



Comentarios de Seguridad Social

Cuarto Trimestre 2019 – N° 66

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



EMPODERAMIENTO DE LA MUJER. POLÍTICAS PÚBLICAS Y SEGURIDAD SOCIAL.

Soc. Silvia Santosy Ec. Alicia Echeverrigaray	7
1. Introducción.....	9
2. Empoderamiento económico	10
3. Participación de las mujeres en el mercado laboral	12
4. Factores culturales y político-institucionales.....	16
5. Políticas para el Empoderamiento Económico	18
6. Seguridad social y la autonomía de las mujeres	20
6.1 Cotizantes a la seguridad social	20
6.2 Monotributo	21
6.3 Trabajo doméstico remunerado	22
6.4 Leyes que apoyan la corresponsabilidad en los cuidados	24
6.5 Leyes que favorecen la cobertura de seguridad social	27
6.6 Normativa que asegura montos mínimos de pasividades	29
6.7 Leyes orientadas a la búsqueda de equidad	30
6.8 Incorporación de cónyuges y concubinos/as al Sistema Nacional Integrado de Salud	33
6.9 Acciones orientadas al empoderamiento de madres adolescentes y jóvenes	34
7. Acciones desde la protección social: el Sistema de Cuidados.....	35
8. Conclusiones	37
9. Bibliografía.....	39

ASIGNACIONES FAMILIARES

Cra. Lucía Micaela Santos	41
1. Introducción.....	43
2. Descripción del beneficio.....	44
3. Objetivo48	
4. Evolución de los beneficiarios.....	49
5. Evolución de los beneficiarios según régimen legal.....	50
6. Beneficiarios según zona geográfica.....	52
7. Evolución de los beneficiarios según nivel de la prestación decreto-Ley N° 15.084.	53
8. Beneficiarios según nivel educativo.....	55
9. Evolución de los beneficiarios decreto ley n° 15.084 según rama de actividad del atributario.	57
10. Población y asignaciones familiares.....	58
11. Consideraciones finales	61

PRESTACIONES Y SERVICIOS PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Actualización con datos al 2018	63
1. Consideraciones generales	65
1.1 Estadísticas sobre discapacidad	66
2. Prestaciones económicas.....	68
2.1 Prestaciones de pasividad (invalidez y sobrevivencia)	68
2.1.1 Jubilaciones por Incapacidad Total	68
2.1.2 Subsidio Transitorio por Incapacidad Parcial	71
2.1.3 Rentas por Incapacidad Permanente	74
2.1.4 Pensiones por Invalidez	74
2.1.5 Pensiones de Sobrevivencia	78
2.1.6 Pensiones para víctimas de violencia doméstica y delitos violentos	80
2.2 Prestaciones a activos	81
2.2.1 Asignaciones familiares Ley N° 15.084.....	81

2.2.2 Asignaciones familiares Plan de Equidad	83
2.3. Asistentes Personales para Personas con Discapacidades Severas.....	85
3. Servicios de salud.....	88
3.1 Unidad de Medicina Embrio-fetal y Perinatal (UMEFEPE)	89
3.2 Unidad de Diagnóstico y Tratamiento - (UDT)	90
3.3 Unidad de Laboratorio de Pesquisa Neonatal.....	92
3.4. Apoyo en la rehabilitación	94
3.4.1 Ayudas Extraordinarias	94
3.4.1.1 Equinoterapia	98
3.4.1.2 Programas Perro de Asistencia	99
3.4.1.3 Programas Acceso de la Inclusión Educativa a través del Apoyo para Transporte ANEP en el acompañamiento de la capacidad pedagógica.....	99
3.4.2 Servicios contratados para facilitar la atención en salud.....	100
3.4.3 Ayudas técnicas.....	103
3.4.3.1 Ayudas técnicas prótesis y órtesis	105
3.5 Reconversión Laboral	110
3.6 Otros Servicios de Salud.....	112
4. Servicios Sociales para Personas con Discapacidad	112
4.1 Programa Apoyo a Organizaciones Civiles sin fines de lucro	113
4.2 Programa Soluciones Habitacionales	117
4.2.1 Servicio de Telesistencia en los Complejos Habitacionales del BPS	118
4.3 Programa de Turismo Social.....	119
5. Determinación de la incapacidad para el acceso a prestaciones	120
6. Promoción y capacitación en temas de discapacidad.....	121
6.1 Centro de Formación del BPS con accesibilidad.....	121
7. Ámbitos de participación del BPS en temas de discapacidad	123
7.1 Sistema Nacional Integrado de Cuidados	123
7.2 Comisión Asesora Honoraria de Seguridad Social sobre Discapacidad	125
7.3 Inserción Laboral de Personas con Discapacidad	126
7.3.1 Inserción en el ámbito Público.....	126
7.3.2 Inserción en el ámbito Privado	127
7.4. Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.....	128
7.5 Gabinete Coordinador de Políticas destinadas a las Víctimas y Testigos del delito	128
8. En resumen	128
9. BIBLIOGRAFÍA	132

IMPACTO DE LA APLICACIÓN A LAS JUBILACIONES DE LOS MÍNIMOS DEFINIDOS POR DECRETO.

Cra. Nadya Camerosano.....	133
1. Introducción.....	135
2. Marco Legal	136
2.1 Mínimos establecidos por Ley N° 16713.....	136
2.2 Mínimos establecidos por Decreto.....	137
3. Evolución de los mínimos jubilatorios	139
4. Metodología	143
5. Resultados	145
5.1. Jubilaciones Totales.....	145
5.2. Jubilaciones a Mínimo de Decreto.....	146
5.2.1 Cantidades	146
5.2.2 Importes.....	151
5.2.2.1 Costo Mínimos por Decreto	151
5.2.2.2 Costo de Mínimo por Ley asociado a jubilaciones a mínimo por Decreto.....	157
5.2.2.3 Costo total incremental de las jubilaciones elevadas a mínimo de decreto (Ley y Decreto) .	158
5.2.2.4 Costo total incremental por aplicación de mínimos respecto al importe de asistencia financiera de 2018.	160

6. Consideraciones finales	161
BANCO DE PREVISION SOCIAL. PRESTACIONES DE PASIVIDAD PASIVOS TRAMITE y PASIVOS COBRO.	
Satisfacción de usuarios-beneficiarios. Análisis comparado 1997 – 2018	
Ps. Cristina Klüver	165
1. Introducción.....	167
2. Aspectos metodológicos.....	168
3. Evaluación general.....	169
3.1 Evaluación global del Banco de Previsión Social	170
3.2 Evolución del Banco de Previsión Social	172
4. Evaluación de trámites	175
4.1 Satisfacción general con los servicios Pasivos Trámite	176
4.2 Satisfacción con información y simplicidad del trámite	179
4.3 Tiempo trámite	181
4.3.1 Tiempo espera para realizar trámites	181
4.3.2 Tiempo duración tramite.....	182
5. Evaluación modalidades de atención	185
5.1 Modalidad presencial.....	185
5.1.1 Recursos Humanos del BPS	185
5.1.2 Agenda	187
5.1.3 Infraestructura	190
5.2 Modalidad a distancia	190
5.2.1 Atención Telefónica 1997.....	191
5.2.2 Página WEB	194
5.2.3 Contrato Usuario Personal	196
5.3 Modalidad de cobro.....	197
6. Comunicación	198
7. Conclusiones	200
Anexo I - Documentos de Referencia	203
Anexo II – Abordaje metodológico de los estudios.....	204
Anexo III – Resumen memorias BPS	206
TRABAJADORAS CUENTA PROPIA. SU COMPORTAMIENTO ANTE MONOTRIBUTO	
Ps. Cristina Klüver	209
1. Introducción.....	212
2. Antecedentes.....	213
3. Panorama general del trabajo por cuenta propia.....	215
3.1 Distribución según categoría ocupacional.	215
3.2 Principales actividades en las que se desempeñan	217
3.3 Distribución por edad.....	218
3.4 Distribución según sexo.	219
4. La protección social en Uruguay.....	221
4.1 Aportes a la seguridad social.....	221
4.2 Modalidad de aportes a la seguridad social.	226
5. Conclusión	228
Bibliografía consultada	230
ALGUNAS DE LAS PRINCIPALES VARIABLES ASOCIADAS AL SECTOR DE LA CONSTRUCCION.	
PERIODO 2004-2018. (Actualización).	233
1. Actividad de la Construcción.....	236
2. Puestos Cotizantes I.V.S.....	237
2.1 Puestos cotizantes según sexo	238
2.2 Evasión en puestos de trabajo.....	240

3. Remuneraciones del sector.....	241
4. Aporte Unificado de la Construcción (AUC).....	246
5. Beneficiarios de prestaciones de actividad.....	249
5.1 Subsidio por desempleo.....	249
5.2 Subsidio por maternidad, paternidad y cuidados parentales.....	251
5.3 Subsidio por enfermedad.....	252
6. Altas de Jubilaciones.....	253
7. Licencia, Aguinaldo y Salario vacacional.....	255
8. Recursos y erogaciones del sector.....	257
9. Consideraciones Finales.....	258

ALGUNAS DE LAS PRINCIPALES VARIABLES ASOCIADAS AL SECTOR RURAL

Periodo 2003 a 2018. (Actualización).....	261
1. Introducción.....	263
2. Metodología.....	263
3. Puestos Cotizantes I.V.S.....	264
4. Beneficiarios de pasividades.....	266
5. Beneficiarios de prestaciones de actividad.....	268
6. Recursos y erogaciones del sector.....	273
7. Consideraciones generales.....	275

ANÁLISIS DE LA EQUIVALENCIA ENTRE LAS TASAS DE REPLAZO DE INVALIDEZ Y VEJEZ..... 279

1. Introducción.....	281
2. Resultados obtenidos.....	283
3. Consideraciones finales.....	284

EMPODERAMIENTO DE LA MUJER. POLÍTICAS PÚBLICAS Y SEGURIDAD SOCIAL

Soc. Silvia Santos
Ec. Alicia Echeverrigaray

Empoderamiento de la mujer. Políticas Públicas y Seguridad Social

Soc. Silvia Santos

Ec. Alicia Echeverrigaray

Asesoría en Políticas de Seguridad Social

Octubre 2019

Resumen

Este documento busca un primer acercamiento a la temática del empoderamiento de la mujer desde lo conceptual, analizando tanto los aspectos relacionados al mercado laboral como los culturales y político institucionales de nuestro país. Disponer de un trabajo remunerado formal, que proteja ante las distintas contingencias de actividad y cubra los riesgos de la vejez contribuye a una mayor autonomía. Por lo que, por último se muestra cómo la seguridad social ha apoyado a la autonomía económica y el empoderamiento.

Palabras Clave: empoderamiento, empoderamiento económico, género.

1. Introducción

El concepto de empoderamiento económico viene ganando terreno en los últimos años en el discurso de las agencias de desarrollo como un objetivo importante, combinando argumentos relacionados con la igualdad de género y otros de carácter instrumental vinculados a efectos multiplicadores deseables para el desarrollo.¹

El mismo fue impulsado en la Conferencia Mundial de las Mujeres de Naciones Unidas en Beijing (1995) para referirse al aumento de la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones y acceso al poder. Esta plataforma estableció que las mujeres tienen igual derecho a participar en la gestión de los asuntos públicos ya que “Las mujeres que ocupan puestos políticos y de adopción de decisiones en los gobiernos y los órganos legislativos contribuyen a redefinir las prioridades políticas al incluir en los programas de los gobiernos nuevos temas que atienden y responden a las

¹ Uruguay ¿Frenos al empoderamiento económico? Factores que limitan la inserción laboral y la calidad del empleo de las mujeres. Espino, A., Galván, E., Salvador, S. Uruguay, 2014.

preocupaciones en materia de género, los valores y las experiencias de las mujeres y ofrecen nuevos puntos de vista sobre cuestiones políticas generales.”²

Por otro lado, al hablar de empoderamiento también se incluye el “empoderamiento económico”, poniendo foco en la capacidad y las oportunidades de las mujeres para tener un ingreso propio que le permita una independencia y autonomía en las decisiones. De acuerdo a ONU Mujeres “Fomentar el empoderamiento económico de las mujeres contribuye directamente a la igualdad de género, la erradicación de la pobreza y el crecimiento económico inclusivo».

El objetivo de este trabajo es compendiar distintos abordajes que se han dado del tema, desde la academia, organismos del estado etc. sin la intención de hacer un análisis exhaustivo pero sí una primera aproximación con foco especial en la seguridad social y la normativa y programas que de alguna forma contribuyen al empoderamiento.

2. Empoderamiento económico

Se trata de un concepto de larga tradición en la economía feminista. En este sentido, Kabeer (1999)³ define el empoderamiento como la expansión de la habilidad de las personas para tomar decisiones estratégicas para su vida, en un contexto donde esta habilidad les estaba previamente negada.

Este concepto implica la existencia de un proceso de cambio, por el cual las personas a las que se les había negado la posibilidad de tomar decisiones la adquieren y, en segundo lugar, implica necesariamente la posibilidad de elegir entre varias alternativas. Es así que estas autoras plantean una clara asociación entre pobreza y “desempoderamiento”, porque la insuficiencia de medios para cubrir las necesidades propias comúnmente limita la capacidad de ejercer elecciones significativas.

El término “empoderamiento económico” hace referencia a “la capacidad para tener éxito y avanzar económicamente, y el poder para tomar y ejercer decisiones económicas” (Golla et al., 2011).

La definición operativa del concepto tiene en cuenta la posibilidad de obtener ingresos propios por medio de un **trabajo remunerado y de calidad** (en términos del acceso a la

² Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. ONU Mujeres. 2014. https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/csw/bpa_s_final_web.pdf?vs=755&vs=755

³ Resources, Agency, Achievements: Reflections on the Measurements of Women’s Empowerment. Kabeer, N. Países Bajos, 1999

protección social y a un nivel de ingresos adecuado) y **la capacidad de agencia de las mujeres** (entendida como la capacidad de participar en la toma de decisiones).

A nivel internacional Uruguay se ha comprometido a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible para 2030 así como ha acordado implementar la Estrategia de Montevideo en la última Conferencia Regional de la Mujer de la CEPAL (2016).⁴

En la Estrategia de Montevideo se entiende por autonomía “la capacidad de las personas para tomar decisiones libres e informadas sobre sus vidas, de manera de poder ser y hacer en función de sus propias aspiraciones y deseos en el contexto histórico que las hace posibles”.⁵ Lo que implica una visión más amplia y abarcativa que el concepto de empoderamiento económico.

En la Estrategia se enumeran tres componentes para la realización efectiva de la autonomía de las mujeres:

- **La autonomía física de las mujeres.** *Se expresa fundamentalmente en dos dimensiones de la ciudadanía: los derechos reproductivos y sexuales de las mujeres y los derechos a una vida libre de violencia de género, vinculándose con la libertad y la autonomía sobre sus cuerpos y sus vidas, sobre el cual cada mujer debe tener la potestad y capacidad de tomar decisiones soberanas.*
- **La autonomía económica.** *Es la capacidad de las mujeres de generar ingresos y recursos propios a partir del acceso al trabajo remunerado en igualdad de condiciones que los varones. Esta autonomía se relaciona con el acceso y con la capacidad de controlar los activos y los recursos, así como producirlos.*
- **La autonomía en la toma de decisiones.** *Se refiere a la presencia de las mujeres en los distintos niveles de los poderes del Estado y a las medidas orientadas a promover su participación plena y en igualdad de condiciones. Esta autonomía implica la plena participación en las decisiones que afectan la vida de las mujeres, sus familias, sus comunidades y la sociedad en su conjunto.*

Kabeer, N. (1999), abordó la temática de las restricciones que han impuesto frenos al empoderamiento de las mujeres, realizando la siguiente clasificación: la existencia de estereotipos de género que atribuye diferentes cualidades y capacidades a mujeres y hombres; la distribución de roles de género en relación con el trabajo doméstico no remunerado y de cuidados; la diferenciación en cuanto al tipo de tarea que los hombres

⁴ La agenda 2030 cubre una amplia gama de áreas entre las que está la igualdad de género y empoderamiento de la mujer, además de reconocer la necesidad de la transversalización del tratamiento de género.

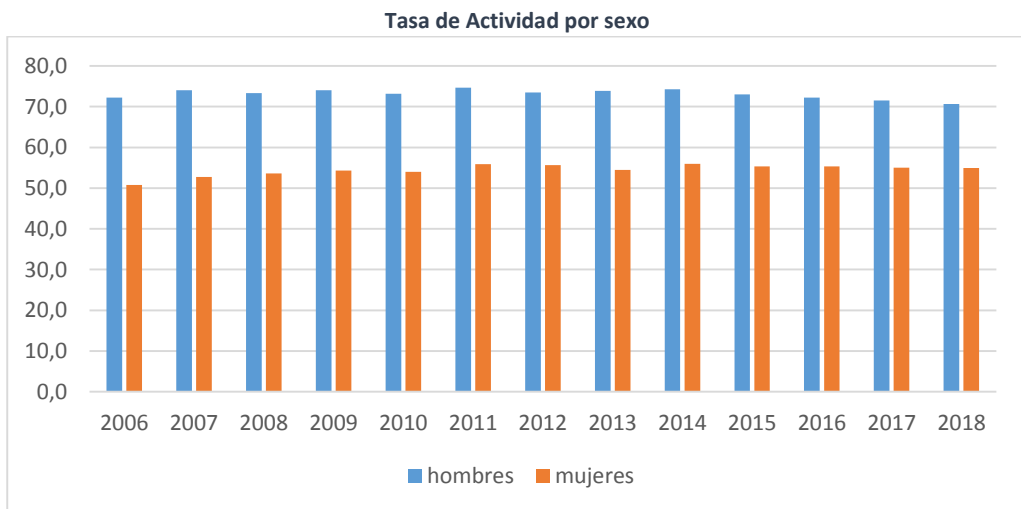
⁵ Estrategia Nacional para la Igualdad de Género 2030. Ministerio de Desarrollo Social, Instituto Nacional de las Mujeres, Consejo Nacional de Género. Uruguay. 2017

y las mujeres desarrollan en el mercado laboral. Las mujeres se concentran en actividades vinculadas al cuidado y el servicio (empleo doméstico, enseñanza, enfermería, pediatría, secretariado y actividades administrativas), mientras que los hombres trabajan en la producción industrial y la construcción, por ejemplo.

A su vez, la autora asocia estas restricciones con los Estados y los mercados, en el entendido que estas instituciones reflejan y reproducen las ideas preconcebidas acerca de la masculinidad y la femineidad como aspectos rutinarios de sus normas, procedimientos y prácticas. Por ejemplo, las normas culturales y legales establecen el acceso y control de los recursos (tierra, capital, créditos, tecnología, etc.), el acceso a los canales de comercialización, la preferencia de los/las empleadores a contratar uno u otro sexo (las mujeres se perciben como un vínculo más débil con el mercado de trabajo).

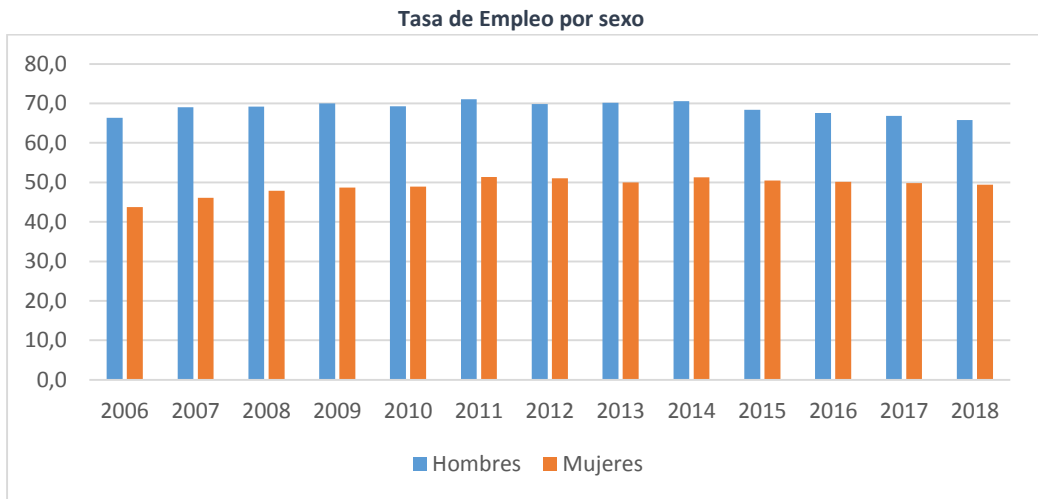
3. Participación de las mujeres en el mercado laboral

En las últimas décadas, el crecimiento de la fuerza de trabajo en Uruguay se apoyó principalmente en el incremento de la participación femenina, según puede observarse en la evolución de las tasas de actividad y de ocupación por sexo.



Fuente: Elaboración propia en base a Series Históricas Tasa de Actividad - INE

Se observa que la tasa de actividad masculina permanece relativamente constante mientras que la femenina presenta una tendencia creciente de 51% en 2006 a 55% en 2018.



Fuente: Elaboración propia en base a Series Históricas Tasa de Actividad - INE

La tasa de empleo de hombres registra un descenso en los últimos cuatro años, mientras que el empleo de mujeres se mantiene constante desde 2011 en alrededor del 50%.

La evolución de estos indicadores ha dado lugar a la reducción de las brechas entre hombres y mujeres en las tasas de actividad (de 21,4 puntos porcentuales en el 2006 a 15,8 en 2018) y empleo (de 22,6 puntos porcentuales en el 2006 a 16,4 en 2018) debido, fundamentalmente, a la mayor inserción femenina en el mercado laboral.

Más allá de ello, en Uruguay las brechas persisten y las mujeres siguen enfrentando mayores dificultades a la hora de ingresar y permanecer en el mercado de trabajo, así como de acceder a determinados sectores, bienes y servicios de producción. La desigualdad en los niveles de ingresos propios conlleva desigualdades en los niveles de autonomía económica y provoca efectos significativos en la inserción social y en las posibilidades de desarrollo personal.

Teniendo en cuenta las restricciones al empoderamiento, antes mencionadas, se han realizado análisis e investigaciones que buscaron identificar los factores que contribuyen a explicar las desigualdades de género en el mercado laboral y analizar el potencial de las políticas que buscan superar las desigualdades.

Sobre estos fundamentos teóricos se publicó la investigación “Las claves para el empoderamiento económico de las mujeres en Uruguay”⁶, que en base a la ECH analiza

⁶ Las Claves para el Empoderamiento Económico de las Mujeres en Uruguay. Espino, A. y Salvador, S. 2018

la participación de mujeres y hombres de entre 18 a 65 años de edad, en el mercado laboral y las características a nivel de ocupación de los mismos.

En lo que respecta a la participación en el mercado laboral estas autoras concluyen que las mujeres que viven en pareja, con hijos/as pequeños/as que no concurren a centros de cuidado infantil y no cuentan con servicio doméstico, son quienes ven más restringidas sus posibilidades de participación en el mercado laboral. Entre los factores explicativos de esto está por un lado la cultura que considera al rol del hombre como proveedor y por otro las dificultades para conciliar el cuidado de la casa y los niños con la actividad laboral.

Estas conclusiones se refuerzan cuando se analiza por zona geográfica observándose una mayor probabilidad de participar en el mercado laboral en mujeres que habitan en Montevideo, lo que se asocia a patrones laborales más convencionales en el Interior y a factores de demanda asociados al desarrollo de servicios y sectores con mayor participación femenina en la capital.

Si bien se ha observado un aumento en la participación de las mujeres en el mercado laboral, interesa analizar la tasa de ocupación y la categoría ocupacional. Según las autoras, cuando las mujeres pueden acceder a un ingreso suficiente como para resolver las tareas del hogar, trabajan de forma remunerada.

Los estudios concluyen que hay condiciones que aumentan la probabilidad de que las mujeres estén ocupadas: ser jefas de hogar, tener servicio doméstico y nivel educativo alto; pero que a su vez hay factores que desestimulan dicha participación, como ser los ingresos por transferencias del Estado.

Estos mismos factores, nivel educativo y acceso a la contratación de servicio doméstico, son los que inciden en el acceso a mejores oportunidades de empleo asalariado formal, tanto para hombres como para mujeres. En contrapartida, aquellas que no tienen estas condiciones presentan mayor probabilidad de trabajar como cuentapropistas.

Las mujeres, debido a las diferentes responsabilidades en los hogares y las normas y valores predominantes en la sociedad, trabajan (de forma remunerada), en promedio una cantidad de horas algo inferior que los hombres, lo cual influye en los montos de ingresos percibidos.

Para hablar de discriminación económica es importante considerar los ingresos laborales por hora. En el 2017, las mujeres uruguayas percibieron 5,9% menos de ingresos salariales por hora y 25,0% menos de salario total (INMUJERES, 2018).

El tipo de actividades a las que acceden las mujeres, la categoría ocupacional y la carga horaria que pueden asumir son un fuerte determinante de las brechas salariales.

La mayor cantidad de años promedio de educación con que cuentan las mujeres es la variable más significativa para determinar un aumento en su salario por hora para todas las categorías ocupacionales. Por lo cual si bien las mujeres en promedio ganan menos que los hombres, este resultado muestra que la ventaja educativa de las mujeres logra compensar, en parte, los efectos negativos a que podría dar lugar alguna forma de discriminación de género (Espino, A.; Salvador, S. 2018).

Desde el Estado también se ha abordado la temática de las características y consecuencias de las desigualdades que se entrecruzan en todos los ámbitos del sistema social. Un ejemplo de ello es el trabajo de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), que a efectos de realizar una mirada de largo plazo del sistema de género en Uruguay, identifica factores de freno a la igualdad y factores de impulso.⁷

Al igual que las autoras mencionadas la OPP analiza entre otras, la dimensión socioeconómica, llegando a conclusiones similares: “El eje central de la desigualdad de género ha sido la división sexual del trabajo, por la que históricamente se ha asignado a los varones el trabajo remunerado y a las mujeres el trabajo no remunerado (TNR) que, si bien es sustento para el primero, ha quedado invisibilizado en su contribución a la economía...determinando un acceso y control desigual por parte de las mujeres a los recursos económicos, así como a los ámbitos de poder y de toma de decisiones, que se expresan como brechas de participación de las mujeres con respecto a los varones en distintos ámbitos societales, entre ellos, el mercado laboral” (OPP, 2018).

Por otra parte, a pesar de los cambios a nivel de la oferta laboral femenina (aumento de los niveles educativos y de la participación laboral), se mantiene la segregación y segmentación del mercado laboral, con diferentes oportunidades laborales para varones y mujeres según su nivel educativo e inserción social y con una baja corresponsabilidad de cuidados.⁸

En este sentido, en el informe realizado en 2016, por Batthyány y Genta se analizó la distribución de los varones y mujeres ocupadas por sector de actividad, concluyendo que “a pesar de los cambios en la estructura productiva, la segregación por sexos de

⁷ Sistemas de Género, igualdad y su impacto en el desarrollo de Uruguay – Escenarios prospectivos, Serie de Divulgación Volumen VI, OPP, 2018.

⁸ Amarante y Espino (2002); Espino, Salvador y Azar (2015).

los sectores de actividad no presenta cambios significativos en el período estudiado (1990–2014)”⁹.

En efecto, la mitad de las mujeres se ocupa en el sector de los servicios (que incluye servicios sociales y de salud, servicio doméstico, enseñanza, y otros) y en el comercio básicamente minorista. Adicionalmente, según señala el informe, una característica relevante de la inserción laboral femenina en el sector de servicios es el tamaño del establecimiento, que en general es pequeño y tiende a concentrarse en el sector informal.

4. Factores culturales y político-institucionales

En el documento de OPP antes mencionado se identifica y analiza el papel que juegan en la discriminación de género, además del componente socioeconómico, los factores culturales e identitarios y el factor político-institucional.

Con respecto a los aspectos culturales, la reproducción de estereotipos, sobre todo de las diferentes “capacidades” entre hombres y mujeres es una de las restricciones que ha impuesto históricamente roles, responsabilidades y actividades diferentes. En general de menor jerarquía para mujeres.

El diagnóstico realizado por la Dirección de Planificación de OPP (DP-OPP), sobre participación y representación política de las mujeres, concluye que uno de los frenos a la igualdad de género es la baja participación de mujeres en altos cargos de los diferentes poderes del estado¹⁰.

En este sentido, la primer Ley de Cuotas promulgada en Uruguay (Ley N° 18.476 del 2009) establecida para el Poder Legislativo, Intendencias, Juntas Departamentales, Municipios y Juntas Electorales, significó un avance en cuanto al acceso a cargos de poder pero no incidió efectivamente en las dinámicas internas de los partidos políticos y los procedimientos de elección de candidaturas. Siendo ésta una de las áreas claves según dicho informe, para que las mujeres puedan efectivamente atravesar el “techo de cristal” que las inhibe de acceder a cargos de poder.

Es así que en 2017 se aprueba la Ley N° 19.555 que declara de interés general la participación equitativa de personas de ambos sexos en la integración de órganos

⁹ Tendencias en el trabajo remunerado y no remunerado. Batthyány, K.y Genta, N. (2016)

¹⁰ Diagnóstico prospectivo en brechas de género y su impacto en el desarrollo. Participación y representación política. OPP (2016).

electivos nacionales, departamentales y de dirección de los partidos políticos, reiterando los conceptos y criterios de aplicación de la Ley anterior: cada 3 titulares o suplentes uno debe ser de diferente sexo, con la diferencia que no tiene fecha de finalización.

Como resultado del proceso de mayor participación política de las mujeres en Uruguay se observa que a nivel legislativo ambas cámaras son presididas en la actualidad por mujeres. Sin embargo, en la estructura por sexo de estos órganos se mantiene una importante brecha. Casi la tercera parte de la Cámara de Senadores (cuya integración es de 30 legisladores), está integrada por mujeres, mientras que en la Cámara de Representantes constituyen casi la cuarta parte de los 98 diputados.¹¹

En lo que refiere a la composición del Poder Ejecutivo, de los 13 ministerios 4 son dirigidos por mujeres y una proporción semejante se observa en las subsecretarías donde sólo 3 son ocupadas por mujeres. En cuanto a las direcciones de estos ministerios, aproximadamente el 35% son ocupadas por mujeres.¹²

Es interesante observar que al igual que en el mercado laboral, la mayoría de los ministerios liderados por mujeres tienen un perfil relacionado con el área social (Ministerio de Turismo y Deporte, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Educación y Cultura), tradicionalmente adscripta a los ámbitos femeninos.

En el Poder Judicial la representación femenina alcanza el 70% del funcionariado. Sin embargo, a medida que se asciende en la escala jerárquica, la representación de mujeres disminuye alcanzando únicamente el 20% en los cargos de mayor jerarquía. (MIDES, 2017).

En lo que respecta a los gobiernos departamentales, de las 19 intendencias una es ocupada por una mujer. Por otro lado, a nivel de las Juntas Departamentales se puede observar cómo la Ley de Cuotas ha implicado un aumento de la participación femenina pasando de representar un 5% en 1984 a un 28% en las elecciones del 2015.¹³

En los servicios descentralizados, en el año 2017, las mujeres representaban un 70% del total del funcionariado público¹⁴, en tanto que, según datos del Observatorio Social del MIDES, sólo un 31,6% ocupaban puestos de alta jerarquía.

¹¹ Información extraída de página web: <https://parlamento.gub.uy/> al 8/10/2019

¹² Información extraída de páginas web ministeriales al 7/10/2019.

¹³ El lugar de las mujeres uruguayas en la toma de decisiones. MIDES (2017)

¹⁴ Información extraída del Observatorio de la Oficina Nacional de Servicio Civil. Página Web: https://www.onsc.gub.uy/onsc1/index.php?option=com_content&view=article&id=694%3Adatos-en-excel-2017&catid=39%3Aobservatorio&Itemid=89 al 8/10/2019

En las empresas públicas y entes autónomos también se observa el denominado “techo de cristal”, lo que se traduce en una representación femenina en cargos de alta jerarquía del 34% y 26,6% respectivamente.¹⁵

Si se analizan los cargos gerenciales y directivos en el ámbito privado, se observa que de acuerdo a la ECH 2015 solo un 33,1% está ocupado por mujeres.¹⁶ Esto sucede a pesar de que, como se mencionó, el nivel educativo de éstas es mayor que el de los hombres. En una encuesta específica realizada por Enterprise Survey en 2012 referenciada en el documento “El lugar de las mujeres uruguayas en la toma de decisiones” del MIDES (2017), se observa que del total de empresas privadas el 19,4% emplean mujeres en altos cargos directivos. Analizado por tamaño de empresa, el porcentaje de mujeres en dichos cargos es de un 22,9% en las pequeñas (de 5 a 19 empleados), 13,8% en las medianas y sólo un 4% en las grandes (100 o más empleados).

Los sindicatos y cámaras empresariales también son importantes para reforzar el enfoque de género en las políticas nacionales y programas de gobierno, así como avanzar en negociaciones colectivas tendientes a disminuir las brechas laborales. Al igual que lo que se observa a nivel de los distintos organismos del gobierno y en el ámbito privado, si bien hay una mejora a nivel de participación femenina, la misma sigue siendo minoritaria sobre todo si se compara con el aumento de la actividad económica de la mujer.

El PIT-CNT, central sindical única del Uruguay, cuenta en la actualidad con un Secretariado Ejecutivo de 18 miembros de los cuales 7 son mujeres. En la Mesa Representativa de cada uno de los sindicatos o federaciones del país, de los 43 cargos ocupados 18,6% son mujeres.¹⁷

5. Políticas para el Empoderamiento Económico

Dado que las inercias culturales y estructurales que se reflejan en los estereotipos sociales y en el mercado laboral siguen interponiéndose para efectivizar el empoderamiento económico de las mujeres, se plantea la necesidad de incluir el enfoque de género en la definición, el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas, a fin de no reproducir o reforzar desigualdades.

¹⁵ Información extraída del Observatorio Social del MIDES. Página Web: observatoriosocial.mides.gub.uy al 7/10/2019

¹⁶ El lugar de las mujeres uruguayas en la toma de decisiones. MIDES (2017)

¹⁷ Información extraída de página web: <https://www.pitcnt.uy> al 8/10/2019

En este sentido se han realizado en el pasado, mapeos sobre las políticas adoptadas por algunos organismos del Estado uruguayo¹⁸ para alcanzar la igualdad entre hombre y mujeres¹⁹ siendo el resultado de los mismos magro en cuanto a la incorporación de medidas y acciones con perspectiva de género. Si bien los programas analizados tenían un porcentaje mayoritario de mujeres entre sus participantes, y podrían contribuir en mayor o menor medida al empoderamiento económico de las mujeres, se trataba de políticas públicas dirigidas a atender urgencias sociales, vulnerabilidades, etc. tanto de hombres como de mujeres y en la mayoría de los casos no contemplaban la dimensión de género en su diseño e implementación.

En los últimos años, las políticas públicas han incorporado el concepto de acciones temporales, afirmativas y focalizadas, con una mirada transversal de género, basada en el diálogo político con la ciudadanía y la articulación interinstitucional.²⁰ Esto ha implicado una asignación presupuestal a programas y proyectos vinculados con el estímulo a la producción, a la generación de empleo, a las condiciones y calidad del empleo y la formación profesional o desarrollo empresarial, impulsados por los distintos ministerios.

En esta línea se encuentran las acciones de promoción al acceso y uso de los recursos y ejercicio de derechos de las mujeres rurales, particularmente las productoras familiares y asalariadas rurales.²¹ En 2018 se aprueba la Ley N° 19.685 sobre Promoción del Desarrollo con Equidad de Género que promueve la autonomía económica de las mujeres y su capacidad de liderazgo, estableciendo mecanismos para facilitar que micro o pequeños emprendimientos y unidades de agricultura familiar aumenten sus oportunidades competitivas en los procesos de compras públicas.

En lo que refiere a la ciencia y tecnología, clave en los procesos de desarrollo del país y las oportunidades laborales, hay trabajos que evidencian la escasa participación de las mujeres, tanto a nivel educativo como laboral.²² Es así que en el 2016 se conforma la Mesa Interinstitucional de Mujeres en Ciencia, Tecnología e Innovación, la misma busca abordar los estereotipos de género en el mercado laboral, generando de instrumentos de políticas en ciencia, tecnología e innovación que aporten a superar las barreras de género.

¹⁸ MIDES, el MTSS, el MIEM, el INEFOP y la IM.

¹⁹ Políticas públicas para el empoderamiento económico de las mujeres en Uruguay. María Bianchi, 2014

²⁰ Diez años de trabajo en género para el desarrollo rural. OPYPA - MGAP. Florit, P. y Sganga, F. 2018

²¹ Las mujeres rurales son colectivos caracterizados por poseer menor capital, menores ingresos, menores titularidades, escasa valoración de su trabajo productivo e invisibilidad de su voz en los espacios de participación.

²² Claves para el desarrollo: más mujeres en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (STEM). ANII. 2018.

6. Seguridad social y la autonomía de las mujeres

Las políticas de seguridad y protección social han apoyado la autonomía económica y el empoderamiento de las mujeres.

En los últimos quince años se promulgaron leyes que involucran el acceso al trabajo decente, portador de autonomía, con prestaciones para contingencias de actividad y un retiro digno.

El hecho de disponer de un trabajo remunerado debidamente formalizado, con las correspondientes prestaciones para las distintas contingencias de actividad y con la promesa a futuro de una jubilación que cubra los riesgos de la vejez, contribuye a una mayor autonomía económica.

6.1 Cotizantes a la seguridad social

En Uruguay las mujeres participan cada vez más en los empleos formales, convirtiéndose en cotizantes a la seguridad social como se puede ver en el cuadro siguiente.

Cuadro 1.
Puestos cotizantes (*) por sexo, promedios anuales.

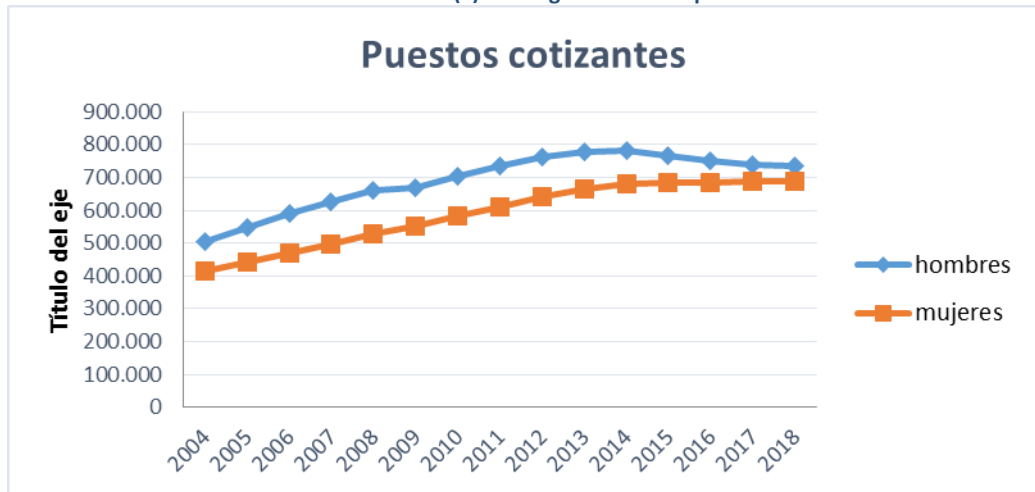
Año	Hombres	Mujeres	Variación respecto al año anterior (en%)		Variación con respecto a 2004 (en%)		% puestos de mujeres
			Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	
2004	505.990	414.998	---	---	---	---	45,1
2005	547.364	442.204	8,2	6,6	8,2	6,6	44,7
2006	589.808	468.883	7,8	6,0	16,6	13,0	44,3
2007	624.701	496.468	5,9	5,9	23,5	19,6	44,3
2008	662.395	528.585	6,0	6,5	30,9	27,4	44,4
2009	670.194	550.910	1,2	4,2	32,5	32,8	45,1
2010	702.250	583.744	4,8	6,0	38,8	40,7	45,4
2011	735.112	611.992	4,7	4,8	45,3	47,5	45,4
2012	763.997	642.587	3,9	5,0	51,0	54,8	45,7
2013	779.839	666.023	2,1	3,6	54,1	60,5	46,1
2014	780.794	679.708	0,1	2,1	54,3	63,8	46,5
2015	766.246	686.037	-1,9	0,9	51,4	65,3	47,2
2016	750.858	686.149	-2,0	0,0	48,4	65,3	47,7
2017	740.519	686.766	-1,4	0,1	46,4	65,5	48,1
2018(**)	734.156	688.647	-0,9	0,3	45,1	65,9	48,4

Fuente: Elaborado a partir de datos del Boletín Evolución de los cotizantes BPS - AGSS. Datos según Nomina

* Se excluye a los patronos sin remuneración.

** Datos preliminares

Gráfico 1.
Puestos cotizantes (*) a la Seguridad Social por sexo



Fuente: Elaborado a partir de datos del Boletín Evolución de los cotizantes BPS - AGSS. Datos según Nomina
 * Se excluye a los patronos sin remuneración.

Para 2018 el porcentaje de puestos de mujeres representó el 48% del total de puestos cotizantes. Las variaciones en puestos cotizantes son negativas en los últimos años para los hombres; mientras que los puestos de mujeres aún presentan pequeños incrementos. Tomando en cuenta la mayor participación femenina en el mercado laboral analizada previamente el incremento de cotización implica que dicha participación se concreta en el mercado formal. Lo que implica empoderamiento, más derechos y más reconocimientos.

6.2 Monotributo

Para muchas mujeres las actividades relacionadas con los cuidados a las cuales están adscriptas por designio cultural o por ser jefas de hogar y no disponer de servicios de cuidado, hacen dificultoso el poder insertarse en un empleo dependiente formal. Es así que el régimen del monotributo, por sus características, configura una posibilidad de acceder al mercado formal.

El régimen de monotributo beneficia a las actividades empresariales de reducida dimensión económica, unificando los aportes al BPS y a la DGI en un solo tributo.

Alcanza a un conjunto de actividades desarrolladas en la vía pública y espacios públicos, así como en pequeños locales y predios privados o públicos. Dentro del régimen de Monotributo se encuentran el establecido por la Ley N° 18.083 de Reforma Tributaria, con vigencia desde 07/2007 y el Monotributo Social Mides regulado por Ley N° 18.874 de 23/12/2011.

Si bien este régimen de aportación comprende tanto a hombres como a mujeres, las empresas monotributistas integran una mayor proporción de mujeres ya sea como patronos o como dependientes por lo que interesa observar su evolución.

El siguiente cuadro presenta puestos cotizantes que aportan a través de empresas monotributistas, para Montevideo e Interior, así como su desagregación por sexo.

Cuadro 2.
Puestos cotizantes monotributistas según domicilio fiscal. Año 2018.

	Cantidad puestos dependientes		% de mujeres	Cantidad puestos no dependientes		% de mujeres
	hombres	mujeres		hombres	mujeres	
Montevideo	140	203	59,2	4.511	5.688	55,8
Interior	347	645	65,0	9.776	12.961	57,0
Totales	487	848	63,5	14.287	18.649	56,6

Fuente: Elaborado en base a Consulta CSDA. Registro, Recaudación Nominada (Base), Cuenta de Empresa.

Sistemas de Información ATyR.

Se puede observar que de los puestos dependientes, el 63% corresponde a puestos ocupados por mujeres. En tanto que en los puestos no dependientes, las mujeres también son mayoría; participando en un 56,6% del total.

La participación femenina es mayor en el interior del país, lo cual se podría asociar con la menor oferta de trabajo así como de servicios de cuidados. Por lo tanto el monotributo, si bien constituye emprendimientos de reducida dimensión, brinda la posibilidad de acceder a cierta autonomía económica en la vida activa y poder obtener una jubilación en la vejez.

6.3 Trabajo doméstico remunerado

De acuerdo a los estudios realizados, la posibilidad de solucionar las tareas domésticas y de cuidado a través de la contratación del servicio doméstico es uno de los factores que interviene positivamente a la hora de volcarse al mercado laboral y poder obtener mejores empleos por parte de las mujeres.

La otra cara de esta moneda está representada por quienes se emplean en este sector. Para que las trabajadoras domésticas también cuenten con ingresos propios, con cobertura para las contingencias de actividad, así como la tranquilidad de tener

ingresos en la vejez, es imprescindible que su trabajo sea de carácter formal con las aportaciones correspondientes.

La Ley N° 18.065 de Regulación de Trabajo Doméstico, por la cual se regulan las relaciones laborales y se logra la total inclusión del sector en los derechos de seguridad social, significó la posibilidad de tener un trabajo decente para un importante sector de trabajadoras mujeres (13% de las mujeres ocupadas de acuerdo a INE).

A partir de la promulgación de la misma los porcentajes de evasión han venido disminuyendo, lo cual da cuenta de los esfuerzos a nivel institucional por lograr la formalización. La participación en Consejos de Salarios también significa contar con herramientas que aportan al diálogo tripartito haciendo crecer la capacidad de negociación de las trabajadoras. Habiéndose logrado, entre otros, un incremento del Salario Mínimo Doméstico por encima del Salario Mínimo Nacional.²³

El cuadro siguiente muestra cómo ha evolucionado la cotización doméstica en comparación con la evolución de puestos cotizantes dependientes de la actividad privada.

Cuadro 3.

EVOLUCIÓN DE PUESTOS COTIZANTES DEPENDIENTES DE LA ACTIVIDAD PRIVADA Y AFILIACIÓN DOMÉSTICA. (1) 2006 – 201. PROMEDIO MENSUAL DEL AÑO					
Año	Actividad privada	Var. Anual (%)	Afiliación doméstica	Var. Anual (%)	% puestos af. Doméstica
2006	692.316	---	43.641	---	6,3
2007	751.761	8,6	47.171	8,1	6,3
2008	813.990	8,3	51.004	8,1	6,3
2009	837.204	2,9	54.281	6,4	6,5
2010	885.531	5,8	57.210	5,4	6,5
2011	941.636	6,3	60.717	6,1	6,4
2012	987.329	4,9	63.992	5,4	6,5
2013	1.016.632	3,0	66.006	3,1	6,5
2014	1.021.836	0,5	68.552	3,9	6,7
2015	1.010.264	-1,1	71.900	4,9	7,1
2016	994.837	-1,5	73.406	2,1	7,4
2017	985.460	-0,9	75.610	3,0	7,7
2018	977.447	-0,8	76.657	1,4	7,8

Fuente: Elaborado a partir de datos de Boletín Evolución de Cotizantes BPS-AGSS.

(1) Datos según nómina.

²³ AGSS-BPS (2019). Acciones con perspectiva de género en la seguridad social – Actualización 2018

Mientras los puestos cotizantes dependientes de la actividad privada se mantienen casi sin cambios en los últimos años, la afiliación doméstica continúa incrementándose. Para el año 2018 la afiliación doméstica representa el 7,8% del total de la actividad privada.

Por su parte el cuadro 4 muestra la evolución de puestos de trabajo dependientes privados de mujeres y su comparación con los puestos de las trabajadoras domésticas mujeres.

Cuadro 4.

EVOLUCIÓN DE PUESTOS DE MUJERES COTIZANTES DEPENDIENTES PRIVADOS Y PUESTOS DE MUJERES DE AFILIACIÓN DOMÉSTICA. (1) 2006 – 2018. PROMEDIO MENSUAL DEL AÑO					
Año	Priv Dep. Mujeres	Var. Anual (%)	Af.Dom Mujeres	Var. Anual (%)	% puestos af. Doméstica
2006	295.363	---	42.561	---	14,4
2007	320.410	8,5	46.017	8,1	14,4
2008	349.479	9,1	49.801	8,2	14,3
2009	365.851	4,7	53.043	6,5	14,5
2010	388.623	6,2	55.959	5,5	14,4
2011	413.888	6,5	59.443	6,2	14,4
2012	435.912	5,3	62.696	5,5	14,4
2013	452.865	3,9	64.675	3,2	14,3
2014	460.636	1,7	67.221	3,9	14,6
2015	464.399	0,8	70.511	4,9	15,2
2016	463.105	-0,3	71.933	2,0	15,5
2017	465.189	0,4	74.023	2,9	15,9
2018	464.230	-0,2	74.958	1,3	16,1

Fuente: Elaborado a partir de datos de Boletín Evolución de Cotizantes BPS-AGSS.

(1) Datos según nómina.

Se observa que los puestos de trabajadoras domésticas mantienen incrementos a lo largo del período y representan el 16% de los puestos de trabajadoras dependientes privadas en 2018.

6.4 Leyes que apoyan la corresponsabilidad en los cuidados

La intersección entre la maternidad y el trabajo remunerado es un punto altamente relevante tanto desde la mirada de la protección a la maternidad como desde la igualdad de género. En este sentido las prestaciones por maternidad, y más recientemente las de paternidad y cuidados parentales, apuntan a proteger la

seguridad en empleo, conciliar el trabajo remunerado con el no remunerado así como favorecer la corresponsabilidad dentro del hogar.

A partir del 1° de noviembre de 2013 la Ley N° 19.161 introduce cambios con respecto al régimen de maternidad existente: se establecen modificaciones al subsidio por maternidad, se instaura un subsidio por paternidad para trabajadores de la actividad privada y se regula un subsidio para cuidados del recién nacido con reducción de la jornada laboral.

La Ley amplía la cobertura del subsidio por maternidad para trabajadoras dependientes privadas, incorporando a las trabajadoras no dependientes que desarrollen actividades amparadas por el BPS; pueden tener hasta un trabajador subordinado, ser titulares de empresas monotributistas o titulares de empresas unipersonales rurales. Asimismo se amplía el período de amparo de este subsidio de 12 a 14 semanas. La incorporación de nuevos colectivos y la ampliación del período refuerza el apoyo de la seguridad social a la compatibilidad entre el trabajo remunerado y la maternidad.

A partir del 1° de enero 2016 se amplía la licencia paternal a trece días continuos, tres a cargo del empleador y diez a cargo del subsidio otorgado por BPS.

El nuevo régimen también establece medio horario de uso parental hasta los seis meses del niño o niña a partir de 2016. Este beneficio puede ser utilizado indistintamente por el padre como por la madre pero no en forma simultánea.

Esta Ley implica un importante avance, no solamente en cuanto al ajuste con los convenios internacionales²⁴, sino también en lo que tiene que ver en el ámbito de los cuidados, ya que consagra el reconocimiento y promoción de la responsabilidad compartida en el cuidado de hijas e hijos; en este caso, tratándose de niños/as pequeños/as, ayudando a fortalecer el vínculo, en las primeras etapas de vida con sus padres.

Se presenta la evolución de las altas de maternidad, paternidad y cuidados parentales, desde el año 2015 hasta diciembre de 2018. Se incluye la licencia por adopción de acuerdo a la Ley N° 17.292²⁵, así como la reducción de horario por adopción según la Ley N° 18.436.

²⁴ El Convenio 183 de la Organización Internacional de Trabajo establece 14 semanas de licencia plena por maternidad.

²⁵ La ley 17.292 en su artículo 33 expresa que los y las trabajadoras del sector público o privado que reciban niños en adopción o legitimación adoptiva, podrán hacer uso de una licencia especial con goce de sueldo, de seis semanas continuas de duración.

Cuadro 5.

Evolución de altas de beneficios de Maternidad, Paternidad y Cuidados Parentales (1)

	Maternidad	Paternidad	Cuidados Parentales		Adopción Ley 17.292		Adopción Ley 18.436	
			mujeres	varones	mujeres	varones	mujeres	varones
2015	1377	1144	640	8	3	2	2	0
2016	1365	1315	787	14	2	2	2	1
2017	1250	1280	759	12	2	2	1	0
2018	1168	1165	714	15	3	3	2	1

Fuente: DW de Prestaciones (datos sin reliquidaciones)

(1) A partir de enero 2017 incluye motivo especial

Los beneficios por maternidad oscilan resultando en un promedio de 1.290 altas mensuales en todo el período analizado. En tanto que, los beneficios por paternidad se acompañan con los anteriores (1.226 promedio 2015-2018).

Las altas de beneficios para cuidados se mantienen con valores bajos, por lo que no se corresponden con los beneficios maternales. En el total del período se registra un promedio de 737 altas mensuales. De la lectura por sexo surge que quienes utilizan este beneficio son casi exclusivamente las madres, mientras que los varones representan solo el 2% en 2018.

Con respecto a las altas de licencia por adopción las mismas son muy escasas, aun así en las correspondientes a cuidados por adopción, prácticamente no hay varones.

Según la encuesta realizada para el Sistema de Cuidados referente al uso de las licencias parentales y roles de género en el cuidado (2017),²⁶ entre las razones por las cuáles los hombres manifiestan no haber hecho uso del medio horario priman las que se basan en criterios culturales (72% “porque el bebé estaba siendo amamantado”, 60% “porque pensó que era mejor para el bebé que quedara al cuidado de su pareja”, 33% “porque les corresponde a las madres el cuidado directo de los bebés durante el primer año de vida), por otra parte las mujeres responden a razones asociadas al mercado laboral (38% “porque perdía ingresos”, 32% “porque perjudicaba la dinámica del trabajo”, 32% “porque tenía responsabilidades de dirección”).²⁷ Esto refuerza el diagnóstico sobre la importancia de las restricciones al empoderamiento económico.

²⁶ Uso de Licencias Parentales y Roles de Género en el Cuidado. Batthyány, K., Genta, N. y Perrota, V. para Sistema de Cuidados. 2017

²⁷ La pregunta era de respuesta múltiple.

6.5 Leyes que favorecen la cobertura de seguridad social

El poder lograr un mínimo de autonomía en la vejez es el principal cometido de las pensiones.

La Ley N° 18.395 de octubre de 2008 de flexibilización de las condiciones de acceso a los beneficios jubilatorios, constituye una herramienta que facilita el llegar a esta etapa de la vida con cobertura jubilatoria.

Las principales modificaciones de dicha Ley tienen que ver con la reducción de los años de servicio para configurar causal de jubilación común (de 35 a 30 años) y causal edad avanzada.²⁸ También se flexibilizó el acceso a jubilaciones por discapacidad y se instituye un subsidio especial por inactividad compensada a mayores de 58 años.

De acuerdo al Capítulo V -artículo 14-, denominado “Del Cómputo ficto de servicios a la mujer por cargas de familia”, las mujeres tienen un beneficio específico al poder computar un año adicional de servicios por cada hijo nacido vivo o por cada hijo que hayan adoptado siendo éste menor o discapacitado, con un máximo total de cinco años.

Si bien parte de esta normativa se aplica tanto a hombres como a mujeres, son éstas las que, dada su mayor dificultad para el acceso al trabajo formal, resultan más favorecidas por la flexibilización y por el beneficio específico para la mujer en lo que refiere al cómputo ficto de año por hijo.

Los resultados de esta normativa se pueden observar en la evolución de las altas jubilatorias entre los años 2007 y 2018 y las altas por Ley N° 18.395 que comienzan a registrarse a partir del año 2009. Asimismo se muestra la cantidad de mujeres que se han podido jubilar gracias al cómputo ficto por hijos/as nacidos vivos.

²⁸ Alternativas: 70 años de edad y 15 de servicios, 69 años de edad y 17 de servicio, 68 años de edad y 19 años de servicio, 67 años de edad y 21 años de servicio, 66 años de edad y 23 años de servicio, y 65 años de edad y 25 años de servicio.

Cuadro 6.
Altas totales de jubilación (sin reforma)

	Hombres	Variación (en%)	Mujeres	Variación (en %)	% de mujeres
2007	7.533	---	5.057	---	40,2
2008	7.966	5,7	5.751	13,7	41,9
2009	11.710	47,0	12.908	124,4	52,4
2010	15.126	29,2	17.988	39,4	54,3
2011	14.846	-1,9	16.057	-10,7	52,0
2012	15.143	2,0	14.360	-10,6	48,7
2013	12.797	-15,5	12.069	-16,0	48,5
2014	13.462	5,2	13.613	12,8	50,3
2015	14.917	10,8	14.830	8,9	49,9
2016	15.315	2,7	14.328	-3,4	48,3
2017	14.041	-8,3	13.332	-7,0	48,7
2018	15.518	10,5	14.101	5,8	47,6

Fuente: Banco de datos de AEA (AGSS).

En 2018 el 47,6% de las altas de jubilación comunes correspondieron a mujeres, lo que implica siete puntos más que el año 2007.

Estos incrementos se explican en mayor parte por las altas amparadas en la Ley N° 18.395, donde además, se registra una mayor proporción de altas femeninas, como se observa en el siguiente cuadro.

Cuadro 7.
Altas de jubilaciones por Ley 18.395

	Hombres	Variación (en%)	Mujeres	Variación (en%)	% de mujeres
2009	6.575	---	6.937	---	51,3
2010	10.388	58,0	11.442	64,9	52,4
2011	6.371	-38,7	7.736	-32,4	54,8
2012	5.694	-10,6	6960	-10,0	55,0
2013	4.395	-22,8	5.878	-15,5	57,2
2014	4.439	1,0	5.012	-14,7	53,0
2015	5.319	19,8	5.684	13,4	51,7
2016	5.205	-2,1	5.405	-4,9	50,9
2017	5.136	-1,3	5.627	4,1	52,3
2018	5.561	8,3	6.665	18,4	54,5

Fuente: Banco de datos de AEA (AGSS).

Nota: para el año 2018 se consideran como parte de la Ley N° 18.395 aquellas mujeres que accedieron a configurar causal con 35 años de servicios computando de 1 a 5 hijos, con 36 años de servicios computando de 2 a 5 hijos, con 37 años de servicios computando de 3 a 5 hijos, a 38 años de servicios computando 4 o 5 hijos y los que accedieron a configurar causal con 39 años de servicios computando 5 hijos.

La participación de mujeres en el total de jubilaciones otorgadas por la Ley de flexibilización de acceso jubilatorio, pasó de ser el 51,3% en 2009 al 54,5% en 2018. Los datos muestran que esta Ley ha favorecido principalmente el acceso a las jubilaciones femeninas.

En lo referente al cómputo ficto por hijo, el mismo significó para muchas mujeres la posibilidad de acceder al beneficio jubilatorio que de otra forma no hubieran podido obtener. En el siguiente cuadro se presentan las altas de jubilaciones de mujeres que utilizaron el cómputo ficto por hijo, por aplicación del art. 14 de la Ley N° 18.395, y dentro de éstas, las que pudieron obtener causal gracias a dicho cómputo.

Cuadro 8.
Altas anuales con cómputo ficto por aplicación del art. 14 y altas con obtención de causal

	Total por cómputo ficto	Obtención de causal	% altas con obtención de causal
2009	6.089	2.290	37,6
2010	11.531	5.029	43,6
2011	10.109	4.343	43,0
2012	8.255	3.491	42,3
2013	7.030	2.762	39,3
2014	7.189	2.801	39,0
2015	8.633	3.121	36,2
2016	8.708	3.011	34,6
2017	9.045	3.246	35,9
2018	9.195	3.085	33,6

Fuente: Banco de datos de AEA (AGSS) – en base al listado de Altas CDES Prestaciones (a partir del 2013)

Las mujeres que han podido obtener causal jubilatoria debido a la aplicación del artículo 14 ascendieron en 2018 a 3.085, lo que equivale al 33,6% de las mujeres que se jubilaron con cómputo ficto.

En los tres cuadros anteriores se observan valores máximos en el año 2010, ello responde sobre todo a los impactos iniciales por la implementación de la Ley.

6.6 Normativa que asegura montos mínimos de pasividades

La segmentación horizontal y vertical en el mercado de trabajo, la menor carga horaria que pueden dedicar al trabajo remunerado, obstaculiza el acceso a mejores empleos para las mujeres, generando una importante brecha salarial. Las consecuencias se pueden apreciar en los montos de las pasividades: los importes más bajos de jubilaciones corresponden principalmente a mujeres. El incremento periódico de las

pasividades más reducidas tiende a corregir o atenuar de alguna manera estas consecuencias que se originan en el mercado laboral.

Los montos mínimos jubilatorios y de las pensiones de sobrevivencia están regulados por el régimen general de pasividades y el sistema de ajuste de las pasividades dispuesto por el art. 67 de la Constitución de la República. El Poder Ejecutivo, a partir del año 2007, dispuso el incremento gradual del mismo.

Se presentan datos correspondientes al último incremento del año 2018, establecido por Decreto N° 232/2018 del Poder Ejecutivo correspondiente a un mínimo de 2,925 Base de Prestaciones y Contribuciones (BPC), con vigencia desde el 1° de julio de 2018.²⁹

Cuadro 9.
Cantidad de pasivos beneficiarios con el monto mínimo año 2018

	hombres	mujeres	total	% de mujeres
Jubilados	52.176	69.396	121.572	57,1
Pens. sobrevivencia	144	10.548	10.692	98,7
Total	52.320	79.944	132.264	60,4

Fuente: Banco de datos de AEA (AGSS) – en base a proceso especial RING de Prestaciones

Se observa que las mujeres representan el 57,1% de jubilados beneficiarios del incremento del monto mínimo y el 98,7% de los pensionistas de sobrevivencia mayores de 64 años.

6.7 Leyes orientadas a la búsqueda de equidad

La normativa relativa a la seguridad social refleja en el transcurrir del tiempo, los cambios en las costumbres de una sociedad y muy especialmente las modalidades de inserción de las personas en el mercado laboral. Un ejemplo lo constituyen las modificaciones que observaron las leyes relativas a las pensiones de sobrevivencia.

Las pensiones de sobrevivencia, reguladas por Ley N° 16.713, son prestaciones contributivas que otorga del Banco de Previsión Social³⁰, debido al fallecimiento de una persona afiliada en actividad, en goce de jubilación o de un subsidio transitorio. La pensión así generada puede tener varios beneficiarios: personas viudas, hijos solteros mayores de 18 años incapacitados para todo trabajo, hijos solteros menores de

²⁹ A partir de julio 2019 el mínimo pasa a ser de 3 BPC

³⁰ Asimismo existen en nuestro sistema de seguridad social, otras cajas de jubilaciones y pensiones: Militar, Policial, Bancaria, Notarial y de Profesionales Universitarios.

veintiún años, padres absolutamente incapacitados para todo trabajo personas divorciadas, concubinas y concubinos.

Esta Ley amplía el derecho al viudo si demuestra dependencia económica de la causante o si carece de ingresos suficientes. Las leyes anteriores sólo le otorgaban este beneficio si estaba incapacitado para todo tipo de trabajo, lo que implicaba que muy pocos hombres obtenían el beneficio de la pensión de sobrevivencia.

Las condiciones que impone la normativa para acceder a esta prestación son de carácter económico y de edad, haciendo diferencia entre hombres y mujeres en cuanto al tope de ingresos para acceder a la pensión.³¹ Este beneficio puede ser servido durante toda la vida, dependiendo de la edad del beneficiario/a a la hora del otorgamiento.

Es así que las mujeres que antes obtenían esta prestación por relacionarse indirectamente con la seguridad social a través de su cónyuge, ahora tienen también la posibilidad de ser ellas las que generan un derecho a causa de su inserción en el mercado laboral ocupando un trabajo formal. El resultado de la ley se puede observar en el cuadro siguiente.

Cuadro 10.
Cantidad de pensiones por sexo y variación respecto al año anterior

	Hombres	var. anual	Mujeres	var. anual	Total	var. anual
2004	10917		266.853		277.770	
2005	11607	6,3	265.062	-0,7	276.669	-0,4
2006	12212	5,2	263.376	-0,6	275.588	-0,4
2007	12672	3,8	260.349	-1,1	273.021	-0,9
2008	13137	3,7	257.553	-1,1	270.690	-0,9
2009	13574	3,3	255.599	-0,8	269.173	-0,6
2010	14131	4,1	254.473	-0,4	268.604	-0,2
2011	14628	3,5	252.592	-0,7	267.220	-0,5
2012	15013	2,6	249.952	-1,0	264.965	-0,8
2013	15572	3,7	247.114	-1,1	262.686	-0,9
2014	15974	2,6	244.219	-1,2	260.193	-0,9
2015	16457	3,0	241.500	-1,1	257.957	-0,9
2016	16976	3,2	235.976	-2,3	252.952	-1,9
2017	17391	2,4	231.302	-2,0	248.693	-1,7
2018	18000	3,5	228.461	-1,2	246.461	-0,9

Fuente: Elaborado en base a Comentarios de Seguridad Social N° 63

³¹ Viuda o concubina \$ 173.539,04 (vigencia 1/2019). Viudo o concubino, si superan \$ 99.784,94 (vigencia 1/2019) no tienen derecho, por debajo de dicho ingreso existen distintos topes donde se consideran las condiciones individuales para el otorgamiento.

El período muestra un decrecimiento para todos los años en los totales, los cuales son explicados por las variaciones negativas de las beneficiarias mujeres. Las pensiones correspondientes a varones se incrementan en todos los años, como resultado de la aplicación de la Ley.

En cuanto a las variaciones acumuladas, mientras las pensiones de los hombres han crecido un 64.9% con respecto al año 2004, las de las mujeres han decrecido en el mismo período un 14.4%.

De acuerdo a AGSS-BPS (2019), el decrecimiento de las pensiones de las mujeres se debe a que en el stock hay mujeres que han obtenido la pensión por orfandad con leyes anteriores al Acto Institucional N° 9, las cuales les otorgaban el beneficio de por vida.

Estas son prestaciones que van desapareciendo y que no tienen reposición. También por el Acto Institucional N° 9 se prestaban pensiones por fallecimiento a las viudas de forma vitalicia, característica que fue condicionada por la Ley N° 16.713 fijando límites al periodo de amparo según la edad de la viuda a la fecha de fallecimiento del causante como se vio arriba.

Estas leyes anteriores reflejan la condición de la mujer de una época en la que la mayoría se dedicaba exclusivamente al trabajo no remunerado y los cuidados.

Aun así, al estudiar la estructura de las pensiones de acuerdo con el sexo de las mismas, las beneficiarias mujeres son la mayoría. Mientras las prestaciones por pensiones de sobrevivencia del sexo femenino se encuentran en el entorno del 93% del total de pensiones servidas por el organismo, las del sexo masculino apenas si han alcanzado en el año 2018 el 7%. AGSS-BPS (2019).

También puede considerarse como una política orientada a la equidad de género, la utilización de tablas unisex para la fijación de precios de rentas vitalicias. En Uruguay hasta el 2017 para determinar el costo de las rentas vitalicias previsionales se consideraba no solo la edad sino también el sexo. A partir del 2018, por decreto N° 221/017, la determinación del monto de jubilación común y por edad avanzada, por el tramo de ahorro individual, pasa a ser calculada en base a tablas de mortalidad sin distinción de sexo.

La principal ventaja de los precios unisex es que permite equiparar las condiciones de hombres y mujeres de la misma edad para acceder a rentas vitalicias y seguros. Si bien la mortalidad se comporta diferente según sexo, hay autores que entienden que el género es cada vez menos relevante y existen otros factores que tienen mayor impacto

asociados a los hábitos del beneficiario, por ejemplo: estilo de vida, si es fumador, ocupación, estado de salud, etc.³²

6.8 Incorporación de cónyuges y concubinos/as al Sistema Nacional Integrado de Salud

El Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS)³³ otorga cobertura médica obligatoria a través del Seguro Nacional de Salud (SNS) a trabajadores del sector público y privado y a jubilados y pensionistas. A partir del 2010 se incorporan al SNS, cónyuges o concubinos/as de trabajadores/as beneficiarios/as del sistema. Esta normativa ha constituido una forma de facilitar el acceso de las mujeres a las prestaciones de salud, las que constituyen un forma de inclusión social.

El siguiente cuadro muestra el resultado de las incorporaciones de cónyuges y concubinos/as para meses seleccionados, desde el año 2011 a 2018.

Cuadro 11.
Cónyuges y concubinos/as con SNIS por sexo- diciembre de cada año

	Hombres	Mujeres	Total	% de mujeres
2010	527	102	629	16,2
2011	5.447	24.580	30.027	81,9
2012	16.301	56.671	72.972	77,7
2013	33.585	99.804	133.389	74,8
2014	50.000	134.161	184.161	72,8
2015	54.555	135.973	190.528	71,4
2016	59.472	143.295	202.767	70,7
2017	66.535	150.756	217.291	69,4
2018	67.407	150.593	218.000	69,1

Fuente: Boletín Estadístico AEA (AGSS)

En diciembre del año 2018, se registraron 218.000 personas beneficiarias, de las cuales el 69,1 % fueron mujeres.

Si bien esto representa, como se mencionó, un importante avance en lo que hace a la protección social, por otro lado implica un importante porcentaje de mujeres que no acceden a cobertura por su actividad laboral propia.

³² Nuevos conceptos en las rentas previsionales uruguayas: tablas de mortalidad dinámicas y tarificación unisex. Jornadas de Economía BCU. Colombo, L., González, M. 2018

³³ Ley N° 18.211 de 5/12/2007.

6.9 Acciones orientadas al empoderamiento de madres adolescentes y jóvenes

El Programa de Madres Adolescentes y Jóvenes del BPS, está dirigido a jóvenes que, por su maternidad y el contexto de vulnerabilidad del que provienen, muestran grandes dificultades para continuar o retomar su trayectoria educativa.

De acuerdo al concepto de empoderamiento manejado al comienzo de este trabajo, este programa apunta a cambiar una situación de desempoderamiento y vulnerabilidad, preexistente en un colectivo que se caracteriza por no contar con herramientas válidas para acceder a un trabajo decente. En este caso, el programa busca eliminar o minimizar las principales barreras que se les interponen a estas adolescentes como por ejemplo la falta de educación y el acceso a cuidados de sus hijos/as.

El Programa comenzó a ejecutarse en el año 2002 y es gestionado por la Gerencia de Salud del BPS. El objetivo específico del Programa es: a) posibilitar la captación de madres adolescentes y jóvenes, menores de 23 años, beneficiarias del BPS³⁴ y del Programa Uruguay Crece Contigo (UCC)³⁵ interesadas en continuar estudiando, de manera de facilitar el ingreso al mercado laboral formal y especializado; b) Promover en las madres adolescentes y jóvenes la adquisición de habilidades sociales y el aumento de su autonomía económica, física y en la toma de decisiones tanto en la vida pública como en la privada. Para estos propósitos, se brinda un sistema de prestaciones que cuenta con tres tipos de beneficios: económico, social y educativo.

El apoyo económico se refiere a una transferencia económica personal, destinada a cubrir los costos que implica la capacitación: locomoción, materiales de estudio, cuidados del hijo/a, uso de institutos de educación públicos o privados, clases de apoyo y atención ante situaciones imprevistas.

El apoyo social está centrado en favorecer la autonomía y el desarrollo personal-social de las madres y su entorno familiar, acompañándolas en la construcción y consolidación de su proyecto de vida.

El apoyo educativo consiste en la asistencia obligatoria de las becarias a talleres organizados por las Trabajadoras Sociales y cuyos temas son visualizados por las

³⁴ Trabajadoras, hijas o parejas de trabajadores que realizan aportes a la Seguridad Social (BPS).

³⁵ El UCC es un programa dependiente de la Presidencia de la República que tiene como objetivo “Consolidar un sistema de protección integral a la primera infancia a través de una política pública que garantice los cuidados y protección de las mujeres embarazadas y el desarrollo de niños y niñas menores de 4 años, para un desarrollo integral, desde una perspectiva de derechos”.

profesionales como una necesidad y/o surgen del interés de las madres, como por ejemplo: salud sexual y reproductiva, género, autoestima, pautas de crianza, inserción laboral, proyecto de vida, cultura emprendedora, violencia de género, entre otros.

El tiempo efectivo de cobro de estas prestaciones varían de acuerdo al proyecto de cada madre, con un máximo de 36 meses.

En el año 2018 el Programa ofrecía 74 cupos: 44 corresponden a Prestaciones de BPS (Montevideo y área Metropolitana) y 30 corresponden al convenio con UCC (20 cupos en Montevideo y área Metropolitana y 10 cupos en el departamento de Maldonado).

7. Acciones desde la protección social: el Sistema de Cuidados

En los trabajos analizados se considera como una fuerte condicionante para el ingreso y la permanencia de las mujeres en el mercado de trabajo, la existencia de servicios de cuidados, especialmente los dirigidos a niños menores de cinco años.

En Uruguay en el año 2015 se crea el Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC)³⁶, el cual tiene como objetivo el generar un modelo corresponsable de cuidados, entre familias, Estado, comunidad y mercado. Otro de los objetivos centrales es la responsabilidad compartida del cuidado entre varones y mujeres, apuntando a superar la sobrecarga de trabajo en las mujeres que históricamente, y aún hoy, caracteriza a nuestra sociedad.

Se incluyen en el sistema todas las niñas y niños, personas con discapacidad y personas mayores en situación de dependencia. La normativa reconoce el valor social de las personas que realizan tareas de cuidados y apunta a promover una modificación de la actual división sexual del trabajo.

Dentro de este Sistema, el Servicio de Asistentes Personales integra el Programa de Cuidados en Domicilio; está constituido por el cuidado y la asistencia personal para las actividades de la vida diaria de personas en situación de dependencia severa y se compone de la habilitación, el registro, la formación, la supervisión y/o el otorgamiento de un subsidio para la contratación de un cuidador.

Le compete a la Secretaría Nacional de Cuidados del Ministerio de Desarrollo Social la habilitación de las personas que prestan el servicio y la valoración de dependencia de los potenciales usuarios, así como la evaluación y monitoreo del programa. Por su

³⁶ Ley N° 19.353, promulgada el 27 de noviembre de 2015.

parte, el cometido del Banco de Previsión Social es registrar a los asistentes personales y usuarios, haciendo efectivo el pago de los subsidios.

Se presenta información sobre importes subsidiados y puestos de trabajo correspondiente a asistentes personales desde setiembre de 2014 a diciembre de 2018.

Cuadro 12.
Importes subsidiados, empresas y puestos de trabajo de asistentes personales

	Total Anual Importe subsidiado (pesos constantes promedio IPC 2018)	Puestos de trabajo (promedio mensual)
2014	3.096.710	228
2015	46.795.336	935
2016	84.135.070	1.612
2017	183.450.442	3.240
2018	287.486.561	5.086

Fuente: Elaborada a partir de información de ATYR_CSDA 4722

Se puede observar que a partir del año 2014, y si bien aún se cuenta con pocos años de registro, se incrementan de forma muy importante los importes dedicados al subsidio de asistentes personales así como los puestos de trabajo, los cuales rondan los 5.000 puestos en el año 2018.

En lo que tiene ver con la cobertura de cuidados de niños y niñas cabe mencionar la atención que se brinda durante la primer infancia (0 a 3 años) y el ciclo inicial (hasta 5 años) a través de Centros de Atención a la Infancia y Familia (CAIF); Programa de Centro de Atención a la Primer Infancia (CAPI); Programa Nuestros Niños de la Intendencia Municipal de Montevideo; Centros SIEMPRE de responsabilidad compartida entre sindicatos y empresas y el Estado; Casas Comunitarias que brindan el servicio de cuidador/a en forma individual o a domicilio y centros de educación inicial regulados por el Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP).

