamos que su ubicación en la primera posición se debe principalmente al subindicador para personas mayores. Por su parte, la tasa de informalidad también presenta niveles relativamente bajos.

El departamento de **Rocha** presenta una economía básicamente agropecuaria, contando con una industria arrocera importante y un modelo propio de desarrollo turístico aunque de carácter muy estacional.

Sin duda, Rocha cuenta con un buen desempeño empresarial dado principalmente por el sector turístico y las actividades vinculadas, sin embargo, al profundizar en las oportunidades de empleo que brinda el departamento, vemos que la tasa de informalidad y las prestaciones no contributivas en la vejez lo ubican en una categoría alta y media alta respectivamente.

Es evidente que el potencial empresarial de Rocha responde al desarrollo de un sector históricamente considerado de alta informalidad. Por lo tanto, el mismo desarrollo empresarial del sector turístico que aumenta el indicador de desarrollo económico,

²⁰ Rodríguez Miranda et al. (2017)

paradójicamente también contribuye a aumentar la tasa de informalidad en vez de reducirla, lo que deriva en mayor vulnerabilidad en el mercado de trabajo.

Por otro lado, Durazno, Rocha y Salto presentan los indicadores de desempleo más altos (por arriba del 9%) según los datos de la ECH (2015). En Rocha se explica principalmente por el carácter estacional del sector turístico que ofrece una amplia oferta de fuentes de trabajo en período de temporada alta pero que se reduce notoriamente en el resto del año.

Río Negro se encuentra un poco más arriba, con mayores necesidades asistenciales en protección social que los demás departamentos con alto desarrollo económico.

Se comentó que la posición de Río Negro en el ordenamiento dado por el indicador síntesis de desarrollo obedecía más a su capacidad productiva, en particular, por la industria de celulosa instalada en 2006 en Fray Bentos y por las actividades asociadas a dicha industria; en tanto que la empresariedad local muestra un resultado más cercano a departamentos con desarrollo medio-alto y medio-bajo.

Podríamos inferir que la actividad de esta gran empresa en Río Negro no necesariamente genera efectos de derrame hacia la economía local que deriven en un tejido de PYMES consolidado. Esto no implica que no se haya desarrollado un modelo de distrito en torno a la actividad agroindustrial del departamento, sino que recibe un plus por la industria de celulosa que no necesariamente involucra un objetivo de desarrollo integral.

En parte, esto explicaría por qué Río Negro aleja su nivel de necesidades asistenciales de los niveles de Montevideo, Maldonado y Colonia. Su indicador de necesidades asistenciales lo ubica en la novena posición, casi en el medio, lo que no impide que a futuro el potencial económico del departamento genere externalidades positivas hacia su población.

Por último, entre los departamentos que presentan desviaciones encontramos a **San José**, con un desarrollo medio-alto aunque en el límite de la categoría medio-baja. Mientras que su indicador de necesidades asistenciales lo ubica en el primer lugar de la categoría medio-baja, con una diferencia de 0,06 con Colonia y de 0,11 con Maldonado, ambos ubicados en el grupo de baja necesidad asistencial y alto desarrollo económico. Es claro que San José presenta un importante potencial empresarial y económico que no se evidencia totalmente en el indicador síntesis de desarrollo departamental.

Al indagar en el mercado de trabajo, según los datos de la ECH (2015) vemos que San José, Maldonado y Colonia son los departamentos que muestran la mayor contribución del sector privado al empleo; a su vez, San José, junto con Colonia, Flores y Florida, presentan los indicadores de desempleo más bajos (menos del 6%).

Como señalan los autores, además de su actividad agroindustrial y primaria, San José presenta una especialización relativa y el desarrollo de sectores que se pueden ver como una extensión de las actividades del área metropolitana de Montevideo. A su vez, San José, Colonia, Soriano, Flores y Florida, conforman una región que se caracteriza por un desarrollo agrícola y lechero de importancia, con agroindustrias y servicios al agro muy desarrollados.

Todos estos aspectos del departamento de San José son consistentes con la escasa cobertura en prestaciones no contributivas y con la baja tasa de informalidad, que se refleja en el indicador de necesidades asistenciales.

A nivel regional, en algunos departamentos del país encontramos especializaciones en actividades industriales y de servicios con base en el agro. Es el caso de la región suroeste (Colonia, San José, Soriano, Flores, Durazno y parte de Florida) y del litoral con Argentina (Río Negro, Paysandú y Salto, y la localidad de Bella Unión en Artigas). Adicionalmente, Colonia, Río Negro y Paysandú cuentan con un desarrollo industrial particular, con especialización en sectores industriales y de soporte a la industria. En Colonia y Salto existe además cierto desarrollo en sectores del turismo.

Los departamentos de Artigas, Rivera, Tacuarembó, Cerro Largo, Treinta y Tres y Salto muestran los indicadores más bajos de capacidad productiva y empresarial, al mismo tiempo, los niveles más altos de necesidades asistenciales. Por el contrario, Paysandú, también ubicado en esta región norte destaca por presentar un mejor desempeño económico y menor asistencia social.

Estos departamentos (sin contar Salto) se caracterizan por un escaso desarrollo de actividades industriales y de servicios. El desarrollo productivo asume la forma de cadenas agroindustriales, donde el mayor impacto de la actividad industrial es de arrastre hacia atrás en la cadena, hacia las fases primarias. Por este motivo, las actividades de estos departamentos se basan en el sector primario.²¹

En estos departamentos existen algunas grandes industrias como las del aserradero de madera en Tacuarembó y Rivera, la industria la tabacalera de Rivera, las industrias de molinos de arroz en Treinta y Tres, Cerro largo, Artigas y Tacuarembó, además del desarrollo comercial en la frontera como es el caso de Rivera. Sin embargo, si tenemos en cuenta el indicador de desarrollo estas industrias no parecerían estar generando efectos derrame en la economía departamental.

²¹ *Ibíd*em

4. Comentarios finales

El presente documento tuvo por objetivo analizar las necesidades asistenciales desde la cobertura en prestaciones no contributivas y la informalidad, en función de la capacidad productiva y desarrollo empresarial y en base a un estudio de tipo territorial en los departamentos de Uruguay. El enfoque adoptado comprende las dimensiones puramente económicas, a fin de visualizar el funcionamiento de las economías regionales como determinantes de las necesidades asistenciales en protección social.

Desde los primeros resultados, se observa que existe una correlación negativa entre el desempeño económico y la demanda relativa de prestaciones no contributivas a nivel departamental, esto es, a menor desarrollo, mayores son las necesidades asistenciales y mayor es el esfuerzo del Estado en lograr la reducción de la pobreza desde la protección social.

El camino para alcanzar un desarrollo económico local óptimo comprende un conjunto de objetivos específicos, como el aumento de la eficiencia y la competitividad, la diversificación productiva, la difusión de las innovaciones, la formación de los recursos humanos y el fortalecimiento de la infraestructura necesaria para llevar adelante las actividades económicas locales. En definitiva, se busca promover el empleo, la mejora en la calidad de vida y mejorar la equidad social desde la dimensión territorial del desarrollo económico.

En este marco, el sistema de seguridad social cumple un rol de amortiguador social y estabilizador económico. Yendo al concepto de Seguridad Social Dinámica de la AISS, que fue presentado en el primer Foro Mundial de la Seguridad Social en 2007 en Moscú, por un lado se considera la protección de los ingresos y de la atención en salud ex post ante contingencias sociales o situaciones de riesgo; y por otro lado, la promoción de medidas proactivas y preventivas ex ante, con el fin último de contribuir al desarrollo de sociedades inclusivas y económicamente productivas.

Desde ambas perspectivas, es claro que en el largo plazo hablamos de un mismo objetivo que converge por caminos diferentes. La potencialidad que provee el desarrollo económico, así como las herramientas preventivas y asistenciales de la protección social, generan las condiciones idóneas para promover un desarrollo equitativo y sostenible.

Si bien no fue el objetivo de este trabajo, también resulta válido preguntarse en qué medida la expansión de los sistemas de protección social junto al mayor gasto público en educación y salud permiten construir una sociedad más inclusiva, reducir la pobreza y potenciar el desarrollo humano, promoviendo estrategias de generación de autonomía y por ende de desarrollo económico.

En este sentido, la desigualdad de ingresos y oportunidades, genera barreras en la capacidad de los grupos vulnerables para participar y contribuir al crecimiento. Los altos y crecientes niveles de desigualdad en el ingreso disminuyen el impacto que la mayor tasa de crecimiento económico pueda tener en la reducción de la pobreza, incluso la desigualdad puede afectar la estabilidad política y la cohesión social necesarias para un crecimiento sostenible.

Además del valor intrínseco de la mejora de la calidad de vida humana, el aumento de las oportunidades económicas en los grupos de menores ingresos, contribuye a sostener el crecimiento económico.

Por otro lado, si bien es cierto que los programas sociales de transferencias monetarias permiten reducir ciertos contextos de pobreza, deben complementarse con otros instrumentos.

En definitiva, la clave del éxito es una combinación de políticas que aborden tanto el crecimiento como los objetivos de distribución e igualdad.

5. Bibliografía

- Comentarios de Seguridad Social Nº 32. Una seguridad social dinámica: asegurar la estabilidad social y el crecimiento económico. Evolución y tendencias. Informe global 2010. Asociación Internacional de la Seguridad Social Ginebra, 2010. Asesoría General en Seguridad Social, Banco de Previsión Social. Montevideo, Uruguay.
- CEPAL (2012). Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3078/1/S2012062_es.pdf
- Rodríguez Miranda, A.; Sienna M. (2008) Claves del Desarrollo Local. Metodología de análisis de las condiciones de desarrollo local. El caso de Treinta y Tres, Editorial Fin de Siglo, Montevideo.
- Rodríguez Miranda (2006). Desarrollo económico territorial endógeno. Teoría y aplicación al caso uruguayo. Serie Documentos de Trabajo, DT 02/2006. Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, Uruguay.
- Rodríguez Miranda, A.; Galaso, P.; Goinheix, S.; Martínez, C. (2017). Especializaciones productivas y desarrollo económico regional en Uruguay. Serie Documentos de Trabajo, DT 07/2017. Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, Uruguay.
- Albuquerque, F. (2006). Clusters, territorio y desarrollo empresarial: diferentes modelos de organización productiva, Cuarto Taller de la Red de Proyectos de Integración Productiva, Fondo Multilateral de Inversiones (MIF/FOMIN), Banco Interamericano de Desarrollo, San José, Costa Rica.
- Albuquerque, F. (2015). El enfoque del desarrollo económico territorial, en Costamagna P. y Pérez Rossi, S. (Comp.) Enfoque, estrategias e información para el desarrollo territorial: los aprendizajes desde ConectaDEL. ConectaDEL.
- Albuquerque, F.; Dini, M. (2008). Guía de aprendizaje sobre integración productiva y desarrollo económico territorial. Ed., Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria. Universidad de Sevilla, 2008.
- Asian Development Bank (2016). The social protection indicator: Assessing results for Asia. Mandaluyong City, Philippines.
- Bértola, L. (2016). Ciclo económico y heterogeneidad estructural, en Hacia un desarrollo inclusivo, el caso de Uruguay, V. Amarante y R. Infante (Ed), (LC/L.4219), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bértola, L.; Bertoni, R. (2014). Sinuosa y convulsa: la economía uruguaya en el último medio siglo. En Harari, L., Mazzeo, M., y Alemany, C. (Coords.) Uruguay + 25: documentos de investigación. Montevideo: Fundación ASTUR, Trilce.
- Bértola, L.; Isabella, F.; Saavedra, C. (2014). El ciclo económico de Uruguay, 1998-2012, en Serie Estudios y Perspectivas CEPAL Nº 16 noviembre 2014, (LC/L.3930), Ed. CEPAL, Naciones Unidas. Santiago, Chile.
- Mathers, N.; Slater, R. (2014). Social protection and growth: Research synthesis, en Department of Foreign Affairs and Trade, Australian Government, mayo 2014.
- Ocampo, J.; Gómez-Arteaga, N. (2017). Los sistemas de protección social, la redistribución y el crecimiento en América Latina, en Revista de la CEPAL Nº122 agosto 2017.
- OPP (2011). Diagnóstico de Cohesión Territorial para Uruguay, Documento de Trabajo Nº 14. Área de Políticas Territoriales de OPP, Programa Uruguay Integra, OPP-UE. Montevideo.

- Porter, M. (1991), La ventaja competitiva de las naciones, Ed. Plaza y Janés, Barcelona.
- Commission on Growth and Development (2008). The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development. Washington, DC: World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/6507> License: CC BY 3.0 IGO.
- Social protection, the role of cash transfer (2006). Poverty in Focus. United Nations Development Programme, Ed. Dag Ehrenpreis. SBS – Ed. BNDES, 10º andar, 70076-900 Brasilia DF Brazil.
- Informe Mundial sobre la Protección Social 2014/15: Hacia la recuperación económica, el desarrollo inclusivo y la justicia social, Oficina Internacional del Trabajo – Ginebra: OIT, 2017

6. ANEXO

Especializaciones sectoriales y análisis del modelo productivo²²

La especialización en sí no necesariamente responde a un modelo productivo óptimo.

En una economía con alta diversificación pueden existir muchos sectores con un peso importante a nivel nacional, o muchos sectores con peso en la economía nacional que reflejen una estrategia de subsistencia en el territorio.

Una alta especialización en pocos sectores puede referir a distritos o *clusters* y reflejar un desarrollo económico alto, o podría responder a pocas grandes empresas del sector extractivo que aprovechan los recursos naturales del territorio sin generar vínculos con el entorno empresarial.

Como indicador de concentración o diversificación productiva, se toma el Índice de Herfindhal (IH), identificando si se trata de un territorio especializado en pocos sectores, como ser el caso de los distritos, o si corresponde a economías de producción diversificada del tipo de aglomeraciones urbanas. Para analizar el grado de especialización sectorial relativa de un territorio, los autores utilizan el Coeficiente de Especialización (CE).

$$IHj = \sum_{i=1}^n \left(\frac{X_{ij}}{X_j} \right)^2$$

X_{ij} = cantidad de empresas en el sector i en el territorio j

X_j = cantidad de empresas en el territorio j

Sectores productivos $i = 1, \dots, n$

$$CE_{ij} = \frac{X_{ij}/X_j}{X_i/X}$$

X_{ij} = empresas en el sector i en el territorio j

X_j = cantidad total de empresas en el territorio j

X_i = empresas en el sector i en el país

X = cantidad total de empresas en el país

²² Tomado de Rodríguez Miranda et al. (2017)

Resumen de Principales Conclusiones sobre Especialización Sectorial

Los departamentos que concentran determinadas actividades de un mismo sector con un amplio conjunto de empresas son Maldonado, Colonia, San José, Montevideo y Canelones. A excepción de este último, los otros departamentos presentan un mayor desarrollo económico. Sin embargo, esta concentración de empresas responde a las economías de aglomeración urbana y no a modelos de distrito o clusters.

- La industria farmacéutica, la química, el caucho y plástico, la de autopartes, los alimentos elaborados y el software se concentran en el área metropolitana (Montevideo, Canelones y, en algunos casos, también San José).
- En Colonia se localizan gran parte de las industrias de maquinaria y equipos, lácteos, maltas, frigorífica, alimentos y bebidas.

En Maldonado existe una alta diversificación productiva pero referida a sectores muy vinculados entre sí. La economía del departamento cuenta con una alta densidad de empresas aglomeradas en torno a actividades centradas en el turismo, como alojamiento, restaurantes, operadores turísticos e inmobiliarios, deportes y recreación, comercio, construcción, además de servicios financieros y educativos.

- Maldonado podría presentar rasgos de modelos de Cluster o distrito ya que el territorio concentra una alta cantidad de PYMES y actores empresariales para los que el departamento es espacio de vida y trabajo, al mismo tiempo hay empresas de capitales transnacionales que responden a estrategias e intereses externos.

En la región más alejada del sur y al interior del país, donde escasean las economías de aglomeración urbana, existen una o pocas grandes empresas que hacen uso intensivo de la materia prima de la región. Si bien encontramos una alta especialización productiva, la actividad en torno a estas empresas no genera una modalidad de distrito o clusters.

- Es el caso de la industria de aserrado de madera en Tacuarembó y Rivera, la industria de celulosa en Fray Bentos, el Ingenio sucro-alcoholero de Bella Unión (Artigas) o las industrias de molinos de arroz en Treinta y Tres, Cerro Largo y Rocha.

Las conclusiones sobre la ausencia de clusters o distritos surgen de un estudio a nivel departamental, si tomamos localidades y microrregiones, los resultados cambian.

- El turismo presenta en algunos casos rasgos de actividad de distrito. Por ejemplo, en Colonia del Sacramento y otras localidades de Colonia, en localidades de Rocha como La Paloma y en algunas localidades dedicadas al turismo termal en Paysandú y Salto.
- En el caso del sector lácteo se pueden observar iniciativas de clusterización o de articulación productiva regional, por ejemplo en el litoral de Uruguay.
- Varias localidades que se encuentran altamente especializadas en una actividad, presentando rasgos de distrito productivo, por ejemplo, Young (en Río Negro) especializada en servicios al agro y a las agroindustrias o Río Branco (en Cerro Largo) especializada en la industria y servicios para la producción de arroz.

RECAUDACIÓN POR PUNTO DE APORTES JUBILATORIOS

AÑO 2018

ACTUALIZACIÓN

RECAUDACIÓN POR PUNTO DE APORTES JUBILATORIOS

AÑO 2018

Actualización

Asesoría Económica y Actuarial

Mayo 2019

Resumen:

El valor punto de aportación refiere al monto de recaudación que representa un uno por ciento de la tasa de aporte, este valor se asocia con las retribuciones gravadas. De existir exoneración total de aportes patronales el valor punto de los aportes personales y de los patronales difiere.

Palabra clave: Valor punto de aportación

En el presente trabajo se actualiza el informe anual de recaudación por punto para el año 2018. En el mismo se estima el valor punto de aportación, y la tasa promedio de aportes jubilatorios.

El valor punto de aportación refiere al monto de recaudación que representa un uno por ciento de la tasa de aporte. Este valor punto está relacionado con la base imponible o retribuciones gravadas. En los casos en que existe exoneración total de aportes patronales, parte de las retribuciones salariales no se tienen en cuenta como base de cálculo del valor punto patronal y, por lo tanto, el valor punto de los aportes personales y de los patronales difiere.

De esta forma, cuando se evalúa una eventual reducción en la tasa de aporte patronal, es preciso tener presente que no tendrá efecto sobre las actividades exoneradas totalmente, y tendrá un efecto menor sobre las actividades parcialmente exoneradas, como consecuencia de lo expuesto. El monto que se deja de recaudar en caso de disminuir la tasa de aporte patronal es inferior al que resultaría de bajar la tasa de aportación personal.

1. Metodología e información utilizada

Para cuantificar la recaudación por punto, se considera la masa salarial imponible declarada por los contribuyentes de las actividades exoneradas y no exoneradas. Para

ello, es necesario trabajar en forma separada los diferentes sectores de afiliación, ya que cada uno de ellos presenta diferentes características:

- **Industria y Comercio.** Presenta exoneraciones totales y parciales de aportes patronales.
- **Construcción.** Como realiza un aporte unificado, es necesario desagregar los aportes jubilatorios de los correspondientes al Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS), al seguro de accidentes y a las cargas salariales. Presenta exoneraciones parciales de aportes patronales.
- **Civil.** Presenta exoneraciones. Existen aportes patronales diferenciales según el organismo del que se trate. En el caso de los gobiernos departamentales (incluida la Intendencia Municipal de Montevideo) la tasa es de 16.5%. Para los entes autónomos y servicios descentralizados del dominio comercial e industrial del Estado, la tasa asciende a 7.5%. Para la administración central, la alícuota es del 19.5%.
- **Rural.** La aportación patronal es unificada y está vinculada a las hectáreas coneat explotadas.
- **Servicio Doméstico.** Aplica el régimen general de aportación y no tiene exoneraciones.

A los efectos de la estimación del valor punto, se considera la recaudación por aportes patronales y personales de todos los sectores, excepto el aporte del patrono rural ya que no tiene base en los salarios, sino en las hectáreas coneat explotadas.

Las estimaciones se basan en la información de la recaudación de los aportes al riesgo IVS (Invalidez, Vejez y Sobrevivencia) por mes de pago, y se considera sólo a las obligaciones corrientes, es decir, sin tomar en cuenta los pagos por convenios, multas y recargos. Las fuentes de datos utilizadas son los consolidados de recaudación de ATYR, y la información de aportes del gobierno central proporcionada por la repartición finanzas. También se contó con información sobre pagos por sub causales de exoneración, de monto imponible e importe para las distintas actividades.

2. Recaudación, masa salarial y tasa promedio de aportación

En el cuadro 1 se detallan las cifras de cada sector de aportación, destacándose que la recaudación por aportes jubilatorios del año 2018 fue de 4,196 millones de dólares corrientes, y la masa salarial ascendió a 17,827 millones de dólares.

Cuadro 1: BPS – Masa salarial, recaudación y tasa de aportación IVS – Año 2018

	MASA SALARIAL U\$S	RECAUDACION TOTAL U\$S	TASA
INDUSTRIA	11,423,439,207	2,379,268,137	20.83%
CIVIL	4,728,593,336	1,485,590,956	31.42%
RURAL (1)	780,256,086	132,710,616	17.01%
CONSTRUCCION	607,277,976	134,021,547	22.07%
DOMESTICO	287,725,659	64,738,273	22.50%
TOTAL	17,827,292,265	4,196,329,528	23.54%

Los valores corrientes anuales se convirtieron en dólares usando el tipo de cambio interbancario vendedor promedio anual 2018 USD = \$U30.73.

(1) No se incluye los aportes de patronos rurales sobre sí mismos.

La recaudación para el riesgo IVS de industria y comercio superó los 2,379 millones de dólares, y representó el 56.7% de la recaudación IVS total. La correspondiente a civil fue de 1,486 millones de dólares, totalizando el 35.4%. Para el caso de la aportación rural, la recaudación fue de 132.7 millones de dólares, con una contribución al riesgo IVS del 3.2%. En la aportación asociada al sector de la construcción se recaudó 134.0 millones, lo cual representó un 3.2% de la recaudación total. Por último, en la afiliación servicio doméstico se recaudaron 64.7 millones de dólares, representando un 1.5% del total de la recaudación IVS.

La tasa promedio de aporte alcanzó el 23.54% en el total del año, correspondiendo la tasa mayor a la afiliación civil (31.42%). La siguen en orden decreciente de tasas: servicio doméstico (22.5%), construcción (22.07%), industria y comercio (20.83%) y rural (17.01%).

En el sector Rural se presenta la información de la recaudación (personal y patronal) sobre los salarios de los trabajadores dependientes, excluyéndose el aporte de los patronos rurales por sí mismos, dado que surge de aplicar una tasa sobre la cantidad de hectáreas coneat y, por lo tanto, no se vincula a un salario concreto.

3. Recaudación por punto de los impuestos afectados al BPS

Además de las contribuciones a la seguridad social, por ley se asignan como recursos del BPS parte de la recaudación de otros impuestos: siete puntos de la tasa básica de IVA, el Impuesto de Asistencia a la Seguridad Social (IASS) y el impuesto a la Lotería.

Cuadro 2: Impuestos afectados al BPS: recaudación y valor por punto - Año 2018

IMPUESTOS	RECAUDACION U\$S	PUNTO DE RECAUDACION U\$S
IVA	1,590,632,299	227,233,186
IASS	342,293,635	
LOTERIA	962,843	
TOTAL	1,933,888,777	

Los valores corrientes anuales se convirtieron en dólares usando el tipo de cambio interbancario vendedor promedio anual 2018 USD = \$U 30.73.

El valor punto del IVA en el 2018 se estimó en 227.2 millones de dólares anuales.

4. Recaudación por punto del aporte jubilatorio

A consecuencia de la existencia de actividades parcial o totalmente exoneradas de aporte patronal jubilatorio, el valor de la recaudación por punto difiere, según se trate de aportes patronales o personales.

Cuando se hace referencia al aporte patronal jubilatorio en el presente análisis, se trata de la tasa de aporte patronal general. Se excluye la recaudación de la contribución patronal especial por servicios bonificados.

4.1 Valor punto global

En el cuadro 3 se presenta la desagregación, por sector de afiliación, del valor punto de recaudación que varía en relación a la masa salarial comprendida.

Respecto a los aportes jubilatorios personales, la reducción (aumento) de cada punto en la tasa de aportación global representaría una pérdida (un incremento) de ingresos en el entorno de los 178.3 millones de dólares anuales.

Cuadro 3: BPS - Recaudación por punto de aporte IVS – Año 2018 en dólares

	Punto de recaudación por:	
	Aporte personal	Aporte patronal
INDUSTRIA	114,234,392	88,766,967
CIVIL	47,285,933	47,006,381
RURAL	7,802,561	
CONSTRUCCION	6,072,780	5,723,980
DOMESTICO	2,877,257	2,877,257
TOTAL	178,272,923	144,374,585

Los valores corrientes anuales se convirtieron en dólares usando el tipo de cambio interbancario vendedor promedio anual 2018 USD=\$U 30.73.

En cuanto a los aportes patronales, una variación en un punto de la tasa de aportación global llevaría a esperar una variación de la recaudación de aproximadamente 144.4 millones de dólares.

Si se compara el valor punto patronal y el valor punto personal para cada sector de afiliación, se puede observar el efecto de las exoneraciones. Cuando existen exoneraciones, el valor punto del aporte patronal es menor al del aporte personal, porque parte de la masa salarial de determinadas empresas, o sectores de actividad, queda exenta de contribuciones patronales. Variar en un uno por ciento las contribuciones personales o patronales tiene un impacto distinto en los recursos del sistema.

Por ejemplo, en Industria y Comercio el valor punto personal tuvo un rendimiento anual de 114.2 millones de dólares, en tanto que el valor punto patronal fue de 88.8 millones de dólares.

Para la aportación Civil, el valor punto personal y patronal fueron prácticamente iguales, debido a la caída de las exoneraciones que se presentó en el sector luego de la reforma tributaria. Cabe destacar que las tasas de aporte patronal difieren según organismo, variando desde el 7.5% para los entes autónomos y servicios descentralizados del dominio comercial e industrial del Estado, al 19.5% para la administración central.

En Construcción, sucede algo similar, puesto que el valor punto personal fue superior al valor punto patronal en 349.000 dólares.

En el Servicio Doméstico, al no existir exoneraciones, el valor punto personal y patronal coincide, totalizando 2.9 millones de dólares.

4.2 Valor punto en Industria y Comercio

A continuación se realiza el análisis de la masa salarial, recaudación, y tasa de aporte de la afiliación asociada a Industria y Comercio, desagregado según tipo de exoneración.

Se agruparon los contribuyentes en categorías según presenten o no exoneraciones.

Empresas con exoneración:

- a) instituciones de asistencia médica
- b) instituciones de enseñanza privada (incluye escuelas, liceos y universidades, así como otros centros de enseñanza)¹
- c) transporte de pasajeros urbano y suburbano, así como taxis y remises
- d) otras (tales como cooperativas, asociaciones deportivas, primer y segundo ejercicio de contribuyentes de IVA mínimo)²

En el cuadro siguiente se presenta el detalle de la masa salarial y la recaudación desagregadas por tipo de exoneración para esta afiliación.

¹ De acuerdo al artículo 2° Decreto 205/997 "Las tasas de contribución especial patronal, no regirán para las Instituciones privadas comprendidas por el Artículo 69 de la Constitución de la República, de acuerdo a lo establecido en el inciso 3° del Artículo 39 de la Ley N° 16.713, de 3 de setiembre de 1995". En función de que son actividades desgravadas, no se hace un cálculo de exoneración.

² Para obtener un mayor detalle de las exoneraciones incluidas en este concepto, ver Anexo.

Cuadro 4: Sector Industria y Comercio, peso relativo de la masa salarial y la recaudación según actividades. Año 2018 en dólares y porcentajes.

Actividades con:	Masa Salarial U\$\$	Peso en la masa salarial	Recaudación U\$\$	Peso en la recaudación
Exoneraciones Instituciones de Asistencia Médica	1,280,504,611	11.21%	192,132,043	8.08%
Exoneraciones Enseñanza privada e instituciones culturales de similar naturaleza	774,962,476	6.78%	117,117,428	4.92%
Exoneraciones Transporte	232,127,311	2.03%	35,813,000	1.51%
Otras Exoneraciones	348,642,469	3.05%	57,085,139	2.40%
Sin Exoneraciones	8,787,202,340	76.92%	1,977,120,527	83.10%
Total	11,423,439,207	100.00%	2,379,268,137	100.00%

Los valores corrientes anuales se convirtieron en dólares usando el tipo de cambio interbancario vendedor promedio anual 2018 USD = \$U 30.73.

La recaudación total de industria y comercio alcanzó los 2,379.3 millones de dólares, y corresponde a una masa salarial total de 11,423.4 millones de dólares.

El peso de las actividades con algún tipo de exoneración en la masa salarial fue de un 23.08%. A un mayor nivel de desagregación, se aprecia que las instituciones de asistencia médica con actividades exentas totalizaron una masa salarial de 1,280.5 millones, siendo la recaudación asociada a la misma 192.1 millones de dólares. Dicha masa salarial representa el 11.21% del total mientras que la recaudación representa el 8.08% del total recaudado.