De acuerdo al Observatorio de la Educación, al 2017, un 72,5% de los niños de tres años asisten a establecimientos educativos, en tanto que este porcentaje asciende a 93,4% en niños de 4 años y más de un 99% en niños de 5 años.³⁷ Esto se corresponde con las leyes que rigen la Educación Inicial (Ley N° 17.015 del 1998, Ley N° 18.154 del 2007 y Ley N° 18.437 del 2008) que incorporan la obligatoriedad para niños de 5 y 4 años.

³⁷ Información extraída de página Web: <http://observatorio.anep.edu.uy/index.php/cobertura> al 10/10/2019

Cuadro 13.

Niñas/os matriculados en educación primera infancia e inicial por forma de administración según edad (todo el país, 2017)

EDAD	TOTAL	CEIP- PÚBLICOS	CEIP- PRIVADOS	CAIF	CAPI	NUESTROS NIÑOS	PRIVADOS MEC
0 a 11 meses	10.598	15	2.283	7.299	102	8	891
1 año	19.130	44	0	14.900	550	128	3.508
2 años	25.544	47	4.653	14.989	665	457	4.733
3 años	37.848	13.444	6.050	13.122	309	560	4.363
4 años	48.696	36.388	7.556	2.242	55	142	2.313
5 años	45.882	36.592	8.206	0	0	0	1.084
6 años (*)	154	42	0	0	0	0	112
TOTAL	187.852	86.572	28.748	52.552	1.681	1.295	17.004

Fuente: Elaborado a partir de Anuario Estadístico de Educación 2017 – MEC

(*) Corresponde a niños de 6 años que aún asisten a establecimientos de educación inicial. No contabiliza los niños de 6 años que asisten a primaria.

Se puede observar que a nivel de la primer infancia el 54% de los niños de 3 o menos años asisten a establecimientos CAIF³⁸, mientras un 77% de los niños de inicial (4 años y más) concurren a centros de educación inicial públicos regulados por ANEP. De estos últimos, un 28% acceden a centros con horario completo o extendido.

Priorizar la mejora, tanto en cantidad como en calidad, de las instituciones que se dedican al cuidado de niños y niñas, así como incrementar la carga horaria de las mismas, son, como ya se vio, uno de los mayores habilitadores para el ingreso y permanencia en el mercado laboral de las mujeres, posibilitando a su vez el acceso a trabajos en mejores condiciones.

8. Conclusiones

Las desigualdades de género son la expresión de relaciones sociales que impiden que mujeres y varones tengan igualdad de derechos y oportunidades. Esto implica no solo un obstáculo para el desarrollo personal sino también para el desarrollo sostenible del país frente a cambios demográficos, tecnológicos, productivos, ambientales, etc.

Frente a esta situación, el empoderamiento de las mujeres se perfila como un desafío importante a largo plazo, siendo necesario para ello un cambio cultural, apoyado por políticas públicas proactivas que contemplen la perspectiva de género en forma

³⁸ A la fecha se cuenta con 435 centros que atienden a más de 56.000 niños y niñas en todo el país. Información extraída de página Web: <https://www.plancaif.org.uy/> al 09/10/2019

transversal, durante todo el proceso de formulación, desde la identificación del problema y la formulación hasta la implementación y la evaluación de sus resultados.

En este proceso se debe dar participación a la sociedad civil organizada como forma de conocer las demandas y propuestas y diagramar una política que se adecúe a las necesidades reales.

El empoderamiento puede ser visto desde un punto de vista económico pero también desde la participación de las mujeres en ámbitos de toma de decisión.

En los trabajos surge de forma clara la relevancia de provisión de servicios de cuidados, promoción de políticas públicas que fomenten la corresponsabilidad en cuidados, adaptación de las condiciones laborales, modificación de los estereotipos de género para efectivizar la incorporación en el mercado laboral de las mujeres en igualdad de condiciones.

En lo que respecta a la participación de las mujeres en los ámbitos de políticos, los porcentajes históricos dan la pauta de las dificultades a las que se enfrentan las uruguayas para alcanzar cargos de decisión política, aun contando con una legislación que busca contrarrestar esta realidad.

La importancia de esta mayor participación de las mujeres en cargos políticos, sindicales, empresariales, etc. se sustenta en la necesidad de reforzar el enfoque de género en políticas nacionales.

Si bien Uruguay ha avanzado en los mecanismos relacionados con la formulación e implementación de políticas laborales y sociales con perspectiva de género, aún no es evidente su impacto en el empoderamiento económico de las mujeres.

En lo que refiere a la Seguridad Social, en este trabajo se analizaron políticas y programas de diferente alcance. Algunas políticas son de amplio impacto (como por ejemplo el incremento de mujeres cotizantes a la seguridad social, o mayor cobertura de pensiones), mientras que otros se caracterizan por una mejora paulatina (como por ejemplo el incremento en la formalización de las trabajadoras domésticas).

Así mismo, BPS ha implementado programas que aun siendo de escasa cobertura, configuran en sí mismos pequeños progresos, y son un ejemplo de lo que las políticas públicas de seguridad social pueden aportar al empoderamiento de las mujeres y la reducción de las desigualdades. Tal es el caso del Programa Madres Adolescentes y Jóvenes que apunta a que adolescentes y jóvenes con hijos logren empoderarse a través de una educación que les permita acceder a un trabajo decente.

Los procesos de transformación cultural son lentos y requieren de una multiplicidad de estrategias: educativas, culturales, comunicacionales, institucionales que involucren a las instituciones públicas y privadas y también a las familias y la comunidad.

9. Bibliografía

AGSS – BPS (2019). Evolución de las Pensiones de Sobrevivencia. Período 2004 – 2018 Actualización. En: Comentarios de Seguridad Social N° 63.

AGSS-BPS (2019). Acciones con perspectiva de género en la seguridad social – Actualización 2018. En: Comentarios de Seguridad Social N° 63

Amarante, V., Espino, A. Uruguay. (2002). La segregación ocupacional de género y las diferencias en las remuneraciones de los asalariados privados. Uruguay, 1990-2000. Uruguay.

ANII (2018). Claves para el desarrollo: más mujeres en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas. Uruguay

Colombo, L., González, M. (2018). Nuevos conceptos en las rentas previsionales uruguayas: tablas de mortalidad dinámicas y tarificación unisex. Jornadas de Economía BCU.

Batthyány, K. y Genta, N. (2016). Tendencias en el trabajo remunerado y no remunerado. OPP. En: [http:// www.opp.gub.uy/documentos-de-planificacion](http://www.opp.gub.uy/documentos-de-planificacion).

Batthyány, K., Genta, N. y Perrota, V. (2017). Uso de Licencias Parentales y Roles de Género en el Cuidado. Sistema de Cuidados. Uruguay

Bianchi, M. (2014). Políticas públicas para el empoderamiento económico de las mujeres en Uruguay. Uruguay.

Espino, A., Galván, E., Salvador, S. (2014). Uruguay ¿Frenos al empoderamiento económico? Factores que limitan la inserción laboral y la calidad del empleo de las mujeres. Uruguay, 2014.

Espino, A., Salvador, S., Azar, P. (2014). Desigualdades persistentes: mercado de trabajo, calificación y género. PNUD. Uruguay.

Espino, A. y Salvador, S. (2018). Las claves para el empoderamiento económico de las Mujeres en Uruguay. CIEDUR. Uruguay.

Florit, P. y Sganga, F. (2018). Diez años de trabajo en género para el desarrollo rural. OPYPA. MGAP. Uruguay

Golla, A., Malhotra, A., Nanda, P. y Mehra, R. (2011). Understanding and Measuring Women's Economic Empowerment. Definition, Framework and Indicators. International Center for Research on Women (ICRW). Washington.

Kabeer, Naila (1999). Resources, Agency, Achievements: Reflections on the Measurements of Women's Empowerment. In Development and Change, Institute of Social Studies. Países Bajos.

MIDES - INMUJERES, Consejo Nacional de Género (2016). Estrategia Nacional para la Igualdad de Género 2030. Uruguay.

MIDES (2016). El lugar de las mujeres uruguayas en la toma de decisiones. Cuadernos del Sistema de Información de Género Nº 5 – Uruguay.

MIDES - INMUJERES (2018). Estadísticas de Género 2017. Uruguay. En:
http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/15091/1/estadisticas-de-genero_2017_final.pdf

ONU Mujeres (2014). Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. En: https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/csw/bpa_s_final_web.pdf?vs=755&vs=755

OPP (2016). Participación y representación política. Diagnóstico prospectivo en brechas de género y su impacto en el desarrollo. OPP - DP.

OPP (2018). Sistemas de Género, igualdad y su impacto en el desarrollo de Uruguay – Escenarios prospectivos, Serie de Divulgación Volumen VI. Uruguay.

ASIGNACIONES FAMILIARES

Cra. Lucía Micaela Santos

Asignaciones Familiares

Cra. Lucia Micaela Santos
Asesoría Económica y Actuarial
Octubre 2019

Resumen

En el siguiente documento se analiza la evolución de la cantidad de beneficiarios que perciben la prestación en el periodo 2009-2018, considerándose el comportamiento de éstos a través de diferentes variables asociadas a la prestación.

Palabras clave: Asignaciones Familiares, beneficiarios Decreto-Ley Nº 15.084, Beneficiarios Ley Nº 18.227- Plan de Equidad, AFAM, AFAMPE.

1. Introducción

En su origen la Asignación Familiar fue una prestación en dinero bajo la forma de complemento salarial que se le daba a todo empleado de la actividad privada que prestara servicios remunerados a terceros y que tuviera hijos o menores a su cargo. En el transcurso del tiempo este beneficio se fue extendiendo a otros colectivos, se consagra la protección especial al menor con discapacidad, y se comienza a hacer foco en núcleos familiares de hogares de menores recursos.

Actualmente coexisten varias leyes relativas a las Asignaciones Familiares, las que tienen distintas características y poblaciones objetivo:

- Decreto-Ley Nº 15.084, Asignaciones Familiares.
- Ley Nº 18.227, Sistema de Asignaciones Familiares a menores en situación de vulnerabilidad socioeconómica servidas por el BPS.
- Ley Nº 17.474, Asignación Familiar prenatal en el embarazo gemelar múltiple.
- Ley Nº 18.850, Pensión mensual y Asignación Familiar especial para hijos de víctimas fallecidas por violencia doméstica.

Características aplicables a los cuatro regímenes de asignaciones familiares:

- Es un beneficio al que no se puede renunciar ni ceder, ser embargado o retenido para saldar ningún tipo de deudas, salvo las generadas por la propia prestación. (Decreto-Ley Nº 15.084, art.9).
- Los beneficiarios no podrán percibir más de una asignación familiar por cada menor a cargo. Si la prestación es generada por ambos cónyuges, se debe optar por quién la va a percibir. Si un atributario genera derecho por actividad pública y privada, también deberá elegir a través de qué actividad percibirá la prestación.
- Es una prestación percibida por las personas que ejerzan la tenencia de los beneficiarios.

2. Descripción del beneficio

Decreto-Ley Nº 15.084

La asignación familiar definida por el Decreto-Ley Nº 15.084 de 28 de noviembre de 1980 es una prestación en dinero que se sirve a todo empleado de la actividad privada (generante) que preste servicios remunerados a terceros y tenga hijos o menores a su cargo.

Son beneficiarios niños y adolescentes hijos o menores a cargo de los generantes mencionados, en las siguientes condiciones:

- Desde la comprobación del embarazo (prenatal), quedando condicionado el pago al control del mismo.
- Hasta los 14 años de edad si concurren a Centros Educativos primarios.
- Hasta los 15 años inclusive si perciben pensión por invalidez y están estudiando.
- Hasta los 16 años de edad si se comprueba que no han podido terminar primaria por motivos realmente fundados.
- Hasta los 18 años si siguen cursando estudios secundarios o superiores.
- De por vida o hasta que perciban otra prestación en el caso de discapacidad física o psíquica que impida su normal incorporación a cualquier tipo de actividad remunerada, siempre que hayan iniciado el trámite antes de cumplir 18 años de edad.

En todos los casos los atributarios deberán comprobar la inscripción y concurrencia asidua de los beneficiarios a los institutos docentes, los que estarán obligados a expedir la certificación respectiva. (Artículo 5 inciso 2 Decreto-Ley Nº 15.084).

Generan el derecho:

- Empleados de la actividad privada que brinden servicios remunerados a terceros. La empresa en la que el empleado trabaje debe estar comprendida en alguno de los sectores de afiliación de BPS (Industria y Comercio, Rural, Servicio Doméstico, Construcción).
- Jubilados y pensionistas de todas las cajas que no fueran estatales.
- Pequeños productores rurales que se encuentren al día con los aportes al BPS y cuyo predio no supere las 200 hectáreas de productividad básica.
- Personal dependiente (no profesional) con aportación a la Caja Notarial y Caja Bancaria.
- Trabajadores amparados a los distintos Subsidios del BPS (Enfermedad, Desempleo, Maternidad).
- Trabajadores a domicilio.

En cuanto al pago ésta es una prestación en dinero mensual cuyo pago es bimestral. Se sirve hasta con un año de retroactividad desde la fecha de presentación, siempre y cuando se cumplan con las condiciones establecidas.

El monto se determina teniendo en cuenta la suma de los ingresos salariales del generante y cónyuge o concubino.

- Primera franja: si la suma de los ingresos no supera 27.9 UR, se percibe por cada beneficiario 0.74 UR por mes.
- Segunda franja: si la suma de los ingresos supera 27.9 UR y no supera 46.51 UR, se percibe por cada beneficiario 0.37 UR por mes.
- Tercera franja: si la suma de los ingresos supera 46.51 UR, no generan derecho al cobro del beneficio, pero mantienen el derecho a la asistencia materno-infantil establecida en la ley.
- Si supera las 46.51 UR de ingresos pero tiene 3 o más menores a cargo, se realiza la siguiente ecuación para determinar el tope:

$$\text{Tope de ingresos} = (((\text{tope} + (\text{tope}/10)) * (\text{Cant. Benef.} - 2))) * \text{UR}$$

Aquellos beneficiarios que padezcan una discapacidad física o psíquica que impida su incorporación a todo tipo de tarea remunerada y que no reciban otra prestación de BPS, percibirán el doble del monto correspondiente por el régimen legal, siempre que presenten certificado de la Comisión Honorario del Patronato del Psicópata y hayan iniciado el trámite antes de cumplir 18 años de edad. Aquellos beneficiarios que sean pensionistas por invalidez, siempre que estén estudiando, y hasta los 15 años de edad inclusive, percibirán Asignación Familiar con el mismo valor que se percibiría por un beneficiario sin pensión.

Ley Nº 18.227

La Ley Nº 18.227 conocida como Asignaciones Familiares Plan de Equidad, de 22 de diciembre de 2007, define una prestación en dinero que percibe mensualmente un núcleo familiar en el que hay menores a cargo y que esté en situación de vulnerabilidad socioeconómica. La vulnerabilidad se establece no solo a partir de ingresos, sino que considera las condiciones habitacionales y el entorno, la composición del hogar, las características de sus integrantes y la situación sanitaria.

Se define “hogar” como persona o grupo de personas, vinculadas o no por lazos de parentesco, que conviven bajo un mismo techo y que constituyen una familia o unidad similar a la familia. Se provee cobertura independientemente de si el generante del derecho se encuentra en situación de empleo formal o informal.

La mencionada ley deroga las Leyes Nº 17.139 de 16/07/1999 y Nº 17.758 de 4/05/2004 de las Asignaciones Familiares para Hogares de Menores Recursos, las que se mantienen en régimen de transición durante el año 2008.

Son beneficiarios menores que integren hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica, los menores internados en régimen de tiempo completo en establecimientos del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay o instituciones con convenio por el mismo, en las siguientes condiciones:

- Todos los niños a partir de la constatación fehaciente del embarazo (prenatal) y hasta los 14 años (cursando primaria).
- Hasta los 16 años si se comprueba que no pudo completar primaria por motivos justificados.
- Hasta los 18 años si cursa estudios superiores a los primarios.
- De por vida en caso de discapacidad, sujeto a control cada 3 años.

Es requisito para los mayores de 4 años y hasta la mayoría de edad presentar certificado de concurrencia normal a clases expedida por la institución educativa a la que concurre el menor.

Los requisitos para el administrador de la Asignación son:

- Probar que existe vulnerabilidad Socio-económica en el hogar. Para ello se toma en cuenta la composición del hogar, ingresos, condiciones habitacionales, nivel educativo de los integrantes y situación sanitaria.
- Tener la capacidad legal y tenencia material sobre el menor (válido también para instituciones que tienen beneficiarios a cargo).

El pago en esta Ley pasa a ser 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. El monto es fijo para beneficiarios que padezcan discapacidad física o psíquica y para beneficiarios internados en el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay o instituciones con convenio.

Esta prestación se paga desde el momento en que se realiza la solicitud.

Valores mensuales básicos a 01/2019:

- \$ 1.615,23 por el primer beneficiario (en gestación, menor de 5 años y escolares).
- \$ 692,25 (complemento) por el primer beneficiario cursando nivel intermedio.
- \$ 2.307,48 por beneficiarios con discapacidad.
- \$ 1.615,23 por cada beneficiario internado en régimen de tiempo completo en establecimientos del INAU o instituciones con convenio con este.

Ley Nº 17.474

La Ley Nº 17.474 de mayo de 2002 está enfocada en aquellos núcleos donde se presenta un embarazo gemelar múltiple (tres o más hijos).

Son beneficiarios los hijos en gestación o aquellos ya nacidos que provengan de un embarazo gemelar múltiple. Para poder percibir la prestación, los beneficiarios en edad escolar o liceal deberán estar inscriptos y concurrir asiduamente a instituciones de enseñanza estatales o privadas.

Este régimen de asignación familiar se basa en el Decreto-Ley Nº 15.084, por lo que el cálculo y el pago se establecen de la misma forma que las asignaciones regulares: el pago es bimestral y el monto se determina teniendo en cuenta la suma de los ingresos salariales de atributario y cónyuge o concubino.

El beneficio se percibe independientemente de la existencia de una relación laboral formal de los padres o tutores, pero de existir el mismo, se mantiene la primera franja del Decreto-Ley Nº 15.084 y se eleva el tope de la segunda a 69,765 UR. Los montos a percibir están diferenciados de acuerdo a la edad de los beneficiarios:

- Desde la constatación del embarazo y hasta los cinco años (inclusive) corresponde el triple de lo que correspondería de aplicar las franjas y topes según régimen general.

- Desde los seis y hasta los doce años (inclusive) corresponde el doble de lo que correspondería de aplicar las franjas y topes según régimen general.
- Desde los trece años y hasta los dieciocho se paga simple según lo que correspondería de aplicar las franjas y topes según régimen general.

Además de la prestación en dinero, la Ley Nº 17.474 prevé la atención médica de los beneficiarios. Establece que tendrán derecho a recibir atención médica rutinaria domiciliaria, desde su nacimiento hasta los tres años de edad, a través de la cobertura de instituciones de salud pública o privada. Asimismo tendrán prioridad en la atención en consultorio hasta los nueve años de edad cualquiera sea la cobertura de salud.

Ley Nº 18.850

La Ley Nº 18.850 establece una asignación familiar especial para los hijos de personas fallecidas como consecuencia de un hecho de violencia doméstica ejercido contra ellas.

Para acceder a esta prestación debe haber un dictamen del Juez competente donde consten los hechos de violencia ejercidos contra la víctima y que provocaron su muerte y haber recaído auto de procesamiento respecto al imputado como victimario.

Son beneficiarios hijos solteros y menores de 21 años de edad, salvo que se trate de mayores de 18 años con medios de vida propios. En caso de tratarse de hijos con discapacidad absoluta para todo trabajo, se abonará el beneficio incluso a mayores de 18 años de edad, salvo que se trate de mayores de 21 años con medios de vida propios. También son beneficiarios los hijos adoptivos, siempre que hayan convivido con la víctima durante un plazo no menor a cinco años.

Esta asignación familiar especial es una prestación en dinero equivalente al importe que percibe un estudiante de Primaria, Educación Media o menor con discapacidad, según corresponda, de acuerdo a los valores establecidos para la Ley Nº 18.227 (Plan de Equidad). La asignación se depositará en el Banco República Oriental del Uruguay en una cuenta a nombre del beneficiario, a cuyos fondos podrá acceder una vez alcanzada la mayoría de edad.

3. Objetivo

El objetivo de este informe es analizar el beneficio de Asignaciones Familiares a través de variables claves como lo son zona geográfica, nivel de la prestación, nivel educativo, rama del tributario, sexo y edad.

Focalizaremos nuestro estudio en el Decreto-Ley Nº 15.084 y Ley Nº 18.227 en el período 2009 – 2018. No se analizarán los datos de las Leyes Nº 17.474 y Nº 18.850 debido a su poca representatividad en el total de las prestaciones otorgadas

4. Evolución de los beneficiarios.

Analizaremos en el siguiente cuadro la cantidad total de beneficiarios promedio en el periodo 2009 - 2018 y sus respectivas variaciones. Incluye beneficiarios del Decreto-Ley Nº 15.084 y Ley Nº18.227.

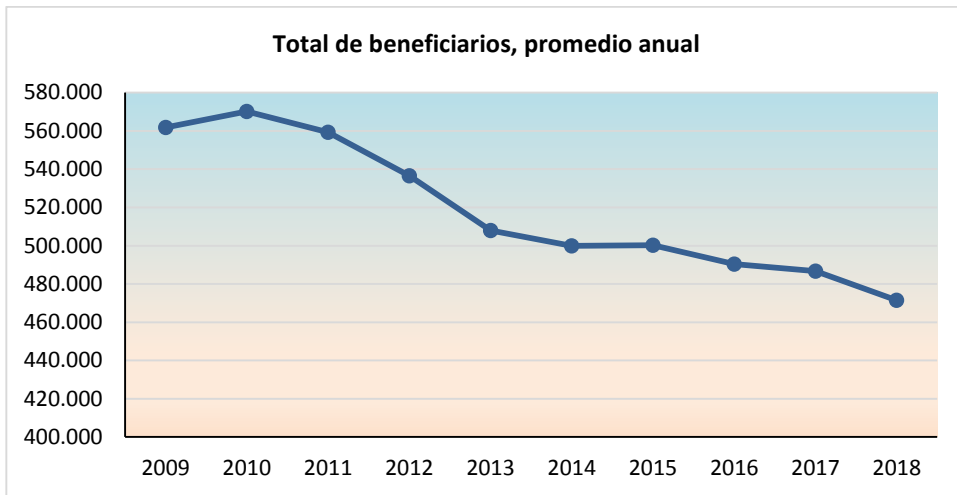
Cuadro 1.
Evolución en la cantidad de beneficiarios de Asignaciones Familiares (*)

	Total	Variación
2009	561.905	-
2010	570.176	1,47%
2011	559.331	-1,90%
2012	536.543	-4,07%
2013	508.000	-5,32%
2014	499.897	-1,60%
2015	500.256	0,07%
2016	490.312	-1,99%
2017	486.700	-0,74%
2018	471.560	-3,11%

(*) Ley Nº 15.084 y Nº 18.227

Fuente: AGSS en base a RING de Prestaciones

Al observar los datos obtenidos en el cuadro 1, en relación a la variación del número de beneficiarios promedio de cada año respecto al inmediato anterior se observa una tendencia decreciente, siendo la mayor variación negativa registrada de -5.32 % en el año 2013. El año con mayor variación positiva es 2010 (1,47%), en el cual se registra el mayor número de beneficiarios del periodo: 570.176.



Se observa en el Gráfico la tendencia decreciente que vienen teniendo los beneficiarios promedio, alcanzando en 2018 el menor número, llegando a totalizar 471.560 beneficiarios. Si se mira la variación acumulada del año 2018 respecto al 2009 esta es decreciente en -16,1%, lo que representa 90.345 beneficiarios menos.

5. Evolución de los beneficiarios según régimen legal.

A continuación se expondrá la evolución del promedio anual de los beneficiarios por régimen legal según Decreto-Ley Nº 15.084 y Ley Nº 18.227.

Cuadro 2.
Evolución de la cantidad de beneficiarios según Régimen Legal

	Total	Ley Nº 15.084	Ley Nº 18.227
2009	561.905	198.092	363.814
2010	570.176	168.528	401.648
2011	559.331	143.532	415.799
2012	536.543	129.535	407.008
2013	508.000	120.801	387.199
2014	499.897	119.972	379.924
2015	500.256	115.153	385.103
2016	490.312	106.075	384.237
2017	486.700	98.950	387.750
2018	471.560	91.765	379.795

Fuente: AGSS en base a RING de Prestaciones

Se observa una disminución del total de beneficiarios, consecuencia principalmente de la baja de los beneficiarios del Decreto-Ley Nº 15.084. Los beneficiarios de la Ley Nº

18.227 muestran un ascenso hasta 2011, con pequeñas oscilaciones posteriores tendientes a la baja.

Asimismo, podría existir un trasiego de una ley hacia otra, consecuencia de beneficiarios que estuvieran cobrando por el Decreto-Ley Nº 15.084 y cumplieran con las condiciones de la Ley Nº 18.227.

A su vez, el número promedio total de beneficiarios viene 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 (Decreto-Ley Nº 15.084). En cuanto a los beneficios que otorga la Ley Nº 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 el año 2011.

Cuadro 2.1.
Participación de cada Ley en el total

	Participación en el total	
	Ley Nº 15.084	Ley Nº 18.227
2009	35,3%	64,7%
2010	29,6%	70,4%
2011	25,7%	74,3%
2012	24,1%	75,9%
2013	23,8%	76,2%
2014	24,0%	76,0%
2015	23,0%	77,0%
2016	21,6%	78,4%
2017	20,3%	79,7%
2018	19,5%	80,5%

Fuente: AGSS en base a RING de Prestaciones

Cuando analizamos la participación en el periodo del total de los beneficiarios, ésta sufre modificaciones. Al inicio del periodo de análisis el Decreto-Ley Nº 15.084 tenía en promedio un total de 198.092 beneficiarios, lo que se traducía en una participación del 35,25% en el total del año; al final del periodo la participación es de 19,46% (91.765 beneficiarios). En sentido inverso, el régimen de Plan de Equidad (Ley Nº 18.227) incrementa su participación dentro del total en forma constante, desde un 64,7% (363.814 beneficiarios promedio) hasta llegar a tener al fin del periodo una participación del 80,5% (379.795 beneficiarios).

6. Beneficiarios según zona geográfica.

Se analizará en el siguiente cuadro la evolución de los beneficiarios promedio desagregados según zona geográfica, luego se presentará su apertura según régimen legal al que pertenezcan.

Cuadro 3.
Evolución y estructura de los beneficiarios según zona geográfica

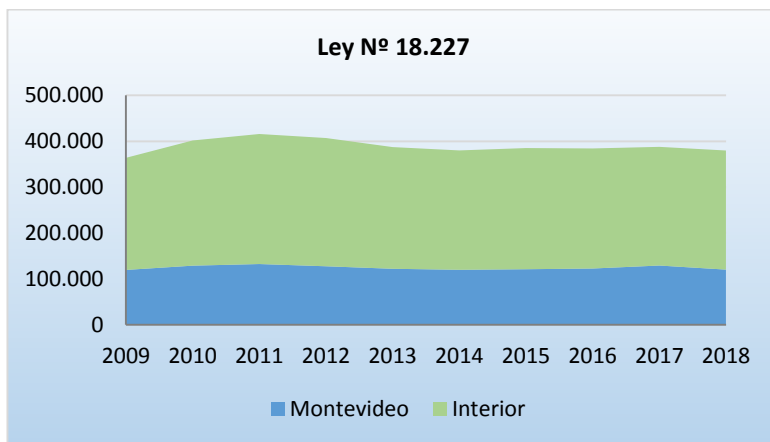
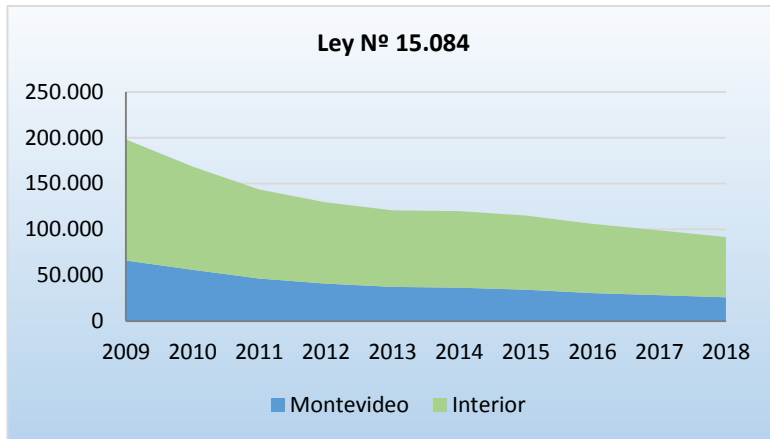
	Total		Variaciones		Participación en el total	
	Montevideo	Interior	Montevideo	Interior	Montevideo	Interior
2009	185.429	376.476	-	-	33,00%	67,00%
2010	184.635	385.541	-0,43%	2,41%	32,38%	67,62%
2011	178.632	380.698	-3,25%	-1,26%	31,94%	68,06%
2012	168.237	368.306	-5,82%	-3,26%	31,36%	68,64%
2013	159.167	348.833	-5,39%	-5,29%	31,33%	68,67%
2014	156.129	343.768	-1,91%	-1,45%	31,23%	68,77%
2015	155.171	345.086	-0,61%	0,38%	31,02%	68,98%
2016	153.028	337.284	-1,38%	-2,26%	31,21%	68,79%
2017	157.244	329.456	2,76%	-2,32%	32,31%	67,69%
2018	146.057	325.503	-7,11%	-1,20%	30,97%	69,03%

Fuente: AGSS en base a RING de Prestaciones

En relación a la evolución de la cantidad de beneficiarios por zona geográfica en el total, se observa que tanto Montevideo como el Interior del país presentan una tendencia decreciente a lo largo del periodo.

Surge del cuadro que los beneficiarios promedio de ambas zonas geográficas tienen mayoritariamente variaciones negativas. Los beneficiarios de Montevideo presentan decrecimientos en todo el periodo estudiado (exceptuando 2017 donde se observa un crecimiento de 2,76%), registrando la mayor variación negativa (-7,11%) en el año 2018. En el caso de los beneficiarios del Interior se observan crecimientos en los años 2010 y 2015, siendo la mayor variación positiva en 2010 (2,41%) y la mayor negativa en 2013 (-5,29%). Si comparamos el año 2018 respecto 2009, los beneficiarios de Montevideo presentan una variación acumulada de -21,23%, lo que representa 39.372 beneficiarios menos, para los beneficiarios del Interior la variación acumulada es de -13,54% (50.973 beneficiarios menos).

En los siguientes gráficos se muestran los beneficiarios promedio por zona geográfica según el régimen legal al que pertenecen.



Del análisis surge que en relación a la variación del número de beneficiarios promedio de cada año respecto al inmediato anterior, se observan para el Decreto-Ley Nº 15.084 decrecimientos en todos los años (con excepción del año 2014 en interior), siendo 2011 el año con mayor variación negativa para Montevideo (17,04%) y 2010 para Interior (14,76%). Por el contrario, la Ley Nº 18.227 presenta en 2010 su mayor variación positiva, 7,78% y 11,68% para Montevideo e Interior respectivamente, registrándose la mayor variación negativa en Montevideo en el año 2018 (-6,87%) y en el Interior del país en el año 2013 (-5,12%).

7. Evolución de los beneficiarios según nivel de la prestación decreto-Ley Nº 15.084.

En el siguiente cuadro se presentan los beneficiarios promedio del Decreto-Ley Nº 15.084 según el nivel de la prestación que perciben. No se considera en este análisis la Ley Nº 18.227 porque esta no se divide en niveles, la misma tiene un monto básico (\$

1.615 para el 2019) el cual varía según el número de beneficiarios del hogar, nivel educativo y existencia o no de discapacidad.

El nivel de la prestación dependerá de 2 factores: la suma de los ingresos salariales del generante y cónyuge o concubino y si el beneficiario padece una discapacidad física o psíquica.

Así es que se presentan 3 niveles de la prestación (valor de la UR a enero 2019):

- 0,37 UR (\$407) por cada beneficiario cuyos generantes tengan sus ingresos comprendidos en el tramo de 27,9UR y hasta 46,51UR (\$30.674-\$51.134).
- 0,74 UR (\$814) por cada beneficiario cuyos generantes tengan ingresos inferiores a 27,9 UR (\$30.674) y beneficiarios que padezcan discapacidad física o psíquica cuyos generantes tengan sus ingresos comprendidos en el tramo de 27,9UR y hasta 46,51UR (\$30.674-\$51.134).
- 1,48UR (\$1.627) por cada beneficiario que padezca discapacidad física o psíquica cuyos generantes tengan sus ingresos por debajo de 27,9 UR (\$30.674)

Cuadro 4.
Beneficiarios promedio según nivel de la prestación Decreto-Ley Nº 15.084

	0,37 UR	0,74 UR	1,48 UR
2009	53.988	142.987	1.116
2010	50.738	116.883	907
2011	46.939	95.881	712
2012	44.985	83.924	625
2013	40.520	79.643	638
2014	40.923	78.412	638
2015	38.167	76.387	600
2016	35.658	69.840	578
2017	34.540	63.882	528
2018	32.204	59.061	501

Fuente: AGSS en base a RING de Prestaciones

Del análisis del cuadro se concluye que la franja con mayor cantidad de beneficiarios es la de 0,74UR, es decir la franja donde los generantes tienen menor nivel de ingresos.

En todo el periodo en promedio, la participación de los beneficiarios en el total es de 32.9%, 66.6% y 0.5% correspondientes a 0,37 UR, 0,74 UR y 1,48 UR respectivamente, lo que muestra que más de la mitad de los beneficiarios pertenecen a hogares con niveles de ingreso inferiores a \$30.674 (27,9UR valor a 01/01/2019).

Si se considera la variación acumulada del año 2018 respecto al 2009 esta es decreciente en los tres niveles de la prestación (-40,3%, -58,7% y -55,1% correspondientes a 0,37 UR, 0,74UR y 1,48 UR respectivamente) lo que equivale a 21.785, 83.926 y 615 beneficiarios menos por nivel.

Si analizamos la evolución “con” y “sin” discapacidad, en 2018 del total de los beneficiarios promedio sólo el 0,7% son beneficiarios que padecen alguna discapacidad física o psíquica. Este promedio se ha mantenido incambiado durante todo el periodo estudiado. La variación acumulada del 2018 respecto a 2009 es negativa llegando al 53,6% (745 beneficiarios menos con discapacidad y 105.581 sin discapacidad), lo que es consistente con el decrecimiento que vienen teniendo los beneficiarios de la prestación a lo largo del periodo.

8. Beneficiarios según nivel educativo.

Se presenta en el siguiente cuadro los beneficiarios promedio por nivel educativo, teniendo en cuenta además la existencia o no de una discapacidad.

Cuadro 5.
Beneficiarios promedio por nivel educativo, según existencia o no de discapacidad

	Sin discapacidad		Con discapacidad	
	Prenatal Preescolar y Escolar	Liceal y UTU	Prenatal Preescolar y Escolar	Liceal y UTU
2009	462.262	90.363	8.562	718
2010	436.576	123.312	9.647	640
2011	429.184	119.004	10.632	511
2012	412.967	112.281	10.830	466
2013	395.297	101.406	10.844	453
2014	373.372	115.275	10.843	407
2015	379.813	109.238	10.847	358
2016	372.679	106.408	10.906	319
2017	356.703	119.035	10.601	360
2018	344.507	115.757	10.953	343

Fuente: AGSS en base a RING de Prestaciones

Nota: Los beneficiarios del INAU de la Ley Nº 18.227 son asignados en su totalidad como escolares.

Como se aprecia en el cuadro, al centrarnos en los beneficiarios sin discapacidad, los prenatales, preescolares y escolares vienen teniendo una tendencia decreciente, siendo el año 2015 el único que presenta una variación positiva respecto al año

inmediato anterior (1,73%). Para el caso de liceales y UTU éstos presentan en los años 2010, 2014 y 2017 variaciones positivas, siendo la mayor de 36,46% en 2010.

Al mirar los beneficiarios con discapacidad, los prenatales, preescolares y escolares presentan mayoritariamente variaciones positivas, siendo la mayor en el año 2010 (12,67%). Lo contrario ocurre con los beneficiarios liceales y UTU, donde presentan mayoritariamente variaciones negativas, siendo la mayor en el año 2011 (20,15%).

En los siguientes cuadros se hará la apertura de los distintos niveles educativos con y sin discapacidad según la ley a la que pertenezcan.

Cuadro 5.1.
Beneficiarios promedio según nivel educativo Decreto-Ley Nº 15.084

	Sin discapacidad				Con discapacidad			
	Prenatal	Preescolar	Escolar	Liceal	Prenatal	Preescolar	Escolar	Liceal
2009	47.815	24.449	91.388	33.051	76	65	530	718
2010	40.372	17.320	54.157	55.526	57	50	405	640
2011	34.814	15.577	46.820	45.396	47	42	325	511
2012	32.147	14.617	43.241	38.694	57	42	272	466
2013	32.483	14.430	41.168	31.867	63	42	295	453
2014	32.420	10.482	43.213	33.018	57	33	342	407
2015	31.737	7.291	46.130	29.220	54	37	327	358
2016	30.055	7.558	41.033	26.692	49	37	333	319
2017	27.583	4.624	38.273	27.787	38	21	264	360
2018	24.798	4.379	35.929	26.016	32	19	250	343

Fuente: AGSS en base a RING de Prestaciones

Al observar la variación acumulada del 2018 respecto al 2009, en todos los niveles de educación es decreciente, tanto con, cómo sin discapacidad. La mayor variación se presenta en preescolares sin discapacidad (-82,1%) y con discapacidad (-70,8%). En cuanto a la variación absoluta los escolares sin discapacidad tienen la mayor disminución con 55.459 beneficiarios menos, para el caso de los beneficiarios con discapacidad son los liceales, quienes alcanzan 375 beneficiarios menos.

Cuadro 5.2.
Beneficiarios promedio según nivel educativo Ley N° 18.227

	Sin discapacidad			Con discapacidad (*)
	INAU	Menores	Liceal	
2009	2.238	296.372	57.313	7.891
2010	2.566	322.162	67.786	9.135
2011	2.664	329.309	73.607	10.218
2012	2.659	320.302	73.587	10.459
2013	2.627	304.588	69.539	10.445
2014	2.700	284.557	82.257	10.410
2015	2.742	291.914	80.019	10.429
2016	2.721	291.313	79.716	10.488
2017	3.028	283.196	91.248	10.278
2018	3.098	276.303	89.741	10.652

Fuente: AGSS en base a RING de Prestaciones

(*) Incluye: INAU - Menores - Liceales - Mayores con discapacidad.

Para el caso de los beneficiarios de la Ley N° 18.227 los menores sin discapacidad son los únicos en presentar una variación acumulada negativa equivalente al 6,8%, variación que surge de comparar el año 2018 respecto a 2009. La mayor variación positiva se da en los liceales sin discapacidad (56,6%), lo que equivale a 32.429 beneficiarios más respecto a 2009.

9. Evolución de los beneficiarios decreto ley n° 15.084 según rama de actividad del atributario.

A continuación se estudiará la evolución del número promedio de beneficiarios del Decreto-Ley N° 15.084 según la rama de actividad a la que pertenezca el atributario.

Cuadro 6.
Beneficiarios según rama del atributario (promedio anual)

	Industria y Comercio	Rural	Servicio Domestico	Otros (*)
2009	119.343	40.930	13.826	23.993
2010	103.382	34.471	11.578	19.096
2011	89.251	29.178	9.671	15.432
2012	81.638	25.741	8.723	13.432
2013	77.831	22.721	8.155	12.093
2014	78.928	20.627	8.419	11.998
2015	77.619	18.652	7.930	10.952
2016	72.581	17.002	7.275	9.217
2017	68.927	15.389	6.635	7.999
2018	64.653	14.040	6.103	6.970

Fuente: AGSS en base a RING de Prestaciones

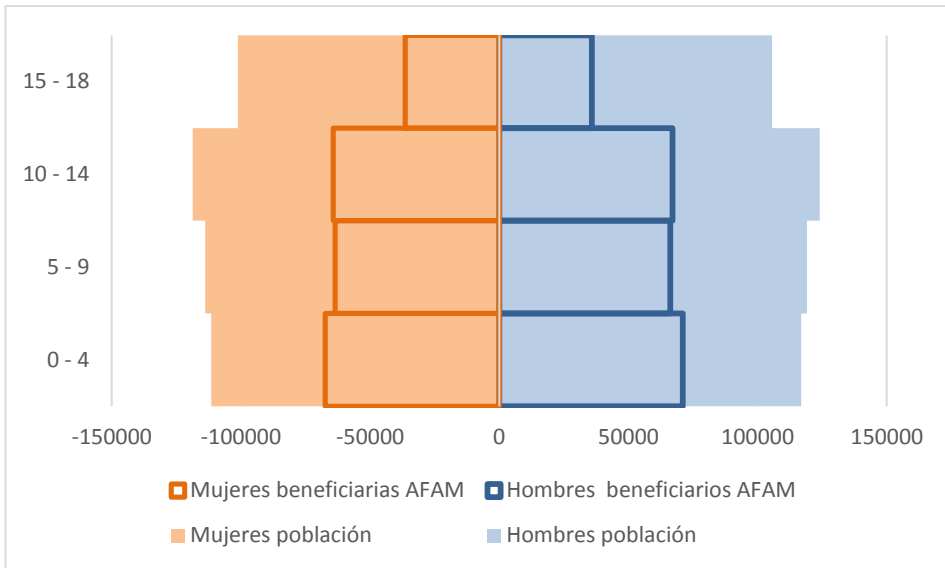
(*) Incluye: Jubilado - Desocupado - Público

Como se observa en el cuadro la mayor cantidad de beneficiarios se encuentran en la rama “Industria y Comercio”, la participación en esta rama es la única que presenta un comportamiento creciente en el periodo estudiado, a diferencia de “Rural” y “Otros” las cuales presentan participaciones decrecientes. Para el caso de Servicio Doméstico su participación se mantiene sin variaciones durante todo el periodo

En relación a la variación del número de beneficiarios promedio de cada año respecto al inmediato anterior, en todas las ramas se observa una tendencia decreciente en la mayoría de los años, registrándose la mayor variación negativa en el año 2011 para Industria y Comercio y Servicio Doméstico (13,7% y 16,5% respectivamente) y para Rural y Otros en 2010 (15,8% y 20,4% respectivamente). En el año 2014, Industria y Comercio y Servicio Doméstico presentan su única variación positiva del periodo (1,4% Industria y Comercio y 3,2% Servicio Doméstico). Para los rubros Rural y Otros se dan variaciones negativas en todos los años del periodo, siendo la mayor registrada en el año 2010 para ambos casos (-15,8% y -20,4% respectivamente).

10. Población y asignaciones familiares

En el siguiente Gráfico se compara la cantidad de beneficiarios de Asignaciones Familiares y la población total discriminados por sexo y edad para el año 2018.

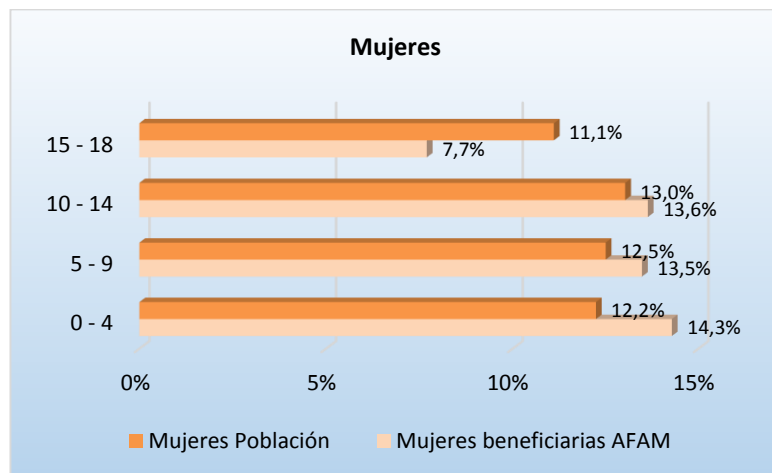
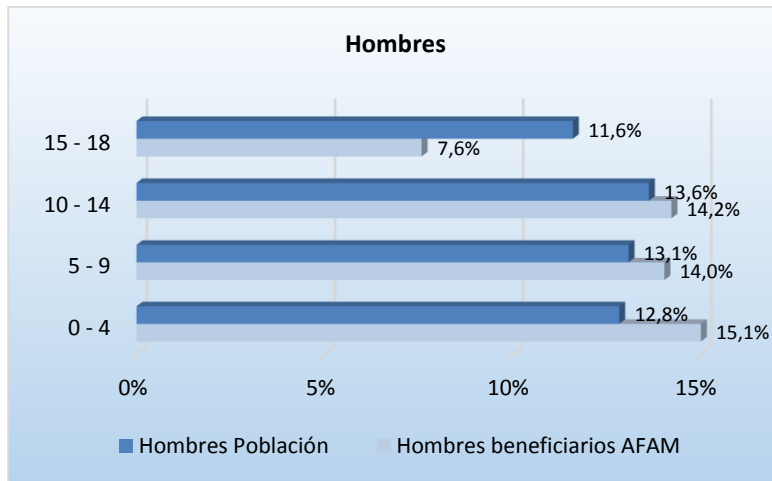


Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE) - Proyecciones de Población 2013
 AGSS en base a RING de Prestaciones

Analizando el Gráfico por rango de edad, de 0 a 4 años, de un total de 111.506 mujeres 67.347 son beneficiarias de AFAM, en tanto de los 116.890 hombres de la población 71.041 son beneficiarios. Para el rango etario de 5 a 9 años hay en la población 113.885 mujeres de las cuales 63.551 cobran Asignaciones, en el caso de los hombres de un total de 119.148, 66.146 son beneficiarios de AFAM. Para el rango de 10 a 14 años, de las 118.685 mujeres y 124.803 hombres de la población hay 64.287 y 67.017 mujeres y hombres beneficiarios de AFAM respectivamente. En el último grupo etario de 15 a 18 años, es donde menos cantidad de beneficiarios de Asignaciones se encuentran. De un total de 101.181 mujeres son beneficiarias 36.383, para el caso de los hombres, de un total de 105.652 son beneficiarios 35.786.

Al comparar ambas pirámides, población total y beneficiarios de la prestación, se debe tener presente que en la población correspondiente a beneficiarios de Asignaciones Familiares no se incluyen las asignaciones asociadas a funcionarios públicos, adicionalmente dentro de la población total se incluyen menores que no perciben dicha prestación por pertenecer a hogares con mayores recursos.

En los siguientes gráficos se compara el peso que tienen los beneficiarios de Asignaciones Familiares por tramos de edad en el total de beneficiarios de Asignaciones por sexo en cada rango de edad. Igual comparación se realiza para la población.



Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE) - Proyecciones de Población 2013
AGSS en base a RING de Prestaciones

Del total de la población hasta 18 años, en el rango etario de 0 a 4 años los hombres representan el 12,8% y las mujeres el 12,2%. De considerar los beneficiarios totales de AFAM cuyas edades oscilan entre 0 y 4 años, los hombres representan el 15,1 %, en tanto las mujeres representan el 14,3%, por lo cual podemos concluir que en la edad de 0 a 4 años se capta un importante número de beneficiarios de AFAM en la población. En el intervalo de edad de 5 a 9 años los hombres representan un 13,1% de la población total, en tanto las mujeres un 12,5%, en cambio para Asignaciones Familiares dicha proporción es mayor, siendo de un 14% para el caso de hombres y un 13,5% para las mujeres del total de beneficiarios.

Para el intervalo etario de 10 a 14 años la proporción es la más equitativa entre beneficiarios y población. En la población los hombres representan un 13,6% y las

mujeres un 13%, mientras que la proporción de beneficiarios de AFAM del sexo masculino en el total de beneficiarios es 14,2% y del sexo femenino del 13,6%. Para el cuarto rango de edad, de 15 a 18 años se da la situación inversa a lo analizado anteriormente, la proporción de beneficiarios de AFAM en el total de beneficiarios es de 7,6% y 7,7% para hombres y mujeres respectivamente, siendo menor a la proporción presentada por la población menor a 18 años (11,6% hombres y 11,1% mujeres).

11. Consideraciones finales

- Podemos concluir a través del presente artículo que en términos generales la cantidad promedio anual de beneficiarios de Asignaciones Familiares presenta un comportamiento decreciente en el periodo 2009-2018, pasando de 561.905 beneficiarios en 2009 a 471.560 beneficiarios en 2018, con una variación negativa acumulada de 16,1%.
- En la apertura según régimen legal al que pertenecen los beneficiarios, el Decreto-Ley Nº 15.084 disminuye su participación en el total, pasando de tener una participación de 35,25% en 2009 a 19,46% en 2018. Lo contrario ocurre con los beneficiarios de la Ley Nº 18.227, los cuales aumentan su participación en el total, 64,75% en 2009 pasando a 80,54% en 2018.
- Al considerar los beneficiarios según zona geográfica a la que pertenecen, el Interior del país viene acrecentando su participación en el total, pasando de una participación del 67% en el 2009 a 69,03% en el 2018. Para el caso de Montevideo la situación es la opuesta, la cantidad de beneficiarios decrece en el periodo estudiado, del 33,0% en 2009 al 30,97% en 2018.
- Al analizar a los beneficiarios por nivel de la prestación (Decreto-Ley Nº 15.084) la mayor concentración se da en el 2º nivel, en promedio en todo el periodo estudiado del total de beneficiarios el 66,6% está incluido en el 2º nivel, lo que significa que o pertenecen a hogares cuyos generantes tienen ingresos inferiores a 27,9UR equivalente a \$30.674 a enero 2019, o son beneficiarios que padecen alguna discapacidad física o psíquica cuyos generantes tienen ingresos comprendidos en el tramo de 27,9 UR y 46,51UR (\$30.674 - \$51.134).
- En cuanto al nivel educativo al que pertenecen los beneficiarios de Asignaciones Familiares se debe realizar la apertura según estos posean o no alguna discapacidad física o psíquica. Al comparar el año 2018 respecto a 2009 en los beneficiarios que no poseen ninguna discapacidad se da un decrecimiento de la categoría prenatales, preescolares y escolares, en cambio

los beneficiarios liceales crecen. Para el caso de los beneficiarios que presentan algún tipo de discapacidad la situación es inversa, los beneficiarios prenatales, preescolares y escolares vienen en aumento en el periodo estudiado, en cambio los beneficiarios liceales disminuyen.

- De considerar el Decreto-Ley Nº 15.084 los beneficiarios según rama del atributivo, en el año 2018 un 70% pertenecen a Industria y Comercio, un 15% a Rural, un 7% a Servicio Doméstico y un 8% a “Otros” (incluye jubilado, desocupado y público).
- Al analizar la población total y los beneficiarios de AFAM por sexo y edad, se observa que en el rango de 10 a 14 años es donde se encuentran la mayor concentración de población para ambos sexos, el cual no coincide con el rango de edades donde se encuentra la mayor cantidad de beneficiarios de Asignaciones (0 a 4 años). Esto se puede observar también en el peso relativo de cada rango respecto a la población y los beneficiarios totales. La población de 10 a 14 años tiene el mayor peso dentro de la población menor a 18 años (13,6% hombres y 13% mujeres), en cambio para los beneficiarios de Asignaciones el mayor peso respecto a los beneficiarios totales está en el rango de 0 a 4 años (15,1% hombres y 14,3% mujeres).

PRESTACIONES Y SERVICIOS PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Actualización con datos al 2018

Prestaciones y servicios para personas con discapacidad

Actualización con datos al 2018

Asesoría en Políticas de Seguridad Social
Octubre 2019

Resumen

Reseña exhaustiva de los programas, proyectos y prestaciones servidas por el Banco de Previsión Social a personas con discapacidad en su condición de activo, pasivo o integrando un programa asistencial. Detalle de las prestaciones económicas, de salud y sociales así como otras competencias inherentes al BPS en temas de discapacidad. Para cada beneficio se define la normativa, el alcance, los requisitos de acceso y se presentan estadísticas. Se incluye una caracterización demográfica de la población con discapacidad en Uruguay en base a datos del INE – Censo 2011. El informe se actualiza periódicamente y permite valorar los avances y cambios introducidos en las acciones y beneficios otorgados por el BPS.

Palabras claves: *personas con discapacidad – prestaciones por discapacidad – beneficios del BPS*

1. Consideraciones generales

El objetivo de este trabajo es proporcionar una visión general de los distintos programas y prestaciones del Banco de Previsión Social (BPS) que están orientados a cubrir la contingencia o el riesgo de discapacidad; conocer la cantidad de población destinataria y las erogaciones correspondientes, así como su evolución a través de algunos años seleccionados. Además de las prestaciones consistentes en beneficios monetarios, se consideran aquellos subsidios en especie o servicios sociales dirigidos al colectivo de personas con algún tipo de discapacidad o a instituciones que los atienden. Asimismo, se incluyen las actividades que lleva adelante la Institución en ámbitos relacionados a esta temática.

En el plano nacional, se establece un sistema integral en esta temática a través de la Ley N° 18.651 de 19/02/2010¹. La misma considera con discapacidad a “toda persona que padezca o presente una alteración funcional permanente o prolongada, física (motriz, sensorial, orgánica, visceral) o mental (intelectual o psíquica) que en relación a su edad y medio social implique desventajas considerables para su integración familiar, social, educacional o laboral”.

¹ Mediante esta ley se deroga entre otras, la Ley N° 16.095 del 26 de octubre de 1989, cuyo objeto también era un sistema de protección integral de personas con discapacidad.

A nivel internacional, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad² cuyo propósito es “promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente”, establece que “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”³

1.1 Estadísticas sobre discapacidad

Para conocer la cantidad de personas con discapacidad en el territorio nacional así como algunas características generales de las mismas, se utilizaron los resultados del Censo 2011 realizado por el Instituto Nacional de Estadística (INE).

Cuadro 1.
Población con alguna discapacidad permanente para ver, oír, caminar, aprender o entender. Año 2011
(En porcentajes)

	Total	Hombre	Mujer
Sin discapacidad	81,6	83,9	79,4
Con discapacidad	15,9	13,4	18,3
-Leve	11,2	9,7	12,7
-Moderada	4,0	3,1	4,8
-Severa	0,7	0,6	0,8
Sin dato (no relevado [1], ignorado[2])	2,5	2,7	2,3
Total	100,0	100,0	100,0
Personas con dificultades permanentes para:			
Ver	9,6		
Oír	3,7		
Caminar (población de 2 años y más)	6,5		
Entender o aprender (población de 6 años y más)	2,8		

Fuente: Elaborado a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) disponibles en <http://www.ine.gub.uy/censos2011/resultadosfinales/pais%20poblacion.html> – Censo 2011.

Nota: El cuadro no incluye las 437 personas en situación de calle ni la estimación de 34.223 personas que residen en viviendas particulares como moradores ausentes.

[1] Refiere a personas residentes en viviendas colectivas relevadas en planillas especiales o personas residentes en viviendas particulares relevadas con planilla especial en la última semana del operativo censal.

[2] El dato es desconocido o no declarado por el informante del Censo.

² El texto fue aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006 en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York. Entró en vigor el 3 de mayo de 2008, luego de ser ratificada por 20 países. Uruguay eleva el primer informe país en el año 2014. El Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad aprueba las observaciones finales en agosto de 2016.

³ Artículo 1: Propósito

De esta fuente de datos surge que el 16% de la población del país presenta alguna discapacidad permanente para ver, oír, caminar o aprender. La discapacidad leve presenta el mayor valor (11%). De la lectura al interior de cada sexo, resulta que las mujeres presentan mayor porcentaje de discapacidad.

En el siguiente cuadro se informa sobre la situación de discapacidad en la población del país por tramo de edad y sexo.

Cuadro 2.
Población con alguna discapacidad permanente para ver, oír, caminar o aprender o entender por tramo edad y sexo. Año 2011
(En porcentajes)

	0 a 14			15 a 29			30 a 49		
	T	H	M	T	H	M	T	H	M
Sin discapacidad	92,4	92,0	92,8	90,9	90,5	91,4	87,2	88,3	86,2
Discapacidad leve	3,7	3,8	3,5	4,5	4,1	4,9	8,1	6,8	9,3
Discapacidad moderada	1,3	1,5	1,1	1,4	1,5	1,3	2,1	1,8	2,4
Discapacidad severa	0,3	0,3	0,2	0,4	0,4	0,3	0,4	0,4	0,4
Sin dato (no relevado, ignorado)	2,4	2,4	2,4	2,8	3,5	2,1	2,2	2,7	1,8
	50 a 64			65 a 74			75 y más		
	T	H	M	T	H	M	T	H	M
Sin discapacidad	72,8	75,9	70,1	60,1	63,8	57,2	37,2	43,2	33,9
Discapacidad leve	19,2	17,2	20,9	27,2	25,2	28,7	34,6	34,0	34,9
Discapacidad moderada	5,5	4,2	6,7	9,5	7,5	11,0	18,8	15,6	20,5
Discapacidad severa	0,7	0,6	0,7	1,4	1,3	1,4	4,2	3,4	4,6
Sin dato (no relevado, ignorado)	1,8	2,0	1,6	2,0	2,1	1,8	5,3	3,9	6,1

Fuente: Elaborado a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) disponibles en <http://www.ine.gub.uy/web/guest/censos-2011> – Censo 2011.

Se observa que a mayor edad hay un mayor porcentaje de personas “con discapacidad”. En el tramo de 0 a 14 años las personas sin discapacidad representan el 92% de la población y en el tramo de 75 años y más ese porcentaje desciende a 37%, siendo las mujeres las que llegan a edades mayores presentando mayor discapacidad.

Se puede observar que los grados de discapacidad no evolucionan de la misma forma a medida que pasa el tiempo. Vemos que la discapacidad leve es la que observa mayor proporción a medida que la edad avanza llegando a ser casi un 35% en el tramo de 75 y más. En tanto que en el mismo tramo de edad, la personas con discapacidad moderada representan el 19% y las personas con discapacidad severa, el 4%.

En la lectura por sexo y para todos los grados de discapacidades se observa que en edades tempranas los hombres registran mayor porcentaje de discapacidad; por el contrario las mujeres presentan mayores registros de discapacidad en edades más avanzadas.

2. Prestaciones económicas

2.1 Prestaciones de pasividad (invalidez y sobrevivencia)

En el presente trabajo se mencionan las prestaciones y servicios destinados a personas con discapacidad⁴ (jubilaciones y pensiones por invalidez y subsidios transitorios por incapacidad), sin embargo estas prestaciones no necesariamente se corresponden de forma biunívoca, es decir no toda persona con discapacidad se considera incapacitada laboralmente y la incapacidad laboral no necesariamente se debe a una discapacidad.

Los supuestos para configurar causal de Jubilación por Incapacidad Total y Subsidio Transitorio por Incapacidad Parcial, que se rigen por la Ley N° 16.713 de 03/09/1995, han sido modificados en parte por la Ley N° 18.395 de Flexibilización de las Condiciones de Acceso a las Jubilaciones de 15/10/2008, con vigencia para la seguridad social a partir de febrero de 2009.

2.1.1 Jubilaciones por Incapacidad Total

Por la Ley N° 18.395, la causal de Jubilación por Incapacidad Total se configura por la ocurrencia de los siguientes presupuestos:

- a) “La incapacidad absoluta y permanente para todo trabajo, sobrevenida en actividad o en período de inactividad compensada, cualquiera sea la causa que la haya originado y siempre que se acredite no menos de dos años de servicios reconocidos” [...] “Para los trabajadores que tengan hasta 25 años de edad, solo se exigirá un período mínimo de servicios de seis meses.”
- b) “La incapacidad absoluta y permanente para todo trabajo, a causa o en ocasión del trabajo, cualquiera sea el tiempo de servicios.”
- c) “La incapacidad laboral absoluta y permanente para todo trabajo, sobrevenida después del cese de la actividad o del vencimiento del período de inactividad compensada, cualquiera sea la causa que hubiera originado la incapacidad, cuando se computen diez años de servicios reconocidos”...” como mínimo, siempre que el afiliado haya mantenido residencia en el país desde la fecha de su cese y no fuera beneficiario de otra jubilación o retiro, salvo la prestación que provenga del régimen de jubilación por ahorro individual...”

Con esta ley se elimina, para el caso de la incapacidad absoluta y permanente para todo trabajo sobrevenida en actividad o inactividad compensada, la exigencia de seis meses

⁴ Se trabaja con las prestaciones relativas a discapacidad de acuerdo a la denominación conferida por la ley. De la misma forma, cuando nos referimos a la población destinataria de prestaciones y servicios, nos ceñimos a la designación que le confiere la normativa, como “beneficiarios” o “beneficios”.

de aportación previos a la incapacidad. Con respecto a la incapacidad absoluta y permanente para todo trabajo sobrevenida luego del cese no se requiere que la misma ocurra dentro de los dos años posteriores a dicho cese (como se requería anteriormente), pero se exige que el afiliado haya mantenido residencia en el país desde la fecha del mismo.

En el cuadro 3 se presenta la evolución de la cantidad de jubilaciones por invalidez para los meses de diciembre de cada año, su estructura por sexo, las variaciones anuales, así como la variación acumulada con respecto al año 2000.

Cuadro 3.
Jubilaciones por invalidez en el mes de diciembre de cada año.

	Cantidad de prestaciones			Estructura por sexo (en %)	
	Total	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
2000	43.177	21.853	21.324	50,6	49,4
2004	43.553	21.655	21.898	49,7	50,3
2008	41.780	19.597	22.183	46,9	53,1
2009	42.606	19.694	22.912	46,2	53,8
2010	44.874	20.424	24.450	45,5	54,5
2011	47.319	21.176	26.143	44,8	55,3
2012	50.026	22.117	27.909	44,2	55,8
2013	52.487	22.959	29.528	43,7	56,3
2014	55.640	24.025	31.615	43,2	56,8
2015	59.321	25.306	34.015	42,7	57,3
2016	62.138	26.330	35.808	42,4	57,6
2017	63.203	26.626	36.577	42,1	57,9
2018	63.355	26.674	36.681	42,1	57,9
		Variaciones anuales (en %)			
2008	---	---	---		
2009	2,0	0,5	3,3		
2010	5,3	3,7	6,7		
2011	5,5	3,7	6,9		
2012	5,7	4,4	6,8		
2013	4,9	3,8	5,8		
2014	6,0	4,6	7,1		
2015	6,6	5,3	7,6		
2016	4,8	4,1	5,3		
2017	1,7	1,1	2,2		
2018	0,2	0,2	0,3		
		Variaciones acumuladas (en %)			
2018/2000	46,7	22,1	72,0		

Fuente: BPS – AGSS – Asesoría Económica y Actuarial – Banco de Datos

En los años considerados las jubilaciones por invalidez observan una tendencia a incrementarse en general. El período comienza con algo más de 43 mil jubilaciones y finaliza en 2018 con poco más de 63 mil, lo que corresponde a un incremento acumulado del 46,7%. Este incremento se debe principalmente a las jubilaciones femeninas, las que presentan un incremento acumulado de 72% con respecto al año 2000. Sin embargo en el último año los incrementos tanto de hombres como de mujeres, han sido más reducidos que en años anteriores.

En la estructura por sexo se observa que las mujeres aumentan su participación en el total de jubilaciones por invalidez. El período se inicia con porcentajes similares y a partir del año 2008, las jubilaciones correspondientes a mujeres comienzan a ser superiores a las de los hombres; en 2018 representan el 58%.

El cuadro 4 presenta la estadística de importes de jubilaciones por invalidez en diciembre de cada año en forma análoga al cuadro 3. Las erogaciones se expresan en términos constantes a valores de diciembre de 2018.

Cuadro 4.

Importes de jubilaciones por invalidez a valores constantes (1), en el mes de diciembre de cada año.

	(en pesos uruguayos de 2018)			Estructura por sexo (en %)	
	Totales	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
2000	648.549.289	360.103.169	288.446.120	55,5	44,5
2004	499.026.680	275.163.549	223.863.131	55,1	44,9
2008	526.993.723	278.227.694	248.766.029	52,8	47,2
2009	576.304.935	300.631.268	275.673.667	52,2	47,8
2010	628.772.212	322.693.303	306.078.909	51,3	48,7
2011	682.923.660	344.110.129	338.813.531	50,4	49,6
2012	759.091.522	377.773.033	381.318.489	49,8	50,2
2013	820.996.154	404.375.066	416.621.088	49,3	50,7
2014	898.453.029	436.163.265	462.289.764	48,5	51,5
2015	975.427.546	467.758.719	507.668.827	48,0	52,0
2016	1.043.257.315	495.661.077	547.596.238	47,5	52,5
2017	1.110.673.609	522.945.580	587.728.029	47,1	52,9
2018	1.163.582.561	546.935.210	616.647.351	47,0	53,0
	Variaciones anuales (en %)				
2008	---	---	---	---	---
2009	9,4		8,1		10,8
2010	9,1		7,3		11,0
2011	8,6		6,6		10,7
2012	11,2		9,8		12,5
2013	8,2		7,0		9,3
2014	9,4		7,9		11,0
2015	8,6		7,2		9,8
2016	7,0		6,0		7,9
2017	6,5		5,5		7,3
2018	4,8		4,6		4,9
	Variaciones acumuladas (en %)				
2018/2000	79,4		51,9		113,8

Fuente: BPS – AGSS – Asesoría Económica y Actuarial – Banco de Datos

(1) Valores constantes base IPC diciembre de 2018.

En el año 2018 el monto total de las jubilaciones por invalidez se acerca a los 1.164 millones de pesos. Como en el cuadro anterior, se constata un incremento en los importes. Los incrementos correspondientes a mujeres son superiores a los de hombres; el acumulado de hombres es de 52% mientras que el de mujeres es de 114%. En la apertura por sexo la participación femenina comienza siendo menor (45%); situación que se revierte para alcanzar una participación del 53% en 2018.

El comportamiento de esta evolución, en parte podría responder a las modificaciones introducidas por la Ley N° 18.395 que, como ya se mencionara, tanto para hombres como para mujeres, elimina el requisito de aportación en los 6 meses previos a la incapacidad en el caso de invalidez sobrevenida en actividad; y elimina el requisito de que la incapacidad ocurra dentro de los 2 años posteriores al cese para el caso de invalidez sobrevenida luego del cese de actividad. En el caso de las mujeres podría incidir el artículo 14 de dicha ley que otorga un año adicional de servicios por cada hijo nacido vivo o por cada hijo que hayan adoptado siendo este menor o discapacitado, con un máximo total de cinco años.

2.1.2 Subsidio Transitorio por Incapacidad Parcial

El subsidio transitorio por incapacidad parcial está regulado por la Ley N° 16.713 que determina que se configura causal en el caso de la incapacidad absoluta y permanente para el empleo o profesión habitual, sobrevenida en actividad o en períodos de inactividad compensada, cualquiera sea la causa que la haya originado.

Para acceder al subsidio se debe acreditar:

- a) “No menos de dos años de servicios reconocidos...”. “Para los trabajadores que tengan hasta 25 años de edad sólo se exigirá un período mínimo de servicios de seis meses.”
- b) “Que se trate de la actividad principal, entendiéndose por tal la que proporciona el ingreso necesario para el sustento.”
- c) “Que se haya verificado el cese del cobro de las retribuciones de actividad en la que se produjo la causal del Subsidio Transitorio y durante el período de percepción del mismo. Si la incapacidad se hubiese originado a causa o en ocasión del trabajo, no regirá el período mínimo de servicios referido. Esta prestación se sirve de acuerdo al grado de capacidad remanente y a la edad del afiliado, por un plazo máximo de tres años contados desde la fecha de la incapacidad o desde el vencimiento de la cobertura de las prestaciones por enfermedad y estará gravada de igual forma que los demás períodos de inactividad compensada. Si dentro del plazo antes indicado la incapacidad deviene absoluta y permanente para todo trabajo, se configurará jubilación por incapacidad total.”

De acuerdo a la Ley N° 18.395 fueron modificados en forma parcial los requisitos para configurar causal y además se elimina el requisito de seis meses de aportación previos a la incapacidad o al cese.

Se presenta en el cuadro siguiente, la evolución de los subsidios transitorios, su estructura por sexo, variaciones anuales y acumula.

Cuadro 5.
Subsidios transitorios en el mes de diciembre de cada año.

	Cantidad de prestaciones			Estructura por sexo (en %)	
	Totales	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
2000	1.541	---	---	---	---
2004	1.296	---	---	---	---
2008	1.343	---	---	---	---
2009	1.709	---	---	---	---
2010	2.469	902	1.567	36,5	63,5
2011	3.224	1.204	2.020	37,3	62,7
2012	4.118	1.526	2.592	37,1	62,9
2013	4.530	1.648	2.882	36,4	63,6
2014	4.621	1.683	2.938	36,4	63,6
2015	4.957	1.844	3.113	37,2	62,8
2016	5.336	2.100	3.236	39,4	60,6
2017	4.911	2.054	2.857	41,8	58,2
2018	4.725	2.067	2658	43,7	56,3

Variaciones anuales (en %)

2008	---	---	---
2009	27,3	---	---
2010	44,5	---	---
2011	30,6	33,5	28,9
2012	27,7	26,7	28,3
2013	10,0	8,0	11,2
2014	2,0	2,1	1,9
2015	7,3	9,6	6,0
2016	7,7	13,9	4,0
2017	-8,0	-2,2	-11,7
2018	-3,8	0,6	-7,0

Variación acumulada (en %)

2018/2000 206,6

Fuente: BPS – AGSS – Asesoría Económica y Actuarial – Banco de Datos

En diciembre de 2018 se registraron algo menos de 5.000 subsidios transitorios. La estructura por sexo muestra que los subsidios femeninos representan aproximadamente el 56% del total. La variación anual ha presentado importantes aumentos a partir del año 2008; siendo el 2010 el año con mayor registro. Sin embargo se observa un descenso a partir del 2017, siendo esta caída mayor en el caso de los subsidios correspondientes a mujeres. Esta disminución podría estar relacionada a cambios en la aplicación de las Normas para la Valoración del Grado de Invalidez (Baremo) que se analizan en el capítulo 5 del presente documento.

En el siguiente cuadro se presenta la estadística de los importes de las prestaciones por subsidios transitorios en diciembre de cada año.

Cuadro 6.
Importes de subsidios transitorios a valores constantes (1), en el mes de diciembre de cada año.
(en pesos uruguayos de 2018)

	(en pesos uruguayos de 2018)			Estructura por sexo (en %)	
	Totales	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
2000	19.319.924	---	---	---	---
2004	12.137.643	---	---	---	---
2008	13.862.312	---	---	---	---
2009	19.623.234	---	---	---	---
2010	28.037.185	10.918.898	17.118.287	38,9	61,1
2011	36.147.027	14.335.917	21.811.110	39,7	60,3
2012	49.091.087	19.816.571	29.274.515	40,4	59,6
2013	55.685.826	22.256.666	33.429.160	40,0	60,0
2014	59.790.512	24.128.611	35.661.901	40,4	59,6
2015	64.712.779	26.476.802	38.235.976	40,9	59,1
2016	71.647.880	30.718.605	40.929.274	42,9	57,1
2017	70.245.482	31.720.449	38.525.034	45,2	54,8
2018	70.382.579	33.342.733	37.039.846	47,4	52,6
Variaciones anuales (en %)					
2008	----	---	---		
2009	41,6	---	---		
2010	42,9	---	---		
2011	28,9	31,3	27,4		
2012	35,8	38,2	34,2		
2013	13,4	12,3	14,2		
2014	7,4	8,4	6,7		
2015	8,2	9,7	7,2		
2016	10,7	16,0	7,0		
2017	-2,0	3,3	-5,9		
2018	0,2	5,1	-3,9		
Variación acumulada (en %)					
2018/2000	264,3				

Fuente: BPS – AGSS – Asesoría Económica y Actuarial – Banco de Datos
(1) Valores constantes base IPC diciembre de 2018.

El monto del total de subsidios transitorios en diciembre de 2018 fue de algo más de 70 millones de pesos uruguayos. La tendencia en los importes sigue el comportamiento que se observa en las cantidades de prestaciones: se incrementan en 2010 y descienden al final del período. La estructura por sexo muestra que si bien las mujeres presentan una participación promedio de 53%, la misma es menor que en el caso de la cantidad de beneficios que vimos en el cuadro anterior.

La ley de Flexibilización de las Jubilaciones podría haber tenido su incidencia en cuanto a los incrementos de las cantidades. Con respecto a los incrementos de los importes también se debe considerar el crecimiento del salario real, la remuneración promedio

en términos reales de los puestos cotizantes dependientes ha experimentado incrementos anuales en los últimos años.⁵

2.1.3 Rentas por Incapacidad Permanente

Otro tipo de prestación son las Rentas por Incapacidad Permanente para trabajadores dependientes rurales, que consisten en una prestación mensual en dinero de carácter permanente o vitalicia. De acuerdo a la Ley N° 13.705, de noviembre de 1968, los beneficiarios son los trabajadores rurales y los familiares de los trabajadores fallecidos a causa de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales. El BPS actualmente sirve una reducida cantidad de Rentas (585 en diciembre de 2018). El número de beneficiarios ha disminuido progresivamente debido a la derogación de dicha norma por la Ley N° 15.852 de diciembre de 1986.

2.1.4 Pensiones por Invalidez

Al igual que las pensiones por vejez, estas prestaciones son de carácter no contributivo y se rigen por el artículo 43 de la Ley N° 16.713. Al beneficio de pensiones por vejez e invalidez pueden acceder los habitantes que carezcan de recursos para subvenir a sus necesidades vitales y acrediten alguna de las causales:

En el caso de pensiones de invalidez:

- Estar incapacitado en forma absoluta para todo trabajo remunerado.
- Tener una discapacidad de acuerdo a los baremos establecidos.

Para el análisis de la carencia de recursos se tiene en cuenta tanto los ingresos del beneficiario como los ingresos de sus familiares civilmente obligados a prestarle alimentación (Código Civil artículos 116 -122), convivan o no con él⁶.

A partir de la Ley N° 17.266 de 22/09/2000 y Ley N° 17.847 de 24/11/2004, se autoriza la compatibilidad entre la actividad laboral de la persona con discapacidad y la pensión por invalidez. La persona podrá tener ingresos de actividad, o jubilación común generada por dicha actividad, siempre que dicho ingreso no supere en tres veces el monto de la prestación no contributiva.

En los cuadros siguientes se presenta la cantidad de pensiones por invalidez, su estructura por sexo, las variaciones anuales y acumuladas, así como los importes correspondientes.