Si nos referimos a aquellas instituciones de enseñanza privada e instituciones culturales de similar naturaleza que tuvieron algún tipo de exoneración, vemos que la masa salarial asociada a las mismas asciende a 775 millones de dólares representando un 6.78% del total. La recaudación asociada a estas empresas representa un 4.92% del total.

Las empresas de transporte con actividades exentas totalizaron una masa salarial de 232.1 millones de dólares anuales, que representa un 2.03% de la masa total de industria. Asimismo la recaudación de estas empresas significó un 1.51% del total de esta aportación.

Por otra parte, las restantes actividades exoneradas representaron un 3.05% de los salarios gravados de la afiliación, alcanzado la masa salarial 348.6 millones de dólares. En la recaudación de industria y comercio, su participación fue de un 2.40%.

Por último, las actividades no exoneradas representan un 76.92% del total de masa salarial y un 83.10% de la recaudación.

A continuación se presenta un cuadro con la estimación de la tasa de aporte patronal para cada una de las actividades comprendidas en la afiliación.

**Cuadro 5: Sector Industria y Comercio según tipo de exoneración
Año 2018 en dólares y porcentajes.**

Actividades con:	Masa Salarial U\$S	Recaudación U\$S	Aporte personal	Aporte patronal
Exoneraciones Instituciones de Asistencia Médica	1,280,504,611	192,132,043	15%	0.004%
Exoneraciones Enseñanza privada e instituciones culturales de similar naturaleza	774,962,476	117,117,428	15%	0.1%
Exoneraciones Transporte	232,127,311	35,813,000	15%	0.4%
Otras Exoneraciones	348,642,469	57,085,139	15%	1.4%
Sin Exoneraciones	8,787,202,340	1,977,120,527	15%	7.5%
Total	11,423,439,207	2,379,268,137	15%	5.8%

Los valores corrientes anuales se convirtieron en dólares usando el tipo de cambio interbancario vendedor promedio anual 2018 USD = \$U 30.73.

A partir de la tasa de aporte personal de 15%, surge una tasa de aporte patronal promedio de 5.8%. Esta tasa promedio es resultado del peso de las actividades exoneradas y no exoneradas antes comentadas, y de las exoneraciones vigentes para cada actividad.

La actividad exonerada con menor tasa de aporte patronal promedio, corresponde a las instituciones de asistencia médica con 0.004%, la siguen las instituciones de enseñanza privada con 0.1%, y luego las empresas de transporte con 0.4%; el resto de actividades exoneradas presentan una tasa promedio de 1.4%.

Cuadro 6: Punto de Recaudación en Industria y Comercio en dólares, año 2018

Actividades con:	Punto de aporte (U\$S)	
	Personal	Patronal
Exoneraciones Instituciones de Asistencia Médica	12,805,046	7,513
Exoneraciones Enseñanza privada e instituciones culturales de similar naturaleza	7,749,625	116,408
Exoneraciones Transporte	2,321,273	132,520
Otras Exoneraciones	3,486,425	638,503
Sin Exoneraciones	87,872,023	87,872,023
Total	114,234,392	88,766,967

Los valores corrientes anuales se convirtieron en dólares usando el tipo de cambio interbancario vendedor promedio anual 2018 USD = \$U 30.73.

En el cuadro anterior se presenta el valor punto de industria y comercio desagregado según el tipo de exoneración que presenta la empresa.

Si no existieran exoneraciones, el valor punto personal y patronal coincidirían, pero la diferencia entre ambos es 25.5 millones de dólares anuales. El valor punto personal es de 114.2 millones de dólares, mientras que el patronal es de 88.8 millones de dólares.

La mayor diferencia entre el valor punto personal y patronal se registra en las instituciones de asistencia médica, donde el valor punto personal es de 12.8 millones de dólares, y el valor punto patronal es 7.513 dólares.

La diferencia entre el valor punto personal y patronal de la enseñanza privada e instituciones culturales similares, fue de 7.6 millones de dólares.

Por otra parte, el valor punto personal de las actividades exoneradas del transporte (transporte colectivo de pasajeros urbano y suburbano, taxis y remises) ascendió a 2.3 millones de dólares, mientras que el valor punto patronal fue de 132.5 mil dólares.

La recaudación por punto de aporte personal y patronal del resto de actividades exoneradas difiere en más de 2.8 millones de dólares, lo que explica el 11.2% de la diferencia entre el valor punto personal y patronal global.

4.3 Valor punto en el Sector Público

En la afiliación Civil la tasa de aporte patronal jubilatorio difiere según el tipo de organismo: Gobiernos Departamentales 16.5% (incluida la Intendencia Municipal de Montevideo); Entes Autónomos y Servicios Descentralizados del dominio comercial e industrial del Estado 7.5%; Administración Central 19.5%.

Para los organismos públicos también rigen exoneraciones de aportes patronales jubilatorios diferenciales, los que se pueden agrupar en:

- Organismos con actividades totalmente exonerados de aporte patronal
- Organismos con exoneración parcial
- Organismos con actividades sin exoneraciones.

El organismo que tiene exoneración total de aportes patronales jubilatorios es la Escuela y Liceo Elbio Fernandez, y el que tiene exoneración parcial es la Universidad de la República.

En el cuadro 7 se presenta el detalle de la masa salarial, recaudación y tasas promedio de aportes desagregadas por cada una de las actividades antes mencionadas.

**Cuadro 7: Sector Público según tipo de exoneración
Año 2018 en dólares y porcentajes.**

Actividades con:	Masa Salarial U\$S	Recaudación U\$S	Aporte personal	Aporte patronal
Actividades:				
Exoneradas TOTALES	4,204,878	630,732	15.0%	-
Exoneradas PARCIALES	322,945,778	106,695,993	15.0%	18.04%
No Exoneradas	4,401,442,681	1,378,264,231	15.0%	16.31%
Total	4,728,593,336	1,485,590,956	15.0%	16.42%
Punto de Recaudación en Actividades:				
Exoneradas TOTALES			42,049	-
Exoneradas PARCIALES			3,229,458	2,991,954
No Exoneradas			44,014,427	44,014,427
Total			47,285,933	47,006,381

Los valores corrientes anuales se convirtieron en dólares usando el tipo de cambio interbancario vendedor promedio anual 2018 USD = \$U 30,73.

De un total de 4,729 millones de dólares anuales, la masa salarial con exoneración total representa un 0.09% del total de retribuciones gravadas Civiles, alcanzando 4.2

millones de dólares. Su recaudación alcanza los 631 mil dólares, lo cual representa apenas un 0.04% de la recaudación civil.

La masa salarial con exoneración parcial es de 322.9 millones de dólares y representa un 6.83% de la masa total de civil. Su recaudación alcanzó 106.7 millones de dólares (un 7.18% de la recaudación civil total).

Los organismos no exonerados representan el 93.08% de la masa salarial de públicos, por un monto de 4,401 millones anuales, y su recaudación ascendió a 1,378.3 millones de dólares, que representaría un 92.78% del total de la recaudación.

El valor de un punto, en términos de recaudación, de la tasa de aportación personal de la aportación Civil, es de 47.3 millones de dólares anuales, el cual resulta superior al valor punto de aporte patronal en 280.000 dólares anuales. Esa diferencia se explica principalmente por las actividades con exoneración parcial, en donde el valor punto personal y patronal difiere en 238.000 dólares anuales. En las actividades con exoneración total, la diferencia coincide con el valor punto personal (42.000 dólares), ya que al contar con exoneración total de aportes jubilatorios patronales, el valor punto patronal es 0.

5. Comparativo 2009-2018

En el siguiente cuadro se presenta un comparativo de las tasas promedio de aportación por afiliación para el período 2009 a 2018.

Cuadro 8: Comparativo de tasas de aporte 2009-2018

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Industria	20.81%	20.78%	20.83%	20.85%	20.86%	20.87%	20.86%	20.82%	20.84%	20.83%
Civil	31.66%	31.53%	31.26%	31.50%	31.56%	31.73%	31.61%	31.72%	31.31%	31.42%
Rural	17.15%	17.17%	17.10%	17.04%	17.02%	16.86%	17.01%	16.99%	16.94%	17.01%
Construcción	22.10%	22.05%	22.12%	22.14%	22.22%	22.26%	21.89%	22.03%	22.07%	22.07%
Doméstico	22.50%	22.50%	22.50%	22.50%	22.50%	22.50%	22.50%	22.50%	22.50%	22.50%
Total	23.89%	23.74%	23.59%	23.55%	23.56%	23.60%	23.52%	23.56%	23.39%	23.54%

La tasa promedio de aportación tiene un comportamiento oscilante en el período 2009 – 2018, no obstante se mantiene en el entorno del 23 por ciento en todo el período. En el 2018 aumenta con respecto a 2017, alcanzando un 23.54%.

Si observamos todo el período analizado, se puede observar que entre los años 2009 y 2018 la tasa disminuyó en 0.35 puntos porcentuales. La única aportación en la que hubo un aumento de la tasa promedio fue industria y comercio, y el mismo fue de 0.02 puntos porcentuales. En las aportaciones civil, rural y construcción la tasa disminuyó en 0.24, 0.14 y 0.03 puntos porcentuales respectivamente. Cabe mencionar que en el servicio doméstico la tasa permanece constante en todo el período, debido a que no presenta exoneraciones.

6. Pérdida de recaudación por exoneraciones

En el cuadro 9 se presenta, por tipo de aportación, los montos recaudados por aportes personales y patronales jubilatorios, y una estimación de la pérdida de aportes patronales por las exoneraciones vigentes. El monto estimado que se dejó de recaudar en el año 2018 fue de aproximadamente 197.0 millones de dólares anuales, que representa el 4.69% de la recaudación IVS total.

Cuadro 9: Importe recaudado e importe exonerado en dólares, año 2018

	Recaudación IVS	Exoneración patronal
Industria y Comercio	402,147,610	191,005,685
Instituciones de Asistencia Médica	192,132,043	95,981,495
Ens. privada e inst. culturales de similar naturaleza	117,117,428	57,249,129
Ind. Transporte	35,813,000	16,415,645
Otras Exoneraciones	57,085,139	21,359,416
Civil	107,326,725	4,858,433
Con Exoneración Total	630,732	735,547
Con Exoneración Parcial	106,695,993	4,122,886
Construcción	56,097,530	1,106,540
Total	565,571,865	196,970,659

Los valores corrientes anuales se convirtieron en dólares usando el tipo de cambio interbancario vendedor promedio anual 2018 USD = \$U 30.73.

La exoneración de aportes jubilatorios patronales en Industria y Comercio fue de 191.0 millones de dólares anuales. Por las actividades exoneradas de las instituciones de asistencia médica se dejó de percibir de 96.0 millones de dólares anuales, por las

instituciones de enseñanza privada 57.2 millones, por las de transporte 16.4 millones y por las restantes exoneraciones 21.4 millones de dólares.

El total de aportes que se dejó de percibir por las exoneraciones en el sector Civil en el 2018, ascendió a 4.8 millones de dólares. El importe mencionado se subdivide en instituciones con exoneración total, y aquellas que gozan de exoneración parcial. Por las primeras se dejó de recaudar 735.000 dólares, y por las otras 4.1 millones de dólares.

Por último, la baja en la recaudación por las exoneraciones en Construcción, fue de 1.1 millón de dólares.

7. Síntesis de los resultados obtenidos

La tasa promedio de aporte fue para el año 2018 de 23.54%, correspondiendo la tasa más alta a la afiliación civil (31.42%), seguida de servicio doméstico (22.50%), construcción (22.07%), industria y comercio (20.83%) y rural (17.01%).

La tasa de aporte global aumentó entre el año 2017 y el año 2018 en 0.15 puntos porcentuales. En la apertura por afiliación, se observa que se produce un crecimiento tanto en civil y rural (de 0.10 y 0.07 puntos porcentuales respectivamente). La tasa de aporte del sector doméstico se mantiene invariada de un año a otro debido a la inexistencia de exoneraciones en dicho sector. Por otra parte, desciende la tasa promedio de las aportaciones industria y comercio en 0.01 puntos porcentuales.

En base a la estimación del valor punto de recaudación del año, si se decidiera variar en un punto la tasa legal de aporte personal, se podría esperar un aumento o reducción de 178.3 millones de dólares anuales. En cambio una variación de un punto de la tasa de aporte patronal tendría un impacto de 144.4 millones de dólares.

Las afiliaciones de mayor importancia en el valor punto de recaudación se asocian a las aportaciones de industria y comercio y civil. La primera alcanzó los 114.2 millones de dólares anuales como valor punto de recaudación personal, y los 88.8 millones de dólares anuales como valor punto patronal. En el caso de civil, el valor punto personal y patronal prácticamente coincide debido a la eliminación de exoneraciones y la diferencia en las tasas patronales, ubicándose ambos en el entorno de los 47 millones de dólares.

Cabe resaltar que la pérdida total de recaudación IVS como consecuencia de las exoneraciones, se estima en el entorno de los 197.0 millones de dólares anuales, principalmente asociada a la aportación de industria y comercio (191.0 millones de dólares).

8. ANEXO

Discriminación de otras exoneraciones de Industria y Comercio

A continuación se presenta la información de las otras exoneraciones de Industria y Comercio con una mayor desagregación.

Cuadro 10: Sector Industria y Comercio, otras exoneraciones, peso relativo de la masa salarial y la recaudación según actividades. Año 2018 en dólares y porcentajes.

Actividades con otras exoneraciones de Industria y Comercio:	Masa Salarial U\$S	Peso en la masa salarial	Recaudación U\$S	Peso en la recaudación
Cooperativas	141,443,479	40.6%	22,843,144	40.0%
Asociaciones y Federaciones deportivas y las instituciones que las integran.	93,355,574	26.8%	14,145,220	24.8%
Contribuyentes de IVA mínimo (primer y segundo ejercicio)	56,955,395	16.3%	11,124,010	19.5%
Hogares de Ancianos sin fines de lucro.	17,561,259	5.0%	2,684,906	4.7%
Sociedades de Fomento Rural y Comis. Nal. de Fomento.	6,210,327	1.8%	955,847	1.7%
Partidos Políticos permanentes o las fracciones de los mismos con derecho a lema.	4,646,676	1.3%	711,255	1.2%
Restantes exoneraciones	28,469,760	8.2%	4,620,758	8.1%
Total	348,642,469	100%	57,085,139	100%

Los valores corrientes anuales se convirtieron en dólares usando el tipo de cambio interbancario vendedor promedio anual 2018 USD = \$U 30.73.

Cuadro 11: Punto de Recaudación en otras exoneraciones de Industria y Comercio en dólares, año 2018

Actividades con otras exoneraciones de Industria y Comercio:	Punto de aporte (U\$S)	
	Personal	Patronal
Cooperativas	1,414,435	216,883
Asociaciones y Federaciones deportivas y las instituciones que las integran.	933,556	18,918
Contribuyentes de IVA mínimo (primer y segundo ejercicio)	569,554	344,093
Hogares de Ancianos sin fines de lucro.	175,613	6,762
Sociedades de Fomento Rural y Comis. Nal. de Fomento.	62,103	3,240
Partidos Políticos permanentes o las fracciones de los mismos con derecho a lema.	46,467	1,900
Restantes exoneraciones	284,698	46,706
Total	3,486,425	638,503

Los valores corrientes anuales se convirtieron en dólares usando el tipo de cambio interbancario vendedor promedio anual 2018 USD = \$U 30.73.

Cuadro 12: Importe recaudado e importe exonerado en otras exoneraciones de Industria y Comercio en dólares, año 2018

Actividades con otras exoneraciones de Industria y Comercio:	Recaudación IVS	Exoneración patronal
Cooperativas	22,843,144	8,981,639
Asociaciones y Federaciones deportivas y las instituciones que las integran.	14,145,220	6,859,784
Contribuyentes de IVA mínimo (primer y segundo ejercicio)	11,124,010	1,690,954
Hogares de Ancianos sin fines de lucro.	2,684,906	1,266,378
Sociedades de Fomento Rural y Comis. Nal. de Fomento.	955,847	441,477
Partidos Políticos permanentes o las fracciones de los mismos con derecho a lema.	711,255	334,247
Restantes exoneraciones	4,620,758	1,784,938
Total	57,085,139	21,359,416

Los valores corrientes anuales se convirtieron en dólares usando el tipo de cambio interbancario vendedor promedio anual 2018 USD = \$U 30.73.

**EVOLUCIÓN ANUAL DE LOS EGRESOS Y
CANTIDAD DE PRESTACIONES ASOCIADAS
PERÍODO 2010 – 2018**

ACTUALIZACIÓN

EVOLUCIÓN ANUAL DE LOS EGRESOS Y CANTIDAD DE PRESTACIONES ASOCIADAS PERÍODO 2010 – 2018

Actualización

Asesoría Económica y Actuarial
Mayo 2018

Resumen

Análisis de la evolución de la cantidad de beneficiarios pasivos y activos que tiene el Banco de Previsión Social y los egresos asociados a los mismos, en el período comprendido entre los años 2010 – 2017.

Los egresos incluyen las prestaciones por vejez, invalidez y sobrevivencia y los diferentes subsidios que se otorgan a los beneficiarios activos del organismo.

Palabras claves: *evolución beneficiarios, egresos financieros*

1. Objetivo del informe

El objetivo del informe es realizar un análisis de cómo han evolucionado la cantidad de beneficiarios pasivos y activos que tiene el Banco de Previsión Social y los egresos asociados a los mismos, en el período comprendido entre los años 2010 – 2018.

La evolución de los egresos depende del comportamiento de dos factores: por un lado de la revaluación de las prestaciones y por otro del comportamiento del componente físico, es decir de la evolución que tengan los beneficiarios de las distintas prestaciones que otorga el organismo.

La fuente de información, para la evolución de los egresos son los informes de ingresos y egresos de Repartición Finanzas, y para la evolución de los beneficiarios de las distintas prestaciones se utilizó información de RING de Prestaciones.

Los valores y variaciones de los egresos son expresados en términos constantes deflactados por el Índice de Precio al Consumo (IPC)¹, expresados en dólares².

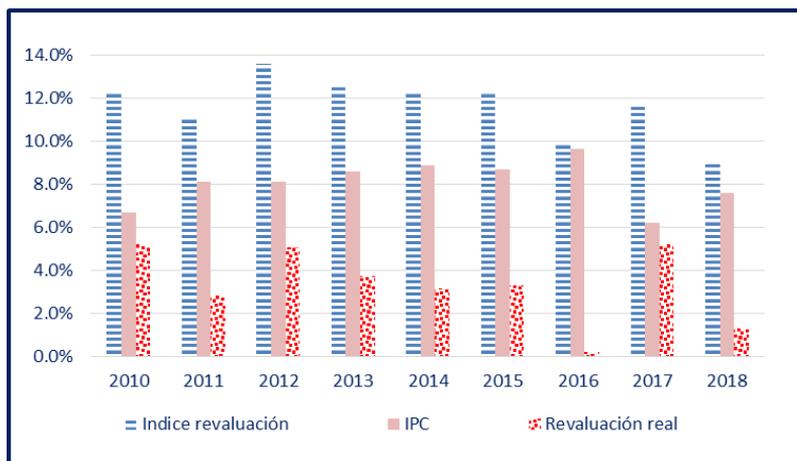
2. Evolución del índice de revaluación

De acuerdo con el artículo 67 de la Constitución “los ajustes de las asignaciones de Jubilación y Pensión no podrán ser inferiores a la variación del Índice Medio de Salarios, y se efectuarán en las mismas oportunidades en que se establezcan ajustes o aumentos en las remuneraciones de los funcionarios de la Administración Central”.

Considerando los años del período 2010 - 2018, mientras el índice de revaluación se incrementó en promedio un 11.6%, el Índice de Precios al Consumo se incrementó en un 8.2%. Es decir que los incrementos de las pasividades en promedio por año superaron a la inflación en un 3.1%.

En el siguiente gráfico se visualiza la evolución de los tres índices mencionados:

Gráfico 1. EVOLUCIÓN ÍNDICE DE REVALUACIÓN – INDICE PRECIOS AL CONSUMO - INDICE DE REVALUACIÓN REAL. Período 2010 – 2018



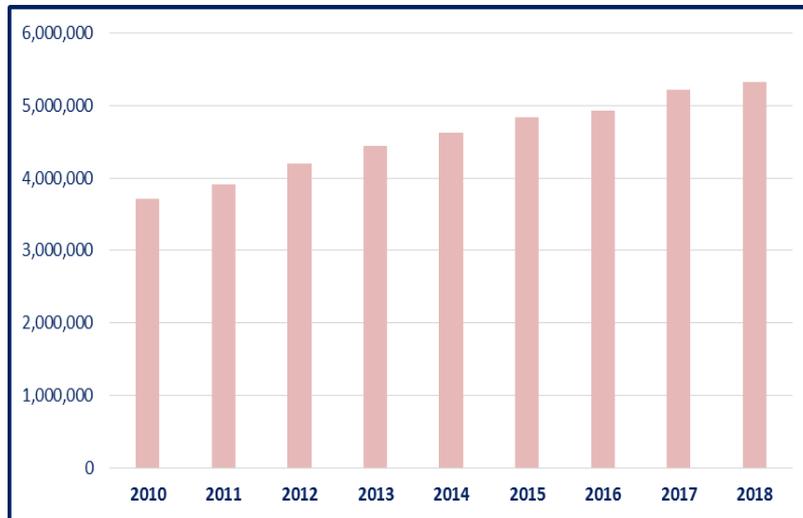
3. Evolución anual de las prestaciones a pasivos

Los egresos por prestaciones a pasivos evolucionaron de 3.713 millones de dólares en el año 2010 a 5.324 millones de dólares en el año 2018. Esto implica un crecimiento promedio por año del 4.6%, y un crecimiento acumulado en el período del 43%

¹ Base IPC promedio año 2018

² Tipo de Cambio interbancario vendedor promedio año 2018 = \$30.73

Gráfico 2. EVOLUCIÓN EGRESOS PRESTACIONES A PASIVOS. Período 2010 – 2018
En miles de dólares (*)



(*) En términos constantes. Base IPC promedio año 2018 Expresado en dólares
TC promedio 2018 \$30.73

Las prestaciones a pasivos que se analizarán son: jubilaciones, pensiones de sobrevivencia, subsidios transitorios, pensiones no contributivas por vejez e invalidez y pensiones a las víctimas de delitos violentos.

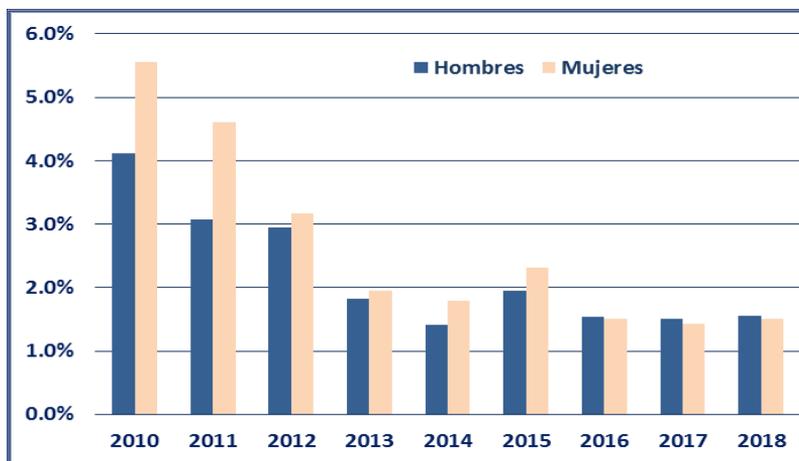
3.1 Jubilaciones - Como hemos mencionado en la determinación del monto global de los egresos por prestaciones confluyen dos variables, una física y otra monetaria. Cuando hablamos de la primera nos estamos refiriendo, al número de jubilaciones. En el año 2010 el número promedio de jubilaciones se encontraba en el entorno de las 383.000, el promedio de jubilaciones del año 2018 se situó en el entorno de las 453.800. El crecimiento acumulado del período ha sido del 18.5%, lo que ha representado un incremento de 70.700 jubilaciones.

La evolución de los egresos por jubilaciones de este período se caracteriza por un incremento promedio del 5% anual y un crecimiento acumulado en el período del 48%.

Si tenemos en cuenta el sexo encontramos que la cantidad de jubilaciones de los hombres se han incrementado en un 16.9% frente al 19.7% que lo han hecho las jubilaciones del sexo femenino.

En la siguiente gráfica se observa la variación en la cantidad de jubilaciones, teniendo en cuenta el sexo, de un año con el anterior.

Gráfico 3. EVOLUCIÓN JUBILACIONES – VARIACIÓN CON AÑO ANTERIOR
Período 2010 – 2018



En este período, se revierte el comportamiento de disminución de la cantidad de jubilaciones que se venía observando en el período 2004 – 2008, comenzando un crecimiento sostenido hasta la actualidad, aunque el aumento se está realizando a tasas decrecientes (con la excepción del año 2015). Desde el año 2016 existe un crecimiento constante en el entorno del 1.5%.

Este comportamiento lo podemos atribuir a la entrada en vigencia de la Ley N° 18.395 de Flexibilización de las jubilaciones, la cual introdujo cambios en la manera de configurar la causal, algunos de los cuales son la disminución de la cantidad de años de servicios de 35 a 30 y la adición de años fictos a los años de servicios según la cantidad de hijos en el caso de las mujeres. Esto último podría asociarse al mayor crecimiento en el caso de las jubilaciones del sexo femenino.

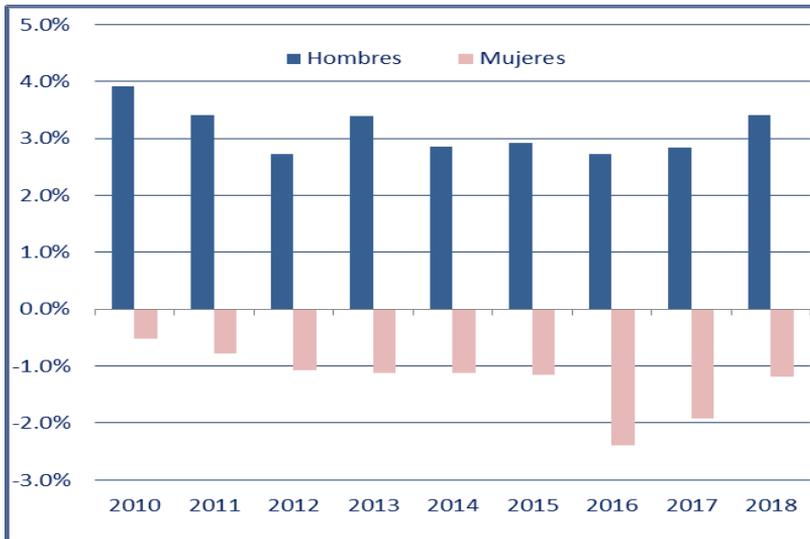
3.2 Pensiones de sobrevivencia - En el año 2010 el número promedio de pensiones se encontraba en el entorno de las 268.000. Esta cantidad de pensiones ha ido decreciendo hasta el año 2018, donde el promedio se situó en el entorno de las 246.000. El decrecimiento acumulado del período ha sido del 8.3%, lo que ha representado un decremento de 22.200 pensiones.

La evolución de los egresos por pensiones de este período se caracteriza por un incremento promedio del 3.3% anual y un crecimiento acumulado en el período del 29.6%.

Al analizar el comportamiento decreciente de la cantidad de pensiones, teniendo en cuenta el sexo, encontramos que las pensiones de los hombres se han incrementado en un 27% frente al decrecimiento del 10.3% de las pensiones del sexo femenino, en el período considerado.

En la siguiente gráfica se observa la variación en la cantidad de pensiones de un año con el anterior, teniendo en cuenta el sexo.

Gráfico 4. EVOLUCIÓN CANTIDAD PENSIONES SEGÚN SEXO – VARIACIÓN CON AÑO ANTERIOR
Período 2010 – 2018



En el caso del sexo femenino, el comportamiento se atribuye a que en el stock tenemos mujeres que han obtenido la pensión por orfandad con leyes anteriores, las cuales les otorgaban el beneficio de por vida. Estas son prestaciones que van desapareciendo y que no tienen reposición.

Otro motivo podría atribuirse a la entrada en vigencia de la Ley N° 16.713, la cual cambió los requisitos de edad y condiciones económicas, para poder acceder a una pensión en el caso de ambos sexos.³

3.3 Pensión a las víctimas de delitos violentos – esta prestación fue creada por la Ley N° 19.039 promulgada en febrero de 2013.

En el año 2013 el promedio mensual de beneficiarios ascendió a 41. Estos se han incrementado hasta llegar el año 2018 con 153 beneficiarios, lo que está implicando que la cantidad de beneficiarios de esta prestación se ha casi cuadruplicado.

Por otro lado, la ley establece en su artículo 4 que el monto de la pensión es de 6 Base de Prestaciones y Contribuciones (BPC), y según el artículo 23 serán ajustadas de

³ Ley N° 16.713 - CAPITULO V - DE LAS PENSIONES DE SOBREVIVENCIA

acuerdo al régimen general de ajustes de pasividades. Esto ha llevado a que las erogaciones por este concepto se hayan incrementado en este período en alrededor de un millón de dólares, pasando de tener un egreso en el año 2013 del orden de los 216.000 dólares al año 2018 en el cual egresaron 1.4 millones de dólares por este concepto.