⁵ *Evolución de los Cotizantes 2019 BPS-AGSS.*

⁶ Para el caso de los familiares que conviven con el solicitante el tope es de 3 BPC, excepto si se trata de hijo o hermano soltero que es de 2 BPC. Para los familiares que no conviven con el solicitante el tope es de 8 BPC si son solteros y 10 BPC si están casados. En caso de tener menores o discapacitados de cualquier edad, se suma el 40% de la BPC por cada uno. El valor de la BPC (Base de Prestaciones y Contribuciones) es de \$ 4.154 al 1/01/2019.

Cuadro 7.
Pensiones por Invalidez en el mes de diciembre de cada año.

	Cantidad de prestaciones			Estructura por sexo (en %)	
	Total	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
2000	45.785	23.383	22.402	51,1	48,9
2004	48.459	24.644	23.815	50,9	49,1
2008	55.343	28.078	27.265	50,7	49,3
2009	57.145	28.930	28.215	50,6	49,4
2010	60.417	30.451	29.966	50,4	49,6
2011	61.984	31.182	30.802	50,3	49,7
2012	63.156	31.783	31.373	50,3	49,7
2013	64.749	32.555	32.194	50,3	49,7
2014	65.009	32.702	32.307	50,3	49,7
2015	65.602	33.049	32.553	50,4	49,6
2016	64.483	32.504	31.979	50,4	49,6
2017	62.413	31.794	30.619	50,9	49,1
2018	66.052	34.016	32.036	51,5	48,5
	Variaciones anuales (en %)				
2008	---	---	---		
2009	3,3	3,0	3,5		
2010	5,7	5,3	6,2		
2011	2,6	2,4	2,8		
2012	1,9	1,9	1,9		
2013	2,5	2,4	2,6		
2014	0,4	0,5	0,4		
2015	0,9	1,1	0,8		
2016	-1,7	-1,7	-1,8		
2017	-3,2	-2,2	-4,3		
2018	5,8	7,0	4,6		
	Variaciones acumuladas (en %)				
2018/2000	44,3	45,5	43,0		

Fuente: BPS – AGSS – Asesoría Económica y Actuarial – Banco de Datos

El número del total de pensiones por invalidez en diciembre de 2018 ronda las 66.000 prestaciones. Se observa un incremento del 5,8% respecto del año anterior y una variación acumulada con respecto al año 2000 del 44%. Estas variaciones podrían estar, al igual que para subsidios transitorios por incapacidad, asociadas a la aplicación del Baremo.

La estructura por sexo muestra una proporción de hombres levemente mayor.

Cuadro 8.

Importes de pensiones por invalidez a valores constantes (1) en el mes de diciembre de cada año.

	(en pesos uruguayos de 2018)			Estructura por sexo (en %)	
	Total	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
2000	366.093.717	190.333.858	175.759.858	52,0	48,0
2004	302.356.010	156.720.331	145.635.679	51,8	48,2
2008	401.821.571	207.096.751	194.724.820	51,5	48,5
2009	434.160.804	223.180.996	210.979.808	51,4	48,6
2010	481.089.118	246.150.720	234.938.398	51,2	48,8
2011	504.457.242	257.626.253	246.830.989	51,1	48,9
2012	543.497.428	277.444.835	266.052.593	51,1	49,0
2013	579.363.255	295.266.752	284.096.503	51,0	49,0
2014	603.750.473	307.583.531	296.166.943	51,0	49,1
2015	624.555.633	318.618.394	305.937.239	51,0	49,0
2016	625.047.235	318.852.702	306.194.533	51,0	49,0
2017	636.058.629	327.197.442	308.861.187	51,4	48,6
2018	679.444.280	353.029.267	326.415.014	52,0	48,0
Variaciones anuales (en %)					
2008	---	---	---		
2009	8,1	7,8	8,4		
2010	10,8	10,3	11,4		
2011	4,9	4,7	5,1		
2012	7,7	7,7	7,8		
2013	6,6	6,4	6,8		
2014	4,2	4,2	4,3		
2015	3,5	3,6	3,3		
2016	0,1	0,1	0,1		
2017	1,8	2,6	0,9		
2018	6,8	7,9	5,7		
Variación acumulada (en %)					
2018/2000	85,6	85,5	85,7		

Fuente: BPS – AGSS – Asesoría Económica y Actuarial – Banco de Datos

(1) Valores constantes base IPC diciembre de 2018.

En el año 2018 el importe total de pensiones por invalidez redondea los \$ 680 millones. Los importes a valores constantes se incrementan tanto en las variaciones anuales como en la acumulada y lo hacen en mayor medida que el número de pensionistas, denotando la ganancia en poder adquisitivo de las prestaciones. Estos incrementos han sido algo mayores en cuanto las a pensiones de mujeres.

La situación de las personas con discapacidad severa fue contemplada por la Ley N° 16.592 de 13/10/1994 la cual interpreta los artículos 1°, 5° literal e) y 19 de la Ley N°

16.095 de 26/10/1989⁷. Posteriormente por Resolución de Directorio 32-30/2006 del BPS, no se efectúa relevamiento de los ingresos percibidos por las personas con discapacidad severa ni por su núcleo familiar. Tampoco se toma en cuenta las propiedades que la familia posea sobre uno o más inmuebles, flexibilizando el criterio para el acceso al beneficio.

Dentro de las pensiones por invalidez de los cuadros anteriores (7 y 8), se incluyen las pensiones por discapacidad severa. En el cuadro siguiente se muestra la estadística por esta causal con su variación y estructura por sexo.

Cuadro 9.
Cantidad de pensiones de invalidez por discapacidad severa en el mes de diciembre de cada año.

	Total	Var. anual (en%)	Var. acumulada 2017/2004 (en%)	Estructura (en %)	
				Hombres	Mujeres
2004	12.439	---	---	55,9	44,1
2008	14.716	18,3	---	55,8	44,2
2009	15.231	3,5	---	56,0	44,0
2010	16.100	5,7	---	56,0	44,0
2011	16.554	2,8	---	56,3	43,7
2012	17.118	3,4	---	56,3	43,7
2013	18.158	6,1	---	56,4	43,6
2014	18.521	2,0	---	56,6	43,5
2015	18.972	2,4	---	56,7	43,3
2016	19.490	2,7	---	56,7	43,3
2017	19.762	1,4	---	57,4	42,6
2018	21.414	8,4	72,2	58,0	42,0

Fuente: BPS – AGSS – Asesoría Económica y Actuarial – Banco de Datos

Las pensiones por discapacidad severa se han incrementado en 72% en relación a 2004, con alrededor de 21.500 pensiones en diciembre de 2018, que representan un 32% de las pensiones totales. La estructura por sexo muestra que es mayor la proporción correspondiente a varones (más de la mitad en todo el período).

⁷ Esta ley establece un sistema de protección integral a las personas discapacitadas, la misma está actualmente derogada por Ley N° 18.651 del 19/02/2010.

Cuadro 10.
Importes de pensiones de invalidez por discapacidad severa a valores constantes (1) en el mes de diciembre de cada año.

	Total	Var. anual (en %)	Estructura (en %)	
			Hombres	Mujeres
2011	136.809.225	---	56,4	43,6
2012	149.561.000	9,3	56,4	43,6
2013	165.857.365	10,9	56,4	43,6
2014	175.376.701	5,7	56,5	43,5
2015	184.156.180	5,0	56,6	43,4
2016	192.366.462	4,5	56,7	43,3
2017	204.399.000	6,3	57,3	42,7
2018	223.439.264	9,3	58,0	42,0

Fuente: BPS – AGSS – Asesoría Económica y Actuarial – Banco de Datos

(1) Valores constantes base IPC diciembre de 2018.

Los importes correspondientes a las pensiones por discapacidad severa muestran una tendencia ascendente en los años seleccionados. En diciembre de 2018 el monto es de poco más de \$ 220 millones. De acuerdo a la estructura por sexo, la misma se mantiene en todo el período y en forma proporcional a las cantidades.

Cabe mencionar que en el marco de cooperación existente entre los organismos del Estado con el objetivo de coordinar y desarrollar en forma conjunta servicios para mejorar las prestaciones a la población en general, se aprueba el Decreto del Poder Ejecutivo N° 191/012 de 08/06/2012⁸, que da lugar a un convenio entre el Instituto Nacional de Alimentación (INDA) – BPS. El mismo consiste en el pago de una prestación en dinero a beneficiarios del Programa Alimentario por Vejez o Invalidez a cargo del INDA. Se busca con ello mejorar la cobertura del programa evitando que sus beneficiarios deban trasladarse a los puntos de entrega de alimentos a través de una prestación en dinero que permite atenderlos en forma más eficaz. De esta forma se unifican los canales de pago comprometiéndose el INDA a transferir al BPS los montos correspondientes para hacer efectivo dicho pago.

2.1.5 Pensiones de Sobrevivencia

Esta prestación es generada por jubilados y trabajadores afiliados al BPS. El artículo 25 de la Ley N° 16.713 expresa que tienen derecho a esta pensión:

- a) “Las personas viudas.
- b) Los hijos solteros mayores de 18 años de edad absolutamente incapacitados para todo trabajo y los hijos solteros menores de 21 años

⁸ RD N° 20-4/2012 de 04/07/2012

de edad, excepto cuando se trate de mayores de 18 años de edad que dispongan de medios de vida propios y suficientes para su congrua y decente sustentación.

- c) Los padres absolutamente incapacitados para todo trabajo.
- d) Las personas divorciadas.

Las referencias a padres e hijos comprenden el parentesco legítimo, natural o por adopción. El derecho a pensión de los hijos se configura en el caso de que su padre o madre no tenga derecho a pensión o cuando éstos, en el goce del beneficio, fallezcan o pierdan el derecho por cualquiera de los impedimentos establecidos legalmente.

- e) Las concubinas y los concubinos, entendiéndose por tales las personas que hasta el momento de configuración de la causal hubieran mantenido con el causante una convivencia ininterrumpida de al menos cinco años en unión concubinaria de carácter exclusivo, singular, estable y permanente, cualquiera sea su sexo, identidad, orientación u opción sexual y que no resultare alcanzada por los impedimentos dirimentes establecidos en los numerales 1.º, 2.º, 4.º y 5.º del artículo 91 del Código Civil.”

De acuerdo al objetivo de este trabajo nos remitimos específicamente a los literales b) y c) en lo referente a las personas con discapacidad: “los hijos solteros mayores de dieciocho años de edad absolutamente incapacitados para todo trabajo” y “Los padres absolutamente incapacitados para todo trabajo”.

En el cuadro siguiente se presenta el total de pensiones de sobrevivencia y la cantidad de beneficiarios de pensiones de sobrevivencia con discapacidad.

Cuadro 11.
Cantidad de pensiones de sobrevivencia totales y para beneficiarios con discapacidad en el mes de diciembre de cada año.

	Total	Var. anual (en %)	Con discapacidad	Var. anual (en %)	% pensión por discapacidad (*)
2008	269.879	---	21.488	---	7,96
2009	268.873	0,5	21.391	-0,5	7,96
2010	267.753	-0,4	21.291	-0,5	7,95
2011	265.985	-0,7	20.262	-4,8	7,62
2012	263.180	-1,1	20.104	-0,8	7,64
2013	261.307	-0,7	19.987	-0,6	7,65
2014	258.923	-0,9	19.809	-0,9	7,65
2015	256.228	-1,0	19.660	-0,8	7,67
2016	249.389	-2,7	19.330	-1,7	7,75
2017	247.226	-0,9	19.241	-0,5	7,78
2018	244.994	-0,9	19.168	-0,4	7,82

Fuente: BPS – AGSS – Asesoría Económica y Actuarial – Banco de Datos

(*) Porcentaje de pensiones de sobrevivencia de personas con discapacidad en el total de pensiones de sobrevivencia.

La evolución del total de pensiones de sobrevivencia, presenta un leve pero constante decrecimiento, llegando a contabilizar en diciembre de 2018 aproximadamente de 245 mil prestaciones. Asimismo, las pensiones servidas a personas con discapacidad también disminuyen con aproximadamente 19.200 en el mismo año. Estas representan el 8% del total de pensiones de sobrevivencia.

La disminución de las pensiones en general, se relaciona con la derogación de leyes y decretos de diferentes períodos (con beneficios de por vida), cuyas prestaciones van desapareciendo al no tener reposición⁹.

2.1.6 Pensiones para víctimas de violencia doméstica y delitos violentos

Por Ley N° 18.850 de 16/12/2011 se establece una pensión no contributiva y asignación familiar especial a hijos de personas fallecidas como consecuencia de hechos de violencia doméstica¹⁰.

El programa dispuesto por dicha ley tiene por objetivo implementar medidas de protección social para amparar a los huérfanos de personas fallecidas por violencia doméstica, coadyuvando en la cobertura de consecuencias dañosas mediante ciertas prestaciones no contributivas. Los beneficiarios reciben una pensión mensual de monto equivalente a la prestación asistencial no contributiva por vejez e invalidez y una

⁹ *Comentarios de Seguridad Social, N°30*, Enero – Marzo 2011. “Evolución de las pensiones de sobrevivencia. Período 2004 – 2010”, de Cra. M. L. Brovia.

¹⁰ En el año 1995 la legislación uruguaya incorporó el delito de violencia doméstica al Código Penal a partir de la aprobación de la Ley N° 16.707. En el ámbito de la prevención, en el año 2002 se promulgó la Ley N° 17.514 de Violencia Doméstica.

asignación familiar especial mensual de monto diferencial según el nivel de enseñanza y la presencia de discapacidad.

En diciembre de 2018 se otorgaron 72 Asignaciones Especiales y 168 Pensiones¹¹.

Por Ley N° 19.039 de 18/12/2012 se crea una prestación no contributiva (pensión a las víctimas de delitos violentos) para personas que resulten incapacitadas en forma absoluta para todo trabajo remunerado por haber sido víctimas de delitos de rapiña, copamiento o secuestro. En caso de homicidio, también se benefician de esta pensión: a) el cónyuge o concubino/a de la víctima; b) los hijos solteros y menores de 21 años; y c) los hijos solteros mayores de 18 años de edad y absolutamente incapacitados para todo trabajo.

En el cuadro siguiente se presenta el promedio de pensiones emitidas por año.

Cuadro 12.
Promedio de pensiones emitidas para víctimas de delitos violentos

	Pensiones Ley N° 19.039
2016	135
2017	144
2018	153

Fuente: BPS – AGSS – Asesoría Económica y Actuarial – Banco de Datos

Relacionado con estas prestaciones, por convenio con el Ministerio del Interior, el BPS (según R.D N° 19-1/2014) ha cedido en comodato a dicho Ministerio el primer piso del local en Gral. Flores 2419 (Montevideo), para el funcionamiento de la Asociación de Familiares y Víctimas de Delitos (ASFAVIDE) y “Mujeres de Negro”. Estas organizaciones desarrollan una importante labor de sensibilización en materia de apoyo y en materia de derechos, en los aspectos jurídicos, social, psicológico y de rehabilitación a personas que sufrieron algún delito y sus familiares.

2.2 Prestaciones a activos

2.2.1 Asignaciones familiares Ley N° 15.084

Las Asignaciones Familiares que se otorgan por Ley N° 15.084 del 28/11/1980, consisten en un programa dirigido a apoyar a los padres trabajadores en el cuidado de los niños a su cargo y a contribuir al desarrollo integral de los mismos. La normativa también está dirigida a la mujer embarazada con la finalidad de que la misma acceda a los controles médicos periódicos durante el embarazo.

Los beneficiarios son los hijos o menores a cargo de trabajadores dependientes del sector privado tanto en actividad como en seguro de desempleo (rural, industria y comercio, servicio doméstico, y construcción), jubilados y pensionistas del sector

¹¹ No se dispone la cantidad correspondiente a personas con discapacidad.

privado, pequeños productores rurales de hasta 200 hectáreas, trabajadores a domicilio, personas con subsidios transitorios (con actividad habilitante de asignaciones familiares).

Como condición de calificación se exige que el beneficiario sea menor de 18 años, esté cursando estudios de primaria o secundaria en instituciones habilitadas o que presente discapacidad.

Las prestaciones comprenden beneficios monetarios y no monetarios. La prestación económica se sirve con frecuencia bimestral. Se otorga desde el momento de comprobado el embarazo y varía según los ingresos del hogar. El tope de ingresos totales para recibir la asignación familiar es de 46,51 UR¹² (01/2019) en hogares con hasta dos niños. Éste se incrementa a razón de 4,651 UR por beneficiario adicional.

Los menores con discapacidad tienen derecho a la asignación doble de por vida o hasta que perciban otra prestación del BPS; deben contar con certificado de la Comisión Honoraria del Patronato del Psicópata y solicitarla antes de cumplir los 18 años de edad¹³.

También podrán percibir ayudas extraordinarias de carácter económico destinadas a favorecer su inserción social, educativa y cultural, en el caso de concurrencia a centros normales o especializados de estudios o rehabilitación (estas prestaciones se verán con más detalle en el apartado correspondiente).

Con respecto a los beneficios no monetarios, los beneficiarios de asignaciones familiares que presentan malformaciones congénitas o patológicas emergentes de riesgos perinatales tienen derecho a la asistencia especial que brinda la Unidad de Diagnóstico y Tratamiento (UDT).

Los exámenes y medicamentos se brindan en forma gratuita, así como los elementos y prótesis que se requieran (lentes, audífonos, sillas de ruedas, entre otros).

Como se verá en el apartado correspondiente a las prestaciones de salud, cuando el tratamiento médico exige el traslado del paciente desde el interior del país, este y un acompañante tienen derecho a pasajes, alimentación y hospedajes gratuitos.

En el cuadro siguiente se presenta la cantidad de beneficios de asignaciones familiares para personas con discapacidad por Ley N° 15.084 a diciembre de cada año.

¹² Valor de la UR a enero de 2019 ascendía a \$1.099,42.

¹³ A enero 2019 los montos a percibir por hijo/a son \$813,57 si los ingresos del hogar no superan las 27,90 UR (\$30.673,82) y \$406,79 si el hogar supera las 46,51 UR (\$51.134,02); en el caso de discapacidad la asignación es el doble de estos valores.

Cuadro 13.
Asignaciones Familiares Ley N° 15084 para beneficiarios con discapacidad por nivel educativo en el mes de diciembre de cada año.

	Prenatal y menor 4 años	Preescolar	Escolar	Liceo y UTU	Total Asignación doble	Var. anual (en %)	% Asignación doble sobre el total de asignaciones
2000	50	332	957	834	2173	---	0,6
2004	236	293	1785	1231	3545	0,6	1,1
2008	75	90	617	841	1623	-0,5	0,7
2009	58	57	444	668	1227	-0,2	0,7
2010	52	52	365	574	1042	-0,2	0,6
2011	44	37	321	473	875	-0,2	0,6
2012	58	49	273	457	837	0,0	0,7
2013	92	47	341	391	871	0,0	0,7
2014	56	27	323	385	791	-0,1	0,7
2015	52	41	378	305	776	0,0	0,7
2016	40	28	301	328	698	-10,1	0,7
2017	35	16	272	339	662	-5,1	0,7
2018	32	15	256	332	635	-4,1	0,7

Fuente: BPS – AGSS – Asesoría Económica y Actuarial – Banco de Datos

En diciembre de 2018 se registraron 632 asignaciones dobles lo que representa cerca del 1% del total de asignaciones por Ley N° 15.084.

La cantidad de asignaciones para personas beneficiarias con discapacidad ha mostrado, al igual que el total de las asignaciones por Ley N° 15.084, un descenso a lo largo del período de estudio. La disminución registrada puede explicarse por la entrada en vigencia de la Ley N° 18.227 (que se analiza a continuación), cuya aplicación a partir de 2008 fue incorporando en forma gradual aquellos beneficiarios de la Ley N° 15.084 que también calificaban para la nueva ley del Plan de Equidad.

2.2.2 Asignaciones familiares Plan de Equidad

Estas prestaciones se insertan dentro del Plan de Equidad del gobierno nacional. En este marco el BPS juega un rol en la implementación de varios componentes de dicho Plan; entre ellos el nuevo sistema de asignaciones familiares según la Ley N° 18.227 que entró en vigencia el 01/01/2008. Son prestaciones de carácter asistencial, y por lo tanto no contributivas, se sirven en forma mensual.

La población beneficiaria de las asignaciones familiares del Plan de Equidad son los niños, niñas y adolescentes que integren hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica¹⁴ o estén en atención de tiempo completo en establecimientos del

¹⁴ La determinación de los hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica se realiza conforme a criterios estadísticos teniendo en cuenta, entre otros, los siguientes factores: ingresos del hogar,

Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), o en instituciones que mantengan convenios con dicho instituto.

La asignación se sirve hasta los 18 años si el beneficiario cursa estudios de nivel superior a primaria en instituciones de enseñanza estatales o privadas autorizadas por el órgano competente.

Si el beneficiario padece una incapacidad física o psíquica tal que impida su incorporación a todo tipo de tarea remunerada, la prestación se servirá hasta los 18 años y continuará sirviéndose a partir de dicha edad por períodos de tres años, con revisión médica al finalizar cada período.

El monto a percibir es variable según la cantidad de beneficiarios por familia y el nivel educativo que cursa el beneficiario.

El monto de la prestación por discapacidad corresponde a una suma fija de \$ 2.307,48 a enero de 2019.

Se presenta la cantidad de asignaciones familiares para personas con discapacidad, otorgadas por el Plan de Equidad y las correspondientes variaciones.

Cuadro 14.
Asignaciones Familiares del Plan de Equidad en el mes de diciembre de cada año.

	Beneficios por discapacidad	Var. anual (en %)	Total Asign. Plan Equidad	Var. anual (en %)	% asign por discap.
2008	7.182	---	327.913	---	2,2
2009	8.579	19,5	389.678	18,8	2,2
2010	9.801	14,2	412.707	5,9	2,4
2011	10.454	6,7	413.619	0,2	2,5
2012	10.485	0,3	402.898	-2,6	2,6
2013	10.198	-2,7	367.865	-8,7	2,8
2014	10.482	2,8	381.288	3,7	2,7
2015	10.418	-0,6	375.734	-1,5	2,8
2016	10.348	-0,7	388.705	3,5	2,7
2017	10.149	-1,9	372.996	-4,0	2,7
2018	11.066	9,0	372.241	-0,2	3,0

Fuente: BPS – AGSS – Asesoría Económica y Actuarial – Banco de Datos

Los beneficios para personas con discapacidad por Asignaciones Plan de Equidad se incrementan desde el inicio de su aplicación en 2008 en un 54%, llegando a representar el 3% del total de asignaciones. En promedio de todo el período las asignaciones destinadas a personas con discapacidad son poco más de 11 mil, mientras que los totales en el mismo período son algo más de 372 mil beneficiarios.

condiciones habitacionales y del entorno, composición del hogar, características de sus integrantes y situación sanitaria.

2.3. Asistentes Personales para Personas con Discapacidades Severas

Al amparo del artículo 25 de la Ley N° 18.651 de febrero de 2010, mediante Decreto N° 214 del Poder Ejecutivo de fecha 28/07/2014, fue creado en el ámbito del BPS el Programa de Asistentes para Personas con Discapacidades Severas en situación de dependencia.

De acuerdo a este decreto los beneficiarios del programa eran las personas receptoras de Pensión por Invalidez por Discapacidad Severa servida por el BPS, residentes en su domicilio particular.

El beneficio consistía en una prestación económica destinada a la contratación de un servicio de asistente personal brindado a través de una persona física o por intermedio del personal perteneciente a una persona jurídica en relación de dependencia.

Posteriormente, por Ley N° 19.353 de 27 de noviembre de 2015, se crea el Sistema Nacional Integrado de Cuidados. En el marco de esta normativa y con vista del artículo 25 de la Ley N° 18.651, por Decreto 117/016 de 25 de abril de 2016 se crea el Servicio de Asistentes Personales para Cuidados de larga duración para Personas en situación de Dependencia Severa. En su artículo 39 se deroga el Decreto 214/014 con excepción de las disposiciones relativas a la transición del régimen proveniente de la Ley N° 18.651 y su decreto reglamentario y a la extensión del plazo para la formación de los Asistentes Personales.

El Servicio de Asistentes Personales integra el Programa de Cuidados en Domicilio del Sistema Nacional Integrado de Cuidados; está constituido por el cuidado y la asistencia personal para las actividades de la vida diaria de personas en situación de dependencia severa y se compone de la habilitación, el registro, la formación, la supervisión y/o el otorgamiento de un subsidio.

Podrá ser usuaria del servicio, la persona en situación de dependencia severa¹⁵, de cualquier edad, que sea ciudadano natural, legal o con residencia de 10 años o más en el país, que resida en su domicilio particular dentro del territorio nacional, quedando excluidas las personas que se encuentren en régimen de internación o residencia en instituciones. A diferencia de lo dispuesto por el Decreto N° 214 mencionado arriba en el cual las personas usuarias del servicio eran las beneficiarias de la pensión por invalidez severa otorgada por el BPS.

¹⁵ Se entiende por “dependencia severa” la carencia de autonomía de las personas para desarrollar actividades y atender por sí mismas sus necesidades básicas de la vida diaria.

A los efectos de determinar la situación de dependencia severa se utiliza el Baremo de Dependencia aplicado por el Ministerio de Desarrollo Social, que contempla no solo la discapacidad sino también la vulnerabilidad social. El derecho al Servicio se determina por el nivel de dependencia resultante de dicha aplicación¹⁶.

Le compete a la Secretaría Nacional de Cuidados del Ministerio de Desarrollo Social: a) habilitar y registrar a las personas físicas y jurídicas que presten este Servicio, b) recibir y registrar las postulaciones de aspirantes a ingresar al Servicio como usuarios y coordinar la valoración de su dependencia mediante la aplicación del baremo de dependencia y/u otros instrumentos que se determinen, c) establecer el subsidio al que el usuario tendrá derecho según la valoración de sus ingresos, d) definir el modelo de supervisión, coordinar y determinar las acciones para su implementación, e) diseñar y coordinar junto con la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo del Ministerio de Desarrollo Social, los procesos de evaluación y monitoreo del Servicio y f) velar por el uso eficiente de los recursos financieros que se asignen.

El cometido del Banco de Previsión Social es: a) registrar a los usuarios del Servicio que cumplan con los requisitos que se detallan en la normativa, b) registrar a los Aspirantes de Asistentes Personales que pretendan cumplir con el servicio, y c) hacer efectivo el pago de los subsidios a los usuarios del servicio.

El usuario podrá acceder a un subsidio económico total o parcial destinado de forma exclusiva a la contratación de 80 horas mensuales de un Servicio de Asistente Personal brindado a través de una persona física o jurídica habilitada por la Secretaría Nacional de Cuidados. Dicho subsidio lo determina el MIDES, en función de la capacidad de pago de los hogares y la carga de cuidados asociada, considerando todos los ingresos del hogar contemplados en términos per cápita. El monto del subsidio total asciende a 4,6 BPC¹⁷. Se establecen tres niveles o franjas de ingresos per cápita: hasta 3 BPC, el subsidio es total; de 3 BPC a 6 BPC, corresponde el 67% del subsidio; de 6 BPC a 11 BPC, corresponde el 33% del subsidio.

Con respecto a la habilitación de las personas físicas como Asistentes Personales, la misma está a cargo de la Secretaría Nacional de Cuidados. Las personas deberán: a) poseer certificado de Curso Básico de Atención a la Dependencia, emitido por instituciones habilitadas por el Ministerio de Educación y Cultura o b) contar con certificación de competencias emitida por el organismo competente.

Con respecto a las personas jurídicas, la Secretaría de Cuidados habilita para este servicio a las personas jurídicas que: a) contengan taxativamente establecida en su

¹⁶ La construcción de baremos para valoración de dependencia en páginas web: <http://www.sistemadecuidados.gub.uy/innovaportal/file/99818/1/construccion-de-baremos-para-valoracion-de-dependencia.pdf>

¹⁷ Valor de la BPC en el año 2019: \$ 4154

objeto la prestación de servicios de cuidados en el marco del Sistema Nacional Integrado de Cuidados; b) presten el servicio mediante la contratación de Asistentes Personales habilitados por la Secretaría Nacional de Cuidados y c) cumplan con los procedimientos formales y sustanciales que a estos efectos establezca la Secretaría Nacional de Cuidados.

Se presenta información sobre importes subsidiados, cantidad de empresas y puestos de trabajo correspondiente a asistentes personales desde setiembre de 2014 a diciembre de 2018.

Cuadro 15.
Importes subsidiados, empresas y puestos de trabajo de asistentes personales.

	Total Anual Importe subsidiado	Promedio mensual	Promedio mensual
	pesos corrientes	Empresas (1)	Puestos de trabajo
2014	2.274.060	226	228
2015	37.342.099	925	935
2016	73.610.525	1.538	1.612
2017	170.482.624	3.191	3.240
2018	287.486.561	4.994	5.086

Fuente: Elaborada a partir de información de ATYR_CSDA 4722

(1) Para formalizar la contratación la persona beneficiaria debe registrarse como empresa

Se puede observar que a partir del año 2014, y si bien aún se cuenta con pocos años de registro, se incrementan de forma muy importante los importes dedicados al subsidio de asistentes personales así como las empresas y los puestos de trabajo; los cuales rondan los 5.000 puestos en el año 2018.

En relación a la formación de asistentes personales, durante el período previo al Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC), BPS llevó a cabo un Programa de Formación y Capacitación de Cuidadores y Asistentes Personales.¹⁸ En mayo de 2016, a partir del convenio firmado por el MIDES y el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), se delinea la formación en dependencia. Dicha formación se compone por tres líneas de trabajo: cursos de formación, validación de conocimientos de personas que ya están formadas en cuidados y certificación de competencias laborales para las personas que nunca realizaron cursos. Los cursos que brinda el INEFOP constan de un diseño curricular aprobado por la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU), con prácticas a desarrollarse en centros sanitarios de la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE).

¹⁸ Prestaciones y Servicios para Personas con Discapacidad – actualización 2017. ANEXO.
<https://www.bps.gub.uy/bps/file/15613/1/62.-prestaciones-y-servicios-para-personas-con-discapacidad.-actualizacion.-datos-2017.pdf>

3. Servicios de salud

La reforma de la salud que se llevó a cabo en nuestro país a partir del año 2007 y la creación del Sistema Nacional Integrado de Salud (Ley N° 18.211 de fecha 5/12/2007, modificativas y complementarias), han determinado una serie de cambios en la cobertura de las prestaciones de salud que brinda el BPS, en este contexto es de interés realizar un análisis de su rol dentro del Sistema¹⁹

En este marco de transformación el BPS ha adoptado algunos lineamientos estratégicos que apuntan a reorientar los servicios asistenciales propios reconociendo la experiencia y especialización de dichos servicios. Dentro del Plan Estratégico del BPS 2011-2015 se establece que “la organización debe instrumentar y/o terminar de implementar los Centros Nacionales de Referencia, modalidad surgida a partir de las capacidades y experiencia existentes en el instituto”.

En este contexto se crea la Comisión Interinstitucional integrada por el Ministerio de Salud Pública (MSP), BPS, Fondo Nacional de Recursos (FNR), y sobre el final del proceso se incorpora la participación del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

La Comisión Interinstitucional analizó las prestaciones del BPS clasificando las que corresponden que permanezcan en su cobertura y aquellas que dejarían de otorgarse por estar comprendidas dentro de las obligaciones de los prestadores integrales, o estar bajo la cobertura del Fondo Nacional de Recursos.

Los cambios que se han venido desarrollando han conducido a la creación del Centro de Referencia Nacional en Defectos Congénitos y Enfermedades Raras (CRENADECER), en la órbita del Banco de Previsión Social a cargo de tres Unidades: “Medicina Embrionario-Fetal y Perinatal” (UMEPEFE), “Laboratorio y Pesquisa Neonatal” y “Unidad de Diagnóstico y Tratamiento” (UDT).

El marco normativo de dicho centro está compuesto por: a) la Ordenanza del MSP No. 280 de mayo 2014 donde se reconoce el Centro de Referencia Nacional en Defectos Congénitos y Enfermedades Raras en la órbita del BPS; b) el Decreto del Poder Ejecutivo No. 325/2013, que en su artículo 4° reconoce al Laboratorio de Pesquisa Neonatal del BPS como único centro de diagnóstico, confirmación y seguimiento de las patologías de detección obligatoria a través de la gota de sangre; c) la Ordenanza del MSP No. 629 de octubre 2014 donde autoriza la incorporación de la Unidad de Medicina Embrionario-fetal y Perinatal (UMEPEFE) del BPS al CRENADECER y autoriza el comienzo de las actividades de la Red Integrada de Efectores Públicos (RIEPS).

¹⁹ Proyecto Centro de Referencia Nacional en Defectos Congénitos y Enfermedades Raras (CRENADECER) – 2.da versión mayo de 2014 – Dirección Técnica de Prestaciones – Gerencia de Prestaciones de Salud – Gerencia de Asistencia Médica.

El objetivo general del CRENADECER consiste en contribuir a mejorar la calidad de vida de las personas con Defectos Congénitos y Enfermedades Raras, a través de la puesta en funcionamiento de un Sistema de Referencia Nacional para su prevención, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación integral en el país

Asimismo, el CRENADECER se propone disminuir la mortalidad infantil causada por defectos congénitos y enfermedades raras mediante el diagnóstico precoz y tratamiento de la mujer embarazada; diagnóstico precoz y oportuno a través del screening del Sistema de Pesquisa Neonatal; mejorar la calidad de vida del paciente portador de un defecto congénito o enfermedad rara, a través de la atención integral con equipos interdisciplinarios²⁰.

El Plan Estratégico 2016 - 2020 del BPS dispone consolidar este Centro, así como promover la inclusión de otras patologías²¹.

Por otra parte, otras prestaciones de salud conferidas por el decreto Ley Nº 15.084 han ido siendo absorbidas por el SNIS a través de Prestadores Integrales, por lo cual algunos servicios de salud atienden a un número cada vez más escaso de pacientes.

3.1 Unidad de Medicina Embrio-fetal y Perinatal (UMEFEPE)

Como se expresó arriba, la Ordenanza del MSP No. 629 de octubre 2014 autoriza la incorporación de la Unidad de Medicina Embrio-fetal y Perinatal (UMEFEPE) del BPS al CRENADECER y autoriza el comienzo de las actividades de la Red Integrada de Efectores Públicos (RIEPS).

La unidad de Medicina Embrio-Fetal y Perinatal lleva adelante un programa piloto de screening del primer trimestre del embarazo. Consiste en la realización en el mismo día de una ecografía (Translucencia Nucal - TN) y un estudio de sangre materna.

Su objetivo es la detección de riesgo de las alteraciones cromosómicas más frecuentes en el feto. Se realiza una búsqueda temprana de alteraciones que permiten un diagnóstico precoz así como una intervención que hace la diferencia a la hora de desarrollar o no, una patología.

Son beneficiarias de este servicio las usuarias de los Servicios Públicos de los Efectores Públicos de Salud (ASSE, Sanidad Policial-Sanidad Militar-IMM-BPS), del área metropolitana que estén cursando entre 11 y 13 semanas de embarazo.

En el año 2018 se realizaron 13.157 diagnósticos prenatales de afecciones congénitas.²²

²⁰ Disponible en páginas web: <http://www.bps.gub.uy/10594/crenadecer.html>

²¹ Disponible en páginas web: <http://www.bps.gub.uy/1363/plan-estrategico-2016---2020.html>

²² Gerencia de Salud de BPS – Informe 2018

3.2 Unidad de Diagnóstico y Tratamiento - (UDT)

El Departamento de Especialidades Médico Quirúrgicas (DEMEQUI) se origina con el decreto Ley N° 15.084, de 28/11/1980, siendo asignado a la ex Dirección General de la Seguridad Social, hoy BPS, y formando parte de los servicios de Prestaciones de Salud.

La Unidad ha prestado asistencia especial a beneficiarios (hijos de contribuyentes del BPS, empleados de la actividad privada que aportan al BPS e hijos de funcionarios del BPS), con patologías congénitas con o sin malformaciones o patologías emergentes de riesgos perinatales.

Como se expresó en el punto 3, la reforma del Sistema Nacional de Salud ha determinado una serie de cambios y modificaciones en la cobertura de las prestaciones de salud que brinda el BPS. Estos cambios incluyen entre otros, la implementación de Centros Nacionales de Referencia a los efectos de continuar con la cobertura de una serie de prestaciones específicas de salud que el BPS históricamente venía cubriendo. En función de dichas modificaciones, el DEMEQUI se reordena integrando el CRENADECER como “Unidad de Diagnóstico y Tratamiento” (UDT).

La Unidad de Diagnóstico y Tratamiento se encarga de la atención ambulatoria especializada. Comprende la atención ambulatoria para el tratamiento de las siguientes patologías:

- Epidermólisis ampollar
- Errores innatos del metabolismo
- Mielomeningocele
- Malformaciones maxilofaciales
- Fibrosis quística
- Enfermedades raras.

Los pacientes pueden ser derivados de: la Unidad de Medicina Embrio Fetal (UMEFEP) en el caso en que se detecte algún defecto congénito durante el embarazo, el Laboratorio de Pesquisa Neonatal y de los Prestadores Integrales de Salud (públicos o privados).

La atención que se brinda en la Unidad consiste en completar el diagnóstico en caso de ser necesario, brindar el tratamiento médico o quirúrgico, así como el apoyo psico-social y la rehabilitación.

Se vienen realizando una serie de reformas edilicias entre las cuales se destaca la construcción, al lado de la unidad de diagnóstico, de una unidad de rehabilitación con

piscina para hidroterapia.²³ Por otra parte, junto a la autoridad sanitaria se continúa trabajando para que se puedan ir incorporando a las patologías ya definidas, otras patologías de acuerdo a las necesidades nacionales²⁴.

En el siguiente cuadro se presentan las consultas realizadas en la UDT, entre los años 2000 y 2018.

Cuadro 16.
Número de consultas en la UDT ex DEMEQUI por años seleccionados, según especialidad.

	2000	2004	2008	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Cardiología	1.925	3.748	6.420	2.512	2.001	1.704	1.609	1.499	1.463	1.393
Malf. Cr. Maxilofacial	---	---	---	---	---	8.212	7.137	6.000	7.442	6.931
Cirugía pediátrica	2.354	2.094	2.477	936	798	771	726	660	715	762
Cirugía adultos	---	---	---	---	---	8	27	38	57	33
Cirugía plástica	2.127	1.645	2.587	2.008	2.036	2.076	1.709	1.470	1.444	1.430
Dermatología	714	1.334	784	441	341	352	412	274	0	0
Endocrinología	725	1.645	2.373	1.672	1.695	1.577	1.530	1.602	1.302	1.092
Fisiatría	2.997	800	2.568	776	240	734	1.134	1.273	1.103	990
Gastroenterología	1.340	1.480	3.866	2.179	2.130	2.068	2.060	1.977	1.747	1.720
Genética Clínica	---	---	---	---	---	374	365	275	312	335
Hematología	403	703	898	310	296	242	264	289	251	212
Medicina Gral.	---	---	---	---	---	620	740	868	1.004	1.417
Nefrología	---	---	---	---	---	502	492	467	412	312
Neumología	856	1.509	1.383	802	987	851	1.048	1.162	1.338	1.329
Nutricionista	---	---	---	---	---	710	699	819	862	659
Neurocirugía	381	267	621	519	519	528	540	659	603	517
Neuropediatría	9.479	18.789	14.981	7.181	6.376	5.307	5.175	5.105	4.313	3.123
Oftalmología	11.249	10.266	12.848	4.864	4.034	3.483	3.458	3.426	5.213	5.378
Otorrinolaringología	10.720	7.503	10.655	2.863	2.420	1.911	1.742	1.555	1.433	1.332
Pediatría	5.058	4.308	993	1.400	1.617	1.544	1.456	1.293	1.235	918
Psiquiatría adultos	---	1.302	1.855	1.918	2.043	2.029	1.998	2.189	1.963	3.080
Psiquiatría infantil	3.613	4.096	6.327	2.872	2.003	2.262	2.418	2.478	2.050	1.544
Psiquiatría DMQ	---	---	---	---	---	6	345	733	509	174
Urología	2.818	5.273	6.342	2.096	1.727	1.467	1.592	1.643	1.578	1.591
Ortopedia	4.658	5.642	6.711	4.144	4.197	3.865	3.347	3.141	3.191	3.205
Anestesiología	---	---	---	---	---	416	414	368	449	433

Fuente: Boletín Estadístico BPS - AGSS – AEA

La evolución de las consultas observan comportamientos diferentes según especialidad. Si consideramos los años 2014 a 2018 las especialidades con más consultas fueron malformaciones maxilofacial, oftalmología, neuropediatría y ortopedia. Esta evolución podría ser explicada por la implementación del Sistema Nacional Integrado de Salud que ha posibilitado una movilidad de usuarios hacia otros servicios que cuentan con estos especialistas. Por otra parte se registra un cambio en las características de la población asistida, en cuanto a que la misma es aquella portadora de enfermedades más complejas (como se reseñó antes).

²³ El Centro de Rehabilitación fue inaugurado el 27 de abril de 2018.

²⁴ Extraído de Curso de Protección Social 2, Descripción del trabajo llevado a cabo en la Unidad de Diagnóstico y Tratamiento (Ex-DEMEQUI). CESS- Banco de Recursos de Conocimiento.

Cuadro 17.
Número de consultas en el DEMEQUI por año seleccionado, según equipos interdisciplinarios.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Cuidados paliativos	40	85	69	24	33	68	103	148
Dificultades aprendizaje	108	158	154	89	62	60	41	145
Mielomeningocele	23	40	43	49	68	36	53	16
Epidermolisis bullosa	15	13	13	10	20	5	23	1
Enfermedades raras	36	67	73	154	222	300	305	504
Fibr. quística pediátrica	387	533	561	878	1.408	1.500	1.140	1.584
Errores innatos metabolismo	259	271	317	421	525	545	708	567
Fibr. quística adultos	220	301	330	346	360	371	307	418
Equipo FLAP	---	---	---	805	1.666	4.546	2.833	1.212
Equipo de recepción	---	---	---	389	628	694	2.113	1.018
Eq. VNI Oxig. pediátr.DMQ	---	---	---	---	---	---	65	102
Eq. VNI Oxig. adultos DMQ	---	---	---	---	---	---	58	85

Fuente: Boletín Estadístico BPS – AGSS - AEA.

3.3 Unidad de Laboratorio de Pesquisa Neonatal

La Pesquisa Neonatal es la búsqueda de enfermedades que no presentan síntomas clínicos en el momento del nacimiento pero que producen alteraciones bioquímicas, que pueden ser detectadas por medio de análisis específicos²⁵.

Se pesquisan aquellas enfermedades para las cuales existe tratamiento y que de no atenderse ocasionan un severo deterioro mental y físico e incluso la muerte.

Uruguay es uno de los pocos países de América Latina que cuenta con un sistema de pesquisa y prevención de patologías congénitas²⁶. Esto se realiza mediante el Sistema Nacional de Pesquisa Neonatal (SNPN), de acuerdo al cual a todos los recién nacidos en el país, cualquiera sea la institución de salud a la que están afiliados, se les realiza la detección de enfermedades que pueden causar alguna malformación o discapacidad. La pesquisa es de carácter universal, gratuita y obligatoria²⁷.

²⁵ <http://www.bps.gub.uy/3543/>

²⁶ Los defectos congénitos constituyen la mayor causa de mortalidad infantil luego de la desnutrición, diarreas, enfermedades infecciosas y trasmisibles. En algunos casos, si se los diagnostica precozmente, puede evitarse el retardo severo irreversible y devastador. Documento de Pesquisa Neonatal: lo que puede prevenir una gota de sangre – BPS – Centro de Estudios Seguridad Social Salud y Administración – Doctoras G. Queiruga, A. Lemes, C. Ferolla, M. Machado, C. Queijo, P. Garlo y G. Pallarada.

²⁷ Luego de las 40 horas de vida del niño y antes del alta de la maternidad se le realiza una toma de muestra de sangre del talón mediante punción con lanceta. La sangre se recoge sobre un papel filtro especial. Esta muestra se envía por correo al Laboratorio de pesquisa neonatal del BPS. Todos los resultados se envían a la maternidad donde nació el niño o también pueden consultar a un servicio telefónico de atención personal.

La Unidad de Laboratorio de Pesquisa Neonatal del BPS integra el SNPN y fue designado mediante el artículo 4° del Decreto del Poder Ejecutivo No 325/013 del 04/10/2013, como único centro de diagnóstico, confirmación y seguimiento de las patologías de detección obligatoria a través de la gota de sangre.

En el artículo 6° de dicho Decreto se redefine el Programa Nacional de Pesquisa Neonatal y del Lactante, como el conjunto de prácticas médicas que involucren la detección neonatal obligatoria de patologías endocrino-genéticas y de otras causas, a través de:

- a) Gota de sangre (hipotiroidismo congénito, fenilcetonuria, hiperplasia suprarrenal congénita, fibrosis quística, acil-CoA-dehidrogenasa de cadena media);
- b) Emisiones otoacústicas (hipoacusia congénita);
- c) Examen físico sistemático del recién nacido (anomalías estructurales externas o internas); y
- d) Ecografía de cadera en lactantes entre los 2 y 4 meses.”

En el artículo 7o se expresa que “la incorporación y la eliminación de patologías al Programa Nacional de Pesquisa Neonatal y del Lactante estarán en revisión permanente. Las mismas se harán en base a la evaluación de las necesidades de salud de la población que incluye la evidencia científica y los principios bioéticos, privilegiando la prevención como principio rector del Sistema Nacional Integrado de Salud”.

Las pruebas obligatorias que se realizan son para la detección de Hipotiroidismo congénito (HC), Fenilcetonuria (PKU), Hiperplasia suprarrenal congénita (HSC) y Fibrosis Quística (FQ). También se detectan varias enfermedades formando parte de un programa piloto, entre las que se encuentran alteraciones del metabolismo de los aminoácidos, de la beta oxidación mitocondrial de ácidos grasos, acidemias orgánicas y hemoglobinopatías.

Con la puesta en funcionamiento del SNIS se define las competencias de los organismos para lograr las acciones de prevención de enfermedades congénitas y degenerativas. El MSP es el organismo rector, encargado de aplicar la obligatoriedad de las enfermedades a pesquisar. El BPS aporta su laboratorio, personal, insumos y equipos multidisciplinarios de tratamiento de las patologías detectadas. La Comisión Honoraria de la Lucha Antituberculosa y Enfermedades Prevalentes (CHLAEP), cita los casos detectados, las repeticiones y realiza control de seguimiento de los bebés nacidos fuera de Montevideo. La Administración Nacional de Correos asume el transporte de las muestras desde todos los puntos del territorio del país²⁸.

²⁸ <https://www.bps.gub.uy/bps/file/6484/1/pesquisa-neonatal.pdf> Pág. 23 y 24.

El BPS en coordinación con los centros de salud existentes a nivel nacional, realiza el diagnóstico y brinda asistencia integral (estudios para clínicos, tratamiento dietético y/o medicamentoso) en todo lo relacionado con la patología detectada en la Pesquisa Neonatal, manteniendo una relación de referencia y contra referencia con el pediatra del primer nivel de atención²⁹.

El Laboratorio de Pesquisa Neonatal del BPS en el año 2010 fue galardonado con el Premio Reina Sofía a la Prevención de la Discapacidad otorgado por el Real Patronato sobre Discapacidad de España^{30 31}.

En el año 2018 se efectuaron 42.839 muestras de pesquisa neonatal³².

3.4. Apoyo en la rehabilitación

3.4.1 Ayudas Extraordinarias

Esta prestación tiene su origen en la Reglamentación del Servicio Materno-Infantil de la D.A.F.A. (Dirección de Asignaciones Familiares), de fecha 5/12/1984.

En el marco de lo dispuesto por Resolución de Gerencia General No. 123/2008 de 9/05/2008 con respecto al Plan de Trabajo de la integración al SNIS y por la R.D. N° 29-1/2011 del 14/09/2011, se efectuaron revisiones y análisis de la normativa de las Ayudas Extraordinarias desde el año 1986. Como resultado se elaboró el Reglamento sobre Ayudas Extraordinarias aprobado por R.D. N° 3-33/2015 de 11/02/2015.

Dicha reglamentación incluye definiciones de las prestaciones que se brindan, los tipos de ayudas, el público objetivo y el procedimiento para su obtención, entre otros temas.

Se define la Ayuda Extraordinaria como una prestación económica que brinda el Banco de Previsión Social a personas con discapacidad y/o alteraciones en el desarrollo

²⁹ En el caso de la Hiperplasia Suprarrenal congénita y del Hipotiroidismo congénito, el tratamiento medicamentoso y/o los estudios paraclínicos confirmatorios los brinda el prestador de salud a cargo de la cobertura de salud del bebé.

³⁰ El Real Patronato sobre Discapacidad de España es un organismo autónomo, adscrito al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Tiene como misión promover la prevención de deficiencias, la rehabilitación y la inserción social de las personas con discapacidad; facilitar, en esos ámbitos, el intercambio y la colaboración entre las distintas Administraciones públicas, así como entre éstas y el sector privado, tanto en el plano nacional como en el internacional; prestar apoyos a organismos, entidades, especialistas y promotores en materia de estudios, investigación y desarrollo, información, documentación y formación, y emitir dictámenes técnicos y recomendaciones sobre materias relacionadas con la discapacidad.

³¹ El premio consistió en 50.000 euros destinados a complementar el Laboratorio de Pesquisa Neonatal con un sector de Biología Molecular, para conocer las mutaciones genéticas de los niños detectadas por el programa.

³² Gerencia de Salud de BPS – Informe 2018

destinada a: 1) contribuir a solventar el costo de su concurrencia a Institutos de Rehabilitación, Escuelas e Institutos Habilitados por A.N.E.P. que realicen integración y/o Instituciones Recreativas o Deportivas cuyas actividades propendan a la rehabilitación, sean éstas públicas o privadas: 2) contribuir a solventar el costo de su locomoción o de su acompañante hacia y desde las referidas Escuelas, Institutos e Instituciones, incluidas las normales de enseñanza preescolar, primaria, secundaria y terciaria.

El objetivo de la prestación consiste en propiciar el desarrollo del potencial bio-psico-social, laboral y educacional del beneficiario. Se apunta a restablecer o restaurar las habilidades, compensar funciones perdidas, obtener el máximo nivel de autonomía y una mejor calidad de vida, contemplando su capacidad y aspiraciones.

La población comprendida está conformada por las personas con discapacidad y/o alteraciones en el desarrollo que se encuentren en alguna de las siguientes situaciones:

- a) Hijos o menores a cargo de trabajadores de la actividad privada tributarios del BPS (artículos 2 y 5 Ley N° 15.084 de Asignaciones Familiares), sea que perciban o no la prestación monetaria;
- b) Hijos de jubilados y pensionistas de la actividad privada a través del BPS (Ley N° 15.084);
- c) Beneficiarios de Pensión por Invalidez;
- d) Pacientes de la Unidad de Diagnóstico y Tratamiento del BPS;
- e) Hijos o menores a cargo de funcionarios del BPS y
- f) Otros colectivos incluidos por resolución fundada del Directorio del BPS³³.

Existen varios tipos de AYEX: para instituciones, para transporte, para actividades de verano, especiales o por convenio.

- Las AYEX para instituciones, consisten en una prestación económica que se brinda a los efectos de contribuir a solventar el costo de la concurrencia de los beneficiarios a Hogares, Talleres, Instituciones educativas, Clínicas o Institutos de reeducación y/o rehabilitación, e Instituciones recreativas o deportivas.

Esta prestación está destinada a contribuir con la rehabilitación bio-físico-psico-social, laboral y educacional del beneficiario con discapacidad y/o alteraciones en el desarrollo. No se brinda en forma domiciliaria. El beneficiario puede autorizar al proveedor de la prestación a cobrar el monto de la AYEX directamente en BPS.

³³ Dentro de este ítem, se encuentran los niños/as de hasta 4 años que integran el Programa Uruguay Crece Contigo y los beneficiarios del Programa de Cercanías, si reúnen los requisitos correspondientes a la evaluación técnica.

El monto de la prestación se actualiza anualmente de acuerdo al IPC, habiéndose fijado para enero del 2019 en \$ 5.377,23.

- Las ayudas para Transporte consisten en una prestación económica que se brinda a los efectos de contribuir a solventar el costo del traslado de los beneficiarios hacia y desde las Escuelas, Institutos e Instituciones, incluidas las normales de enseñanza preescolar, primaria, secundaria y terciaria. Puede ser utilizada para contribuir a solventar el costo de: a) la contratación de vehículos adecuados para el traslado de personas con discapacidad, b) boletos de líneas de transporte colectivo urbano para el acompañante.

El monto de la prestación se actualiza semestralmente de acuerdo al sub rubro transporte terrestre del IPC. En enero de 2019 el monto correspondió a \$ 2.671,82.

- Las ayudas para Actividades de verano consisten en una prestación económica que se brinda a los beneficiarios con evaluación técnica vigente, a los efectos de contribuir a solventar el costo de actividades de verano.
- Las ayudas Especiales o por Convenio consisten en prestaciones económicas que se brindan para situaciones especiales que no están contempladas en las anteriores y que el Directorio del Banco de Previsión Social autoriza especialmente.
- Las ayudas Extraordinarias por Convenio Mides son prestaciones económicas destinadas a favorecer la inserción social, educativa y cultural, así como la rehabilitación de niños y adultos con discapacidad que participan en los programas Uruguay Crece Contigo (UCC) y Cercanías del Ministerio de Desarrollo Social.

En el siguiente cuadro se presenta la evolución de la cantidad de solicitudes de Ayudas Extraordinarias según el destino de las mismas: institutos de enseñanza, empresas de transportes y boletos. Para cada categoría se presenta su estructura por sexo.

Cuadro 18.
Evolución de AYEX período 2008-2018.

	Instituto			Transporte			Boletos		
	Total	Estructura (en %)		Total	Estructura (en %)		Total	Estructura (en %)	
		Hombres	mujeres		hombres	mujeres		hombres	mujeres
2008	14.652	60,9	39,2	1.652	59,6	40,4	377	60,0	40,1
2009	15.031	61,2	38,8	1.573	58,6	41,5	367	59,7	40,3
2010	16.562	61,3	38,7	1.513	60,2	39,9	341	57,8	42,2
2011	18.017	61,8	38,2	1.394	61,8	38,2	326	62,0	38,0
2012	19.506	62,3	37,7	1.344	59,8	40,2	294	63,6	36,4
2013	20.269	62,3	37,7	1.295	59,5	40,5	255	63,5	36,5
2014	21.406	62,2	37,8	1.157	58,6	41,4	258	62,4	37,6
2015	23.532	62,1	37,9	948	59,5	40,5	238	66,0	34,0
2016	24.903	62,3	37,7	900	58,7	41,3	258	58,7	41,3
2017	26.522	63,1	36,9	804	56,6	43,4	261	60,5	39,5
2018	24.633	63,4	36,4	668	61,5	38,5	239	58,4	41,6

Fuente: elaborado en base a BPS SINF Prestaciones AYEX Solicitudes-F 969.

En el período analizado las solicitudes de AYEX correspondientes a Institutos son las más utilizadas; representan el 96% del total en el año 2018. Las mismas alcanzan, en el último año, a 24.633 personas. En tanto que, en el mismo lapso las AYEX correspondientes a Transporte y Boletos, descienden. Para cada una de las modalidades, la composición por sexo muestra que alrededor del 60% de los beneficiarios son hombres. La mayor proporción de varones se puede explicar por la prevalencia de limitaciones en varones jóvenes menores a 14 años (ver cuadro 2).

Se presentan las erogaciones anuales de las Ayudas Extraordinarias en pesos constantes y su estructura por tipo de servicio para los años seleccionados.

Cuadro 19.
Monto anual de AYEX otorgadas en pesos a valores constantes (1).

	Montos	Var. anual (en %)	Var. Acumulada 2000/2018 (en %)
2000	573.606.215	---	---
2004	460.352.778	-19,7	---
2008	670.298.257	45,6	---
2009	684.012.439	2,1	----
2010	750.475.274	9,7	----
2011	787.271.120	4,9	---
2012	830.056.635	5,4	---
2013	879.086.437	5,9	---
2014	910.659.168	3,6	---
2015	962.895.483	5,7	---
2016	1.075.852.284	11,7	---
2017	1.163.502.987	8,2	---
2018	1.289.453.790	10,8	124,8

Fuente: Balances del BPS (no ajustado por inflación).
(1) Valores constantes base IPC promedio 2018.

Las erogaciones por concepto de ayudas extraordinarias se han incrementado anualmente alcanzando más de 1.289 millones de pesos en el año 2018, lo que significa un incremento del 125% con respecto al año 2000.

3.4.1.1 Equinoterapia

De acuerdo a los Decretos del Poder Ejecutivo N° 268/2003, 310/2007 y 480/2008, se considera la importancia de la Equinoterapia como técnica complementaria de rehabilitación biopsicosocial asociada al proceso de rehabilitación integral y se crean (por el primer decreto mencionado), los Centros Nacionales de Fomento y Rehabilitación Ecuestre (CENAFRE) en todo el país.

Por R.D. N° 21-4/2012 de 17/07/2012, se brinda una prestación complementaria de apoyo para el acceso a la equinoterapia destinada a niños y adultos con discapacidad. Asimismo en dicha resolución se autoriza la suscripción de un convenio de cooperación entre el BPS y el CENAFRE, representado por la Asociación Civil "Olímpicos de Shangai" (ACODES).

Dicha Resolución de Directorio, fija el monto de la prestación y su reajuste "en los mismos términos y oportunidades que las Ayudas Extraordinarias que brinda el organismo" (ayudas extraordinarias para Instituciones), habiéndose fijado en enero de 2019 el valor de la cuota de la prestación Técnica en \$1.652,44.

De acuerdo a información proporcionada por CEANFRE a la Unidad de Discapacidad del BPS en los meses de noviembre – diciembre 2018 concurrieron 1518 usuarios, distribuidos entre 4 centros de Montevideo y 40 del Interior del país.

3.4.1.2 Programas Perro de Asistencia

En base a lo dispuesto por el Decreto N°297/013 de fecha 11/09/2013 (Ley N° 18.875 de 23/12/2011 y Art. 80 Ley N° 18.651 de 19/02/2010), el BPS determina por R.D. N° 37-3/2016 de 1°/11/2016, la celebración de un Convenio con la Fundación de Apoyo y Promoción del Perro de Asistencia (FUNDAPPAS)³⁴ y el otorgamiento de una prestación complementaria para apoyar la entrega de perros guía y de asistencia a las personas con discapacidad, beneficiarios del Organismo y seleccionadas por dicha Fundación.

En este sentido FUNDAPPAS se compromete a conceder un perro guía o de asistencia a las personas con discapacidad beneficiarias del BPS. El “Perro de Asistencia” es otorgado a niños con trastorno del espectro autista – TAC - y el “Perro Guía” se le asigna a personas ciegas o con baja visión.

De acuerdo a información proporcionada por FUNDAPPAS a la Unidad de Discapacidad de BPS en el año 2018 se otorgaron 7 perros adiestrados de los cuales 4 son para personas con baja visión o ceguera y 3 a personas con TAC.

3.4.1.3 Programas Acceso de la Inclusión Educativa a través del Apoyo para Transporte ANEP en el acompañamiento de la capacidad pedagógica

Entre las prestaciones de ayudas extraordinarias que ya hemos precisado los Programas de Inclusión Educativa tienen como objetivo propiciar el desarrollo del potencial bio-psico-social, laboral y educacional del beneficiario. Restablecer o restaurar las habilidades, compensar funciones perdidas, obtener el máximo nivel de autonomía y una mejor calidad de vida, contemplando su capacidad y aspiraciones. A los efectos de ampliar el acceso educativo de las personas con discapacidad se atienden en estos programas las necesidades de transporte y en coordinación con los centros de formación se procura coordinar acciones para posibilitar la asistencia y permanencia en todos los niveles de estudio.

En el año 2018 el Programa Transporte ANEP atendió a 101 usuarios en 13 centros de Montevideo y 5 del Interior del País y el Programa Transporte ANEP II a 28 usuarios en 23 centros del país (11 en Montevideo y 12 en el Interior).

³⁴ Es una organización con personería jurídica sin fines de lucro en apoyo a las personas con discapacidad Su proyecto fundamental es organizar y sostener el funcionamiento de una Escuela de Perros de Asistencia en Uruguay, a través del adiestramiento de los Perros Guías y su posterior acoplamiento con los usuarios. Capacitan a adiestradores e instructores, seleccionan los cachorros y controlan la cría en todos sus aspectos.

3.4.2 Servicios contratados para facilitar la atención en salud

Como se mencionó anteriormente, las personas usuarias de la UDT cuentan con atención médica dentro del BPS y con ayudas extraordinarias. Asimismo, estas personas tienen derecho de acuerdo a su congenitura, a órdenes de trabajos externos (OTES) que comprenden distintos tipos de prestaciones: tratamientos con especialistas en otros centros de salud, traslados del paciente, pasajes y alojamiento para usuario y familiar, bandejas de alimentación, prótesis y órtesis (tales como audífonos, sillas de ruedas, férulas, hasta la corrección de la patología o estabilización de la misma para su posterior inserción social), partes quirúrgicos, etc.

El número de prestaciones en servicios externos, muestra en general una tendencia descendente, que se explica en parte por los cambios en el sistema de atención de salud del BPS, en el marco del Sistema Nacional Integrado de Salud - SNIS.

Cuando el tratamiento médico lo exige, los pacientes tienen acceso a **traslados**, tanto los beneficiarios del departamento de Montevideo como del interior del país. Se utiliza una amplia gama de transportes: ambulancias comunes y ambulancias especializadas, camionetas privadas con camilla y ómnibus de líneas interdepartamentales. Por ejemplo desde el Interior, se trasladan beneficiarios y acompañantes con proveedores de ómnibus de líneas interdepartamentales, así como proveedores de camionetas privadas.

El cuadro siguiente muestra la cantidad de traslados que se realizan por año, según los mismos sean mediante ambulancia (común o especializada), o camioneta. A partir del año 2014 se incorpora la modalidad de boletos.

Cuadro 20.
Cantidad de traslados según tipo de transporte. Período 2011 a 2018

	Ambulancia	Camioneta	Boletos	Total
2011	1.931	8.101	---	10.032
2012	4.122	7.267	---	11.389
2013	831	7.368	---	8.199
2014	1.079	8.452	18.302	27.833
2015	1.960	9.054	27.842	38.856
2016	3.597	7.232	24.537	35.366
2017	4.262	9.864	22.032	36.158
2018	4.470	9.821	15.371	29.662

Fuente: Elaborado a partir de información de la Dirección Técnica de Prestaciones - Gerencia Prestaciones de Salud del BPS – Sistemas y Procesos.

En el período de estudio, los traslados mediante ambulancia y camioneta observan oscilaciones con una tendencia a incrementarse en los últimos. Los boletos se incrementan en el año 2015 y luego disminuyen, registrando 15 mil boletos en 2018.

Se brinda **alojamiento** a los pacientes y sus acompañantes residentes en el Interior del país que deben concurrir a Montevideo, a través de un servicio de hotelería; facilitando la atención y tratamientos indicados para la rehabilitación del beneficiario. El alojamiento puede ser de pensión completa o de media pensión y el costo es diferencial para los menores de cinco años. En los casos en que, por la duración del viaje o por otros factores, los usuarios del Interior no hicieren uso de las instalaciones del hotel, se ofrece un servicio de alimentación.

En el cuadro siguiente se presentan las prestaciones por alojamiento y por servicios de alimentación para pacientes y acompañantes.

Cuadro 21.
Cantidad de alojamientos y servicios de alimentación. Período 2011 a 2018.

	Alojamiento	Servicios de Alimentación
2011	21.391	32.529
2012	13.100	25.792
2013	9.284	21.046
2014	7.380	22.249
2015	7.542	24.173
2016	6.583	25.096
2017	12.833	25.867
2018	4.555	23.415

Fuente: Elaborado a partir de información de la Dirección Técnica de Prestaciones - Gerencia Prestaciones de Salud del BPS – Sistemas y Procesos.

En el año 2011, tanto la cantidad de alojamientos como los servicios de alimentación parten de valores que rondan los 21 mil alojamientos y 32.500 servicios de

alimentación, luego se observan descensos, siendo más significativo en alojamiento y de menor impacto para el servicio de alimentación.

Las **internaciones** que no se pueden atender en el BPS, se realizan en otras instituciones con las que el organismo tiene convenio. En el cuadro siguiente se observan variaciones en la cantidad de eventos utilizados.

Cuadro 22.
Cantidad de internaciones en sanatorios. Período 2011 a 2018.

	Internaciones
2011	806
2012	429
2013	262
2014	328
2015	244
2016	223
2017	642
2018	103

Fuente: Elaborado a partir de información de la Dirección Técnica de Prestaciones - Gerencia Prestaciones de Salud del BPS – Sistemas y Procesos.

Los actos quirúrgicos que se realizan, tanto dentro de la Institución como en sanatorios contratados, corresponden a **partes quirúrgicos**. Aquí también se observa que la evolución fluctuante.

Cuadro 23.
Cantidad de Partes Quirúrgicos. Período 2011 a 2017.

	Partes quirúrgicos
2011	3.825
2012	1.612
2013	985
2014	782
2015	729
2016	574
2017	1.942
2018	958

Fuente: Elaborado a partir de información de la Dirección Técnica de Prestaciones - Gerencia Prestaciones de Salud del BPS - Sistemas y Procesos.

Para lograr una asistencia integral de las personas beneficiarias, BPS contrata servicios de salud tales como procedimientos médicos, análisis clínicos y procedimientos odontológicos; éstas son **Consultas externas** y se detallan en el cuadro siguiente.

Cuadro 24
Cantidad de Consultas externas. Período 2011 a 2018.

	Procedimientos Médicos	Análisis Clínicos	Procedimientos Odontológicos
2011	65.048	3.311	3.656
2012	53.247	2.569	3.344
2013	45.282	1.562	3.634
2014	31.445	3.893	1.206
2015	26.995	3.707	1.250
2016	24.011	1.094	3.687
2017	19.125	1.067	3.882
2018	13.809	993	3.285

Fuente: Elaborado a partir de información de la Dirección Técnica de Prestaciones - Gerencia Prestaciones de Salud del BPS - Sistemas y Procesos.

Los procedimientos médicos son los mayormente utilizados, sin embargo presentan un marcado descenso pasando de 65 mil en el año 2011 a más de 13 mil en 2018. En tanto que los análisis clínicos y los procedimientos odontológicos oscilan con valores bajos y más o menos constantes. En 2018 los análisis clínicos descendieron a algo más de mil mientras que los procedimientos odontológicos fueron cercanos a los tres mil.

Prótesis, órtesis. Este tipo de prestación complementaria procura la rehabilitación de los usuarios; se trata de ayudas técnicas para esta población específica de UDT; en el apartado siguiente se expone con más detalle el concepto. Comprende aparatos ortopédicos, audífonos, odontología y ortodoncia, sillas de ruedas, respiradores, ópticas, etc. De estas prestaciones, las referidas a órtesis son las más requeridas. En el total, se observa que las cantidades se ubican en el entorno de los 1000 – 2000.

Cuadro 25.
Cantidad prestaciones para prótesis y órtesis. Período 2011 a 2018.

	Prótesis	Órtesis	Total
2011	54	1.281	1.335
2012	47	1.386	1.433
2013	39	1.472	1.511
2014	35	949	984
2015	50	1.787	1.837
2016	---	---	2.251
2017	---	---	1.621
2018	214	1.253	1.467

Fuente: Elaborado a partir de información de la Dirección Técnica de Prestaciones - Gerencia Prestaciones de Salud del BPS - Sistemas y Procesos.

3.4.3 Ayudas técnicas

Las ayudas técnicas en general son necesarias para la autonomía de las personas con discapacidad, permiten la realización de las actividades de la vida diaria y también posibilitan la comunicación como forma de participar de la vida en sociedad. Las ayudas

técnicas son instrumentos que aportan a la independencia de las personas y al desarrollo personal.

En lo que tiene que ver con las ayudas técnicas el BPS en el 2007 aprobó el proyecto de convenio³⁵ con la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social (OISS), a efectos de implementar actividades de formación y capacitación, en el marco de la propuesta que desarrolla el Centro Iberoamericano para la Autonomía Personal y Ayudas Técnicas (CIAPAT)^{36 37}.

El CIAPAT es un centro de referencia que surge con el fin de favorecer la autonomía personal, la accesibilidad y el uso de ayudas técnicas para las personas mayores, personas con discapacidad o en situación de dependencia, permanente y transitoria³⁸.

Por otra parte cabe destacar, que el Instituto Uruguayo de Normas Técnicas (UNIT), ha adoptado en octubre/2012 la norma internacional ISO 9999:2011 titulada Productos de Apoyo para Personas con Discapacidad - Clasificación y Terminología³⁹. Los productos de apoyo (incluyendo software) se clasifican de acuerdo a su función. Se define Productos de Apoyo como cualquier producto (incluyendo dispositivos, equipo, instrumentos, tecnología y software), fabricado especialmente o generalmente disponible en el mercado, para prevenir, compensar, controlar, mitigar o neutralizar deficiencias, limitaciones en la actividad y restricciones en la participación⁴⁰.

El BPS se encuentra actualizado respecto de las Normas Técnicas de UNIT, al mantener un convenio con este Instituto, propiciando la coordinación y el conocimiento a tiempo real de las nuevas normativas, facilitando su correspondiente aplicación.

En relación a las tecnologías de apoyo de acceso a la computadora, por R.D. 39-40/2013 de 27/11/2013, se aprueba el Convenio BPS-ANTEL. El objeto del convenio es establecer el marco de cooperación entre las partes, con el objetivo de impulsar aplicaciones tecnológicas y en particular de telecomunicaciones que contribuyan en la

³⁵ Resolución de Directorio N° 28-11/2007 de 22/08/2007 – Proyecto Convenio “Centro Iberoamericano para la Autonomía Personal y Ayudas Técnicas – CIAPAT.

³⁶ La Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), ha creado un Centro Tecnológico para favorecer la Autonomía Personal de los Adultos Mayores y/o de las Personas con diferentes discapacidades de los países Iberoamericanos: Centro Iberoamericano de Autonomía Personal y Ayudas Técnicas (CIAPAT). Cuenta con la asistencia técnica y colaboración del Centro Estatal de Autonomía Personal y Ayudas Técnicas (CEAPAT) perteneciente al Instituto de Mayores y Servicios Sociales -IMERSO- de España.

³⁷ El CIAPAT al fijar su sede en Buenos Aires, Argentina y en el ámbito de la OISS, puede extender una Sub – Sede a las instituciones miembros de la OISS. En este sentido, la OISS reconoce a nuestro Organismo como sede nacional del CIAPAT en Uruguay.

³⁸ Comentarios de Seguridad Social N° 31 – Abril/Julio 2011 – Asesoría General en Seguridad Social del BPS – Programas y Servicios para el Cuidado de las Personas Adultas Mayores dependientes – segunda parte Revisión de Programas y Servicios de algunas países de América, Asia y Europa. Soc. Leticia Pugliese.

³⁹ Disponible en páginas web: <http://www.unit.org.uy/catalogo/detalle.php?idC=100000464>

⁴⁰ Comentarios de Seguridad Social, N° 30, Enero - Marzo 2011. *Personas Mayores en Uruguay con Limitaciones Permanentes o en Situación de Discapacidad. Segunda Parte: perspectiva de género y evaluación de necesidades de ayudas técnicas y de cuidados* de Lic. T.S. Inés Núñez.

habilitación, rehabilitación y mejora de la calidad de vida de las personas con discapacidad, así como también que contribuyan a su inserción social.

A través de dicho convenio se busca lograr el acceso a la tecnología y a la información que brinda Internet, de los sectores más vulnerables de la sociedad debido a discapacidades físicas que afectan a personas de bajos recursos económicos.

Para ello el BPS dispone de parte de su parque de computadoras en desuso, las cuales son recicladas por Antel en su Centro de Reciclaje del Proyecto Antel Integra, para ser distribuidas entre aquellas personas usuarias del CRENADECER⁴¹ y que son atendidas en el CATA (Centro de Acceso a tecnologías de apoyo).

3.4.3.1 Ayudas técnicas prótesis y órtesis

El BPS provee de apoyos tales como prótesis y órtesis a diferentes grupos de población beneficiaria. Además de la población que se atiende en la UDT que se vio anteriormente, también se provee de ayudas técnicas para la población activa.

Prótesis y Lentes para población activa. A fin de promover la rehabilitación personal y la participación en actividades sociales y económicas a personas con discapacidad el BPS cuenta con un servicio que organiza y provee de insumos ortopédicos.

La Comisión Asesora para la Prestación Ortoprotésica – C.A.P.O.⁴² tiene entre sus cometidos la actualización del Catálogo mediante la inclusión de nuevos productos, modificación de los ya incluidos o su exclusión; determinación de las condiciones de calidad, precio y renovación de aquellos productos incluidos en el Catálogo e implementación de medidas para la mejora de la prestación ortoprotésica, cumpliendo con las normas y estándares de calidad certificadas por el Laboratorio Tecnológico del Uruguay- LATU - y por las Normas Internacionales ISO, CEE y otras las correspondientes en esta área.

Los trabajadores activos, o en subsidio de enfermedad, desempleo o maternidad, con aportación industria y comercio, construcción, rural y servicio doméstico, los trabajadores independientes, funcionarios públicos con acuerdos firmados⁴³, tienen derecho al otorgamiento de una partida económica para adquirir prótesis y órtesis por razones de salud.⁴⁴

En el cuadro que sigue se presenta la cantidad de lentes y prótesis otorgadas desde el año 2005 a 2018.

⁴¹ <http://www.bps.gub.uy/bps/file/9985/1/crenadecer.pdf>

⁴² Creada por R.D. N° 33-10/2002 de 02/10/2002

⁴³ <https://www.bps.gub.uy/bps/file/12374/3/listado-de-beneficiarios-de-protesis-y-lentes-del-sector-publico.pdf>

⁴⁴ <http://www.bps.gub.uy/10264/contribucion-para-protesis-y-ortesis.html>

Cuadro 26.
Lentes y Prótesis otorgados a la población activa beneficiaria del BPS. Años seleccionados

	Total Lentes	Variación respecto año anterior	Total Prótesis	Variación respecto año anterior
2005	70.646	---	8.767	---
2008	96.146	36,1	19.392	121,2
2009	95.649	-0,5	23.643	21,9
2010	95.581	-0,1	26.989	14,2
2011	103.611	8,4	30.268	12,2
2012	107.715	4,0	31.267	3,3
2013	109.481	1,6	33.276	6,4
2014	112.703	2,9	31.603	-5,0
2015	109.267	-3,1	32.171	1,8
2016	127.220	16,4	31.819	-1,1
2017	152.229	19,7	27.690	-13,0
2018	154.978	1,8	29.889	7,9

Fuente: BPS – AGSS – Asesoría Económica y Actuarial – Banco de Datos

En el período seleccionado la categoría lentes cuenta con un registro mayor en relación a prótesis otorgadas, siendo este producto de apoyo el más requerido entre los trabajadores, lo cual es consistente con la información estadística censal presentada en los primeros apartados. El beneficio para lentes se incrementa gradualmente, correspondiendo al año 2018 un registro de 154.978 lentes (un 119% más que en el 2005). Este aumento se debe al ingreso de nuevos colectivos según lo mencionado anteriormente. A mediados del año 2016 comienza una nueva modalidad de gestión, la cual implica la tramitación de esta prestación a través del sistema informático (páginas web) que alcanza en el 2018 a un 84% de los trámites realizados.

El beneficio para prótesis presenta variaciones, habiéndose otorgado en el 2018 cerca de 30.000 prótesis. La estructura por zona geográfica muestra que el interior representaba al comienzo del período el mayor porcentaje (60%) descendiendo en el 2018 a un 43%.

Prótesis, lentes y tratamientos odontológicos para jubilados y pensionistas. Se brindan préstamos a jubilados y pensionistas para financiar tratamientos odontológicos, prótesis en general, órtesis, lentes, audífonos y similares. La finalidad es contribuir a que los beneficiarios puedan acceder a una mejor calidad de vida, a través de un trámite sencillo y pagadero en un cómodo sistema de cuotas con la tasa de interés más baja del mercado.

Por R.D. N° 15-2/2009 de 13/05/2009 se dispone elevar el tope máximo de ingresos para acceder al sistema de prótesis a 15 BPC, correspondiendo a un equivalente de \$ 62.310 en 2019. Comprende a jubilados, pensionistas de sobrevivencia, subsidios transitorios por incapacidad parcial, pensiones graciables, pensiones de vejez e invalidez, asistencia a la vejez y pensiones especiales reparadoras.

En R.D. 37-27/2009 de 11/11/2009 se aprueba la nueva versión del Reglamento de Préstamos para Prótesis, Órtesis y Similares a los afiliados de la seguridad social del BPS. Entre otros aspectos se plantea que el tope máximo y absoluto del préstamo es de 40 BPC, equivalentes a \$ 166.160 en 2019. Los préstamos son exclusivamente para el fin determinado, por lo tanto no se entrega dinero en efectivo, sino que el BPS gestiona directamente con quien preste el servicio y provea la prótesis⁴⁵. Por ello, se debe aprobar un convenio con las entidades prestatarias de determinados productos sanitarios.

En los siguientes cuadros se presentan datos desde mayo del año 2008 al año 2018, teniendo en cuenta que cubre el período de inicio de este programa hasta la actualidad. Se realiza apertura por zona geográfica.

Cuadro 27.
Cantidad y monto de préstamos a valores constantes (1) otorgados a pasivos para rehabilitación.

	Total		Personas (en %)			Importes (en %)		
	Personas	Importes	Montevideo	Interior	Total	Montevideo	Interior	Total
2008 (2)	5.142	63.395.759	32,7	67,3	100	37,2	62,8	100
2009	7.254	91.973.855	27,8	72,2	100	34,2	65,8	100
2010	7.445	96.116.996	26,2	73,8	100	32,4	67,6	100
2011	8.036	102.192.261	26,5	73,5	100	33,1	66,9	100
2012	8.319	107.728.321	26,1	73,9	100	30,9	69,1	100
2013	9.533	123.735.010	28,3	71,7	100	34,9	65,1	100
2014	10.223	130.347.882	29,3	70,7	100	35,1	64,9	100
2015	10.442	129.090.649	29,6	70,4	100	35	65	100
2016	10.923	129.440.640	26,4	73,6	100	31,3	68,7	100
2017	9.145	112.679.549	23,3	76,7	100	28,6	71,4	100
2018	10.120	116.081.182	22,5	77,5	100	26,9	73,1	100

Fuente: Elaborado a partir de datos de la Unidad Control de Pagos y Cobros. Repartición Finanzas - BPS.

(1) Valores constantes base IPC promedio de 2018.

(2) a partir del 19 de mayo de 2008.

Desde la vigencia del beneficio a la fecha se registra un incremento en la cantidad de préstamos concedidos. En el año 2018 se otorgaron préstamos para financiar prótesis, órtesis y similares por un monto de más de 116 millones de pesos, a un total de 10.120 personas. Casi tres cuartas partes de los préstamos se otorgan a beneficiarios del Interior del país, lo que corresponde al 73% del total del financiamiento.

⁴⁵ El Reglamento se fundamenta en N° 15.800 de 17/01/1986, sus modificativas y concordantes que facultan al Organismo a conceder préstamos amortizables a sus afiliados quedando autorizado para fijar las condiciones de los mismos y las retenciones que correspondan, propender a la rehabilitación psicofísica e integración social de los colectivos amparados; y a convenir con otras entidades el suministro de bienes y servicios a sus afiliados, con la finalidad de complementar las prestaciones del sistema.

Mayoritariamente los préstamos se destinan a la compra de instrumentos ópticos. En promedio, en 2018 el 84,9% de beneficiarios solicitó el préstamo para óptica, el 7,8% para ortopedia y el 7,3% para odontología. En cuanto a los montos se destinó el 72,9%, 17,3% y 9,8% respectivamente.

Cuadro 28.
Distribución por tipo de proveedor de la cantidad y monto de préstamos otorgados a pasivos para rehabilitación. Total país.
(En porcentajes)

	Personas				Importes			
	Odontólogo	Óptica	Ortopedia	Total	Odontólogo	Óptica	Ortopedia	Total
2008 (1)	20,9	69,4	9,7	100	26,3	51,7	22	100
2009	15,8	71,8	12,4	100	20,2	54,3	25,5	100
2010	12,1	74,0	13,9	100	15,9	57,7	26,4	100
2011	12,5	74,2	13,3	100	15,9	58,1	26	100
2012	11,9	74,4	13,7	100	15	59,9	25,1	100
2013	9,5	76,9	13,6	100	12,2	64,1	23,7	100
2014	9,1	78,6	12,3	100	11,8	67	21,2	100
2015	8,1	80,8	11,1	100	10,5	68,2	21,3	100
2016	7,7	82,0	10,3	100	10,7	70,0	19,3	100
2017	8,1	82,4	9,5	100	10,5	69,5	20	100
2018	7,3	84,9	7,8	100	9,8	72,9	17,3	100,0

Fuente: Elaborado a partir de datos de la Unidad Control de Pagos y Cobros. Repartición Finanzas - BPS.
(1) a partir del 19 de mayo de 2008.

El siguiente cuadro muestra que en el año 2018, del total de 10.120 solicitudes para financiar ayudas técnicas, 6.376 (63%) han sido tramitados por mujeres.

La estructura de los importes por sexo es similar a la estructura de prestatarios por sexo, la mayor parte de los préstamos son solicitados por mujeres.

Cuadro 29.
Cantidad y monto de préstamos a valores constantes (1), otorgados a pasivos para rehabilitación por sexo. Total país.

	Personas			Importes		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
2008 (2)	1.675	3.467	5.142	20.369.162	43.026.597	63.395.759
2009	2.462	4.792	7.254	31.399.045	60.574.810	91.973.855
2010	2.451	4.994	7.445	32.176.104	63.940.892	96.116.996
2011	2.684	5.352	8.036	33.350.446	68.841.815	102.192.261
2012	2.963	5.356	8.319	39.029.665	68.698.656	107.728.321
2013	3.351	6.182	9.533	43.877.721	79.857.290	123.735.010
2014	3.593	6.630	10.223	46.276.776	84.071.106	130.347.882
2015	3.666	6.776	10.442	45.473.545	83.617.103	129.090.649
2016	4.006	6.917	10.923	47.309.070	82.131.570	129.440.640
2017	3.247	5.898	9.145	39.347.797	73.331.752	112.679.549
2018	3.744	6.376	10.120	42.062.000	74.019.182	116.081.182
	Estructura (en %)			Estructura (en %)		
2008 (2)	32,6	67,4	100	32,1	67,9	100
2009	33,9	66,1	100	34,1	65,9	100
2010	32,9	67,1	100	33,5	66,5	100
2011	33,4	66,6	100	32,6	67,4	100
2012	35,6	64,4	100	36,2	63,8	100
2013	35,2	64,8	100	35,5	64,5	100
2014	35,1	64,9	100	35,5	64,5	100
2015	35,1	64,9	100	35,2	64,8	100
2016	36,7	63,3	100	36,5	63,5	100
2017	35,5	64,5	100	34,9	65,1	100
2018	37,0	63,0	100	36,2	63,8	100

Fuente: Elaborado a partir de datos de la Unidad Control de Pagos y Cobros. Repartición Finanzas- BPS.

(1) Valores constantes base IPC promedio de 2018.

(2) A partir del 19 de mayo de 2008.

El cuadro que sigue muestra la distribución de los préstamos según el destino de los mismos, para hombres y mujeres. El mayor porcentaje se destina a cubrir necesidades ópticas tanto en solicitudes de hombres como de mujeres.

Cuadro 30.
Distribución del monto de préstamos otorgados a pasivos por sexo y tipo de proveedor. Total país (En porcentajes).

	Hombres				Mujeres			
	Odontólogo	Óptica	Ortopedia	Total	Odontólogo	Óptica	Ortopedia	Total
2008 (1)	26,9	50,7	22,4	100	26	52,2	21,8	100
2009	18,3	53	28,7	100	21,1	55,1	23,8	100
2010	15,2	55,1	29,7	100	16,1	59,1	24,8	100
2011	16,1	56,9	27	100	15,8	58,7	25,5	100
2012	13,4	59	27,6	100	15,9	60,4	23,7	100
2013	11,4	63,3	25,3	100	12,7	64,6	22,7	100
2014	12,1	67,3	20,6	100	11,6	66,8	21,6	100
2015	10,1	68,9	21	100	10,7	67,8	21,5	100
2016	9,3	70,2	20,5	100	11,5	69,9	18,6	100
2017	10,4	69,1	20,5	100	10,6	69,7	19,7	100
2018	8,8	72,5	18,7	100	10,4	73,1	16,5	100

Fuente: Elaborado a partir de datos de la Unidad Control de Pagos y Cobros. Repartición Finanzas - BPS.
(1) a partir del 19 de mayo de 2008.

3.5 Reconversión Laboral

La población activa cuenta con la posibilidad de acceder al Programa de Reconversión Laboral en caso de:

- Ser beneficiaria de seguros sociales por enfermedad portadora de patologías crónicas y en goce de licencia médica prolongada;
- Ser beneficiaria de subsidios transitorios por incapacidad parcial para su tarea habitual.

Durante el período 1996 al 2006 el Área de Medicina Laboral del BPS desarrolló un Programa de Orientación Profesional, suscribiendo en esa oportunidad, convenio de coordinación de acciones con la Junta Nacional de Empleo (JUNAE - MTSS), en el marco del Programa de Capacitación Laboral para Personas con Discapacidad (PROCLADIS)⁴⁶.

⁴⁶ Consiste en un Programa de capacitación e inserción laboral para personas con Discapacidad, actualmente en el marco del desarrollo de políticas activas de empleo de INEFOP.

En el año 2008, a partir de la creación del Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP)⁴⁷, se abre una nueva etapa de coordinación entre el MTSS y el BPS, con el objetivo de mejorar la calidad de vida y buscar alternativas de inserción laboral a trabajadores amparados al BPS con licencias médicas prolongadas, o percibiendo subsidios transitorios.

En este sentido, en el mes de julio de 2012 se firmó el proyecto de convenio entre BPS e INEFOP (RD N° 20-7/2012), a los efectos de: a) promover en forma conjunta las acciones tendientes a proporcionar a la población objetivo, los instrumentos adecuados, facilitando su reubicación y reinserción laboral y b) propiciar el desarrollo de instancias de información, divulgación y campañas de concientización, a efectos de lograr una mayor sensibilización del sector público y privado con respecto a los alcances de esta temática.

El objetivo es capacitar a esta población según su capacidad remanente a través de cursos “generales” o “a medida” otorgados por INEFOP, según la necesidad y la oportunidad de reubicación en la empresa, o para su futura reinserción laboral en el mercado de trabajo.

En Gerencia de Salud Sector Salud Ocupacional un equipo técnico multidisciplinario evalúa a los trabajadores beneficiarios que se encuentran dentro de la población objetivo, con el fin de orientar según capacidad remanente, motivación e interés, aptitud para el trabajo y valoración de los cursos que puedan realizar. Luego de dicha evaluación, los trabajadores son derivados a INEFOP a los efectos de su capacitación.

Asimismo la Gerencia de Salud realiza actividades de asesoramiento en reubicaciones laborales, tales como:

- Estudios de puestos de trabajo en trabajadores con certificaciones médicas prolongadas, orientados al diagnóstico de enfermedades ocupacionales y la valoración de aptitud para la tarea, así como la gestión de reubicaciones laborales o adecuación de tareas en los casos que corresponda.
- Asesoramiento sobre riesgos laborales en trabajadoras cursando embarazo o en período de lactancia y gestión de reubicación en caso que la actividad pudiera afectar la salud de la progenitora o hijo/a (Ley N° 17.215 de 24/09/1999).

⁴⁷ Creado por Ley N° 18.406 de 24 de octubre de 2008, como una persona pública no estatal. Se integra en forma tripartita y tiene como principal cometido ejecutar políticas de formación profesional y fortalecimiento del empleo de los trabajadores y trabajadoras del Uruguay.

3.6 Otros Servicios de Salud

En el año 2005 nuestro país se incorpora al Programa “Operación Milagro”, que colabora con médicos y equipos sanitarios de reconocido prestigio internacional para realizar intervenciones quirúrgicas oftalmológicas.⁴⁸ Posteriormente se implementa el programa Hospital de Ojos “José Martí”, de alcance nacional, con la finalidad de combatir la ceguera evitable, en especial por cataratas.

Inicialmente accedieron a la atención integral en el Hospital de Ojos por patologías que determinan ceguera reversible quirúrgicamente (cataratas pterigium), los adultos mayores jubilados y pensionistas que percibían ingresos jubilatorios menores a 10 BPC (\$41.540 a 01/01/2019). Posteriormente, en sucesivas resoluciones se fue ampliando la cobertura a otros colectivos como ser: trabajadores dependientes y no dependientes activos afiliados al B.P.S., personas que se atienden en ASSE, funcionarios de UCOT, trabajadores por cuenta propia y pequeños empresarios, cooperativistas, productores rurales, etc. que perciban ingresos inferiores a 5 BPC (equivalentes a \$20.770 a 01/01/2019).

Al año 2018, y desde la creación del programa, se han concretado más de 200 mil pesquisas a nivel de todo el país, en las que se determinan la salud ocular de las personas y la eventual necesidad de atención en diversas patologías de la visión. Se han concretado más de 90.000 intervenciones quirúrgicas, en más de 100 localidades nivel nacional. Se destaca, entre los servicios de apoyo a pacientes y acompañantes, el convenio con el MTOP, permitiendo otorgar unos 10 mil pasajes gratuitos así trasladados sin costo desde y hacia Tres Cruces, los que se concretan en convenio con las cooperativas de transporte.

A partir del 2008 en el contexto del Convenio “Tarára Prado” BPS apoya la iniciativa dando en uso el inmueble propiedad del BPS, en un inicio el mismo se destinó a la internación de pacientes operados en el Hospital de Ojos y a personas que se encuentran en situación de extrema vulnerabilidad bio-psico-social que precisan cuidados especiales y alojamiento transitorio. A partir del convenio MIDES-ASSE BPS del 2013 (R.D. Nº 42-21/2013), se amplía la atención a residentes del interior en el interior del país que requieren permanencia en Montevideo para su tratamiento, a usuarios de UDT-BPS, así como beneficiarios del Programa de Soluciones Habitacionales de dicho organismo que requieran cuidados transitorios.

4. Servicios Sociales para Personas con Discapacidad

Los servicios sociales están integrados dentro del marco normativo de la seguridad social, siendo una herramienta válida y efectiva en la instrumentación de prestaciones

⁴⁸ El Programa “Operación Milagro” es un emprendimiento humanitario de cooperación de los gobiernos de Cuba y Venezuela.

para las poblaciones más vulnerables. Constituyen un sistema de prevención y satisfacción de necesidades tendientes a atenuar las consecuencias que producen las inequidades sociales.

La articulación de programas de servicios sociales facilita el cumplimiento de los fines de la Seguridad Social orientados al desarrollo y la promoción del ser humano, a la integración social de las personas marginadas y a la priorización de actuaciones dirigidas a los sectores más vulnerables de la población⁴⁹.

El Área Prestaciones Sociales complementa la protección básica del sistema de Seguridad Social, a través de la coordinación con organizaciones de la Sociedad Civil sin fines de lucro, promoviendo programas y proyectos para el envejecimiento saludable y productivo de las personas mayores y la inserción social de las personas con discapacidad.

4.1 Programa Apoyo a Organizaciones Civiles sin fines de lucro

El Programa de Apoyo a Organizaciones Civiles sin fines de lucro que desarrolla Prestaciones Sociales del BPS⁵⁰, brinda beneficios sociales a instituciones que atienden a personas con discapacidad. El programa se propone los siguientes objetivos generales:

- Favorecer el desarrollo de la Sociedad Civil Organizada, con el fin de promover la mejora de la calidad de vida de las personas con discapacidad.
- Optimizar la capacidad de autogestión de las organizaciones privadas sin fines de lucro, adheridas a los programas sociales del BPS.

Para ello se propone los siguientes objetivos específicos:

⁴⁹ Código Iberoamericano de Seguridad Social - Principios Fundamentales - Art. 10, Numeral 3.

⁵⁰ El actual Programa de Apoyo a Organizaciones Civiles sin fines de lucro estuvo denominado como Programa Fortalecimiento de la Sociedad Civil Organizada. El inicio del Programa corresponde al año 1990. Normativa que lo comprende: Artículos 9, 10, 11 y 13 de la Ley N° 15.800 de 17 de enero de 1986 y Ley N° 16.095 de 26/10/1989. Actividades principales: a) *Asesoramiento institucional* a través de un equipo multidisciplinario, efectuando orientaciones técnicas en forma sistemática. En este sentido, se realiza una evaluación de los proyectos presentados por las diferentes instituciones, en cuanto a viabilidad, alcance, financiación y puesta en marcha, b) *Capacitación para Dirigentes Voluntarios* de las Instituciones adheridas, apuntando a fortalecer el funcionamiento y organización de las instituciones, y la formación de Coordinadoras regionales y redes sociales, c) *Jornadas Técnicas* para dirigentes voluntarios, con énfasis en las autoridades de las instituciones adheridas para favorecer el desarrollo de organizaciones auto-gestionadas que favorezca su autonomía y desarrollo ciudadano y d) *Apoyos Económicos* a las instituciones en convenio, en condiciones no reintegrables y como contrapartida de presentación de proyectos, requerimientos institucionales y servicios sociales para la población objetivo. (Información remitida por la oficina de Prestaciones Sociales para el Repertorio de Políticas Sociales del MIDES.)

- Procurar la integración social y laboral de las personas con discapacidad, propiciando la mayor participación posible en la educación.
- Promover una efectiva equiparación de oportunidades y eliminación de barreras arquitectónicas.

Los beneficios se otorgan a las asociaciones civiles sin fines de lucro a nivel nacional, adheridas por convenio al BPS, que prestan servicios sociales a personas con discapacidad. Las instituciones adheridas deben contar con personería jurídica aprobada por el Ministerio de Educación y Cultura y estar registradas como asociación civil sin fines de lucro. El convenio posibilita una colaboración interinstitucional que tiene como finalidad lograr la calidad de vida de los beneficiarios, en este caso las personas con discapacidad.

Las asociaciones civiles para discapacidad están conformadas por los Centros Educativos, Centros de Rehabilitación, Taller Terapéutico, Taller Ocupacional, Taller Protegido de Producción, Hogar Internado, Hogar alternativo o permanente, Vivienda Tutelada, entre otros.

En el siguiente cuadro se presenta información sobre cantidad de Instituciones que atienden a personas con discapacidad.

Cuadro 31.
Organizaciones civiles sin fines de lucro que atienden a personas con discapacidad.

Año	Cantidad de instituciones
2005	131
2006	138
2007	143
2008	142
2009	142
2010	153
2011	170
2012	164
2013	164
2014	168
2015	177
2016	181
2017	173
2018	176

Fuente: Boletín Estadístico – AEA – AGSS - 2019

Al año 2018 se cuenta con 176 instituciones que están distribuidas en todo el territorio nacional y representan a las organizaciones que atienden a una diversidad de situaciones y de personas con diferentes discapacidades.

En el marco de las prestaciones sociales los apoyos económicos se han implementado y evolucionado siguiendo la propia dinámica social en base a criterios técnicos y procurando la optimización de los recursos disponibles en la sociedad.

Los apoyos económicos son fondos no reintegrables, estando protocolizados los requisitos, trámites y controles correspondientes en el destino solicitado. En la R.D. N° 8-20/2008 de 02/04/2008 se aprueban los “Criterios y Requisitos para la Concesión de apoyos económicos por el BPS”⁵¹, entre otros aspectos sustanciales se establece como distribuir los fondos⁵².

En el siguiente cuadro se presenta información de los montos anuales que el BPS otorga a las organizaciones civiles de personas con discapacidad y el total de apoyos económicos.

Los apoyos económicos que el BPS brinda por año varían según los requerimientos solicitados. En el año 2018, el 14,2% del total de apoyos se destinaron a instituciones de discapacidad, alcanzando un monto de más de 11 millones de pesos. En el período de estudio se observa que el 2010 fue el año en que se destinó el mayor porcentaje a las instituciones de personas con discapacidad alcanzando un 24,8%.

⁵¹ En la R.D. N° 15-8/2008 de 21/05/2008 se aprueba la Reglamentación para concesión de apoyos económicos a instituciones adheridas a los programas sociales del BPS.

⁵² Esta distribución no debe considerarse con carácter fijo e inamovible, sino que los fondos no afectados en un aspecto deben ser empleados para solventar eventuales carencias en otro. El 70% del fondo se prevé para gastos del Programa ADULTOS MAYORES (Hogares de ancianos, Asociaciones y Clubes de Jubilados y Pensionistas, Centros Diurnos y Servicios Externos), Este porcentaje, a su vez, debe desglosarse en: 65% destinado a los apoyos económicos para el Programa de Fortalecimiento de la Sociedad Civil Organizada de Personas Mayores y para el Programa de Atención Integral de Personas Mayores en Situación de Calle. 5% destinado al fondo abierto a la presentación de Proyectos Sociales que se propone. El 20% a Instituciones de Personas con Discapacidad. El 5% de Reserva General para situaciones de urgencia o fuerza mayor. El 5% está destinado por Convenios Interinstitucionales, Organización de eventos, Cursos de Capacitación, Concursos literarios, fotográficos, de pintura, etc.

Cuadro 32.

Apoyos económicos en pesos constantes (1) otorgados a Organizaciones Civiles sin fines de lucro: Total y a Instituciones de Discapacidad. Años seleccionados

	Total	Discapacidad	%
2000	49.128.259	5.527.794	11,3
2002	42.951.390	6.592.716	15,3
2004	50.668.080	7.209.378	14,2
2006	54.499.150	9.703.191	17,8
2008	48.793.503	8.258.601	16,9
2010	47.485.010	11.795.478	24,8
2012	63.983.384	14.379.763	22,5
2014	66.897.115	15.686.612	23,4
2016	94.632.218	19.098.454	20,2
2018	78.806.771	11.151.505	14,2

Fuente: Elaborado a partir de información sobre evolución de los apoyos económicos de Prestaciones Sociales del BPS – Montos aprobados para la ejecución de cada programa en cada período anual

Nota: No es rendición ni balance del fondo

(1) Valores constantes base IPC promedio 2018.

En el siguiente cuadro se muestra la estructura de los apoyos económicos a Instituciones de Discapacidad por rubro del gasto.

Los fondos pueden ser destinados para la adquisición de inmueble, vehículo, equipamiento, construcción, reforma y/o ampliación, mantenimiento, eventos y otros. Se observa para el año 2018 que “Equipamiento” y “Reforma y/o Ampliación” son los rubros en los cuales, se destinan mayoritariamente los apoyos brindados.

Cuadro 33.

Estructura de los apoyos económicos otorgados a Organizaciones Civiles sin fines de lucro de Discapacidad por rubro del gasto. Años seleccionados.

(En porcentajes)

	Adquisición inmueble	Adquisición vehículo	Equipamiento	Construcción	Reforma y/o ampliación	Mantenimiento	Eventos	Otros	Total
2000	7,8	0,0	61,8	0,0	25,1	0,0	3,4	1,9	100,0
2002	0,0	0,0	71,0	0,0	24,6	0,0	0,0	4,4	100,0
2004	0,0	0,0	27,6	30,5	28,3	6,4	5,6	1,6	100,0
2006	7,0	0,0	34,0	35,6	16,3	0,0	4,9	2,2	100,0
2008	0,0	9,3	51,6	24,3	7,6	3,1	4,1	0,0	100,0
2010	0,0	0,0	30,2	24,4	39,4	0,0	3,2	2,8	100,0
2012	0,0	0,0	37,5	29,2	15,1	15,0	1,0	2,2	100,0
2013	0,0	5,4	11,0	13,3	60	6,8	1,0	2,5	100,0
2014	0,0	8,8	46,4	9,7	9,8	23,7	1,6	0,0	100,0
2015	16,8	8,6	13,1	29,2	16,3	12,6	3,4	0,0	100,0
2016	0,0	8,9	40,8	7,9	41,9	0,0	0,5	0,0	100,0
2017	37,2	11,8	17,6	0,0	33,4	0,0	0,0	0,0	100,0
2018	0,0	0,0	54,8	0,0	45,2	0,0	0,0	0,0	100,0

Fuente: Elaborado a partir de información de Prestaciones Sociales del BPS.

4.2 Programa Soluciones Habitacionales

El Programa Soluciones Habitacionales para jubilados y pensionistas de sobrevivencia del BPS⁵³ implica el otorgamiento en usufructo de viviendas en Complejos Habitacionales de BPS o subsidios para alquiler, ambas soluciones orientadas a personas autoválidas, así como subsidio cupo cama en Hogares de Ancianos⁵⁴ para beneficiarios con limitaciones moderadas o severas.⁵⁵

La situación de discapacidad se contempla por el Programa durante los procesos de inscripción, adjudicación y en la etapa posterior de ocupación de la vivienda.

En la etapa de inscripción, donde se relevan las condiciones de los aspirantes a efectos de conformar el baremo social,⁵⁶ se contempla la calidad de percepción de una jubilación por incapacidad física total para desempeñar todo tipo de trabajo o el padecimiento de una enfermedad oncológica. En el momento de la adjudicación, así como en etapas posteriores como beneficiario, se contempla que la solución sea adecuada a las necesidades especiales.

El siguiente cuadro muestra información sobre beneficiarios de soluciones habitacionales otorgadas a jubilados por incapacidad física total.

Cuadro 34.
Beneficiarios de Soluciones Habitacionales que perciben Jubilación por Incapacidad Física Total
– Año 2018

	Mujer	Hombre	Total	%
Imposibilidad Física				
No	4.926	2.281	7.207	97,6
Si	140	40	180	2,4
Total	5.066	2.321	7.387	100,0

Fuente: Prestaciones Sociales del BPS.

Del cuadro surge que las personas con imposibilidad física representan el 2,4% de los beneficiarios de soluciones habitacionales, la estructura por sexo muestra que la mujer presenta una proporción mayor que los hombres (78% contra un 22% respectivamente).

⁵³ De acuerdo a las normas vigentes es una prestación contributiva ya que en su origen se financiaba con el aporte solidario de la población jubilada.

⁵⁴ Los Hogares de Ancianos son asociaciones civiles sin fines de lucro que prestan servicio de alojamiento, alimentación y cuidados a las personas mayores. Se encuentran adheridas mediante convenio, al Programa de Fortalecimiento de la Sociedad Civil Organizada.

⁵⁵ Las alternativas de soluciones habitacionales: cupos – camas en Hogares de Ancianos y subsidio alquiler fueron planteadas en la R.D. N° 32-2/03 de 24/09/2003 y en la R.D. E 1 – 6/04 de 14/06/04.

⁵⁶ R.D N° 46-32/2006 del 20/12/2006.

En lo que respecta a los tipos de soluciones, del total de beneficiarios un 78% habitan en viviendas dentro de complejos habitacionales de BPS, un 8% en cupo cama en Hogares de Ancianos y un 14% hacen uso de la alternativa de subsidio alquiler.

En los pliegos de condiciones para el llamado a licitación en la construcción de conjuntos habitacionales para Pasivos del BPS y específicamente en la Sección sobre las Bases Técnicas Generales para la Construcción de Viviendas agrupadas, se dispone que un 15% de las unidades habitacionales se destinen para usuarios con discapacidad.

La construcción de las viviendas destinadas a los jubilados y pensionistas del BPS debe cumplir con lo dispuesto en las Normas UNIT relativas a la Accesibilidad al Medio Físico. El Instituto Uruguayo de Normas Técnicas - UNIT mantiene un convenio vigente con el BPS⁵⁷ lo que garantiza que el Organismo se encuentre actualizado respecto a las normas⁵⁸ y su correspondiente aplicación.

Como complemento de la prestación habitacional, la unidad de Prestaciones Sociales del BPS implementa distintos proyectos de carácter preventivo, considerando a grupos de población mayor más vulnerables. En este sentido a través de diferentes convenios internacionales o nacionales se implementan servicios orientados a la calidad de vida de los beneficiarios.

4.2.1 Servicio de Teleasistencia en los Complejos Habitacionales del BPS

Como forma de tener en cuenta las necesidades de los beneficiarios que residen en la modalidad de vivienda en los Complejos Habitacionales para jubilados y pensionistas del BPS, y a los efectos de atender a los usuarios en etapas de enfermedad, en procesos de rehabilitación y en condiciones de discapacidad, el Servicio de Teleasistencia impacta en la promoción de la autovalidez y en la prevención de dependencia.

El Servicio de Teleasistencia en el BPS se implanta en el 2014 en el marco del convenio con RIICOTEC y dentro del Programa de Soluciones Habitacionales del BPS. El servicio consiste en el uso de un dispositivo (un pulsador) que al accionarlo se ponen en funcionamiento los mecanismos necesarios para resolver la situación que generó la alarma, a través de una red telefónica gestionada por un Centro de Atención. El Centro de Atención cuenta con operadores que realizan un seguimiento mediante llamadas telefónicas periódicas, agendas para recordar al usuario datos importantes de diversas gestiones y ante situaciones de emergencia presta apoyo inmediato a través de movilización de referentes familiares y otros servicios que correspondan.⁵⁹

⁵⁷ <http://www.unit.org.uy/acerca/convenios/>

⁵⁸ <http://www.unit.org.uy/normalizacion/normas/acc/>

⁵⁹ Proyecto técnico servicio de teleasistencia domiciliaria en Uruguay – BPS – Instituto de Seguridad Social - Dirección Técnica de Prestaciones – Gerencia Prestaciones Sociales.

A partir de la implantación del Sistema Nacional de Cuidados, que incorpora el Servicio de Teleasistencia, el BPS deja de ejecutarlo, manteniendo la cobertura a los usuarios que generaron el derecho y están en el momento haciendo uso del mismo.

4.3 Programa de Turismo Social

En el marco del Programa de Turismo Social del BPS⁶⁰ se incluyen a las personas con discapacidad beneficiarias de las instituciones adheridas al BPS.

En este sentido, las personas con discapacidad pueden usufructuar las estadías vacacionales que incluyen servicios de alojamiento, comida y recreación a costos accesibles.

Las organizaciones civiles sin fines de lucro adheridas al BPS para personas mayores y personas con discapacidad, brindan a sus asociados (afiliados a las Asociaciones de Jubilados y Pensionistas, usuarios de Clubes de Tercera Edad, Centros de Rehabilitación, Talleres, entre otros), el servicio de la tramitación para estadías vacacionales ante el BPS, coordinación de locomoción y organización de los aspectos de alimentación.

En el cuadro que sigue se presenta estadística de las instituciones y personas con discapacidad que usufructuaron la Colonia Raigón⁶¹.

⁶⁰ El Programa Turismo Social comenzó en el año 1987 y entre sus fines se contemplan el de ofrecer ambientes de esparcimiento y satisfacer las necesidades afectivas y recreativas de las personas mayores, la que se amplía a otros colectivos, siendo extensiva a las personas con discapacidad. Su objetivo inicial se amplió, el que se formula de la siguiente forma: “Brindar a los participantes viajes accesibles con servicios de calidad, que enriquezcan el tiempo libre y contribuyan al desarrollo de las personas”. “Lograr impacto socio cultural y económico en las comunidades locales y generar puestos de trabajo en todo el país, al potenciar recursos que de otra forma estarían inoperantes parte del año”. (Información remitida por la oficina de Prestaciones Sociales.)

Se promueven estadías vacacionales en diferentes emplazamientos turísticos del país para los usuarios de las instituciones adheridas a los programas sociales del BPS, siendo fundamental la existencia de costos accesibles. En todos los casos se brinda alojamiento y algunos centros vacacionales también incorporan la alimentación. El BPS cuenta con un Centro propio y a través de convenios con otros organismos públicos e instituciones privadas, completa la oferta de alternativas vacacionales y gestiona el sistema de turismo social, contemplando a las poblaciones de menores recursos que directamente no podrían acceder a estadías vacacionales.

⁶¹ La Colonia Raigón o Centro Vacacional “Martín O. Machiñena” de la localidad de Raigón en el Departamento de San José posee un entorno natural y ofrece una amplia gama de servicios. Es propiedad del BPS y fue la colonia de vacaciones de Asignaciones Familiares. En los últimos tiempos ha tenido significativos cambios a nivel de infraestructura: piscina cerrada, nuevo gimnasio, salón de eventos, alojamientos existentes remozados y nuevos pequeños alojamientos. La infraestructura recientemente modernizada contempla las normas técnicas de accesibilidad.

Cuadro 35.
Uso de los servicios del Centro Educativo Raigón por parte de Instituciones y personas con discapacidad. Años seleccionados.

	Organizaciones Civiles sin fines de lucro para personas con discapacidad	Personas con discapacidad
2000	5	135
2004	9	453
2008	21	830
2009	20	757
2010	21	742
2011	30	896
2012	30	907
2013	24	829
2014	24	737
2015	28	958
2016	26	938
2017	22	765
2018	23	766

Fuente: Prestaciones Sociales del BPS.

Se observa que a partir del año 2004 se inicia un incremento de participantes con discapacidad, duplicando la cantidad para el año 2008 y alcanzando la mayor concurrencia de usuarios en el 2015. En el año 2018 hicieron uso del programa de turismo social 23 organizaciones y 766 personas con discapacidad.

5. Determinación de la incapacidad para el acceso a prestaciones

Se encuentran acreditadas ante este Instituto un gran número de discapacidades, las que pueden generar o no, derecho a una prestación. A los efectos del otorgamiento de las correspondientes prestaciones se recurre a normas que valoran el grado de invalidez denominadas “Baremo”.

De acuerdo a la Real Academia Española, baremo es un “cuadro gradual establecido para evaluar los daños derivados de accidentes o enfermedades, o los méritos personales, la solvencia de empresas, etc.” Por lo tanto el baremo se utiliza para un amplio espectro de disciplinas.

Las Normas para la Valoración del Grado de Invalidez, a los efectos del otorgamiento de las prestaciones de seguridad social, fueron aprobadas por Decreto N° 381/998 del 24/12/1998. Actualmente rige el Decreto del Poder Ejecutivo N° 316/013 que realizó una segunda revisión de dichas normas y es aplicable a todas las actividades médicas amparadas por el Banco de Previsión Social.

De las prestaciones del BPS para personas con discapacidad que se han detallado en este trabajo, el baremo se aplica para la determinación de incapacidad laboral que habilita a Jubilaciones por Incapacidad total, Subsidios Transitorios por Incapacidad

parcial, Pensiones de Sobrevivencia y Pensiones de Invalidez. Asimismo, a los efectos del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS), el baremo se utiliza para determinar la discapacidad del hijo del asegurado, cónyuge o concubino/a, de acuerdo al artículo 15 del Decreto N° 2/2008 de enero de 2008, reglamentario de la Ley N° 18.211.

De acuerdo al decreto 316/013 mencionado, la incapacidad absoluta para todo trabajo se configura con un 66% o más de invalidez. A los efectos de la valoración de la incapacidad parcial, se considera aquellas incapacidades que inciden en el desempeño del empleo o profesión habitual, de acuerdo a la carga psicofísica que supone la realización de la tarea en cuestión. Sin perjuicio de ello, si la aplicación de los criterios generales previstos en el baremo, arroja como resultado una disminución funcional igual o superior al 50%, se presume la incapacidad absoluta y permanente para el empleo o la profesión habitual.

En los Objetivos Estratégicos del Plan 2016 – 2020 del BPS, se dispone la revisión del Baremo y su actualización, la consolidación del Sistema Nacional de Certificación Laboral, así como el impulso para la creación y consolidación de una tabla de Tiempo Esperado de Recuperación (TER), de aplicación práctica por todos los profesionales del país.

6. Promoción y capacitación en temas de discapacidad

6.1 Centro de Formación del BPS con accesibilidad

El BPS inauguró en el año 2009 el Centro de Estudios en Seguridad Social, Salud y Administración (CESS)⁶². A estos efectos se acondicionó el edificio Brena ubicado en Montevideo, 18 de Julio 1912, siendo accesible de acuerdo a las normas UNIT 200:2010 aprobadas por el Instituto Uruguayo de Normas Técnicas, referidas a la accesibilidad de las personas al medio físico.

El objetivo principal del Centro de Formación del BPS es brindar un espacio de capacitación de alta tecnología, que permita formar nuevos recursos humanos en temas de protección social y administración pública en general⁶³.

El Centro tiene como finalidad impulsar la capacitación en seguridad social, mediante el dictado de cursos para distintos colectivos, entre ellos las instituciones de la sociedad civil organizada. Es utilizado para eventos a nivel nacional e internacional con participantes de diversas formaciones como profesionales, trabajadores, empresarios, dirigentes voluntarios y personas de la sociedad civil. Se destaca la asistencia de personas para formarse o actualizarse en la temática de la discapacidad.

⁶² La inauguración formal se efectuó el 10/12/2009.

⁶³ Consultor Nicolás Brunet, Diagnóstico de capacidades de monitoreo y evaluación en políticas públicas en torno al envejecimiento en Uruguay – Producto 3 - 19/02/2016.

El Centro posee certificación habilitada de UNIT, asegurando la accesibilidad física de los asistentes y de los espacios del edificio para todas las personas. Tiene una capacidad para 400 asistentes, cuenta con aulas de acceso a internet y recursos didácticos adecuados con un excelente apoyo logístico y de recursos humanos.

Se detallan los cursos y actividades que han sido impartidos en el Centro de Estudios del BPS, relativos a temas de la discapacidad. El mayor número de participantes se registró en el año 2013.

Cuadro 36.
Cursos y actividades relacionados a la discapacidad en el edificio Brena.

	Cursos	Actividades	Participantes
2010	---	5	413
2011	---	17	1.114
2012	---	10	770
2013	28	15	1.775
2014	9	7	1.168
2015	4	5	1.184
2016	4	8	605
2017	10	5	988
2018	5	13	758

Fuente: Centro de Estudios en Seguridad Social, Salud y Administración del BPS.

Los eventos desarrollados en el período 2010 – 2018 se realizan según una amplia gama de modalidades que van desde seminarios a jornadas de formación. De estas actividades participan tanto organizaciones internacionales en coordinación con órganos estatales, como las instituciones sin fines de lucro relacionadas con la discapacidad.

Las temáticas abordadas se relacionan a cuidados, jornadas de bioética, presentación de investigaciones como de buenas prácticas expuestas por las organizaciones de la sociedad civil como de exposiciones académicas relativas a discapacidad.

En el año 2018 se diseñó el curso online de “Discapacidad en perspectiva de Derechos Humanos”, a ser impartido a los funcionarios del Organismo en el marco de la carrera horizontal, dando participación de la diagramación de la currícula a funcionarios con discapacidad. La primera edición comenzó a dictarse en abril de 2019.

Desde 2017 un grupo de 25 funcionarios y funcionarias asiste al curso de lengua de señas que el Centro de Investigación y Desarrollo para la Persona Sorda (CINDE) imparte en el Centro de Estudios de BPS mediante un convenio firmado por ambas partes, actualmente se encuentran cursando su tercer año lo que les permitirá desempeñarse como idóneos en esta lengua. Tomando como punto de partida este

esfuerzo de la institución, en 2018 este grupo de participantes propone la creación de un equipo de trabajo que facilite la comunicación a personas sordas que se presenten en BPS a solicitar atención de algún tipo.

De esta manera, el Centro de Estudios y la Gerencia de Salud organizaron el proyecto Atención Inclusiva del Usuario, con el objetivo de brindar atención inclusiva a los usuarios y usuarias del sistema de seguridad social, en consonancia con la Ley N° 17.378 y alineados con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Se creó una red de referentes en lengua de señas uruguaya que desde setiembre de 2018 y durante ese año realizó más de 70 intervenciones en siete edificios de Montevideo y Canelones, facilitando la comunicación entre la persona sorda o con dificultades para oír y el funcionario o funcionaria que lleva adelante la atención.

Más del 90 % de las atenciones se facilitaron usando lengua de señas y en el 100 % de ellas se valoró positivamente la participación de la persona referente.

Asimismo, durante 2018 en convenio con Cinde se han brindado 200 horas de interpretación en Lengua de Señas Uruguaya en diversas actividades: seminarios, conferencias, capacitaciones presenciales y virtuales. Adecuando materiales escritos y audiovisuales para funcionarios y usuarios externos al organismo.⁶⁴

7. Ámbitos de participación del BPS en temas de discapacidad

La Ley N° 18.651 de fecha 19/02/2010 de Protección Integral de Personas con Discapacidad, proporciona el marco normativo para la protección de la discapacidad, con el fin de promover una mejor calidad de vida para las personas con discapacidad, de forma de asegurarles la atención médica, la educación y la rehabilitación física, psíquica y social.

El BPS cuenta con un espacio institucional formal que promueve temas relacionados con la discapacidad, así como también integra ámbitos de coordinación interinstitucional.

7.1 Sistema Nacional Integrado de Cuidados

De acuerdo con la Ley N° 19.353 de fecha 08/12/2015 se aprueba el Sistema Nacional Integrado de Cuidados – SNIC- que compone el diseño de políticas públicas en la universalización de los cuidados en situación de dependencia y que de forma solidaria se comparte la corresponsabilidad entre las familias, el Estado, la comunidad y el mercado.

⁶⁴ Información brindada por el Centro de Estudios de Seguridad Social (CESS)

El BPS integra la Junta Nacional de Cuidados con otros organismos del estado⁶⁵, siendo ésta uno de los pilares del sistema⁶⁶.

Entre los cometidos generales de la Junta Nacional de Cuidados le corresponde la coordinación de políticas, organización de planes y proyectos relativos a la temática definida, seguimiento del Plan Nacional de Cuidados, como atender aspectos de financiación, a través del relacionamiento con el Poder Ejecutivo.

En el capítulo I Disposiciones Generales, artículo 3, se definen los aspectos básicos:

A) *Cuidados*: las acciones que las personas dependientes deben recibir para garantizar su derecho a la atención de las actividades y necesidades básicas de la vida diaria por carecer de autonomía para realizarlas por sí mismas. Es tanto un derecho como una función social que implica la promoción del desarrollo de la autonomía personal, atención y asistencia a las personas dependientes.

B) *Sistema de cuidados*: el conjunto de acciones públicas y privadas que brindan atención directa a las actividades y necesidades básicas de la vida diaria de las personas que se encuentran en situación de dependencia.

Comprende un conjunto articulado de nuevas prestaciones, coordinación, consolidación y expansión de servicios existentes, como asimismo la regulación de las personas que cumplen servicios de cuidados.

C) *Autonomía*: la capacidad de controlar, afrontar y tomar, por iniciativa propia, decisiones acerca de cómo vivir y desarrollar las actividades y necesidades básicas de la vida diaria, contemplando la cooperación equitativa con otras personas.

D) *Dependencia*: el estado en que se encuentran las personas que requieren de la atención de otra u otras personas o ayudas importantes para realizar actividades básicas y satisfacer necesidades de la vida diaria.

La valoración del nivel de dependencia de las personas para realizar actividades básicas y satisfacer necesidades de la vida diaria, se determinarán mediante la aplicación del baremo que dicte la reglamentación a tales efectos.

Son titulares de los derechos establecidos, las personas que se encuentren en situación de dependencia niñas y niños de hasta doce años; Personas con discapacidad que carecen de autonomía para desarrollar actividades y atender por sí mismas sus necesidades básicas de la vida diaria; Personas mayores de sesenta y cinco años que carecen de autonomía para desarrollar las actividades y atender por sí mismas sus necesidades básicas de la vida diaria. Se incluyen las personas que prestan servicios de cuidados.

⁶⁵ Artículo 12 – Capítulo III - Ley Nº 19.353.

⁶⁶ Los otros órganos que se conforman en el sistema son la Secretaría Nacional de Cuidados y el Comité Consultivo de Cuidados.

Se consideran personas en situación de dependencia aquellas personas que requieran apoyos específicos para el desarrollo de sus actividades y satisfacción de las necesidades básicas de la vida diaria.

La Ley de Cuidados se encuentra reglamentada por el Decreto N° 427/016 de 09/01/2017 que establece la creación del SNIC; el Decreto N° 428/016 de 09/01/2017, que estipula lo relativo al Servicio de Teleasistencia Domiciliaria y el Decreto N° 117/016 de 04/05/2016 que pauta el Servicio de Asistentes Personales para Cuidados de larga duración para personas en situación de dependencia severa.

7.2 Comisión Asesora Honoraria de Seguridad Social sobre Discapacidad

Por R.D. N° 24-59/2005 de 3/8/2005, el Directorio del BPS crea la “Comisión Asesora Honoraria de Seguridad Social sobre Discapacidad”, la cual se integra por el Banco de Previsión Social - BPS, la Comisión Nacional Honoraria del Discapacitado – CNHD, el Plenario Nacional de Impedidos -PLENADI y la Federación Uruguaya de Asociaciones de padres de Personas con Discapacidad Intelectual - FUAP.⁶⁷

Entre sus objetivos principales se destaca la articulación con organizaciones sin fines de lucro relativas a personas con discapacidad, manteniendo canales de asesoramiento y comunicación permanente con el movimiento asociativo vinculado a la discapacidad y con instituciones que prestan servicios en los diversos programas de apoyo a la discapacidad del BPS. Como ejemplo se cita: la articulación con organismos públicos y privados para la inauguración de Centros de Equinoterapia en diferentes localidades del país; planificación y organización de la jornada Hogares para Personas con Discapacidad en sus diferentes modalidades; coordinación técnica con el equipo interdisciplinario de Prestaciones Sociales del BPS para planificar y promover diferentes actividades que se implementan con las asociaciones civiles sin fines de lucro, como por ejemplo el relevamiento a Hogares para personas con discapacidad.

Entre sus cometidos específicos está la formulación al Directorio del BPS de propuestas en pro de mejoras de los servicios y atención a las personas con discapacidad. Entre estas propuestas se mencionan algunos ejemplos: la redefinición de criterios de otorgamiento de la pensión invalidez; el seguimiento de la inclusión laboral de las personas con discapacidad que ingresan al BPS por concursos como forma de organizar previamente los ajustes razonables en las diferentes etapas del llamado; la ampliación del Programa Apoyo para Transporte ANEP a efectos de facilitar el acceso a la

⁶⁷ La Comisión Asesora Honoraria de Seguridad Social sobre Discapacidad depende directamente del Directorio del BPS, Institución en la que recae la presidencia y secretaría, cuenta con dos representantes de las instituciones miembros (BPS, CNHD, PLENADI, FUAP), Los cargos son honorarios y los miembros pueden ser removidos de sus puestos por las autoridades que los designan.

educación, el trabajo y la recreación de niños, jóvenes y adultos que presenten algún tipo de discapacidad, mediante una contribución económica para financiar el transporte a los centros educativos, talleres protegidos de rehabilitación y producción, a jóvenes egresados de Primaria de 18 años o más (en la actualidad el convenio también abarca a estudiantes egresados de Escuelas Especiales de Primaria que continúen en estudios secundarios).

A su vez, la Comisión participa activamente en comisiones de trabajo sobre proyectos de ley como el relativo a Normas sobre Protección Integral a Personas con discapacidad; organización del programa del Asistente Personal durante el período a cargo del BPS. Entre las acciones propuestas para el año 2018, se encuentra efectuar ajustes a la política social del BPS según los lineamientos de la Convención de los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad, a fin de dar coherencia a los programas institucionales a partir de la homologación de conceptos y criterios.

7.3 Inserción Laboral de Personas con Discapacidad

7.3.1 Inserción en el ámbito Público

Uruguay cuenta con normativa específica para el ingreso a los empleos públicos, mediante cuotas de participación a la que podrán acceder las personas con discapacidad.

Las normativas que establecen el ingreso de personas con discapacidad al Estado están referidas en la Ley N° 18.651 de 19 de febrero de 2010 en los artículos 49 al 51⁶⁸; Ley N° 18,719 de 27 de diciembre de 2010 artículo 9 y Decreto 79/014 del 28 de marzo de 2014.

La Ley N° 18.651 Denominada Ley de Protección Integral de las Personas con Discapacidad, en su “CAPÍTULO VIII TRABAJO Sección I Responsabilidad en el fomento del trabajo”, establece que a nivel de todos los organismos del Estado, incluyendo los gobiernos departamentales, los entes autónomos, los servicios descentralizados y las personas de derecho público deberán ocupar sus vacantes, con personas con discapacidad, un una proporción no inferior al 4%. En general, la fijación porcentual se relaciona con la estructura de la población, se toma como referencia la representación del colectivo a integrarse al mercado laboral.

La Oficina Nacional del Servicio Civil, a través del Observatorio de la Gestión Humana, tiene la potestad de solicitar a todos los organismos del Estado uruguayo, un informe cuatrimestral sobre la cantidad de vacantes que se hayan generado y provisto en el año. Además se deberán indicar el número de personas con discapacidad ingresada,

⁶⁸ https://www.onsc.gub.uy/onsc1/index.php?option=com_content&view=article&id=292%3Aley-no-18651&catid=37&Itemid=59

con precisión de la discapacidad que tengan y el cargo ocupado⁶⁹. Las personas con discapacidad deberán inscribirse en la Comisión Nacional Honoraria de la Discapacidad⁷⁰.

El Decreto 79/014, indicado como reglamentación de la Ley N° 18.651, se aplicará para el ingreso de personas con discapacidad en dependencias del Poder Ejecutivo y amplía todos los aspectos relativos a la contratación a nivel público. Entre otros aspectos promueve la integración de las personas con discapacidad en ámbitos laborales, implicando acciones de inducción y adecuación del entorno físico, como inclusión de sistemas de apoyo, productos y servicios, que las telecomunicaciones y nuevas tecnologías estén habilitadas para que las barreras del entorno puedan superarse.

En cumplimiento con la normativa, del 2000 al 2018 BPS ha cubierto 47 vacantes, con personas con discapacidad, 28 corresponden al año 2018, lo que implica un cumplimiento del 16% de acuerdo a la Ley.⁷¹

7.3.2 Inserción en el ámbito Privado

El BPS participó en la presentación del proyecto de Ley de Inserción Laboral de Personas con Discapacidad en el ámbito privado⁷² el que se aprobó con algunas modificaciones por Ley N° 19.691 de 29/10/2018.

Las Empresas Privadas⁷³ que tengan en nómina a 25 o más trabajadores deberán emplear a personas con discapacidad en todo nuevo ingreso que se realice a partir de la vigencia de esta ley, que deberán estar amparados a derechos y obligaciones establecidas dentro del ámbito laboral. Se crea el Empleo con Apoyo, que se organiza a través de una metodología de inserción laboral, para brindar apoyo continuado a las personas con discapacidad en las etapas de acceso, permanencia y promoción del empleo remunerado. Se contará para el desarrollo de esta metodología con un Operador Laboral, siendo el técnico que viabilice las gestiones que faciliten el desempeño del trabajador. Entre otras propuestas que promueve el proyecto de ley, se encuentra la creación de una Comisión Nacional de Inclusión Laboral, que funcionará en la órbita del MTSS y entre los representantes se encuentra el BPS⁷⁴.

69

<https://www.onsc.gub.uy/onsc1/images/observatorio/documentos/2017/Informe%20PCD%202017.pdf>

70 <http://pronadis.mides.gub.uy/innovaportal/v/62728/9/innova.front/registro-de-personas-con-discapacidadque>.

71 Ingreso de Personas con Discapacidad en el Estado – 2018. Informe Oficina Nacional de Servicio Civil. <https://www.onsc.gub.uy/onsc1/images/observatorio/documentos/2018/informe%20pcd%202018.pdf>

72 Cámara de Representantes – Comisión de Legislación del Trabajo – Carpeta N° 397 de 2015 – Seminario sobre Inclusión Laboral y Discapacidad Intelectual – Acto Poder Legislativo 18/10/2016

73 En sector público, el Poder Ejecutivo reglamentó mediante el Decreto 79/2014, los artículos 49 y 50 de la Ley 18.651 respecto al ingreso a la función pública para personas con discapacidad (4% de las vacantes).

74 MTSS – MIDES – MSP - BPS - PIT – CNT – Cámaras Empresariales – Organizaciones de la sociedad civil del área de personas con discapacidad; se integran representante con voz pero sin voto del Congreso de Intendentes, UDELAR y Universidad del Trabajo del Uruguay.

7.4. Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad

El BPS participa de las actividades establecidas por la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad⁷⁵ (Naciones Unidas). A través de sus representantes integra grupos de trabajo para el intercambio de información con otros Organismos.

Entre las actividades desarrolladas, participó en la redacción del Memorándum que el Estado uruguayo elevó a las Naciones Unidas⁷⁶, convocado desde la Dirección de Derechos Humanos y Derecho Humanitario del Ministerio de Relaciones Exteriores. El Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, efectuó las Observaciones finales sobre el informe inicial del Uruguay (31/08/2016). La coordinación para el seguimiento a las observaciones finales se encuentra en la órbita del Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección de Derechos Humanos y Derecho Humanitario⁷⁷, participando el BPS con representantes en la Mesa de Discapacidad y elevando informes sobre acciones realizadas por los derechos de las personas con discapacidad.

7.5 Gabinete Coordinador de Políticas destinadas a las Víctimas y Testigos del delito

Por Decreto del Poder Ejecutivo N° 46/2018 se crea este ámbito integrado por representantes de los Ministerios del Interior, MIDES, MTSS, MVOTMA y Ministerio de Salud; y además participarán INDDHH, la Defensoría Pública del Poder Judicial y un representante de la Sociedad Civil, así como la Fiscalía General de la Nación, el INAU y el BPS. La finalidad es generar un espacio de trabajo sólido tendiente a la coordinación de las políticas de protección, atención y seguimiento de víctimas y testigos del delito.

8. En resumen

Como es posible observar el BPS gestiona prestaciones para todos los grupos etarios que presentan alguna discapacidad, ya sea en su condición de activos o pasivos, así como a colectivos no contribuyentes a la seguridad social. Instrumenta prácticas actualizadas propendiendo a la mejora de la calidad de vida de un sector de la sociedad. Su accionar es tanto en forma directa a través de diversas prestaciones, así como indirectamente, a través del apoyo a instituciones que trabajan con personas con discapacidad.

⁷⁵ Ley N° 18.418 de 20/11/2008 en la cual Uruguay ratifica la referida convención.

⁷⁶ Uruguay y la convención sobre derechos de las personas con discapacidad – Primer informe país – Año 2014 http://pronadis.mides.gub.uy/innovaportal/file/33704/1/convencion_enero_2014.pdf

⁷⁷ Integra la Red Interinstitucional Sistema de Monitoreo de Recomendaciones sobre Derechos Humanos (SIMORE).

Los programas y servicios tienen un alcance nacional y dentro del marco de protección social, brindan apoyos de carácter económico y socio sanitarios, incidiendo en los niveles de prevención, promoción y rehabilitación de las personas con discapacidad.

De las prestaciones económicas otorgadas a pasivos, la cantidad de jubilaciones por invalidez observaron incrementos en los años estudiados; con la salvedad del último año en el que los incrementos fueron menores. Las jubilaciones otorgadas a mujeres fueron las que aumentaron en mayor medida. Estas variaciones estarían reflejando los resultados de la nueva Ley N° 18.395 de Flexibilización de las Jubilaciones que prevé requisitos más favorables para acceder a las mismas.

Las pensiones por invalidez (no contributivas) muestran un incremento en el último año. Dentro de estas prestaciones, las pensiones por discapacidad severa presentan incrementos constantes, y una mayor incidencia en los varones.

Las pensiones por sobrevivencia cuyos beneficiarios son personas con discapacidad, representan casi un 8% del total de pensiones. Las mismas decrecen a lo largo del período al igual que las pensiones de sobrevivencia en general.

De las prestaciones económicas a activos, las asignaciones familiares para personas con discapacidad otorgadas por Ley N° 15.084 han disminuido a partir del año 2008, cediendo terreno a las asignaciones familiares otorgadas por Ley N° 18.227 del Plan de Equidad. Este comportamiento también se observa a nivel de asignaciones totales.

En el marco de la reforma del sistema de Salud, el BPS ha sido designado por la autoridad sanitaria, como Centro de Referencia Nacional de Defectos Congénitos y Enfermedades Raras (CRENADECER). El CRENADECER está compuesto por tres unidades: la Unidad de Medicina Embriofetal y Perinatal (UMEFEPE), el Laboratorio de Pesquisa Neonatal y la Unidad de Diagnóstico y Tratamiento (UDT). Las dos primeras unidades realizan una búsqueda temprana de alteraciones que permiten un diagnóstico precoz en niños y embarazadas, lo cual hace la diferencia a la hora de desarrollar o no una patología. La tercera unidad realiza el diagnóstico final y el tratamiento. La atención se brinda de forma integral al beneficiario y su familia a través de especialistas e incluyendo medicación, exámenes y todo lo referente a la rehabilitación. Se destaca el acceso universal a los tratamientos para los portadores de las patologías definidas, así como a las pesquisas en embarazadas y recién nacidos.

El volumen de consultas de UDT varía de acuerdo a las nuevas políticas adoptadas en cuanto a población beneficiaria, lo cual está estrechamente relacionado con la implementación del SNIS.

Con respecto a las prestaciones destinadas a la rehabilitación e integración de persona con discapacidad, las Ayudas Extraordinarias se enfocan en este sentido. A partir del año 2008 las mismas se han incrementado tanto en cantidad como en montos.

Alrededor del 95% de estas ayudas están destinadas a contribuir con el pago a instituciones de enseñanza e instituciones especializadas, correspondiendo la mayor participación a los varones.

El BPS provee de Ayudas Técnicas (productos que mantienen o posibilitan la autonomía de las personas, promoviendo su independencia en todos los aspectos de la vida diaria), tanto a la población activa como pasiva. En este último caso a través de préstamos para financiar la compra de prótesis y lentes, así como tratamientos odontológicos.

La población beneficiaria de seguro de enfermedad con patologías crónicas y licencia médica prolongada, así como beneficiaria de subsidios transitorios, tiene la posibilidad de acceder a un programa de Reconversión Laboral. Por convenio de MTSS con BPS se capacita a esta población considerando su potencialidad para las actividades laborales a desarrollar, según la necesidad de la empresa o para su futura reinserción laboral.

A través de convenio MIDES-ASSE-BPS se continúa brindando atención con la finalidad de recuperar la visión de un sector importante de la población. El programa denominado “Misión Milagro” que comenzó en 2005 dirigido a jubilados y pensionistas con bajos ingresos jubilatorios, ha ido incorporando nuevos colectivos. Par el año 2018 se han concretado más de 200 mil pesquisas en todo el país.

Se cuenta con el Programa de Apoyo a Organizaciones Civiles sin fines de lucro que entre sus objetivos, se propone la integración social y laboral de las personas con discapacidad, la promoción de equiparación de oportunidades y eliminación de barreras arquitectónicas. También el Programa de Vivienda y Otras Soluciones Habitacionales destinado a jubilados y pensionistas de sobrevivencia, contempla la situación de limitaciones y enfermedades, considerándolas con prioridad y buscando que el tipo de solución habitacional se ajuste a la necesidad específica de cada persona. Asimismo se cuenta con el Programa de Turismo Social que incluye a personas con discapacidad beneficiarias de las instituciones adheridas al BPS, posibilitando estadías vacacionales en centros con accesibilidad.

Desde el año 2009, a partir de la creación del Centro de Estudios en Seguridad Social, se ha otorgado un espacio institucional para la realización de eventos de carácter académico y de capacitación. Este Centro cuenta con certificación habilitada de UNIT asegurando la accesibilidad física de los asistentes.

A partir del año 2005 se crea en el ámbito del BPS, la Comisión Asesora Honoraria de Seguridad Social sobre Discapacidad. La misma se integra por comisiones y organizaciones de representación nacional en la temática de la discapacidad. Sus propuestas son sustanciales para orientar en forma efectiva las prestaciones y beneficios a las personas con discapacidad.

El BPS es promotor y gestor de políticas de protección social de carácter universal. Integra en sus líneas directrices una modalidad de gestión que ha posibilitado

interactuar con otros organismos públicos, generar espacios de participación de sectores de la sociedad civil y promover equipos técnicos especializados en la materia, procurando implementar programas efectivos y acordes con las necesidades de la población con discapacidad.

9. BIBLIOGRAFÍA

Encuesta Longitudinal de Protección Social, Ronda 1, Uruguay. Disponible on line
<https://www.elps.org.uy/>

Comentarios de Seguridad Social N° 30 enero-marzo 2011. AGSS-BPS “Evolución de las pensiones de sobrevivencia período 2004 -2010” Disponible on line
<http://www.bps.gub.uy/bps/file/1488/1/evolucion-de-laspensiones-de-sobrevivencia-periodo-2004-2010.-m.--brovia.pdf>

Pesquisa Neonatal: lo que puede prevenir una gota de sangre – BPS Centro de estudios Seguridad Social Salud y Administración. Disponible on line: <https://www.bps.gub.uy/bps/file/6484/1/pesquisa-neonatal.pdf> <https://www.bps.gub.uy/bps/file/3543/7/pesquisa-neonatal.pdf>

Comentarios de Seguridad Social N° 31 abril-julio 2011 AGSS-BPS “Programas y servicios para el cuidado de las personas Adultas Mayores Dependientes – Segunda parte Revisión de Programas y Servicios de algunos países de América, Asia y Europa”. Disponible on line:
<http://www.bps.gub.uy/bps/file/1478/1/programa-y-servicios-para-el-cuidado-de-las-personas-mayores.-l.-pugliese.pdf>

Comentarios de Seguridad Social N° 30 enero-marzo 2011 AGSS-BPS “Personas Mayores en Uruguay con limitaciones permanentes o en situación de discapacidad. Disponible on line:
<http://www.bps.gub.uy/bps/file/1490/1/personas-mayores-en-uruguay-con-limitaciones-permanentes-o-en-situacion-de-discapacidad.-1era.-i.--nunez.pdf>

Uruguay y la Convención sobre derechos de las personas con discapacidad – Primer Informe País – Año 2014. Disponible on line:
http://pronadis.mides.gub.uy/innovaportal/file/33704/1/convencion_enero_2014.pdf

IMPACTO DE LA APLICACIÓN A LAS JUBILACIONES DE LOS MÍNIMOS DEFINIDOS POR DECRETO.

Periodo 2008 – 2018

Cra. Nadya Camerosano

Impacto de la aplicación a las Jubilaciones de los Mínimos definidos por Decreto.

Periodo 2008 – 2018

Cra. Nadya Camerosano
Asesoría Económica y Actuarial
Noviembre 2019

Resumen

A partir del año 2007, priorizando el aumento de las prestaciones correspondientes a los afiliados de menores recursos, se comenzaron a realizar aumentos de los mínimos jubilatorios a través de la vía de decretos. Desde ese año a la fecha se han emitido decretos anualmente que fijan montos mínimos de pasividades en términos de BPC.

El presente estudio busca determinar el egreso extra correspondiente a la aplicación de estos decretos para el periodo 2008 - 2018, discriminando el costo correspondiente de elevar dichas jubilaciones primero a mínimo de Ley y luego a mínimo de decreto.

Palabras claves: *Mínimos jubilatorios por decreto, jubilaciones, egresos por jubilaciones.*

1. Introducción

Cada modelo de seguridad social es único y depende de los principios que rigen en él. Los principios funcionan como pilares que, de cierta forma, sostienen al sistema de seguridad social.

Según la OIT, los principios de la seguridad social tienen el objetivo de garantizar cuatro derechos básicos:

- el acceso universal a servicios de asistencia médica.
- la sustitución adecuada del ingreso perdido, en los casos de contingencia.
- los recursos básicos.
- la inserción o reinserción social garantizada.

Junto con estos derechos básicos, la redistribución de la riqueza es un objetivo de la seguridad social.

Cada quien aporta al sistema de seguridad social según su capacidad contributiva y recibe prestaciones de acuerdo a sus necesidades. Esto constituye una herramienta fundamental en la redistribución de la riqueza con justicia social. La solidaridad implica

la del joven con el anciano (intergeneracional u horizontal), pero también entre las personas de diferentes ingresos, de los que más tienen a los que menos tienen (intrageneracional o vertical).

El impacto de la solidaridad intrageneracional se estudia a través de la aplicación de mínimos y máximos jubilatorios, en el caso concreto de este estudio se estudiará el impacto de los mínimos sobre los importes de las jubilaciones.

El estudio de los mínimos se recogerá en varios documentos, siendo el objetivo principal de estos describir las principales características de aquellos jubilados que perciben jubilaciones a mínimo de decreto, así como también determinar el impacto financiero que genera la aplicación de dichos topes.

Es importante tener en cuenta que el análisis presentado en este documento solo recoge el impacto sobre aquellas jubilaciones que fueron beneficiarios de Mínimo de Decreto.

2. Marco Legal

Se plantea a continuación como se regulan los distintos mínimos jubilatorios los cuales pueden ser determinados por ley o por decreto y varían según el tipo de causal configurada.

2.1 Mínimos establecidos por Ley N° 16713

El artículo 40 establece los mínimos para el régimen de solidaridad intergeneracional para quienes ingresen al goce de las prestaciones a partir del primero de enero de 2003:

“El monto mínimo de la asignación de jubilación común, cuando el beneficiario tenga sesenta años de edad, será de \$ 550 (quinientos cincuenta pesos uruguayos) mensuales, el que se incrementará en un 12% (doce por ciento) anual por cada año de edad subsiguiente, con un máximo del 120% (ciento veinte por ciento).

El monto mínimo de la asignación de jubilación por incapacidad total, de la jubilación por edad avanzada y del subsidio transitorio por incapacidad parcial será de \$ 950 (novecientos cincuenta pesos uruguayos) mensuales.

Para los afiliados comprendidos en el artículo 8º, la asignación de jubilación mínima será el 75% (setenta y cinco por ciento) de los mínimos previstos en los incisos anteriores, según corresponda”

Tal como se extrae de los párrafos precedentes se establecen mínimos diferentes según la causal que se configure.

Si se configura causal común, se establece un mínimo diferente por edad desde los 60 a los 70, el cual crece 12% por año de edad a partir de los 60.

Si se configura causal por edad avanzada o por incapacidad total el mínimo es el mismo independientemente de la edad.

2.2 Mínimos establecidos por Decreto

A partir del año 2007, priorizando el aumento de las prestaciones correspondientes a los afiliados de menores recursos, se comenzaron a realizar aumentos de los mínimos jubilatorios a través de la vía de decretos.

Desde ese año a la fecha se han emitido decretos anualmente que fijan montos mínimos de pasividades en términos de BPC con las siguientes características:

- Se establece el monto mínimo de las jubilaciones y pensiones por sobrevivencia servidas por el Banco de Previsión Social, otorgadas al amparo del régimen general de pasividades vigente a la fecha de sanción de la Ley N° 16713 de 3 de setiembre de 1995 y normas modificativas.
- Se excluye:
 - Los jubilados que perciban otra pasividad en el Banco de Previsión Social, cuando la suma de sus montos supere el mínimo indicado en el artículo anterior.
A partir del decreto que entra en vigencia en julio de 2017, se adiciona para verificar la suma de los montos de pasividades la jubilación percibida por el régimen de ahorro individual.
 - Los jubilados no residentes en el país.
 - Los jubilados amparados a convenios internacionales, cuyo cómputo jubilatorio se integre con menos del 50% (cincuenta por ciento) de servicios de afiliación al Banco de Previsión Social.
 - Los jubilados amparados a la acumulación de servicios dispuesta por la ley N° 17.819 de 6 de setiembre de 2004, cuyo cómputo jubilatorio se integre con menos del 50% (cincuenta por ciento) de servicios de afiliación al Banco de Previsión Social.
 - Los pensionistas que integren hogares cuyo ingreso promedio por integrante, por todo concepto, supere las 3 (tres) Bases de

Prestaciones y Contribuciones (BPC) por mes. Para este tope, no se considerarán las asignaciones familiares, el subsidio a la vejez (ley N° 18.241 de 27 de diciembre de 2007), ni el subsidio por desempleo cuando la causal que lo genere sea el despido del trabajador.

- Los pensionistas menores de sesenta y cinco años de edad.
- En caso de pasividades múltiples, cuyo importe acumulado no supere el mínimo que se fija, la diferencia hasta alcanzar al mismo se acreditará en la jubilación, o en la de mayor monto.
- El beneficio de prima por edad no se tomará en cuenta para la aplicación del mínimo establecido.

A continuación se presentan los distintos decretos¹ y los montos fijados por ellos.

Decreto	Vigencia	Monto mínimo
370 / 007*	1º setiembre 2007	1 BPC
415 / 008	1º de julio 2008	1,25 BPC
521 / 008	1º de julio 2009	1,5 BPC
283 / 010	1º de octubre 2010	1,75 BPC
	1º de julio 2011	2 BPC
189 / 012	1º de julio 2012	2,25 BPC
317 / 013	1º de julio 2013	2,375 BPC
	1º de julio 2014	2,5 BPC
190 / 015	1º de julio 2015	2,625 BPC
233 / 016	1º de julio 2016	2,6875 BPC
256 / 016	1º de agosto 2016	2,75 BPC
317 / 017	1º de julio 2017	2,85 BPC
232 / 018	1º de julio 2018	2,925 BPC
232 / 018	1º de julio 2019	3 BPC

¹ Si bien existe para Julio 2019 el decreto que establece el valor mínimo en 3BPC, en este estudio solo se analizan los mínimos por decreto para el periodo 2008 – 2018.

* Si bien existen mínimos por decreto desde el año 2007, no se realiza el cálculo de ese año por ser solo 4 meses de costo.

3. Evolución de los mínimos jubilatorios

Se presentan a continuación los valores de los mínimos jubilatorios en términos corrientes para cada año.

Cuadro 1.
Mínimos establecidos por Ley

Causal Vejez		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	60	1.703	1.924	2.221	2.492	2.771	3.147	3.545	3.982	4.471	4.912	5.489	5.985
	61	1.907	2.154	2.487	2.792	3.103	3.525	3.971	4.460	5.007	5.502	6.148	6.703
	62	2.112	2.385	2.754	3.091	3.436	3.902	4.396	4.938	5.543	6.091	6.806	7.421
	63	2.316	2.616	3.020	3.390	3.768	4.280	4.821	5.416	6.080	6.681	7.468	8.139
	64	2.520	2.847	3.287	3.689	4.100	4.658	5.247	5.894	6.616	7.270	8.124	8.857
	65	2.725	3.078	3.553	3.988	4.433	5.035	5.672	6.372	7.153	7.860	8.782	9.575
	66	2.929	3.309	3.819	4.287	4.765	5.413	6.098	6.850	7.689	8.449	9.441	10.294
	67	3.133	3.539	4.086	4.586	5.098	5.791	6.523	7.327	8.226	9.039	10.100	11.012
	68	3.338	3.770	4.352	4.885	5.430	6.168	6.949	7.805	8.762	9.628	10.758	11.730
	69	3.542	4.001	4.619	5.184	5.763	6.546	7.374	8.283	9.299	10.217	11.417	12.448
	70	3.746	4.232	4.885	5.483	6.095	6.924	7.799	8.761	9.835	10.807	12.076	13.166
Causal Invalidez		2.941	3.323	3.836	4.305	4.786	5.436	6.124	6.879	7.722	8.485	9.481	10.337
Causal Edad Avanzada		2.941	3.323	3.836	4.305	4.786	5.436	6.124	6.879	7.722	8.485	9.481	10.337

Fuente: Elaboración propia

Tal como se mencionó en el marco legal los mínimos establecidos por ley crecen año a año en función de la variación del Índice Medio de Salarios Nominal.

El mínimo toma el mismo valor para las causales Invalidez y Edad Avanzada, mientras que en la causal Vejez varía por edad entre los 60 y los 70 años.

Cuadro 2.
Mínimos establecidos por Decreto

	Enero - Junio	Julio - Diciembre
2007	-	1.636
2008	1.775	2.219
2009	2.430	2.916
2010 (1)	3.092	3.607
2011	3.896	4.452
2012	4.834	5.438
2013	5.846	6.170
2014	6.695	7.048
2015	7.630	8.012
2016 (2)	8.768	9.185
2017	9.930	10.291
2018	10.967	11.255

(1) Enero a setiembre y octubre a diciembre

(2) Agosto a diciembre

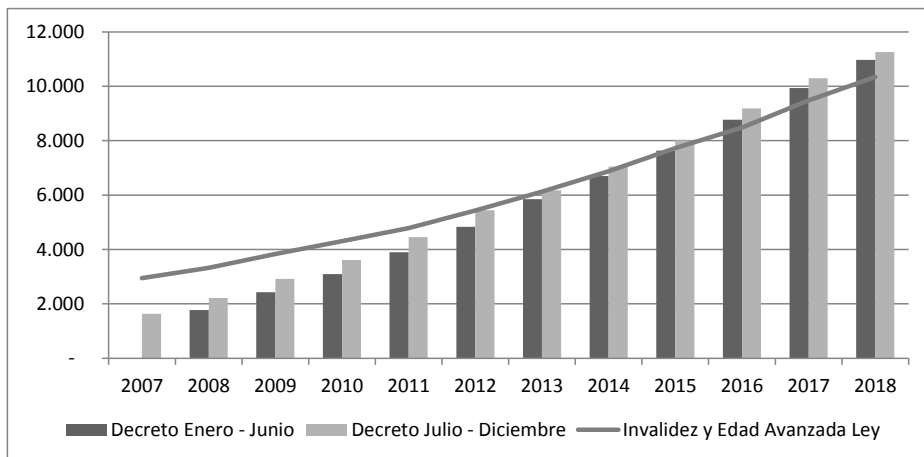
Fuente: Elaboración propia

Como se puede observar los mínimos por decreto crecen año a año de manera diferencial, no como sucede con los mínimos de ley que crecen siempre por la variación del Índice Medio de Salarios.