3.4 Pensión de vejez e invalidez - Estas prestaciones son de carácter no contributivo. La pensión por vejez se abona mensualmente a personas mayores de 70 años en situación de vulnerabilidad socio económico y la pensión de invalidez es una prestación que se abona mensualmente a personas que se encuentran incapacitadas en forma absoluta para todo trabajo, según dictamen del Área de Medicina Laboral de BPS.

A pesar de que los requisitos para obtenerlas son exigentes, se observa en el período un incremento de las mismas del orden del 4%, creciendo de 80.390 en el año 2010 a 83.290 en el año 2018. Al desagregar el total en cada uno de sus componentes, observamos que el crecimiento es consecuencia de una disminución de las pensiones por vejez en un 14%, evolucionando de 21.831 a 18.825, y un incremento de las pensiones por invalidez en un 10% pasando de 58.559 a 64.465.

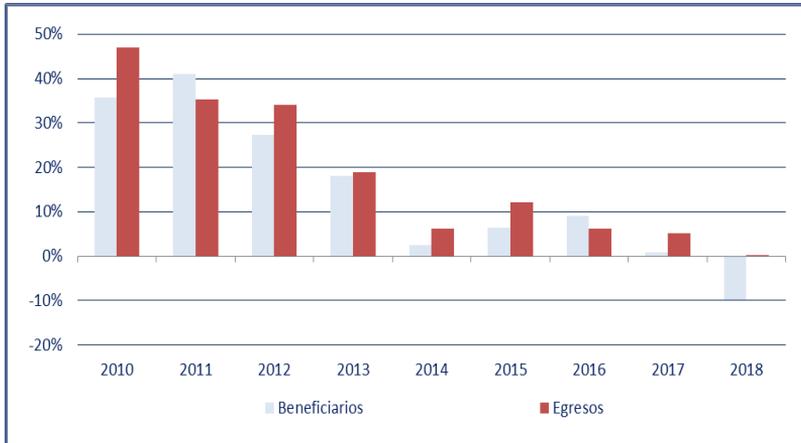
Los egresos por este concepto, además de estar vinculados al crecimiento de los beneficiarios, se vieron afectados por los ajustes de las pasividades en general, realizados en el período, los que han llevado a que el incremento de los egresos por este motivo hayan aumentado en el entorno del 38%, lo que en términos absolutos significa una mayor erogación con respecto al año 2010 del orden de los 90 millones de dólares.

3.5 Subsidios Transitorios - En el año 2010 el número promedio de subsidios transitorios fue de 2.062, el promedio de estas prestaciones del año 2018 se situó en 4.722. El crecimiento acumulado del período ha sido del 129% lo que ha representado un incremento de 2.660 subsidios. El crecimiento en promedio por año se ha ubicado en el entorno del 10.9%. En el año 2018 se ha revertido la tendencia de crecimiento.

La evolución de los egresos por subsidios transitorios de este período se caracteriza por un incremento real promedio del 14.1% anual. Recordemos que de acuerdo con la Ley N° 16.713 el monto mensual de esta prestación es el equivalente al 65% del sueldo básico jubilatorio.

En la siguiente gráfica se observa la variación en la cantidad y en los montos egresados de subsidios transitorios de cada año con respecto al anterior.

Gráfico 5. EVOLUCIÓN EGRESOS Y BENEFICIARIOS SUBSIDIOS TRANSITORIOS – VARIACIÓN CON AÑO ANTERIOR. Período 2010 - 2018

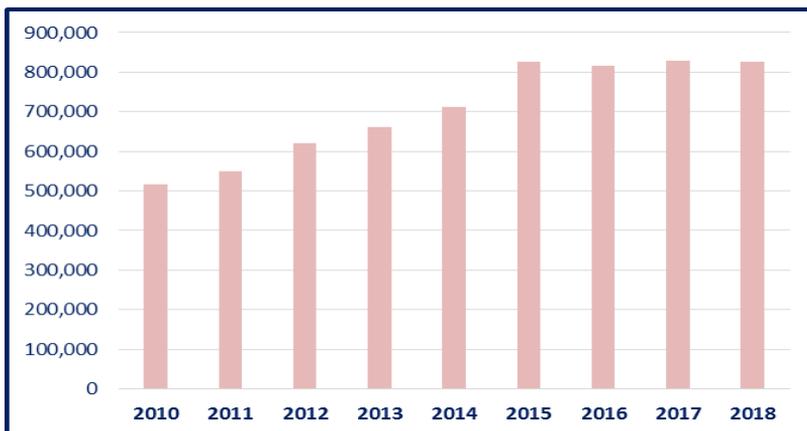


4. Evolución anual de las prestaciones a activos

Las prestaciones a activos que analizaremos serán: subsidio por desempleo, subsidio por maternidad, paternidad y cuidados del recién nacido, subsidio por enfermedad, subsidio de inactividad compensada, asignaciones familiares, prestaciones de salud y prestaciones sociales.

Los egresos por prestaciones a activos evolucionaron de 517.6 millones de dólares en el año 2010 a 825.7 millones de dólares en el año 2018. Esto implica un crecimiento promedio por año del 6%, y un crecimiento acumulado en el período del 59.5%.

Gráfico 6. EVOLUCIÓN EGRESOS PRESTACIONES A ACTIVOS Período 2010 - 2018



4.1 Subsidio de desempleo -En el año 2010 el número promedio de beneficiarios del subsidio por desempleo se encontraba en el entorno de los 25.000, el promedio de estos beneficiarios del año 2018 se situó en el entorno de las 37.500. El crecimiento acumulado del período ha sido del 48%, lo que ha representado un incremento de 12.000 beneficiarios en esta situación.

La evolución de los egresos por esta prestación en este período se caracteriza por un incremento real promedio del 9.8 % anual, lo cual implica que nuestros egresos por este concepto se han duplicado en el período 2010 - 2018. La causa la podemos atribuir no sólo al aumento del número de beneficiarios, sino también a la entrada en vigencia de la Ley N° 18.399⁴ de 24/10/2008, que modificó los topes máximos del subsidio y a la Ley N° 19.003 de 12/11/2012 por la cual los montos mínimos y máximos de las prestaciones de seguridad social, se ajustan por la variación de la unidad reajutable (UR) y no por la base de prestaciones y contribuciones (BPC).

Además el Poder Ejecutivo, en diversas oportunidades, ha creado regímenes especiales de subsidio de desempleo y ha otorgado prorrogas del subsidio, para amparar diversas situaciones de distintos colectivos, que apuntaron a una mejora en la cobertura.

4.2 Asignaciones Familiares – Existen dos leyes que están vigentes relativas a esta prestación, Decreto Ley N° 15.084 de 1980 y la Ley N° 18.227 del año 2005. Ambas leyes tienen diferentes características y poblaciones objetivo. La primera de ellas define una prestación en dinero que se sirve a todo empleado de la actividad privada que preste servicios remunerados a terceros teniendo en cuenta el nivel de ingresos del generante. La Ley N° 18.227⁵, conocida como asignaciones familiares Plan de equidad, tiene en cuenta la vulnerabilidad del hogar, no sólo a partir de los ingresos, sino que considera las condiciones habitacionales y el entorno, la composición del hogar, las características de sus integrantes, la situación sanitaria y prioriza a la figura femenina como la administradora de la prestación.

En el período 2010 – 2018 los beneficiarios de asignaciones familiares han decrecido a un ritmo de 2.3 % en promedio por año, con la característica de que podría haber existido un trasiego de los beneficiarios de la Ley N° 15.084 a la de la asignación Familiar del Plan de Equidad (Ley N° 18.227), tal cual se observa en el Gráfico 7.

⁴ Aumento del monto mínimo del subsidio pasando del 50% al 100% de la B.P.C

⁵ Derogó las Leyes N° 17139 y N° 17.758. la primera había sido promulgada en el año 1999 y extendía la prestación prevista en el Decreto-Ley N° 15.084, a todos los hogares de menores recursos. La segunda había sido promulgada en el año 2004 y extendió la prestación a todos los hogares con ingresos de cualquier naturaleza, inferiores a 3 (tres) salarios mínimos nacionales, que no estuvieren comprendidos dentro de los alcances del Decreto-Ley N° 15.084 y de la Ley N° 17.139.

Gráfico 7. EVOLUCIÓN BENEFICIARIOS ASIGNACIONES FAMILIARES SEGÚN LEY
Período 2010 - 2018



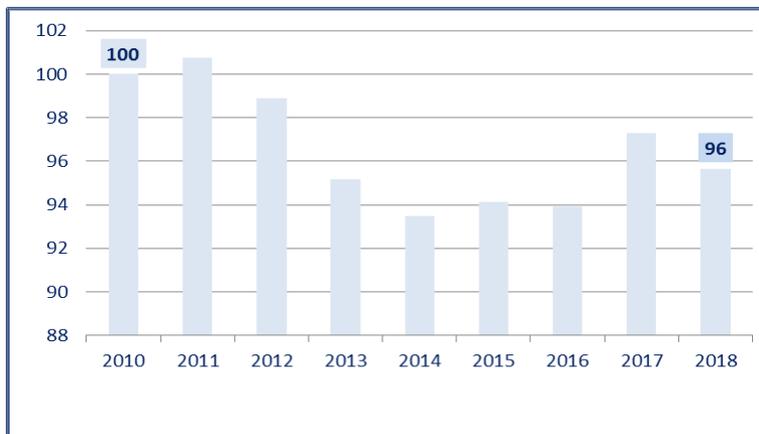
En el año 2010 el 30% de los beneficiarios cobraban Asignación Familiar amparándose en el Decreto Ley N° 15.084, el 70% lo hacía por el régimen de Hogares de menores recursos. Esto ha ido cambiando hasta llegar el año 2018 donde el 19% es beneficiario del Decreto Ley N° 15.084 frente al 81% que recibe una Asignación Familiar amparado bajo el régimen de la Ley N° 18.227.

Este comportamiento lo podríamos atribuir a diferentes motivos. En primer lugar el trasiego de una Ley hacia otra, podría ser consecuencia de beneficiarios que estuvieran cobrando por el Decreto Ley N° 15.084 y cumplieran con las condiciones de la Ley N° 18.227.

A su vez, el número promedio total de beneficiarios vienen decreciendo, esto se podría deber al aumento en los salarios registrado en los últimos años, haciendo que se superen las franjas de ingreso que deben poseer generante y cónyuge o concubino para tener derecho al cobro de Asignación. En cuanto a los beneficios que otorga la Ley N° 18.227, parecería que la menor cantidad de hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica influenciaría en la disminución de beneficiarios que la misma viene teniendo desde 2011.

Esto ha tenido como consecuencia, como se puede observar en el Gráfico 8 que las erogaciones por este concepto han tenido una evolución decreciente hasta el año 2016, creciendo en el año 2017 para volver a decrecer en 2018 con un egreso menor con respecto al año 2010 de un 4%.

**Gráfico 8. EVOLUCIÓN INDICE DE EGRESOS ASIGNACIONES FAMILIARES –
Período 2010 – 2018**



El incremento de los egresos en el año 2017 con respecto al año anterior, se debe al aumento de los egresos asociados a los beneficiarios de la Ley N°18.227. Esto lo podríamos atribuir a la existencia de un crecimiento de los beneficiarios liceales, menores con discapacidad y menores internados en INAU, frente a un decrecimiento de los menores⁶. En el año 2018 decrecen nuevamente los egresos, comportamiento que podemos asociar a la disminución en todas las categorías de beneficiarios (respecto al año anterior) con la excepción del primer nivel educativo con discapacidad (3.3%, lo que en términos absolutos son 352 beneficiarios).

4.3 Subsidio maternidad, paternidad y cuidados recién nacido – en el periodo 2010 – 2018 la cantidad de beneficiarios ha pasado de 1.162 a 4.473, lo que implica un crecimiento acumulado del orden de 285%. Esto ha implicado que los egresos por este concepto hayan pasado de los 24.6 millones de dólares en el año 2010 a los 75.3 millones en el año 2018. Recordemos que este es el único subsidio que no tiene tope.

En noviembre de 2013 se promulgó la Ley N° 19.161, la cual modificó el subsidio por maternidad e implementó un subsidio por paternidad y para cuidados del recién nacido.

Entre los diferentes cambios que se introdujeron podemos mencionar: la ampliación del ámbito de aplicación⁷ y del período de amparo⁸, la creación del subsidio de

⁶ El pago de la Ley N° 18.227 es mensual, dejando de ser un monto fijo en relación con el ingreso. Se fija por la relación entre beneficiarios en el hogar, nivel educativo en curso y existencia o no de discapacidades.

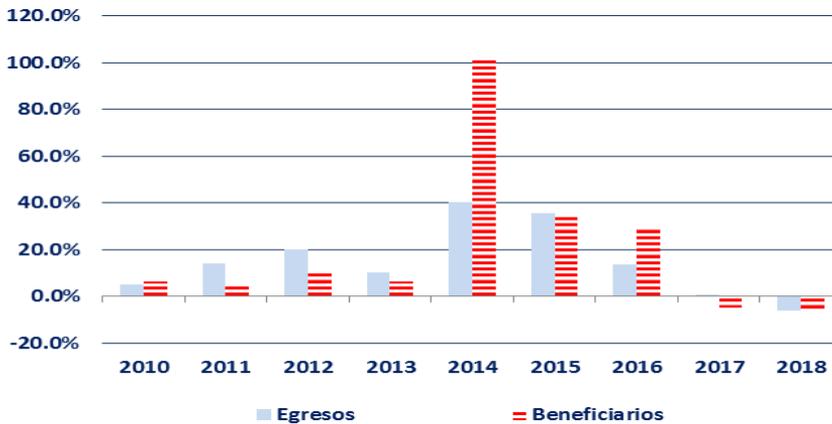
⁷ Ley N° 19.161 CAPITULO I artículo 1

⁸ Ley N° 19.161 CAPITULO I artículo 2

inactividad compensada por paternidad⁹, y los subsidios para cuidados del recién nacido¹⁰.

Los cambios en la ley, impactaron en la evolución de los beneficiarios. En el año 2014 el promedio de beneficiarios se duplicó con respecto al año anterior, pasando de 1550 a 2991 beneficiarios, mientras que los egresos aumentaron en 15 millones implicando un aumento del 40%.

**Gráfico 9. EVOLUCIÓN EGRESOS Y BENEFICIARIOS – VARIACIÓN CON AÑO ANTERIOR
 SUBSIDIO POR MATERNIDAD, PATERNIDAD Y CUIDADOS DEL RECIEN NACIDO
 Período 2010 – 2018**



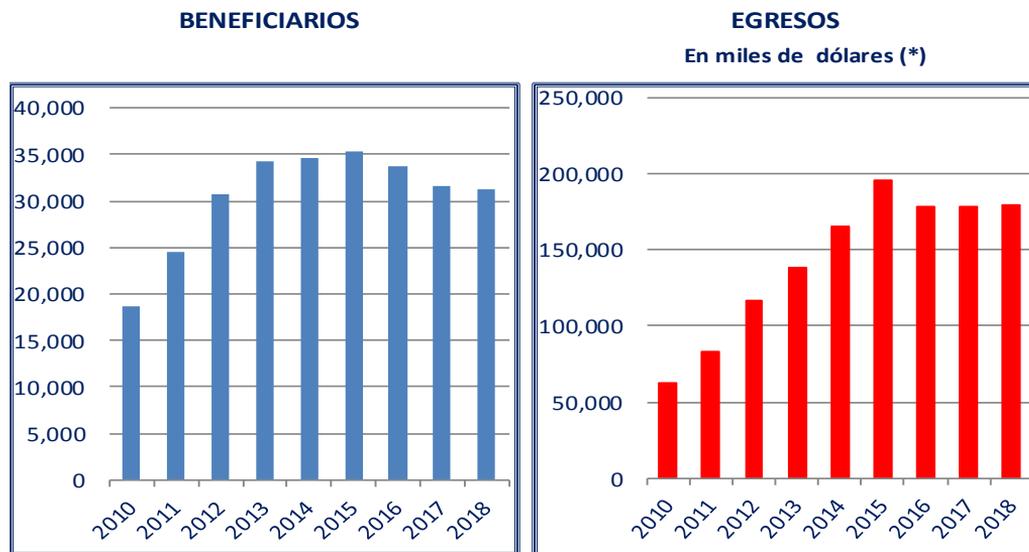
Durante los años 2015 y 2016 los beneficiarios siguieron aumentando pero a tasa decreciente, llegando al año 2018 donde los beneficiarios y los egresos asociados decrecieron en el entorno de un 6% con respecto al año anterior.

4.4 Subsidio enfermedad – este subsidio ha tenido un incremento no sólo de la cantidad de beneficiarios del mismo, sino también de los egresos que el organismo ha tenido que realizar por este concepto. Mientras en el año 2010 18.637 beneficiarios usufructuaban de este beneficio, lo que implicó una erogación de 62.9 millones de dólares, en el año 2018 tuvimos un promedio mensual del año de 31.178 beneficiarios con una erogación asociada de 178 millones de dólares.

⁹ Ley N° 19.161 CAPITULO II

¹⁰ Ley N° 19.161 CAPITULO III

Gráfico 10. EVOLUCIÓN EGRESOS Y BENEFICIARIOS SUBSIDIO POR ENFERMEDAD
Período 2010 – 2018



(*) En términos constantes

Base IPC promedio año 2018

TC promedio 2018 = \$30.73

El incremento en la cantidad de beneficiarios lo podemos asociar al cambio implementado que ha existido en el modo de realizar las certificaciones médicas¹¹, y el aumento de nuestras erogaciones, además de estar asociadas a este incremento, a la entrada en vigencia de la Ley N° 18.725 en diciembre de 2010, la cual aumentó en forma gradual el monto máximo del subsidio y su base de cálculo.¹²

La tendencia creciente de los beneficiarios y egresos se ha revertido en los últimos dos años. Se presume que esta tendencia podría estar asociada a la aplicación de la “GUÍA TER” (Tiempos Esperados de Recuperación), la cual establece criterios uniformes en el otorgamiento de días de licencia médico laboral, como forma de racionalizar los subsidios por enfermedad e incapacidad laboral.

¹¹ El BPS instrumentó un nuevo sistema de certificaciones médicas, vinculado a los trabajadores de la actividad privada beneficiarios del Subsidio por Enfermedad administrado a través de la Dirección Técnica de Prestaciones.

El objetivo de este sistema es facilitar y mejorar la gestión para la liquidación del Subsidio por Enfermedad, descentralizando el proceso.

¹²Ley N° 18.725 artículo 1 inc. E) Monto máximo al 1° de enero de 2017 8BPC, el cual según Ley N° 19.003 de noviembre de 2012 es de 37.21UR- valor al 01/2017 = \$ 37.996

4.5 Subsidio de inactividad compensada – Este subsidio fue creado por Ley N° 18.395 en su CAPITULO IV. Esta prestación se otorga por un período máximo de dos años o hasta que el beneficiario configure cualquier causal de jubilación o retiro. Las condiciones de acceso se encuentran en el artículo 10 de la referida Ley.

A pesar de ser una prestación que se paga desde el año 2009, la información financiera que tenemos es a partir del año 2013. Actualmente tenemos 841 beneficiarios de esta prestación, lo cual tiene asociado un egreso de 4 millones de dólares. Desde el año 2013 este monto se ha incrementado un 127%, mientras que los beneficiarios han crecido un 90%. Esta prestación tiene una forma de cálculo particular que está reglamentada en el artículo 11 de la referida ley¹³.

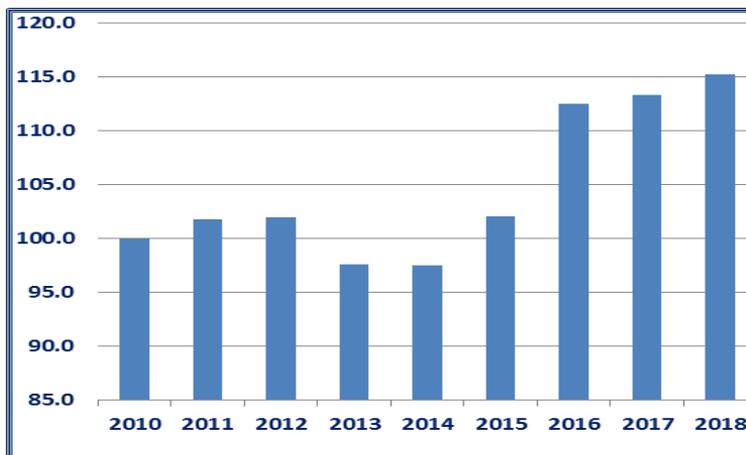
4.6 Prestaciones de salud – Estos egresos incluyen diversas prestaciones otorgadas a los activos, a modo de ejemplo podemos mencionar asistencia médica prótesis, asistencia psiquiátrica, lentes, servicios de diagnóstico y tratamiento, servicios de traslado y hospedaje, atención primera infancia interior, asistencia a la madre adolescente, medicamentos.

Desde el año 2010 a la actualidad, los egresos por todos estos conceptos se han incrementado en un 15.2%.

¹³ (Monto de la prestación).- El monto del subsidio especial por inactividad compensada será el equivalente al 40% (cuarenta por ciento) del promedio mensual de las remuneraciones nominales computables percibidas en los seis meses de trabajo efectivo inmediatamente previos al cese referido en el literal C) del artículo 10 de la presente ley, actualizadas hasta el mes inmediato anterior al inicio del servicio de la prestación, de acuerdo a la variación operada en el Índice Medio de Salarios elaborado conforme al artículo 39 de la Ley N° 13.728, de 17 de diciembre de 1968. No obstante, el monto del subsidio no podrá ser inferior a 1 BPC (una Base de Prestaciones y Contribuciones) ni superior a 8 BPC (ocho Bases de Prestaciones y Contribuciones), al valor que esta unidad tuviere a la fecha de inicio del servicio de la prestación.

El subsidio será ajustado de conformidad con la variación del Índice de Precios al Consumo, en las mismas oportunidades en que se ajusten las remuneraciones de los funcionarios públicos de la Administración Central.

Gráfico 11. ÍNDICE EVOLUCIÓN EGRESOS PRESTACIONES DE SALUD. Período 2010 – 2018
Año 2010 = 100



4.7 Prestaciones sociales - Estos egresos incluyen la promoción del desarrollo social y los gastos del centro educativo Raigón. En el período 2010 – 2018 los egresos por este concepto han aumentado un 48%.

Dentro de los programas de Prestaciones sociales, encontramos el programa de turismo social, el cual otorga estadías vacacionales para jubilados y pensionistas, ya sea en la Colonia Raigón como en otros centros¹⁴ con los cuales se han realizado diferentes convenios. Mientras en el año 2010 usufructuaron de este beneficio 22.958 jubilados y pensionistas, en el año 2018 lo hicieron 18.902.

5. Comparativo de los egresos de los años 2018 - 2017

Los egresos del Banco de Previsión Social del año 2018 respecto al año 2017, aumentaron en 175.3 millones de dólares a valores constantes, lo que significa en términos porcentuales un 1.5%.

Dentro de estos egresos se encuentran las prestaciones a pasivos las cuales se han incrementado en un 2% (103 millones de dólares) y las prestaciones a activos con un decrecimiento del 0.3% (2.5 millones).

Se incluyen además aquellas partidas en las que el Banco de Previsión Social oficia como agente de recaudación, y/o gestiona su cobro o pago: Prestaciones y Transferencias a

¹⁴ Convenios: Las Cañas, Parque del Plata, La Floresta, Termas de Guaviyú, Termas de Almirón, La Charqueada, Camp. Artigas de la A.C.J., Parque de vacaciones UTE-ANTEL, Hotel argentino, Cabañas Parque Andresito La Paloma, de la Aguada, aguas dulces y otros.

Terceros, los que se incrementaron en 19.1 millones de dólares y 65.4 millones de dólares respectivamente.

COMPARATIVO DE LOS EGRESOS 2018 - 2017
 En millones de dólares (*)

	2017	2018	VARIACIONES	
			Valores	%
TOTAL EGRESOS	11,585.6	11,760.9	175.3	1.5%
PRESTACIONES IVS	5,221.8	5,324.7	102.9	2.0%
Prestaciones Económicas	5,221.8	5,324.7	102.9	2.0%
PRESTACIONES ACTIVOS	828.0	825.5	-2.5	-0.3%
Prestaciones Económicas	738.3	734.5	-3.8	-0.5%
Prestaciones Salud	87.7	89.2	1.5	1.7%
Prestaciones Sociales	2.1	1.8	-0.2	-11.2%
PRESTACIONES DE TERCEROS	2,778.9	2,798.0	19.1	0.7%
TRANSFERENCIAS	2,467.3	2,532.8	65.4	2.7%
GASTOS DE GESTION	289.6	280.0	-9.6	-3.3%

(*) En términos constantes. Base IPC promedio año 2018

Expresado en dólares TC promedio 2018 \$30.73

Los gastos de gestión han disminuido en el año 2018 en alrededor de 9.6 millones de dólares, lo que en términos relativos equivale a una disminución del 3.3%.

6. Conclusiones

En cuanto a la evolución de los egresos de prestaciones a pasivos y activos en el período 2010 – 2018 podemos destacar:

- *Jubilaciones* - La evolución de los egresos por este concepto se caracteriza por un incremento real promedio del 4.6% promedio anual y un crecimiento acumulado en el período del 43%, lo que ha llevado a que los egresos en el año 2018 alcanzaran los 5324.6 millones de dólares. El crecimiento acumulado de la cantidad de jubilaciones ha sido del 18.5%, lo que ha representado un incremento de 70.700 jubilaciones.

- *Pensiones* – a pesar de que la disminución de la cantidad de pensiones ha sido del 8.3%, lo que ha representado un decremento de 22.200 pensiones, la evolución de los egresos por pensiones de este período se caracteriza por un incremento real promedio del 3.3% anual y un crecimiento acumulado en el período del 29.6%, egresando 1.124 millones de dólares en el año 2018 por este concepto.
- *Pensión a las víctimas de delitos violentos* – los beneficiarios de esta prestación han tenido un incremento desde el año 2013 de 277%, llegando a los 153 en el año 2018. Las erogaciones por este concepto se incrementaron en alrededor 1.1 millones de dólares en el período.
- *Pensión de vejez e invalidez* - Las pensiones por vejez han disminuido un 14%, decreciendo de 21.800 a 18.800, y las pensiones por invalidez se han incrementado en un 10% creciendo de 58.559 a 64.465. Los egresos por este concepto han aumentado en el entorno del 38%, lo que en términos absolutos significa una mayor erogación con respecto al año 2010 del orden de los 90 millones de dólares.
- *Subsidios Transitorios* - El crecimiento promedio por año de la cantidad de beneficiarios, en el período 2010 – 2018, ha sido del 10.9%. En el año 2018 se ha revertido este comportamiento, llegando a 4.722 beneficiarios, lo que implica un descenso con respecto al año anterior del 10%. La evolución de los egresos por este concepto se caracteriza por un incremento real promedio del 14.1% anual, llegando al año 2018 con un egreso del orden de 26.8 millones de dólares.
- *Subsidio de desempleo* – en el año 2018 la cantidad promedio de beneficiarios llegó a los 37.548. El crecimiento acumulado del período en estudio ha sido del 48%, lo que ha representado un incremento de 12.000 beneficiarios en esta situación. La evolución de los egresos por esta prestación en este período se caracteriza por un incremento real promedio del 9.8% anual, lo cual implica que las erogaciones por este concepto se han duplicado en el período 2010 – 2018.
- *Asignaciones Familiares* - En el período 2010 – 2018 los beneficiarios de esta prestación han disminuido en un 17%. Las erogaciones por este concepto han decrecido en un 4%, lo que ha implicado un menor egreso con respecto al año 2010 de casi 9.9 millones de dólares.
- *Subsidio maternidad, paternidad y cuidados recién nacido* – La cantidad de beneficiarios ha pasado de 1.162 a 4.473. Esto ha implicado que los egresos por este concepto hayan pasado de los 24.6 millones de dólares en el año 2010 a los 75.3 millones en el año 2018.
- *Subsidio enfermedad* – este subsidio ha tenido un incremento no sólo de la cantidad de beneficiarios del mismo, sino también de los egresos que el organismo ha tenido que realizar por este concepto. Mientras en el año 2010, 18.637

beneficiarios usufructuaron de este beneficio, lo que implicó una erogación de 62.8 millones de dólares, en el año 2018 tuvimos un promedio mensual del año de 31.178 beneficiarios con una erogación asociada de 178.9 millones de dólares.

- *Subsidio de inactividad compensada* - Desde el año 2013 los egresos se han incrementado un 127%, mientras que los beneficiarios han crecido un 90%. Actualmente tenemos 841 beneficiarios, los cuales tienen asociado un egreso anual de 4 millones de dólares.
- *Prestaciones de salud* – Estos egresos incluyen diversas prestaciones otorgadas a los activos. Desde el año 2010 a la actualidad, los egresos por este concepto se han incrementado en un 15.2%, lo que ha implicado un egreso de 89.2 millones de dólares en el año 2018.
- *Prestaciones sociales* - Estos egresos incluyen la promoción del desarrollo social y los gastos del Centro Educativo Raigón. En el período 2010 – 2018 los egresos por este concepto han aumentado alrededor de un 48%, llegando al 1.8 millones de dólares en 2018.

Al realizar la comparación de los egresos del año 2018 con respecto a los egresos del año 2017, se constata un crecimiento de 175.3 millones de dólares a valores constantes, lo que significa en términos porcentuales un 1.5%.