Estos evolucionan no solo por la variación de la BPC la cual varía generalmente por el índice de Precios al Consumo sino también, como se vio anteriormente en cada decreto crece la cantidad de BPC a la cual corresponde dicho mínimo.

Los siguientes gráficos comparan la evolución en términos corrientes para cada año de los valores mínimos de ley respecto a los mínimos de decreto.

Gráfico 1.
Evolución de los mínimos de Decreto y de los mínimos por causal Invalidez y Edad Avanzada en términos corrientes

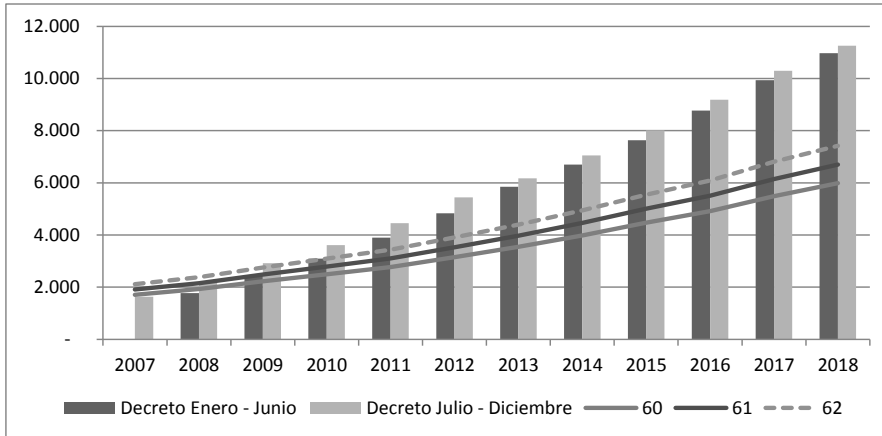


Fuente: Elaboración propia

El gráfico precedente muestra que hasta el primer semestre del año 2012 los mínimos establecidos por ley para las causales invalidez y edad avanzada son superiores en términos corrientes a los establecidos por decreto.

A partir del segundo semestre del año 2012, los mínimos por decreto superan levemente a los establecidos por ley para Edad Avanzada y Jubilación por Invalidez, incrementándose esta diferencia año a año hasta la actualidad.

Gráfico 2.
 Evolución de los mínimos de Decreto y de los mínimos por causal Vejez para los 60, 61 y 62 años

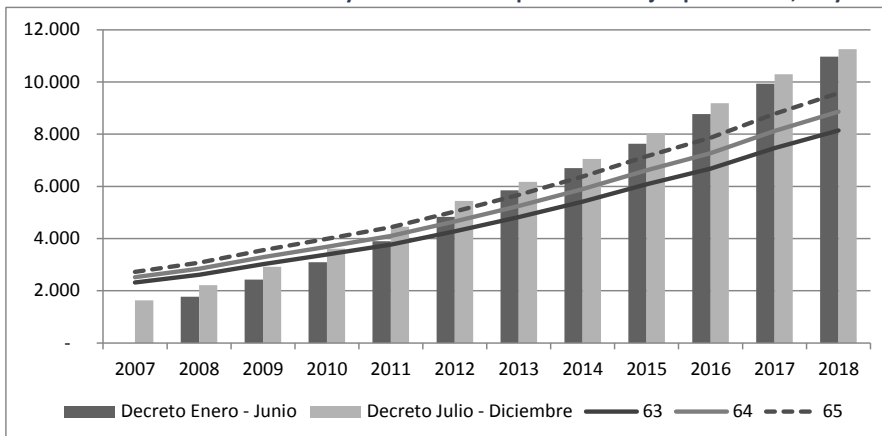


Fuente: Elaboración propia

Únicamente en el año 2007 y para el primer semestre del 2008 los mínimos establecidos por ley por causal Vejez para todas las edades superan a los mínimos establecidos por decreto.

A partir del segundo semestre 2008, el mínimo por decreto supera al valor establecido para los 60 y 61 años, revirtiéndose la situación para esta última edad a partir del primer semestre 2009. En el segundo semestre del 2009 el mínimo por decreto vuelve a superar al mínimo de la edad de 60 y 61 y también al mínimo establecido para los 62 años. Se concluye que desde el segundo semestre de 2009 en adelante el mínimo por decreto supera siempre el mínimo establecido por ley para las edades de 60, 61 y 62.

Gráfico 3.
 Evolución de los mínimos de Decreto y de los mínimos por causal Vejez para los 63, 64 y 65 años



Fuente: Elaboración propia

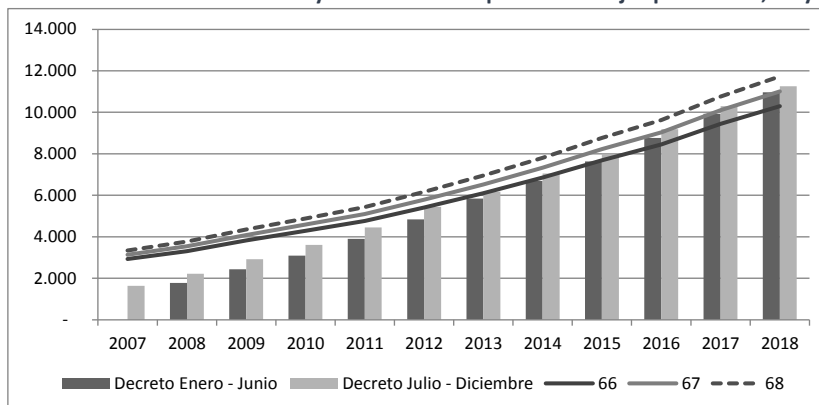
Hasta el primer semestre del año 2010, los mínimos por ley por causal Vejez para las edades de 63, 64 y 65 años superan a los mínimos establecidos por decreto.

En el segundo semestre del año 2010 el mínimo establecido por decreto comienza a superar al mínimo por ley de los 63 años, comportándose de igual manera hasta el final del periodo analizado.

Los mínimos establecidos por ley para los 64 y 65 años son superados por los mínimos establecidos por decreto a partir del segundo semestre 2011, esta situación se revierte para la edad de 65 a partir del primer semestre 2012, volviendo a ser superado el mínimo por ley de los 65 años a partir del segundo semestre 2012 y hasta el final del periodo. Desde el segundo semestre del año 2012 y hasta la actualidad los mínimos establecidos por decreto superan a los mínimos de causal vejez de los 63, 64 y 65 años.

Gráfico 4.

Evolución de los mínimos de Decreto y de los mínimos por causal Vejez para los 66, 67 y 68 años



Fuente: Elaboración propia

Hasta el primer semestre del año 2012 los mínimos establecidos por decreto se encontraron siempre por debajo del mínimo establecido por ley para las edades 66, 67 y 68 de la causal vejez.

En el segundo semestre del año 2012 el mínimo establecido por decreto supera el mínimo establecido para la edad de 66, situación que se vuelve a revertir a partir del primer semestre del año 2013.

A partir del segundo semestre del año 2013 el mínimo por decreto supera al valor mínimo establecido por ley para los 66 años, volviendo a revertirse la situación para esta edad a partir del primer semestre del año 2014.

La situación descrita anteriormente para el mínimo establecido para la edad de 66 se vuelve a repetir para el segundo semestre del año 2014 y para el año 2015.

A partir del segundo semestre del año 2015 y hasta la actualidad el mínimo por decreto supera siempre al mínimo establecido por ley para los 66 años.

Al analizar la situación para los 67 años, se puede observar que hasta el primer semestre del año 2016 el mínimo establecido por la ley supera siempre al mínimo establecido por decreto. Esta situación cambia siempre para los segundos semestres de los años siguientes, superando el mínimo por decreto el mínimo establecido por ley para la edad de 67 años en el segundo semestre de 2016, 2017 y 2018.

Para la edad de 68 el mínimo establecido por ley siempre supera a los mínimos establecidos por decreto hasta la fecha, sucediendo lo mismo para las edades de 69 y 70 años.

4. Metodología

Se parte del listado de todos los jubilados que percibieron aumentos a mínimo de decreto para el periodo 2008-2018 proporcionado por el Centro de Desarrollo de Prestaciones.

Los importes a utilizar para realizar el análisis incluyen todos aquellos beneficios que considera Prestaciones Económicas para realizar el ajuste a mínimo. Desde julio 2017 y hasta julio 2018, se adiciona en esta comparación los importes correspondientes a rentas AFAP.

Dado que los decretos fijan los aumentos a julio de cada año (excepto para 2010 que se establece a partir del mes de octubre, y para 2016 que se establece también a agosto), se calcularán dos costos de decreto diferentes por año para cada semestre.

$$\text{Costo Decreto} = \text{Costo Primer Semestre} + \text{Costo Segundo Semestre}$$

El **costo para el segundo semestre** se determina como la diferencia entre el importe a mínimo de decreto de cada año y el importe de esa jubilación al mes inmediatamente anterior a otorgarse el nuevo mínimo, por la cantidad de meses que se paga dicho importe. Es decir, si la persona cobro durante todo el semestre dicha diferencia se multiplica por 6, en caso de que la persona haya fallecido dentro de los meses siguientes al aumento, solo se consideran los meses en los que se le pago.

Cabe aclarar que las dos formas de dejar de percibir el mínimo por decreto se encontrarían asociadas al fallecimiento de la persona o a que la persona comience a cobrar otra prestación y por la suma de ambos montos pierda el beneficio establecido por decreto. En este estudio solo contemplaremos las bajas asociadas a la primer situación por no contar con información asociada a la pérdida de beneficio dentro del año de otorgado el mínimo.

El **costo del primer semestre** se determina como la diferencia generada por el incremento del decreto en el segundo semestre del año anterior revaluada al año al que estoy calculando el costo.

Para completar el análisis se adiciona a cada año las altas jubilatorias otorgadas a mínimo de decreto luego de otorgados los mínimos jubilatorios dado que estas no están contempladas en el listado inicial.

Finalmente, buscando estimar el costo de manera más exacta se incorpora al costo de los mínimos por decreto el costo generado por aquellas jubilaciones que acceden a una jubilación a mínimo por decreto a un año pero al año siguiente pierden el derecho al nuevo mínimo.

Se entiende que, si bien la persona no percibe un nuevo mínimo, hasta su fallecimiento percibirá el mínimo obtenido anteriormente, por lo que contribuye con el egreso asociado a los mínimos por decreto de años posteriores.

Si bien, este mínimo podría perderse al acceder a una nueva jubilación, no se incorpora dicho supuesto al estudio dado que no se tiene información para determinar tal situación.

Con el procedimiento descrito anteriormente se obtiene el costo del aumento del mínimo jubilatorio por decreto a cada año, pero dichas jubilaciones pueden traer asociado también el costo de haber sido elevadas a mínimo de ley.

Para determinar dicho costo, se calcula cual hubiera sido el importe del alta jubilatoria si no se hubiera aplicado ningún mínimo, es decir se obtiene el importe del alta multiplicando el Sueldo Básico Jubilatorio por la tasa de reemplazo.

A partir del monto obtenido se compara dicho importe con el mínimo que le hubiera correspondido a dicha jubilación por ley según la causal y el régimen² correspondiente.

² Las causales consideradas son Vejez, Edad Avanzada e Invalidez; mientras que los regímenes son Acto Nº 9, Ley Nº 16713 (Transición y Régimen Mixto).

Si el mínimo por Ley supera al valor del alta jubilatoria sin aplicar ningún mínimo se determina un costo por Ley.

$$\text{Costo Ley} = \text{Mínimo por Ley} - \text{Sueldo Básico Jubilatorio} \times \text{Tasa de Reemplazo}$$

En conclusión, se puede determinar que aquellas jubilaciones elevadas a mínimo de decreto pueden tener dos componentes de costos asociados, el correspondiente al aumento establecido por decreto propiamente y el costo asociado al incremento a mínimo de Ley en caso de corresponder.

$$\text{Costo Total de las Jubilaciones a Mínimo por Decreto} = \text{Costo Decreto} + \text{Costo Ley}$$

Se presentarán los costos anteriores por año y luego acumulados, expresados en términos constantes de salarios utilizando el IMS nominal promedio del año 2018 y en dólares utilizando el TC Promedio 2018, \$ 30.73.

5. Resultados

Se presentan a continuación los principales resultados extraídos del estudio realizado.

5.1 Jubilaciones Totales

Las jubilaciones totales para el periodo 2008 - 2018, se constituyen tal como se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro 3.
Cantidad de Jubilaciones Promedio

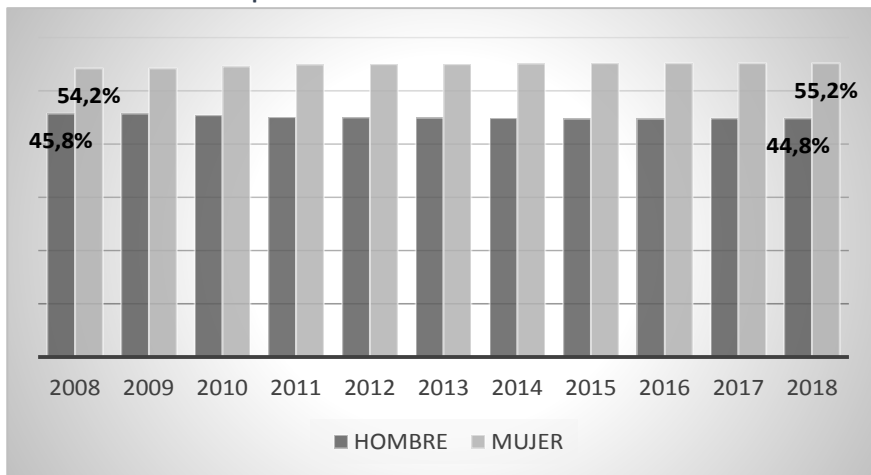
AÑO	HOMBRE	MUJER	TOTAL
2008	164.267	194.664	358.931
2009	167.122	198.130	365.252
2010	174.001	209.132	383.133
2011	179.357	218.774	398.131
2012	184.627	225.704	410.331
2013	188.002	230.087	418.090
2014	190.642	234.226	424.868
2015	194.360	239.632	433.991
2016	197.359	243.227	440.586
2017	200.320	246.681	447.001
2018	203.432	250.405	453.836

Fuente: Estadísticas de Pasividades

Se puede observar que el número de jubilaciones totales crece en la totalidad del periodo analizado, siendo este crecimiento en términos absolutos casi 95.000 jubilaciones.

Dicho crecimiento no es uniforme a lo largo del periodo de estudio, evidenciándose el mayor crecimiento para los años 2010 a 2012, como tampoco lo es por sexo, dado que las jubilaciones del sexo femenino explican la mayor parte del crecimiento para ese periodo. El motivo de dicho comportamiento diferencial por año y sexo se encuentra explicado por la entrada en vigencia de la Ley de Flexibilización de acceso a las jubilaciones (Ley N° 18.395).

Gráfico 4.
Estructura por sexo de la Cantidad de Jubilaciones Promedio



Fuente: Estadísticas de Pasividades

En el Gráfico anterior se puede visualizar la evolución de la estructura por sexo en el total de jubilaciones. La cantidad de jubilaciones del sexo femenino ascienden de 54.2% en 2008 a 55,2% en 2018, representando en términos absolutos 55.740 jubilaciones más.

5.2 Jubilaciones a Mínimo de Decreto

5.2.1 Cantidades

En el siguiente cuadro se presentan las Jubilaciones a Mínimo de Decreto.

Cuadro 4.
Cantidad de Jubilaciones a Mínimo de Decreto

2008	17.443
2009	27.052
2010	40.822
2011	56.919
2012	94.645
2013	101.319
2014	108.661
2015	114.913
2016	126.460
2017	125.166
2018	125.705

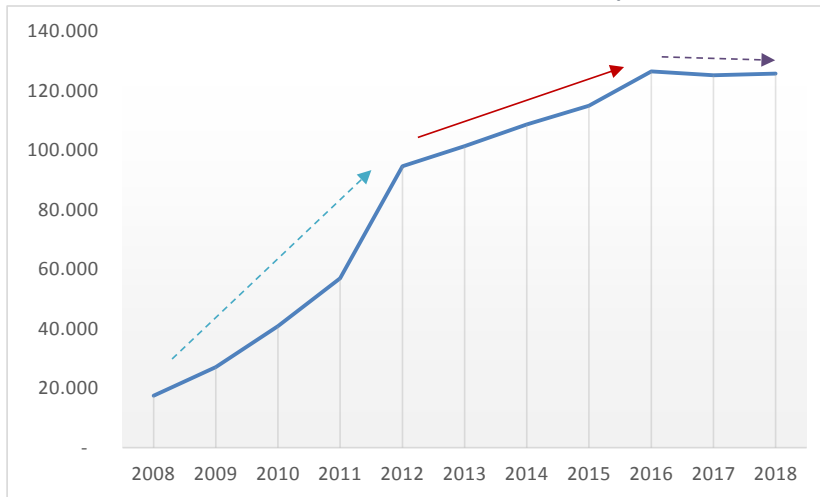
Fuente: Elaboración Propia

En el cuadro precedente se presenta el total de jubilaciones a mínimo de decreto, incluyendo aquellas jubilaciones que pertenecen al stock y las altas jubilatorias que se adicionan por no estar incluidas en la información enviada.

A grandes rasgos se puede observar que la cantidad de jubilaciones a mínimo por decreto se incrementan en el periodo de estudio, pagándose actualmente alrededor de 108.000 jubilaciones más que en el año 2008.

Como se explicó en el capítulo metodológico, los mínimos por decreto se han ido incrementando a lo largo de los años, no solo por el incremento del valor de la BPC, sino por el establecimiento de nuevos mínimos en los sucesivos decretos. Es así que el mínimo por decreto comienza a ser otorgado a una mayor cantidad de jubilaciones a lo largo del tiempo.

Gráfico 5.
Evolución de la cantidad de Jubilaciones a mínimo por decreto

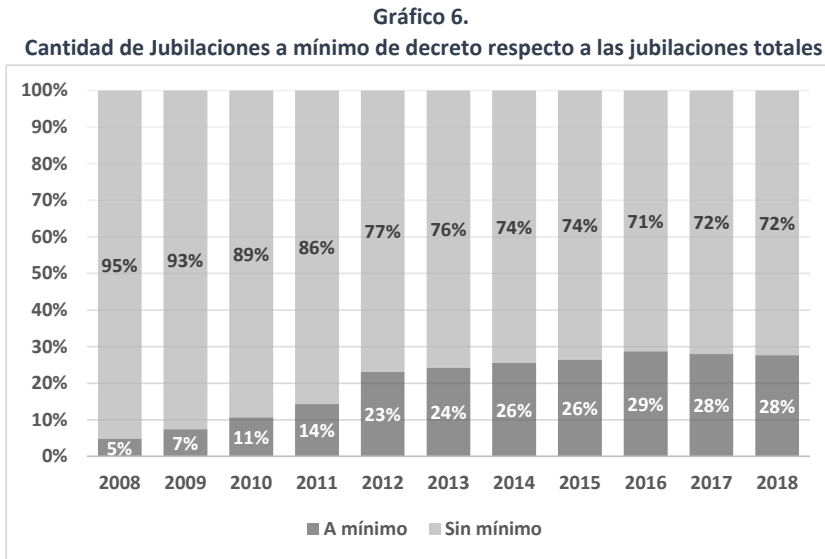


Fuente: Elaboración Propia

En la evolución de la cantidad de jubilaciones a mínimo de decreto se observan tres comportamientos bien diferenciados. En el periodo 2008 a 2012 se visualiza un crecimiento exponencial, siendo en 2012, 443% más las jubilaciones a mínimo por decreto que en el primer año de estudio. En el periodo 2013 – 2016 estas jubilaciones continúan aumentando pero a tasas sustancialmente menores, creciendo en ese periodo 24.8% las jubilaciones a mínimo de decreto. En el año 2017 se produce la primera caída en lo que va del periodo, adjudicándose ese año 1% menos de jubilaciones respecto al año anterior a mínimo de decreto.

Finalmente para el último año de estudio se produce un leve incremento de 0.43% respecto 2017.

En el siguiente gráfico se visualiza cuanto representan las jubilaciones a mínimo por decreto respecto a las jubilaciones totales de cada año.



Fuente: Elaboración propia

Tal como se mencionó la evolución de las jubilaciones a mínimos por decreto ha sido creciente, alcanzando su máxima participación en el total de jubilaciones en el año 2016 cuando representa el 29%, para el año 2018 dicho porcentaje asciende a 28%.

El próximo cuadro presenta la composición por sexo de las jubilaciones a mínimo.

Cuadro 5:
Cantidad de Jubilaciones a Mínimo de Decreto por sexo

AÑO	HOMBRE	MUJER	TOTAL
2008	7.087	10.356	17.443
2009	11.608	15.444	27.052
2010	17.627	23.195	40.822
2011	25.393	31.526	56.919
2012	42.418	52.227	94.645
2013	44.969	56.350	101.319
2014	47.752	60.909	108.661
2015	50.025	64.888	114.913
2016	55.279	71.181	126.460
2017	54.493	70.673	125.166
2018	53.992	71.713	125.705

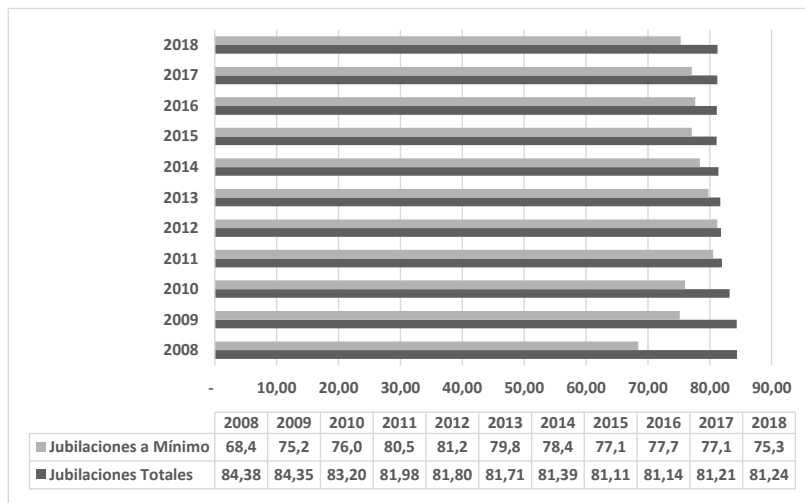
Fuente: Elaboración Propia

La distribución por sexo evidencia que en todos los años las mujeres tienen mayor participación, oscilando entre el 55,2% (año 2012) y el 59,4% (año 2008). Si bien la mayor participación del sexo femenino es una característica de las jubilaciones totales,

se puede evidenciar que al analizar aquellas jubilaciones que van a mínimo por decreto esta se agudiza.

Los motivos de la mayor feminización de las jubilaciones a mínimo por decreto se pueden encontrar, en parte, en las características laborales de las mujeres, las cuales en general perciben menores remuneraciones que los hombres, tienen menos años de aporte debido a que en muchas ocasiones deben postergar o sustituir su participación en el mercado formal por el cuidado de la familia, acceden a empleos de peor calidad o a empleos de tiempo parcial, entre otros. Si bien gracias a la Ley de Flexibilización más mujeres acceden a una prestación de jubilación, por los motivos detallados precedentemente los importes con los que acceden pueden llevar ajuste a mínimos.

Gráfico 7.
Relación de Masculinidad.



Fuente: Elaboración propia

La Relación de masculinidad representa la cantidad de hombres presentes en el colectivo estudiado por cada 100 mujeres. Nuevamente, se evidencia de manera más clara que en las jubilaciones a mínimo de decreto existen siempre menos hombres que en las jubilaciones totales.

Se visualiza que para el año 2008 por cada 100 mujeres que perciben jubilaciones mínimas existen 68 hombres, mientras que para las jubilaciones totales para el mismo número de mujeres 84 hombres perciben jubilaciones.

En el año 2012 es cuando el indicador presenta menos diferencias, existiendo 81.2 y 81.8 hombres por cada 100 mujeres que perciben jubilaciones a mínimo y totales, respectivamente.

5.2.2 Importes

Tal como se explicó en el capítulo metodológico el costo asociado a las jubilaciones que van a mínimo surge de la diferencia entre el valor de la jubilación otorgada y el valor que le hubiera correspondido si dicha jubilación no era elevada a mínimo, determinándose el costo total de las jubilaciones analizadas como Costo de decreto + Costo de Ley.

5.2.2.1 Costo Mínimos por Decreto

Comenzaremos analizando el primer término de la ecuación anterior.

Cuadro 6.
 Costo incremental de los nuevos mínimos por decreto año a año

	Costo Incremental Mínimo por Decreto*	
	\$	USD
2008	78.038	2.540
2009	203.953	6.638
2010	317.447	10.332
2011	479.980	15.622
2012	582.896	18.971
2013	415.810	13.533
2014	235.367	7.660
2015	267.902	8.719
2016	500.045	16.275
2017	488.463	15.898
2018	137.821	4.486

En miles de pesos

* Valores Constantes IMS promedio 2018

TC Promedio 2018: 30,73

El cuadro anterior muestra el costo por año que genera cada uno de los nuevos decretos que se incorporan año a año. Por ejemplo, para el año 2009, el nuevo costo de ese año por decreto corresponde al costo del primer semestre establecido por decreto 415/008 a 1.25BPC más el costo establecido para el segundo semestre por el decreto 521/008 a 1.5BPC.

Observando el cuadro se ve que en el año 2012 es donde se presenta el mayor costo incremental asociado a los decretos que elevan los mínimos a 2 BPC y 2.25BPC, estos aumentos generan un costo incremental en términos constantes de 2018 para ese año de \$583 millones de pesos. Recordando el Cuadro 4 donde se presenta la cantidad de jubilaciones otorgadas a mínimo, el año 2012 es el que exhibe un mayor incremento respecto al año anterior.

Tal como se mencionó en la metodología, al costo de los decretos incrementales de cada año se incorpora el costo de los mínimos por decreto generado por aquellas jubilaciones que acceden a una jubilación a mínimo por decreto a un año pero al año siguiente pierden el derecho al nuevo mínimo.

El costo asociado a estos casos se presenta en el siguiente cuadro, completando así el costo total de los mínimos por decreto.

Cuadro 7.
Costo acumulado de mínimos anteriores suspendidos

	Mínimo años anteriores
2008	-
2009	7.696
2010	21.318
2011	24.737
2012	40.642
2013	54.718
2014	51.993
2015	60.022
2016	63.578
2017	110.510
2018	112.717

En miles de pesos

* Valores Constantes IMS promedio 2018

Tal como se explicó en la metodología se calculó el costo que generan aquellas jubilaciones que accedieron al aumento por decreto a un año y luego perdieron el derecho al nuevo mínimo del año siguiente. Se entiende que estas generan un costo que se traslada año a año, excepto por aquellos que fallecen en el período.

Para el año 2009 se puede observar que el costo de las personas que accedieron al aumento del decreto en el año 2008 (1.25BPC) pero que luego no accedieron al aumento establecido por el decreto del año 2009 (1.5 BPC) representan en ese año casi 7,7 millones de pesos a valores de 2018.

Para el año 2010 se adiciona al costo de los que obtuvieron el beneficio en 2008 y luego no accedieron a los futuros aumentos en 2009 y 2010, los que obtuvieron el beneficio en el año 2009 y no percibieron el aumento en el año 2010. El costo asociado a estos asciende en 2010 a 21,32 millones de pesos.

Los costos estimados para años sucesivos siguen la misma lógica que la descripta para los años 2009 y 2010 adicionando año a año los nuevos costos, es así que este costo asciende para el año 2018 a 112,7 millones de pesos.

A continuación se determina el costo acumulado de los mínimos por decreto.

Dado que los nuevos decretos se adicionan a los decretos anteriores, para determinar el costo por mínimo de decreto total corresponde adicionar los costos asociados a los decretos que se generan año a año y luego a cada año adicionarle el costo de aquellas personas que accedieron a un mínimo anterior y luego perdieron el derecho al próximo aumento.

Cuadro 8.
Costo Acumulado del mínimo por decreto

	\$	USD
2008	78.038	2.540
2009	289.687	9.428
2010	620.756	20.203
2011	1.104.155	35.936
2012	1.702.956	55.425
2013	2.132.841	69.416
2014	2.365.483	76.988
2015	2.641.414	85.968
2016	3.145.015	102.359
2017	3.680.411	119.784
2018	3.820.438	124.341

En miles de pesos

* Valores Constantes IMS promedio 2018

TC Promedio 2018: 30,73

Se evidencia que el costo acumulado por la entrada en vigencia de los distintos decretos asciende al año 2018 aproximadamente a 3.820 millones de pesos, representando 124 millones de dólares.

Complementando el cuadro anterior interesa explicar cuanto representa el importe acumulado a mínimo por decreto sobre el total de los egresos jubilatorios por año.

Cuadro 9.
Egresos Jubilatorios Totales

	EGRESOS JUBILATORIOS*		
	A mínimo decreto	Sin mínimo decreto	Total
2008	78.038	93.654.802	93.732.840
2009	289.687	94.713.009	95.002.697
2010	620.756	99.264.997	99.885.753
2011	1.104.155	99.704.488	100.808.643
2012	1.702.956	103.390.838	105.093.794
2013	2.132.841	106.182.502	108.315.343
2014	2.365.483	106.921.820	109.287.303
2015	2.641.414	110.515.586	113.157.001
2016	3.145.015	110.160.000	113.305.015
2017	3.680.411	112.272.922	115.953.333
2018	3.820.438	114.803.413	118.623.851

En miles de pesos

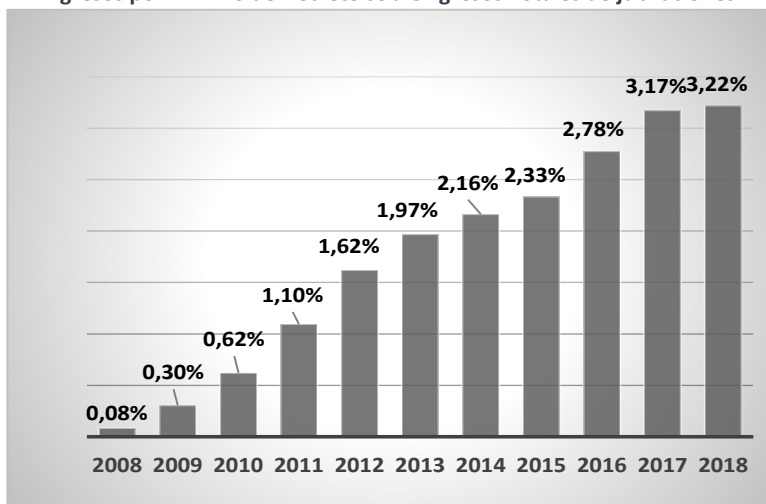
* Valores Constantes IMS promedio 2018

Tal como se comentó anteriormente la cantidad de jubilaciones ha ido creciendo a lo largo del periodo estudiado impactando esto en la cantidad de egresos totales por jubilaciones.

En el periodo 2008 – 2018 los egresos por jubilaciones crecen un 26.56%, pasando de 93.732,8 millones de pesos a 118.623,8 millones de pesos de 2008 a 2018 respectivamente.

Tal como se puede ver en el siguiente gráfico, el peso de los egresos por mínimo de decreto en los egresos totales ha ido aumentando.

Gráfico 8.
Egresos por mínimo de Decreto sobre Egresos Totales de jubilaciones



Fuente: Elaboración Propia

Para el primer año de entrada en vigencia de los mínimos jubilatorios por decreto se registra una incidencia del 0.08% en el total de egresos de ese año. Dicho porcentaje aumenta año a año, representando los egresos por mínimo jubilatorio de decreto el 3,22% para el año 2018.

Es decir si en el año 2018 no hubieran existido los mínimos por decretos los egresos de jubilaciones hubieran sido 3,22% menores.

Finalizando con el análisis de este costo se presenta la descomposición del mismo por sexo.

Cuadro 10.
Costo Acumulado del mínimo por decreto por Sexo

	Costo Acumulado por Mínimo por Decreto*		
	HOMBRES	MUJERES	TOTAL
2008	29.089	48.949	78.038
2009	113.081	176.606	289.687
2010	248.876	371.880	620.756
2011	453.707	650.448	1.104.155
2012	714.983	987.973	1.702.956
2013	889.738	1.243.103	2.132.841
2014	989.791	1.375.693	2.365.483
2015	1.103.982	1.537.433	2.641.414
2016	1.302.236	1.842.780	3.145.015
2017	1.507.109	2.173.303	3.680.411
2018	1.564.741	2.255.697	3.820.438

En miles de pesos

* Valores Constantes IMS promedio 2018

El cuadro precedente muestra que para el año 2008 el costo de los mínimos por decreto se constituye un 37,3% por egreso asociado a jubilaciones del sexo masculino, representando los egresos de las jubilaciones femeninas el restante 62,7%. Este porcentaje oscila a lo largo del periodo, siendo para el año 2018 el 41%.

En los egresos se vuelve a observar el comportamiento ya visto al analizar la relación de masculinidad, esta marcaba que el año 2012 era el que presentaba menores diferencias en las cantidades de jubilaciones a mínimo de decreto por sexo, distribuyéndose el egreso 42% para hombres y 58% para mujeres, siendo estos los valores máximos y mínimos para hombres y mujeres respectivamente.

El análisis sobre el total de egresos de jubilación por sexo arroja los siguientes resultados:

Cuadro 11.
Egresos Jubilatorios totales por Sexo

	Sin mínimo decreto		Sin mínimo Decreto	A mínimo decreto		Minimo Decreto	TOTAL		Total
	HOMBRES	MUJERES		HOMBRES	MUJERES		HOMBRES	MUJERES	
2008	47.264.692	46.390.110	93.654.802	29.089	48.949	78.038	47.293.782	46.439.059	93.732.840
2009	47.818.922	46.894.087	94.713.009	113.081	176.606	289.687	47.932.004	47.070.693	95.002.697
2010	49.936.513	49.328.484	99.264.997	248.876	371.880	620.756	50.185.389	49.700.364	99.885.753
2011	49.821.421	49.883.068	99.704.488	453.707	650.448	1.104.155	50.275.128	50.533.516	100.808.643
2012	51.697.108	51.693.729	103.390.838	714.983	987.973	1.702.956	52.412.091	52.681.703	105.093.794
2013	53.101.311	53.081.190	106.182.502	889.738	1.243.103	2.132.841	53.991.050	54.324.293	108.315.343
2014	53.341.186	53.580.634	106.921.820	989.791	1.375.693	2.365.483	54.330.976	54.956.327	109.287.303
2015	54.993.627	55.521.959	110.515.586	1.103.982	1.537.433	2.641.414	56.097.609	57.059.392	113.157.001
2016	54.823.155	55.336.845	110.160.000	1.302.236	1.842.780	3.145.015	56.125.391	57.179.624	113.305.015
2017	55.856.610	56.416.312	112.272.922	1.507.109	2.173.303	3.680.411	57.363.718	58.589.615	115.953.333
2018	57.028.351	57.775.061	114.803.413	1.564.741	2.255.697	3.820.438	58.593.092	60.030.758	118.623.851

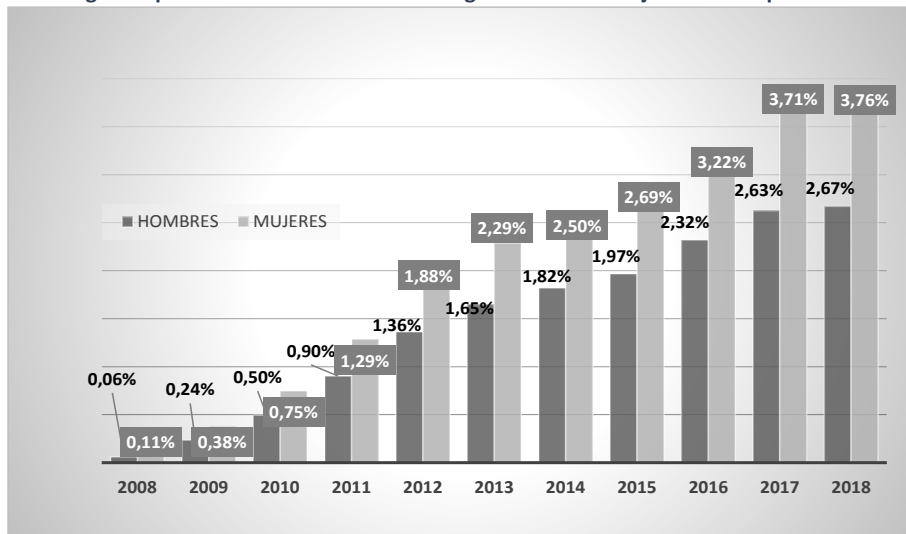
En miles de pesos

* Valores Constantes IMS promedio 2018

Los egresos totales de jubilaciones para los hombres crecen un 23,89% en el periodo 2008 – 2018. Al analizar los egresos asociados a las jubilaciones del sexo femenino se evidencia que el total de egresos crece para el periodo un 29,27%.

Entre los años 2008 y 2009 los egresos asociados al sexo femenino son menores a los del sexo opuesto, a partir de 2010 en adelante esta situación se revierte.

Gráfico 9.
Egresos por mínimo de Decreto sobre Egresos Totales de jubilaciones por Sexo



Fuente: Elaboración Propia

Los egresos extra por mínimo de decreto para el sexo masculino representan en el total de egresos de este sexo para el año 2008 el 0,06%, llegando a representar en el año 2018 un 2,67%.

En el caso de las mujeres los egresos extra asociados a mínimo por decreto representan 0,11% y 3,76% para el año 2008 y 2018 respectivamente.

Se puede observar que siempre los egresos por mínimo de decreto representan menos en los egresos totales de las jubilaciones de hombres que los egresos asociados al sexo femenino.

5.2.2.2 Costo de Mínimo por Ley asociado a jubilaciones a mínimo por Decreto

Para completar el análisis de costo total se presenta cual sería el costo asociado a los mínimos por Ley de aquellas jubilaciones elevadas a mínimo por decreto.

Cuadro 12.
Costo Acumulado de Mínimo por Ley asociado a jubilaciones a mínimo por Decreto

	\$	USD
2008	342.021	11.132
2009	667.785	21.734
2010	939.381	30.573
2011	1.332.584	43.371
2012	3.075.903	100.109
2013	3.156.992	102.749
2014	3.162.793	102.937
2015	3.461.376	112.655
2016	3.892.313	126.681
2017	3.970.023	129.210
2018	3.103.591	101.011

En miles de pesos

* Valores Constantes IMS promedio 2018

TC Promedio 2018: 30,73

El cuadro anterior presenta la diferencia entre el importe de jubilación que habría obtenido la persona sin ningún tipo de mínimo respecto al importe que hubiera obtenido si se aplicaba el mínimo establecido por Ley correspondiente al régimen y a la causal por la cual se obtuvo la jubilación.

Se puede observar que el egreso extra por otorgar los mínimos de Ley a aquellas jubilaciones que luego llevan mínimo de decreto asciende aproximadamente a 3.103,6 millones de pesos en el año 2018, lo cual en dólares representa 101 millones de dólares.

Tal como se presenta en el capítulo 3 en los primeros años de entrada en vigencia de los decretos los mínimos de Ley superaban los importes establecidos por decreto, para un gran número de edades de causal vejez y hasta el 2012 para las causales invalidez y edad avanzada. Esto explica el incremento de costo que se produce a partir del año 2012, ya que hasta el año 2011 las jubilaciones por invalidez y edad avanzada no eran elevadas a mínimo de decreto.

Dado que los mínimos por Ley son iguales año a año solo actualizándose por el Índice de Revaluación de pasividades es que el costo a lo largo de los años es similar, ya que no se generan nuevos costos como sucede con la entrada en vigencia de los nuevos decretos.

Es por ello que si observamos la evolución a lo largo de los años el costo acumulado por Ley de las jubilaciones a mínimo por decreto solo variaría por los diferentes jubilados a los cuales se les otorga el mínimo y no por un incremento de costo como en el caso de los decretos.

5.2.2.3 Costo total incremental de las jubilaciones elevadas a mínimo de decreto (Ley y Decreto)

Finalmente, en este apartado se presentan ambos costos detallados anteriormente.

Cuadro 13.
Costo Total

	Costo Mínimo Decreto	Costo Mínimo Ley	Costo Total
2008	78.038	342.021	420.059
2009	289.687	667.785	957.473
2010	620.756	939.381	1.560.136
2011	1.104.155	1.332.584	2.436.739
2012	1.702.956	3.075.903	4.778.859
2013	2.132.841	3.156.992	5.289.833
2014	2.365.483	3.162.793	5.528.276
2015	2.641.414	3.461.376	6.102.790
2016	3.145.015	3.892.313	7.037.329
2017	3.680.411	3.970.023	7.650.434
2018	3.820.438	3.103.591	6.924.029

En miles de pesos

* Valores Constantes IMS promedio 2018

El Cuadro 13 presenta de forma conjunta ambos costos calculados, evidenciándose que en algunas oportunidades los costos asociados a ambos tipos de mínimo son similares.

Para el año 2008 el costo extra por mínimo de decreto ascendió a 78 millones de pesos, mientras que el costo extra asociado a estas jubilaciones por mínimo de ley ascendió a

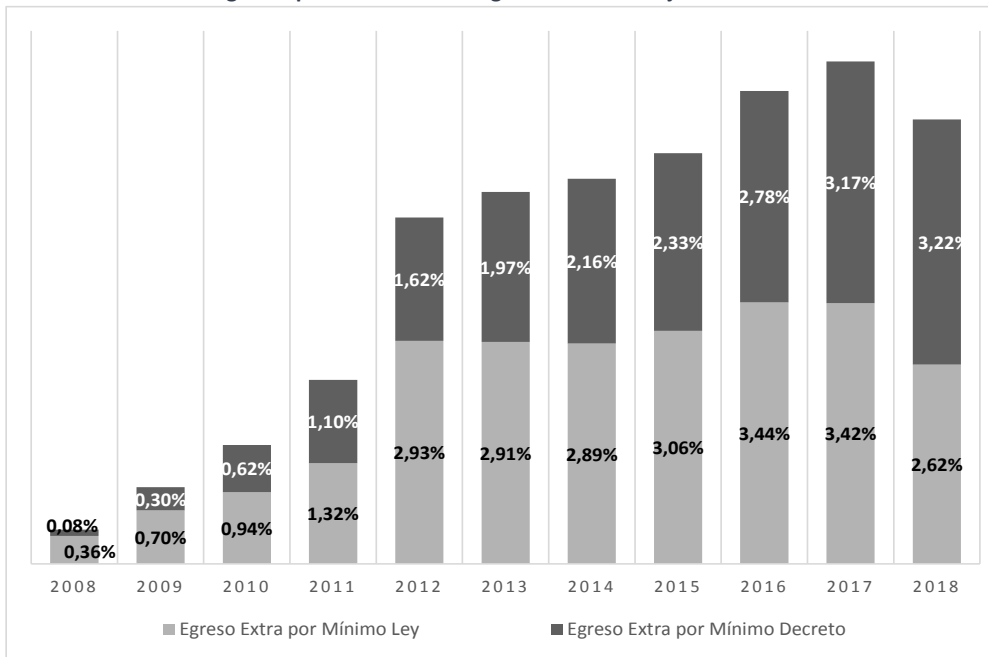
342 millones de pesos, ambas cifras expresadas en dólar promedio del año 2018 ascienden a 2,5 millones de dólares y 11 millones de dólares, respectivamente.

Para el año 2018 el costo extra por mínimo de decreto expresado en dólares asciende a 124,3 millones de dólares, mientras que el costo extra asociado a mínimo de ley de estas jubilaciones asciende a 101 millones de dólares.

Al inicio del periodo de estudio el costo total se compone un 18,6% por costo establecido por mínimo de decreto y un 81,4% por costo establecido por mínimo de Ley. Estos porcentajes oscilan hasta el año 2012 donde empieza a aumentar el costo asociado al mínimo por decreto en detrimento del mínimo por Ley.

En el siguiente gráfico se puede observar la estructura de costo total sobre los egresos por jubilaciones.

Gráfico 10.
Egresos por mínimo sobre Egresos Totales de jubilaciones



Fuente: Elaboración Propia

Se puede observar que en el año de inicio de entrada en vigencia de los decretos el egreso extra por mínimo de decreto representa el 0,08% de los egresos totales, mientras que el egreso por mínimo de Ley representa el 0,36%.

Tal como se indicó anteriormente a medida que transcurre el periodo y se van incorporando nuevos decretos, más jubilados acceden a este mínimo incrementándose el peso de los nuevos egresos extra por decreto y por lo tanto aumentando también los importes de las jubilaciones a mínimo de Ley asociadas. El peso de los egresos respecto a los egresos totales va evolucionando representando en el año 2018, 3,22% los egresos asociados a los mínimos por decreto y 2,62% los egresos asociados a los mínimos por Ley.

Se puede concluir que en el año 2018 el 5,84% del total de egresos por jubilaciones correspondió a aquellas que percibieron aumento por mínimo de decreto incluyendo el costo por aumento a mínimo de Ley.

5.2.2.4 Costo total incremental por aplicación de mínimos respecto al importe de asistencia financiera de 2018.

En este apartado se relaciona brevemente el egreso extra asociado a los mínimos por decreto con la asistencia financiera que recibe el Organismo, realizándose el análisis para el año 2018.

Cuadro 14.
Asistencia financiera y Costo Total³

	Asistencia Financiera	Costo Total
2018	18.394.887	6.924.029

En miles de pesos

* Valores Constantes IMS promedio 2018

El cuadro precedente indica que el importe de asistencia financiera del año 2018 ascendió a \$ 18.394,8 millones de pesos, identificándose que el egreso extra asociado a los mínimos por decreto y por ley de estas jubilaciones representa el 37,6% de la asistencia total.

³ El costo total se refiere siempre a las jubilaciones elevadas a mínimo de decreto, discriminándolo por mínimo de Ley y mínimo de Decreto.

Cuadro 15.
Asistencia financiera y Costo Total discriminado.

	Asistencia Financiera	Costo Mínimo decreto	Costo Mínimo Ley
2018	18.394.887	3.820.438	3.103.591
		20,8%	16,9%

En miles de pesos

* Valores Constantes IMS promedio 2018

Al analizar el costo discriminado según decreto o ley, se puede observar que el egreso asociado al costo por mínimo de decreto representa el 20,8% de la asistencia financiera del año 2018, mientras que el peso del costo de ley es menor, ubicándose en 16,9%.

6. Consideraciones finales

En este apartado se presentan los principales hallazgos obtenidos al realizar el estudio.

Es importante recordar que el estudio analiza solo las jubilaciones que fueron elevadas a mínimo por decreto no incluyendo en el mismo el análisis de las pensiones por fallecimiento, ni el costo de ningún otra jubilación que no haya sido elevada a mínimo de decreto.

Para su elaboración se parte de la información de los sueldos básicos jubilatorios de cada jubilación los cuales al multiplicarlos por la tasa de reemplazo correspondiente brindan la jubilación primaria. Esta jubilación se compara con el mínimo de ley y en caso de ser menor se elevan a este valor, comparando luego el valor final con el mínimo de decreto. Es así que surgen los dos costos analizados, un primer costo asociado a elevar las jubilaciones a mínimo de ley y un segundo costo asociado a elevarlas a mínimo de decreto.

Esto implica que solo se analiza el costo del mínimo de la ley de aquellos que tienen decreto. No se incluyen los del stock ni los que no tienen mínimo de decreto.

Para contextualizar el estudio se comienza describiendo la cantidad de jubilaciones para el periodo 2008 – 2018, observándose un crecimiento relativo del 28,6%, lo que en términos absolutos significan casi 95.000 jubilaciones.

De la cantidad de jubilaciones a mínimo por Decreto se desprende que las mismas son crecientes a lo largo del periodo de estudio. En el primer año completo de entrada en vigencia de los decretos esta cantidad asciende a 17.443 jubilaciones mientras que en 2018 a 125.705 jubilaciones. (Ver Cuadro 4).

El motivo de dicho incremento se explica por la entrada en vigencia de los nuevos decretos que introducen aumentos mayores año a año captándose así más jubilados.

Actualmente las jubilaciones a mínimo representan el 28% de las jubilaciones totales. (Ver Gráfico 6).

La distribución por sexo de estas evidencia que en todos los años las mujeres presentan mayor participación, oscilando entre el 55,2% (año 2012) y el 59,4% (año 2008). (Ver Cuadro 5).

A través de la relación de masculinidad se visualiza que para el año 2008 por cada 100 mujeres que perciben jubilaciones mínimas existen 68 hombres, mientras que para las jubilaciones totales para el mismo número de mujeres 84 hombres perciben jubilaciones. Para el año 2018 dicho indicador se ubica en 75 hombres por cada 100 mujeres que perciben jubilaciones a mínimo y 81 hombres por cada 100 mujeres que perciben jubilaciones totales. (Ver Gráfico 7).

Tal como se indicó al comienzo el primer costo que se determinó asociado a las jubilaciones a mínimo de decreto es el correspondiente a los mininos por Ley de dichas jubilaciones. Se concluye que el egreso extra por otorgar los mínimos de Ley a aquellas jubilaciones que luego se llevan a mínimo de decreto asciende aproximadamente a 3.103,6 millones de pesos en el año 2018, lo cual en dólares representa 101 millones de dólares. (Ver Cuadro 12).

Al analizar el costo generado por las jubilaciones que se pagan a mínimo de decreto se puede observar que para el año 2008 el egreso extra por mínimo de decreto asciende a \$ 78 millones de pesos a valores constantes de salarios de 2018. Tal como se explicó cada decreto genera un aumento diferencial incrementando los importes por jubilaciones a mínimo de decreto año a año. El mayor costo incremental se presenta para el año 2012 siendo en términos constantes de 2018 para ese año de \$ 583 millones de pesos. Para el año 2018 el costo incremental asciende a \$138 millones de pesos. (Ver Cuadro 6).

El costo acumulado de los decretos año a año asciende al año 2018 aproximadamente a 3.820,4 millones de pesos, **representando 124,3 millones de dólares**. (Ver Cuadro 8). Al estudiar el peso de los egresos por mínimo de decreto en los egresos totales se observa que en el año 2008 estos representaban el 0,08% de los egresos por jubilaciones, llegando a representar el 3,22% en el año 2018. (Ver Gráfico 8).

Del desglose de los egresos por sexo se identifica que los mínimos por decreto constituyen en el año 2008, un 37,3% por egresos asociados al sexo masculino y un

62,7% al sexo femenino. En el año 2018 la estructura de costos cambia ubicándose estos porcentajes en 41,2% y 58,8% para hombres y mujeres respectivamente. (Ver Cuadro 10).

Dentro de los egresos totales de jubilaciones para los hombres, el egreso extra por mínimo de decreto representa el 2,67% en el año 2018. Para el mismo año este porcentaje asciende a 3.76% para el sexo femenino. (Ver Gráfico 9).

En valores absolutos en el año 2008 (a valores constantes de 2018) el costo asociado a mínimo de decreto fue de USD 2,5 millones y por Ley de USD 11 millones, totalizando 13,6 millones de dólares. Estas cifras, para el año 2018 ascendieron a 124 millones y 101 millones respectivamente, totalizando 225 millones de dólares. (Ver Cuadro 13).

Se puede concluir además que en el año 2018 el 5,84% del total de egresos por jubilaciones correspondió a las jubilaciones que percibieron aumento por mínimo de decreto incluyendo el costo por el aumento a mínimo de Ley. (Ver Gráfico 10).

En cuanto al importe de asistencia financiera del año 2018 se identifica que el egreso extra asociado a las jubilaciones a mínimo por decreto representa el 37,6% de la asistencia total, discriminándose este porcentaje, 16,9% asociado al egreso de estas jubilaciones llevadas a mínimo de Ley y 20,8% asociado al egreso extra por mínimo de decreto. (Ver Cuadro 15).

**BANCO DE PREVISION SOCIAL
PRESTACIONES DE PASIVIDAD
PASIVOS TRAMITE y PASIVOS COBRO**

Satisfacción de usuarios-beneficiarios
Análisis comparado 1997 – 2018

Ps. Cristina Klüver

BANCO DE PREVISION SOCIAL PRESTACIONES DE PASIVIDAD PASIVOS TRÁMITE y PASIVOS COBRO

Satisfacción de usuarios-beneficiarios Análisis comparado 1997 – 2018

Ps. Cristina Klüver
Asesoría en Políticas de Seguridad Social
Noviembre 2019

Resumen

Los resultados de las encuestas de opinión a los usuarios-beneficiarios de las Prestaciones de Pasividad del Banco de Previsión Social, en el periodo 1997-2018 aportan información comparada sobre la evolución de la gestión de la organización en general y del servicio de pasividades en particular.

Desde la perspectiva y el nivel de satisfacción de los pasivos y pensionistas con los servicios que reciben del BPS, se realiza un análisis paralelo de las líneas estratégicas y acciones que la institución ha definido para gestionar los mismos, donde se infieren los posibles motivos que pueden explicar estos resultados.

Las dimensiones e indicadores están relacionados con la evaluación y evolución del BPS en general y de manera específica a la satisfacción con las prestaciones y servicios de pasividades, mediante la consulta sobre, el personal, tiempo y duración de los trámites, información y documentación, y por último, conocimiento, uso y evaluación de los distintos canales de comunicación que la institución pone a disposición de la ciudadanía.

Palabras clave: Encuestas de Opinión, Pasivos, Estudios comparados

1. Introducción

La mejora y el fortalecimiento de la gestión es el desafío asumido por el BPS con el compromiso de abordar la misma con criterios de calidad, oportunidad en el acceso y sostenibilidad financiera. Su propósito se orienta a facilitar a los ciudadanos el contacto ante el BPS, priorizando la atención como factor esencial para mejorar la relación y generar confianza en el organismo.

Cobran así relevancia aspectos asociados a la información y asesoramiento al ciudadano, las estrategias multicanal con modalidades de atención presencial o a distancia como distintas alternativas de relacionamiento ciudadano- organización, y la

simplificación de los sistemas y procedimientos. La multiplicidad de programas que administra la organización le exige focalizarse en los distintos tipos de usuarios de los servicios, conocer sus expectativas y adoptar medidas concretas para satisfacerlas.

Los estudios de satisfacción que el BPS realiza permiten evaluar de manera indirecta la calidad de su gestión desde la óptica de los ciudadanos y aproximarse a sus expectativas.

La brecha o diferencia entre **lo que el ciudadano espera y lo que recibe del servicio, (entre las expectativas y percepciones), y las estrategias que el BPS adoptó para satisfacerlas**, permite esa aproximación. De este modo, un balance ventajoso para las percepciones, de manera que éstas superaran a las expectativas, implicaría una elevada calidad percibida del servicio. Se corresponde así, con una alta satisfacción con el mismo.

En este comentario se muestran resultados comparados de esos estudios de satisfacción a beneficiarios de prestaciones de pasividad. A quienes se encuentran tramitando su jubilación o pensión¹ ante el Banco de Previsión Social (BPS) y a quienes ya reciben su jubilación o pensión. Los datos corresponden a las variables posibles de comparar, y que mantienen su vigencia luego de las actualizaciones realizadas en 2003 y 2017 y otras que se han agregado siguiendo nuevas acciones.

Para el análisis comparado se toman los resultados de las encuestas de los Informes Finales y Bases de Datos entregados por los servicios contratados, se observan en forma paralela con las Memorias del BPS, y el Plan Estratégico 2016-2020, que sirven de línea de base para aventurar explicaciones.

El documento se organiza en tres apartados principales. En el primero se exponen los aspectos metodológicos. En el segundo se presenta la evaluación general que los Pasivos hacen del BPS. Por último, se aborda la evaluación sobre los trámites de pasividades en particular y la satisfacción con las distintas modalidades de atención: presencial y a distancia y la comunicación.

2. Aspectos metodológicos

El abordaje de la población “pasivos”, entendida como aquella que se vincula con las Prestaciones de Pasividad (jubilación, pensión a la vejez, por fallecimiento o por invalidez), se realiza desde dos perspectivas: una enfocada sobre quienes tramitaron la prestación (Pasivos Trámite) durante el período enero-diciembre 2017 (haya o no

¹ Tramite: de jubilación, pensión a la vejez, por fallecimiento o por invalidez.

culminado el mismo) y otra sobre quienes durante el mismo período ya percibían la prestación (Pasivos Cobro).

Ambas encuestas se efectúan en modalidad telefónica, utilizando para este fin el padrón de dichos beneficiarios proporcionado por la Dirección Técnica de Prestaciones del BPS.

Se realizó una muestra estratificada por áreas geográficas que representa a todos los usuarios de estas prestaciones en el país. La muestra fue de 719 casos para Pasivos Trámites y 697 para Pasivos Cobro, alcanzando un nivel de confianza del 95% y un nivel de error máximo de $\pm 4\%$.²

Para llevar a cabo esta encuesta, se diseñó un formulario que incluyó preguntas específicas para estos usuarios además de un conjunto de preguntas comunes para todos los beneficiarios y contribuyentes del BPS, a fin de tener una mirada global y comparada de la evaluación y satisfacción del conjunto de usuarios. El formulario fue elaborado en estudio específico realizado en el año 2017³, donde se realizaron actualizaciones a los indicadores del formulario del 2012, pero manteniendo la comparabilidad en las variables fundamentales con el estudio anterior. El trabajo de campo se llevó adelante entre mayo y junio de 2018.

A efectos de este trabajo, se presentan los principales indicadores que surgen de las encuestas, pudiendo consultarse por más detalle los informes entregados por Facultad de Ciencias Sociales, publicados en el sitio de BPS.⁴

3. Evaluación general

Entre las prioridades que el Banco de Previsión Social define, (BPS-Plan Estratégico 2016-2020) se encuentra, el “mejorar la gestión en el otorgamiento de los beneficios para garantizar el acceso a los derechos de seguridad social de las personas”, facilitando para ello la gestión de los ciudadanos ante el BPS. Este propósito, además de orientar las acciones de los Programas que administra, permite a los responsables definir dónde poner énfasis para lograrlo. Es así que la simplificación de los trámites, las modalidades de atención presencial y a distancia, la información y la documentación para realizar

² Extraído del Informe final del estudio de satisfacción de los servicios de pasivos del Banco de Previsión Social - Instituto de Seguridad Social. 2018 <https://www.bps.gub.uy/bps/file/15958/1/presentaciones-pasivos-informe-final-estudio-satisfaccion-2018.pdf>

³ Actualización de dimensiones e indicadores para evaluar la satisfacción de los usuarios del BPS. Departamento de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. BPS. Mayo de 2017. Montevideo.

⁴ <https://www.bps.gub.uy/12518/encuestas-de-opinion.html>

gestiones ante BPS, son las estrategias adoptadas por la Institución con esa finalidad. Como se señalaba más arriba, una alta satisfacción percibida por el jubilado y pensionista es sinónimo de una buena gestión de la organización.

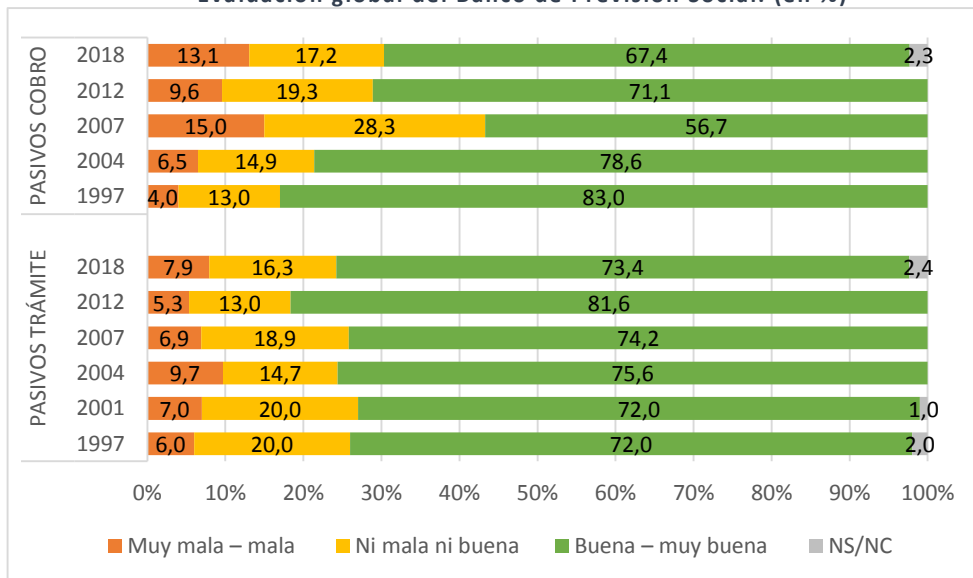
Los primeros datos sobre prestaciones de pasividad refieren a la percepción general de que los jubilados y pensionistas tienen sobre el BPS. En las mismas influyen no sólo las acciones específicas del trámite de prestaciones sino la visión general del BPS como organismo político estatal, concentrando en la opinión todos los programas: Prestaciones de Actividad, Prestaciones de Salud, Prestaciones Sociales y los Contribuyentes

La evaluación global del Banco de Previsión Social, tanto para pasivos que tramitan actualmente su prestación como para aquellos que ya la cobran, se obtiene mediante dos preguntas que recogen una evaluación genérica de la Institución y la opinión sobre la evolución del BPS en los últimos años.

3.1 Evaluación global del Banco de Previsión Social

A continuación se presentan los resultados sobre la evaluación global sobre BPS que realizan ambos universos encuestados.

Gráfico 1.
Evaluación global del Banco de Previsión Social. (en %)



Fuente: Elaboración propia en base a Microdatos Encuesta de Opinión

Nota: Pasivos Cobro no fue evaluado en 2001.

Tanto los pasivos cobro como pasivos trámite consultados manifiestan una evaluación general del BPS positiva, que se mantiene en todos los años por encima del 70% (con excepción del 2018 con un 67,4% para pasivos cobro) en la categoría de buena y muy buena.

A partir del 2007, los pasivos trámite tienen una mejor percepción del BPS que los pasivos cobro, una posible explicación son las acciones concretas que se han realizado por parte de Prestaciones Económicas en la mejora del trámite de otorgamiento de prestaciones, en contraposición a pasivos cobro donde en la evaluación inciden otros factores.

En lo que refiere a la evaluación 2018, se observa una disminución respecto del 2012 de 8 y 3,7 puntos porcentuales en pasivos trámite y pasivos cobro respectivamente, con un desplazamiento hacia las posiciones negativas que aumentan.

Si se analizan las respuestas para pasivos trámite por tipo y estado de trámite, se reitera esta evaluación positiva con algunas variaciones interesantes de destacar. En todos los casos, como es de esperarse, quienes finalizaron su trámite tienen una mejor percepción del Organismo. Estas evaluaciones son mejores en quienes accedieron a una pensión por fallecimiento, al menos ocho de cada diez pensionistas (81,7%) que finalizaron su trámite, y siete de cada diez (77,8%) que se encuentran realizando trámites evalúan de manera positiva el BPS. De manera similar, los jubilados y los pensionistas por invalidez, que finalizaron su trámite y los que no lo han hecho aún, evalúan de manera positiva al BPS.⁵

La valoración global del BPS muestra variaciones según el lugar de residencia de los pasivos. En los dos años evaluados quienes residen en el interior del país tienen una opinión más positiva que quienes habitan en la capital.

⁵ No se cuenta con información desagregada por tipo de trámite para el caso de Pasivos Cobro.

Cuadro 1.
Evaluación global del BPS por regiones. (en %)

PASIVOS COBRO						
Evaluación	2012			2018		
	Montevideo	Interior	Total	Montevideo	Interior	Total
Negativa	11,8	7,9	9,6	12,9	13,3	13,1
Neutral	21,6	17,7	19,3	19,1	15,8	17,2
Positiva	66,6	74,4	71,1	66,0	68,4	67,4
NS/NC	0,0	0,0	0,0	2,0	2,6	2,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
PASIVOS TRÁMITE						
Evaluación	2012			2018		
	Montevideo	Interior	Total	Montevideo	Interior	Total
Negativa	8,1	3,6	5,4	11,2	6,3	8,1
Neutral	13,5	12,7	13,0	17,5	15,0	16,0
Positiva	78,4	83,7	81,2	69,3	76,1	73,6
NS/NC	0,0	0,0	0,4	2,0	2,6	2,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

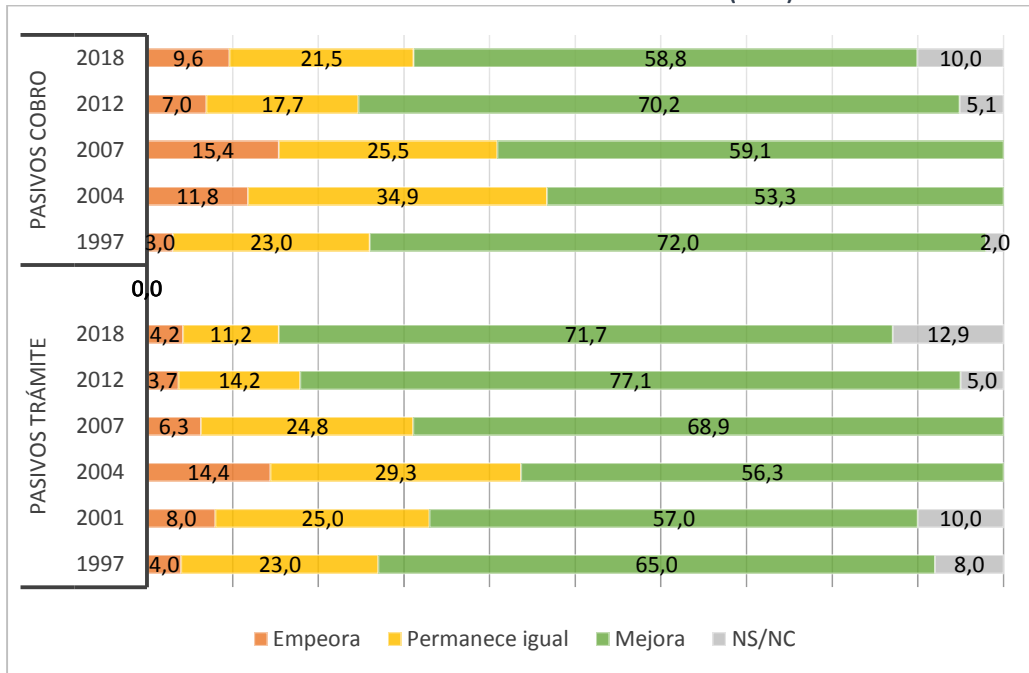
Fuente: Elaboración propia en base a Microdatos Encuesta de Opinión

Comparativamente, en ambas regiones se aprecia una disminución de las valoraciones positivas y un desplazamiento hacia las categorías negativas, neutral y de los NS/NC.

3.2 Evolución del Banco de Previsión Social

La opinión de los entrevistados sobre la evolución de la Institución en los últimos años acompaña la evaluación general, con una mejora hasta el 2012, disminuyendo en la última medición.

Gráfico 2.
Evolución del Banco de Previsión Social. (en%)



Fuente: Elaboración propia en base a Microdatos Encuesta de Opinión

Nota: Pasivos Cobro no fue evaluado en 2001.

En general en términos comparados el BPS mejora lenta o rápidamente para la mayoría de la población encuestada. En el caso de Pasivos Trámites aunque se observa una disminución de las opiniones positivas (71,7 en 2018 respecto de 77,1% en 2012), se destaca el aumento al doble del porcentaje de personas entrevistadas que no saben o no contestan esta pregunta (5% en 2012 a 12,9% en 2018) y el desplazamiento de las opiniones a percibir mejoras más rápidas.

La disminución de las evaluaciones positivas es mayor para los Pasivos Cobro (58,5 en 2018 respecto de 70,2 en 2012) con un desplazamiento hacia opiniones más neutrales.

Para estudiar con mayor precisión la evaluación que realizan los pasivos trámite de la Institución se analizan en forma conjunta las respuestas sobre evaluación general y las opiniones sobre evolución.

Cuadro 2.
Evaluación del BPS según evolución. Pasivos Trámite (en%)

PASIVOS COBRO																
	Evaluación negativa				Evaluación neutral				Evaluación positiva				Total			
	2004	2007	2012	2018	2004	2007	2012	2018	2004	2007	2012	2018	2004	2007	2012	2018
Evolución negativa	66,7	47,9	30,8	34,1	22,4	10,6	11,5	14,0	5,5	8,4	2,8	5,0	11,8	15,0	7,2	10,7
Permanece igual	24,2	28,8	38,4	36,5	35,5	37,9	27,0	34,6	36,1	18,9	13,8	18,8	35,2	25,6	18,8	24,0
Evolución positiva	9,1	23,3	30,8	29,4	42,1	51,5	61,5	51,4	58,4	72,7	83,4	76,2	53,0	59,4	74,0	65,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

PASIVOS TRÁMITE																
	Evaluación negativa				Evaluación neutral				Evaluación positiva				Total			
	2004	2007	2012	2018	2004	2007	2012	2018	2004	2007	2012	2018	2004	2007	2012	2018
Evolución negativa	60,9	34,9	41,4	34,8	25,7	8,2	2,9	7,1	6,3	3,8	1,6	1,5	14,6	6,6	3,9	4,8
Permanece igual	34,8	53,5	17,2	30,4	34,3	37,7	28,5	21,5	26,6	19,2	12,7	9,0	28,5	24,9	15,0	12,8
Evolución positiva	4,3	11,6	41,4	34,8	40,0	54,1	68,6	71,4	67,1	77,0	85,7	89,5	56,9	68,5	81,1	82,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a microdatos Encuesta de Opinión

Como se observa en el cuadro, quienes realizan una evaluación positiva perciben también una evolución positiva del BPS en el período evaluado (76,2 pasivos cobro y 89,5 pasivos trámite 2018). Mientras tres de cada diez opinan que, si bien su evaluación general del BPS es mala o muy mala, perciben una evolución positiva. Finalmente entre quienes tiene una opinión neutra prevalece la opinión de una mejora en la Institución en los últimos años (51,4 pasivos cobro y 71,4 pasivos trámite 2018).

Si se analiza la evaluación general y la opinión sobre evolución de BPS considerando edad y sexo no se observan grandes diferencias, siete de cada diez hombres y mujeres, de todas las edades y tanto de Interior como de Montevideo manifiestan estar satisfechos con BPS y que el organismo mejora.

La explicación posible de la evaluación y evolución positiva de la organización por este colectivo de jubilados y pensionistas, principalmente en el año 2012, estaría dada por un escenario donde confluyen mejoras desde diferentes ámbitos. Por un lado la ampliación de la cobertura social a jubilados y pensionistas, con la definición de nuevas leyes⁶

⁶ Ley 18.395 (2009) de flexibilización de acceso a jubilaciones incorpora facilidades en los requisitos de derecho jubilatorio.

Ley 18.246 (2009) Libre unión concubinaria: valida la relación concubinaria estable y permitir el acceso al derecho pensionario.

relacionadas a flexibilización para acceder a una jubilación, al reconocimiento y validación de vínculos de concubinato, creación de prestaciones de seguridad social para víctimas de violencia doméstica, revocación de opción y desafiliación de las Administradores de Fondo Previsional (AFAP) de aquellas personas con cincuenta o más años de edad al 1° de abril de 2016 quedaron obligatoriamente comprendidas en el régimen de jubilación por ahorro individual, se manifestaron como hechos muy importantes para los ciudadanos a partir de 2009.

A nivel interno las mejoras simplificaron de manera sustancial la solicitud y gestión de los trámites y en ese sentido el acceso a la información sobre requisitos y seguimiento del mismo⁷ fueron notables en El contacto ciudadano-organización mediado a través de los servicios web y nuevas modalidades de contacto⁸ en permanente desarrollo y actualización facilitaron la comunicación e información sobre derechos y obligaciones permitiendo también realizar consultas sobre temas de su interés.

Otra mejora a considerar es el programa de Soluciones Habitacionales,⁹ y las Operaciones gratuitas de ojos para jubilados y pensionistas, que si bien no forman parte de los trámites relevados influyen en la percepción general del BPS.

4. Evaluación de trámites

En términos generales al momento de realizar una gestión ante el BPS, es esperable resolver el trámite, en el menor tiempo posible, de manera sencilla y concurriendo o conectándose el menor número de veces.

Ley 19.039 (2012) crea una nueva prestación de seguridad social que beneficia a las víctimas de delitos violentos.

Ley 18.850 (2012) Violencia Doméstica. Otorga a los hijos de personas fallecidas una pensión y una asignación familiar especial.

Ley 19.160 (2014) Jubilación Parcial Los trabajadores con causal jubilatoria, o las personas ya jubiladas, pueden trabajar en actividades de la misma afiliación por la que se configuró la causal, con jornada laboral reducida, y la mitad de la jubilación.

Ley 19.162 (2014) Revocación y desafiliación AFAP

Ley 19.590 (2017) Modificación del régimen jubilatorio previsto por la ley 16.713. Ley de los cincuentones

⁷ A modo de ejemplo: “Mis Trámites” y “Mis Recibos” en el primer caso simplemente con el número de expediente puede conocerse su trayectoria; en el caso de los recibos de prestaciones, mediante una clave de usuario. Por otro lado si bien en este grupo de beneficiarios el inicio de los trámites jubilatorios aún se mantienen en forma presencial, está previsto que aquellos que cuentan con su Historia Laboral completa, inicien el trámite a través de la web.

⁸ Servicios web, agenda telefónica (19-97), agenda web, Contrato Usuario Persona.

⁹ El BPS pone a disposición de jubilados y pensionistas de menores ingresos, un programa de soluciones habitacionales que combina soluciones de vivienda, otorgamiento de subsidios para alquiler y cupos en hogares de ancianos

Ello exige un conjunto de actividades relacionadas con el trámite a realizar como lo son: contar con la información para realizar el trámite, conocer la documentación a presentar y recibir una atención adecuada, facilitando al ciudadano su gestión.

En el caso de prestaciones de pasividades, gestionar una jubilación o pensión requiere al menos dos etapas: asesoramiento y solicitud de jubilación o pensión, para lo cual la personas pueden agendarse a través de la web o telefónicamente. En algunos casos puede ser necesario también el reconocimiento de años.

La información que se presenta refiere a los niveles de satisfacción con los servicios recibidos por parte del BPS. Para ello en primer lugar se relevó la satisfacción general de los usuarios con el servicio de pasivos trámite, luego la satisfacción en aspectos específicos como ser la simplicidad del trámite, el tiempo requerido y las distintas modalidades de gestión.

4.1 Satisfacción general con los servicios Pasivos Trámite

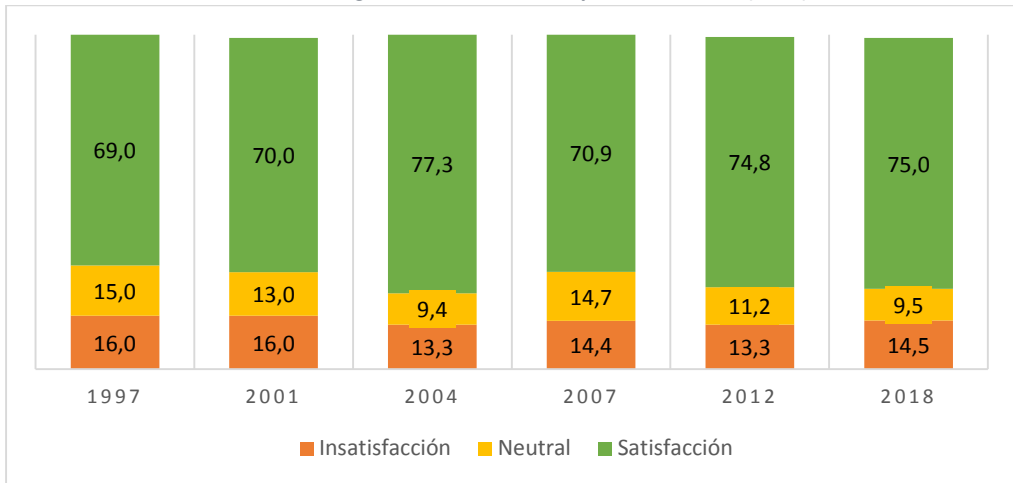
Como se ha mencionado la Directriz III, del Plan Estratégico 2016-2020, define el objetivo de mejorar la gestión en el otorgamiento de las Prestaciones Económicas, promoviendo la confianza de los ciudadanos en el sistema a través de servicios de calidad, lo que implica realizar una gestión oportuna, transparente, eficaz y eficiente.

Como una medida posible de monitorear el cumplimiento de este objetivo la encuesta levanta el nivel de satisfacción con el servicio de prestaciones de pasividad.

En términos generales, siete de cada diez personas consultadas se encuentran muy satisfechas con servicios brindados por prestaciones de pasividad. Se destaca el año 2004, momento en que los pasivos manifiestan su mayor satisfacción (77%), posiblemente cuando las solicitudes de Prestaciones Económicas, - pasividad y actividad - se logran resolver con una única presentación del solicitante en las oficinas del BPS al implementarse la Reingeniería de Prestaciones.

Superado el impacto, en los años siguientes, si bien la satisfacción se mantiene en valores positivos superiores al 70%, disminuye para recuperarse en las últimas evaluaciones. Los nuevos procedimientos y normativa se integran a la operativa habitual de la Institución y si bien se continúa con el proceso de mejora de gestión, la comprensión del alcance y la visibilidad que tienen los pasivos del impacto pierden fuerza con el paso del tiempo.

Gráfico 3.
Satisfacción general con el servicio pasivos trámite. (en %)

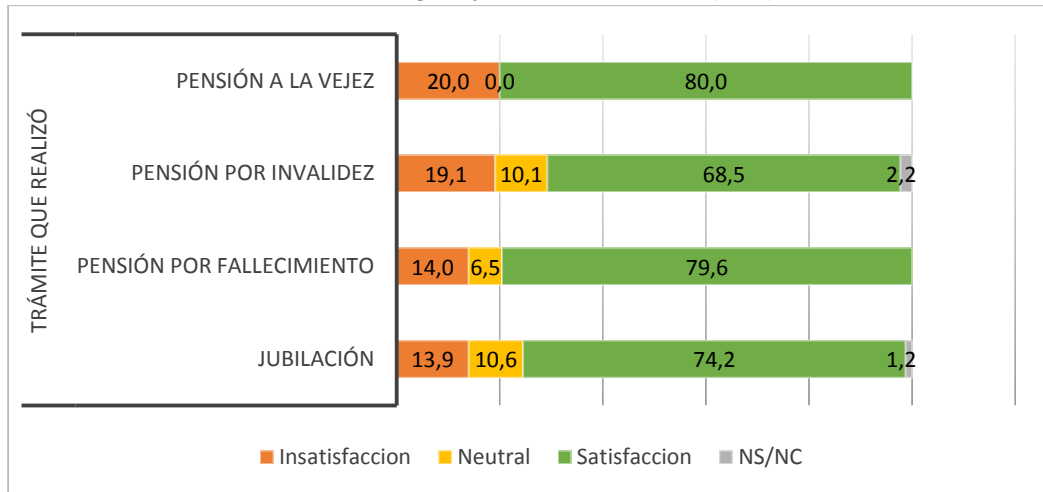


Fuente: Elaboración propia en base a Microdatos Encuesta de Opinión
 Para comparar se suman categorías negativas y las positivas. Se excluyen valores NS/NC.

Si contrastamos este resultado con los del capítulo 3 se observa que si bien la satisfacción general cae en 2018 respecto 2012, la satisfacción con el servicio en si aumenta para igual período. Ello pone de manifiesto que la primera incluye una percepción más general de la ciudadanía con la política y el Estado, y que cuando se pregunta sobre un trámite específico, la experiencia y el conocimiento real sustentan una opinión más personal.

Los altos valores porcentuales generales con el servicio de pasivos trámite ocurren también al desagregar según características de la población encuestada, la mujer sería un poco más exigente que el hombre al momento de evaluar (hombres 76,5% y mujeres 73,8%), por otro lado se observa que a mayor edad mayor satisfacción (hasta 59 años 72,9%, de 60 a 69 años 73,8%, de 70 y más 84,9%). La satisfacción en el interior, al igual que sucedía con los indicadores generales, es siempre mayor a la de Montevideo (78% y 69,5% respectivamente).

Gráfico 4.
Satisfacción según tipo de trámite año 2018 (en %)



Fuente: Elaboración propia en base a microdatos Encuesta de Opinión 2018
Para comparar se suman categorías negativas y positivas.

Se destaca la alta satisfacción en pensión vejez y pensión fallecimiento, seguidas del trámite de jubilación. Pensión invalidez presenta una satisfacción menor a las otras prestaciones. Estos resultados son consistentes con las características de la población solicitante y del trámite en sí, por sus requisitos que varían en complejidad.

En la encuesta no se incluye esta pregunta para Pasivos Cobro dado que la satisfacción no se relaciona con el trámite sino con el proceso de cobro directamente.

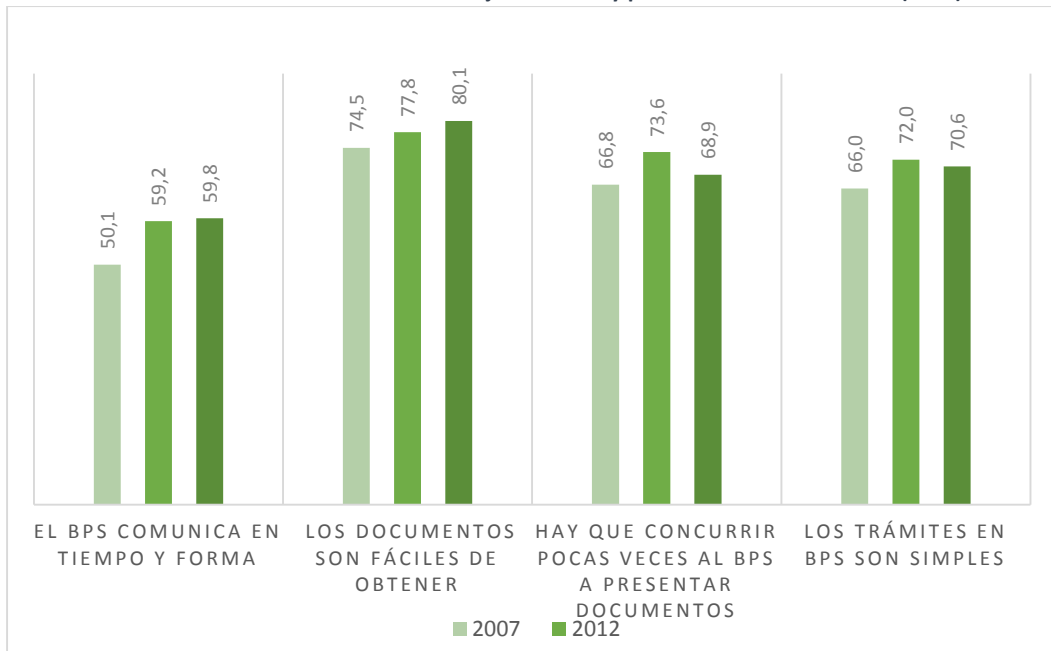
En conclusión, como se señalaba al inicio, estos resultados de alta satisfacción y la disminución de la brecha percepción/expectativas significa la apreciación de servicios de calidad por parte de los pasivos trámite, lo que refleja y confirma las mejoras que se han realizado.

La satisfacción general con los servicios, constituida por diferentes componentes que hacen al propio servicio – entre ellos los aspectos específicos evaluados – se sintetiza en un todo al momento de brindar la opinión general sobre los mismos. La lógica que opera al momento de la evaluación general, es que aun manteniendo su independencia si un componente hace tangible su relevancia, se traslada la misma al conjunto. Es por ello que en los siguientes apartados se analizan los componentes en forma específica.

4.2 Satisfacción con información y simplicidad del trámite

La batería de afirmaciones incluídas en el cuestionario de Pasivos Trámite¹⁰, permite conocer la calidad de la gestión a través de la satisfacción del jubilado y/o pensionista con: la información que brinda el BPS para iniciar los trámites de pasividades, la documentación requerida, las veces que se debe concurrir a presentar la misma y el trámite mismo.

Gráfico 5.
Acuerdo con frases referentes al trámite jubilaciones y pensiones - Pasivo Trámite (en %)



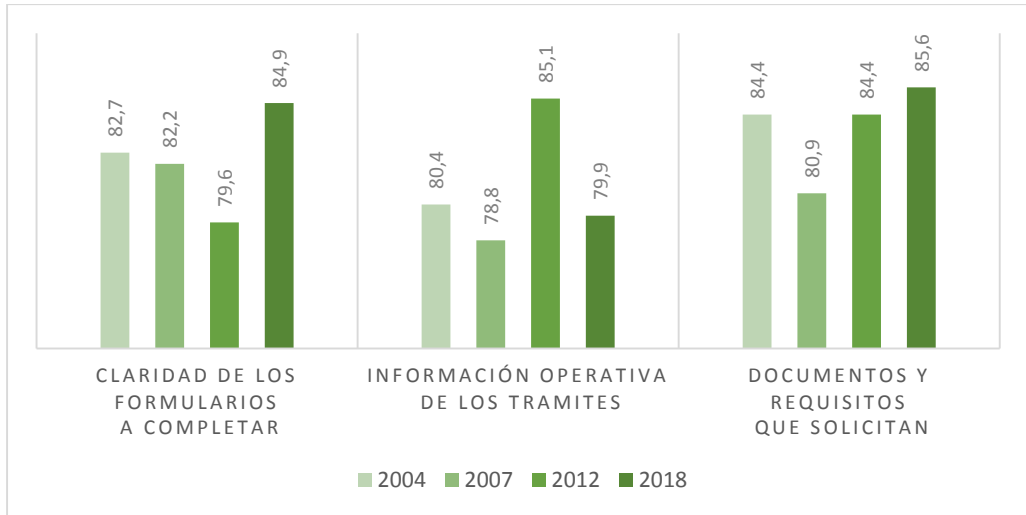
Fuente: Elaboración propia en base a Microdatos Encuesta de Opinión

El 70,6% de los encuestados opina que los trámites no son complejos, destacándose la facilidad en la obtención de los documentos que se requieren (80,1%) y mejorando la opinión en cuanto a la información que se les brinda sobre cambios en la legislación y beneficios (59,8), lo que hace que casi el 70% encuentre que no es necesario concurrir muchas veces para poder presentar los mismos.

Ahondando sobre la información requerida para la realización del trámite se pregunta al entrevistado sobre el grado de satisfacción con la misma.

¹⁰ Ítems actualizados en 2017. Se redujeron de 9 a 4 y se presentan frases ante las cuales el entrevistado debe expresar su acuerdo o desacuerdo

Gráfico 6.
Satisfacción con la información de BPS para realizar el trámite – Pasivos Trámites (en %)



Fuente: Elaboración propia en base a Microdatos Encuesta de Opinión

El acuerdo que hay sobre la sencillez del trámite se pone de manifiesto en la alta satisfacción que expresan las personas consultadas, asociada a la simplificación de los formularios a completar (84,9% se muestran satisfechos o muy satisfechos), la información sobre la operativa de los trámites (si bien disminuye respecto del 2012 se mantiene en el entorno de un 80% de satisfacción), los documentos y requisitos que se solicitan para los trámites (85,6% de satisfacción).

Esta satisfacción da cuenta de la capacidad de respuesta que el BPS tiene al brindar un buen asesoramiento a quienes solicitan y gestionan el trámite de pasividades, de acuerdo al Objetivo Estratégico II.I.¹¹

Puede concluirse que esta es la respuesta a la mejora de gestión propuesta por la organización y el conjunto de las acciones previstas, extendidas temporalmente y ampliadas en su alcance. En este sentido BPS aspira a que el usuario resuelva el trámite en un solo contacto presencial, sin descuidar la calidad de las formas presenciales manteniendo las mismas, por las características propias de los usuarios y la naturaleza misma de los trámites.

Como veremos más adelante el acceso a través de múltiples canales de atención, y la capacitación de los funcionarios estaría entre los aspectos que colaboran en la percepción que expresan las personas.

¹¹ Plan Estratégico 2016-2020. Pág 6.

4.3 Tiempo trámite

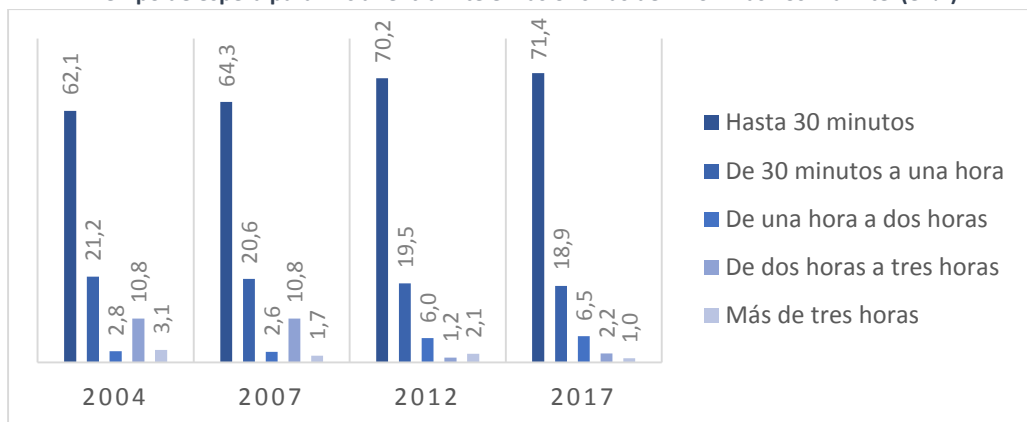
Disminuir el tiempo de gestión del trámite es uno de los indicadores estratégicos de prestaciones de pasividad. El aumento de las personas que gestionan y cobran jubilaciones y pensiones¹², así como los avances tecnológicos y la penetración de dicha tecnología en los usuarios, son algunos de los motivos para que el BPS tenga previsto avanzar en el desarrollo de servicios en distintas modalidades de atención con la finalidad de facilitar el acceso a la organización y resolver el trámite en el menor tiempo posible.

El cuestionario aplicado a la muestra de Pasivos Trámite incluye un conjunto de preguntas tendientes a conocer el tiempo de espera en las oficinas del BPS al momento de iniciar los trámites de pasividades, el tiempo transcurrido desde el comienzo a la culminación del mismo, así como los niveles de satisfacción de los usuarios en ambos aspectos.

4.3.1 Tiempo espera para realizar trámites

Es cada vez menos el tiempo que tienen que esperar los usuarios-beneficiarios de pasividades en las oficinas del BPS. El 71,4% de las personas consultadas han tenido una espera inferior a media hora para ser atendidos cuando fueron a iniciar su trámite, el 18,9% estuvo entre media y una hora aguardando y el 9,7% más de una hora.

Gráfico 7.
Tiempo de espera para iniciar el trámite en las oficinas del BPS – Pasivos Trámite (en%)

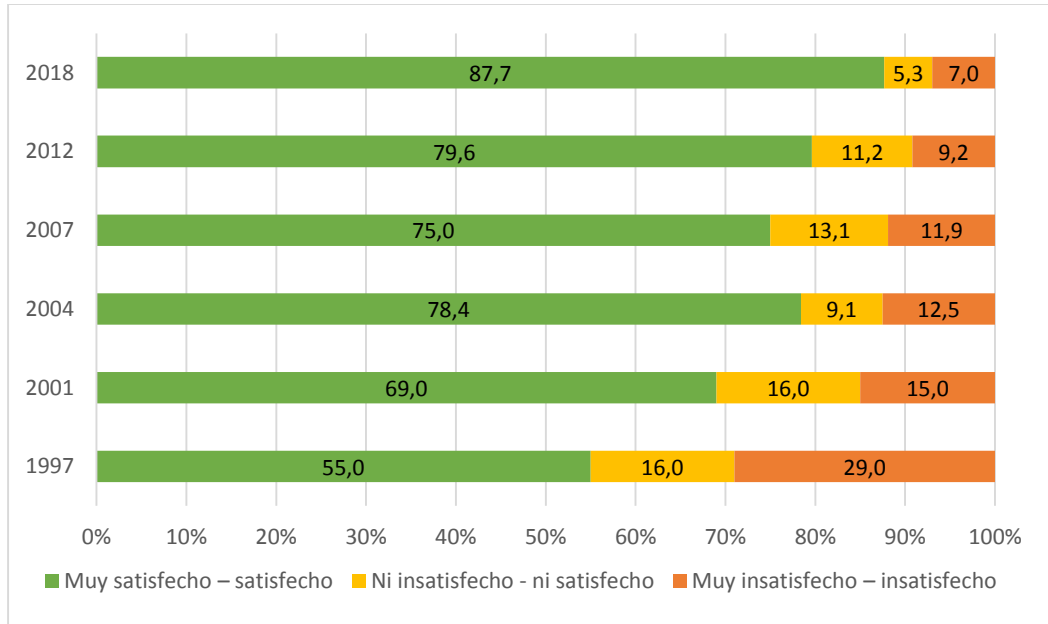


Fuente: Elaboración propia en base a Microdatos Encuesta de Opinión

¹² Principales Indicadores Memoria BPS 2018 - <https://www.bps.gub.uy/5680/memorias-y-balances.html>

Esta reducción en los tiempos de espera son explicables por la implementación, en Montevideo, de la modalidad de atención con cita previa (agenda).

Gráfico 8.
Satisfacción con el tiempo en ser atendido – Pasivos Trámite (en%)



Fuente: Elaboración propia en base a Microdatos Encuesta de Opinión

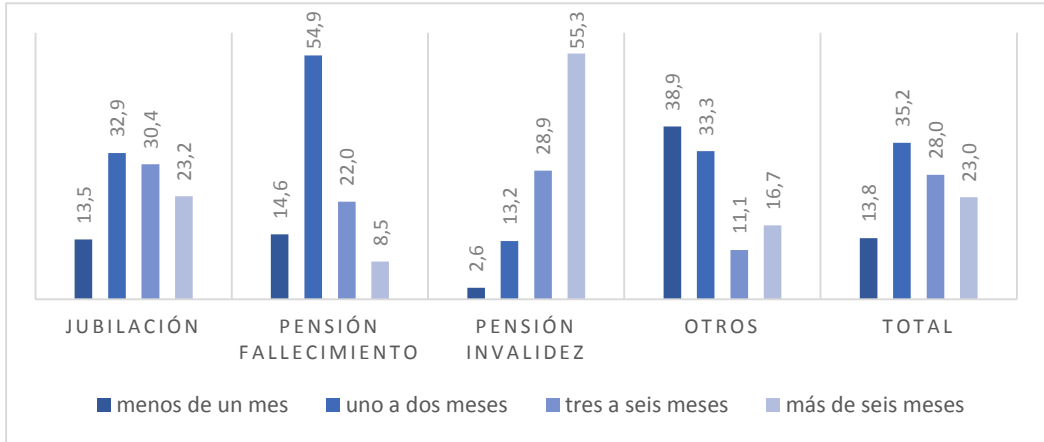
Comparativamente se pone en evidencia la muy alta satisfacción con el tiempo de espera para ser atendido. El aumento progresivo de la satisfacción que alcanza el 87,7% en la última evaluación de quienes están satisfechos o muy satisfechos le sucede una disminución de la insatisfacción con las mismas características.

4.3.2 Tiempo duración tramite

Uno de cada diez pasivos (13,8%) como vemos en el gráfico inferior, han resuelto su trámite en menos de un mes, el 35,2% tardó entre uno y dos meses y el 51,0% tuvo una espera de tres a más meses entre el inicio y la finalización del trámite. Esta pregunta no tiene comparabilidad con años anteriores, por lo que no se incluyen.

Gráfico 9.

Tiempo transcurrido entre el inicio y la finalización de trámite por tipo de trámite (en %) Año 2018¹³



Fuente: Elaboración propia en base a microdatos Encuesta de Opinión 2018

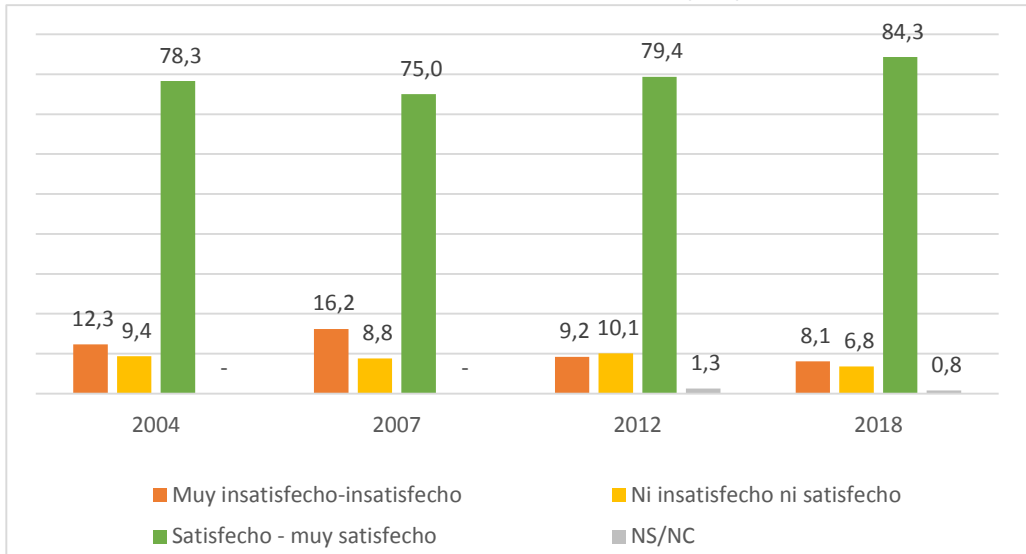
Nota: Otros incluye pensión vejez

Si se analiza por tipo de trámite puede observarse que la Pensión Fallecimiento es el que tiene menor demora, posiblemente explicable por las características propias del trámite que en caso de fallecimiento de un jubilado tiene menores requerimientos de información. En contrapartida la Pensión Invalidez implica mayor tiempo de gestión, también asociado a los requisitos probatorios de la invalidez.

La satisfacción con el tiempo de inicio y finalización del trámite de su prestación se ubica mayoritariamente en las categorías de *muy satisfecho* - *satisfecho* en todos los años evaluados con valores que logran 84,3% en la última evaluación lo que significa un aumento de aproximadamente 6 puntos porcentuales con respecto a 2004.

¹³ Esta pregunta no tiene comparabilidad con años anteriores.

Gráfico 10.
Satisfacción con la duración del trámite (en%).



Fuente: Elaboración propia en base a Microdatos Encuesta de Opinión

Se observa al analizar la satisfacción por tipo de trámite que en todos los casos la misma supera el 70%, inclusive para Pensión Invalidez que como se vio tiene un mayor tiempo de gestión.

Este indicador evoluciona de manera positiva en el período analizado. Su explicación estaría relacionada con varios aspectos: la descentralización operativa de sucursales y agencias del Interior que ocurre al inicio del período analizado, la reducción del número total de expedientes en curso, la incorporación de tecnología y la actualización permanente de los sistemas que permitieron trabajar en tiempo real, la atención personalizada con cita previa a través del agendamiento de trámites a través de la página web o del servicio telefónico 1997 como veremos más adelante.

Otro aspecto a tener presente estaría asociado a la implementación del nuevo procedimiento “pago instantáneo”¹⁴ que, bajo determinadas condiciones, genera un pago anticipado mientras se procesa la liquidación de una solicitud jubilatoria ya otorgada, acortando el tiempo hasta el cobro efectivo de la misma.¹⁵

¹⁴ Esta modalidad de tramitación significó una reducción notoria de la presión que recibían los servicios vinculados a estas prestaciones y facilitó el proceso permitiendo hacer más visible la intervención de BPS para el usuario en el otorgamiento de beneficios o prestaciones.

¹⁵ Memorias BPS 2012 - <https://www.bps.gub.uy/5680/memorias-y-balances.html>

5. Evaluación modalidades de atención

Una buena gestión va de la mano con el acceso que el ciudadano tenga a la Institución. En ese sentido el BPS ha puesto especial énfasis en generar alternativas de contacto a través de múltiples modalidades de atención que se adapten a las características de los usuarios y a las nuevas posibilidades tecnológicas brindando servicios presenciales y a distancia.

Los funcionarios, la atención con cita previa (agenda telefónica, la agenda web) y la infraestructura, son los pilares sobre los que se ha apoyado BPS en los últimos años para mejorar la la modalidad presencial. Articulados éstos con la Atención Telefónica, la Página Web y el Contrato Usuario Persona, como los componentes principales de la atención a distancia. Estos mecanismos se ponen a disposición del ciudadano para simplificar su trámite y facilitar el acceso a la gestión.

Los datos que se presentan a continuación aportan información sobre la satisfacción con los dispositivos relacionados con la modalidad presencial en primer lugar y luego a distancia que el BPS ha puesto a disposición de los ciudadanos.

5.1 Modalidad presencial

5.1.1 Recursos Humanos del BPS

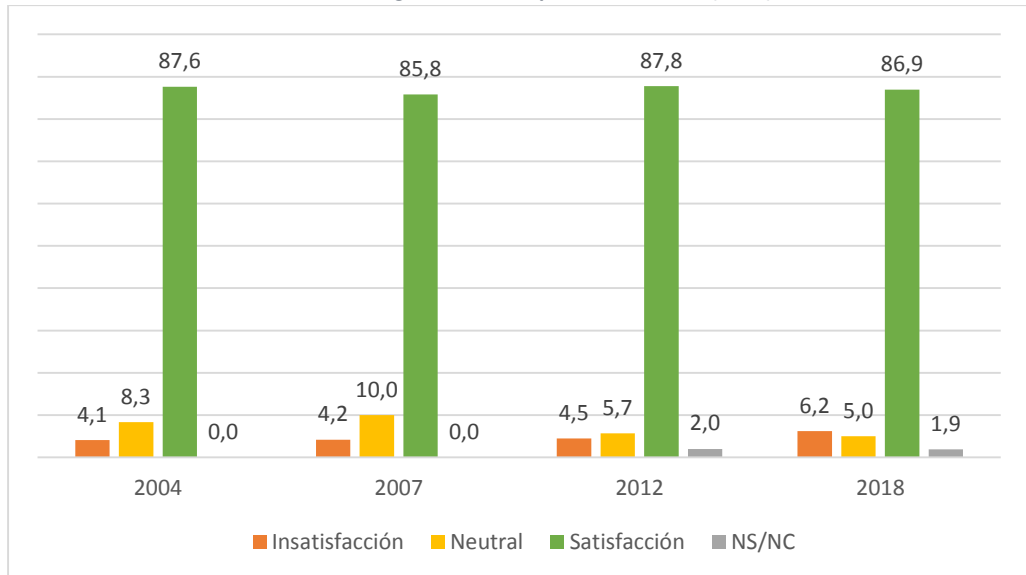
Se plantean un conjunto de preguntas con el propósito de indagar en profundidad la satisfacción y evaluación del público de pasividades con aspectos relacionados con el personal del BPS.

La profesionalización de los funcionarios es una tarea permanente del BPS¹⁶, a través de diversos programas. La capacitación regular es uno de ellos e involucra temáticas vinculadas a 1) la formación específica de áreas sustantivas, 2) gestión administrativa, gestión humana y comunicación, salud, 3) seguridad social 4) sistemas de información e informática

Estas acciones, como se observa en el gráfico siguiente, han redundado en una alta satisfacción general con el personal del BPS en todos los años analizados, superior al 85%

¹⁶ En el año 2009 abre sus puertas el Centro de Estudios en Seguridad Social, Salud y Administración del BPS, reafirmando la convicción del organismo de que la formación permanente, el desarrollo funcional, el intercambio y los espacios creados para tales fines son un factor clave en el desarrollo y fortalecimiento del sistema de protección social. www.bps.gub.uy

Gráfico 11.
Satisfacción general con el personal de BPS. (en%)



Fuente: Elaboración propia en base a Microdatos Encuesta de Opinión

En el siguiente cuadro se presenta información sobre cómo percibe el usuario al personal en cuanto a la disposición para ayudarlo, brindarle un servicio con prontitud y de forma confiable y honesta, haciendo todo ello a la credibilidad, confiabilidad y responsabilidad.

Cuadro 3.

Actitud del personal para resolver las necesidades de los Pasivos Trámite. Acuerdo con frases (en %)

	1997	2001	2004	2007	2012	2018
Diferentes empleados dicen cosas distintas					37,4	37,1
El personal trata de resolver mis problemas	85,0	87,0	75,1	78,0	82,4	83,2
El personal trata a todos los usuarios por igual	81,0	84,0	54,7	56,3	60,3	62,3
Siento que puedo hacer preguntas libremente	88,0	93,0	85,5	75,9	89,7	88,7

Fuente: Elaboración propia en base a Microdatos Encuesta de Opinión
Se presenta sólo la suma de categorías positivas "muy de acuerdo-acuerdo"

Se observa el alto grado de acuerdo con frases vinculadas a la buena disposición del personal que le atendió en el BPS, en especial la posibilidad de realizar preguntas libremente y la actitud de resolver los problemas (88,7% y 83,2% respectivamente). El trato igualitario obtiene una valoración positiva pero menor, 62,3% opina que el personal trata a todos por igual. En la unicidad de las respuestas si bien el 37,1% opina

que los empleados dicen cosas diferentes, la mayoría 62,9% entiende lo contrario, hay unicidad en la información que brindan los funcionarios.

Con el propósito de profundizar en lo que respecta al trato y la capacidad de respuesta, en el cuestionario de Pasivos Trámite, se indaga sobre la satisfacción con aspectos específicos del personal, como ser la amabilidad en el trato, la comunicación (sobre todo la dedicación y claridad) y la competencia (capacidad para dar respuesta). El aspecto mejor valorado es la ‘amabilidad en el trato’ donde las personas encuestadas afirman estar satisfechas o muy satisfechas con valores que alcanzan y superan el 90% en los dos últimos períodos.

Cuadro 4.
Atención del personal - Pasivos Trámite (en %)

	1997	2001	2004	2007	2012	2018
Amabilidad en el trato	85,0	93,0	88,4	89,0	91,2	92,4
Tiempo que dedica en atenderlo	81,0	91,0	86,1	85,4	89,6	90,5
Capacidad para informar sobre estado de trámites	(*)	(*)	83,1	83,1	88,0	87,3
Claridad en la forma que trasmite la información	(*)	(*)	83,3	85,9	88,8	88,2

Fuente: Elaboración propia en base a Microdatos Encuesta de Opinión

(*) ítems que se incluyen a partir 2004. Se presenta la suma categorías positivas “muy satisfecho - satisfecho”.

Le sigue ‘tiempo que dedica en atenderlo’ con un comportamiento similar, ‘claridad en la forma en que le transmiten la información’ y ‘capacidad para informar sobre el estado de los trámites’.

La actitud y la satisfacción del público de pasividades con la atención evidencia la inversión que realiza el BPS en su personal. Comparativamente en todos los momentos que se les ha solicitado a los Pasivos Trámite evaluar al personal que los atendió durante su trámite, éstos manifiestan una alta satisfacción con valores cercanos al 90%.

5.1.2 Agenda

La inversión en tecnología es otra de las estrategias utilizadas por el BPS para relacionarse de manera rápida y eficaz con el ciudadano. Los servicios Agenda Telefónica y Agenda Web, dan la posibilidad a que el jubilado o el pensionista pueda elegir el día y la hora de su conveniencia para concurrir a realizar su gestión al BPS y consultar requisitos y documentación necesaria para ese trámite. Ello redundará en una mejora en la atención presencial, con menores tiempos de espera, y la posibilidad de organizar mejor el trabajo de la oficina.

Cuadro 5.
Conocimiento Agenda telefónica (en%)

	PASIVOS TRÁMITE		PASIVOS COBRO	
	2012	2018	2012	2018
Si	56,9	70,8	65,6	71,4
No	42,5	29,2	34,4	28,6
Total	99,4*	100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a Microdatos Encuesta de Opinión

* No se incluye NS/NC

Siete de cada diez (70.8%) de los Pasivos Trámite y de Pasivos Cobro (71,4%) conocen la posibilidad de agendar previamente los trámites ante el BPS mediante el servicio de agenda telefónica. Con respecto a 2012 se aprecia un aumento en el nivel de conocimiento de este servicio.

Cuadro 6.
Utilizó servicio de agenda (en%)

	PASIVOS TRÁMITE		PASIVOS COBRO	
	2012	2018	2012	2018
Si	58,7	59,6	65,5	60,4
No	40,7	40,4	34,5	39,1
Total	99,4*	100,0	100,0	99,5*

Fuente: Elaboración propia en base a Microdatos Encuesta de Opinión

Nota: Solo quienes lo conocen

* No se incluye NS/NC

El 59.6% de los encuestados que conocen el servicio de agenda telefónica, lo han usado en alguna oportunidad para agendar su cita en la institución. Ese valor es similar al observado en el 2012: el 58.7% de los Pasivos Trámite que conocía el servicio lo había utilizado alguna vez. En el caso de Pasivos Cobro en ambos períodos seis de cada diez lo utilizan.

Cuadro 7.
Satisfacción Agenda telefónica (en%)

	PASIVOS TRÁMITE		PASIVOS COBRO	
	2012	2018	2012	2018
Insatisfacción	2,7	4,1	2,2	1,6
Neutral	2,7	2,0	1,1	0,0
Satisfacción	93,7	92,3	96,7	98,4
Total	99,1*	98,4*	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a Microdatos Encuesta de Opinión

Nota: Solo quienes lo conocen y lo utilizan

* No se incluye NS/NC

Quienes han utilizado el servicio de atención telefónica expresan una muy alta satisfacción con el mismo: el 92,3% de Pasivos Trámite y el 98,4% de Pasivos Cobro declaran estar satisfechos o muy satisfechos. Las opiniones neutrales y de insatisfacción presentan valores menores al 3% en ambos usuarios.

En el año 2012 se incorpora en la página WEB del BPS la posibilidad de agendar citas con día y horario para poder presentarse a realizar los trámites de jubilación, reconocimiento de años y trámites de pensión. Desde esa fecha se ha ido incorporando la posibilidad de agendar nuevos trámites y para más oficinas del Organismo lo que, si bien no está directamente relacionado con el trámite de jubilaciones y pensiones, hace a un mayor conocimiento del servicio y permite a los usuarios realizar trámites y obtener información sin moverse de sus hogares.¹⁷

Cuadro 8.
Conocimiento y uso de la agenda WEB del BPS (en%) Año 2018

	PASIVOS TRÁMITE		PASIVOS COBRO	
	Conoce	Utiliza	Conoce	Utiliza
Si	79,9	64,7	82,2	56,8
No	20,1	35,3	17,8	43,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a Microdatos Encuesta de Opinión

Nota: el uso se evalúa solo sobre quienes conocen la existencia de la agenda

Ocho de cada diez de Pasivos Trámite (79,9%) y Pasivos Cobro (82,2%) conocen la posibilidad de agendar previamente los trámites mediante el servicio de Agenda Web del BPS. De las personas consultadas que afirman conocer el servicio de Agenda Web, el 64,7% de Pasivos Trámite y el 56,8% de Pasivos Cobro la ha utilizado en alguna oportunidad para fijar una cita. El menor uso de Pasivos Cobro posiblemente esté asociado a que no requieren concurrir con frecuencia al BPS una vez que ya están percibiendo el beneficio.

Cuadro 9.
Satisfacción con la agenda web de BPS. (en%) Año 2018

	Pasivos Trámite	Pasivos Cobro
Insatisfacción	4,4	6,3
Neutral	4,4	7,9
Satisfacción	90,0	84,1
Total	98,8*	98,3*

Fuente: Elaboración propia en base a Microdatos Encuesta de Opinión

Nota: Solo quienes lo conocen y lo utilizan

* No se incluye NS/NC

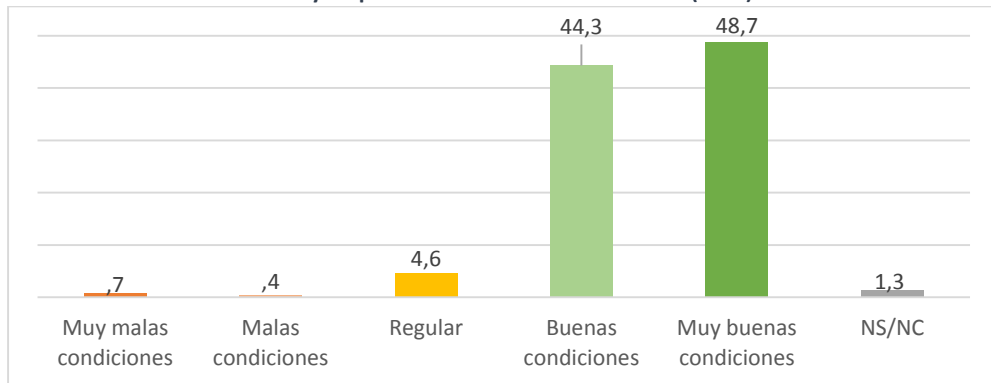
¹⁷ Memorias 2012 y 2013

La mayoría (90% y 84,1% para pasivos trámite y cobro respectivamente) de quienes utilizan el servicio de Agenda Web expresan estar satisfechos o muy satisfechos con la posibilidad de agendar previamente el trámite a realizar a través de la página Web. En términos generales no hay grandes diferencias en cuanto a agenda web y telefónica, siendo la primera un poco más conocida pero menos utilizada y con un menor nivel de satisfacción, lo que da cuenta de las preferencias del público al trato más personalizado.

5.1.3 Infraestructura

En 2018 el 67.4% de los encuestados para la muestra Pasivos Trámite ha finalizado el trámite de su pasividad. De éstos, el 34.9% hizo su trámite en la Casa Central del BPS, el 8.1% en una sede barrial y el 57.1% en una sede del interior. En el gráfico siguiente se muestra el grado de satisfacción de los usuarios con la comodidad y limpieza del lugar donde realizaron su trámite.¹⁸

Gráfico 12.
Comodidad y limpieza de la sala - Pasivos Trámite (en %) Año 2018



Fuente: Elaboración propia en base a Microdatos Encuesta de Opinión

El 93% de quienes han finalizado su trámite están satisfechos con la comodidad y limpieza del local al que concurrieron: el 44.3% considera que se encuentra en buenas condiciones y el 48.7% en muy buenas condiciones. Por su parte, tan sólo el 1.1% afirma que se encontraba en malas o muy malas condiciones.

5.2 Modalidad a distancia

Este apartado tiene un destaque particular. Se encuentra entre las acciones que el BPS ha venido trabajando para facilitar la atención y gestión de los trámites de sus usuarios

¹⁸ A partir del 2018, como resultado de la actualización de los formularios de encuesta realizada en el 2017, la satisfacción con la infraestructura se evaluó considerando solo la comodidad y limpieza del local.

beneficiarios.¹⁹ El énfasis puesto en las modalidades de atención a distancia busca proveer diferentes mecanismos, adaptados a las necesidades y características de los usuarios, de forma de facilitar el contacto de los ciudadanos (presencial o virtualmente) con el organismo, para solicitar, gestionar, seguir, e informarse sobre sus temas de interés, contemplando comodidad de acceso, familiaridad con el dispositivo, medios económicos para hacerlo, ubicación geográfica en la que se encuentre u otros criterios similares.²⁰ Los tres canales utilizados son, la atención telefónica, la web y el correo electrónico.

5.2.1 Atención Telefónica 1997

Entre las formas de atención, el BPS inició en el año 1997 una modalidad de contacto no presencial entre la organización y la ciudadanía al instalar el servicio de atención telefónica (*call – center*)²¹. Esta modalidad que se transforma desde su instalación en un instrumento de importancia en la relación de la organización con la población ²², se extiende en el 2003 a nivel nacional. Se presenta información sobre el grado de conocimiento, uso y satisfacción del servicio de atención telefónica del BPS.

El 68,7% de los Pasivos Trámite conoce el servicio de atención telefónica del BPS, de estos un 67,8% lo utiliza. En el caso de Pasivos Cobro el conocimiento es menor (54,5%) pero de ellos lo utiliza un porcentaje mayor (72,6%). En términos generales tanto el conocimiento como el uso tiene una tendencia creciente.

¹⁹ Desde el año 1995, el Banco de Previsión Social, define y adopta estrategias de Mejora de Gestión, con prioridad en la atención al ciudadano, y desde esa perspectiva la comunicación e información adquieren importancia fundamental en aras de mejorar el relacionamiento con los mismos. Adapta variados mecanismos puestos a disposición por el desarrollo tecnológico, y crea canales adicionales que facilitan el acceso a la información sobre sus servicios, y la posibilidad de realizar trámites. Ver Memoria y Balance BPS 1995-1996

²⁰ En Plan Estratégico 2011-2015

²¹ En el caso del BPS, es una plataforma telefónica de naturaleza combinada, que brinda un primer nivel de información de todos los servicios del Instituto. Hay Servicios que cuentan con número específico como es el caso de la Asesoría Tributaria y Recaudación (ATyR) - el 08002001 - y Prestaciones de Salud (19975050) que brindan información específica de sus servicios.

²² Ver: Comentarios de Seguridad Social Nº 40 Abril, Mayo, Junio 2013

Cuadro 10.
Conocimiento y uso del servicio de Atención Telefónica (en %)

Pasivos Trámite			Pasivos Cobro		
Año	Conoce el servicio	Utilizó el servicio	Año	Conoce el servicio	Utilizó el servicio
2004	52,3	60,7	2004	40,1	37,6
2007	48,4	78,7	2007	40,1	58,2
2012	59,0	63,0	2012	51,1	59,8
2018	68,7	67,8	2018	54,5	72,6

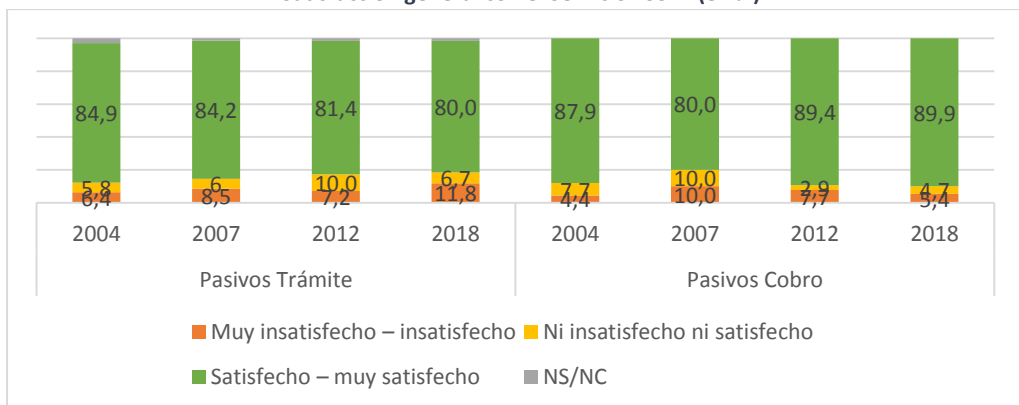
Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de Encuesta de Opinión

Para el 2018, el nivel de conocimiento es diferencial por región, tanto para Pasivos Trámite como Pasivos Cobro, se informa un mayor conocimiento del servicio telefónico en Montevideo (77% y 65% respectivamente) que en interior (65,9% y 48,2% respectivamente).

Respecto a la medición del 2012, aumenta el porcentaje de personas que conoce este servicio telefónico y disminuye la brecha entre el interior y la capital del país.

La frecuencia con que se utiliza el servicio es variada pudiendo destacarse, para el 2018, que más del 50% de los Pasivos que llaman al 1997 declaran hacerlo una vez al año o menos. Si bien el uso del servicio es esporádico es claro que no necesariamente se debe recurrir a este servicio con mayor frecuencia, dependiendo este hecho del tipo de prestación y el estado del trámite de cada usuario.

Gráfico 13.
Satisfacción general con el Servicio 1997 (en %)



Fuente: Elaboración propia en base a Microdatos Encuesta de Opinión

Nota: Sólo quienes declaran conocer el servicio y haberlo utilizado.

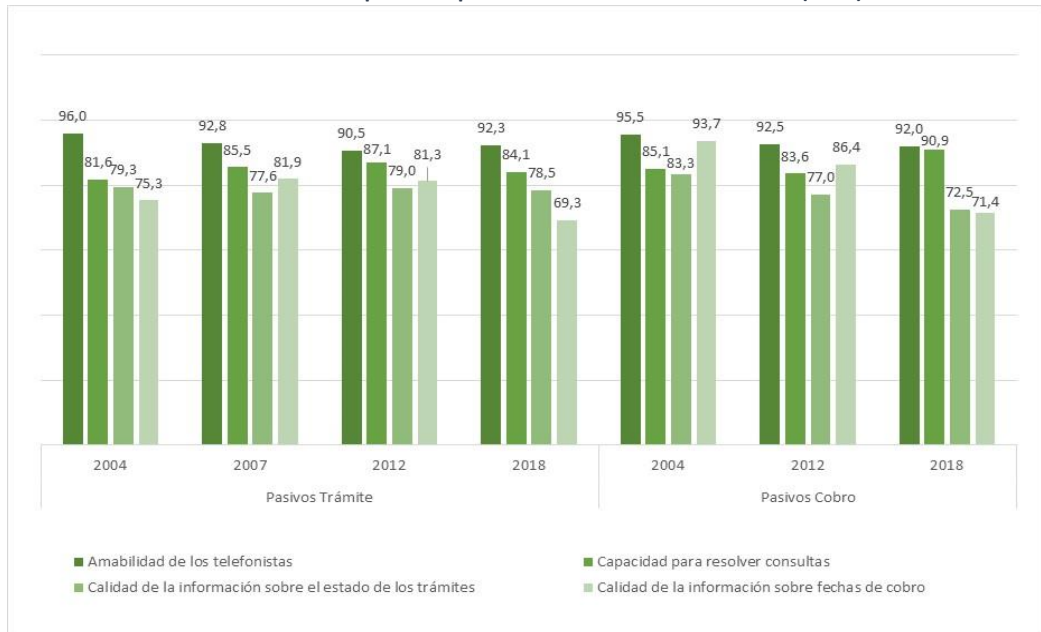
Comparativamente todos los períodos muestran cambios pocos significativos en lo que tiene que ver con la satisfacción general del servicio telefónico. Ocho de cada diez Pasivos Trámite (80%) y casi nueve de cada diez Pasivos Cobro (89,9%) que conocen y

utilizan el servicio telefónico están satisfechos o muy satisfechos con el mismo. En general las valoraciones neutrales y de insatisfacción con el servicio son menores al 11,8%.

Para profundizar en la satisfacción con los diferentes aspectos del servicio telefónico, se utilizó en 2018 una batería de seis ítems,²³ que referían a aspectos relacionados con la atención que realiza el personal del servicio. Este colectivo que atiende en forma directa al ciudadano está conformado principalmente por pasantes, becarios y en menor medida por funcionarios del BPS.

En el gráfico a continuación se presenta la información sobre la evaluación que realizan los pasivos y pensionistas referida a amabilidad de los telefonistas, capacidad para resolver las consultas y calidad de la información que brindan sobre trámites y fechas de cobro.

Gráfico 14.
Satisfacción con aspectos específicos de la atención telefónica (en %)



Fuente: Elaboración propia en base a Microdatos Encuesta de Opinión
 Nota: No se cuenta con información para Pasivos Cobro 2007

La calidad de atención que se recibe de parte del personal de Atención Telefónica se releva en dos aspectos, uno enfocado en la amabilidad y capacidad del personal para resolver las consultas, que se posicionan con los valores más altos de aprobación y otro

²³ Actualización 2017: se modificaron y redujeron los ítems específicos a evaluar

enfocado en la calidad de la información que se trasmite, con buenos niveles de aceptación.

A partir del 2018 se complementa la evaluación sobre las capacidades del personal para transmitir la información con un nivel de satisfacción del 85,3% en Pasivos Trámite y 91,7% Pasivos Cobro y la evaluación sobre la calidad de información brindada sobre beneficios y obligaciones, con un nivel de satisfacción bueno o muy bueno del 77% para Pasivos Trámite y 72,1% Pasivos Cobros.²⁴

Es decir, hay un muy alto reconocimiento a la actitud del personal y, si bien es alto, un poco menos a la información que se brinda.

Si realizamos una mirada comparada entre el personal del BPS (funcionarios) y el de Servicio de Atención Telefónica, (funcionarios, pasantes, becarios) que involucran las modalidades de atención presencial y a distancia, vemos que ambos colectivos reciben una alta aprobación de los jubilados y pensionistas sobre todo en lo que hace a la amabilidad y disposición para resolver las consultas.

5.2.2 Página WEB

Los ciudadanos, sean trabajadores, empresarios, jubilados y/o pensionistas, tienen acceso a través de la página web del BPS (www.bps.gub.uy) a información general (institucional, prestaciones, aportes, trámites, recursos, comunicaciones) y a servicios en línea autenticados²⁵ y no autenticados (consultar, gestionar, agendar), las 24 horas del día todos los días del año.

La información que se presenta refiere al conocimiento, uso y niveles de satisfacción con la página web del BPS de los Pasivos Trámite (PT) y los Pasivos Cobro (PC). Es de esperarse que el conocimiento, uso de la página y la satisfacción sea mayor en aquellos que aún mantienen un contacto más frecuente con la organización.

Cuadro 11.
Conocimiento página web del BPS. (en%) 2012 y 2018

Pasivos Trámite	2012	2018	Pasivos Cobro	2012	2018
Si	37,2	66,7	Si	35,8	49,9
No	62,8	33,3	No	64,2	50,1
Total	100	100	Total	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de MicroDatos Encuesta de Opinión

²⁴ Dos aspectos que al ser modificados por la actualización no se cuenta con información comparada, sólo de 2018.

²⁵ Requieren la firma del Contrato Usuario Personal que le otorga un usuario único e intransferible para cada persona física.

El 66.7% de los Pasivos Trámite afirma conocer o haber oído sobre la página web del BPS. Comparativamente con el 2012, hay un aumento importante en el conocimiento de la página web de la institución, siendo que en esa fecha, los Pasivos Trámite que tenían conocimiento de la web eran el 37.2%. En el caso de los Pasivo Cobro, es menor el conocimiento de éste servicio, aún cuando aumenta en 2018.

Cuadro 12.
Uso de la página web del BPS.(en%)

Pasivos Trámite	2012	2018	Pasivos Cobro	2012	2018
Si	19,7	38,3	Si	24,0	33,9
No	80,3	61,7	No	76,0	66,1
Total	100,0	100,0	Total	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de MicroDatos Encuesta de Opinión

A pesar de la diferencia en el grado de conocimiento de la página Web, si consideramos solo aquellos que dicen conocerla, el porcentaje de uso es similar, 38.3% de los Pasivos Trámite y el 33.9% de los Pasivos Cobro. Es interesante observar que en ambos colectivos ocurrió un aumento importante en el uso en relación a 2012.

Cuadro 13.
Motivos de uso página web del BPS (en %)

Pasivos Trámite	2012	2018	Pasivos Cobro	2012	2018
Consultar	73,2	52,0	Consultar	67,6	51,3
Tramitar	7,3	14,5	Tramitar	8,1	15,1
Ambas	4,9	28,9	Ambas	21,6	31,1
Otros	14,6	4,6	Otros	2,7	2,5
Total	100,0	100,0	Total	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de MicroDatos Encuesta de Opinión

Nota: Sólo quienes declaran conocer la página web y haberla utilizado

El motivo de uso más frecuente es la consulta de información. A partir del 2018 se visualiza un claro incremento en el uso para tramitar o ambas, seguramente asociado a la mayor oferta de servicios en línea y a la estrategia de difusión del contrato persona y de los servicios propiamente dichos.

Cuadro 14.

Satisfacción con la página web del BPS (en %)

Pasivos Trámite	2012	2018	Pasivos Cobro	2012	2018
Insatisfacción	2,4	2,8	Insatisfacción	10,0	6,3
Neutral	7,3	5,1	Neutral	1,7	4,7
Satisfacción	90,3	88,6	Satisfacción	81,7	80,4
NS/NC	0,0	3,5	NS/NC	6,6	8,6
Total	100,0	100,0	Total	100,0	100,0

Fuente:Elaboración propia a partir de Microdatos Encuesta de Opinión

Nota: Sólo quienes declaran conocer la página web y haberla utilizado

Los Jubilados y Pensionistas que han utilizado la página web tienen una muy alta satisfacción con la misma: el 88.6% en el caso de Pasivos Trámite y 80,4% Pasivos Cobro. Esta valoración de la web es similar a la observada en el año 2012.

5.2.3 Contrato Usuario Personal

En el año 2013 el BPS implementa el Contrato de Usuario Personal²⁶ (CUP) para que el ciudadano se vincule con el Organismo en sus distintos roles (trabajador, empresario, beneficiario, entre otros). Si bien este contrato no es en sí mismo una modalidad de atención, posibilita la interacción remota, y permite ampliar los servicios que se brindan a distancia.

Durante el año 2014 se trabajó en la promoción de la firma del CUP, ampliando los puntos de recepción internos, realizando campañas específicas para ciertos colectivos y llevando a cabo iniciativas puntuales de promoción. Desde 2017 la suscripción se puede realizar en los locales de Abitab, Red Pagos, Anda, Polakof y El Correo y a partir del 2018 los ciudadanos uruguayos que se encuentren en el exterior pueden realizarlo a través de los consultados, todas ellas acciones tendientes a facilitar el trámite y permitir el acceso a servicios remotos autenticados.

²⁶ Mediante un sencillo trámite que se efectúa por única vez, los usuarios pueden realizar gestiones ante el Organismo desde su casa u oficina, sin necesidad de concurrir a los locales del BPS. Desde cualquier PC, Smartphone o Tablet, las personas pueden consultar su Historia Laboral y acceder a los recibos de subsidios de trabajadores activos, asignaciones familiares y construcción, a sus aportes jubilatorios y al FONASA, por mencionar algunas de las gestiones remotas que posibilita el contrato ciudadano. www.bps.gub.uy (En: Actualización Dimensiones - Entrevistas jerarcas).

Cuadro 15.
Conoce y tiene Contrato Personal (en %) 2018

Pasivos Trámite	CONOCE	TIENE*	Pasivos Cobro	CONOCE	TIENE*
Si	15,1	39,2	Si	15,1	37,4
No	84,8	60,8	No	84,9	62,6
NS/NC	0,1	0,0	NS/NC	0,0	0,0
Total	100,0	100,0	Total	100,0	100,0

Fuente:Elaboración propia a partir de Microdatos Encuesta de Opinión * sólo quienes dicen conocer el servicio.

El conocimiento y la tenencia de un Contrato Persona es similar entre los pasivos que están realizando un trámite y los que están cobrando (15,1% conocimiento y 39,2 % tenencia Pasivos Trámite y el 37,4% Pasivos Cobro). Este poco conocimiento y uso está vinculado por un lado a las características del usuario y a que son limitados los trámites que requieren usuario autenticado y pueden realizarse a través de la Web.

No obstante ello, un 46,5% de los Pasivos Trámite y un 35,5% de los Pasivos Cobro que no cuentan con el Usuario Personal expresan que les parece interesante o muy interesante acceder al mismo. Por otro lado, aquellos que poseen el Contrato se muestran satisfechos o muy satisfechos con el mismo, como se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro 16.
Satisfacción con CP (en%) 2018

Pasivos Trámite	Porcentaje	Pasivos Cobro	Porcentaje
Insatisfacción	7,3	Insatisfacción	0,0
Neutral	4,9	Neutral	9,4
Satisfacción	80,5	Satisfacción	90,6
NS/NC	7,3	NS/NC	0,0
Total	100,0	Total	100,0

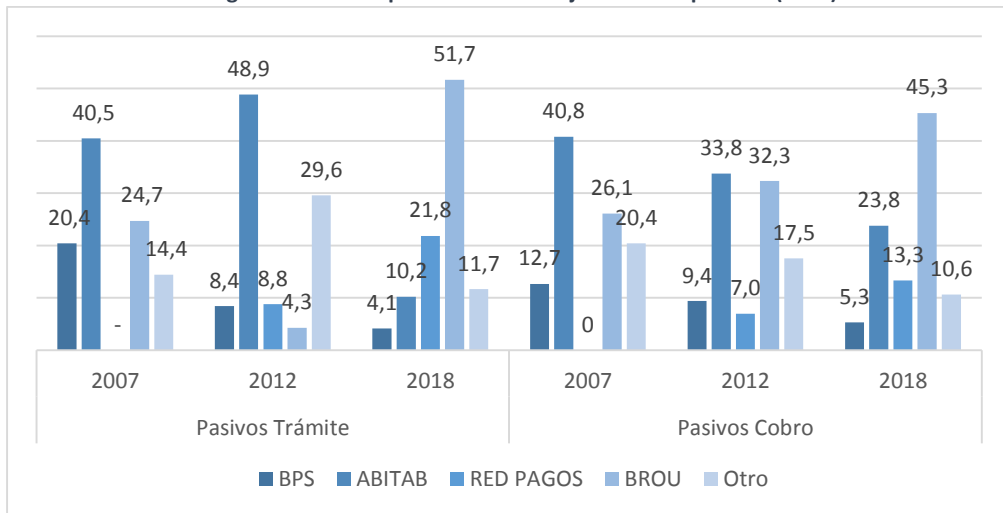
Fuente:Elaboración propia a partir de Microdatos Encuesta de Opinión
 Sólo quienes tienen contrato persona

5.3 Modalidad de cobro

Como se mencionó, el 67.4% de encuestados que inició su trámite durante el 2018 al momento de la entrevista ya había culminado su trámite y de ellos el 90.2% había cobrado al menos una vez su jubilación o pensión. La siguiente gráfica levanta información de la opción de lugares de cobro de estos Pasivos Trámite (que cobraron al menos una vez) y de los Pasivos Cobro.

Para el año 2018, la mayoría de los pasivos eligen cobrar su jubilación a través de depósitos en el BROU (51,7% Pasivos Trámites, 45,3% Pasivos Cobro), siendo la segunda opción más elegida las redes de cobranza (abitab y red pagos). El porcentaje de jubilados y pensionistas que cobran en BPS ha disminuido en el tiempo para ambas poblaciones encuestadas.

Gráfico 15.
Lugares donde los pasivos cobran su jubilación o pensión (en %)



Fuente: Elaboración propia a partir de Microdatos Encuesta de Opinión 2018. Sólo quienes han cobrado al menos una vez.

Nota: "Otros" incluye sobre todo otras entidades financieras de plaza (banca privada). Para el 2012 se constata que también incluye casos BROU que explicarían el bajo porcentaje de esa institución para el período.

Nueve de cada diez Pasivos se encuentra satisfecho o muy satisfecho con la modalidad de cobro. Las opiniones positivas se ubican en el entorno de los 90% o superan dicho porcentaje para todas las modalidades de cobro y en todo el período analizado.

6. Comunicación

Mantener una comunicación clara y oportuna con los ciudadanos es un propósito siempre vigente en el BPS. En general y en lo que refiere a los usuarios-beneficiarios de pasividad la diversidad de temas y mecanismos utilizados para una comunicación eficaz forma parte del quehacer cotidiano. La difusión de derechos y obligaciones, la participación en actividades educativas, culturales y recreativas entre otros, se concreta a través de modalidades definidas por el organismo o atendiendo las preferencias del usuario.

En todo caso, los pasivos tramite expresan una alta satisfacción con la información que brinda el BPS.

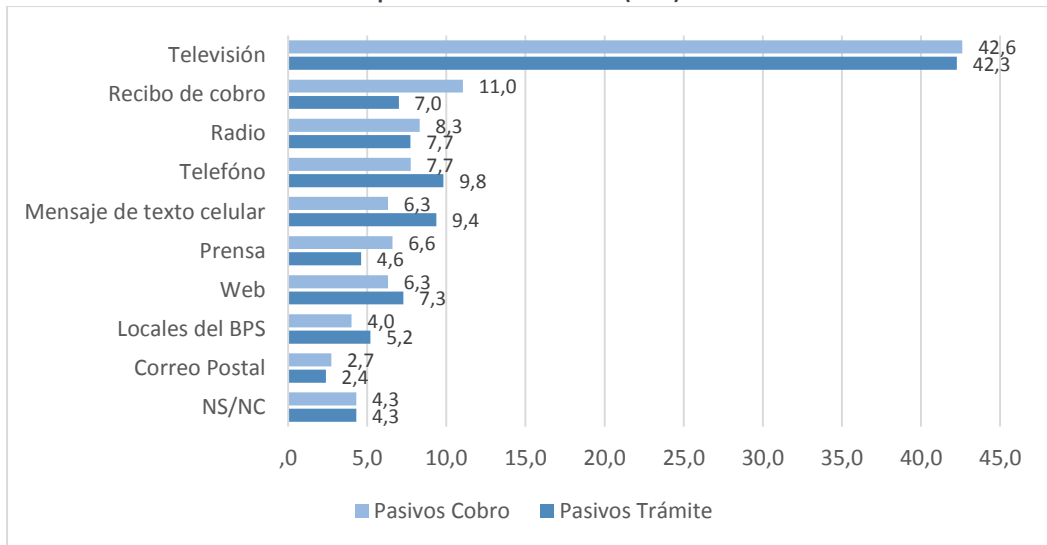
Cuadro 17.
 Satisfacción comunicación (en %) Año 2018

Pasivos Trámite		Pasivos Cobro	
	%		%
Satisfacción	75,0	Satisfacción	74,0
Neutral	8,8	Neutral	10,1
Insatisfacción	9,5	Insatisfacción	8,6
NS/NC	6,7	NS/NC	7,3
Total	100,0	Total	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de Microdatos Encuesta de Opinión

Según vemos en el Gráfico inferior, el jubilado o pensionista considera que la Televisión es el mejor medio para que BPS informe a la población.

Gráfico 16.
 Medio para recibir información (en%) 2018



Fuente: Elaboración propia a partir de Microdatos Encuesta de Opinión 2018

7. Conclusiones

Entre las prioridades que el Banco de Previsión Social define, se encuentra, “mejorar la gestión en el otorgamiento de los beneficios para garantizar el acceso a los derechos de seguridad social de las personas”, y en ese sentido el énfasis de las acciones realizadas y en desarrollo se orientan en esa dirección.

El desafío así planteado por la organización, incentivó su capacidad de innovación e inversión por un lado en sus funcionarios, en tecnología, en el fortalecimiento, diseño e implementación de diferentes modalidades de atención, en la simplificación de los procedimientos y trámites, y por otro lado y en forma paralela en el otorgamiento de las prestaciones, la ampliación de la cobertura social, como los ejes principales que sostienen la mejora de gestión.

La información relevada en las encuestas de opinión a los pasivos que están tramitando su prestación o que ya la están cobrando, en los años 1997, 2004, 2012 y 2018 es una oportunidad de conocer desde la perspectiva de éste colectivo los resultados de estas acciones, a través de la evaluación y satisfacción expresadas en su opinión con las mismas, confirmando o no el acierto de la gestión del BPS.

Los primeros datos sobre prestaciones de pasividad, de las personas que están tramitando o quienes ya están cobrando su prestación, refieren a la percepción general que los jubilados y pensionistas tienen sobre el BPS. En las mismas influyen las acciones específicas asociadas al trámite y al cobro, viéndose además impregnadas de la visión general del BPS como organismo político estatal, concentrando en la opinión todos los programas: Prestaciones de Actividad, Prestaciones de Salud, Prestaciones Sociales y los Contribuyentes.

Desde esta configuración, se puede plantear que especialmente a partir del año 2009 el BPS transitó un período prolífero en materia de definición de nuevas leyes para atender disímiles situaciones sociales, ampliando la cobertura social a los jubilados y pensionistas.

Esta sería una posible explicación de la evaluación y evolución general positiva de la organización por parte del colectivo de jubilados y pensionistas. Según los datos observados (cuadro 2), quienes realizan una evaluación positiva perciben también una evolución positiva del BPS en el período evaluado (76,2% pasivos cobro y 89,5% pasivos trámite 2018). Entre los que mantienen una opinión neutra prevalece la opinión de una mejora en la Institución en los últimos años (51,4% pasivos cobro y 71,4% pasivos

trámite 2018). Mientras tres de cada diez opinan que, si bien su evaluación general del BPS es mala o muy mala, perciben una evolución positiva.

En términos comparados, la evaluación que los encuestados realizan se mantiene todos los años por encima del 70%, y en lo que refiere a la evolución, expresan que la institución mejora lenta o rápidamente para la mayoría de la población encuestada.

En términos generales, siete de cada diez personas consultadas se encuentran muy satisfechas con los servicios brindados por prestaciones de pasividad y expresan en particular, una valoración positiva en aspectos específicos asociados al tiempo y duración del trámite, recursos humanos, infraestructura y la tecnología en su amplia gama de modalidades de atención al usuario.

A partir de las Memorias de BPS se puede observar que los esfuerzos de mejora de gestión para este colectivo se han enfocado sobre todo en la simplificación de los trámites, a través de la unificación de criterios, la descentralización, la evolución de los sistemas, etc. Como resultado, el acuerdo, por parte de los pasivos, sobre la sencillez del trámite se pone de manifiesto en la alta satisfacción asociada a: la simplificación de los formularios a completar (84,9% se muestran satisfechos o muy satisfechos), la información sobre la operativa de los trámites (si bien disminuye respecto del 2012 se mantiene en el entorno de un 80% de satisfacción), los documentos y requisitos que se solicitan para los trámites (85,6% de satisfacción) en el momento de realizar los mismos. Los formularios a completar son claros y la información que le brinda el BPS sobre la operativa de los trámites es muy buena.

En lo que respecta a los tiempos de espera y duración del trámite, declaran estar muy satisfechos. En el primer caso es cada vez menos el tiempo que tienen que esperar en las oficinas del BPS. Siete de cada diez personas consultadas han tenido una espera inferior a media hora para ser atendidos cuando fueron a iniciar su trámite (86.3% afirma estar satisfecho o muy satisfecho). En comparación con 2012, aumenta los niveles de satisfacción. En ese año los pasivos con valoraciones positivas fueron el 79.6%. Resultado esperable dada la implementación de atención presencial con cita previa (agenda).

La actitud y la satisfacción del público de pasividades con la atención evidencian la inversión que realiza el BPS en su personal. Comparativamente en todos los momentos que se les ha solicitado a los Pasivos Trámite evaluar al personal que los atendió, éstos manifiestan una alta satisfacción con valores cercanos al 90%. Los aspectos valorados positivamente refieren a la 'amabilidad en el trato', el 'tiempo que dedicaron en

atenderlo’, ‘claridad en la forma en que le transmiten la información’ y la ‘capacidad para informar sobre el estado de los trámites’.

Las distintas modalidades de atención al ciudadano, puestas a disposición por el desarrollo tecnológico y los canales adicionales que facilitan el acceso a la información sobre sus servicios y la posibilidad de realizar trámites, son aspectos a destacar. El conocimiento y uso del Servicio Telefónico, Agenda Telefónica, Web y Contrato Usuario Personal por los jubilados y pensionistas, mejoran y cuentan con alta satisfacción por este colectivo. En base a estos resultados puede plantearse que se observa una modificación en el comportamiento de los usuarios-beneficiarios de pasivos trámite y pasivos cobro en el uso de los dispositivos a distancia confirmando la importancia de continuar en la mejora y difusión de estos mecanismos.

Según el propósito señalado por el BPS es posible plantear en base a la información aportada por las encuestas a jubilados y pensionistas que la Mejora de Gestión en el período 1997-2018 continúa y consolida su desarrollo con una percepción positiva por parte del público que vinculado con las presentaciones de pasividades.

Anexo I - Documentos de Referencia

Facultad de Ciencias Sociales (FCS) – Departamento de Sociología (DS) Encuestas de Satisfacción de Usuarios BPS. Informes Finales Pasivos Trámite y Pasivos Cobro 2004, 2007, 2012, 2014, 2018.

Memorias y Balances Banco de Previsión Social - Prestaciones de Pasividad años: 2005 a 2018 incluido.

Anexo II – Abordaje metodológico de los estudios

Las modificaciones en la gestión institucional en los últimos años, principalmente las vinculadas a las modalidades de contacto con la población¹, significaron también cambios en el abordaje metodológico de los estudios. El siguiente cuadro describe a grandes rasgos las principales modificaciones y ajustes realizados.

Prestaciones de Pasividad – Abordaje Metodológico			
	Sistema aplicado 1997-1998-2001	Sistema aplicado 2004 – 2007-2012	Sistema Aplicado 2018
Relevamiento datos	Encuestas en punto en salas espera donde se prestan los servicios.	Encuestas dirigidas en hogares, a todas las personas que finalizaron un trámite de pasividad en el período de referencia. ²	Encuesta telefónica dirigida a una muestra de personas que tramitaron ante el BPS una jubilación, pensión a la vejez, por fallecimiento o por invalidez. Se utilizó para este fin el padrón de dichos beneficiarios proporcionado por la Dirección Técnica de Prestaciones del BPS.
Diseño muestral ³	Muestreo aleatorio de días y horas en los días en que se ofrecen los servicios de Cobro y Trámite de pasividades.	Muestreo aleatorio simple que incluya Montevideo e Interior.	Muestra estratificada por áreas geográficas que representa a todos los usuarios de estas prestaciones en el país. La muestra fue de 719 casos y alcanzó un nivel de confianza del 95% y un nivel de error máximo de $\pm 4\%$.
	Se simplificaron y modificaron la formulación de algunas preguntas		Para llevar a cabo esta encuesta en 2018, se diseñó un formulario para los Pasivos Trámite que incluyó preguntas específicas para

¹ Modalidades de contacto: atención personalizada, pago y cobro a través de agentes externos, atención telefónica, agenda, Conexión Remota.

² Período de referencia: un año y con Cédula de Identidad que termine en 6.

³ El procedimiento de selección fue acordado entre BPS/DS (FCS) y el equipo técnico a cargo del estudio. Se siguieron las recomendaciones del Informe Confección de un Diseño Muestral para el Estudio de los Usuarios del Banco de Previsión Social –2005. Cada una de estas muestras alcanzó un nivel de confianza del 95% y un nivel de error máximo del 5% considerado como parámetro poblacional la evaluación general del BPS que estas poblaciones presentaban en estudios anteriores. Para la encuesta de pasivos que no tramitaron su pasividad recientemente, la muestra se realizó simultáneo con la de la encuesta de opinión pública.

Aspectos a investigar	<ol style="list-style-type: none"> 1. Evaluación global del BPS 2. Evolución en los últimos años del BPS 3. Conocimiento de servicios que presta la institución 4. Evaluación de aspectos específicos de la atención. <ol style="list-style-type: none"> 4.1 Recursos Humanos 4.2 Información y documentos 4.3 Infraestructura 4.4 Tiempos 5. Modulo 1997 – Agenda 6. Web 7. Contrato Usuario Persona 8. Comunicación 9. Quejas 	<p>estos usuarios además de un conjunto de preguntas comunes para todos los beneficiarios y contribuyentes del BPS, a fin de tener una mirada global y comparada de la evaluación y satisfacción del conjunto de usuarios.</p> <p>El formulario fue elaborado en estudio específico realizado en el año 2017⁴, donde se realizaron actualizaciones a los indicadores del formulario del 2012⁵, pero manteniendo la comparabilidad en las variables fundamentales con el estudio anterior.</p>
Trabajo de Campo		El trabajo de campo se llevó adelante entre el 15 de mayo y el 10 de abril de 2018.

⁴ Actualización de dimensiones e indicadores para evaluar la satisfacción de los usuarios del BPS. Departamento de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. BPS. Mayo de 2017. Montevideo.

⁵ Informe final de satisfacción de usuarios y beneficiarios de servicios del Banco de Previsión Social. Departamento de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. Octubre de 2012 y Noviembre 2018 Montevideo.

Anexo III – Resumen memorias BPS

Resumen de algunas de las acciones emprendidas por Prestaciones Económicas para Jubilados y Pensionistas de acuerdo a las Memorias publicadas por BPS.