EVOLUCIÓN ANUAL DE LOS INGRESOS Y PUESTOS COTIZANTES

PERIODO: 2010 – 2018

ACTUALIZACIÓN

EVOLUCIÓN ANUAL DE LOS INGRESOS Y PUESTOS COTIZANTES

PERIODO: 2010 - 2018

Actualización

Asesoría Económica y Actuarial

Mayo 2018

Resumen

Se consideran como ingresos financieros del BPS los originados por: contribuciones de Invalidez, Vejez y Supervivencia y de Activos, Multas y Recargos e Ingresos Varios (IRP Ley Nº 16.107, Ley Nº 17.453 y Honorarios de Avaluadores, Tasadores y Jurídicos).

Palabra clave: Ingresos Financieros del BPS

1. Objetivo del informe

En este informe se realiza un análisis de los ingresos en términos de montos y número de puestos cotizantes contrastando el año 2018 respecto al 2017 para luego realizar un comparativo del período 2018 - 2010

El análisis se elabora principalmente a partir de la información estructurada en los cuadros y comentarios que se publican mensualmente en los *Indicadores de Seguridad Social*, los cuales tienen como fuente de datos los consolidados de Recaudación de ATYR, el informe de Ingresos y Egresos y el de Competencia de Repartición Finanzas.

Se comentan los valores y variaciones de los ingresos expresados en términos constantes deflactados por el Índice Precio al Consumo (IPC).

2. Ingresos del año 2018 respecto al año 2017

En el año 2018 los Ingresos BPS, los cuales incluyen la recaudación de las AFAP, los impuestos afectados y los ingresos de terceros, en términos de IPC alcanzó 11.244.8 millones de dólares aumentando 254.5 millones respecto al año anterior (2.3%).

Cuadro 1 : Comparativo Recaudación por concepto 2017 - 2018
En miles de dólares a precios constantes (*)

	2017	2018	Variaciones	
			en US\$	en %
1. INGRESOS BPS Y AFAP	4,446,261	4,524,401	78,141	1.8%
1.1 Contribuciones IVS	4,408,103	4,488,584	80,481	1.8%
1.2 Contribuciones Activos	6	2	(3)	-62.9%
1.3 Multas y Recargos	32,639	30,769	(1,870)	-5.7%
1.4 Ingresos Varios (1)	5,513	5,046	(467)	-8.5%
2. IMPUESTOS AFECTADOS	2,230,641	2,271,109	40,468	1.8%
3. INGRESOS DE TERCEROS	4,313,369	4,449,356	135,987	3.2%
TOTAL INGRESOS	10,990,271	11,244,866	254,596	2.3%

Fuente: Informe de Ingresos y Egresos e Informe de Competencia - Repartición Finanzas

(*) Base IPC promedio 2018.

Se expresaron en dólares usando el tipo de cambio interbancario vendedor promedio del año 2018 1 USD \$ 30.73

(1) Incluye comisiones Unificado construcción y Trabajo a Domicilio, Honorarios avaluos

La recaudación por contribuciones IVS aumentó 80.4 millones de dólares (1.8%). Este aumento contempla crecimientos y disminuciones según la afiliación. Industria y Comercio aumento su recaudación en U\$S 5.1 millones (0.2%), en el sector Doméstico se recaudaron U\$S 2.6 millones más que el año anterior (4.2%) y en el sector Civil y Escolar existió una mayor recaudación del orden de U\$S 80.3 millones (5.1%).

Las disminuciones de los ingresos, con respecto al año anterior, se verifican en el sector Construcción disminuyendo un 4% lo que significó recaudar U\$S 5.5 millones menos que el año anterior; y en el sector Rural disminuyó en 1.2% (U\$S 2.1 millones menos que el año anterior).

Cuadro 2 : Comparativo Recaudación por concepto 2017 - 2018
 En miles de dólares a precios constantes (*)

	2017	2018	Variaciones	
			en US\$	en %
Contribuciones IVS				
Industria y Comercio	2,432,961	2,438,150	5,189	0.2%
Construcción	139,703	134,137	(5,566)	-4.0%
Rural	180,821	178,627	(2,194)	-1.2%
Doméstico	63,333	66,015	2,682	4.2%
Total IVS Privado	2,816,818	2,816,929	111	0.0%
Civil y Escolar (**)	1,591,285	1,671,655	80,370	5.1%
Total IVS	4,408,103	4,488,584	80,481	1.8%

Fuente: Informe de Ingresos y Egresos e Informe de Competencia - Repartición Finanzas

(*) Base IPC promedio 2018.

Se expresaron en dólares usando el tipo de cambio interbancario vendedor promedio del año 2018 1 USD \$ 30.73

(**) Incluye Aportes del Gobierno Central

La recaudación por Contribuciones de Activos, son rezagos de aportes correspondientes a los Seguros Convencionales creados por la Ley N°14.407, los cuales a partir de julio de 2011 ingresan al Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS).

La recaudación por Multas y Recargos decreció un 5.7%, lo que representó un menor ingreso del orden de los 1.8 millones de dólares. Este comportamiento se observa en todos los sectores de afiliación menos en la afiliación Civil y escolar, en la cual existió un aumento por este concepto del orden de 354 mil dólares. Esto es atribuible a las multas que comenzaron a abonar organismos de la administración Central.

El ingreso por Impuestos Afectados creció un 1.8%, lo que en términos absolutos incrementó nuestros ingresos en 40.4 millones de dólares.

Recordemos que por ley se asignan como recursos del BPS siete puntos del IVA básico¹, el impuesto a la Lotería, el impuesto de Asistencia a la Seguridad (IASS)² y una contribución de Rentas Generales creada por la Ley N° 18.083 artículo 109 en sustitución del derogado Contribución para el Financiamiento de la Seguridad Social (COFIS).

¹ Ley N°16320 de 1992

² Ley N° 18.314 vigente desde el 1° de julio de 2008

Cuadro 3 : Comparativo Impuestos Afectados 2017 - 2018
En miles de dólares a precios constantes (*)

	2017	2018	Variaciones	
			en US\$	en %
IMPUESTOS AFECTADOS	2,230,641	2,271,109	40,468	1.8%
IVA	1,586,603	1,591,335	4,733	0.3%
Lotería	1,023	960	(64)	-6.2%
IASS	310,358	341,714	31,355	10.1%
Ley Nº 18083 art. 109	332,656	337,100	4,444	1.3%

(*) Base IPC promedio 2018.

Se expresaron en dólares usando el tipo de cambio interbancario vendedor promedio del año 2018 1 USD \$ 30.73

De los 40 millones que ingresaron por impuestos, 31.3 millones corresponden al IASS (el que se ha incrementado en 10.1% con respecto al año anterior), seguido por un aumento de 4.7 millones de dólares del IVA (0.3% de crecimiento) y de 4.4 millones de dólares del asignado por Ley Nº 18083.

La recaudación por concepto de Ingresos de Terceros aumentó un 3.2%, atribuible a lo recaudado para el Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS), por concepto de Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF), y por todos aquellos conceptos relacionados con la construcción (Cargas salariales, Banco de Seguros Construcción, y los diferentes Fondos que se recaudan para esta afiliación) y distintas prestaciones financiadas por rentas generales y que el organismo se hace cargo³.

3. Promedio anual de puestos cotizantes

El promedio de los puestos cotizantes del año 2018 decreció respecto al año anterior en 0.3%, lo que ha representado una disminución de unos 4200 puestos de trabajo.

³ A modo de ejemplo: Pensiones reparatorias, pensiones reparatorias Industria frigorífica, pensión por violencia doméstica, pensiones graciables

Cuadro 4 : Puestos cotizantes por afiliación
Promedio anual

AFILIACION	2017	2018	Variaciones	
			en US\$	en %
Industria y Comercio	941,074	938,323	(2,751)	-0.3%
Construcción	55,294	54,708	(586)	-1.1%
Rural	149,721	144,389	(5,333)	-3.6%
Doméstico	75,128	75,906	778	1.0%
Cotizantes Privado	1,221,218	1,213,327	(7,892)	-0.6%
Civil y Escolar	237,276	240,874	3,598	1.5%
Total cotizantes IVS	1,458,494	1,454,201	(4,293)	-0.3%

Fuente: Elaborado a partir de los Consolidados de A.T.y.R.

Mientras las afiliaciones del sector Doméstico y el de Civil y Escolar presentan crecimientos en los puestos de trabajo en relación al año anterior, en las restantes afiliaciones hay decrecimientos. La mayor disminución la encontramos en el sector Rural con alrededor de 5 mil puestos de trabajo menos, seguida de la afiliación Industria y comercio con 2700 puestos menos.

4. Evolución anual de la recaudación IVS y los puestos cotizantes

A efectos de visualizar el comportamiento de la recaudación de IVS del año 2018 respecto a años anteriores se presenta información de la recaudación IVS y de los puestos cotizantes en el período 2010 – 2018.

4.1 Evolución de la recaudación IVS

La recaudación IVS en el período 2010 – 2018 muestra variaciones siempre positivas, con la particularidad de que el crecimiento se realiza a tasas decrecientes.

Cuadro 5 : Evolución de la recaudación IVS **En miles de dólares a precios constantes (*)**

Año	Recaudación	Variación año anterior	Variación acumulada
2010	3,007,968		100
2011	3,336,439	10.9%	111
2012	3,637,992	9.0%	121
2013	3,865,584	6.3%	129
2014	4,122,858	6.7%	137
2015	4,164,743	1.0%	138
2016	4,178,880	0.3%	139
2017	4,408,103	5.5%	147
2018	4,488,584	1.8%	149

Fuente: Informe de Ingresos y Egresos e Informe de Competencia Repartición Finanzas

(*) Base IPC promedio 2018.

Se expresaron en dólares usando el tipo de cambio interbancario vendedor promedio del año 2018 1 USD \$ 30.73

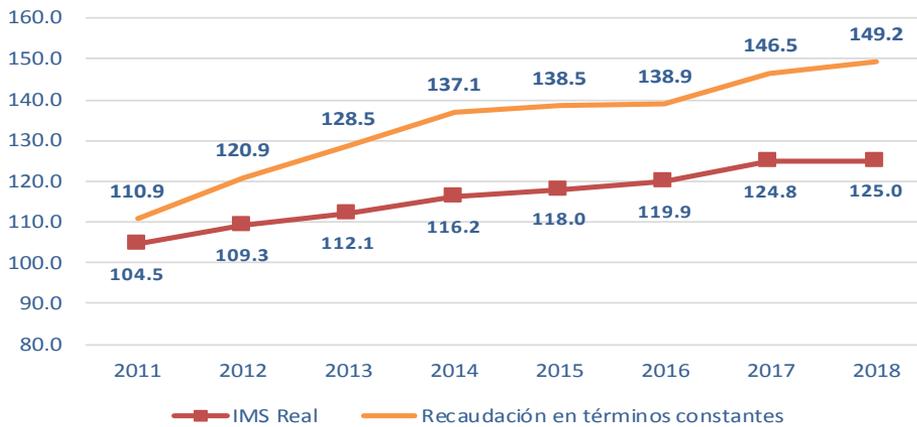
El mayor crecimiento de los ingresos fue en el período 2011/2010 con un aumento del 10.9% y el menor en el año 2016 con un crecimiento del 0.3% con respecto al año 2015. En el año 2018 el crecimiento fue de 1.8% respecto al año anterior. El crecimiento acumulado en el período ha sido de un 49%, lo que representa un mayor ingreso con respecto a 2010 de 1.486,6 millones de dólares.

Si comparamos la evolución del crecimiento de la recaudación con la evolución del salario real en el período 2010 – 2018, mientras la primera ha crecido un 49% el salario en términos reales creció un 25%. Si analizamos el crecimiento promedio por año, la recaudación ha crecido un 5.1% y el salario un 2.8%. En el siguiente cuadro se puede visualizar el comportamiento de las dos variables, a través de la realización de un índice de crecimiento considerando el año 2010 como base.

Cuadro 6 : Evolución del salario real - Ingresos por recaudación IVS

Período 2010 - 2018

base año 2010 = 100



La brecha existente entre la evolución de ambas variables, la podríamos atribuir al importante incremento de la recaudación del sector Doméstico, que en el período 2018 – 2010 aumentó un 108%, seguido de la recaudación del sector de Industria y Comercio con un aumento de 56%.

4.2 Evolución de los puestos cotizantes

El total de puestos cotizantes ha tenido un comportamiento creciente en el período creciendo un 9.4% con respecto al año 2010, lo que implica un aumento de 125 mil puestos de trabajo. A diferencia de los ingresos ha tenido años, 2015, 2016 y 2018 en los cuales ha existido un decrecimiento con respecto al año anterior. En el año 2018 el decrecimiento del 0.3% ha implicado un descenso de nuestros puestos cotizantes de alrededor de 4200

Cuadro 7: Evolución del Total de Puestos Cotizantes

Año	Puestos Cotizantes	Variación año anterior	Variación acumulada
2010	1,329,109		100.0
2011	1,388,233	4.4%	104.4
2012	1,440,521	3.8%	108.4
2013	1,464,054	1.6%	110.2
2014	1,477,130	0.9%	111.1
2015	1,468,660	-0.6%	110.5
2016	1,452,624	-1.1%	109.3
2017	1,458,494	0.4%	109.7
2018	1,454,201	-0.3%	109.4

Fuente: Elaborado a partir de los Consolidados de A.T.y.R.

En el periodo el sector que más ha crecido ha sido el Doméstico (32%) alcanzando los 72.900 puestos de trabajo promedio en el año 2018, seguido, de los sectores Industria y comercio y Civil Escolar, ambos con un crecimiento en el entorno del 13%, alcanzando los 938 mil puestos y 240.800 puestos promedio respectivamente. Evolución opuesta han tenido los sectores de Construcción y Rural, los cuales en el período han decrecido un 8% y un 16% respectivamente, alcanzando los 54.700 puestos en Construcción y 144.400 lo de Rural.

5. Conclusiones

Del análisis comparativo del año 2018 respecto al año 2017 de los ingresos del Banco de Previsión Social, surge que estos han crecido en términos constantes, un 2.3%, lo que ha representado un incremento de alrededor de 254.5 millones de dólares.

De estos 254 millones, unos 80 millones corresponden a la recaudación por contribuciones de IVS, las cuales crecieron con respecto al año anterior en un 1.8%. Este crecimiento es consecuencia de los aumentos en las afiliaciones del sector Doméstico (4.2%), del sector Civil y Escolar (5.1%) y el sector de Industria y Comercio (0.2%) y de la disminución en los sectores Construcción (-4%) y Rural (-1.2%).

El promedio anual de puestos cotizantes en el 2018 disminuyó respecto al año anterior en 4200 puestos, lo que en términos relativos significa una variación de -0.3%.

Al realizar el análisis de la evolución de la recaudación IVS desde el año 2010 a la fecha, se constata un continuo crecimiento de la misma, con la característica de que los está haciendo a tasas decrecientes. Al comparar el crecimiento de la recaudación con la

evolución que ha tenido el salario real en el período 2010 – 2018 se ha visto que el incremento de este es inferior al de la recaudación expresada en términos constantes. La brecha existente entre ambos crecimientos podría atribuirse a los importantes crecimientos de la recaudación del sector Doméstico y del Industria y Comercio.

Los puestos cotizantes desde el año 2010 al 2018 han crecido un 9.4% implicando un aumento de 125 mil puestos de trabajo. A diferencia de los ingresos por recaudación, no todos los años ha existido un crecimiento de los puestos cotizantes. En los años 2015, 2016 y 2018 se observan decrecimientos con respecto al año anterior. Estos decrecimientos están relacionados con la evolución de los puestos cotizantes del sector Construcción y Rural.

EVASIÓN EN PUESTOS DE TRABAJO

Año 2018

ACTUALIZACIÓN

EVASIÓN EN PUESTOS DE TRABAJO

AÑO 2018

Actualización

Asesoría Económica y Actuarial

Junio 2019

Resumen:

Análisis de la evasión por no declaración al Banco de Previsión Social, calculada como un porcentaje de los puestos de trabajo potenciales que se encuentran dentro de su área de cobertura.

Palabra clave: Evasión por no declaración de puestos cotizantes - evasión

1. Introducción

En el presente análisis se actualiza el informe sobre evasión en puestos de trabajo. El objetivo principal de este informe es estimar la evasión por no declaración al Banco de Previsión Social, calculada como un porcentaje de los puestos de trabajo potenciales que se encuentran dentro de su área de cobertura.

2. Metodología

La evasión en puestos por no declaración se obtuvo a través de un procedimiento que compara los puestos de trabajo potenciales en actividades no agropecuarias con los puestos cotizantes efectivos.

Se excluye del análisis la aportación rural, dado que la misma presenta diferencias significativas con las restantes aportaciones, como ser: los aportes patronales se vinculan con la cantidad de hectáreas o con los montepíos de los trabajadores, según el tipo de empresa, y la exigibilidad del pago de aportes es cuatrimestral.

Para determinar la evasión en puestos de trabajo, en primer lugar se estimó la Población Económicamente Activa (PEA). Para ello, se utilizaron las Proyecciones de Población del INE (revisión 2013).

La estimación de la PEA se calcula utilizando como base a la población en edad de trabajar y las tasas de actividad del INE. La tasa de actividad⁵⁴, es uno de los indicadores de oferta de mano de obra, y la PEA nos muestra el potencial de mano de obra con que cuenta el país.

Posteriormente, se calculó la PEA ocupada. La PEA ocupada se subdivide en PEA ocupada agropecuaria y no agropecuaria, a fin de obtener de la primera los puestos potenciales de afiliación Rural y de la segunda, los puestos de las afiliaciones de Industria y Comercio, Civil, Construcción y Servicio Doméstico.

Luego de obtenido el total de ocupados agropecuarios y no agropecuarios, se dedujeron los puestos correspondientes a actividades amparadas por otros organismos de Seguridad Social (Servicios de Retiros y Pensiones Militar y Policial, Caja Bancaria, Caja Notarial, Caja de Profesionales Universitarios), que en el 2018 ascendieron a 145.701.

Posteriormente, a fin de obtener la cantidad de puestos potenciales, y en virtud de que los trabajadores pueden tener más de un empleo, se calculó el coeficiente de pluriempleo, a partir de datos provenientes del Organismo. El coeficiente de pluriempleo promedio para el año 2018 fue de 1,135.

A fin de poder conocer la evasión existente por sector de afiliación, se desagregó el total de puestos potenciales en las distintas aportaciones: Industria y Comercio, Construcción, Civil y Servicio Doméstico.

Los puestos potenciales domésticos se estiman en base a los microdatos de la ECH de acuerdo a las tareas realizadas por las personas, y a las actividades que desarrollan en la empresa en la que trabajan.

Se realizó una combinación de la pregunta de la ECH sobre a qué se dedica el establecimiento donde el encuestado realiza el trabajo que le proporciona mayores ingresos, con la pregunta que indaga qué tipo de tareas realiza en dicho trabajo. Para la primer pregunta, se consideró la actividad Hogares en calidad de empleadores de personal doméstico. Para la segunda, se tomaron las ocupaciones de: trabajadores de los cuidados personales a domicilio; cuidadores de niños; acompañantes y ayudas de cámara; limpiadores y asistentes domésticos.

⁵⁴ TA= PEA/PET*100

Para aquellas personas que declaran en su trabajo principal realizar tareas que se asocian a la aportación de servicio doméstico en función de los criterios reseñados, se aplicó el coeficiente de pluriempleo correspondiente, obteniendo así el total de puestos potenciales para la afiliación.

Los puestos a amparar de construcción se obtuvieron como estimación a partir de los microdatos de la ECH, cruzando las mismas preguntas que para el servicio doméstico. Algunas de las actividades consideradas fueron las siguientes: carpintería de obra blanca, obras de ingeniería, construcción de infraestructura de transporte y de servicio, obras de arquitectura, terminación de edificios, entre otras. Dentro de las ocupaciones utilizadas encontramos, entre otras, las siguientes: oficiales y operarios de la construcción (obra gruesa y trabajos de acabado) y afines, instalaciones sanitarias, peones de obras públicas, mantenimiento y de la construcción de edificios.

A las personas ocupadas en las tareas de construcción, se las ajustó por el coeficiente de pluriempleo para estas ocupaciones, a fin de obtener el total de puestos de trabajo para la aportación.

El coeficiente de pluriempleo, a través del cual se obtienen los puestos potenciales del servicio doméstico y la construcción, surge de datos provenientes del Organismo.

Los puestos potenciales de industria y comercio surgen como diferencia entre el total de puestos potenciales en tareas no agropecuarias, y los puestos potenciales públicos, de servicio doméstico y de construcción.

Los puestos cotizantes al organismo se obtienen de información proveniente de ATyR, específicamente de los Consolidados de Pagos y de Recaudación Nominada. Se tomó el promedio de puestos cotizantes para el período febrero-enero, suponiendo que las empresas estarían realizando los pagos correspondientes a los meses de cargo de enero a diciembre.

Resultados

I- Mercado de trabajo

Para poder visualizar mejor la forma en que se llega a los resultados de evasión, se presentan algunos indicadores del mercado de trabajo para el año 2018.

La **tasa de actividad** de los hombres en el 2018 fue muy superior a la de las mujeres, alcanzando una diferencia de aproximadamente 15,8 puntos porcentuales en el total

del país y de 14,3 puntos en zonas urbanas de más de 5000 habitantes. Cabe destacar que en las localidades de menos de 5000 habitantes y zonas rurales, la diferencia es de 23,5 puntos porcentuales.

En el siguiente cuadro se muestra la tasa de desempleo por sexo y zona geográfica.

Cuadro 1. Tasa de Desempleo. Año 2018

Tasa de Desempleo	Mayor de 5000 habitantes	Menor de 5000 habitantes y Rural	Total
Hombres	7,36%	4,48%	6,86%
Mujeres	10,05%	10,15%	10,07%
Total	8,63%	6,74%	8,33%

Fuente: INE.

En el año 2018, en las localidades de más de 5.000 habitantes la tasa de desempleo promedio anual fue de 7,36% para los hombres y de 10,05% para las mujeres. En las localidades de menos de 5.000 habitantes y zona rural, las tasas alcanzan el 4,48% y 10,15% para hombres y mujeres respectivamente. La tasa de desempleo de todo el país fue del 8,33%.

En el cuadro 2 se desagrega a los ocupados según realicen o no actividades agropecuarias, y también se los clasifica por zona de residencia.

Cuadro 2. Ocupados en tareas agropecuarias y no agropecuarias por zona. Año 2018

Ocupados	Localidades de más de 5000 hab.	Localidades menos de 5000 hab.	Zona Rural	Total
No Agrop.	96,85%	83,67%	43,71%	93,00%
Agropecuarios	3,15%	16,33%	56,29%	7,00%
Total	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia basada en la proyección de Población del INE (revisión 2013) y ECH 2018.

A la PEA ocupada no agropecuaria, se le deduce la cantidad de personas amparadas al resto del Sistema de Seguridad Social, que totalizan 145.701 para el año 2018. En el cuadro 3 se expone el detalle de estos cotizantes, para los años 2017 y 2018.

Cuadro 3. Activos cotizantes al Resto de la Seguridad Social. Años 2017 y 2018

	2017	2018	Variación
Serv.de Retiros y Pens.Militar	26.840	26.968	0,48%
Serv. de Retiros y Pens.Policial	30.237	30.284	0,16%
Caja Bancaria	20.782	20.893	0,53%
Caja de Prof.Universitarios	59.053	59.888	1,41%
Caja Notarial	7.624	7.668	0,58%
Total	144.536	145.701	0,81%

Fuente: información brindada por los respectivos organismos.

En el año 2018 habían en el Servicio de Retiro y Pensión Militar 26.968 puestos cotizantes, en el Servicio de Retiro y Pensión Policial 30.284 activos, en la Caja Bancaria 20.893, en la Caja de Profesionales Universitarios 59.888 y en la Caja Notarial 7.668.

El total de activos que cotizan al resto del Sistema de Seguridad Social se incrementó en 0,81% respecto al año 2017. Se aprecia que los afiliados de todas las cajas paraestatales y de los servicios de retiros y pensiones han incrementado su número.

Posteriormente, se estima el total de puestos de trabajo, que surge de aplicar coeficientes de pluriempleo por zona geográfica al total de ocupados (no considerándose los restantes organismos de Seguridad Social). Los coeficientes se presentan a continuación.

Cuadro 4. Evolución del Pluriempleo. Años 2008 – 2018

Pluriempleo	Urbano de más de 5000 hab.	Urbano menos de 5000 hab.	Zona Rural	Total	Variación
2018	1,144	1,095	1,078	1,135	-0,23%
2017	1,146	1,099	1,083	1,138	-0,50%
2016	1,151	1,112	1,086	1,143	-0,96%
2015	1,162	1,129	1,097	1,155	0,54%
2014	1,155	1,114	1,105	1,148	0,37%
2013	1,151	1,111	1,098	1,144	0,61%
2012	1,142	1,129	1,080	1,137	1,03%
2011	1,135	1,076	1,062	1,126	0,56%
2010	1,129	1,075	1,060	1,119	1,31%
2009	1,113	1,047	1,029	1,105	-0,25%
2008	1,116	1,059	1,041	1,108	-

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por ATYR y la ECH.

Como ya se explicó anteriormente, aplicando estos coeficientes a los ocupados no agropecuarios, se obtienen los puestos de trabajo potenciales, que se exponen en el siguiente cuadro.

Cuadro 5. Puestos de trabajo potenciales no agropecuarios por zona. Año 2018

	En localidades > de 5000 habitantes	En localidades < de 5000 habitantes	En zona Rural	Total
Puestos de trabajo potenciales no agropecuarios	1.393.789	135.044	34.368	1.563.200

Fuente: Elaboración propia basada en datos proporcionados por ATYR, proyección de Población del INE, y ECH 2018

Tal como surge del cuadro, se concluye que en el 2018 hubo un total de 1.563.200 puestos de trabajo potenciales a amparar por el Banco de Previsión Social, correspondiendo el 89% a puestos de trabajo en localidades de más de 5000 habitantes, el 9% a localidades de menos de 5000 habitantes y el restante 2% a zonas rurales.

II- Evasión

Del análisis previo realizado surge el total de puestos de trabajo potenciales a amparar por el BPS que, comparados con el total de puestos cotizantes a las aportaciones de industria y comercio, civil, construcción y servicio doméstico, permiten inferir el total de puestos de trabajo no declarados al BPS para el año 2018. Estos alcanzan los 252.351, sin considerar la aportación rural, lo que supone una evasión por no declaración del 16,14%.

En el cuadro que sigue, se presenta la evolución de la evasión desde el año 2004 hasta el 2018.

Cuadro 6. Evolución de la Evasión en Puestos de Trabajo: 2004 – 2018

AÑOS	Puestos Potenciales (*)	Puestos Cotizantes (*)	Puestos No Cotizantes	Porcentaje Evasión
2004	1,196,559	751,762	444,797	37.17%
2005	1,219,363	834,576	384,787	31.56%
2006	1,286,804	899,442	387,362	30.10%
2007	1,354,879	979,790	375,089	27.68%
2008	1,413,465	1,056,155	357,310	25.28%
2009	1,428,897	1,097,667	331,230	23.18%
2010	1,444,930	1,161,222	283,709	19.63%
2011	1,523,083	1,218,858	304,225	19.97%
2012	1,578,490	1,271,452	307,038	19.45%
2013	1,583,419	1,297,794	285,626	18.04%
2014	1,588,560	1,314,107	274,453	17.28%
2015	1,590,460	1,308,926	281,534	17.70%
2016	1,578,783	1,301,360	277,423	17.57%
2017	1,578,379	1,308,661	269,718	17.09%
2018	1,563,200	1,310,849	252,351	16.14%

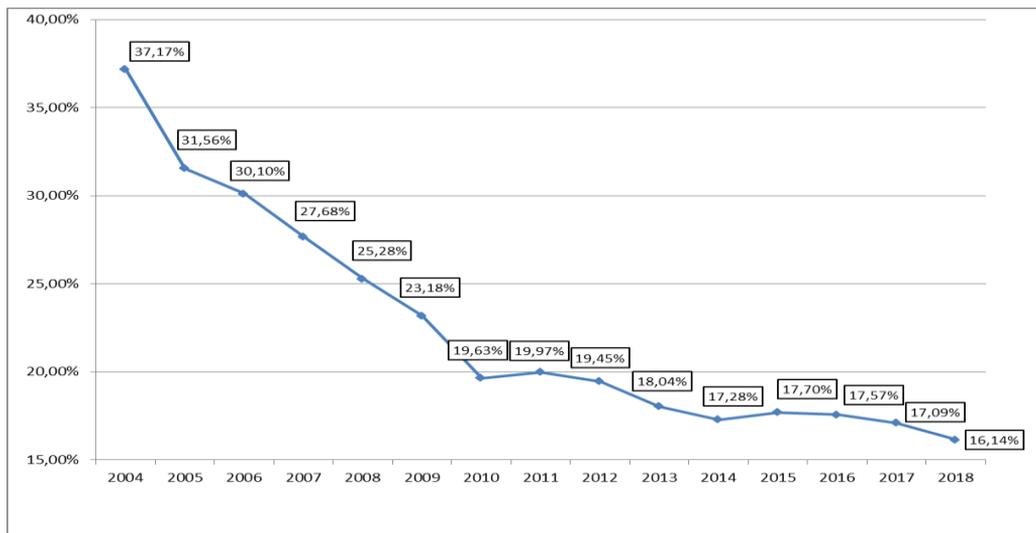
Fuente: elaborado a partir de datos de ATyR e INE. Promedio anual por mes de cargo.

(*) No incluye puestos de trabajo en actividades rurales.

La evasión registró un descenso de 5,53% entre el año 2018 y el año 2017. La misma se estima a partir de los puestos no cotizantes al sistema, los cuales surgen por la diferencia entre los puestos potenciales y los puestos cotizantes. Se observa que los puestos potenciales disminuyeron un 0,96% en el período analizado, mientras que los cotizantes aumentaron un 0,17%, lo que explica el descenso en el porcentaje de evasión.

La evolución de la evasión presentada en el cuadro anterior, se puede visualizar mejor en el gráfico que se expone a continuación.

Gráfico 1. Evolución de la Evasión en Puestos de Trabajo. Año 2004 – 2018



Fuente: Elaborado a partir de datos de ATyR e INE. Promedio anual por mes de cargo.

Al analizar los factores que condujeron a la situación actual de la evasión en el período reseñado, es importante analizar la evolución de los cotizantes. En el cuadro siguiente se presenta esta evolución, visualizando a los puestos cotizantes clasificados por afiliación y relación de dependencia.

**Cuadro 7. Evolución de Puestos Cotizantes. Años seleccionados.
(Número de puestos, promedio anual y porcentajes)**

	2004	2008	2009	2012	2014	2015	2016	2017	2018	Variaciones en %	
										17/16	18/17
Industria y Comercio	503,813	753,400	782,473	903,526	933,337	936,084	935,731	940,813	938,979	0.54	-0.20
Patronos	89,333	109,488	112,980	123,972	130,489	132,563	132,599	134,776	137,006	1.64	1.65
Dependientes	414,480	643,912	669,492	779,554	802,849	803,521	803,132	806,037	801,973	0.36	-0.50
Construcción	24,660	53,840	52,521	81,379	74,882	64,682	56,974	54,991	54,726	-3.48	-0.48
Domésticos	38,569	51,259	54,888	64,721	68,738	72,159	73,343	75,260	76,023	2.61	1.01
Sector Privado	567,041	858,499	889,882	1,049,626	1,076,957	1,072,924	1,066,048	1,071,064	1,069,727	0.47	-0.12
Civil y Escolar	184,721	197,656	207,785	221,826	237,150	236,002	235,312	237,597	241,122	0.97	1.48
Total	751,762	1,056,155	1,097,667	1,271,452	1,314,107	1,308,926	1,301,360	1,308,661	1,310,849	0.56	0.17

Fuente: Elaborado a partir de los Consolidados de ATyR, y para el sector civil a partir de consultas GCA sobre nóminas, no incluye cotizantes rurales. Promedio por mes de cargo.

Se observa que el comportamiento de las distintas afiliaciones ha ido variando a lo largo del período analizado. Los cotizantes asociados a la aportación construcción, salvo en el año 2009, siguen una tendencia creciente hasta el año 2012. A partir de 2013 y hasta la actualidad descienden, siendo dicho decrecimiento del orden del 0.48% en 2018 respecto a 2017.

Los cotizantes asociados a la aportación civil y escolar crecen hasta el año 2014, descendiendo solamente en los años 2015 y 2016. En 2018 se produce un aumento del orden del 1,48%.

Para la aportación industria y comercio, se presenta un aumento de los patronos durante todo el período analizado. En el 2018 los puestos cotizantes dependientes de esta aportación han disminuido en 0,5%. Solamente en este año y en el 2016 hay un descenso de los puestos dependientes de industria, en el resto del período analizado se observa un crecimiento de los mismos.

Cabe resaltar que la única aportación que presenta un comportamiento creciente a lo largo de todo el período es Servicio Doméstico, siendo el crecimiento del orden del 1,01% al comparar 2018 respecto a 2017.

Del análisis de la evolución de puestos de trabajo potenciales en cada una de las afiliaciones y la evolución de los puestos de trabajo cotizantes, surge la evasión por sector de afiliación, que se presenta en el siguiente cuadro.

Cuadro 8. Puestos totales, cotizantes y no cotizantes. Año 2018.

Sector de Afiliación	Puestos Potenciales	Puestos Cotizantes	No cotizantes	Porcentaje de Evasión
Doméstico	115,924	76,023	39,901	34.42
Civil y Escolar	241,122	241,122	0	0.00
Ind. y Comercio	1,111,474	938,979	172,495	15.52
Construcción	94,680	54,726	39,954	42.20
Totales	1,563,200	1,310,850	252,350	16.14

Fuente: Elaborado a partir de Consolidados de ATyR (promedio por mes de cargo), consulta GCA sobre Civil y microdatos de la ECH 2018.

La afiliación con mayor nivel de evasión es construcción con un nivel del 42,20%, seguida por servicio doméstico que presenta un guarismo del 34,42%, industria y comercio con un 15,52%, y para el sector público la evasión es nula.

Se presenta a continuación los porcentajes de evasión por sector de afiliación para los años 2018 y 2017, a efectos de comparar la evolución de la evasión en los dos últimos años.

Cuadro 9. Porcentaje de Evasión por Sector de Afiliación, comparativo años 2017 – 2018.

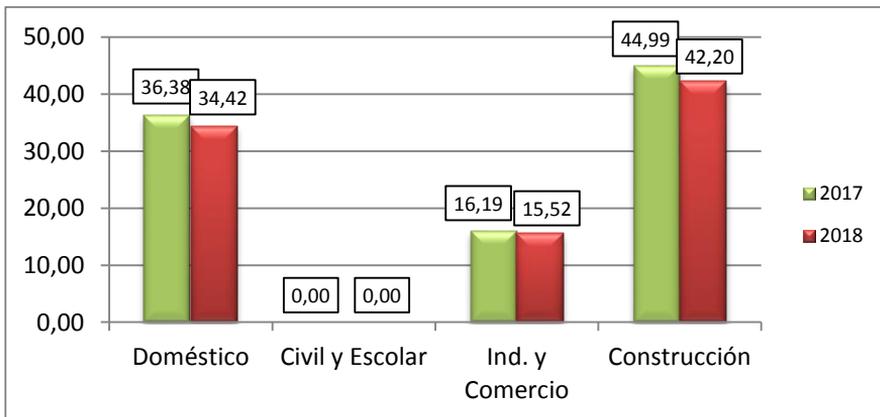
Sector de Afiliación	Porcentaje de Evasión	
	2017	2018
Doméstico	36,38	34,42
Civil y Escolar	0,00	0,00
Ind. y Comercio	16,19	15,52
Construcción	44,99	42,20
Totales	17,09	16,14

Fuente: Elaborado a partir de Consolidados de ATyR (promedio por mes de cargo), consulta GCA sobre Civil y microdatos de las ECH de 2017 y 2018.

Del cuadro surge que la evasión en puestos de trabajo ha disminuido en todas las aportaciones, siendo la aportación construcción la que presenta un mayor decremento (de 2,79 puntos porcentuales). En industria y comercio la informalidad disminuyó en el orden de 0,67 puntos porcentuales, y en el servicio doméstico 1,96 puntos. En la aportación civil la evasión es nula.

La evolución de la evasión de estos sectores se puede visualizar en el siguiente gráfico:

Gráfico 2. % de evasión por Sector de Afiliación, comparativo años 2017-2018



Fuente: Elaborado a partir de Consolidados de ATyR (promedio por mes de cargo), consulta GCA sobre Civil y microdatos de las ECH de 2017 y 2018.

Por último, se realiza un análisis en el que se desagrega a los puestos evasores, según el grado probable de incorporación a la Seguridad Social, considerándose a los miembros del hogar no remunerados, al trabajo doméstico remunerado, a los trabajadores por cuenta propia sin local y a las empresas de construcción

unipersonales, actividades de difícil incorporación. Estos puestos se relacionan con actividades de un alto grado de informalidad y para las cuales el contralor resulta complejo, ya que son generalmente realizadas en ámbitos familiares o lugares y horarios no fijos y de difícil detección, y que frecuentemente carecen de habitualidad.

A continuación, en el cuadro 10, se presenta una desagregación estimada de los puestos no cotizantes para el año 2018 según el grado de captación.

Cuadro 10. Evasores por no declaración según grado de captación. Año 2018.

	Difícil Captación	Captación Probable	Totales
No dependientes			
Sin Local	25.620		25.620
Trabajadores no remunerados	4.738		4.738
Patronos de captación más probable		140.356	140.356
Total no dependientes	30.358	140.356	170.714
Dependientes			
Ind. y Comercio		1.782	1.782
Construcción	19.379	20.575	39.954
Servicio Doméstico	39.901		39.901
Total Dependientes	59.281	22.356	81.637
Totales Generales	89.638	162.712	252.351
Estructura	35,52%	64,48%	100%

Fuente: Elaborado a partir de los Consolidados de ATyR, y los microdatos de la ECH 2018.

De un total de 252.351 puestos no declarados un 35,52% podrían ser considerados de difícil captación. Estos puestos se relacionan con actividades de un alto grado de informalidad ya que corresponden, entre otros, a venta ambulante, mano de obra familiar, servicio doméstico y actividades de construcción realizadas por empresas unipersonales.

El resto (162.712 puestos) serían de captación más probable, al corresponder a trabajadores dependientes no declarados en el sector de Industria y Comercio, trabajadores de Construcción que desempeñan tareas en establecimientos de más de una persona, y a trabajadores patronos de Industria y Comercio.

3. Consideraciones Finales

La metodología del presente análisis combina información de los registros administrativos del Banco de Previsión Social, las proyecciones de población, las tasas de actividad y desempleo que publica el INE, y los microdatos de la ECH 2018.

Los resultados así obtenidos muestran que, entre el año 2004 y 2018, en general se verifica una reducción de la evasión en puestos de trabajo, produciéndose un leve aumento de la misma solamente en 2011 y 2015. Para el último año del análisis (2018) la evasión se sitúa en el orden del 16,14%. En este último año, la evasión disminuye en 5,53% respecto al 2017.

Este descenso registrado en el año 2018, con respecto a 2017, corresponde a que disminuyeron los puestos potenciales, mientras que los cotizantes crecieron en el mismo período.

Analizando el comportamiento de la evasión entre los años 2018 y 2017 de las distintas afiliaciones, se observa que la misma ha disminuido para todas las aportaciones. En industria y comercio la informalidad disminuye en 1,96 puntos porcentuales, ubicándose entonces en un 15,52%. La evasión de la construcción es la que presenta un mayor decremento (2,79 puntos porcentuales). Por último en el servicio doméstico la evasión se ubicó en 34,42%, disminuyendo 1,96 puntos porcentuales.

SALAS DE LACTANCIA MATERNA LA EXPERIENCIA BPS

LIC.TS. INÉS NÚÑEZ

SOC. SILVIA SANTOS

SALAS DE LACTANCIA MATERNA – LA EXPERIENCIA BPS

Asesoría en Políticas en Seguridad Social

Lic.TS Inés Núñez

Soc. Silvia Santos

Junio 2019

Resumen

La constatación de los múltiples beneficios que proporciona la lactancia materna, hace imprescindible lograr que todos los niños accedan a este derecho. Frente a esta realidad, es necesario que quienes participan en el mercado laboral, tengan las condiciones necesarias para conciliar trabajo y cuidados familiares. Las políticas públicas de protección a la maternidad en el lugar de trabajo son fundamentales para que esto se cumpla. Entre ellas, la reglamentación de las licencias maternales y paternales, y más recientemente la obligatoriedad de la instalación de Salas de Lactancia Materna en lugares de trabajo y centros de estudio. Este trabajo plantea el marco referencial en que se sustenta la reglamentación de dichas Salas y describe la participación del Banco de Previsión Social aportando su experticia en el tema; brindando asesoramiento técnico para la implementación de las salas, consejería, apoyo y talleres a madres y padres, así como acciones de divulgación, información y sensibilización.

Palabras clave: Lactancia Materna, Bancos de Leche Materna, Centro de Leche Materna, licencia maternal.

1. Introducción

La lactancia natural es un derecho proclamado por diferentes organismos internacionales.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) manifiesta que la lactancia exclusivamente materna durante los primeros seis meses de vida aporta muchos beneficios tanto al niño como a la madre. Entre ellos destaca la protección frente a las infecciones gastrointestinales. El inicio temprano de la lactancia materna (en la primera hora de vida) protege al recién nacido de las infecciones y reduce la mortalidad neonatal. Entre los 6 a 23 meses, también es una importante fuente de energía y nutrientes; reduce las probabilidades de padecer sobrepeso u obesidad, se asocia a un aumento del cociente de inteligencia que se traduce en un mejor desempeño académico y mayores ingresos y productividad a largo plazo.

La mejora del desarrollo infantil y la reducción de los costos sanitarios gracias a la lactancia materna, generan beneficios económicos para las familias y también para los países. La mayor duración de la lactancia materna también contribuye a la salud y el bienestar de las madres; reduce el riesgo de cáncer de ovarios y de mama y ayuda a espaciar los embarazos.¹

Asimismo, la lactancia materna se relaciona con la sostenibilidad del medio ambiente. La contribución de la leche materna a modalidades de producción y de consumo más racionales desde el punto de vista ecológico hace que sea un recurso inestimable para alcanzar la sostenibilidad mundial y las metas relacionadas con el cambio climático².

Lo expresado hace necesarias diversas intervenciones para mejorar las prácticas de lactancia materna. Entre ellas los sistemas y servicios de salud, la familia y comunidad así como la protección de la maternidad y el lugar de trabajo.

Es una preocupación a nivel mundial, de países y organizaciones la protección de este derecho. Se presentan las principales normativas internacionales y las que ha adherido e implementado Uruguay.

2. Normativa internacional

La OMS a través de la Asamblea Mundial de la Salud en sus diferentes sesiones desde la década de los setenta, alertaba sobre el descenso general de la lactancia natural en muchas regiones del mundo. En 1981 la OMS en coordinación con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), adoptaron el Código Internacional de Comercialización de Sucedáneos de la Leche Materna siendo el objetivo “contribuir a proporcionar a los lactantes una nutrición segura y suficiente, protegiendo y promoviendo la lactancia natural y asegurando el uso correcto de los sucedáneos de la leche materna, cuando éstos sean necesarios, sobre la base de una información adecuada y mediante métodos apropiados de comercialización y distribución”³.

Bajo la misma coordinación se elaboró la “Estrategia Mundial para la alimentación del lactante y el niño pequeño”⁴ en donde se considera que la lactancia natural en los primeros meses de vida asegura un estado de salud satisfactorio y la prevención de enfermedades que inciden en la morbilidad infantil.

Asimismo de la coordinación de la OMS con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), surgen Declaraciones y Planes de Acción

¹ Extractado de “Alimentación del lactante y del niño pequeño”, OMS. Disponible en: <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/infant-and-young-child-feeding>

² Lactancia Materna en el siglo XXI en: The Lancet Breastfeeding Series.

³ https://www.unicef.org/republicadominicana/Codigo_Intl_Comercializacion_Sucedaneos_Leche_Materna.pdf

⁴ La Estrategia Mundial fue adoptada por consenso el 18 de mayo de 2002 por la 55ª Asamblea Mundial de la Salud y el 16 de septiembre de 2002 por la Junta Ejecutiva del UNICEF.

que sirven como guía para los asuntos técnicos de la elaboración de políticas y programas nutricionales. En 1992, la Declaración Mundial sobre Nutrición⁵ y el Plan de Acción para la Nutrición se desarrollan nueve temas prioritarios siendo la promoción de la lactancia materna uno de ellos.

La Convención de los Derechos del Niño celebrada el 20 de noviembre de 1989, aprobada en Uruguay por la Ley N°16.137 de noviembre de 1990, señala la importancia del conocimiento de las ventajas de la lactancia materna⁶.

El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Protocolo de San Salvador (al que Uruguay adhirió por Ley N°16.519 de agosto 1994), dispone "...Garantizar a los niños una adecuada alimentación, tanto en la época de lactancia como durante la edad escolar...". También se considera el derecho al trabajo y en especial hace mención a que la mujer pueda ejercerlo, así como el acceso a las prestaciones de seguridad social entre las que se encuentra la licencia retribuida por maternidad antes y después del parto⁷.

En relación a la protección de la maternidad y el trabajo remunerado, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ha celebrado tres convenios: el Convenio núm. 3 de 1919, el Convenio núm. 103 de 1952 y el Convenio núm. 183 de 2008 y su Recomendación núm.191, sobre interrupciones para la lactancia e instalaciones adecuadas en el lugar de trabajo.

La Estrategia Mundial para la Alimentación del Lactante y del Niño Pequeño proclama la adopción de medidas legislativas compatibles con este Convenio núm. 183 y Recomendación núm.191, señalando que "las madres también deberían poder seguir amamantando y cuidando a sus hijos al retomar su empleo remunerado". "Todas las mujeres empleadas fuera del hogar deberían poder disponer de una licencia de maternidad, de guarderías y de pausas remuneradas para amamantar".

3. Normativa nacional

Uruguay, desde tiempo atrás, ha aplicado normativas de promoción a la lactancia en el ámbito laboral.

Como antecedentes se destacan:

⁵ El siguiente documento corresponde a la Segunda Conferencia Internacional sobre Nutrición Roma, 19-21 de noviembre de 2014. Declaración de Roma sobre la Nutrición.

⁶ Convención sobre los Derechos del Niño, Artículo 24 literal e).

⁷ Protocolo de San Salvador 1988. Artículos 9 y 15.

⁸ Relativo a la revisión del Convenio núm.103 de 1952.

- Ley N° 11.577, de octubre de 1950, (artículos 16 y 17) sobre ausencia en estado de gravidez.
- Ley N° 12.030, de noviembre de 1953, que ratifica el Convenio núm. 103 de OIT.
- Decreto del Poder ejecutivo, de junio de 1954, en donde se determinan los descansos y beneficios que deben otorgarse a las empleadas y obreras durante los períodos de gravidez y posterior al parto.
- Ley N° 17.215, de setiembre de 1999, que habilita el cambio de tareas de la trabajadora grávida o en período de lactancia cuando la actividad pueda afectarla a ella o a su hijo.

Más recientemente, frente a la necesidad de actualización de normativas, se vienen aplicando políticas, programas y medidas, desarrollando estrategias que involucran tanto a las familias como a todos los actores de la sociedad.

Por Ordenanza Ministerial 62/20179, se aprueban las Normas para la implementación y desarrollo de acciones que protegen, promueven y apoyan la lactancia materna en todo el territorio nacional.

Esta ordenanza se sustenta en normativas tales como el Protocolo de San Salvador, la Convención sobre los derechos del Niño, la Ley N°17.803 de agosto de 2004 de Promoción de Lactancia Materna, la Ley Orgánica de Salud Pública 9.202 de enero de 1934, la Ley N°17.215 y el Decreto 186/004 de junio de 2004 artículo⁹.

Dentro de sus directivas, la Ordenanza establece la implementación de Salas de Lactancia Materna en los lugares de trabajo o estudio.

El reintegro al trabajo luego de una licencia maternal, es una instancia clave en la que se conjugan los cuidados y las actividades que transcurren fuera de la familia, como lo es, el desarrollo de la carrera laboral. Otro tanto sucede con las madres que retoman sus estudios. Es de suma importancia en estas instancias, la corresponsabilidad que debe asumir el padre, así como la implementación de políticas públicas y acciones por parte del estado.

La Ley N°19.161, de noviembre de 2013, de Subsidio por Maternidad, Paternidad y Medio Horario para Cuidados, incorporó cambios en la vida laboral de mujeres y hombres. Se extendió a 14 semanas la licencia maternal, se estableció un subsidio para

⁹ Actualiza la Ordenanza Ministerial N°217/09, Norma Nacional de Lactancia Materna.

el padre por inactividad compensada de 10 días (llegando a los 13 días de licencia en caso de trabajadores dependientes) y se incorporó medio horario para cuidados hasta los 6 meses de vida del recién nacido/a, que puede ser usado de forma alternada por la madre y el padre.

Estos beneficios que tienen como finalidad promover la lactancia también procuran favorecer la corresponsabilidad en los cuidados, brindando la oportunidad de que el padre disponga de más tiempo para atender a su hijo/a. Sin embargo, en informes anteriores se observó que el medio horario para cuidados era poco utilizado en general y muy poco utilizado en especial por los varones. Durante el año 2018 se contabilizó un promedio de 1.168 altas de subsidios por maternidad y 729 altas de subsidios por medio horario para cuidados, de los cuales el 2% correspondieron a varones¹⁰.

Esta realidad plantea una discordancia entre el estímulo a la lactancia y la promoción de la corresponsabilidad por parte de los varones. La Encuesta Nacional de Licencias para el Cuidado (Batthyány et al, 2018)¹¹, indagó acerca del uso de la licencia por maternidad, paternidad y cuidados. Frente a la pregunta sobre las razones por las cuáles las personas no usaron el medio horario, la razón mayoritaria en los varones apunta a la coincidencia con el amamantamiento.

En este sentido, la posibilidad de extracción y almacenamiento de la leche materna que ofrecen las Salas de Lactancia contribuye a que más padres puedan ejercer sus derechos de cuidados y corresponsabilidad al posibilitar el amamantamiento con la leche ordeñada. Esto también contribuye a que tanto mujeres como hombres trabajadores accedan a las condiciones necesarias para tener los hijos que deseen tener.

En setiembre de 2016 se presentó un proyecto de ley cuyo objetivo era la existencia de un área de lactancia en los lugares de trabajo que garantizara la privacidad, seguridad, higiene y comodidad para un adecuado amamantamiento, así como la extracción y conservación de la leche materna. Como antecedentes en la exposición de motivos, se mencionan los lugares donde ya existía esta medida: UTE, Correo Uruguayo, Diario el Observador, Laboratorio Roemmers y BPS.

En setiembre de 2017 se promulgó la Ley N° 19.530 por la cual se establece la obligatoriedad de Salas de Lactancia Materna. En su artículo 1° se define sala de lactancia como "...el área exclusiva y acondicionada a tales efectos, destinada a las mujeres con el fin de amamantar a sus hijos, realizar la extracción de leche, almacenamiento y conservación adecuada de la misma". En el artículo 2 se refiere a su

¹⁰ Acciones con perspectiva de género en la Seguridad Social. En: Asesoría General en Seguridad Social Comentarios de Seguridad Social Nº 63 1er. trimestre 2019.

¹¹ Batthyány et al. Uso de licencias parentales y roles de género en el cuidado. Grupo de Investigación de Sociología de Género (GISG-DS-FCS-UDELAR).

implementación: “En los edificios o locales de los organismos, órganos e instituciones del sector público y privado en los que trabajen o estudien veinte o más mujeres o trabajen cincuenta o más empleados, se deberá contar con una sala destinada a la lactancia.” Asimismo la ley prevé que las empresas (públicas o privadas), que no cuenten con esa cantidad de personal, pero que tengan al menos una empleada o estudiante en período de lactancia, deberán asegurar los mecanismos que garanticen el uso de un espacio destinado a amamantar, extraer o almacenar y conservar la leche materna.

El Decreto 234 de julio de 2018 reglamentó la Ley N° 19.530. El decreto regula entre otros aspectos: el ámbito subjetivo de aplicación (mujeres entre 15 y 49 años incluyendo quienes estén en período de lactancia y no se encuentren en esta franja etaria), los requisitos que deben cumplir las salas de lactancia y los espacios de lactancia, la implementación en edificios donde funcionen varias empresas, la implementación en los centros educativos, las responsabilidades de las usuarias, las responsabilidades de empleadores y docentes y la fiscalización del cumplimiento de la norma a cargo de la Inspección General del Trabajo y de la Seguridad Social (IGTSS-MTSS) y el registro en el Ministerio de Salud Pública.

Más allá de las políticas públicas desarrolladas en este tema, las empresas son responsables a través de su gestión, por los impactos positivos y negativos en la sociedad. En este sentido la Calidad de Vida y Prácticas Laborales es un área de la Responsabilidad Social Empresarial¹² con la cual la lactancia y el trabajo estarían estrechamente relacionados. Del mismo modo la parte trabajadora a través de sus sindicatos tiene la herramienta para efectivizar estos derechos.

4. Acciones y mecanismos de apoyo a la lactancia materna por parte de BPS

El Banco de Previsión Social ha celebrado varios convenios en cuanto a mecanismos de colaboración en el tema de promoción y apoyo a la lactancia materna, algunos tratan del trabajo en conjunto entre organismos del Estado mientras que otros tienden lazos de cooperación con organismos internacionales y otros países.

En el año 2012 se suscribió un convenio entre el Ministerio de Salud Pública, la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE) y el Banco de Previsión Social (BPS). En el mismo se manifiesta el interés en actuar en conjunto en las tareas atinentes a los Bancos de Leche Humana y los Centros de Recolección de Leche Humana y se observa la conveniencia de generar Centros de Recolección de Leche a nivel de los departamentos del interior del país. En este sentido, el Organismo cuenta con un

¹² De acuerdo a Desarrollo de la Responsabilidad Social Empresarial (DERES): organización empresarial sin fines de lucro cuyo objetivo es desarrollar la Responsabilidad Social Empresaria (RSE), tanto desde el punto de vista conceptual como de su aplicación práctica.

Centro Recolector de Leche Humana desde el año 2005¹³, la cual se envía al Banco del Centro Hospitalario Pereira Rosell¹⁴ y coordina con los Bancos de Leche Humana del país.

En agosto de 2014 se celebró un convenio marco de cooperación con UNICEF con el objetivo general de establecer un mecanismo de colaboración conjunta en el establecimiento de acciones en favor de la salud y del desarrollo infantil durante la primera infancia. En diciembre del mismo año se firmó un convenio marco de cooperación con la Universidad de Chile también con fines de colaboración.

El BPS cuenta con antecedentes con respecto al apoyo a la lactancia materna, previo a la entrada en vigencia de la Ley 19.530. En el año 2012, a través de los equipos de los Centros de Promoción Social y Salud (CPSS)¹⁵, se comenzó a impulsar el abordaje interdisciplinario en el asesoramiento promoviendo la perspectiva de derechos y género y una mirada integral bio-psico-social con el nombre de “Espacio amigo de la lactancia materna en el lugar de trabajo” para apoyar a las funcionarias de la institución que lo requirieran. En esta misma línea, por Resolución de Directorio N° 39-12/2018¹⁶, se aprobó un Convenio de Adhesión de Apoyo a la Lactancia, para que Organismos e Instituciones del sector público o privado puedan adherirse ajustándose a las condiciones establecidas en la nueva normativa. En el mismo se establecieron criterios generales y únicos para la suscripción de convenios de lactancia materna de acuerdo a la ley.

A través de este acuerdo, el organismo brinda asesoramiento a las empresas y centros de enseñanza para la instalación de Salas de Apoyo a la Lactancia Materna y consultoría a las trabajadoras y sus parejas. El equipo del Centro Recolector tiene la experticia para asesorar sobre las condiciones óptimas de las salas y conservación de la leche, así como los equipos de los CPSS tienen una larga trayectoria en la atención y cuidados de madres y bebés, promoviendo el vínculo temprano y prevención de la depresión puerperal.

Los destinatarios de este apoyo son:

-Las empresas públicas o privadas que requieran asesoramiento para la instalación de salas de apoyo a la lactancia.

¹³ Desde junio de 2015 hasta abril de 2019 se registraron 248 donantes.

¹⁴ El Banco de Leche Humana del Centro Hospitalario Pereira Rosell tiene como finalidad apoyar la lactancia de los recién nacidos pretérminos cuyas madres no tienen el suficiente volumen para su alimentación completa.

¹⁵ Antes: Centros Materno Infantiles (CMI).

¹⁶ De fecha 31 de octubre de 2018.

-Las mujeres trabajadoras y/o estudiantes y sus parejas, de las organizaciones que se registran para ser asesoradas por BPS y que requieran consultoría y apoyo bio-psico-social.

-El personal de las organizaciones, usuarias o potencialmente usuarias de la sala de lactancia o espacio para la lactancia y que requieran consultoría y apoyo bio-psico-social.

En el marco del acuerdo que implica el convenio el BPS puede realizar:

- A) Asesoramiento técnico para la implementación de Salas o Espacios para la Lactancia.
- B) Consultoría y promoción de la lactancia materna.
- C) Apoyo a las trabajadoras y/o estudiantes en etapa de lactancia para el reintegro laboral, implementando estrategias que permitan mantener y prolongar la misma.
- D) Consultas en policlínica por dificultades en la lactancia.
- E) Talleres dirigidos a trabajadoras y/o estudiantes con el fin de actualizar y adecuar los conocimientos en buenas prácticas y manipulación de la leche.
- F) Acciones de divulgación, información, sensibilización, orientación y seguimiento en las situaciones que lo ameriten.
- G) Talleres de cuidados del recién nacido/a, vínculo temprano y estimulación.

El objetivo del programa de Apoyo a Salas de Lactancia es implementar una propuesta bio-psico-social potenciando acciones que permitan conciliar la maternidad y el trabajo o estudio, disminuyendo los aspectos estresantes que esto conlleva, protegiendo la salud de la mujer en relación a su estado emocional, prevención de la depresión puerperal y prevención de varios tipos de cáncer. Asimismo, posibilitar y promover la corresponsabilidad en el amamantamiento y demás cuidados de los hijos/as.