Memoria (*)	Acción	Impacto(**)
2005	Ley 17819 (del 14/9/04) - Acumulación de servicios para otorgamiento jubilaciones y pensión fallecimiento	Nuevas Leyes
2005	Consulta derecho jubilatorio	Servicios Web, APP, SMS, etc.
2005	Sistematización determinación situación irregular de pago no dependientes	Simplificación de trámites
2005	Sistematización acceso a beneficios jubilatorios con servicios bonificados sin exigir 10 años totales	Simplificación de trámites
2005	Actualización de liquidación de jubilaciones otorgando automáticamente el más favorable	Simplificación de trámites
2005	Automatización de trámite de jubilaciones y pensiones	Simplificación de trámites
2005	Diminución requerimiento de cantidad de testigos	Simplificación de trámites
2005	Decreto 254/2005 (del 19/8/05) - Ajustes generales y aumento adicional para personas que integran hogares con bajos recursos	Nuevas Leyes
2005	Diseño procedimiento para recepción, tramitación y liquidación de aumentos adicionales de jubilación. Incluido aumento online	Simplificación de trámites
2005	Implementación nuevos procedimientos para disminuir los tiempos de tramitación de pasividades - UDAI	Simplificación de trámites
2006	Mejoras sistemas informáticos de prestaciones - Pensión invalidez	Simplificación de trámites
2006	Nueva funcionalidad para liquidar pagos especiales jubilación y pensiones desde el sistema	Simplificación de trámites
2006	Creación del "Perfil Cuenta Personales" para el ingreso de una solicitud en forma remota desde oficinas de Cuentas Personales de Organismos Públicos	Simplificación de trámites
2007	Ley 18083 (del 1/1/07) - Nuevo sistema tributario - Retención IRPF e IRNR a jubilados y pensionistas	Nuevas Leyes
2007	Ley 18033 (del 19/10/06) - Pensión especial reparadora para perseguidos de la dictadura y jubilación especial	Nuevas Leyes
2007	Ley 18095 (del 16/1/2007) - Beneficios especiales para pasivos bajos recursos (Prima por Edad)	Nuevas Leyes
2007	Ley 18119 (del 7/5/07) – Revisión y ajuste de jubilaciones con ceses posteriores al 1/1/94 amparadas por Acto Institucional N°9	Nuevas Leyes

2008	Decreto 530/008 (del 11/11/08) – Canasta de fin de año	Nuevas Leyes
2008	Ley 18211 (del 13/12/07) – Reforma del Sistema de Salud	Nuevas Leyes
2009	Ley 18395 (del 6/11/08) – Flexibilización de jubilaciones	Nuevas Leyes
2009	Ley 18296 (del 3/6/08) - Unión concubinaria	Nuevas Leyes
2009	Mis trámites – consulta de historia de trámites de expedientes	Servicios Web, APP, SMS, etc.
2009	Mis recibos – consulta de recibos de pago de prestaciones	Servicios Web, APP, SMS, etc.
2009	Facilidades al acceso a jubilación con deuda patronal	Simplificación de trámites
2009	Homogenización de procedimientos en prestaciones - UDAI	Simplificación de trámites
2009	Mejoras en la determinación del básico jubilatorio	Otras
2010	Descentralización de la gestión	Simplificación de trámites
2012	Ley 18850 (del 28/12/11) - Pensión violencia doméstica	Nuevas Leyes
2012	Ley 19003 (del 1/1/2012) – Modificación del parámetro de ajuste de prestaciones de seguridad social	Nuevas Leyes
2012	“Pago instantáneo” de jubilaciones (pago anticipado)	Simplificación de trámites
2012	Agenda web para pasivos	Simplificación de trámites
2013	Ley 19039 (del 7/1/13)- Pensión víctimas delitos violentos	Nuevas Leyes
2013	Nuevo baremo de incapacidad	Simplificación de trámites
2013	Automatización de consultas de expedientes a través de respuesta de voz interactiva (IVR)	Servicios Web, APP, SMS, etc.
2014	Ley 19160 (del 15/11/13) – Jubilación Parcial	Nuevas Leyes
2014	Simplificación pago de recibos impagos de prestaciones	Simplificación de trámites
2014	Nuevo contrato personal único para la interacción remota segura con el organismo	Simplificación de trámites
2015	Aviso recibos a caducar por SMS	Servicios Web, APP, SMS, etc.
2015	Asesoramiento en Centro Cívico Casavalle	Simplificación de trámites
2015	Nueva web institucional – rediseño de la página web de BPS	Información
2016	Decreto 253/016 – Prestación pecuniaria a jubilados y pensionistas del BPS de menores ingresos y a beneficiarios del subsidio de asistencia a la vejez	Nuevas Leyes

2016	Servicio en línea autenticado para consultar período de actividad, remuneraciones, ingreso de solicitud de jubilación y envío de consultas	Servicios Web, APP, SMS, etc.
2016	Instalación de puestos de autoconsulta en Montevideo	Servicios Web, APP, SMS, etc.
2017	Suscripción contrato persona en Abitab, RedPAgos, Anda, Polakof y El Correo	Simplificación de trámites
2018	Suscripción contrato persona en consultados	Simplificación de trámites
2018	Ley 19.590 (del 9/1/18) - desafiliación AFAP (cincuentones)	Nuevas Leyes
2018	Acceso en línea a resumen anual de ingresos para cálculo IASS - DGI	Servicios Web, APP, SMS, etc.
2005 -2006 - 2007	Reconstrucción Historia Laboral (HL) anterior al 4/96	Simplificación de trámites

Fuente: Elaboración propia en base a las Memorias BPS 2005 – 2018

(*) Se identifica la acción con el primer año en que se toma la medida.

(**) La clasificación es propia, una acción puede influir en más de un aspecto pero se priorizó aquel donde se entiende tiene mayor impacto.

TRABAJADORES POR CUENTA PROPIA SU COMPORTAMIENTO ANTE MONOTRIBUTO

Ps. Cristina Klüver

Trabajadores por Cuenta Propia Su comportamiento ante Monotributo

Ps. Cristina Klüver
Asesoría en Políticas de Seguridad Social
Noviembre 2019

Resumen

Este comentario desde la perspectiva del desarrollo inclusivo¹, con aportes de especialistas² en temas de mercado de trabajo y de Seguridad Social, con datos estadísticos de varias fuentes,³ tiene el propósito de estudiar el comportamiento de los trabajadores por cuenta propia en Uruguay en el período 2010-2017, en relación a los aportes a la seguridad social a través del régimen de tributación simplificada, (monotributo) diseñado en forma específica para su inclusión en el mercado de trabajo formal.

Los trabajadores incluidos en la categoría cuenta propia, perfilados en el imaginario social como un grupo de cierta inestabilidad económica, con oscilaciones en su formalización en respuesta a los vaivenes de los ciclos económicos, se ven de manera intermitente expulsados del sector formal, o vinculados al mismo a través de aportes simplificados. Con una cobertura social debilitada, incentiva comportamientos no deseados y la posible fragmentación del propio sistema que crea y adapta modalidades para facilitar su inclusión

Entre estas modalidades, la estrategia para cautivar este colectivo de trabajadores se ha centrado en la simplificación de regímenes tributarios, que en su evolución han sido ampliados desde sus inicios a efectos de incluir los sectores de menores ingresos.

Palabras clave: cuenta propia, monotributo

¹ La orientación prioritaria del desarrollo inclusivo es lograr una mayor inserción tanto productiva como social de las personas en la estructura y funcionamiento del sistema socioeconómico. Propone adoptar una estrategia, que promueva dicho crecimiento económico con la finalidad de atenuar la heterogeneidad estructural, que haga más denso, complejo y diversificado el sistema productivo, y que ejerza mayor tracción sobre el empleo, la distribución del ingreso y la inclusión social. Tal estrategia se enmarca, en las recientes propuestas de la CEPAL, contenidas en los documentos de la denominada “trilogía de la igualdad”, así como en la visión de la OIT de promoción del empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos. Es también la visión expresada en el Objetivo 8 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible: “promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos”. En: CEPAL, 2016 Desarrollo Inclusivo. El caso Uruguay.

² Bertranou F.2009, Lanzilotti, B. (en Bertranou), Amarante, V. Perazzo, I. 2013, Carrasco, P. Cichevski, A., Perazzo, I. 2018.

³ Instituto de Economía (IE) de la Facultad de Ciencias Económicas (FCEA), Encuestas Continuas de Hogares (ECH) del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Asesoría General de la Seguridad Social (AGSS) del Banco de Previsión Social, BPS

1. Introducción

Entre los estudiosos del sistema de protección social, Bertranou plantea que en muchos países de América Latina a pesar de los avances en algunas dimensiones de la seguridad social, aún se mantiene pendiente la universalidad de la protección social.

Si bien no es el caso de Uruguay, donde la extensión de la cobertura contributiva permitió mejoras significativas y le ubican entre los países de alta cobertura, característica que comparte con Argentina, Chile y Brasil, las políticas adoptadas parecen tardías en la medida que el modelo de relación laboral tradicional hace bastante tiempo se desdibuja y los derechos ligados al empleo estable se alteran.

La región y nuestro país han estado afrontando realidades históricas de una economía con oscilaciones, que inciden en el mercado de trabajo, movilizan los diferentes colectivos de trabajadores y como resultado el vínculo de aportación a la seguridad social, en su inclusión al sector formal y el acceso a la cobertura. Algunos contribuyentes mantienen estable su aporte a la seguridad social, otros lo hacen de manera intermitente, están quienes no pueden realizar aportes, o directamente no lo hacen por carecer la cobertura del atractivo para captarlos. Entre éstos últimos se ponen de manifiesto los trabajadores por cuenta propia, un colectivo de adquiere cada vez más una magnitud significativa en el mercado de trabajo.

La incorporación de este colectivo al sistema de protección social, fue un desafío para Uruguay, quien diseñó un sistema de tributación específico para su inclusión, como el monotributo, régimen simplificado de aportes a la seguridad social. De esta manera se amplió la cobertura y mejoró el impacto de la seguridad social en grupos particularmente vulnerables.

Para abordar la temática se presenta, en una primera parte, un panorama general de los trabajadores cuenta propia, observando su comportamiento en el mercado de trabajo. En la segunda parte una mirada sobre el régimen tributario simplificado y los aportes de este colectivo.

El interés es observar, en el escenario del mercado de trabajo, si el comportamiento de los cuenta propistas tiene un desarrollo acorde a la finalidad del monotributo, creado como instrumento de formalización económica y ampliación de la cobertura de protección social tanto ante contingencias de corto como de largo plazo.

Los datos estadísticos utilizados en este comentario se extraen de las Encuestas Continuas de Hogares (ECH) realizadas por el Instituto Nacional de Estadística (INE) en el período 2000-2017.

A través del módulo “actividad laboral actual” se indaga de manera específica la categoría ocupacional del entrevistado, entre las que se encuentran los cuenta propia con o sin local y/o inversión. Debe tomarse en cuenta que, si bien esta mayor apertura de información es necesaria a efectos de permitir el análisis de los cuenta propistas, los resultados globales pueden variar sustancialmente respecto de aquellos basados en registros administrativos, por cuestiones metodológicas como ser: período de actividad considerado, criterio de “ocupación”, coeficientes de variación de la encuesta, etc.

2. Antecedentes

En estudios realizados en nuestro país, los autores coinciden sobre la baja cobertura por la seguridad social de los trabajadores cuenta propia, planteando algunos supuestos y factores asociados a la misma. Entre ellos, Lanzilloti⁴ maneja como hipótesis explicativa que la baja cobertura de la seguridad social de los trabajadores cuentapropistas, está asociada a la alta estacionalidad e irregularidad de este tipo de trabajo, su bajo nivel de ingresos, especialmente entre los ocupados por cuenta propia sin local y su dificultad de formalización económica, aun con las modificaciones del monotributo.

Por otro lado, el Instituto de Economía⁵ también muestra, con datos actualizados a 2018, la falta de aportes de los trabajadores de ésta categoría ocupacional, sin sugerir posibles motivos. Queda también de manifiesto, en trabajos realizados por la Asesoría General de Seguridad Social del BPS, la persistencia en la no aportación, cuando describe y analiza el régimen de monotributo.⁶

La categoría cuenta propia, es una categoría compleja. La heterogeneidad de trabajadores y actividades que se incluyen en la misma hace muy difícil delimitar la misma. Para trabajar en este comentario optamos por tomar por un lado la definición del Instituto Nacional de Estadística, quien en su clasificación de cuenta propia ,

⁴ En Bertranou, F. 2009, Capítulo II. El trabajo de Lanzilloti es citado por Amarante, V. Perazzo, I. como uno de los estudios previos sobre el mercado de trabajo uruguayo y específico de los trabajadores por cuenta propia.

⁵ Carrasco, Cichevski y Perrazo, 2018 en Instituto de Economía. Mayo, 2018 Serie Documentos de trabajo DT

⁶ BPS AGSS. 2018 *Comentarios de Seguridad Social* N°59 Primer Trimestre

distingue un conjunto de segmentos laborales⁷ conformados por puestos de trabajo de diferente calidad y la considera como:

“Persona que sin depender de un patrón explota su propia empresa económica sin ocupar a ningún trabajador remunerado, pudiendo sí ser asistido por uno o más trabajadores familiares no remunerados. Se distingue entre aquellos que cuentan con alguna instalación o inversión necesaria (oficio, profesión, maquinaria, etc.) para llevar adelante su actividad (con local o inversión) de aquellos que no lo poseen (sin local ni inversión).

Toda persona que está ligada a una empresa o institución, que recibe un ingreso fijo o no por su tarea, pero que debe abrir una unipersonal como condición para trabajar se considerará Cuenta Propia c/local o inversión. Pueden haber más de un socio con lo cual repartirían sus ganancias.

Y articularla con la aproximación que realiza Lanzilotti⁸, quien al hablar de manera particular de los trabajadores cuenta propistas hace referencia a tres grupos de trabajadores:

Profesionales (abogados, arquitectos, contadores, psicólogos, médicos...).

Cuenta propia de oficio (transportistas, electricistas...)

Cuenta propia de subsistencia

La multiplicidad y disparidad de éste colectivo ha generado desde el punto de vista de la seguridad social un desafío relevante para la política pública en nuestro país. El diseño de un sistema contributivo tradicional, al permitir el acceso a un pequeño grupo de trabajadores independientes de altos ingresos no resulta adecuado (Amarante y Perazzo, 2013)⁹ y la simplificación del régimen tributario (monotributo) creado de manera específica, para facilitar la incorporación de trabajadores y empresas al sector formal si bien aparece en la actualidad como la solución posible, no estaría dando los resultados esperados según los últimos datos del Instituto de Economía.

⁷ <http://www.ine.gub.uy>

⁸ Lanzilotti, B. 2009: 39 cita diferentes corrientes teóricas (dualista, estructuralista y legalista) expone sus propuestas y conceptos respecto del sector informal.

⁹ Instituto de Economía .Febrero, 2013 Serie Documentos de trabajo DT4/13

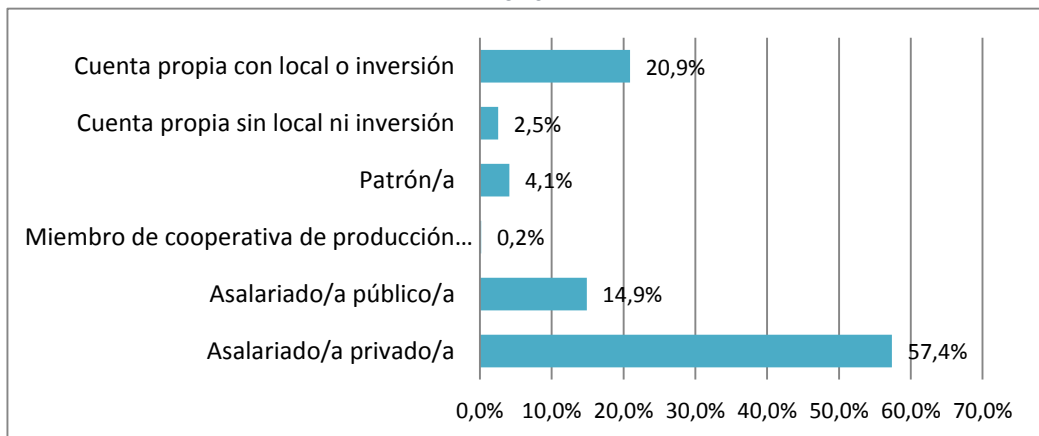
3. Panorama general del trabajo por cuenta propia

Este apartado intenta dar un panorama general de los trabajadores cuentapropistas, en el escenario del mercado de trabajo, su lugar y participación en la población de ocupados, su vínculo con la seguridad social y algunas características según edad.

3.1 Distribución según categoría ocupacional.

El trabajo por cuenta propia representa una proporción significativa del total de ocupados. En efecto, de acuerdo a la última información disponible de la ECH, en el año 2017 el conjunto de trabajadores de esta categoría ocupacional ascendieron a 23.4% en el total de ocupados¹⁰.

Gráfica 1.
 Población ocupada por categoría ocupacional. (en %)
 Año 2017



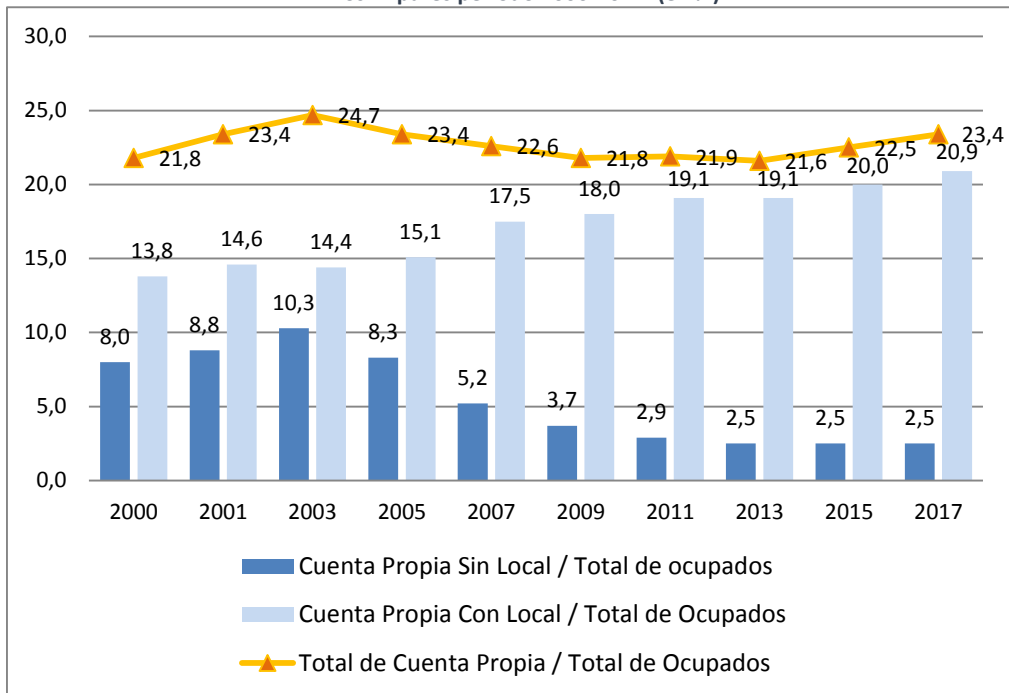
Fuente: elaborado con datos de la ECH 2017

En el gráfico siguiente, observando la movilidad de ésta categoría, vemos que de ese total, el 20.9% son trabajadores cuenta propia con local al final del período, mientras el 2.5% son cuenta propia sin local ni inversión. Estos últimos, constituyen un grupo particularmente pequeño en términos de las características de los ocupados, mientras los cuenta propia con local e inversión es un grupo cuya modalidad de comportamiento, es lenta pero en constante expansión.

¹⁰ El Instituto Nacional de Estadística (INE) considera a los ocupados como todas aquellas personas en edad de trabajar, de catorce años y más, que trabajan en forma remunerada o no. Define las siguientes categorías: asalariados públicos y privados, miembros de cooperativas de producción, patrones y trabajadores por cuenta propia -con o sin local- trabajador no remunerado y programa social de empleo. En este trabajo se tomará como total de ocupados la propuesta de Amarante y Perazzo, 2013, que no integra las últimas categorías de trabajadores no remunerados y programa social de empleo en su trabajo sobre los cuenta propia.

Su participación en el escenario de ocupados pasó de 13.8% a 20.9% en el período analizado, mientras el comportamiento de los cuenta propia sin local es inverso, con una participación creciente en el mercado de trabajo en los años 2000, 2001 y 2003, disminuyendo progresivamente hasta 2011, y a partir de 2013 en adelante, se mantiene en 2.5%.

Gráfica 2.
Trabajo por cuenta propia: participación en el total de ocupados.
Años impares período 2000-2017. (en %)



Fuente: datos 2000-2009 extraídos de Amarante y Perazzo.
Datos 2011-2017 elaborado con datos de las ECH.

Este comportamiento de los trabajadores independientes en su entrada y salida del mercado de trabajo, - sea por expansión de los cuenta propia con local o reducción de los cuenta propia sin local - estaría asociado a ciclos económicos procíclico - contracíclico¹¹, que ocurren en el país. (Amarante, 2013).

Existen muchas razones que estimulan a una persona a ser cuenta propia. Puede pensarse que las mejores y mayores oportunidades para abrir un negocio oficial de atractivo a las personas con espíritu empresarial de correr el riesgo de comenzar alguna

¹¹ Procíclico y contracíclico: son indicadores económicos. En el primer caso se mueve en la misma dirección que la economía. Si la economía va bien este indicador aumenta, en el segundo caso se mueve en la dirección opuesta a la economía. Ej. La tasa desempleo aumenta si la economía empeora.

actividad por cuenta propia.¹² Este comportamiento, pro-cíclico, se observa más claramente en los cuenta propia con local.

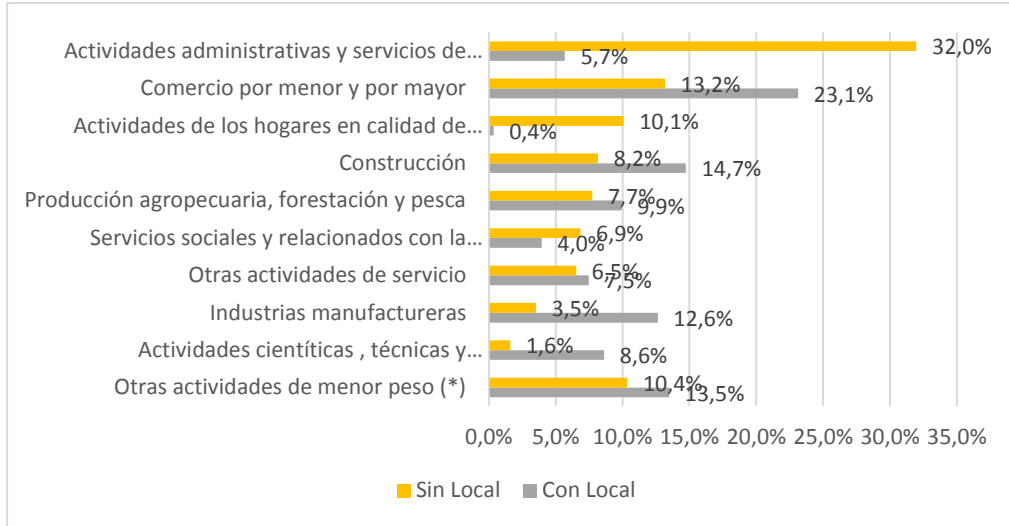
Por otro lado la caída del empleo asalariado, el aumento del desempleo, la reducción o falta de oportunidades, impulsan a que los trabajadores por cuenta propia se expandan, como forma de amortiguar, transitoriamente, el impacto de creación de menos puestos de trabajo. Esto explicaría, en cierta forma, el comportamiento contracíclico de los cuenta propia sin local.

3.2 Principales actividades en las que se desempeñan

El colectivo de los trabajadores de la categoría cuenta propia con local se concentra en actividades que involucran el Comercio (23,1%), Construcción (14.7%), Industria manufacturera (12,6%), Producción agropecuaria (9.9%) Actividades profesionales (8.6%), otras actividades de servicios (7.5%). Son trabajadores que estarían orientados a la recuperación del capital invertido en su comercio, industria, establecimiento agropecuario, o del ejercicio de su profesión.

¹² El principal dilema en el momento de tomar una decisión de inversión, se asocia con el riesgo. Diversos aspectos subyacen a la intención de tomar la mejor decisión, considerando una certeza de que se obtenga una ganancia tanto económica como personal a través del tiempo. Pero a ciencia cierta no se conoce el futuro, por lo cual tomamos dicha decisión bajo incertidumbre de los sucesos a ocurrir. Si bien se destaca dentro de cualquier decisión en la vida de un ser humano, se basa en la percepción y tolerancia al riesgo de cada individuo.

Gráfica 3.
Cuenta propia por rama de actividad¹³. (en %)
Año 2017



Fuente: elaborado según datos de la ECH 2017

(*) Incluye un conjunto de actividades que pesan menos del 5% sobre el total de la categoría

En el caso de los cuenta propia sin local en el año 2017 se concentra en cuatro sectores de actividad: Administrativas y servicios de apoyo (32,0%), Comercio (13,2%), Hogares (10,1%), Construcción (8.2%), Producción agropecuaria (7.7%). Actividades que estarían principalmente orientadas al sustento del hogar o bien del consumo familiar.

3.3 Distribución por edad

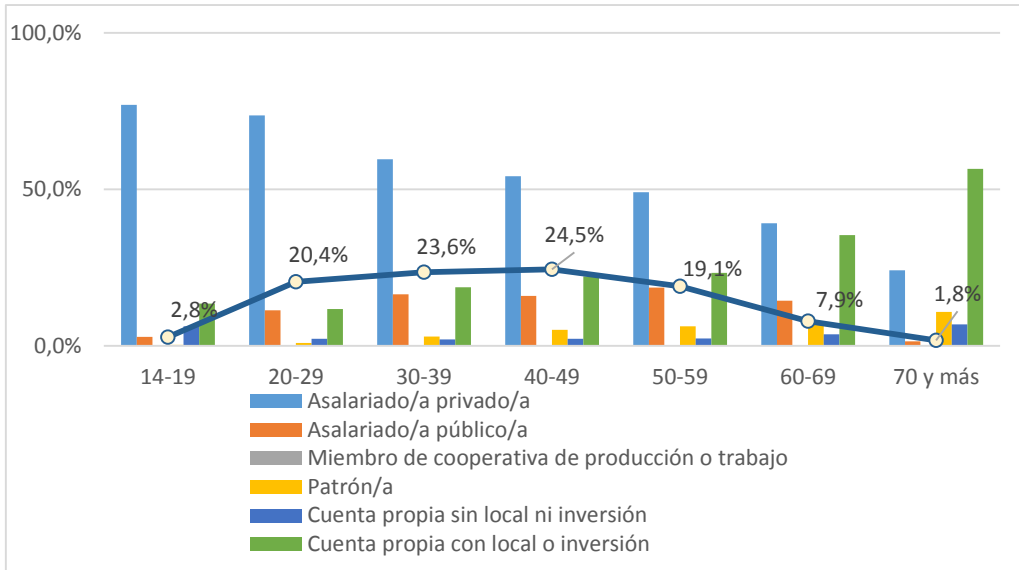
En términos de edad, los trabajadores por cuenta propia con y sin local presentan un comportamiento diferente entre ellos y respecto al de los asalariados y al grupo de ocupados en general.

La distribución de la población ocupada por edad es la esperable en el escenario laboral, concentrada entre los 20 y 59 años. Si se analiza para cada edad el peso de las diferentes categorías ocupacionales, se observa que la proporción de trabajadores por cuenta propia con local o inversión aumenta conforme aumenta la edad, llegando a representar un 56,6% de la población ocupada entre 70 y más (que son el 1,8% del total de ocupados). Esto es un comportamiento inverso al observado por los asalariados privados que tienen mayor peso entre los ocupados de menor edad. Lo cual nos hablaría de la opción de vida de algunas personas que migran del empleo asalariado privado al empleo público o a un trabajo como patrón cuenta propia.

¹³ Según CIU Revisión 4

Por otra parte, entre los cuenta propia sin local, a pesar de su poca incidencia en los diferentes tramos de edad, se puede observar que es en los extremos (14-19 y 70 y más) donde el peso es mayor, cercano al 7%. Esto podría tener su explicación en el inicio de la vida laboral por un lado y la complementariedad en los años de retiro por otro.

Gráfica 4.
Población ocupada por categoría ocupación según edad. (en%)
Año 2017



Fuente: elaborado con datos de la ECH 2017

3.4 Distribución según sexo.

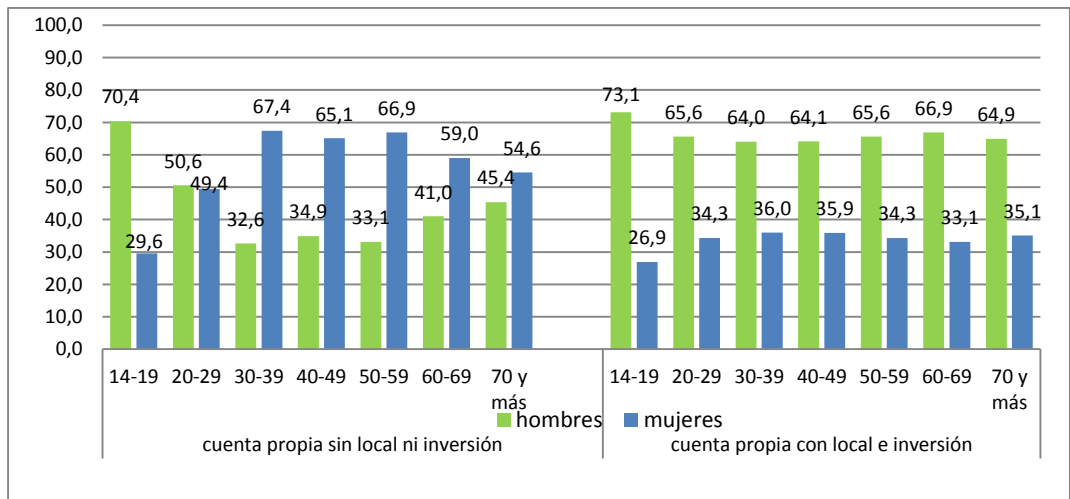
La participación de hombres y mujeres en ésta categoría ocupacional deja en evidencia en el escenario laboral las diferencias de género. Estas diferencias a nivel interno de la categoría se expresan en la cuenta propia con y sin local, según se observa en la gráfica siguiente.

En los trabajadores sin local e inversión, predominan las mujeres en relación a los hombres (a partir del tramo de edad de 30-39 en adelante). Casi siete de cada diez son mujeres. La supremacía de los hombres ocurre sólo en los tramos de edad menores 14-19, al igual que para el resto de las categorías ocupacionales, lo que estaría demostrando más un comportamiento de la salida al mercado laboral de los hombres y las mujeres que de la opción ocupacional.

En los cuentapropistas con local e inversión, el predominio de los hombres en relación a las mujeres surge en todos los tramos de edad. En este caso más del 60% son hombres.

Esta diferencia de género es un indicio de la diferencia en el acceso a empleos que implican una mayor inversión y riesgo. En ese sentido como una forma de complementar estas diferencias de género, si observamos las actividades en la que se desempeñan los cuenta propistas con local donde tienen mayor desempeño de hombres están asociadas a: comercio, construcción, industria, producción agropecuaria, profesionales, mientras en los cuenta propia sin local, donde las mujeres son las principales protagonistas, son actividades administrativas y servicios de apoyo, comercio y hogares.

Gráfica 5.
Cuenta propia sin local ni inversión por sexo (en%)
Año 2017



Fuente: elaborado con datos de las ECH-INE de los en el período analizado

Si bien no se explora en esta oportunidad la cantidad de hijos en los hogares es interesante citar que la brecha por sexo en la participación en el mercado de trabajo aumenta en la medida que los hijos/as son más pequeños. De este modo, el comportamiento de varones y mujeres es contrario, ya que ellos aumentan su participación si tienen hijos menores de 12 años, mientras que las mujeres la disminuyen considerablemente, y se vuelven a insertar a medida que los hijos van creciendo.¹⁴

¹⁴ http://www.ine.gub.uy/documents/10181/34017/Atlas_fasciculo_5_Desigualdades_genero.pdf

4. La protección social en Uruguay

4.1 Aportes a la seguridad social.

La ampliación y universalización de los sistemas de protección social subyacen a varias metas de la Agenda 2030 para un desarrollo sostenible. Lo anterior supone que los países, en especial los países en desarrollo, deben extender la cobertura, el financiamiento y los instrumentos y beneficios otorgados por dichos sistemas. (CEPAL, 2018).¹⁵ En nuestro país entre diversos ámbitos académicos y el BPS, coinciden en la necesidad de ampliar la cobertura a la población, y en ese sentido aportan datos estadísticos, se han diseñado instrumentos para atraer la afiliación al sistema y la aportación de todos los trabajadores.

En un análisis del no registro a la seguridad social, el Instituto Cuesta Duarte¹⁶ plantea que en Uruguay luego de las desmejoras significativas durante la crisis en el país a principios del siglo XXI, la no aportación a la seguridad social comienza a disminuir de forma moderada.

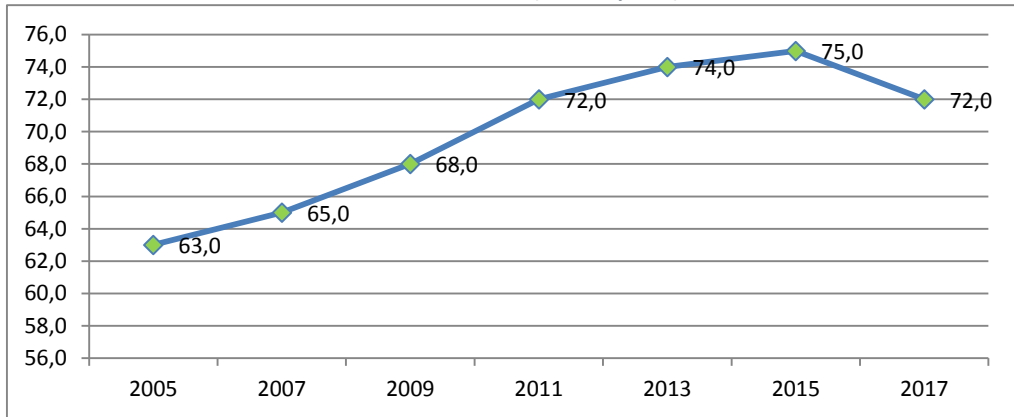
Según información de las Encuestas Continuas de Hogares (ECH), en general, la proporción de los trabajadores de 14 años y más, cotizantes al sistema de protección social en nuestro país, es alta. Con una tendencia positiva en la mayor parte del período, de un 63% de ocupados en 2005 a más de un 70% a partir del 2011, poniendo de manifiesto la extensión de la cobertura contributiva.¹⁷

¹⁵ CEPAL, 2018 Protección y vulnerabilidad Documentos de proyectos

¹⁶ <http://www.cuestaduarte.org.uy/economía/> documento formalización del empleo en Uruguay 2004-2012.

¹⁷ Esta cobertura es aún mayor cuando se utiliza información sobre registros administrativos para su estimación, alcanzando para el 2017 un 17, 09% de evasión en puestos de trabajo, mínimo histórico del período 2004-2017. Asesoría General en Seguridad Social. 2do Trimestre 2018. Comentarios de Seguridad Social N° 60.

Gráfica 6.
Ocupados que aportan a la seguridad social. (en%)
Período 2005-2017 (años impares)

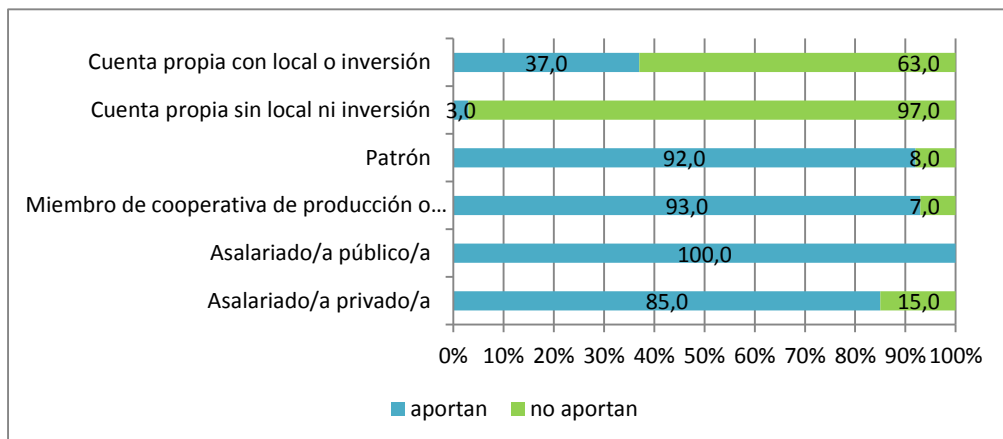


Fuente: elaborado con datos de la ECH en los años seleccionados

Una mirada de todas las categorías ocupacionales, confirma por un lado una alta aportación de los trabajadores asalariados/a: privado/a (85.0%), público/a (100.0%) miembro cooperativa (93.0%) patrón (92.0%), dando cuenta de los logros en cuanto a la reducción de la informalidad acorde a lo expresado en el estudio referido más arriba.

Sin embargo también se confirma la emergencia y permanencia de dos categorías ocupacionales con muy bajos aportes a la seguridad social como lo son el colectivo de trabajadores independientes o por cuenta propia. Entre los cuenta propia con local aporta el 37.0% mientras en los sin local sólo un 3.0%

Gráfica 7.
Vínculo aportación a la seguridad social por categoría ocupacional. (en %)
Año 2017



Fuente: elaborado con datos de la ECH 2017

La explicación de no realizar aportes de los trabajadores cuenta propia por los especialistas, es el haber oficiado como amortiguador durante los ciclos de crisis económicas ocurridos en nuestro país. En esa misma línea, puede pensarse que una vez recuperados los niveles de actividad y el empleo, muchos trabajadores se habrían reincorporado a la actividad dependiente privada y otros habrían continuado desempeñándose como cuenta propistas.

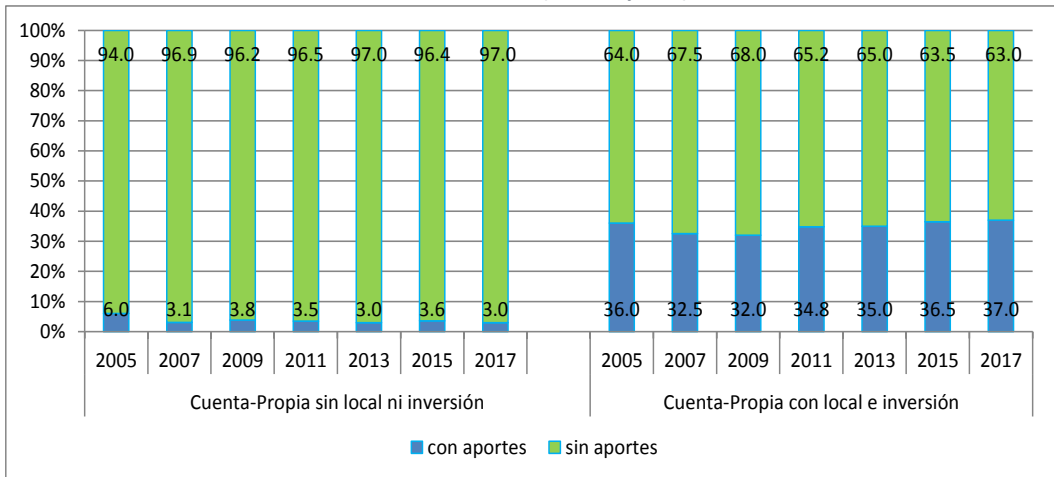
Si se realiza un análisis evolutivo del comportamiento de aportes a la seguridad social, gráfica 8, se pone de manifiesto que en el período 2005-2017 no se presentan grandes cambios de comportamiento, persistiendo un núcleo importante de trabajadores por cuenta propia sin cobertura, un poco más del 3% en el caso de los sin local y entre el 32% y 37% los con local. Esto estaría dejando en evidencia una situación estructural y cierta debilidad de las políticas que se han adoptado para la inclusión de estos trabajadores al sector formal.

En este punto, interesa destacar los aportes de los especialistas, quienes plantean en relación a que éste comportamiento de bajos aportes, que está asociado a la existencia de sectores más resistentes a superar la situación de la expulsión del mercado laboral formal. Ponen de relieve que la transición no se logra exclusivamente en base al crecimiento o recuperación de la economía, sino que requeriría de otras políticas específicas orientadas a viabilizar mediante diferentes instrumentos (capacitación, intermediación, estímulos, conciliación entre vida familiar y laboral) para la inserción laboral de estos segmentos.

En otro orden entre las transformaciones del mercado laboral, mencionan la implementación en nuestro país de políticas de transferencias no contributivas de ingresos en el período, que pueden haber afectado los incentivos a la formalidad laboral.¹⁸

¹⁸ Plan de Atención de la Emergencia Social (PANES), y el Programa de Nuevas Asignaciones Familiares (Amarante y otros, 2016:76)

Gráfica 8.
Trabajador cuenta propia sin o con local, según aportes a la seguridad social. (en %)
Período 2005-2017 (años impares)

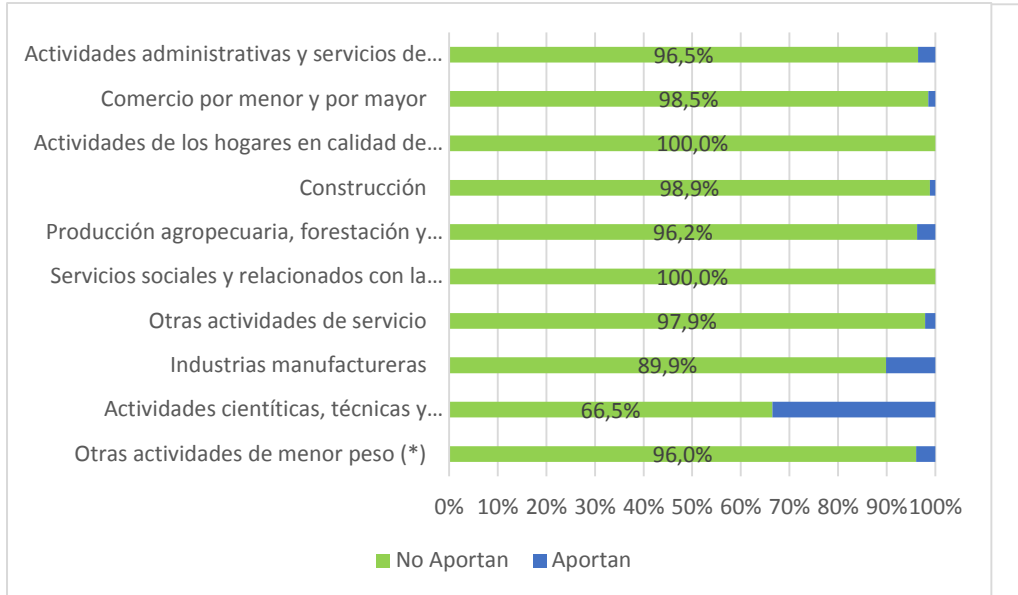


Fuente: elaborado con datos de las ECH-INE de los en el período analizado

Las diferencias en la aportación a la seguridad social, entre los cuenta propia con y sin local, responde en cierta medida a las tareas que realizan estos trabajadores. En el caso de los cuenta propia sin local, en la mayoría de los rubros donde desempeñan sus tareas, los valores porcentuales de no aportación son muy altos. Más del 90% declaran no estar realizando aportes a la seguridad social, con excepción de quienes se desempeñan en la rama de actividades profesionales, científicas y técnicas (que representan el 2%) con un porcentaje de evasión del 66,5%.

La dificultad u opción por no afiliación al sistema, les sustrae de la cobertura ante los riesgos sociales.

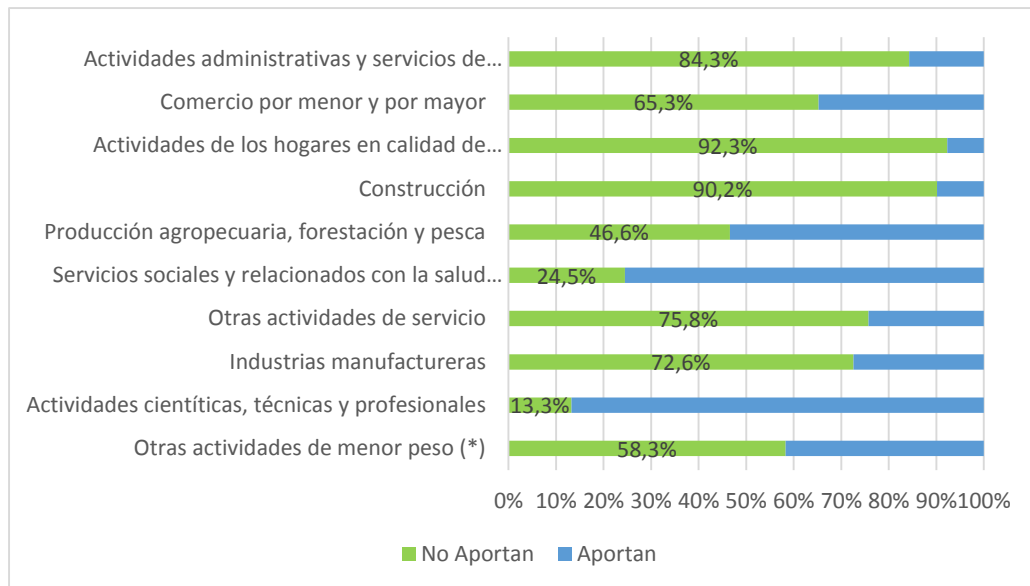
Gráfica 9.
Actividades y aportes a la seguridad social. Cuenta propia sin local. (en%)
Año 2017



Fuente: elaboración propia con datos de la ECH 2017

En lo que refiere a los cuenta propia con local se evidencian comportamientos más diferenciales, con un porcentaje alto de aportación en actividades científicas , técnicas y profesionales (86,7) y otras ramas con una fuerte evasión, superior al 80% como ser: actividades de los hogares, construcción y actividades administrativas y de apoyo.

Gráfica 10.
Actividades y aportes a la seguridad social. Cuenta propia con local. (en %)
Año 2017



Fuente: elaboración propia con datos de la ECH 2017

Si se analiza por corte etario se observa un comportamiento consistente con la rama de actividad en la que se desempeñan, con un fuerte porcentaje de no aportación entre los cuenta propia con local de 14 a 19 años (96%), que desciende en las franjas intermedias (con guarismos cercanos al 50%), para aumentar nuevamente a partir de los 60-69 con 70% y 70 años y más con el 84% de no aportación.

4.2 Modalidad de aportes a la seguridad social.

En los últimos años se han realizado diversos esfuerzos para simplificar los regímenes tributarios vigentes con el propósito de adecuarlos a la realidad de los trabajadores independientes.

En la literatura sobre el tema se plantea que en el caso de Uruguay - al igual que en Argentina y Brasil - el tratamiento simplificado incluye además la consideración de recursos para el financiamiento de la Seguridad Social. Este régimen, tiene “connotaciones que trascienden lo meramente tributario en el sentido de que permite, a través de la simplificación de las obligaciones tributarias, no sólo lograr el registro e inserción de los pequeños contribuyentes en los circuitos formales de la economía sino que, simultáneamente, viabiliza una ampliación de la cobertura de la seguridad social, especialmente para los individuos y familias con mayores dificultades de acceso a los mismos. (OIT, 2014)”. De esta manera, la simplificación de las normas legales y

trámites administrativos para el cumplimiento de las obligaciones tributarias, apunta a brindar un “puente” para atraer a la formalidad a los agentes económicos y, al mismo tiempo, mejorar el manejo de los recursos de la administración tributaria.

La implementación de regímenes tributarios simplificados para pequeños contribuyentes se materializó en Uruguay ya iniciado el nuevo siglo, buscando facilitar el pago de impuestos de contribuyentes que en general responden a las siguientes características: i) bajos ingresos, ii) heterogeneidad, iii) mayormente informales iv) pobre estructura organizacional y v) alta movilidad de entrada y salida.

Así, la Ley N° 17.296 del 22 de febrero de 2001 (Art. 590 a 601) estableció la creación del régimen simplificado denominado “Monotributo”¹⁹ el cual, en su formato inicial, era aplicable a determinadas empresas unipersonales de reducida dimensión económica que desarrollaran actividad comercial en la vía pública y en espacios públicos, tanto ambulantes como estables, cumpliendo algunas condiciones adicionales.

En términos generales éste régimen admite, que se pague un único tributo en sustitución de todos los impuestos nacionales, (excepto los impuestos a la importación) y de los aportes al Sistema de Seguridad Social habilitando a los trabajadores a acceder a los servicios de Seguridad Social como ser enfermedad, maternidad, salud, jubilación, etc., excepto al desempleo.

Desde su objetivo inicial de incluir en el sistema formal a las personas que trabajan en la venta callejera, a partir del año 2007 se tiene que reformular el esquema tributario, de manera progresiva dados los cambios sociales y económicos del país, ampliando la cobertura para dar un tratamiento diferenciado a los pequeños contribuyentes ya sea cuenta propistas o empresas de tamaño reducido, incorporando sectores de bajos ingresos.²⁰ También, a partir de la Ley N° 18.874 de diciembre 2011, se crea la posibilidad para aportar a través del Monotributo Social del Ministerio de Desarrollo Social a personas vulnerables o que integran los hogares por debajo de la línea de pobreza, con la misma finalidad que el tributo original.

Según datos oficiales²¹ los aportantes por monotributo han aumentado de manera sostenida desde 2009 a 2017. Ello tuvo lugar en el marco de una flexibilización del

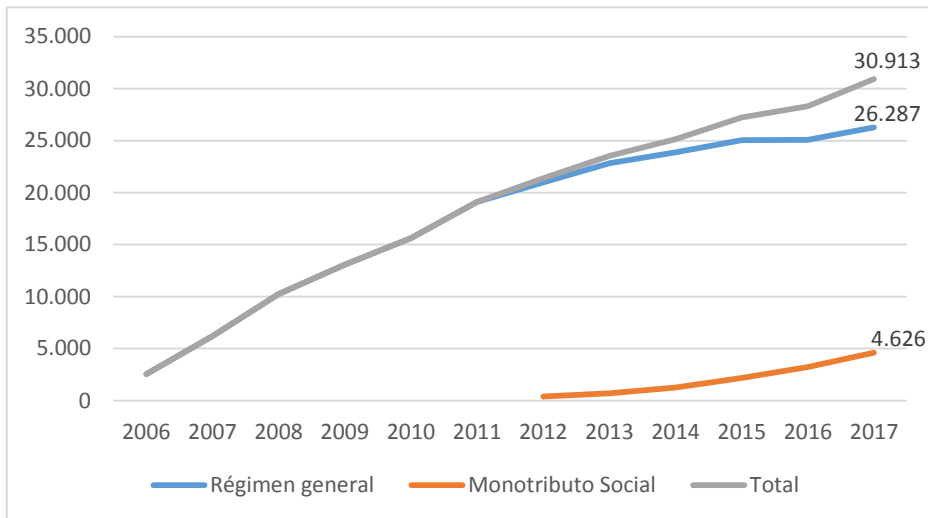
¹⁹ En: <https://www.bps.gub.uy/empresas> se accede a las actividades incluidas en esta modalidad de aporte

²⁰ Ley N° 18.083 de diciembre 2006. Decreto reglamentario N° 199/007 de junio 2007. Decreto N° 306 de agosto 2007. Decreto N° 365 de agosto 2009. Decreto N°66 de febrero 2011.

²¹Ver: BPS/AGSS Comentarios de Seguridad Social N°59

régimen tributario que amplió las actividades empresariales que admite dicho gravamen.

Gráfica 11.
Cantidad de Empresas Monotributistas
Diciembre de cada año



Fuente: elaboración propia en base a Sistema de Información ATyR.

En particular, los trabajadores cuenta propistas de menor escala tienen incentivos para incorporarse al régimen, ya que ofrece, además del derecho a la cobertura de salud para el titular, hijos y cónyuge, el derecho a subsidio por enfermedad y subsidio transitorio por incapacidad parcial al pagar sobre un mínimo de 5 bases fictas de contribuciones (BFC), mientras que en el régimen general esa cifra asciende a 11 BFC.

5. Conclusión

Las personas incluidas en la categoría laboral cuenta propia, son trabajadores que, sin depender de un patrón, explotan su propia empresa. A nivel interno de dicha categoría la primera diferencia es la apertura según tengan local, instalación e inversión - maquinaria, oficio, profesión - o no cuentan con local e inversión para llevar a cabo su actividad.

Agregado a ello es un colectivo heterogéneo de trabajadores - profesionales, cuenta propia de oficios, cuenta propia de subsistencia - con una amplia distribución de actividades en el abanico de las ramas de actividad, en general de intermitentes o bajos ingresos, pobre estructura organizacional, alta movilidad de entrada y salida - lo cual generan dificultades al momento de delimitarla y controlarla. Este grupo de trabajadores es un desafío desde el punto de vista de la seguridad social, en el sentido de elaborar estrategias para atraerles al sector formal.

La simplificación del pago de impuestos de contribuyentes a través de un régimen tributario específico (monotributo), que actúa como puente para atraerles al sector formal, es en la actualidad la opción que se ha planteado.

Sin embargo parecería ser una opción poco atractiva para este segmento de contribuyentes. Representan una proporción significativa (23.4%) en el mercado de trabajo en 2017, con un comportamiento relevante de no aportes a la seguridad social, que se ha mantenido a lo largo del tiempo aún con la simplificación tributaria. En un escenario general de categorías de ocupación donde más del 70% de los trabajadores están incluidos en el sector formal, en el caso de los cuenta propia sin local y con local solo lo estarían un 3% y 37% respectivamente, según datos de la ECH.

El análisis por sectores de actividad y aportación, da cuenta de un escenario muy diverso en lo que hace a los técnicos y profesionales, a los cuenta propia de oficios y a los de subsistencia. Los primeros tienen un comportamiento tributario similar al global de los trabajadores, mientras los últimos, asociables a algunos segmentos de los cuenta propia sin local, presentan una muy baja, o casi nula, cobertura de seguridad social.

Los esfuerzos realizados en los últimos años, adecuando los modos de aportación de manera específica a estos trabajadores a través del monotributo, permitieron en alguna medida vincularlos a la seguridad social. En Amarante y Perazzo (2014) se señala que el camino transitado por nuestro país con la combinación de un sistema general para empresas unipersonales, el régimen de monotributo con sus variantes y el régimen de cajas profesionales resulta una opción razonable para adecuarse a las necesidades de los distintos grupos de trabajadores.

Sin embargo, aun cuando se confirman avances y aumento de los monotributistas, la persistencia de un segmento importante de cuenta propistas que permanecen fuera del sistema conduce a pensar si este ha sido una herramienta con la eficacia suficiente para captar la heterogeneidad de estos trabajadores.

El no aporte, sobre todo de la cuenta propia sin local, podría ser una respuesta a no contar con los ingresos, o un flujo de ingresos, suficientes para pensar en asumir el compromiso del costo mensual que implica la seguridad social.

Por otro lado, los incentivos de formalización en el entendido del acceso a beneficios en el corto y largo plazo parecerían no tener la atracción suficiente.

Atender las especificidades, sobre todo de los cuenta propistas de oficio o de subsistencia, puede ser una solución para esta población que está quedando fuera del

sistema pero se debe considerar que esto complejiza aún más el sistema de seguridad social con los costos y dificultad de control asociados.

En un informe técnico reciente sobre el futuro de la protección social en “América Latina: reflexiones para los debates sobre el futuro del trabajo”, Bertranou plantea que “la configuración actual de la protección social ha cambiado en los años recientes. Todos los países, con distintos niveles de cobertura y compromiso fiscal, han expandido los componentes no contributivos permitiendo cerrar, aunque en forma bastante desigual, las brechas de la seguridad social contributiva. Sin embargo, otros colectivos tradicionalmente no mandatados con la cobertura legal de la seguridad social han continuado excluidos, o en el caso que lo han estado, el cumplimiento ha sido bajo. La persistencia de estas formas de trabajo, junto con la expansión de las nuevas formas de relaciones laborales pone de manifiesto la necesidad de reexaminar algunos puntos centrales para el debate y de las políticas de trabajo decente.”

Es un planteo aplicable a lo que se ha visto en este documento, que compartimos por sí y también por ser la visión del Objetivo 8 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible: “promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos”.

Bibliografía consultada

Amarante, V. Perazzo, I. (2013). Trabajo por cuenta propia y monotributo en Uruguay. Documentos de trabajo 04-13. Instituto de Economía (IEC) - Facultad de Ciencias Económicas. UDELAR. Uruguay, Febrero.

Amarante, V., Infante, R. (editores). (2016). Hacia un desarrollo inclusivo. El caso del Uruguay. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago, Chile.

Batthyány, K. Espino, A. Fernandez Soto, M. Genta, N. Molina, A. Pedetti, G. ... Villamil, L. (2014). Desigualdades de Género en Uruguay. Atlas Sociodemográfico y de la Desigualdad en el Uruguay. Fascículo 5. Instituto Nacional de Estadística (INE). Montevideo, Uruguay

Bertranou, F., (coord.) (2009). Trabajadores independientes y cobertura de la Seguridad Social en América Latina. OIT-BPS. Santiago, Chile.

Bertranou, F. (2017). El futuro de la protección social en América Latina: reflexiones para los debates sobre el futuro del trabajo. Informes Técnicos /1. OIT - Cono Sur.

Carrasco, P. Cichevski, A. Perazzo, I (2018). Evolución reciente de las principales variables del mercado laboral uruguayo. Serie Documentos de Trabajo. DT XX/18. Instituto de Economía (IEC) - Facultad de Ciencias Económicas. Montevideo, Uruguay.

Centrangolo, O., Goldschmit, A. Gómez Sabaini, J.C. & Moran, D. (2014). Monotributo en América Latina. Los casos de Argentina, Brasil y Uruguay. Programa de Promoción de la Formalización en América Latina y el Caribe - Oficina Regional para América Latina y el Caribe OIT. Lima, Perú.

Encuestas Continuas de Hogares (ECH). (2003-2017). Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Descargado de: <http://www.ine.gub.uy/encuesta-continua-de-hogares1>

Eslabones de la desigualdad. Heterogeneidad estructural, empleo y protección. (2012a). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago, Chile.

Formalización del empleo en Uruguay 2004 – 2012. InstitutoCosta Duarte – PIT-CNT. Montevideo, Uruguay. Descargado de: <http://www.cuestaduarte.org.uy/investigacion/economia/otros-documentos/item/61-formalizacion-del-empleo-en-uruguay-2004-2012>

Monotributo. Descripción y análisis de su evolución (actualización). (2018). Comentarios de Seguridad Social N°59 Primer Trimestre. Banco de Previsión Social - Asesoría General de Seguridad. Montevideo, Uruguay.

Monotributo. Página oficial de BPS. Descargado de: <https://www.bps.gub.uy/4659/>

Lanzilotta, B. (2009). El empleo por cuenta propia y la cobertura de seguridad social en Uruguay. Trabajadores independientes y cobertura de la Seguridad Social en América Latina. OIT-BPS. Santiago, Chile.

Panorama Social de América Latina 2016. (2018). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago, Chile.

ALGUNAS DE LAS PRINCIPALES VARIABLES ASOCIADAS AL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN.

Periodo 2004-2018

Actualización

Algunas de las principales variables asociadas al Sector de la Construcción.

Periodo 2004-2018 (Actualización)

Asesoría Económica y Actuarial
Diciembre 2019

Resumen

En el presente trabajo se pretende estudiar las particularidades que presenta el sector de la Construcción en el Sistema de Seguridad Social uruguayo. Para ello se analiza descriptivamente, para esta actividad, un conjunto de variables asociadas a la cotización, los salarios, y las prestaciones de corto y largo plazo, para el período 2004-2016.

Palabras clave: *construcción – cotizantes – prestaciones de actividad – pasividades - remuneraciones*

El presente trabajo tiene como objetivo analizar la evolución de ciertas variables significativas del sistema de Seguridad Social asociadas al sector de la construcción.

Se estudian variables físicas tales como: el número de puestos cotizantes declarados en nómina, beneficiarios de las prestaciones de actividad brindadas por el BPS, y las altas jubilatorias del sector. Dentro de las variables monetarias, asociadas a las variables físicas mencionadas, se analizan los ingresos y egresos.

En alguna de las variables mencionadas se compara al sector con el resto de aportaciones, para de esa manera comprender mejor las particularidades que presenta la construcción.

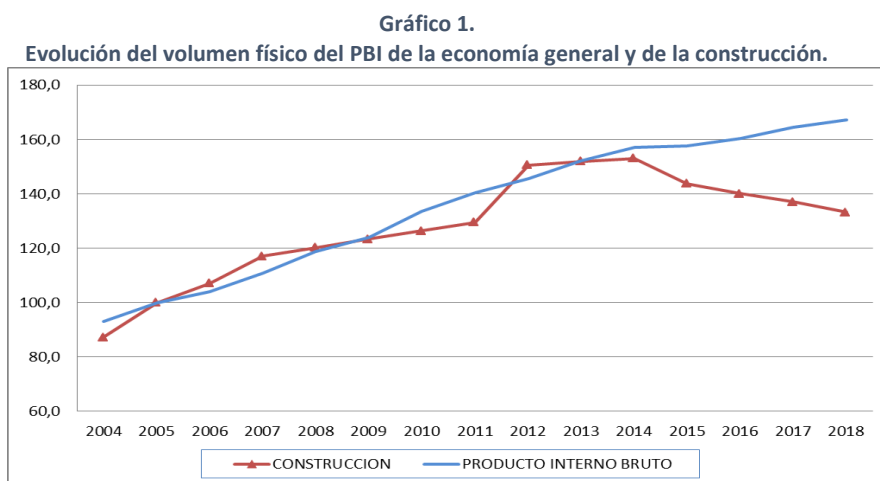
Para cumplir con los objetivos mencionados se actualizan datos presentados en un trabajo anterior de esta Asesoría¹, a la vez que se introducen nuevos cuadros para enriquecer el análisis.

¹ Bene, N. (2016). Algunas de las principales variables asociadas al sector de la construcción. 2016-2015. En *Comentarios de Seguridad Social N° 57*. Montevideo: BPS.

1. Actividad de la Construcción.

El sector de la construcción tiene un comportamiento procíclico, es decir, tiene estrecha vinculación con los ciclos económicos del país. Es habitual que en momentos de crecimiento económico esta actividad también aumente, así como en los momentos de crisis la actividad de este sector tiende a reducirse.

En el gráfico que se expone a continuación se presenta la evolución del Índice de Volumen Físico (IVF) del PBI de la economía general y el propio del sector de la construcción, desde el año 2004 al 2018, elaborado a partir de los datos que publica el Banco Central del Uruguay, tomando como base 100 el año 2005.



Fuente: Banco Central del Uruguay (BCU)

Para los años analizados podemos identificar tres períodos en la evolución del PBI de la actividad de la construcción.

El primer período empieza en el año 2004, donde surge una expansión económica que se extendió hasta el año 2009, donde hubo un enlentecimiento en el crecimiento. A partir de este año y hasta el 2014, el sector de la construcción evidenció el impacto de la crisis internacional, si bien continuó creciendo, lo hizo por debajo del PIB de la economía general. Constituye una excepción en este cuarto período el año 2012 donde, según el Área de Estudios Económicos de la Cámara de la Construcción², se produce un “boom” que provocó que el IVF de la construcción aumentara un 16,3%, mientras que

² Área de estudios económicos de la Cámara de la Construcción del Uruguay (2016). Informe de Actividad Económica – Diciembre 2016. Disponible en: <http://ccu.com.uy/site/wp-content/uploads/2016/11/Informe-de-Actividad-Econ%C3%B3mica-Diciembre-2016.pdf>.

el PBI general lo hizo en 3,5%. Luego de ese “boom” la actividad entraría en una meseta para después comenzar en 2015 un proceso de ralentización³, lo cual se evidencia en el descenso del IVF del sector desde ese año hasta 2018. En este año, el IVF de esta actividad disminuyó en un 2.8%.

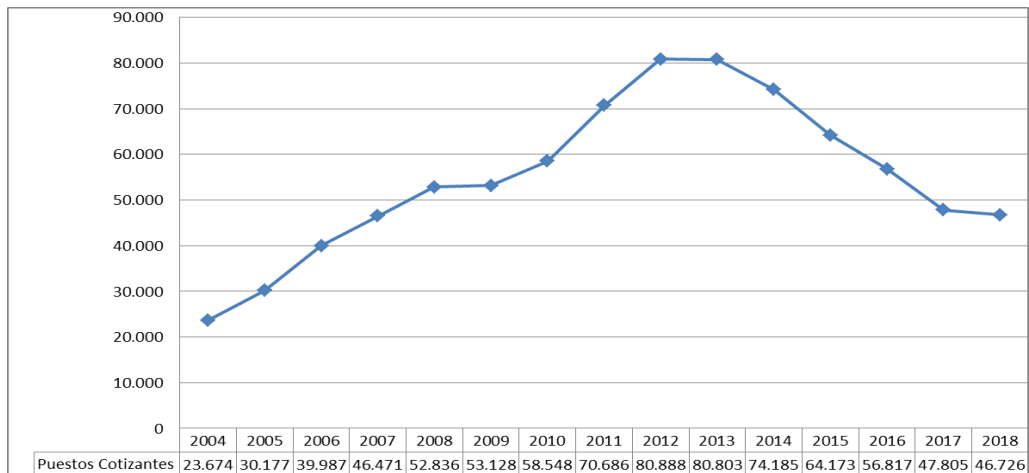
2. Puestos Cotizantes I.V.S.

El análisis de los puestos cotizantes I.V.S. se realiza tomando el promedio anual de los trabajadores declarados en nómina en base al mes de cargo. Cabe aclarar que la cantidad de puestos cotizantes que se presentan son aquellos que trabajan directamente en obra, por lo que no se considera al personal administrativo ni técnico.

Es importante resaltar que a partir de enero de 2017 se cambió el criterio utilizado para contabilizar los puestos cotizantes de la construcción. Anteriormente se contabilizaba por obra en que estaba inscripto el trabajador, pudiendo estar en más de una obra por mes, el nuevo criterio contabiliza por persona.

En el gráfico que sigue, elaborado a partir de la información de nominada de ATYR, se puede observar la evolución de los puestos cotizantes IVS entre el período 2004-2018.

Gráfico 2.
Evolución de los puestos cotizantes de la Construcción. Promedio anual.



Fuente: DW de nominada

³ Ibid.

La evolución que se observa en los cotizantes guarda una estrecha relación con la vista en el gráfico 1 al analizar el PBI de la construcción.

En el período 2004 – 2008 se produce un aumento de más del doble en la cantidad de cotizantes declarados en nómina, ya que en el 2004 se declararon en promedio alrededor de 23.600 puestos cotizantes, mientras que en 2008 se alcanzaron los 52.800. Este comportamiento podría explicarse por la recuperación económica del país tras la crisis sufrida en el año 2002.

Sin embargo en 2009, tanto en la economía general como en el sector de la construcción se produce un enlentecimiento del crecimiento debido a la crisis financiera internacional que afectó de manera moderada a nuestro país⁴. En este año se observa que los puestos cotizantes permanecieron prácticamente iguales, alcanzando apenas los 53.000.

A partir de 2010 la cantidad de cotizantes aumenta nuevamente hasta el 2012, año en el que los puestos cotizantes llegan a su máximo, alcanzando casi los 81.000 puestos.

Este máximo coincide justamente con el “boom” del sector ya descrito anteriormente. Luego de este año se presenta una meseta, al igual que ocurría con el IVF del PBI del sector. A partir del 2014 comienza una caída de los puestos cotizantes. Para el período 2017 – 2018 esta tendencia continúa, viéndose incrementada dicha caída por el cambio de criterio utilizado a partir de enero de 2017, para contabilizar los puestos de construcción, llegando en 2018 a los 46.726 puestos cotizantes.

2.1 Puestos cotizantes según sexo

Al analizar los puestos cotizantes por sexo, se observan diferencias de género, evidenciándose que se trata de una actividad con una mayor participación del sexo masculino.

⁴ Instituto Cuesta Duarte PIT-CNT (2011). Industria de la Construcción. Disponible en: <http://www.cuestaduarte.org.uy/investigacion/economia/informes-sectoriales/item/11-industria-de-la-construccion>.

Cuadro 1.
Evolución de puestos cotizantes según sexo. Promedio anual.

PROMEDIO ANUAL		
AÑO	MASC.	FEM.
2004	23.576	99
2005	30.057	120
2006	39.829	158
2007	46.285	186
2008	52.613	223
2009	52.847	281
2010	58.250	298
2011	70.208	478
2012	80.151	737
2013	79.929	874
2014	73.245	941
2015	63.382	791
2016	56.165	652
2017	47.239	567
2018	46.240	486

Fuente: DW de nominada

El fenómeno de la participación femenina dentro de la actividad de la construcción es pequeño, pero ha tenido cierto aumento en el período analizado. Al respecto cabe mencionar que se han tomado diversas medidas para intentar que ello suceda.

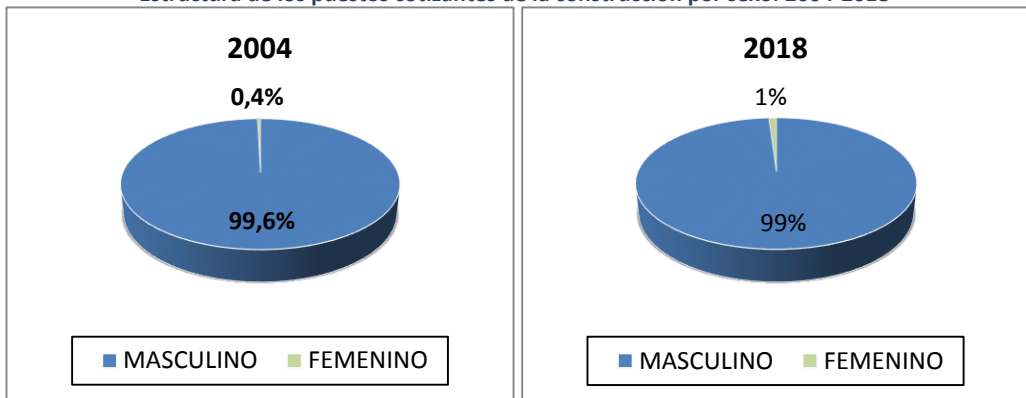
En el año 2009 se promulgó la Ley Nº 18.516 de Distribución del trabajo de peones prácticos y de obreros no especializados en obras del Estado. La misma establece un sistema de sorteo para empleo de hombres y mujeres para cubrir las vacantes que las empresas no puedan cubrir con su personal permanente cuando realicen obras públicas.

También a partir de 2008 en los convenios colectivos del sector se han estado incluyendo cláusulas para la inserción de la mujer en la industria. En el artículo 17 del

convenio colectivo firmado en el 2010 (correspondiente a la cuarta ronda de negociaciones del sector), se decide incorporar al mismo la ratificación de cláusulas de género y equidad. Dentro de dichas cláusulas se encuentran: la no discriminación en el acceso al empleo y en la fijación de salarios; la prevención y sanción del acoso moral, laboral y sexual; la protección de la maternidad y la lactancia; entre otras. Esto fue reforzado en la quinta y sexta ronda de los Consejos de Salarios.

En el siguiente gráfico se observa la estructura de los puestos cotizantes de la construcción por sexo.

Gráfico 3.
Estructura de los puestos cotizantes de la construcción por sexo. 2004-2018



Fuente: DW de nominada

Se observa que en el año 2004 las mujeres representaban un 0.4% de los puestos cotizantes, mientras que en el 2018 llegaron al 1% del total.

2.2 Evasión en puestos de trabajo

De acuerdo a un estudio realizado por la Asesoría General en Seguridad Social en el año 2018, la evasión en puestos de este sector fue del 42,20%.

A continuación se exponen los porcentajes de evasión para las diferentes aportaciones del BPS (excluida la rural), para los años 2017 y 2018.

Cuadro 2.
Porcentaje de evasión por tipo de aportación, comparativo años 2017 – 2018

Tipo de Aportación	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, microdatos de las ECH de 2017 y 2018.

Del cuadro anterior se desprende que, de las aportaciones expuestas (el estudio no incluye al sector rural) en el año 2018 la construcción fue la que presentó mayor evasión, aunque presentó un descenso anual de prácticamente 3 puntos porcentuales, resultando mayor al descenso ocurrido en industria (de apenas 0,67 puntos).

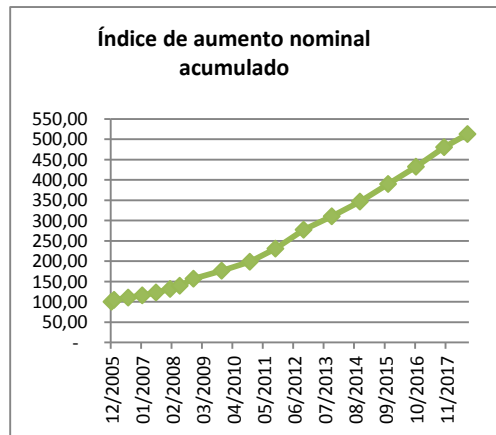
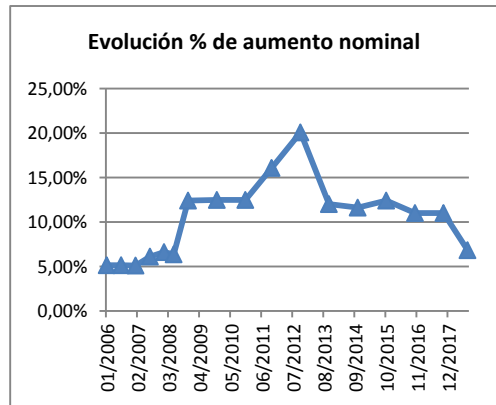
3. Remuneraciones del sector.

En cuanto a la evolución de las remuneraciones, se pretende analizar la remuneración promedio de cotización a partir de las nóminas presentadas por las empresas en ATyR. Para comprender mejor dicha evolución, resulta interesante primero analizar los porcentajes de aumentos acordados en los respectivos Consejos de Salarios.

En el cuadro siguiente se presentan los porcentajes generales de aumentos pactados en el grupo 9 de los Consejos de Salarios (Industria de la construcción y actividades complementarias), subgrupo 1 (Industria e instalaciones de la Construcción), sin considerar las correcciones realizadas a la recta salarial. Asimismo, se expone un índice de aumento salarial, tomando como base 100 a diciembre de 2005.