5. Información estadística

Se presenta información sobre Salas de Apoyo a la Lactancia que funcionan en la Institución, los convenios o acuerdos celebrados entre BPS y empresas públicas y privadas, así como talleres y consultas realizadas sobre el tema¹⁷.

¹⁷ Información brindada por la Gerencia de GPSS – Prestaciones de Salud en base a registros manuales.

En el Organismo funcionan 11 Salas de Lactancia. La primera sala fue inaugurada el 19 de mayo de 2012¹⁸ en el marco de la celebración del Día Mundial de Donación de la Leche Materna.

En el cuadro siguiente se detallan las Salas de Lactancia existentes en BPS. Se destaca que en la Sala del Centro CRENADECER¹⁹ se apoya no solamente a las madres que trabajan en dicho centro, sino también a aquellas madres cuyos bebés tienen fisura de labio palatina.

Cuadro 1 - Salas de Apoyo a la Lactancia en dependencias de BPS

Departamento	Dirección	Ubicación de la Sala
Montevideo	Sarandí 570	Planta Baja
Montevideo	Sarandí 328	2º Piso Of. 208
Montevideo	Colonia 1851	Edificio Sede Planta Baja
Montevideo	Colonia 1921	Sub-Suelo 1
Montevideo	18 de Julio 1912	1er. Piso (CESS)
Montevideo	8 de Octubre 2601	Evaluación Incapacidad 1er Piso
Montevideo	Tristán Narvaja 1716	1er. Piso
Montevideo	Martín García 1363	Servicio CRLH Planta Baja
Montevideo	Agraciada 2989	CRENADECER Planta Baja
Canelones (Pando)	Baltasar Brum 811	Planta Baja
Maldonado	Avda. Córdoba S/N	1er. Piso

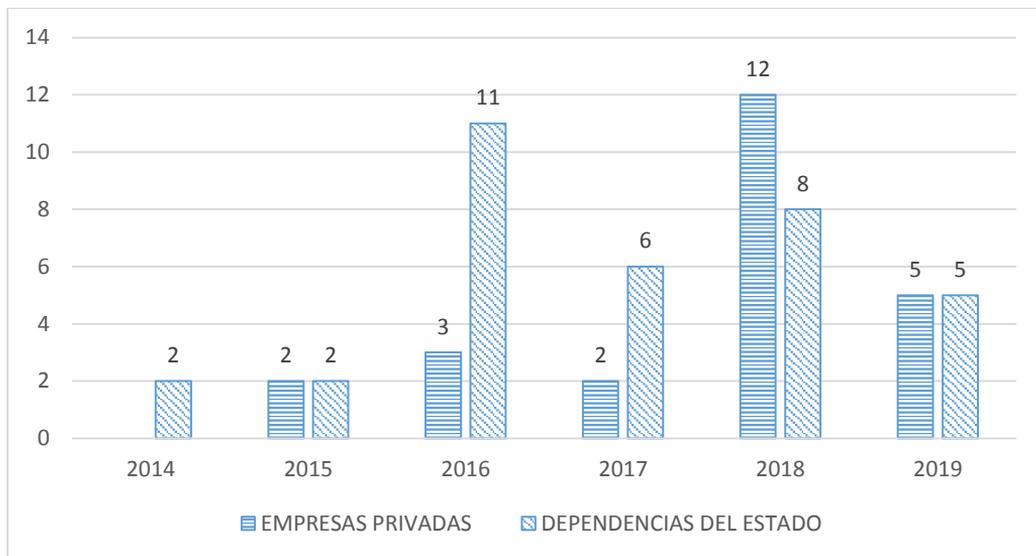
Fuente: elaborado en base a información de CPSS Gerencia Prestaciones de Salud

Además de las Salas de Lactancia ubicadas en las dependencias del BPS, el organismo brinda asesoramiento y actividades de promoción, a empresas públicas o privadas (Gráfico 1); en algunos casos el asesoramiento tuvo lugar con anterioridad a la firma del Convenio Adhesión. A junio de 2019, se registraron 57 salas las que se listan en Anexo.

¹⁸ En Subsuelo 1 Gerencia de Salud.

¹⁹ Centro de Referencia Nacional en Defectos Congénitos y Enfermedades Raras. Integrado por tres unidades: Unidad de Medicina Embrio Fetal y Perinatal (Umefepe), Unidad de Laboratorio de Pesquisa neonatal y Unidad de Atención Ambulatoria (Demequi), y Unidad de Internación (Canzani).

Gráfico 1 - Salas de Lactancia con convenios o acuerdos entre BPS y organismos públicos o empresas privadas



Fuente: elaborado en base a información de CPSS Gerencia Prestaciones de Salud.

Nota: Existe una sala compartida por dos empresas, ANDA y Municipio A, que en este caso se cuenta dos veces.

Como se expresó anteriormente, a través de los CPSS de la Gerencia de Prestaciones de Salud, se realizan talleres de sensibilización para el personal y/o referentes de las distintas empresas, así como el asesoramiento individual sobre la lactancia en caso de solicitarse.

En el cuadro siguiente se presenta información sobre los talleres impartidos durante el año 2018. La concurrencia presencial fue un total de 382 personas. En algunos casos los talleres se impartieron en más de una oportunidad en el mismo lugar.

Cuadro 2 - Talleres realizados durante el año 2018

EMPRESA	ASISTENTES	LUGAR
MTSS	11	---
OSE	14	Sede (1)
UCM	4	BPS
AEBU	4	BPS
MDN	63	Durazno
FAURECIA	2	BPS
LABORATORIOS ROEMMERS	3	BPS
SIMA	36	---
Centro de Estudios en Seguridad Social, Salud y Administración (CESS)	18	BPS
LICEO N° 14	15	---
ANP	36	---
ANP	24	---
Ministerio de Defensa Nacional	2	BPS
CONTROLES SA	7	BPS
LABORATORIOS SPEFAR	22	---
UTE	18	---
CAJA DE PROFESIONALES	4	BPS
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA	8	BPS
OSE casa central	8	BPS
FACULTAD DE MEDICINA	2	BPS
TEATRO SOLIS	3	BPS
MDN	2	BPS
MTOP	4	BPS
IMM	2	BPS
BSE	2	BPS
INSTITUTO DE HIGIENE	2	BPS
BPS – Funcionarios	56	BPS
IMM y funcionarios de BPS	10	BPS

Fuente: elaborado en base a información de CPSS Gerencia Prestaciones de Salud.

(1) Teleconferencia a todo el interior del país.

Durante el año 2018 el BPS a través de sus CPSS atendió 388 consultas efectuadas por 215 personas. Casi la mitad de las personas trabajaban en empresas con convenios con BPS (cuadro 3).

Cuadro 3 - Consultas durante el año 2018

PROCEDENCIA DE LA PERSONA	CANTIDAD DE PERSONAS	CANTIDAD DE CONSULTAS
EXTERNAS	42	92
FUNCIONARIOS BPS	72*	152
CONVENIOS	98	120
CRENADECER	3	24
TOTALES	215	388

Fuente: elaborado en base a información de CPSS Gerencia Prestaciones de Salud.

*Incluye funcionarias, funcionarios y/o parejas.

6. Resumen

La importancia de los cuidados desde el embarazo y los primeros años de vida y su repercusión positiva para las familias y para la sociedad está suficientemente probada científicamente.

Dentro de estos cuidados la provisión de la leche materna es un derecho reconocido y fundamental para una vida plena y de calidad. Para que esto sea posible en una sociedad donde el trabajo y la educación también constituyen derechos humanos fundamentales, es necesario la adopción de políticas públicas que apoyen el reintegro al trabajo de las madres, así como la corresponsabilidad del padre en los cuidados.

En este sentido, Uruguay viene trabajando en el tema, adhiriendo a convenciones y protocolos, así como elaborando normativas que protegen la maternidad y el lugar de trabajo. Entra las más recientes, la Ley N°19.161 sobre licencias de maternidad, paternidad y medio horario para cuidados y la Ley N°19.530 que hace posible continuar con la lactancia luego del reintegro laboral mediante el uso de salas especialmente acondicionadas.

El BPS, de acuerdo a los lineamientos de la Institución y a la normativa sanitaria vigente, impulsa y ejecuta programas de promoción social y prevención con la finalidad de conseguir mejoras en la salud de la población. Dentro de este accionar, a través de sus equipos de los CPSS y su centro Recolector de Leche Materna, el organismo proporciona: asesoramiento sobre condiciones óptimas de las Salas y conservación de la leche materna, consejería y promoción de la lactancia materna, apoyo a trabajadoras y estudiantes para su reintegro, talleres para trabajadoras, trabajadores y estudiantes,

y acciones de divulgación, información, sensibilización, orientación y seguimiento en las situaciones que lo ameritan.²⁰

Hasta el mes de junio de 2019 son 57 los lugares públicos y privados donde se instalaron Salas de Lactancia. Por otra parte, el BPS cuenta con 11 Salas en sus dependencias.

Durante el año 2018 se realizaron 28 talleres en los que participaron 382 personas en forma presencial, además de quienes se comunicaron por teleconferencia en el interior del país. En el mismo período consultaron 215 personas.

El programa de Apoyo a Salas de Lactancia se inscribe en el accionar de los CPSS con una implementación que incluye una propuesta integral: bio-psico-social desde la perspectiva de Derechos Humanos y Género. En sus objetivos se busca potenciar acciones que consideren las necesidades de las mujeres trabajadoras o estudiantes para posibilitar la conciliación de la maternidad y el trabajo o estudio, sensibilizando, apoyando, sosteniendo a las parejas y promoviendo la corresponsabilidad de los padres.

Desde una perspectiva de Derechos Humanos y Seguridad Social se aporta para que trabajadoras y trabajadores adquieran las condiciones necesarias para que tengan los hijos que desean tener.

²⁰ <https://www.bps.gub.uy/bps/file/9986/1/semana-de-la-lactancia-2015.pdf>;
<https://www.bps.gub.uy/bps/file/15098/2/folleto.pdf>

7. Bibliografía

- Alimentación del lactante y del niño pequeño. Páginas web: <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/infant-and-young-child-feeding>.
- Lactancia Materna en el siglo XXI en: The Lancet Breastfeeding Series. Páginas web: <https://www.paho.org/hq/dmdocuments/2016/LactanciaMaternaEnSigloXXI-April15.pdf>.
- Batthyány et al (2018). Uso de licencias parentales y roles de género en el cuidado. Grupo de Investigación de Sociología de Género (GISG-DS-FCS-UDELAR).

8. Anexo

Lista de empresas públicas y privadas con Salas de Lactancia Materna con convenio o acuerdo con BPS.

EMPRESAS PRIVADAS Y DEPENDENCIAS DEL ESTADO	FECHA
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES	2014
BANCO HIPOTECARIO DEL URUGUAY	2014
HOSPITAL EVANGÉLICO	2015
IBM URUGUAY	2015
INTENDENCIA DE MONTEVIDEO - Palacio Municipal	2015
MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL	2015
UCM	2016
LEXINGTON LOGISTICS LLC	2016
CENTRO DE SALUD GIORDANO	2016
INTENDENCIA DE MONTEVIDEO - Teatro Solís	2016
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL	2016
UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY	2016
BANCO DE SEGUROS DEL ESTADO - Edificio Central	2016
BANCO DE SEGUROS DEL ESTADO - Edificio Automotores	2016
MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA - SODRE	2016
MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA	2016
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA - Torre Ejecutiva Norte	2016
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA - Torre Ejecutiva Sur	2016
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA - Torre Ejecutiva Sur Pta. Baja	2016
INTENDENCIA DE MONTEVIDEO - Parque Tecnológico Industrial del Cerro	2016
ASOCIACIÓN DE BANCARIOS DEL URUGUAY (AEBU) - Jardín Maternal	2017
ASOCIACIÓN DE BANCARIOS DEL URUGUAY (AEBU) - Club	2017
INSTITUTO NACIONAL DE EMPLEO Y FORMACIÓN PROFESIONAL (INEFOP)	2017
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS - Dirección Nacional de Catastro	2017
MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PÚBLICAS	2017
OBRAS SANITARIAS DEL ESTADO - Aguas Corrientes	2017
OBRAS SANITARIAS DEL ESTADO - Edificio Central	2017
OBRAS SANITARIAS DEL ESTADO - Atlántida	2017
WTC FREE ZONE SA	2018
CEDEL CARRASCO	2018
PIT - CNT	2018
CAJA DE PROFESIONALES UNIVERSITARIOS	2018
DARNEL SA	2018

CONTROLES SA	2018
LABORATORIO SPEFAR	2018
PLATERAN	2018
COSTA LOGISTICA	2018
ISBEL	2018
SIMA	2018
LABORATORIO GRAMON	2018
INTENDENCIA DE CANELONES	2018
UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA - Facultad de Medicina	2018
UTE	2018
ADMINISTRACION NACIONAL DE PUERTOS	2018
INTENDENCIA DE MONTEVIDEO - Junta Departamental de Montevideo	2018
MINISTERIO DE EDUCACION Y CULTURA	2018
SERVICIOS DE RETIRO Y PENSIONES DE LAS FUERZAS ARMADAS	2018
TRIBUNAL DE CUENTAS	2018
ARCOS DORADOS	2019
SABRE GLOBAL SERVICE SA	2019
DPACK CHRISTOPHERSERN GROUP	2019
ANDA (comparte con MUNICIPIO A)	2019
MUNICIPIO A (comparte con ANDA)	2019
SHOPPING COSTA URBANA	2019
MINISTERIO DEL INTERIOR - INSTITUTO NACIONAL DE REHABILITACIÓN	2019
DIRECCION NACIONAL DE SANIDAD DE LAS FFAA	2019
UNIDAD REGULADORA DE SERVICIOS Y COMUNICACIONES (URSEC)	2019
BANCO DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY - Sucursal 19 de Junio	2019

Fuente: elaborado en base a información de CPSS Gerencia Prestaciones de Salud

DISCAPACIDAD Y RELEVAMIENTOS ESTADÍSTICOS

LIC.TS. INÉS NÚÑEZ

SOC. SILVIA SANTOS

DISCAPACIDAD Y RELEVAMIENTOS ESTADÍSTICOS

Asesoría en Políticas en Seguridad Social

Lic.TS Inés Núñez

Soc. Silvia Santos

Junio 2019

Resumen

La forma de entender y concebir la discapacidad ha variado a lo largo del tiempo y de las distintas culturas. A partir del siglo pasado la temática fue tomando visibilidad; se incrementaron los estudios de especialistas y el protagonismo de las personas con discapacidad. Hoy es considerado un tema de derechos humanos y las organizaciones internacionales han acompañado esta visión. Para que estos derechos se concreten en la realidad es fundamental que la información sobre las personas con discapacidad sea fidedigna, oportuna y armónica. El documento da cuenta de las distintas concepciones sobre la discapacidad, la normativa nacional e internacional, así como las estadísticas aplicadas hasta la fecha.

Palabras clave: *personas con discapacidad, modelo social, censo, encuesta.*

1. Introducción

El enfoque sobre la discapacidad ha ido variando a lo largo del tiempo; incluso en un mismo momento histórico pueden existir diferentes concepciones según diferentes culturas.

La discapacidad es un fenómeno vinculado a los valores y creencias que cada sociedad construye en un determinado momento histórico; por lo tanto el enfoque que se le da al concepto incide en todos los ámbitos de la vida en sociedad y en la forma de relacionarnos.

Asimismo, las formas de concebir la discapacidad permean en las normativas y en la forma de medirla. Es así que la información sobre discapacidad en un país y momento determinado, también se verá condicionada por las distintas concepciones.

Se realiza una breve descripción de los principales modelos o paradigmas que se han generado para abordar el tema y las normativas internacionales y nacionales vigentes. Se muestra el resultado de relevamientos a través de distintas técnicas de recopilación

de datos y de distintas fuentes a nivel nacional, tratando de hallar una correspondencia con los distintos modelos de discapacidad.

2. Modelos o paradigmas de discapacidad

Desde el campo de las ciencias sociales se estudia cómo las sociedades conceptualizan y actúan en los temas vinculados a la discapacidad, generando diferentes enfoques¹, los que han dado lugar a iniciativas sociales y políticas públicas.

Actualmente la discapacidad es un tema estrechamente relacionado con los derechos humanos, sin embargo esto no siempre ha sido así. A lo largo de la historia se ha pasado de concebir la discapacidad como un estigma con un fuerte componente de discriminación y exclusión, hasta llegar al actual modelo social, que la considera como el resultado de la interacción entre las personas con diversidad funcional y las barreras sociales existentes.

2.1 Modelos tradicionales

Dentro de lo que pueden llamarse modelos tradicionales, las deficiencias son asociadas a un castigo divino². Se subestima a las personas con discapacidad, considerando que no están capacitadas para hacer las cosas como el resto. Se las considera personas dependientes por lo que deben ser objeto de caridad y de lástima. Algunos autores³ identifican un modelo de “integración utilitaria”, en el cual se acepta a las personas con discapacidad aunque con resignación, pensando en el destino o la fatalidad y un modelo de “exclusión aniquiladora”, en el cual se encierra y oculta a las personas en el hogar.

Palacios⁴ desarrolla el paradigma de la prescindencia ubicándolo como más lejano en el tiempo. Esta concepción considera a las personas con discapacidad innecesarias, porque se estima que no contribuyen a la comunidad. Supone que las causas que dan origen a la discapacidad son de carácter religioso, producto de mensajes de dioses enojados por algún comportamiento de los progenitores, en consecuencia la sociedad

¹ Si bien los términos “paradigma” y “modelo” se han utilizado acerca de la discapacidad como sinónimos, es posible hacer una distinción. El paradigma es una forma de ver el mundo de acuerdo a determinado conocimiento científico acerca de la realidad, universalmente reconocido, basado en un esquema ideológico concreto, es una forma de aproximarse científicamente a la realidad. El modelo es una representación simplificada de la realidad en la que se destacan las relaciones más significativas y definitorias del fenómeno. Por lo tanto los modelos se insertan dentro de paradigmas más amplios.

² Puig de la Bellacasa, R. “Concepciones, paradigmas y evolución de las mentalidades sobre la discapacidad”, en “Discapacidad e información”. Real Patronato de prevención y Atención a Personas con minusvalía. Madrid 1990.

³ Casado Pérez, D. “Panorámica de la discapacidad”. INTRESS. Barcelona 1991.

⁴ Palacios, A. El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. CERMI, 2008.

decide prescindir de estas personas, ya sea mediante políticas eugenésicas o apartándolas del espacio social común.

Dentro de este paradigma se incluye el modelo eugenésico⁵ y el modelo de marginación. El primero se lo puede observar con más claridad en la antigüedad clásica (Grecia y Roma). En Grecia existía una gran preocupación por la perfección corporal por lo cual la diversidad funcional era vista como una situación desgraciada siendo el infanticidio de quienes no reunían determinadas condiciones, una práctica común. Sin embargo si la deficiencia era adquirida por heridas de guerra, no existía tal estigmatización e incluso se llegaba a recibir pensiones como incentivo para las batallas. La autora concluye que el tratamiento de las personas con discapacidad tenía como objetivo principal el potencial de utilidad social de la persona, es decir que las consideraciones eran utilitarias y económicas.

El modelo de marginación de Palacios presenta como característica principal la exclusión. Ya sea por subestimar a las personas con discapacidad o por temor hacia ellas (por considerarlas objeto de maleficios), se las apartaba. Durante la Edad Media las personas con discapacidad eran marginadas junto a pobres y mendigos. Por un lado eran objeto de compasión y limosna y por otro se les negaba los mínimos recursos o se los vendía como esclavos (en caso de niños/as), en todo caso el resultado era la exclusión.

2.2 El paradigma de la rehabilitación

En este paradigma las causas que se alegan para justificar la discapacidad, no son religiosas como en los modelos anteriores, sino que pasan a ser científicas. Las personas con discapacidad no son consideradas inútiles respecto a las necesidades de la comunidad sino que se entiende que pueden tener algo que aportar en la medida en que puedan ser “rehabilitadas” o “normalizadas”. Las causas de la discapacidad son el resultado de limitaciones funcionales o pérdidas psicológicas, por lo tanto el problema de la discapacidad se enfoca en el individuo⁶.

En este paradigma se busca la recuperación de la persona dentro de la medida de lo posible; la educación especial se convierte en una herramienta ineludible en este

⁵ Eugenesia: estudio y aplicación de las leyes biológicas de la herencia orientados al perfeccionamiento de la especie humana. En <http://dle.rae.es/srv/search?m=30&w=eugenesia>

⁶ Si bien los primeros síntomas del modelo rehabilitador datan de los inicios de la Época Moderna (s. XV Europa Occidental), la consolidación de este modelo puede situarse en los inicios del siglo XX. Al finalizar la Primera Guerra Mundial hubo muchos heridos de por vida denominados “mutilados de guerra”, para distinguirlos de los “discapacitados” por accidentes laborales u otras causas. La guerra al igual que el empleo podían ser causas de destrucción y debilitamiento, pero la restauración, incorporación e inserción eran necesarias y posibles para volver las cosas a su situación anterior.

camino de recuperación⁷. Esta implica destinar establecimientos exclusivos para la educación de las personas con un determinado tipo de deficiencia, de forma segregada respecto a personas con otras deficiencias o sin ellas.

Algunos autores entienden que en este paradigma prevalece la intervención médico-profesional sobre la demanda de la personas, y también se habla de un “modelo de atención especializada y tecnificada”, donde dominan los servicios y los agentes especializados sobre los usuarios.

También se hace referencia⁸ a un “modelo médico” que subyace en el paradigma rehabilitador poniendo énfasis en la patología de la discapacidad, como problema personal producto de una alteración de la salud. La respuesta social se dirige a erradicar la alteración mediante la prevención, la cura o el tratamiento prestado por profesionales. Se observa como campo principal de intervención, la rehabilitación física, psíquica o sensorial, mediante la intervención de especialistas con el fin último de adaptar o “normalizar” a las personas con discapacidad.

En esta línea Palacios y Buffini (2007:18), plantean que en el modelo médico también llamado “biológico”, la persona con discapacidad se considera desviada de un supuesto estándar de normalidad. Los autores señalan que esa concepción de lo normal no es una construcción neutra, “sino que se encuentra sesgada a favor de los parámetros físicos y psíquicos de quienes constituyen el estereotipo culturalmente dominante”. En definitiva, ese estándar de normalidad también implica un tipo ideal que no necesariamente refleja la realidad (ni un promedio de esta), sino que conforma un ideal teórico al que “se debería” aspirar. Este ideal se basa en valores y creencias elaborados en un contexto cultural determinado que, al validar unas formas, desecha otras.

2.3 Modelo integrador

El principio de la integración surge en el Reino Unido en 1978 a partir del “Informe Warnock”⁹ en el ámbito escolar para luego trascender al ámbito laboral y social. Se basa en la legitimidad de los derechos y deberes sustantivos, el reconocimiento de los principios de igualdad y el derecho a la diferencia de todas las personas. Se pone el foco en que las personas con deficiencias son integrantes de la sociedad y como tales, no se

⁷ El origen de la educación especial se podría situar en los siglos XVIII y XIX, inicialmente para niñas y niños sordos. Posteriormente, se expandió a las escuelas especiales pensadas para personas con discapacidades físicas e intelectuales. Su implementación tuvo cabida a gran escala a principios del siglo XX, como consecuencia de políticas públicas de los Estados.

⁸ Jiménez Lara (2007): “Conceptos y tipologías de la discapacidad. Documentos y normativas de clasificación más relevantes”. En Barton, L. (comp.): Superar las barreras de la discapacidad, Ediciones Morata, Madrid.

⁹ Warnock, H.M. «Special Educational Needs. Report of the Committee of Enquiry into the Education of the Handicapped Children and Young People», HMSO, Londres, 1978. Existe una versión sintética en castellano en el número 130 de la Revista Siglo Cero del año 1990.

las puede marginar. Asimismo, contempla la “necesidad especial” como situación de excepcionalidad a la que el entorno debe dar respuesta mediante las adaptaciones y medios asistenciales que sean necesarios. Por lo tanto varios autores consideran que se trata una síntesis o transición entre el modelo médico, rehabilitador y el nuevo paradigma de la autonomía personal.

2.4 El paradigma de la autonomía personal

Para algunos autores este paradigma tiene como objetivo básico el logro de una vida independiente en donde el núcleo del problema se centra en el entorno y no en la deficiencia o falta de destreza de la persona. Se sostiene que es el ambiente el que discapacita, consolidando la exclusión, por lo tanto se debe revertir esta situación de dependencia lo que implica intervenir el entorno (Jiménez Lara, 2007). Otros autores (Casado Pérez), se refieren a un modelo de “accesibilidad” con similares connotaciones donde las personas con discapacidad tienen derecho a una vida tan normal como la de los demás.

2.5 Modelo social

Dentro del paradigma de la autonomía personal el modelo social es el más relevante. En este modelo las causas de la discapacidad no se las considera como individuales sino sociales, o principalmente sociales. Por lo que las bases del problema son las limitaciones de la sociedad para prestar servicios adecuados y para que las personas sean tenidas en cuenta dentro de la misma. Se afirma que toda vida humana es igualmente digna y que todas las personas pueden aportar a la sociedad; el aporte de las personas con discapacidad está estrechamente relacionado con la inclusión y la aceptación de la diferencia.

Este modelo se origina a finales de los años sesenta del siglo pasado en Estados Unidos, a partir de las dificultades de estudiantes con discapacidad para acceder a las universidades; emerge un movimiento de derechos de las personas con discapacidad denominado “Movimiento de vida independiente”. Se oponían al dominio profesional y proponían que los servicios de rehabilitación estuvieran bajo sus propios objetivos y dirección, fijando la orientación y el cuidado personal de las personas con discapacidad. Los nuevos principios eran la independencia, autosuficiencia y la discapacidad como un problema social.

Asimismo, en el Reino Unido las organizaciones de personas con discapacidad se movilizaron inicialmente en contra de su propia categorización tradicional como un grupo vulnerable necesitado de protección. Reivindicaron el derecho a definir sus propias necesidades y servicios prioritarios contra la dominación tradicional de los proveedores de servicios. Se agrega además un elemento diferente: la lucha por el

derecho a decidir salir de las instituciones. En 1976 la Unión de Personas con Discapacidad Física contra la Segregación, propuso un conjunto de ideas denominadas “Principios fundamentales de la discapacidad”, más tarde llamadas “Modelo social de la discapacidad”.

En este modelo la discapacidad está conformada por los factores sociales que restringen, limitan o impiden a las personas con diversidad funcional vivir una vida en sociedad, de ahí su denominación de modelo social o de barreras sociales. Se pone énfasis en la inclusión de la diferencia que implica la diversidad funcional, como una parte más de la realidad humana. Uno de los supuestos de este modelo es que toda persona, cualquiera sea la naturaleza o complejidad de su diversidad funcional, debe poder tener la posibilidad de tomar las decisiones que le afecten en lo que atañe a su desarrollo como persona ya que todos somos interdependientes y necesitamos apoyo para el desarrollo de nuestra autonomía.

El objetivo no es negar la diversidad funcional, o que la persona con discapacidad deba adaptarse a la forma de vida de las personas sin discapacidad, sino que las personas con diversas posibilidades funcionales puedan usufructuar de los mismos servicios que todos los miembros de la sociedad. No es la persona que debe adaptarse para parecerse al modelo estándar (de acuerdo al modelo rehabilitador), sino que es la sociedad y el ambiente que debe ser adaptado a las necesidades de todos, incluyendo a las personas con discapacidad. Es así que la discapacidad es colocada como una característica más dentro de la diversidad de los seres humanos y no como la característica que debe definir la vida de una persona en un marco de discriminación o exclusión. El Estado por su parte, tiene la obligación de hacer frente a los obstáculos con el fin de promover y garantizar el pleno respeto de la dignidad y la igualdad de derechos de todas las personas, incluidas las personas con discapacidad, por lo cual estamos frente a una perspectiva de derechos humanos.

3. Marco referencial sobre discapacidad

3.1 Normas internacionales

La perspectiva basada en los derechos humanos ha ido ganando terreno en los últimos decenios, contando con el impulso de las Naciones Unidas.

La Organización de Derechos Humanos (ONU)¹⁰ tiene como objetivos fundamentales la promoción y protección de los mismos. La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) fue el primer documento legal y junto con el Pacto Internacional de

¹⁰ Las Naciones Unidas nacieron oficialmente el 24 de octubre de 1945, después de que la mayoría de los 51 Estados Miembros signatarios del documento fundacional de la Organización, la Carta de la ONU, la ratificaran. En la actualidad, 193 Estados son miembros de las Naciones Unidas, que están representados en la Asamblea General.

Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, forman la llamada Carta Internacional de los Derechos Humanos¹¹. A pesar de que estos tratados no mencionan explícitamente la discapacidad, son aplicables en su plenitud, con los ajustes necesarios en el contexto de la discapacidad.

Además de estos instrumentos de carácter general, existen documentos diseñados específicamente para las personas con discapacidad que representan un cambio de paradigma desde el modelo rehabilitador a uno basado en la autonomía. Esto ha generado que las políticas relacionadas con la discapacidad hayan ido cambiando desde lo asistencial y médico hacia la esfera de los derechos humanos.

Ejemplos como la “Declaración de los Derechos del Retrasado Mental” del año 1971 y la “Declaración de los Derechos de los Impedidos” de 1975. A pesar de que estos documentos se enmarcan dentro de un modelo rehabilitador (que se puede inferir por la terminología utilizada), muestran que la protección hacia las personas con discapacidad parte de su calidad de titulares de derecho; se considera que estos derechos deben ser ejercidos en condiciones de igualdad y respeto a la autonomía de las personas.

El año 1981 fue proclamado Año Internacional de los Impedidos por la Asamblea General de las Naciones Unidas y el decenio 83-92: “Decenio de Naciones Unidas para las Personas con Discapacidad”. Asimismo se aprobó en 1982 el “Programa de Acción Mundial para las Personas con Discapacidad”. Si bien el Programa se refiere a la prevención y rehabilitación, conceptos tradicionalmente asociados a la asistencia, se introduce como uno de sus objetivos la “equiparación de oportunidades”, aludiendo al proceso mediante el cual el sistema general de la sociedad¹² debe adaptarse haciéndose accesible para todos, lo cual evidencia la transición del modelo rehabilitador a un modelo social.

El decenio culmina con la elaboración por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1993, de un instrumento fundamental: las “Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades de las personas con Discapacidad”. Este instrumento orienta la acción de los Estados en la esfera de la discapacidad, a los efectos de la adopción de programas, leyes y políticas. Promueve la elaboración de políticas en conjunto con las organizaciones no gubernamentales, integrando las necesidades e intereses de las personas con discapacidad en los planes de desarrollo general. Las

¹¹ A estos instrumentos se suman otros tratados como la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanas o Degradantes, la Convención sobre los derechos del Niño, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación racial.

¹² Se incluye el medio físico y cultural, la vivienda y el transporte, los servicios sociales y sanitarios, las oportunidades de educación y trabajo, la vida cultural y social así como las instalaciones deportivas y de recreación.

normas fueron elaboradas en base a los aportes y filosofía sustentada por las personas con discapacidad, siendo muchos de los principios establecidos, consecuencia de los reclamos de estas personas a lo largo de los años¹³.

En estos años también salen a luz otros instrumentos tales como los “Principios para la protección de los enfermos mentales y el mejoramiento de la atención de la salud mental” (1991), que impone límites a los Estados en cuanto a la restricción de los derechos de las personas con diagnóstico de enfermedad mental, se enfatiza en la libertad, el debido proceso legal y la no discriminación.

Asimismo informes de las Naciones Unidas se plantean la discapacidad desde la perspectiva de los derechos humanos: “Principios, orientaciones y garantías para la protección de las personas recluidas por mala salud mental o que padecen trastornos mentales” (1986), “Los derechos humanos y las personas con discapacidad” (1993) y “Derechos Humanos y Discapacidad. Uso actual y posibilidades futuras de los instrumentos de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en el contexto de la discapacidad” (2002).

3.2 Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad

Sobre finales de la década de los 80 se comenzó a plantear la necesidad de elaboración de un instrumento de protección específico para las personas con discapacidad. Se presentaron algunos esbozos de convención y varios informes en el marco de las Naciones Unidas. Por su parte, desde el movimiento de las personas con discapacidad se insistía en la necesidad de un documento vinculante. Las organizaciones no gubernamentales dedicadas a la discapacidad en la Cumbre Mundial de Beijing en el año 2000, instaron a los jefes de gobierno y las organizaciones participantes a la elaboración de una Convención Internacional.

En diciembre de 2006 se aprobó la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante: Convención), la cual implica importantes consecuencias para las personas con discapacidad, como la “visibilidad” de este colectivo dentro del sistema de protección de derechos humanos de Naciones Unidas y el contar con una herramienta jurídica vinculante para los estados miembros.

En el artículo primero se define el propósito de la Convención y quiénes son consideradas personas con discapacidad:

“El propósito de la presente Convención es promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades

¹³ Normas Uniformes, Introducción: conceptos fundamentales de la política relativa a la discapacidad.

fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente.

Las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.”

Los principios generales de la normativa son los siguientes:

a) El respeto de la dignidad inherente, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, y la independencia de las personas; b) La no discriminación; c) La participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad; d) El respeto por la diferencia y la aceptación de las personas con discapacidad como parte de la diversidad y la condición humanas; e) La igualdad de oportunidades; f) La accesibilidad; g) La igualdad entre el hombre y la mujer; h) El respeto a la evolución de las facultades de los niños y las niñas con discapacidad y de su derecho a preservar su identidad.

La Convención establece una serie de derechos que constituyen un núcleo normativo interrelacionado que podrían agruparse en cinco ámbitos genéricos: derechos de igualdad, derechos de protección en situaciones de especial vulnerabilidad, derechos de libertad y autonomía personal, derechos de participación, y derechos sociales básicos.

A lo largo de toda la normativa se puede apreciar que la misma se encuentra inspirada en la filosofía del modelo social. En cuanto a las causas de la discapacidad, la normativa apunta a la interacción de la persona con el contexto social en el cual se encuentra inmersa. Se reconoce que el concepto de discapacidad varía de acuerdo a la sociedad y las opiniones de sus miembros. Por lo tanto la Convención adopta un enfoque dinámico que permite adaptaciones a lo largo del tiempo y según el entorno socioeconómico. La Convención de acuerdo al modelo que sustenta, hace hincapié en los efectos que las actitudes y los obstáculos físicos del entorno pueden ejercer en el goce de los derechos humanos por parte de las personas con discapacidad.

3.3 Instrumentos que orientan para la medición de la discapacidad

La transición del modelo rehabilitador al modelo social también ha incidido en las Clasificaciones Internacionales de la Organización Mundial de la Salud (OMS). La primera Clasificación Internacional de la OMS en 1980, definió tres conceptos: deficiencia, discapacidad y minusvalía.

Esta Clasificación fue fuertemente criticada por considerar que la discapacidad se relacionaba de forma inevitable con la enfermedad y la minusvalía de acuerdo a clasificaciones médicas. El principal problema de este primer esquema es que si bien admitía que la discapacidad contenía dimensiones sociales, no consideraba la posibilidad de que la misma surgiera como consecuencia de causas sociales, sino que serían consecuencia directa de la deficiencia.

Siguiendo los nuevos paradigmas sobre la consideración de la discapacidad, la OMS adoptó en 2001 una nueva Clasificación Internacional del Funcionamiento, la Discapacidad y la Salud (CIF)¹⁴. Su principal objetivo es brindar un lenguaje unificado y estandarizado, y un marco conceptual para la descripción de la salud y los estados “relacionados con la salud”¹⁵.

La CIF está basada en la integración del modelo médico y el modelo social. Con el fin de conseguir la integración de las diferentes dimensiones del funcionamiento, la clasificación utiliza un enfoque “biopsicosocial”. Se intenta conseguir una síntesis, proporcionando una visión coherente de las diferentes dimensiones de la salud desde una perspectiva biológica, individual y social¹⁶.

La CIF considera la discapacidad como “...toda limitación y restricción en la participación, que se origina en una deficiencia que afecta a una persona en forma permanente para desenvolverse en su vida cotidiana dentro de su entorno físico y social”. Las limitaciones o restricciones se evalúan contrastándolas con los estándares comúnmente aceptados en la población. Toda desviación de la norma generalmente aceptada con relación al estado biomédico y sus funciones representa una limitación o restricción.

La Clasificación realiza un abordaje del tema desde una perspectiva múltiple, considera el funcionamiento y la discapacidad como un proceso interactivo y evolutivo ya que las intervenciones en un elemento tienen el potencial de modificar los otros. Se identifican tres niveles: corporal (deficiencias a nivel de la estructura o las funciones corporales), individual (limitaciones de las actividades a nivel de la persona) y social (restricciones en la participación a nivel de las situaciones vitales en un contexto social)¹⁷.

¹⁴ <https://www.who.int/classifications/icf/wha-sp.pdf?ua=1>

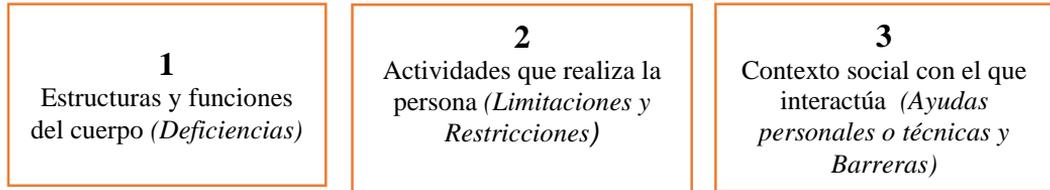
¹⁵ La CIF abarca todos los aspectos de la salud y algunos componentes del “bienestar” relevantes para la salud y los describe en términos de dominios de salud y dominios “relacionados con la salud”. Los ejemplos de los dominios/campos de la salud incluyen visión, audición, movilidad, aprendizaje y memoria, mientras que los ejemplos de los dominios/campos “relacionados con la salud” incluyen aspectos relacionados con el transporte, la educación y las interacciones sociales.

Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud. Versión abreviada.

https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/43360/9241545445_spa.pdf?sequence=1

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Giuliadori y otros, 2008.



Aún así, hay autores que observan que el Modelo propuesto por CIF mantiene, en el fondo, un sustento médico.

Por otra parte en junio de 2001, el Seminario internacional sobre medición de la discapacidad organizado por las Naciones Unidas, recomendó que se estableciesen principios y se elaborasen formularios estandarizados de indicadores de discapacidad para su utilización en los censos. Se consideró urgente la necesidad de contar con datos de buena calidad y comparables a nivel internacional.

En consecuencia se creó el Grupo de Washington sobre estadísticas de la discapacidad (GW). El mismo consiste en un grupo de ciudades de las Naciones Unidas, bajo la Comisión de Estadísticas de Naciones Unidas¹⁸. La finalidad principal del GW es promover y coordinar la cooperación internacional en la esfera de las estadísticas de salud, con especial atención a las mediciones de la discapacidad adecuadas para los censos y las encuestas nacionales. Su objetivo principal es proporcionar información básica necesaria sobre la discapacidad que sea comparable a nivel mundial. A partir de su creación, el GW se reúne periódicamente hasta la actualidad y ha realizado (entre otras actividades), recomendaciones para la aplicación de encuestas.

3.4. Acuerdos y directivas internacionales sobre medición de la discapacidad en la última década

Retomando el análisis de los marcos referenciales sobre estadísticas de discapacidad, durante la Primera Reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo, celebrada en Montevideo en agosto de 2013 fue adoptado el Consenso de Montevideo¹⁹. Entre las medidas prioritarias del Preámbulo se destaca: “la elaboración de estadísticas públicas realizadas por los distintos organismos del Estado debe seguir la lógica inclusiva y de ampliación de derechos planteada desde la política pública...”;

¹⁸ El nombre se debe a que Washington fue la ciudad donde el Grupo se reunió por primera vez.

¹⁹ El Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo es un importante acuerdo intergubernamental firmado en la región en materia de población y desarrollo, y fundamental para el proceso de revisión del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo y su seguimiento después de 2014.

Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/21835/4/S20131037_es.pdf

la información sobre personas con discapacidad está expresamente mencionada entre los distintos tipos de colectivos.

Asimismo, en el año 2015 Naciones Unidas adopta la Agenda 2030²⁰ que contiene los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)²¹ e impulsa la incorporación de la temática de la discapacidad en relevamientos censales. Uruguay promueve esta Agenda e integra los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) a su contexto nacional, departamental y local. Dentro de estos objetivos, el número 16 consiste en “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles”.

Los desafíos generales para Uruguay se centran en: “la mayor visualización de la situación de los grupos vulnerables entre los que se encuentran las personas con discapacidad; “mejores sistemas de información y mejora de calidad y periodicidad de datos”; “mayor utilización de los registros administrativos de Organismos Públicos y Ong’s e interoperabilidad entre los mismos” y “mayor coordinación entre las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno”.

En este sentido se llevan adelante varios proyectos relativos a los ODS. La Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI), realizó en diciembre de 2018 la presentación del proyecto “Derecho a la Igualdad y No Discriminación de las Personas con Discapacidad”, junto con el Sistema de Naciones Unidas, el Estado uruguayo y la Alianza de Organizaciones por los Derechos de las Personas con Discapacidad.

El Proyecto se basa en las recomendaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y del Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad, realizadas en 2016. Se identifican tres áreas prioritarias de intervención: a) acceso universal a servicios de salud inclusivos y de calidad, b) Violencia, Género y Discapacidad y c) sistematización de la información, para disponibilidad de información precisa y oportuna. Este componente pretende contribuir a una armonización de los datos e información sobre las personas con discapacidad recolectada por diferentes instituciones públicas y la sociedad civil con perspectiva de género y generacional.

²⁰ La Agenda 2030 el plan global para la erradicación de la pobreza, la lucha contra el cambio climático y la reducción de las desigualdades.

²¹ Los ODS se componen de 17 objetivos y 169 metas orientadas en tres dimensiones de desarrollo sostenible como lo son la económica, la social y la ambiental, y su cumplimiento trascienden a los períodos de gobierno, convirtiéndolos en objetivos nacionales cuya consecución requiere políticas de estado en el mediano y largo plazo.

3.5 Normativa nacional

En Uruguay, de forma similar que en el ámbito internacional, la normativa se aproxima a los distintos modelos de concepción de la discapacidad de manera no lineal, con una clara intención de aggiornamiento en los últimos tiempos.

La Constitución de la República (año 1967), como principal norma orientadora de leyes, códigos y decretos, contiene artículos que se inscriben en principios universales de derechos en donde se incluyen las personas con discapacidad (artículos 7, 8, 46 y 47), junto a otros que prescriben restricciones (artículos 37 y 80). También el Código Civil (artículos 431 y 459) establece disposiciones que limitan derechos a la persona con discapacidad, estando actualmente en revisión en el Plan Nacional de Acceso a la Justicia y Protección Jurídica de las Personas en Situación de Discapacidad 2015-2020. Asimismo las leyes existentes -hasta la aprobación de la Convención-, se han acercado mayormente a los modelos tradicionales y rehabilitadores tanto en su contenido como en la nomenclatura. Por ejemplo, la Ley 11.139 de creación del Patronato del Psicópata (1948) y la Ley 13.711 de 1968 sobre denuncia obligatoria de los diagnósticos de retardo mental.

Más recientemente, la Ley 18.418 del año 2008 que aprueba la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y la Ley 18.651 de Protección Integral a los Derechos de las Personas con Discapacidad de marzo de 2010, reflejan una nueva coyuntura nacional e internacional que se enmarca en el modelo social.

Acompañan estos cambios, la sociedad civil organizada que se nuclea en entidades de primer o segundo grado de organización pudiendo citar dentro de estas últimas al Plenario Nacional de Organizaciones de Impedidos (PLENADI) o la Federación Uruguaya de Asociaciones de Padres de Personas con Discapacidad Intelectual (FUAP) que promueven propuestas para las personas con discapacidad, la integración en el ámbito laboral, educativo, deportivo, etc.

La articulación de estas asociaciones con el Estado se logra a través de convenios y acciones conjuntas con las intendencias y las Comisiones Departamentales Honorarias para las Personas con Discapacidad. Estas últimas integran la Comisión Nacional Honoraria de la Discapacidad (CNHD). Esta comisión es una entidad pública de derecho privado creada en 1989 en la órbita del Ministerio de Salud Pública, que en 2010 pasó a funcionar bajo la órbita del MIDES. Está integrada por representantes del ámbito público y privado y funciona en todos los departamentos del país como Comisiones Departamentales.

Corresponde a la CNHD la elaboración, el estudio, la evaluación y la aplicación de los planes de política nacional de promoción, desarrollo, rehabilitación biopsicosocial e integración social de la persona con discapacidad.

En esta nueva etapa de transformación de las estructuras institucionales y políticas públicas en la materia, se organiza el Programa Nacional de Discapacidad (PRONADIS)²² dependiendo del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).

En el año 2014 PRONADIS realizó el primer Informe País (Uruguay y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad²³), donde se documenta la situación del Estado uruguayo en relación a las políticas, servicios, prestaciones y mecanismos de atención a las personas con discapacidad. Asimismo las personas con discapacidad realizaron otro informe aportando su visión al respecto.

El Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU²⁴ respondió el informe inicial de Uruguay, valorando logros y realizando observaciones que principalmente orientan a reformar la legislación del país²⁵.

4. Fuentes de Información estadística sobre discapacidad

Resulta de suma importancia la generación de datos para caracterizar a las personas con discapacidad a los efectos de diseñar políticas públicas. Para este propósito, los censos representan una fuente de datos de cobertura universal con la potencialidad de servir como marco muestral para encuestas específicas y su periodicidad permite la comparación de los cambios en el tiempo y entre países. Asimismo las encuestas proporcionan información que puede reeditarse con mayor frecuencia.

²² Entre sus objetivos se encuentran la promoción de acciones para la inclusión de las personas con discapacidad en coordinación con los organismos nacionales, departamentales y municipales, fomentando políticas sociales integrales desde la perspectiva de derechos en relación a las personas con discapacidad.

²³ Disponible en: http://pronadis.mides.gub.uy/innovaportal/file/33704/1/convencion_enero_2014.pdf

²⁴ Es el cuerpo compuesto por expertos y expertas independientes que monitorea la implementación de la Convención por los Estados parte.

²⁵ En el documento respecto a las Observaciones finales sobre el informe inicial del Uruguay y específicamente en la recopilación de datos y estadísticas relacionado con el artículo 31 de la CDPD se recomienda "Numeral 63: Preocupa al Comité la ausencia de datos e información desglosados y comparables sobre las personas con discapacidad en el Estado...". 64. El Comité recomienda al Estado parte que fortalezca la recopilación sistemática, el análisis y la difusión de datos desglosados comparables sobre las personas con discapacidad en todos los sectores. También recomienda que, en cooperación con las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan, desarrolle un sistema de indicadores basado en los derechos humanos. El Comité recomienda al Estado parte que se guíe por el artículo 31 de la Convención en la implementación de la meta 17.18 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para aumentar de forma significativa la disponibilidad de datos oportunos, fiables y de alta calidad desglosados por grupos de ingresos, género, edad, origen étnico, condición migratoria, discapacidad, ubicación geográfica y otras características pertinentes en los contextos nacionales".

Disponible en: <http://pronadis.mides.gub.uy/innovaportal/file/32232/1/observaciones-finales-sobre-el-informe-inicial-del-uruguay.pdf>

En esta línea, la Convención mandata a los países ratificantes llevar a cabo todo lo necesario para contar con información adecuada y actualizada en los temas relativos a las personas con discapacidad. En el artículo 31 expresa: “.... 1) Los Estados Partes recopilarán información adecuada, incluidos datos estadísticos y de investigación, que les permita formular y aplicar políticas, a fin de dar efecto a la presente Convención.2) La información se utilizará como ayuda para evaluar el cumplimiento por los Estados Partes de sus obligaciones conforme a la presente Convención, así como para identificar y eliminar las barreras con que se enfrentan las personas con discapacidad en el ejercicio de sus derechos... 3) Los Estados Partes asumirán la responsabilidad de difundir estas estadísticas y asegurar que sean accesibles para las personas con discapacidad y otras personas....”

En Uruguay se ha abordado la medición de la discapacidad a nivel nacional²⁶, a través de varias fuentes de información: encuestas de hogares, censo de población y registros administrativos; en este trabajo se estudian solamente las dos primeras.

Se puede enumerar las siguientes fuentes:

- Durante el período 2003-2004, la Primera Encuesta Nacional de Personas con Discapacidad como módulo especial de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) y en coordinación con la CNHD ²⁷.
- En el año 2006 la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada (ENHA 2006), integró un módulo salud donde se indagó sobre discapacidad.
- En el año 2011 el Censo de Vivienda, Hogares y Personas²⁸, incluyó un módulo específico de discapacidad tomando como insumo el resultado de la Primera Prueba Piloto de Discapacidad y Residencia Habitual realizada en 2008.
- En el período 2003-2004, la primer ola de la Encuesta Longitudinal de Protección Social (ELPS) a cargo de BPS²⁹.

²⁶ Otras mediciones de carácter más focalizado como la Encuesta de Dependencia realizada por el Ministerio de Desarrollo Social para personas con discapacidad severa en 2013 y la Encuesta aplicada a Personas Beneficiarias del PANES en Montevideo en 2009, tienen un alcance más restringido.

²⁷ La encuesta Continua de Hogares, que se viene aplicando por parte del Instituto Nacional de Estadística desde el año 1968, presenta un cuestionario básico que proporciona información sobre características sociodemográficas y económicas de la población, en las localidades de 5.000 o más habitantes de todo el país. A partir de 2006 esta encuesta cubre también a las localidades pequeñas (menos de 5.000 habitantes) y a las zonas rurales. Es una investigación estadística de propósitos múltiples, es decir que admite módulos orientados a recoger información específica sobre temas relevantes de interés nacional, como por ejemplo: juventud, adultos mayores, razas, trabajo infantil, consumo de drogas, etc.

²⁸ <http://www.ine.gub.uy/web/guest/censos-2011>

²⁹ En 2015-2016 se concreta la segunda ola.

Es importante señalar que estas herramientas utilizan distintas operacionalizaciones según la oportunidad de su aplicación, en relación a las recomendaciones de los mecanismos internacionales orientadores sobre el tema.

El GW mencionado arriba, ha realizado a lo largo de su misión, recomendaciones en relación al relevamiento de datos relativos a personas con discapacidad; se resumen algunas de las más importantes:

1. Se considera de fundamental importancia el “cómo” se pregunta, haciendo foco en las limitaciones relacionados a salud, más que en los impedimentos médicos. Por lo cual el uso de las palabras “dificultad” o “limitación” podría atenuar la connotación negativa que puede tener el concepto de discapacidad. El foco propuesto es en la función (ver, oír, caminar, etc.) y no tanto en la deficiencia. La pregunta debería comenzar con “tiene dificultades para...”.
2. Se recomienda una batería corta de preguntas referidas a determinados dominios funcionales.³⁰ Como mínimo 4 dominios en el caso de censos y una batería extendida en el caso de encuestas.³¹ Los dominios principales deben ser:
 - ¿tiene dificultad para ver aunque utilice lentes?
 - ¿tiene dificultad para oír aun usando audífonos?
 - ¿tiene dificultad para caminar o subir escaleras?
 - ¿tiene dificultad para recordar, concentrarse, tomar decisiones o comunicarse?
3. Para cada uno de los dominios se propone una graduación discreta de respuesta (no puede hacerlo, tiene mucha dificultad, tiene alguna dificultad, no tiene dificultad).
4. Se desaconseja el uso del set básico de preguntas del GW para población menor de 5 años. El Módulo sobre “Funcionalidad en Niños” del GW/UNICEF se recomienda para identificar niños con discapacidad, constando de dos sub-módulos: uno para niños de 2 a 4 años y otro para niños de 5 a 17.

³⁰ Esta batería de preguntas pone foco en las limitaciones para realizar una serie de actividades básicas. En los últimos años el GW incorpora módulos complementarios para abordar, para ciertas poblaciones como ser niñez, restricciones en la participación (UNICED/WG Module on Inclusive Education).

³¹ Los dominios involucrados en una batería extendida son: visión, audición, movilidad, cognición, afecto (ansiedad y depresión), dolor, fatiga, comunicación y funcionamiento de la parte superior del cuerpo.

Se desaconseja preguntar por “permanencia” en la limitación dado que hay costos significativos, en especial para el encuestado, a la hora de identificar aquellas dificultades que refieren a períodos extendidos. El GW definió que la medida de error (identificación incorrecta de la dificultad funcional), se minimiza al no hacer referencia a dificultades de largo plazo o permanentes.

4.1 Primer Encuesta Nacional de Personas con Discapacidad 2003-2004

La Primera Encuesta Nacional de Personas con Discapacidad se aplicó a la población total residente en hogares particulares urbanos de localidades de 5.000 o más habitantes (aproximadamente un 82% de la población total del país).

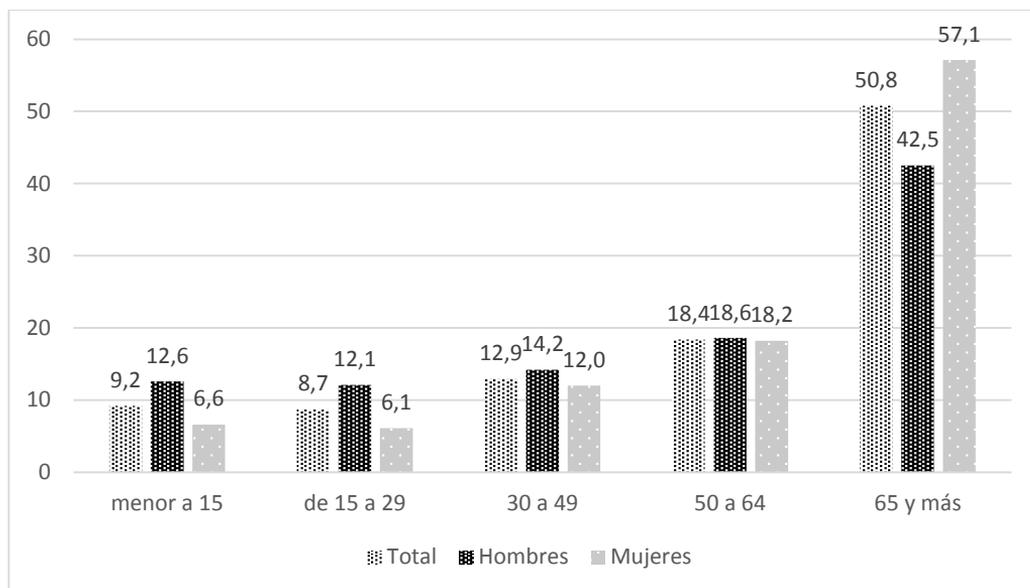
La Encuesta toma en concepto de discapacidad de la CIF: “toda limitación y restricción en la participación, que se origina en una deficiencia que afecta a una persona en forma permanente para desenvolverse en su vida cotidiana dentro de su entorno físico y social”.

En el informe final³² se mostró que las personas con discapacidad alcanzaban al 7,6% de la población. Los hombres con discapacidad representaban el 7,0% y las mujeres el 8,2% siendo poco significativas las diferencias entre Montevideo e Interior Urbano (7,7% y 7,5% respectivamente).

En el siguiente gráfico se observa que la proporción de personas con discapacidad aumenta con la edad. En las edades más jóvenes los varones presentan mayor porcentaje mientras que en las personas mayores, se registran más mujeres.

³² Disponible en: <http://www.ine.gub.uy/documents/10181/35456/discapacidad.pdf/6d3755ad-11df-4439-8bb0-37d0deb3434a>

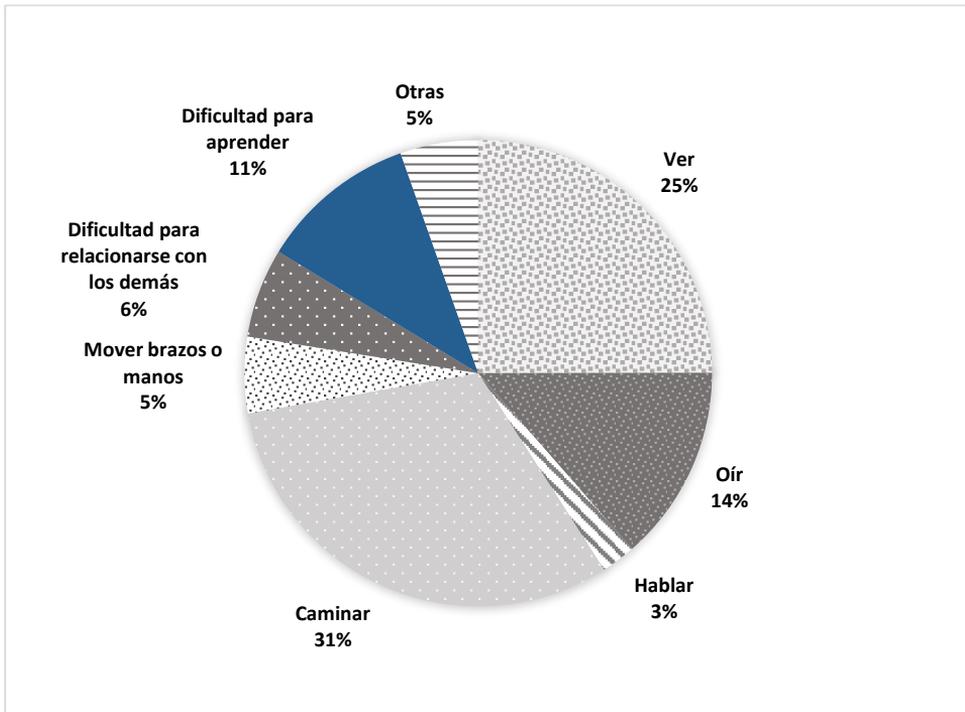
Gráfico 1 – Personas con al menos una dificultad o discapacidad por grupo de edad y sexo.



Fuente: En base a Encuesta Nacional de Personas con discapacidad (INE), setiembre 2003-agosto2004.

El gráfico 2 muestra que, si se considera la discapacidad declarada como principal, el mayor porcentaje (31%) refiere a las dificultades para caminar, ya sea el no caminar o el tener limitaciones para moverse. En orden de importancia le siguen las limitaciones para ver (25%) y para oír (14%). El porcentaje tan significativo que representa la dificultad de caminar posiblemente se explique por el peso que tienen los mayores de 65 años (57,1%) sobre el total de la población con dificultades o discapacidades.

Gráfico 2 - Distribución de la población según principal dificultad o discapacidad.



Fuente: En base a Encuesta Nacional de Personas con discapacidad (INE), setiembre 2003-agosto2004.

Por otra parte, la encuesta indaga sobre el origen de la discapacidad, clasificando las respuestas en: “de nacimiento”, “enfermedad”, “accidente”, “envejecimiento” y “otro”. Asimismo, pregunta por la necesidad de usar ayudas técnicas (bastón, silla de ruedas, etc.) y por la necesidad de la ayuda de otra persona para cuidarse a sí mismo.

4.2 Encuesta Nacional de Hogares Ampliada 2006

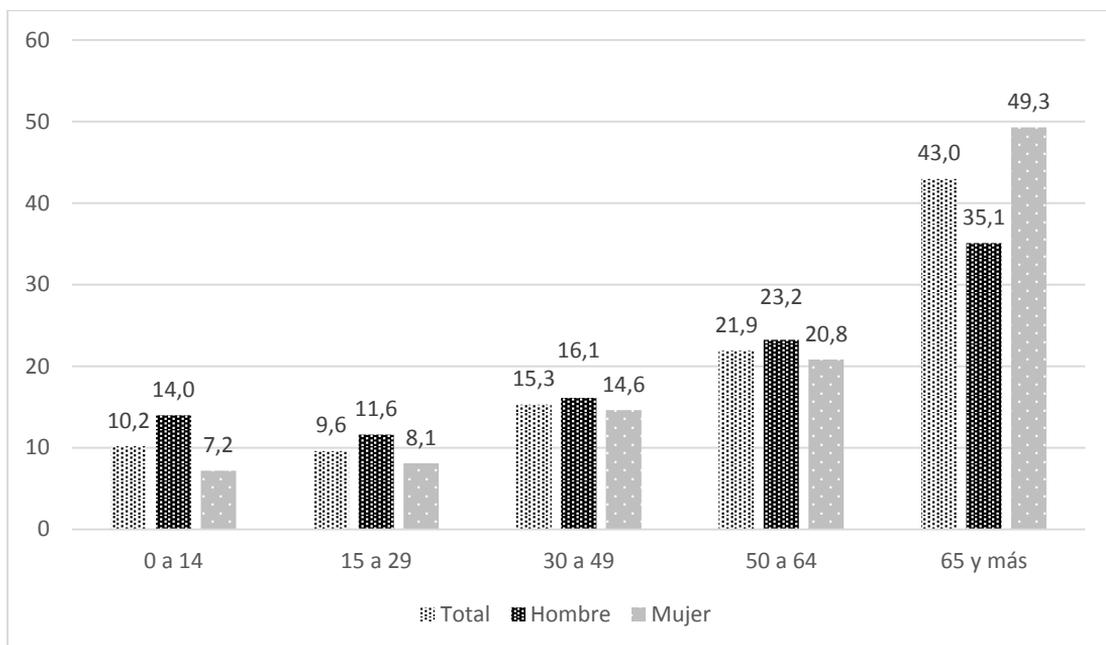
La ENHA 2006 se aplicó a la población residente en hogares particulares de todo el país. La misma relevó un módulo especial que buscó profundizar información sobre el estado de salud y comportamientos de la población. Se indagó sobre cobertura, morbilidad y acceso a los servicios de salud. Asimismo se introdujo un capítulo sobre estado de salud de las personas, el cual se agrupó en cuatro categorías consideradas como aspectos de la salud:

- i) limitaciones permanentes
- ii) problemas siquiátricos y psicológicos
- iii) enfermedades crónicas
- iv) hábito de fumar

Si bien en su “Cartilla de Instrucción”, la Encuesta define discapacidad de acuerdo a los lineamientos de la CIF, se observa que la discapacidad es considerada a la par de la enfermedad, tal como lo explica el modelo médico. En el informe temático presentado por el INE³³ los resultados correspondientes a discapacidad se presentan bajo el título “Estado de salud de las personas”.

De acuerdo a Bagnato, Luzardo y Padula (2011), la prevalencia de limitaciones se sitúa en el 9,2%. Se presenta su distribución por tramo de edad, para hombres y mujeres.

Gráfico 3 - Personas con limitaciones permanentes por tramo de edad, según sexo



Fuente: elaborado a partir de microdatos de ENHA 2006, INE.

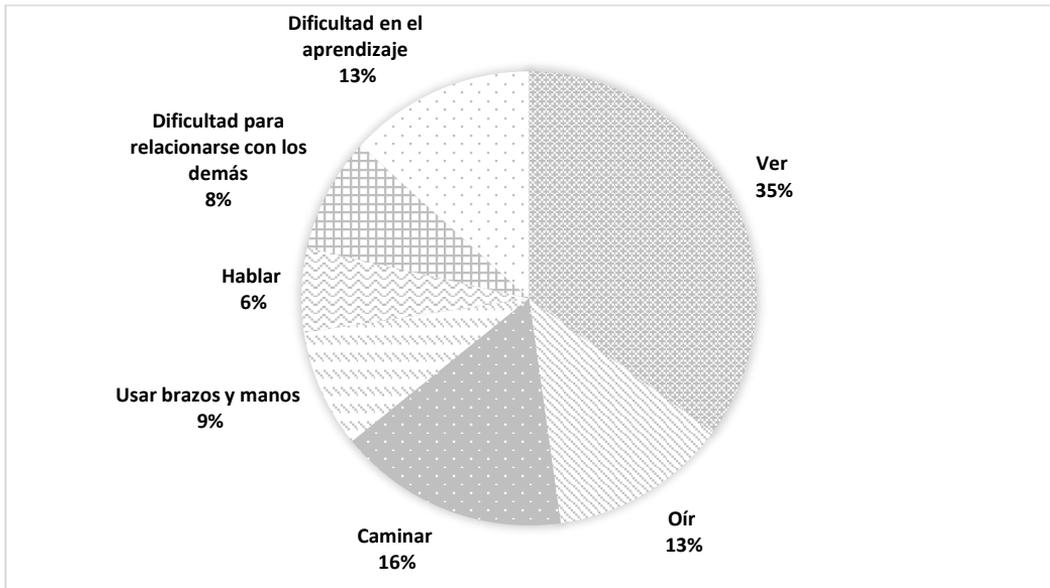
Al igual que en la Encuesta 2003-2004, las limitaciones se incrementan con la edad llegando al 49% en el tramo de 65 y más. Las mujeres con limitaciones son mayoría en las edades mayores mientras que los niños y jóvenes varones presentan mayores porcentajes de limitaciones.

En el gráfico 4 se muestra la distribución de las limitaciones, resultando que la mayor proporción corresponde a “ver aun usando lentes” (35%), seguida por “caminar aun usando ayudas técnicas” (16%). Esta encuesta no pregunta la principal limitación.

³³ Disponible en

http://www.ine.gub.uy/documents/10181/35933/Modulo_salud_versi%C3%B3n_final.pdf/17641b4b-c1c6-4a92-8fd6-b4aa75a187a7

Gráfico 4 - Distribución de personas con limitaciones según tipo de dificultad



Fuente: elaborado a partir de microdatos de ENHA 2006, INE.

4.3 Censo 2011

Con respecto al Censo realizado en el año 2011, la información recogida permite conocer las características demográficas y socioeconómicas de las personas con discapacidad, así como el estudio de su distribución territorial a pequeños niveles de desagregación geográfica. El módulo de Discapacidad tiene como objetivo identificar la proporción de personas con discapacidad, según tipo de limitación y grado de severidad.

El cuestionario incluye cuatro dimensiones o áreas de funcionamiento, consideradas como fundamentales por Naciones Unidas para determinar la situación de discapacidad: caminar/subir escaleras, ver, oír y razonar. Para cada área se identifican tres niveles de limitaciones: leve, moderado y severo correspondiente en el cuestionario a: “alguna dificultad”, “mucho dificultad” y “no puede hacerlo”.

Las preguntas del Censo, se ajustan a la definición de discapacidad de acuerdo al marco conceptual al que refiere la CIF. Otros conceptos manejados por el Censo que van en consonancia con la Clasificación son:

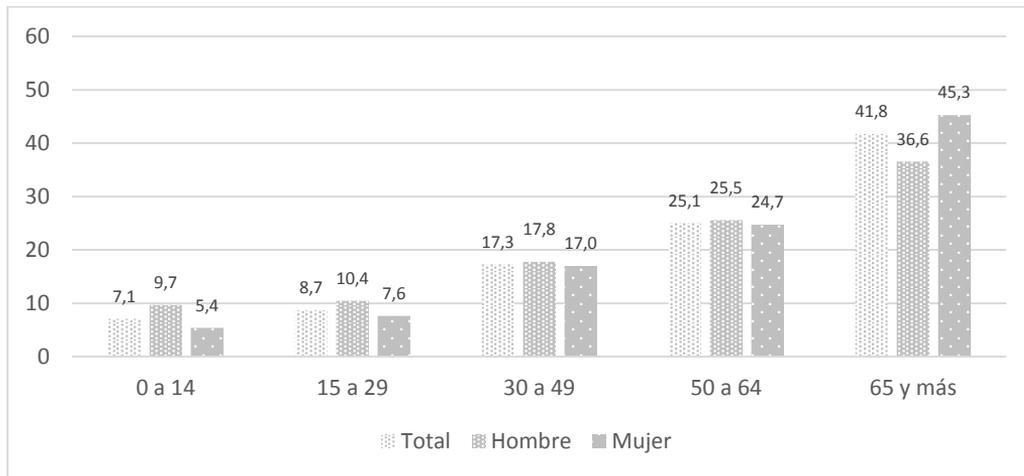
- Actividad: la realización de una tarea o acción por una persona.

- Limitación en la actividad: la dificultad que una persona puede tener en su desempeño o en la realización de actividades cotidianas y que es originada en una deficiencia (por ejemplo: para ver, para oír, para caminar, para hablar, para aprender, etc.).
- Restricción en la participación: los problemas que una persona puede experimentar al involucrarse en situaciones vitales, originadas en una deficiencia, por ejemplo, en el trabajo, en el aprendizaje, en la recreación, etc.
- Deficiencia: los problemas en las funciones o estructuras corporales, tales como una alteración significativa o una pérdida.

Los resultados del Censo muestran que el 15,8% de la población uruguaya declara tener por lo menos una dificultad permanente (Núñez, I. 2014)³⁴.

Las variables edad y sexo presentan un comportamiento similar al relevado en las encuestas anteriores. El 60% de las personas con discapacidad son mujeres. Las mujeres también presentan porcentajes absolutos más altos con respecto a todas las categorías de discapacidades permanentes (leve, moderada y severa).

Gráfico 5 - Personas con dificultades permanentes por tramo de edad, según sexo



Fuente: elaborado a partir de microdatos CENSO 2011, INE.

Como se vio, las preguntas sobre tipos de limitaciones incluidas en el Censo se clasifican en tres niveles (alguna dificultad, mucha dificultad y no puede hacerlo), mientras que en los relevamientos sobre discapacidad anteriores se preguntaba de forma dicotómica.

³⁴ Comentarios de Seguridad Social libro Nº44 BPS.

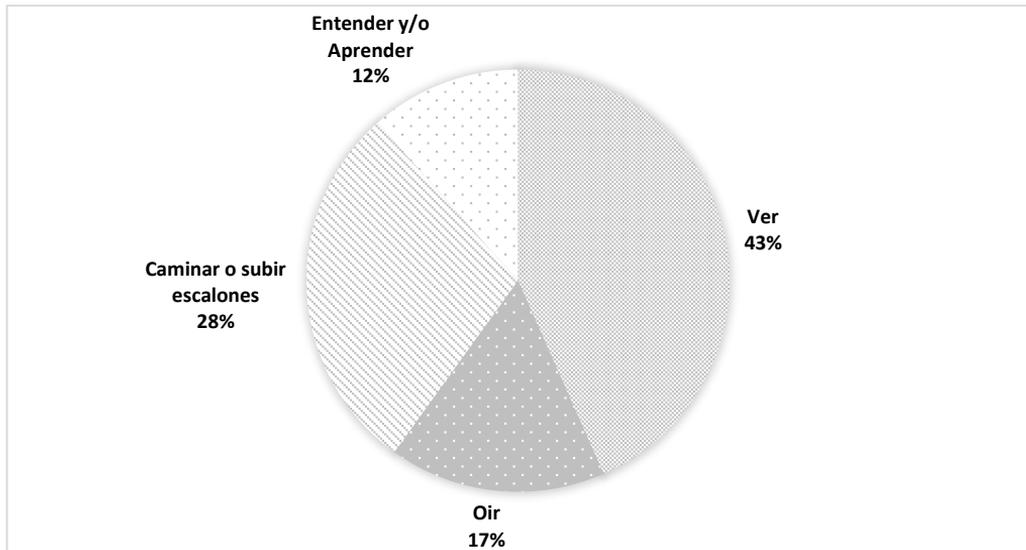
De acuerdo a Nuñez, S. (2013), desagregar niveles generó que más personas respondieran afirmativamente, en especial porque buena parte de las personas que contestan tener alguna dificultad en el Censo 2011, tendían a responder que no tenían limitaciones al formularse la pregunta en términos dicotómicos de presencia o ausencia en las encuestas anteriores (2003-2004 y 2006).

Se pudo hacer el ejercicio de considerar para el Censo 2011, solamente los niveles “muchísima dificultad” y “no puede hacerlo”, en cuyo caso se obtiene que las personas con discapacidad representan el 4,6% en la población total.

Se señala que recomendaciones internacionales indican que la prevalencia de la discapacidad se determine en base a respuestas que sean “de mucha dificultad” o “no se puede hacer en lo absoluto”.

El gráfico 6 muestra que la proporción de personas con dificultad permanente para ver aun usando lentes es la principal (43%), le sigue la dificultad permanente para caminar o subir escalones (28%). Al igual que en la ENHA 2006 no se indaga sobre la principal dificultad.

Gráfico 6 - Distribución de personas con discapacidad por tipo de dificultad permanente



Fuente: elaborado a partir de microdatos CENSO 2011, INE

4.4 Encuesta Longitudinal de Protección Social 2012-2013

La ELPS ha realizado dos rondas de encuestas: la primera durante el período 2012-2013 y la segunda durante 2015-2016. Este tipo de encuestas de panel³⁵, utilizadas para el análisis de los mercados laborales y los sistemas de seguridad social en América Latina y El Caribe, posibilitan el diagnóstico y evaluación de políticas públicas. En Uruguay, la ELPS se aplica a la totalidad de los habitantes del país que residen en hogares particulares.

La ELPS utiliza las recomendaciones del GW y el “Libro Blanco en la Atención de las Personas en situación de dependencia en España”³⁶, y considera a la CIF como instrumento de valoración de la dependencia.

El módulo Salud integra preguntas sobre discapacidad. Las preguntas relevan a personas de 14 años y más y permiten identificar a personas con limitaciones según una apertura de once limitaciones.

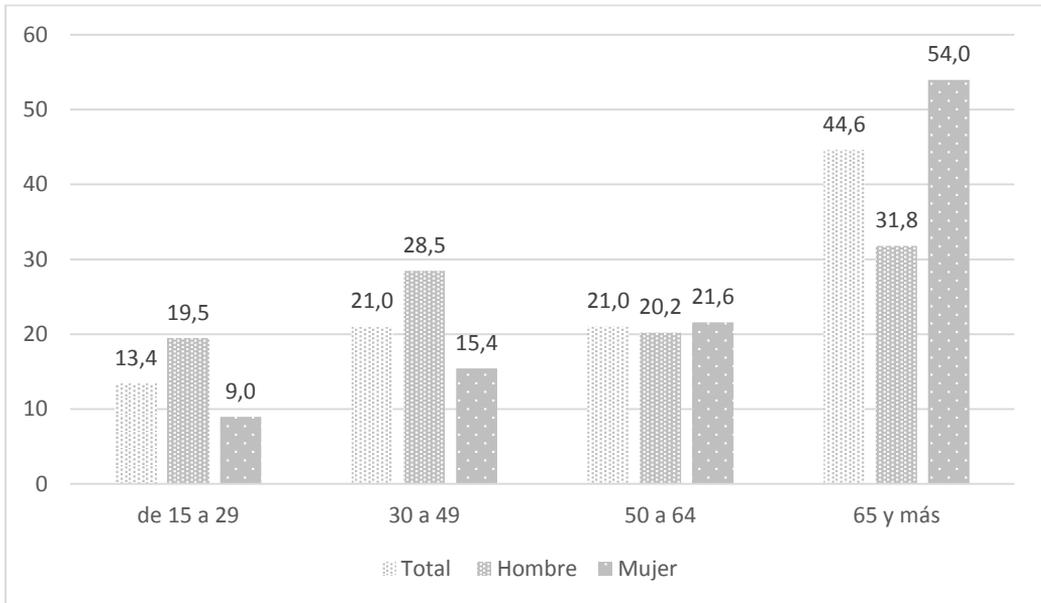
Se registra que el 7,6% de la población presenta alguna limitación; de este porcentaje el 60% son mujeres³⁷.

³⁵ La ELPS es una encuesta de panel, es decir, un estudio basado en mediciones efectuadas sobre las mismas unidades de muestreo, en este caso, personas y hogares. Su aplicación sobre las mismas unidades a través de diferentes periodos de tiempo, permite realizar un seguimiento del universo de elegibles pudiendo estimar cambios en la población. Más información en: <https://www.elps.org.uy/21/que-es-una-encuesta-panel.html>

³⁶ Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO) Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, España.

³⁷ Ver: <https://indicadores.elps.org.uy/jsf/vistaIndicador.xhtml?idIndicador=6>

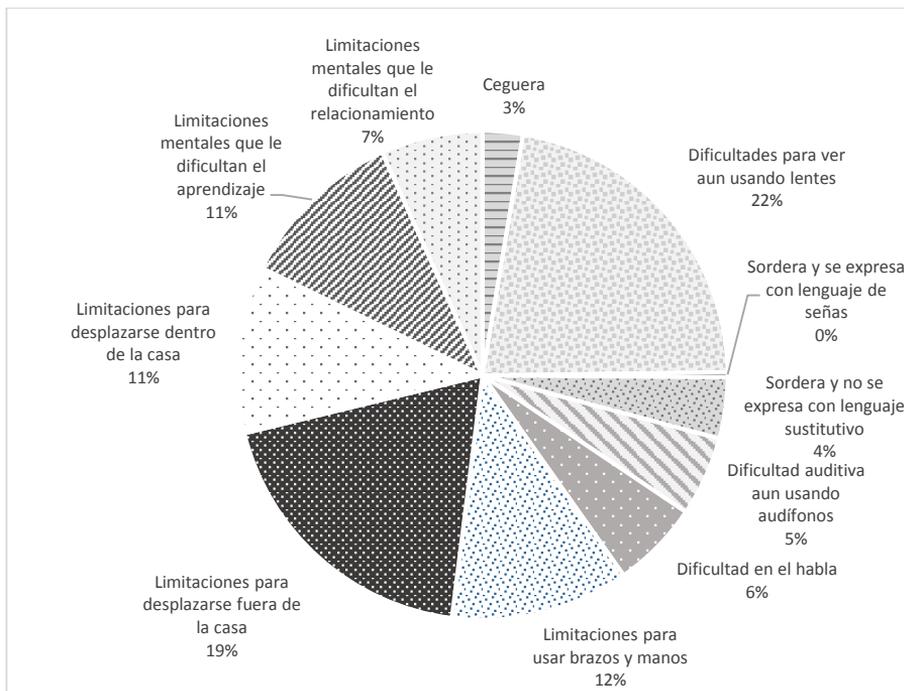
Gráfico 7 - Personas con limitaciones por tramo de edad, según sexo



Fuente: elaborado a partir de microdatos de ELPS

Respecto a la presencia de limitaciones por tramo de edad, se observa el incremento hacia la adultez especialmente en los tramos de edad más avanzada, ascendiendo a 45% entre las personas mayores de 65 años. Como en los relevamientos anteriores, se observa una mayor presencia de limitaciones en mujeres que en varones, relacionado con su mayor longevidad.

Gráfico 8 - Distribución de personas con limitaciones por tipo de dificultad



Fuente: elaborado a partir de microdatos de ELPS

En lo que respecta a la distribución de las limitaciones por tipo, las asociadas al desplazamiento dentro y fuera de la casa suman el 30%. Le siguen las dificultades vinculadas a problemas visuales y ceguera que suman el 25%. Debe tenerse en cuenta que, como se observó, la ELPS no releva población menor de 15 años.

La ELPS también recoge información sobre el origen de las limitaciones categorizándolas en: congénito, connatal, por enfermedad, por accidente, por envejecimiento y por accidente laboral.

Otros de los aspectos que se investigan refieren a la demanda de distintos tipos de ayudas o apoyos (institución que los provee, valoración de la persona en relación a sus necesidades y en el caso de no acceder los motivos que entienden pueden generarlo). Las preguntas relacionadas a necesidad de apoyos y ayudas, así como el gasto de los mismos, denotan una intención de indagar en el contexto y capturar barreras ambientales, de acuerdo al modelo social.

4.5 Comparación de formularios aplicados en Uruguay

Se presentan dos tablas con el fin de facilitar la visión comparativa de las principales características de las herramientas consideradas y poder analizar de forma sumaria algunos aspectos estructurales, de diseño y contenido.

Tabla 1 – Forma de preguntar sobre limitaciones o dificultades según dominio de funcionamiento

Formas de preguntar				
Dominios de funcionamiento	ECH 2003/2004	ENHA 2006	Censo 2011	ELPS (Ola 1)
Ver	Es ciego o tiene limitaciones permanentes para Ver aun usando lentes	Tiene limitaciones permanentes para Ver aun usando lentes	Tiene dificultad permanente para Ver, aun usando lentes	Ceguera (si no es ciego) Dificultades para ver aun usando lentes
Oír	Es sordo o tiene limitaciones permanentes para Oír aun usando audifono	Tiene limitaciones permanentes para Oír, aun usando audifonos	Tiene dificultad permanente para Oír aun usando audifonos	Sordera y se expresa con lenguaje de señas Sordera y no se expresa con lenguaje sustitutivo (si no es sordo) Dificultad auditiva aun usando audifonos
Hablar	No habla o tienen limitaciones permanentes para hablar			Dificultades en el habla
Caminar	No camina o tienen limitaciones permanente para caminar aun usando instrumentos o prótesis	Tiene limitaciones permanentes para Caminar, aun usando bastones, muletas o prótesis	Tiene dificultad permanente para Caminar o subir escalones	Para desplazarse fuera de la casa o utilizar medios de transporte Para desplazarse dentro de la casa
Mover brazos y manos	No mueve brazos o manos o tienen limitaciones permanentes para utilizarlos	Tiene limitaciones permanentes para utilizar brazos y manos		Para usar brazos y manos
Relacionarse con los demás (mental)	Tiene limitaciones mentales permanentes que le dificultan relacionarse con los demás	Tiene limitaciones permanentes que le dificultan relacionarse con los demás		Limitaciones mentales que le dificultan el relacionamiento con los demás
Aprendizaje (mental)	Tiene limitaciones mentales permanentes que le dificultan el aprendizaje	Tiene limitaciones permanentes que le dificultan el aprendizaje	Tiene dificultad permanente para Entender y/o aprender	Limitaciones mentales que le dificultan el aprendizaje y aplicación de conocimiento y desarrollo de tareas
Otros	Otra limitación permanente			

Tabla 2 – Análisis comparativo de módulos sobre discapacidad en encuestas y censos aplicados en Uruguay

	ECH 2003/2004	ENHA 2006	Censo 2011	ELPS (Ola 1)
Cómo se pregunta sobre existencia de discapacidad	Dificultades permanentes o discapacidades para cada tipo de dominio.	Limitaciones permanentes para cada tipo de dominio.	Dificultades permanentes para cada tipo de dominio.	Limitaciones para cada tipo de dominio.
Principal limitación	Sí	No	No	No
Origen de la discapacidad	Sí	No	No	Sí
Alternativas de respuesta	Dicotómica	Dicotómica	No dicotómica	No dicotómica ^{38*1}
Niveles de dificultad o limitación	Dos niveles: Total o con limitaciones	No	Tres niveles: Alguna dificultad, mucha o no puede hacerlo.	Una o dos dependiendo el dominio. Se complementa con una pregunta sobre cuánto afecta en las actividades de la vida (mucho, medianamente, poco o nada)
Cantidad de dominios	7 + otros	7	4	7

^{38*1} Si bien la pregunta es dicotómica para cada limitación (sí o no), la forma en que se abren las limitaciones capta diferentes niveles (ej: ciego o limitaciones para ver, etc.)

Interacción con el contexto social	<p>Si</p> <ul style="list-style-type: none"> -Necesita de ayuda técnica y asistencia de otra persona. -La recibe o no. 	No	No	<p>Si</p> <ul style="list-style-type: none"> -Necesita ayuda o apoyo. -Cuál ayuda o apoyo -De quién o qué Institución -Gasto para obtener la ayuda -Tratamientos -Adaptaciones en la vivienda -Asistente personal -Locomoción -Prótesis -Órtesis -otras ayudas
Marco teórico referencial	CIF	CIF	CIF	CIF
Tipo de herramienta	Encuesta	Encuesta	Censo	Encuesta de panel
Población relevada	Se exceptúa localidades de menos de 5.000 habitantes y zonas rurales	Todo el país	----	Todo el país (se expande para mayores de 14 años)

5. Consideraciones Finales

El documento analiza marcos conceptuales que se han constituido en relación a los valores y creencias que cada sociedad construye en relación a las personas con discapacidad y si bien se relacionan con diferentes etapas o períodos de la historia, en la actualidad estos modelos interactúan y se sustentan en diferentes ámbitos institucionales y de convivencia social.

En este sentido la noción de discapacidad transita por diferentes concepciones que impugnan a la persecución y castigo, marginando o siendo objeto de caridad, a una concepción de insuficiencia, por lo cual deben ser tratados para ser rehabilitados según estándar de normalidad, hasta ser concebidos como sujetos de derecho, promoviendo su inclusión a partir de un trato equitativo, así como reconociendo su capacidad de aporte a la sociedad.

Desde esta perspectiva, los derechos humanos brindan un marco normativo que orienta las acciones necesarias en esa búsqueda de equidad entre las personas.

Si bien previo a la Convención se concretaron acciones de reconocimiento en el acceso a derechos de las personas con discapacidad, ésta se constituye como el primer instrumento amplio de Derechos Humanos del siglo XXI y señala un “cambio paradigmático” de las actitudes y enfoques respecto de las personas con discapacidad.

En este sentido Uruguay recorre desde su institucionalidad nuevas acciones afirmativas, fortaleciendo ámbitos en la protección de los derechos de las personas con discapacidad, instrumentando mecanismos de participación efectiva de la sociedad civil y específicamente de las organizaciones que las representan.

En general se puede apreciar que las distintas fuentes proporcionan diferentes guarismos en los totales a excepción de la Encuesta 2003-2004 y la ELPS que coinciden en 7,6% de personas con discapacidad. Son varias los factores que intervienen en estos resultados. Como se mencionó antes, por un lado las herramientas utilizadas no son las mismas, en el caso de las encuestas, éstas tienen un alcance diferente en cuanto a cantidad de población relevada, difieren en la forma de preguntar, en la posibilidad de medición del grado de severidad, en la cantidad de dominios de funcionamiento, entre otros aspectos. Sin embargo, aun así se mantienen las tendencias en cuanto a estructuras de edad y sexo.

Como se analiza en este documento las investigaciones y las estadísticas se acompañan según los enfoques conceptuales expuestos sobre las personas con discapacidad, existiendo múltiples estudios orientados según cada modelo al que se enmarcan.

En los sondeos estadísticos se encuentran registros orientados por enfoques de rehabilitación y del actual modelo social lo cual da lugar a distintos resultados. También incide la metodología utilizada por las diferentes herramientas, sin embargo se puede observar algunos valores constantes relacionados a temas de género y generaciones.

El Estado uruguayo desde una institucionalidad fortalecida, posibilita la articulación a nivel nacional de programas y proyectos que en conjunto con la sociedad civil planifica acciones que respetan las observaciones internacionales y construyen espacios para asegurar el acceso a derechos de las personas con discapacidad.

6. Bibliografía

- Puig de la Bellacasa, R. (1990). Concepciones, paradigmas, y evolución de las mentalidades sobre la discapacidad. En *Discapacidad e información*. (pp. 63-96). Madrid: Real Patronato de Prevención y de Atención a Personas con Minusvalía.
- Casado Pérez, D. (1991): *Panorámica de la discapacidad*, Barcelona, Ed. Intress.
- Palacios, A. (2008) *El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. CERMI.
- Jiménez Lara (2007): *Conceptos y tipologías de la discapacidad. Documentos y normativas de clasificación más relevantes*. En Barton, L. (comp.): *Superar las barreras de la discapacidad*, Ediciones Morata, Madrid.
- Warnock, H.M. «*Special Educational Needs. Report of the Committee of Enquiry into the Education of the Handicapped Children and Young People*», HMSO, Londres, 1978.
- Nuñez, S. (2013). *Cuidados en personas con limitaciones. Análisis descriptivo de los datos del Censo 2011*. Mides.
- Nuñez, I. (2014) *Personas con Discapacidad en Uruguay: Algunas cifras del Censo 2011*. Comentarios de Seguridad Social Nº 44 Abril, Mayo y junio 2014.

Impreso en el Centro de Impresiones
Encuadernado Imprenta BPS
Agosto 2019