Cuadro 3.
Evolución de los aumentos salariales acordados en los Consejos de Salarios. 2006-2018

	% Aumento nominal	Índice de aumento nominal acumulado
12/2005	-	100,00
01/2006	5,14%	105,14
07/2006	5,14%	110,54
01/2007	5,12%	116,20
07/2007	6,11%	123,30
01/2008	6,63%	131,48
05/2008	6,36%	139,84
11/2008	12,40%	157,18
11/2009	12,50%	176,83
11/2010	12,48%	198,90
10/2011	16,10%	230,92
10/2012	20,08%	277,29
10/2013	12,01%	310,59
10/2014	11,61%	346,65
10/2015	12,41%	389,67
10/2016	11,00%	432,53
10/2017	11,00%	480,11
08/2018	6,85%	513,00



Fuente: convenios colectivos del grupo 9 de los Consejos de Salarios (Industria de la construcción y actividades complementarias), subgrupo 1 (Industria e instalaciones de la Construcción)⁵

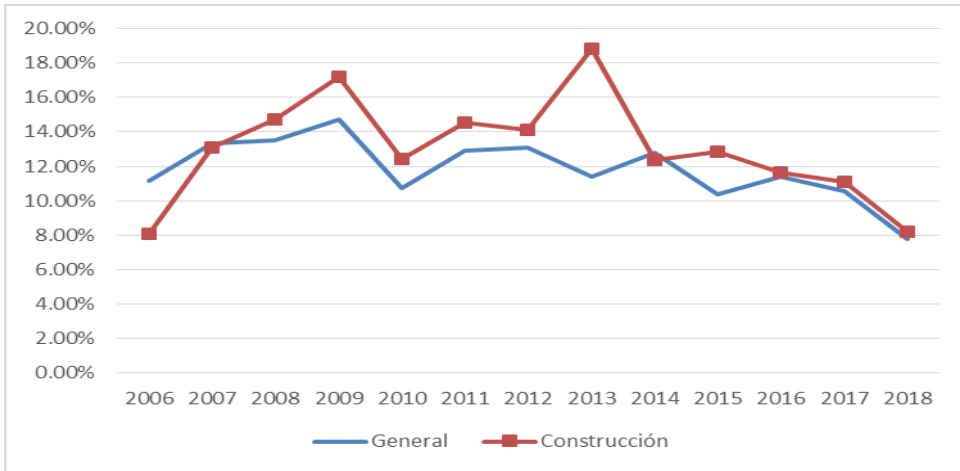
Se observa que desde el primer aumento pactado en la primera ronda del Consejo de Salarios, hasta el aumento establecido en octubre de 2018, el incremento acumulado resultante de los convenios ha sido de un 413%.

Por otra parte, se observa un primer salto en los aumentos en 2008, donde hubo 3 ajustes, que si se acumulan darían como resultado un 27,5% de incremento para ese año. El segundo salto se produjo en el 2012, año donde se dio un “boom” en el sector. En ese año aumentan los salarios un 20,08%. Entre 2013 y 2017 los porcentajes de aumento permanecieron estables. En el año 2018 se evidencia una disminución en el incremento salarial, el cual fue de 6.85%.

⁵ <https://www.mtss.gub.uy/web/mtss/1-industria-e-instalaciones-de-la-construccion>

Todo esto ha impactado en el índice medio de salarios de la construcción. Si analizamos la evolución del Índice medio de salario nominal General con el de Construcción, este último ha evolucionado, con excepción de los años 2006 y 2014 por encima del primero.

Gráfico 4.
Variación anual del IMS General – IMS Construcción



Ya analizados los porcentajes de incremento salarial nominal pactados en los convenios colectivos y como ha impactado esto en el índice medio de salarios, resta examinar como evolucionaron los salarios de aporte al BPS. Para ello, se consideraron las remuneraciones mensuales declaradas en nómina por las empresas, de los cotizantes expuestos en el punto 2.

Cuadro 4.
Evolución remuneración promedio de cotización en \$ corrientes

	Remuneracion promedio	Variacion anual	Variacion acumulada
2005	4,982		100.0
2006	5,510	10.6%	110.6
2007	6,250	13.4%	125.5
2008	7,164	14.6%	143.8
2009	8,240	15.0%	165.4
2010	8,799	6.8%	176.6
2011	10,525	19.6%	211.3
2012	12,510	18.9%	251.1
2013	15,112	20.8%	303.4
2014	16,851	11.5%	338.3
2015	18,862	11.9%	378.6
2016	21,038	11.5%	422.3
2017	25,794	22.6%	517.8
2018	27,585	6.9%	553.7

Fuente: DW de nominada

Lo primero que se observa del cuadro precedente es que la remuneración de aporte, en términos corrientes, se incrementa en todo el período, produciéndose un aumento acumulado del 454%. Con respecto a los incrementos pactados en los Consejos de salarios, cabe destacar que no siempre se ven reflejados en el mismo año en que se deben empezar a aplicar en función de que, por el mecanismo de las negociaciones, generalmente los convenios se homologan en forma retroactiva. Eso ocasiona que se deban reliquidar retroactividades que pueden verse reflejadas en meses posteriores al aumento.

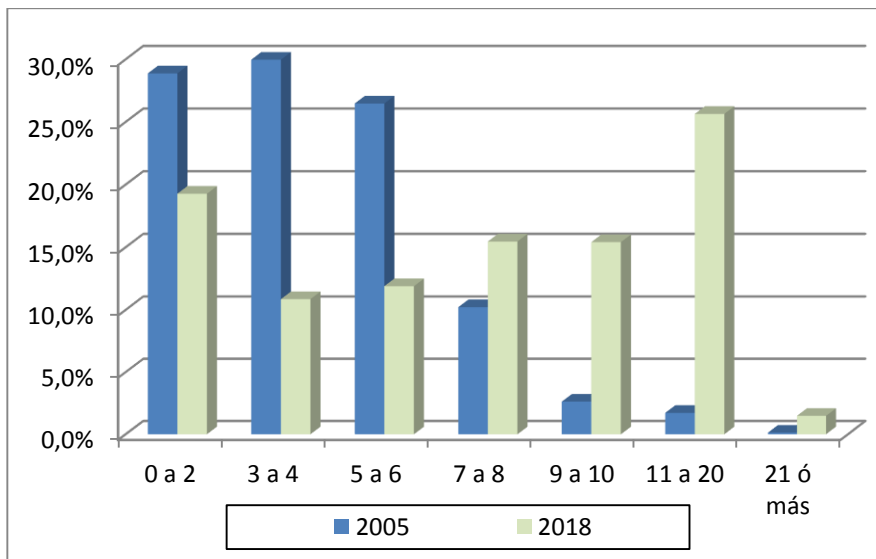
Los mayores aumentos en términos corrientes se produjeron en el año 2013 y 2017 siendo de 20,8% y 22.6% respectivamente. Para el año 2013 esto podría explicarse porque en octubre de 2012 se pactó por convenio colectivo un incremento nominal del 20,08%, y dicho nivel salarial fue aplicable en gran parte del 2013 (hasta octubre de ese año). Mientras tanto, el aumento del año 2017 puede explicarse por el cambio de criterio utilizado para contabilizar el promedio de cotizantes del sector, como ya se mencionó anteriormente.

Si tenemos en cuenta la inflación del período 2005 - 2018, mientras el índice medio de salarios de la construcción se incrementó en promedio anual un 13%, el Índice de Precios al Consumo se incrementó en un 7.8%. Es decir que los incrementos del índice medio de salarios de la construcción en promedio por año superaron a la inflación en un 4.8%.

Otro aspecto a analizar en lo relativo a la remuneración es la distribución de los puestos cotizantes por tramos de ingresos. En el cuadro 5 se muestra esta distribución para los años 2005 y 2018, utilizando para ello tramos calculados en función de la Base de Prestaciones y Contribuciones (BPC)⁶.

Cuadro 5.
Estructura de los puestos cotizantes de la construcción por tramos de BPC (%). 2005-2018

AÑO	0 a 2	3 a 4	5 a 6	7 a 8	9 a 10	11 a 20	21 ó más
2005	28,9%	30,0%	26,5%	10,2%	2,6%	1,7%	0,1%
2018	19,3%	10,9%	11,9%	15,5%	15,4%	25,6%	1,5%



Fuente: DW de nominada

Se observa que ha habido cambios significativos en la estructura por tramos de BPC. En términos relativos, se puede decir que ha ocurrido cierto traspaso de los tres primeros tramos (de 0 hasta 6 BPC) hacia los restantes.

El tramo de mayor decrecimiento relativo fue el de 3 a 4 BPC, que pasó de representar un 30% en el 2005 a un 10,9% en el 2018. El tramo con mayor incremento fue el de 11

⁶ El valor de la BPC de enero a junio de 2005 fue de \$1.363, y de \$1.397 para el resto de ese año. En 2018 la BPC ascendió a \$3.848.

a 20 BPC, que aumento su representación en 24 puntos porcentuales configurándose como el tramo con mayor peso relativo, con 11.981 puestos cotizantes.

El cambio de esta estructura se podría atribuir a los importantes crecimientos salariales que ha recibido el sector y al cambio en la forma de contar los puestos mencionado anteriormente.

4. Aporte Unificado de la Construcción (AUC)

El sector de la construcción cuenta con un régimen especial de aportación, regulado por el Decreto-Ley 14.411 del 7/8/1975, el cual comprende exclusivamente al personal que trabaja directamente en obra, ya sea en actividades de construcción, refacción, reforma o demolición.

Las aportaciones son de cargo del propietario del inmueble o del titular de los derechos reales o posesorios sobre el mismo. Se aplica una tasa global sobre la base de salario real de mano de obra, que se denomina Aporte Unificado de la Construcción (AUC). El AUC comprende las aportaciones patronales y personales jubilatorios sobre el salario del dependiente, incluyendo el complemento al Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS), el Seguro de Accidentes de Trabajo del B.S.E., los aportes a la Caja de Profesionales (de corresponder), así como las cargas salariales (licencia, aguinaldo y salario vacacional), que luego son abonadas a los trabajadores por BPS.

En el siguiente cuadro se presenta únicamente lo recaudado por BPS en concepto de Aporte Unificado de la Construcción (incluyendo la cuota parte de Caja de Profesionales), sin incluir ni multas ni recargos, ni tampoco avalúos o convenios. Los valores constantes se calculan utilizando el Índice Medio de Salarios Nominal.

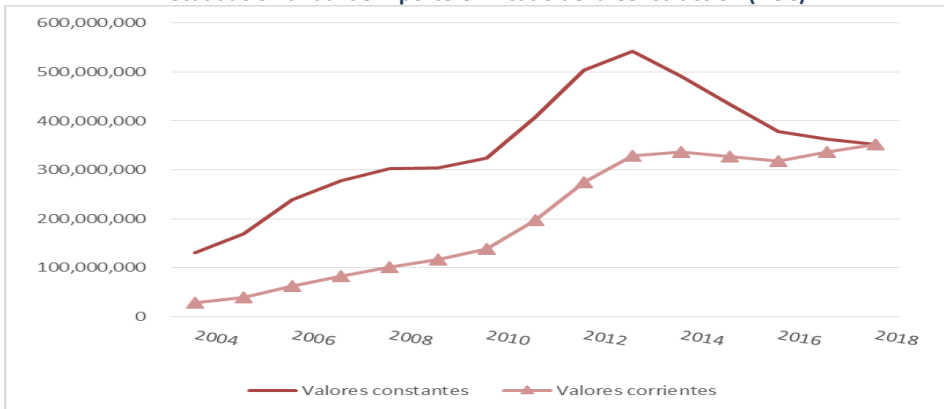
Cuadro 6.
Recaudación anual del Aporte Unificado de la Construcción (AUC), en dólares (1).

Año	AUC			
	U\$S		Variac. %	
	Valores corrientes	Valores constantes	Valores corrientes	Valores constantes
2004	28,124,410	130,038,185	-	-
2005	39,792,741	169,226,455	41%	30%
2006	62,258,017	238,414,717	56%	41%
2007	82,196,081	277,820,034	32%	17%
2008	101,804,916	302,820,789	24%	9%
2009	117,135,173	304,716,169	15%	1%
2010	138,280,882	324,730,260	18%	7%
2011	196,808,139	408,146,436	42%	26%
2012	273,994,363	503,482,619	39%	23%
2013	328,600,122	542,202,269	20%	8%
2014	336,354,641	491,767,569	2%	-9%
2015	326,754,741	433,772,950	-3%	-12%
2016	318,145,754	378,499,018	-3%	-13%
2017	336,439,011	362,440,058	6%	-4%
2018	352,005,992	351,443,115	5%	-3%

(1) Se utilizó el tipo de cambio interbancario diciembre 2018 (\$32,21). Los valores corrientes se expresaron en términos constantes. Base IMSN promedio de 2018. Fuente: Consolidados de ATYR

La evolución mostrada en el cuadro, puede visualizarse más claramente en el siguiente gráfico.

Gráfico 5.
Recaudación anual del Aporte Unificado de la Construcción (AUC)



(1) Los valores corrientes se expresaron en términos constantes, Base IMSN promedio de 2018, y se expresaron en dólares con el tipo de cambio interbancario diciembre/18 (\$32,21). Fuente: Consolidados de ATYR

Se observa que hasta 2013 inclusive la recaudación aumentó tanto en términos corrientes como en valores constantes.

En los años 2005 y 2006 se producen los mayores aumentos de la recaudación del AUC en términos constantes (y en el 2006 se da el mayor incremento en términos corrientes) del período. Justamente fueron los años en donde hubo un mayor crecimiento anual de cotizantes en el sector (27,5% y 32,5% respectivamente).

Del 2007 al 2008, la recaudación continúa incrementando, pero lo hace a tasas decrecientes. En el 2009, año de la crisis financiera internacional y en el que el sector había sufrido un enlentecimiento, la recaudación del AUC evidenció un aumento casi nulo, del orden del 1% en valores constantes. En términos corrientes ese año hubo un crecimiento del 15%, que coincide justamente con el aumento en valores corrientes de los salarios de cotización de ese año, ya que los puestos cotizantes en el 2009 permanecieron prácticamente estables.

De 2010 a 2013 la recaudación del AUC vuelve a incrementarse (aunque a tasas decrecientes a partir de 2012), tanto en términos corrientes como constantes. Del 2011 a 2013 se dan crecimientos significativos de la recaudación, que coinciden con los incrementos vistos del salario imponible.

En el año 2014 se da un crecimiento muy leve en términos corrientes (2%), mientras que en términos de salarios disminuye un 9%. Con respecto a este fenómeno, cabe recordar que es a partir del 2014 que comienza a descender el número de puestos cotizantes de la construcción, y es cuando los aumentos salariales del sector comienzan a estabilizarse.

En 2015 y 2016, años en los que nuevamente se produce una ralentización del sector, que se vislumbra en la disminución del IVF del PBI, se produce un decremento de la recaudación del Aporte Unificado inclusive en términos corrientes (3% en cada año).

En términos constantes de salarios, la recaudación cae en 12% y 13% para 2015 y 2016 respectivamente.

Esta disminución se atribuye a diversos factores. Por un lado, bajan los cotizantes al BPS de esta actividad, por otro existe evasión de aportes del sector como ya hemos visto. Un último factor a mencionar es que en el 2015 disminuyó la tasa de aportación promedio de la construcción⁷.

En 2017 y 2018 se produce un crecimiento de la recaudación del Aporte Unificado en términos corrientes y en términos constantes si bien sigue disminuyendo, lo hace a menores tasas.

⁷ Ver Camerosano, N. (2016). Recaudación por punto de aportes jubilatorios. Año 2015. En *Comentarios de Seguridad Social N° 54*. Montevideo: BPS.

5. Beneficiarios de prestaciones de actividad

En el presente apartado se expone la evolución de las prestaciones de actividad para el sector de la construcción. Se analizan las prestaciones por desempleo, por maternidad, paternidad, cuidados parentales, y por enfermedad.

5.1 Subsidio por desempleo

Se analiza en primera instancia la evolución de los beneficiarios mensuales promedio entre el 2004 y 2018 de la construcción, y se los compara con el total de beneficiarios de dicha prestación (incluyendo construcción).

Cuadro 7.
Beneficiarios del Subsidio por Desempleo. Promedio anual.

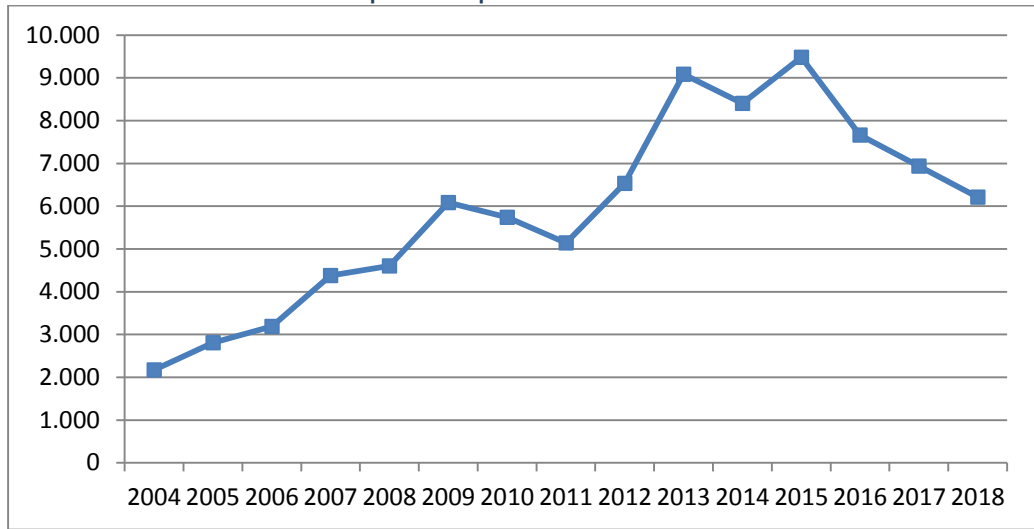
	Construcción	Total	% Const. en total
2004	2.172	14.140	15,4%
2005	2.809	14.394	19,5%
2006	3.192	16.985	18,8%
2007	4.381	18.588	23,6%
2008	4.601	19.886	23,1%
2009	6.081	25.872	23,5%
2010	5.737	25.456	22,5%
2011	5.141	26.215	19,6%
2012	6.533	31.108	21,0%
2013	9.085	35.352	25,7%
2014	8.405	33.521	25,1%
2015	9.483	38.558	24,6%
2016	7.660	39.173	19,6%
2017	6.939	36.705	18,9%
2018	6.210	37.548	16,5%

Valores sin reliquidaciones
 Fuente: RING de Prestaciones

Los beneficiarios de desempleo del sector han pasado de ser 2.172 en 2004 a 6.210 en 2018, presentando oscilaciones en dicho período y representando en promedio un 21% del total de beneficiarios del subsidio.

En la siguiente gráfica es posible visualizar en forma más clara la evolución mencionada.

Gráfico 6.
Beneficiarios del Subsidio por Desempleo del sector construcción. Promedio anual.



Valores sin reliquidación.
Fuente: RING de Prestaciones

Del gráfico se observa que hubo un crecimiento de beneficiarios en el 2009, año en que ya se mencionó que hubo un proceso de enlentecimiento debido a la crisis financiera internacional. No obstante, en los años 2010 y 2011 el número de usuarios de este beneficio cae.

En el año 2013, se produce un pico significativo de la prestación. Ese año, si bien el sector continuó creciendo, lo hizo a niveles menores que en los años anteriores (apenas un 0,89%), y además fue el año en que finalizaron las obras de la planta de pulpa de celulosa de Colonia.

Por otra parte, es de destacar que el mayor número de beneficiarios de desempleo en el período analizado se produce en el 2015, año en que se mencionó que comenzó un proceso de ralentización en la actividad. A partir del año 2016 hasta el año de 2018 la cantidad de beneficiarios del subsidio de desempleo disminuye, llegando en 2018 a 6.210 beneficiarios.

5.2 Subsidio por maternidad, paternidad y cuidados parentales

En la siguiente tabla se expone la evolución de estos tres subsidios para el período 2004-2018. Cabe aclarar que los subsidios por paternidad y cuidados parentales fueron introducidos por la Ley N° 19.161, la cual comenzó a aplicarse plenamente a partir de 2014. Por esta razón en el cuadro se muestran a partir de dicho año.

Cuadro 8.
Beneficiarios de los Subsidios por Maternidad, Paternidad y Cuidados Parentales. Sector Construcción.
 Promedio anual.

	Maternidad	Paternidad	Cuidados Parentales
2004	6	-	-
2005	6	-	-
2006	8	-	-
2007	6	-	-
2008	8	-	-
2009	8	-	-
2010	12	-	-
2011	12	-	-
2012	13	-	-
2013	16	-	-
2014 ⁽¹⁾	18	120	14
2015	20	142	19
2016	21	142	38
2017	15	131	30
2018	13	111	24

Valores sin reliquidación

⁽¹⁾ Datos disponibles a partir de setiembre de dicho año.

Fuente: RING de Prestaciones

El subsidio por maternidad ha crecido en el período 2004 a 2016, lo cual podría explicarse por el leve aumento de la participación femenina en los puestos cotizantes del sector, aunque entre 2017 y 2018 el número de beneficiarias ha disminuido respecto a años anteriores, lo cual podría explicarse por la disminución de cotizantes

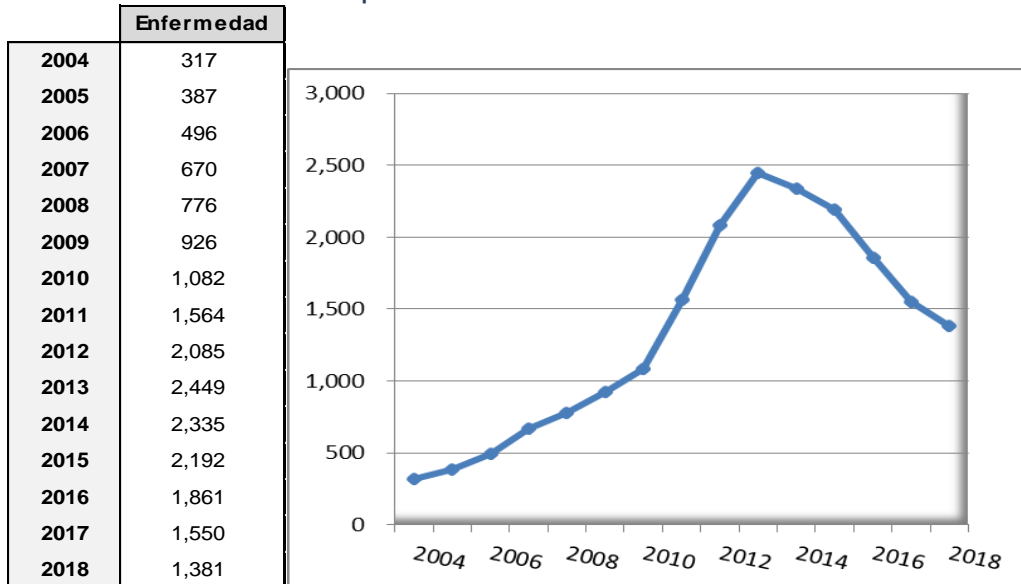
mujeres en el sector. No obstante, el número de beneficiarias continúa siendo reducido, debido a la baja proporción de mujeres en esta actividad. Eso también explica el bajo número del subsidio parental para cuidados, el cual suele ser utilizado mayoritariamente por mujeres (un 98% de los beneficiarios son de sexo femenino⁸). El subsidio por paternidad, en cambio, tiene un mayor número de beneficiarios debido a la alta participación masculina en el sector.

5.3 Subsidio por enfermedad

El último subsidio que resta analizar es el de enfermedad. En la siguiente tabla se aprecia la evolución de los beneficiarios de esta prestación para la actividad construcción.

Cuadro 9.

Beneficiarios del Subsidio por Enfermedad del Sector Construcción. Promedio anual.



Valores sin reliquidación
Fuente: RING de Prestaciones

Se aprecia un aumento sostenido de los beneficiarios hasta el año 2013 inclusive. En este período de crecimiento, se observa un mayor incremento a partir del 2010, que es justamente el año en el que se comienza a aplicar plenamente el Sistema Nacional de Certificación Laboral, por medio del cual los prestadores y seguros integrales de salud pueden ingresar las certificaciones médicas de sus afiliados para que estos accedan al subsidio por enfermedad.

⁸ (2019). Análisis de la evolución y las características de los subsidios por maternidad, paternidad y cuidados parentales. En *Comentarios de Seguridad Social N° 63*. Montevideo: BPS.

Por otra parte, de 2014 hasta 2018 comienza a disminuir el número de beneficiarios, lo que coincide con el descenso en el número de puestos cotizantes ya visto con anterioridad.

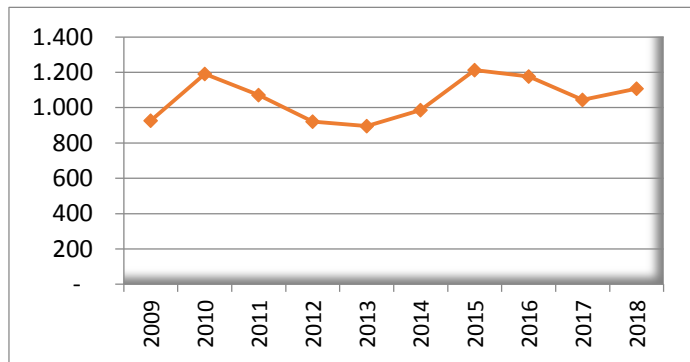
6. Altas de Jubilaciones

Con respecto a las pasividades de la construcción, se estudió la evolución de las altas de jubilaciones desde el año 2009 hasta el 2018.

Cuando distinguimos las pasividades por afiliación tenemos: Industria y Comercio, Civil, Rural, Domestico y Escolar. El sector de construcción está inserto dentro de la afiliación Industria y Comercio. Cabe destacar que las altas que se presentan a continuación como construcción, son aquellas donde la última actividad del afiliado fue en dicha aportación. Si el trabajador cotizó en algún momento en la construcción, y su última actividad antes de jubilarse fue en otra aportación, entonces no figurará dentro de las altas analizadas.

Cuadro 10.
 Evolución de las altas jubilatorias ⁽¹⁾ de Construcción

Año	Altas jubilatorias Construcción
2009	926
2010	1.192
2011	1.072
2012	921
2013	895
2014	986
2015	1.212
2016	1.176
2017	1.044
2018	1.107



⁽¹⁾ Las altas no incluyen reformas de jubilaciones anteriores.
 Fuente: CDES de prestaciones

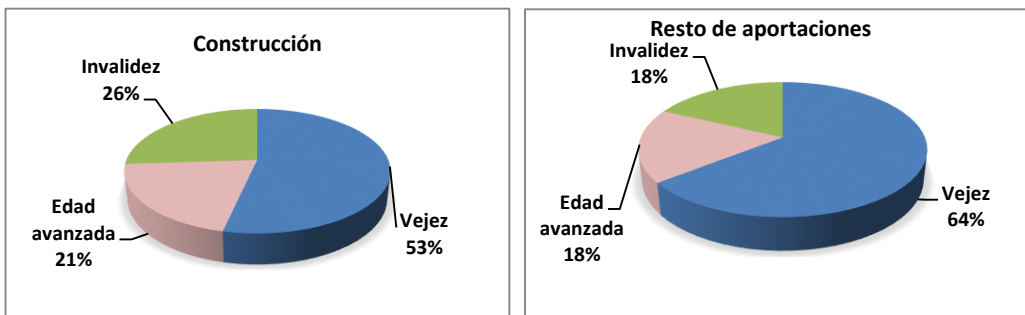
Las altas jubilatorias del sector han sido 1.053 en promedio en el período, presentando algunas oscilaciones. En el año 2009 y 2010 hubo un aumento que podría explicarse

por la implementación de la Ley Nº 18.395, que flexibilizó el acceso a las jubilaciones. Luego se produce un descenso hasta el 2013, para después aumentar progresivamente hasta alcanzar el máximo de 1.212 en 2015. A partir de 2016 las altas comenzaron a reducirse levemente hasta que en 2018 se observa un leve crecimiento, ubicándose en 1.107 altas jubilatorias.

Resulta de particular interés analizar la estructura de causales (vejez, edad avanzada e invalidez) de las altas jubilatorias de 2018, y compararlas con el resto de aportaciones, tal como se hace en el siguiente gráfico.

Gráfico 7.

Estructura por causal de las altas jubilatorias de la construcción y del resto de aportaciones. Año 2018.



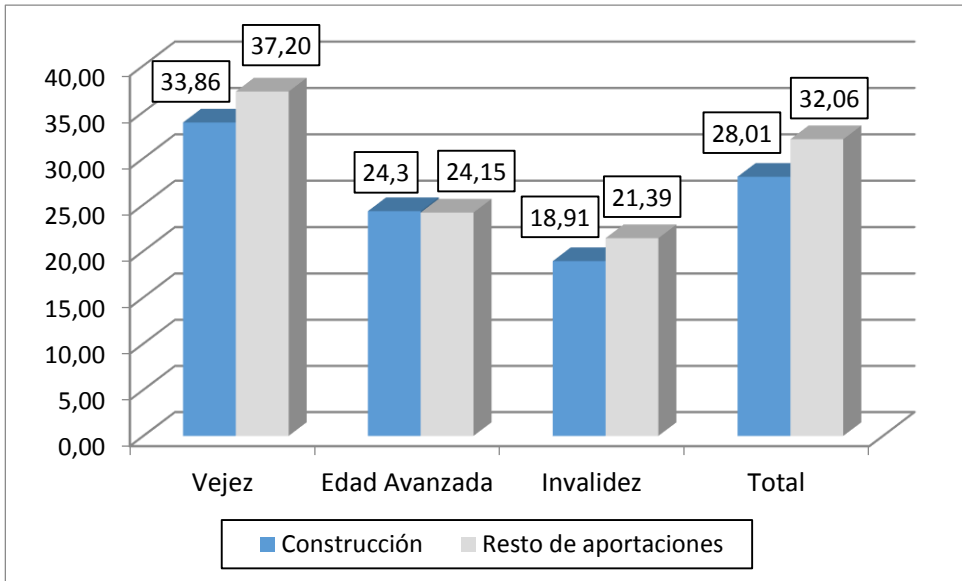
Fuente: CDES de prestaciones

Se observa que, si bien tanto en la construcción como en el resto de aportaciones la causal mayoritaria es vejez, la proporción que la misma representa en el total difiere significativamente: en construcción es un 53%, mientras que en las otras aportaciones es un 64%. Además, la causal de edad avanzada tiene una mayor proporción en la aportación construcción (21%) que en las demás (18%). Esto se podría relacionar con la mayor evasión existente en el sector, y que podría ocasionar cierta dificultad a los trabajadores del sector en comparación con otros sectores, para alcanzar los años de servicios requeridos para la causal vejez.

Por otra parte, también resulta relevante el mayor porcentaje de altas de invalidez de construcción (26%) en comparación con los demás sectores (18%). Además, en la construcción la causal invalidez es la segunda en importancia, mientras que en las otras aportaciones las casuales invalidez y edad avanzada presentan la misma proporción. Esto podría deberse a que se trata de una actividad principalmente física y expuesta a riesgos para la salud. De todas maneras, cabe destacar que en las otras aportaciones se está calculando un promedio, dentro del cual coexisten actividades altamente riesgosas (como por ejemplo trabajos con radiaciones ionizantes, a temperaturas menores a 20 grados bajo cero, entre otras) con tareas de bajo riesgo.

Un último aspecto a analizar de las altas jubilatorias son los años de servicios promedio con los que se jubilan los afiliados de este sector. En el siguiente gráfico se exponen estos años por causal y para el total de altas, tanto para la construcción como para las demás aportaciones.

Gráfico 8.
Años de servicios promedio de las altas jubilatorias de la construcción y del resto de las aportaciones, por causal y total. Año 2018.



Los años promedio de servicios reconocidos de las altas de construcción analizadas conjuntamente son siempre menores que el promedio de las restantes aportaciones.

Este fenómeno estaría en concordancia con lo analizado al estudiar las causales de las altas, y la informalidad mencionada en el sector. De todas formas la construcción no es la aportación con menor cantidad de años de servicios promedio en las altas, ya que el servicio doméstico presenta guarismos menores.

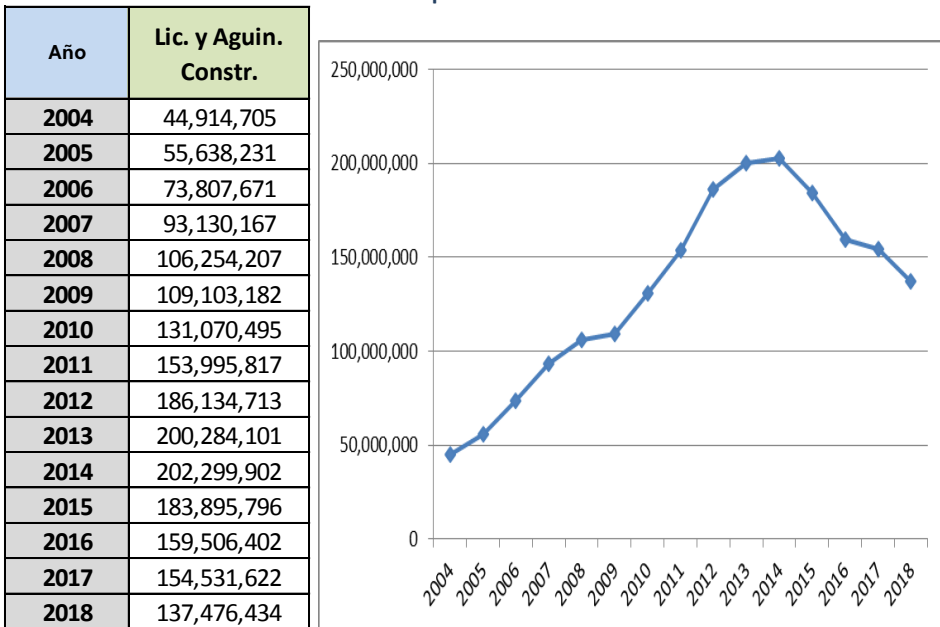
7. Licencia, Aguinaldo y Salario vacacional

En el caso de los trabajadores de la construcción, el Banco de Previsión Social es el que liquida y abona sus cargas salariales. Es decir que les paga la licencia, el salario vacacional y el aguinaldo, los cuales fueron previamente recaudados de los empleadores a través del Aporte Unificado. Dentro de este aporte, la tasa

correspondiente a las cargas salariales es de actualmente un 29,9% sobre las remuneraciones gravadas.

En el cuadro 11 se exponen los egresos anuales por cargas salariales que BPS abona a los trabajadores del sector, en su rol de administrador de dichas partidas.

Cuadro 11.
Evolución importes pagos de licencia, salario vacacional y aguinaldo de la construcción, valores constantes expresados en dólares ⁽¹⁾



(1) Los valores corrientes se expresaron en términos constantes, Base IMSN promedio de 2018., y se expresaron en dólares con el tipo de cambio interbancario diciembre/18 (\$32,21).
Fuente: Elaborado en base a datos del informe de "Ingresos y Egresos" - Repartición FINANZAS.

Se observa que hubo un crecimiento en términos constantes de los importes pagados por cargas salariales a la construcción hasta el año 2014, donde se llega a un máximo de 202 millones de dólares. A partir de 2015 inclusive, los pagos por este concepto caen hasta llegar en el 2018 a los 137 millones de dólares. Se debe recordar que en estos años hubo un enlentecimiento de esta industria, que llevó a un decremento importante de los puestos cotizantes, con lo cual disminuiría la cantidad de beneficiarios a los que BPS debe abonarle las cargas salariales previamente recaudadas.

8. Recursos y erogaciones del sector

Analizamos la trayectoria en el tiempo de las variables monetarias asociadas al sector⁹. Se observa la evolución que ha tenido la recaudación, compuesta por diferentes tipos de recursos: aporte patronal y aporte personal, así como la recaudación por Multas y Recargos y Convenios de Pago. En los egresos, se consideran las jubilaciones¹⁰ del sector, y los diferentes subsidios de actividad: enfermedad, desempleo, maternidad, paternidad y cuidados parentales.

A los efectos de visualizar más fácilmente los datos, analizamos ratios comparativos entre los egresos e ingresos del sector.

En el cuadro que sigue, se presenta la evolución del último quinquenio.

Relación	2014	2015	2016	2017	2018
Egresos totales/Ingresos totales	0.86	1.09	1.12	1.17	1.18
Jubilaciones/Ingresos IVS	0.34	0.42	0.51	0.57	0.63

En este quinquenio los egresos totales en relación a los ingresos, se han ido incrementando. Mientras que en el año 2014 los ingresos alcanzaban para cubrir los egresos, en el año 2018 los egresos superaron a los ingresos. Esto es consecuencia de la diferente evolución de estas variables. Mientras los egresos disminuyeron en promedio un 1% por año (debido a la disminución de los egresos por subsidio de enfermedad y desempleo) los ingresos disminuyeron en promedio un 8% anual.

Al comparar los egresos IVS con los ingresos, si bien estos últimos alcanzan para cubrir los egresos por jubilaciones, estas han crecido en promedio un 7% por año, mientras que los ingresos, como ya comentamos, han disminuido en promedio un 8% anual. Recordemos que los ingresos del sector son para cubrir los riesgos de invalidez, vejez y muerte. Este último riesgo no se ha tenido en cuenta por no contar con la información correspondiente al momento de realizar el análisis.

⁹ Las variables monetarias se expresaron en términos constantes, Base IMSN promedio de 2018

¹⁰ Fuente: consulta a CDES de Prestaciones. Jubilados que han tenido como última actividad la Construcción.

9. Consideraciones finales.

En el presente informe se estudió la evolución de variables relativas a la Seguridad Social para la actividad de la construcción, sector que presenta características distintivas con el resto de las actividades laborales.

Una de estas características es que se trata de una actividad procíclica, es decir que suele acompañar los ciclos de la economía general. Con respecto a este atributo, se vio que el sector tuvo cierto enlentecimiento en el 2009 debido a la crisis financiera internacional, que tuvo un “boom” en el 2012, y que comenzó un proceso de ralentización a partir de 2015, provocando que desde ese año y hasta 2018 el Índice de Volumen Físico del PBI de la construcción disminuyera. Estos fenómenos económicos ayudarían a entender el comportamiento de las variables de Seguridad Social analizadas en el informe.

En lo que respecta a la evolución de los puestos cotizantes, cabe destacar que los mismos aumentaron de 2004 a 2008, permanecieron estables en el 2009 debido a la crisis ya reseñada, se incrementaron nuevamente de 2010 hasta llegar a un máximo en el 2012 (año del “boom” del sector), para luego comenzar un proceso de descenso hasta alcanzar el promedio anual de 46.726 puestos declarados en nómina en 2018.

Otro atributo que se vislumbra en la construcción es que se trata de una actividad que ocupa principalmente a hombres. Estos representan un 99% de los puestos cotizantes en el 2018. De todas formas la proporción de mujeres ha aumentado de 2004 a 2018, y existen actualmente medidas para que ello siga sucediendo.

También se debe mencionar que es una actividad con un importante porcentaje de evasión al sistema de Seguridad Social, siendo dicho porcentaje de 42,20% en el 2018. En cuanto a las remuneraciones nominales de la construcción, se analizó que a partir de la reapertura de los Consejos de Salarios en el 2005, se ha alcanzado un incremento acumulado del 413% en el período 2006-2018.

Como consecuencia de los aumentos pactados en los convenios colectivos, el salario promedio de cotización del sector ha aumentado en términos corrientes en todo el período analizado, presentando un crecimiento acumulado del 454%.

Si tenemos en cuenta la inflación del período 2005 – 2018, los incrementos del índice medio de salarios de la construcción anual en promedio la han superado en un 4.8%.

También se debe mencionar que los incrementos mencionados en los salarios del sector han derivado en cambios en la distribución de los puestos cotizantes por tramos de ingresos (medidos en función de la BPC), produciéndose en general traslados de puestos de los tres primeros tramos (de 0 a 6 BPC) hacia los restantes.

Una característica significativa de esta actividad, en lo que refiere a la Seguridad Social, es que los patrones deben realizar un Aporte Unificado (AUC) por las remuneraciones de los trabajadores en obra. Este Aporte Unificado ha aumentado siempre en términos corrientes desde el 2004 hasta el 2014, en los años 2015 y 2016 tuvo un descenso a una tasa del 3% anual. Este decrecimiento concuerda con la disminución del IVF del PBI para esos años, y con la baja de los cotizantes. Para el período 2017 – 2018 se observa un crecimiento de dicho aporte, explicado por un aumento en la remuneración promedio en términos corrientes.

En lo concerniente a las prestaciones de actividad del sector, se analizaron los subsidios por desempleo, maternidad, paternidad, cuidados parentales y enfermedad. En la prestación por desempleo, entre el 2004 y el 2018, la actividad de construcción representó en promedio un 21% del total de beneficios, presentando picos en el 2009 (año de la crisis internacional), 2013 (año posterior al “boom” y cuando finalizó la obra de una planta de celulosa), y 2015 (año en que comienza a ralentizarse el sector). El subsidio por maternidad ha crecido más del triple entre 2004 y 2016. A partir de 2017 esta tendencia disminuye producto de la caída de cotizantes en el sector y la baja proporción de mujeres, siendo 13 beneficiarias para el año 2018. Algo similar ocurre con la prestación por cuidados parentales. El subsidio por paternidad, en cambio, presenta mayores beneficiarios (111 para 2018) debido a la alta representación masculina en el sector. El subsidio por enfermedad presenta un crecimiento sostenido hasta el 2013 inclusive, comenzando a disminuir a partir del 2014, lo cual podría explicarse por el descenso en el número de puestos cotizantes a partir de dicho año.

Las altas jubilatorias han aumentado levemente del 2009 al 2018, pasando de ser 926 a 1.107. Al estudiarse las altas por causal, se concluye que en el 2018 el sector tuvo proporcionalmente menos altas por causal común (vejez) que el resto de aportaciones, y que también ha tenido una mayor importancia relativa en la construcción las altas de invalidez. Es de destacar también, que las altas de construcción presentan, en promedio, menores años de servicios reconocidos que el promedio del resto de aportaciones consideradas conjuntamente.

El sector presenta la peculiaridad de que BPS abona el aguinaldo, licencia y salario vacacional de los trabajadores, los cuales fueron previamente recaudados en el AUC pagado por los patrones. Con respecto a los importes pagos por estas cargas salariales,

se puede decir que han aumentado en términos constantes hasta el año 2014, a partir del 2015 los pagos comienzan a disminuir, lo cual podría explicarse por la ralentización del sector y la caída de los puestos cotizantes.

De la comparación entre los egresos totales/ingresos totales y la misma relación pero sólo teniendo en cuenta lo correspondiente a invalidez, vejez y sobrevivencia (IVS), surge que ambas relaciones están creciendo desde el año 2014 debido a la distinta evolución de las variables. Mientras los ingresos están decreciendo un 8% en promedio anual en el período 2014 – 2018 los egresos totales han disminuido un 1% en promedio por año y los egreso por IVS han crecido un 8% en promedio por año.

ALGUNAS DE LAS PRINCIPALES VARIABLES ASOCIADAS AL SECTOR RURAL

Periodo 2003 a 2018

Actualización

Algunas de las principales variables asociadas al Sector Rural

Periodo 2003 a 2018 (Actualización)

Asesoría Económica y Actuarial
Diciembre 2019

RESUMEN

El presente informe analiza la evolución de las principales variables asociadas al sector rural en el marco del sistema de seguridad social uruguayo: puestos cotizantes, beneficiarios I.V.S., beneficiarios de prestaciones de actividad, recursos y erogaciones, en el periodo 2003 - 2017.

Palabra clave: Sector Rural, Cotizantes Rurales, Pasividades Rurales.

1. Introducción

El decreto 647/978 define como trabajador rural “a todo el que bajo la subordinación de otra persona, empleadora, ejecuta habitualmente trabajos rurales fuera de las zonas urbanas y mediante el pago de un salario y demás prestaciones”.

El presente estudio, tiene como objetivo analizar la evolución de algunas de las principales variables del Sistema de Seguridad Social asociadas al sector rural. Dentro de las variables físicas se destaca el número de cotizantes, la cantidad de jubilaciones y pensiones, así como los beneficiarios de las prestaciones de actividad brindadas por el BPS. Dentro de las variables monetarias, asociadas a las variables físicas mencionadas, se analizan los ingresos y egresos. Asimismo hay una breve mención a las prestaciones asociadas al SNIS.

2. Metodología

Dado que el sector rural tiene asociado un sistema de aportes a la seguridad social diferente del resto, basado en la tierra asentamiento de su actividad en muchos casos no contamos con información estadística completa. Por esta razón, nos vemos en la necesidad de efectuar estimaciones basadas en datos históricos de la propia administración así como de la Encuesta Continua de Hogares.

Para el presente artículo en el caso de las prestaciones de actividad identificamos a los trabajadores rurales beneficiarias de las mismas, como aquellos que surgen de los registros administrativos de BPS de empresas clasificadas en la Sección “A”, Divisiones 01 a 03 de la Clasificación Internacional Uniforme Revisión 4 (CIIU4), que se define como: Producción Agropecuaria, Forestación y Pesca. En nuestro caso excluimos para el artículo a los trabajadores que se encuentran comprendidos en las actividades de Pesca, incluyéndose las restantes actividades como Explotación agropecuaria, Ganadería, Forestación y explotación de madera, etc. Para el año 2011 y anteriores se utilizó la Revisión 3 de la Clasificación Internacional Industrial Uniforme (CIIU3). No se considera a los trabajadores de las agro industrias, es decir, aquellos que trabajan en procesadoras de productos agropecuarios o industrias que producen bienes e insumos para el agro.

En el caso de los puestos cotizantes se toman aquellos puestos por los que efectivamente se efectuó el pago de los aportes por las empresas rurales. La reglamentación de BPS considera empresa rural “las personas físicas o jurídicas, sociedades civiles o comerciales de cualquier naturaleza, sucesiones y condominios, que desarrollan explotaciones agropecuarias cualquiera sea la vinculación jurídica con los inmuebles que le sirven de asiento, debiendo tener necesariamente asiento territorial en zonas rurales, urbanas, suburbanas o balnearias (a vía de ejemplo: quintas, estancias, granjas, chacras, plantaciones, etc.)”. En este artículo, para el caso de los cotizantes, se consideran los puestos de trabajo y no las personas.

3. Puestos Cotizantes I.V.S.

Se analizará la evolución de los puestos cotizantes a IVS, tomando para ello el promedio de cada año. Los puestos cotizantes los subdividiremos en Dependientes y Patronos (junto con los cónyuges colaboradores).

La evolución de los mismos desde el año 2003 al 2018 puede visualizarse en el siguiente cuadro:

Cuadro 1.

	<i>PATRONOS Y CONYUGES COLABORADORES</i>	<i>DEPENDIENTES</i>	<i>TOTAL PUESTOS RURALES</i>	<i>TOTAL PUESTOS COTIZANTES</i>	<i>PORCENTAJE DE PUESTOS COTIZANTES RURALES EN TOTAL DE PUESTOS COTIZANTES</i>
2003	67.994	73.906	141.900	845.921	16,8%
2004	71.791	83.908	155.699	902.924	17,2%
2005	72.548	93.210	165.759	992.091	16,7%
2006	72.802	97.868	170.670	1.063.682	16,0%
2007	73.970	101.315	175.286	1.149.923	15,2%
2008	73.151	105.400	178.550	1.230.960	14,5%
2009	70.849	104.681	175.530	1.266.259	13,9%
2010	69.742	103.102	172.844	1.329.109	13,0%
2011	69.048	105.943	174.991	1.388.233	12,6%
2012	67.660	104.707	172.367	1.440.521	12,0%
2013	66.289	101.420	167.710	1.464.054	11,5%
2014	64.907	99.413	164.321	1.477.130	11,1%
2015	63.380	94.884	158.265	1.468.660	10,8%
2016	61.803	90.439	152.243	1.452.624	10,5%
2017	60.365	89.356	149.721	1.458.494	10,3%
2018	58.712	85.676	144.389	1.454.201	9,9%

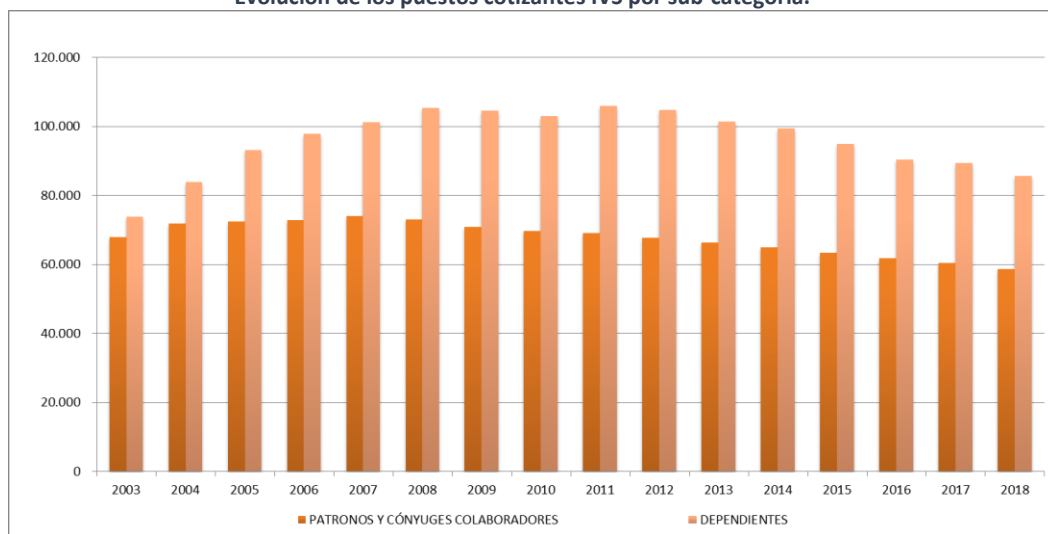
Nota: las diferencias con publicaciones anteriores se deben a revisiones de los datos de la serie

Fuente: GCA - ATYR

Considerando el total de puestos cotizantes rurales, vemos que éstos se incrementaron un 26% entre 2003 y 2008, pasando de 141.900 a 178.550, pico más alto en el horizonte de estudio. Luego comienza un periodo de oscilaciones en la cantidad de los puestos cotizantes rurales, iniciándose a partir de 2011 un descenso constante, que comparado con el año 2018, se ubica en el -17,5% (de 174.991 puestos cotizantes se pasa a 144.389).

La participación de los puestos cotizantes rurales en el total de cotizantes a nivel nacional ha venido descendiendo desde el año 2004 al presente aunque en los últimos años el descenso ha sido de manera más moderada. El porcentaje de cotizantes rurales respecto al total de cotizantes en el año 2018 fue de 9,9%.

Gráfico 1.
Evolución de los puestos cotizantes IVS por sub-categoría.



Fuente: Consolidados mensuales de Recaudación de ATYR

Si analizamos la evolución de los patrones y cónyuges colaboradores, observamos que existió un periodo de incremento en los puestos cotizantes de 2003 a 2007, donde estos aumentaron un 9%. A partir de dicho año comienza una tendencia decreciente, pasando de alrededor de 73.970 a 58.712 en 2018 (descenso del 20,6%).

En el caso de los dependientes rurales, sucede lo mismo, estos aumentaron desde 2003 a 2008, registrándose en ese período un aumento de 42,6% (de 73.906 a 105.400) pero a partir de 2009 comienza un descenso en la cantidad de puestos dependientes, llegando en el 2018 a los 85.676 puestos, siendo la variación (2018-2017) de -4,1%.

4. Beneficiarios de pasividades

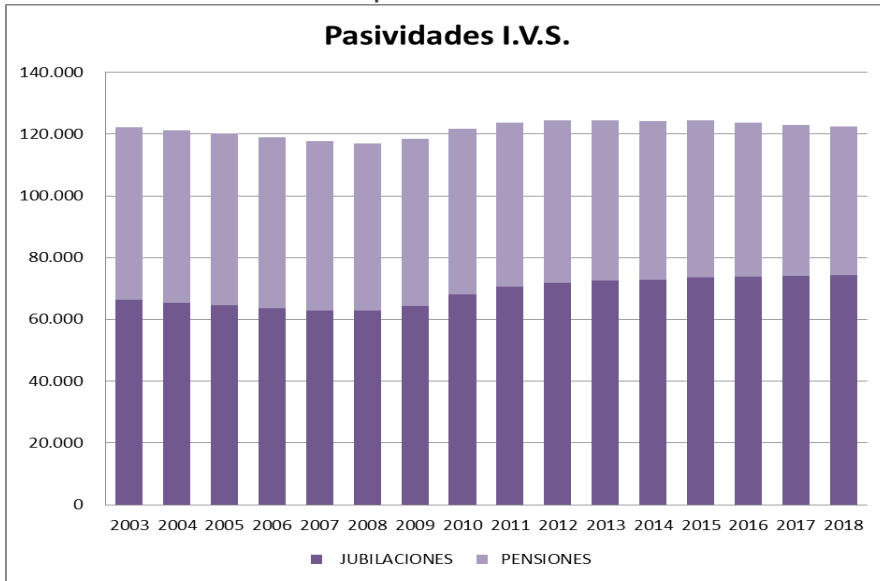
Dentro de las pasividades consideraremos las prestaciones por jubilación, y pensión por sobrevivencia.

Analizaremos la evolución de estas prestaciones, siempre en relación al sector rural, y su evolución en el periodo 2003-2018.

Las pasividades correspondientes a la aportación rural tuvieron un período de disminución de 2003 a 2008, pasando de 122.263 a 117.026 pasividades, marcando una disminución de un 4% acumulado en dicho periodo. En el año 2009, las pasividades rurales crecen al igual que las jubilaciones hasta el año 2012, lo que podría deberse a

la ley de flexibilización ¹. A partir de ese año la cantidad de pasividades tiene un comportamiento oscilante, creciendo o disminuyendo siempre en el entorno menor al 1%, llegando al año 2018 con 122.553 pasividades.

Gráfico 2.
Evolución pasividades rurales I.V.S.



En cuanto a la composición de las pasividades, tal cual se observa en el Cuadro 2, vemos que las jubilaciones son la mayoría, con un promedio en el horizonte de estudio del 57 % del total de jubilaciones y pensiones, mientras que las pensiones por sobrevivencia promedian un 43%.

¹ Se redujeron los años de servicios mínimos a 30 años para acceder a una jubilación por causal común, se flexibilizó el acceso a la jubilación por edad avanzada y por invalidez y se otorgó a las mujeres un año de servicio por cada hijo, con un tope de 5 años.

CUADRO 2
PASIVIDADES I.V.S.
(promedio mensual del año)

	<i>JUBILACIONES</i>	<i>PENSIONES</i>	<i>TOTAL</i>
2003	66.433	55.831	122.263
2004	65.356	55.765	121.122
2005	64.540	55.579	120.119
2006	63.681	55.260	118.941
2007	62.920	54.734	117.653
2008	62.768	54.257	117.026
2009	64.470	53.921	118.391
2010	68.138	53.603	121.741
2011	70.601	53.114	123.714
2012	71.914	52.555	124.469
2013	72.479	52.015	124.494
2014	72.868	51.396	124.264
2015	73.565	50.839	124.405
2016	73.773	49.876	123.649
2017	73.989	48.982	122.971
2018	74.214	48.340	122.553

Fuente: Ring de Prestaciones

Podemos observar que las jubilaciones y las pensiones tienen tendencias opuestas. Las jubilaciones vienen aumentando desde el año 2009, pasando de 64.470 a 74.214 (un 15,1%).

Por el contrario, las pensiones por sobrevivencia vienen disminuyendo en todo el periodo acumulando una variación en el periodo (2003-2018) del -13,4%, bajando de 55.831 a 48.340.

5. Beneficiarios de prestaciones de actividad

En este caso, las prestaciones consideradas son el pago de la cuota mutual, los subsidios por enfermedad, desempleo, maternidad y las asignaciones familiares.

Al analizar las estimaciones sobre los beneficiarios de cuota mutual², los patronos y cónyuges colaboradores entre el año 2003 y 2018 disminuyeron un 13.7%.

² Fuente de datos: Gerencia de Prestaciones. A partir de la nueva información se ha realizado la revisión de la serie.

CUADRO 3
BENEFICIARIOS DE CUOTA MUTUAL
(promedios mensuales del año)

	CUOTA MUTUAL PATRONOS Y CONYUGES COLABORADORES	CUOTA MUTUAL DEPEND.	Total	VARIACIÓN ACUM.PATRONOS Y CONYUGES COLABORADORES	VARIACION ACUM. DEPENDIENTES
2003	40.715	53.878	94.593		
2004	42.989	61.169	104.159	5,6%	13,5%
2005	43.443	67.952	111.395	6,7%	26,1%
2006	43.594	71.349	114.943	7,1%	32,4%
2007	44.294	73.861	118.155	8,8%	37,1%
2008	43.803	76.839	120.642	7,6%	42,6%
2009	42.424	76.314	118.738	4,2%	41,6%
2010	41.759	75.162	116.921	2,6%	39,5%
2011	41.343	77.233	118.575	1,5%	43,3%
2012	40.511	76.332	116.843	-0,5%	41,7%
2013	39.690	73.936	113.626	-2,5%	37,2%
2014	38.862	72.473	111.335	-4,6%	34,5%
2015	37.947	69.172	107.120	-6,8%	28,4%
2016	37.004	65.932	102.936	-9,1%	22,4%
2017	36.143	65.144	101.287	-11,2%	20,9%
2018	35.154	62.462	97.615	-13,7%	15,9%

* Fuente : cantidad de beneficiarios patronos y dependientes a partir de 2016 DW de prestaciones con datos de Registros de actividades y Registros de afiliaciones mutuales.

* La cantidad de beneficiarios Patronos y dependientes de años anteriores a 2016 son estimaciones anuales. Las diferencias con publicaciones anteriores se deben a revisiones en las series.

En el caso de los dependientes en el 2018 hubo una caída del 4,1% con respecto a 2017, pero pese a dicha caída, el aumento acumulado entre 2003 y 2018 es de 15,9%.

Los beneficiarios con cuota mutual a partir del año 2008 están a cargo del SNIS, desde ese año hasta el 2018 las cuotas mutuales de los patronos y cónyuges disminuyeron un 19,7% mientras que las cuotas mutuales de los dependientes disminuyeron un 18,7%.³

³ La cantidad de beneficiarios por cuota mutual es menor a la cantidad de puestos cotizantes rurales producto de dos factores. El primer factor está asociado a que la serie de puestos cotizantes rurales es una serie definida a través de puestos mientras que la serie de afiliados con cuota mutual es una serie de personas diferentes. El segundo factor es que existen puestos que no configuran derecho a cuota mutual.

CUADRO 4

BENEFICIARIOS: SUBSIDIO DE ENFERMEDAD , SUBSIDIO DE DESEMPLEO

(promedios mensuales del año)

	Beneficiarios Rurales		Beneficiarios rurales/total de beneficiarios	
	SUBSIDIO ENFERMEDAD	SUBSIDIO DESEMPLEO	SUBSIDIO ENFERMEDAD	SUBSIDIO DESEMPLEO
2003	1,422	1,195	18.1%	5.3%
2004	1,474	949	17.7%	6.7%
2005	1,579	1,072	16.8%	7.4%
2006	1,783	1,447	16.6%	8.5%
2007	2,080	1,242	16.5%	6.7%
2008	2,266	1,634	16.7%	8.2%
2009	2,524	2,090	15.8%	8.1%
2010	2,715	2,545	14.6%	10.0%
2011	3,039	2,844	12.4%	10.8%
2012	3,310	3,208	10.8%	10.3%
2013	3,319	3,581	9.7%	10.1%
2014	3,026	2,912	8.7%	8.7%
2015	2,916	3,004	8.2%	7.8%
2016	2,571	3,394	7.6%	8.7%
2017	2,232	3,644	7.1%	9.9%
2018	2,103	4,079	6.7%	10.9%

Cuando consideramos el subsidio por enfermedad, la evolución ha sido creciente hasta el año 2013, pasando de 1.422 beneficiarios a 3.319 en el año 2013. A partir de esa fecha se observa una tendencia decreciente llegando al año 2018 con 2.103 beneficiarios.

La participación de los beneficiarios rurales en el subsidio por enfermedad viene descendiendo desde 2003, llegando a representar en el último año un 6,7% del total.

En el caso del subsidio por desempleo, el mismo ha crecido en este sector de actividad desde el año 2007 hasta el año 2013 pasando de 1.242 beneficiarios por mes en promedio a 3.581 beneficiarios. En el año 2014 decreció el número de beneficiarios respecto al año anterior, para nuevamente a partir del año 2015 comenzar a crecer llegando a los 4079 beneficiarios en el año 2018, lo que implicó un aumento del 12% con respecto a 2017.

Si comparamos los beneficiarios de subsidios por desempleo del sector con el total de beneficiarios del subsidio, para el año 2018 representaron un 10,9% del total de beneficiarios de desempleo asistido. Este crecimiento se atribuye a que mientras el total de beneficiarios del subsidio de desempleo ha crecido un 2% en el año 2018 respecto al 2017, los beneficiarios rurales se han incrementado un 12%.

Para el caso de las Asignaciones Familiares, para poder clasificar las mismas en "Rurales", se tomó la clasificación según la rama de aportación del tributario para las

asignaciones de la Ley N° 15.084, mientras que para la Ley N° 18.227 la asignación de beneficiarios a la actividad Rural se estimó a partir de la Encuesta continua de Hogares.

CUADRO 5
BENEFICIARIOS ASIGNACIONES FAMILIARES
 (promedios mensuales del año)

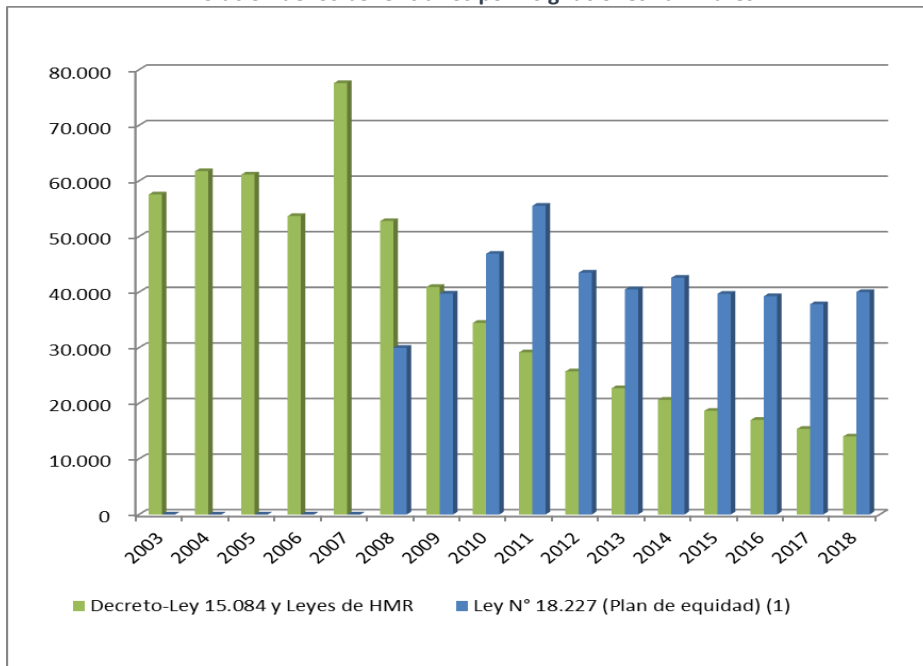
	Decreto-Ley N° 15084 (El período 2003 - 2007 incluye las leyes Nos. 17139 y 17758)*	Ley N° 18.227	TOTAL
2003	57.570	-	57.570
2004	61.761	-	61.761
2005	61.157	-	61.157
2006	53.685	-	53.685
2007	77.607	-	77.607
2008	52.784	29.981	82.765
2009	40.930	39.734	80.664
2010	34.471	46.903	81.374
2011	29.178	55.532	84.710
2012	25.741	43.500	69.242
2013	22.721	40.492	63.213
2014	20.627	42.578	63.206
2015	18.652	39.707	58.359
2016	17.002	39.261	56.263
2017	15.389	37.825	53.214
2018	14.040	40.018	54.058

*Ley N° 17.139: Hogares de menores recursos. Vigencia: 1/1/2000 - 30/12/2007

*Ley N° 17.758. Vigencia: 1/6/2004 - 30/12/2007

Al realizar el análisis, consideramos conjuntamente todas las leyes vigentes, el número de beneficiarios alcanzó el pico máximo en 2011 con 84.710. A partir de allí se ha verificado un paulatino descenso de los mismos, hasta el año 2017; mientras que para el año 2018 se observa un incremento en la cantidad de beneficiarios, llegando a ser de 54.058. En este último año el 74% de las asignaciones familiares son del régimen de la Ley N° 18.227 (plan de equidad) y el 26% restante está comprendido en el régimen del Decreto Ley N° 15.084.

Gráfico 3.
Evolución de los beneficiarios por Asignaciones Familiares.



(1) Valores estimados y ajustados en base a microdatos ECH (2017)

Para el caso del Subsidio por Maternidad, el mismo se ha mantenido estable durante el periodo 2003-2013, en el entorno de 100 beneficiarios mensuales. En el año 2014 se ha registrado un aumento importante debido a la entrada en vigencia de la Ley N° 19.161, que además de la prestación por licencia maternal otorga prestaciones de medio horario para cuidados del recién nacido y la licencia por paternidad. En 2018 esta cifra alcanzó los 236 beneficiarios en promedio mensual, de los cuales 52 corresponden a beneficiarias de maternidad, 125 a beneficiarios por paternidad y 59 beneficiarios de cuidados parentales.

CUADRO 6
BENEFICIARIOS SUBSIDIO MATERNIDAD, PATERNIDAD Y CUIDADOS RECIEN NACIDO
 (promedios mensuales del año)

	<i>MATERNIDAD</i>	<i>PATERNIDAD</i>	<i>CUIDADOS PARENTALES</i>	<i>TOTAL</i>
2003	96	-	-	96
2004	86	-	-	86
2005	79	-	-	79
2006	102	-	-	102
2007	93	-	-	93
2008	84	-	-	84
2009	81	-	-	81
2010	72	-	-	72
2011	83	-	-	83
2012	80	-	-	80
2013	89	-	-	89
2014	59	64	22	144
2015	71	109	38	218
2016	65	131	68	263
2017	58	130	68	257
2018	52	125	59	236

6. Recursos y erogaciones del sector

En este capítulo analizamos la trayectoria en el tiempo de las variables monetarias asociadas al sector. Se observa la evolución que ha tenido la recaudación, compuesta por diferentes tipos de recursos: aporte patronal y aporte personal, así como la recaudación por Multas y Recargos y Convenios de Pago.

A los efectos de visualizar más fácilmente los datos, analizamos ratios comparativos entre los egresos e ingresos del sector.

En el cuadro que sigue, se presenta la evolución del último quinquenio.

CUADRO 7 - Relación Egresos - Ingresos

	2014	2015	2016	2017	2018
Relación EGRESOS TOTALES / INGRESOS TOTALES	3,04	3,34	3,41	3,68	3,78
Relación EGRESOS IVS / INGRESOS IVS	2,71	2,98	3,04	3,28	3,38

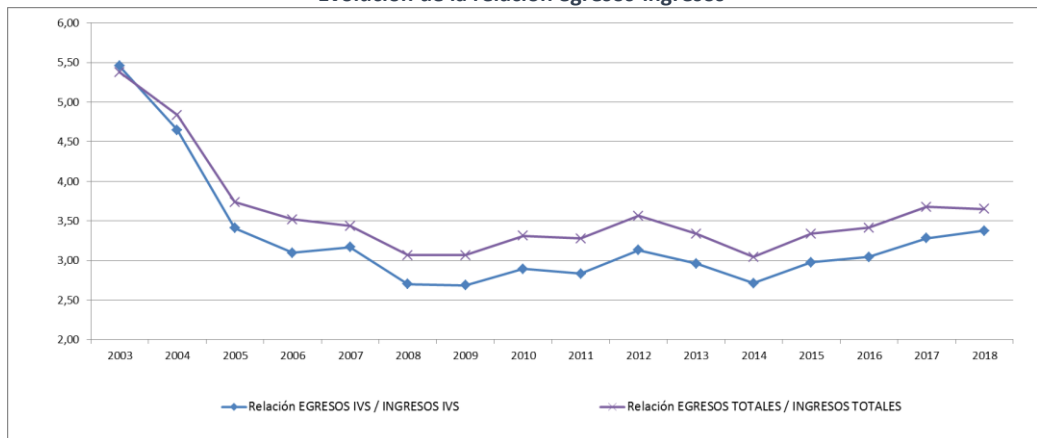
Fuente: Estimaciones a partir del Balance General del BPS

Vemos que la relación entre Egresos e Ingresos Totales del sector rural en estos últimos 5 años, en promedio, ha representado más de 3 veces los ingresos. En otras palabras, los egresos totales superan en más de 3 veces los ingresos totales. En el año 2018 la misma fue de 3,78.

El año 2018, en cuanto a aportes se refiere (en términos constantes), fue el de menor ingreso en estos últimos 5 años. En el año 2014 hubo un aumento de las contribuciones IVS ocasionadas principalmente por la incorporación de devoluciones de aportes por la Ley N° 19.162, llegando la relación a ser de 3,04. Dado que el aumento de las contribuciones en ese año fue de motivo excepcional, en los años siguientes la relación de egresos-ingresos volvió a sus guarismos anteriores, superando el 3,3. Desde el año 2015 la recaudación IVS presenta una reducción promedio por año del 3.3%, mientras que los egresos están creciendo al 0.9% por año.

Un mismo comportamiento tuvo la relación egresos-ingresos IVS rurales, ya que la mayor parte de los egresos de BPS tienen relación con dichas prestaciones.

Gráfico 4.
Evolución de la relación egresos-ingresos



A partir del año 2008 tanto los ingresos por aportes de enfermedad, como las erogaciones por cuota mutual dejaron de pertenecer al BPS, pasando a la órbita del SNIS.

CUADRO 8 - Relación Egresos - Ingresos SNIS

SNIS	2017	2018
APORTES AL SNIS	2,130,816,165	2,051,031,641
EGRESOS CUOTA MUTAL SNIS - trabajadores	2,821,107,573	2,685,838,874
EGRESOS CUOTA MUTAL SNIS - menores	1,222,261,532	1,126,138,462
EGRESOS CUOTA MUTAL SNIS - concubinos	635,341,460	628,586,345
Relación EGRESOS SNIS/INGRESOS SNIS	2.20	2.17

Fuente: Estimaciones a partir de DW de prestaciones, con datos de Registros de Actividades y Registros de Afiliaciones Mutuales.
 Pesos Constantes según IMS promedio 2018

La evolución de la relación Egresos – Ingresos tuvo una caída en el último año de estudio, esto implica que por \$ 1 recaudado se pagaron capitas por \$ 2,20 en el año 2017 y \$ 2,17 en el año 2018. Esta caída se generó debido a que los egresos por cuotas mutuales de los activos rurales medidos en términos de salarios cayeron más de lo que cayó la recaudación del SNIS de los activos rurales. Medido en pesos constantes según IMS, los aportes al SNIS de los activos rurales cayeron un 3.7%, mientras que los egresos generados por cuota mutua de trabajadores, menores y conyuges derivados de activos rurales cayeron un 5,1% respecto al año anterior.⁴

7. Consideraciones generales

Los elementos analizados en el presente estudio tratan de mostrar la evolución de la cobertura brindada por el BPS a los trabajadores del sector rural, los que presentan características distintivas del resto de los trabajadores, no solo desde el punto de vista del trabajo que realizan y de la locación, sino de la forma de aportación.

A modo de resumen podemos mencionar:

- ✓ Los puestos cotizantes IVS se han incrementado con respecto al año 2003, pasando de 141.900 a 144.389 cotizantes.
- ✓ Los patronos y cónyuges colaboradores muestran un descenso acumulado en todo el período de estudio del 13,7%.
- ✓ Los puestos cotizantes dependientes de 2003 a 2018 han pasado de 73.906 a 85.676, lo que implicó un incremento del entorno del 15,9%.

⁴ El descenso de los egresos podría atribuirse al efecto conjunto de la baja de cotizantes y la baja del valor de la cuota mutua en términos de salarios. El menor descenso en los ingresos se podría asignar a que los aumentos salariales del sector han sido mayores que el incremento del salario, lo cual ha llevado a un crecimiento de la masa salarial.

Sin embargo, si bien con respecto al año base existe un incremento general de puestos cotizantes rurales, la cantidad de los mismos viene descendiendo desde el año 2011.

- ✓ En cuanto a la participación de los puestos cotizantes rurales en el total de cotizantes, la misma viene descendiendo desde el año 2004. Actualmente la cantidad de puestos rurales representan el 9,9% del total de cotizantes, cuando en el año 2004 representaban el 17,2% del total.
- ✓ Las pasividades mostraron un leve descenso hasta el año 2008, pero a partir del siguiente año comienzan a incrementarse, lo que se debería a la implementación de la Ley de Flexibilización de Pasividades. En total la evolución del total de pasividades entre 2003 y 2018 acumuló un aumento casi nulo.
- ✓ Las jubilaciones aumentaron un 11,7% pasando de 66.433 a 74.214, mientras que las pensiones de sobrevivencia disminuyeron (13,4%) pasando de 55.831 a 48.340.
- ✓ Para el subsidio por enfermedad, la evolución de los beneficiarios ha sido casi siempre creciente hasta el 2013 (3.319 beneficiarios), sin embargo, en los últimos cinco años la cantidad de beneficiarios ha descendido, ubicándose en 2018 en 2.103 beneficiarios.
- ✓ En el subsidio por desempleo se registró en 2018 un promedio mensual de 4.079 subsidiados, lo que para ese año represento un 10,9% del total de beneficiarios de desempleo asistido.
- ✓ Los beneficiarios de Asignaciones Familiares en el año 2018 respecto al año 2003 han descendido en un 6,1%, pasando de 57.570 niños y jóvenes beneficiarios a 54.058. Este descenso se observa desde 2011, año en que se superaron los 84.000 beneficiarios. Sin embargo para el año 2018 se observa un leve aumento en la cantidad de beneficiarios, respecto a la tendencia que se venía observando.
- ✓ Los beneficiarios del subsidio por maternidad, paternidad y cuidados parentales se han incrementado en un 145%. Esto se dio mayoritariamente a partir del 2014 y se debe principalmente a la implementación de la Ley N° 19.161, que amplía los derechos incorporando el derecho los trabajadores a la licencia paternal y los cuidados parentales de los recién nacidos.
- ✓ En estos últimos 5 años los egresos totales del sector vienen triplicando a los ingresos. En el año 2014, a causa del ingreso de aportes por desafiliación por aplicación de la Ley N° 19.162 esta relación disminuyó al 3,04, pero el aumento en los últimos tres años género que dicha relación sea 3,78.

- ✓ En la relación egresos-ingresos IVS también se observa la misma tendencia que la relación de egresos-ingresos totales. Esta relación viene aumentando desde 2014, donde se pasó de una relación de 2,71 al 3,38 en el último año.
- ✓ La relación egresos-ingresos del SNIS se ha reducido de 2.20 en 2017 a 2,17 en 2018.

ANÁLISIS DE LA EQUIVALENCIA ENTRE LAS TASAS DE REPLAZO DE INVALIDEZ Y VEJEZ

Análisis de la equivalencia entre las tasas de remplazo de invalidez y vejez

Asesoría Económica y Actuarial
Diciembre 2019

1. Introducción

Para la determinación de la asignación de jubilación a los 60 años de edad con 30 años de servicio para la causal por vejez común, se aplica al sueldo básico jubilatorio un porcentaje del 45%, al que se le adiciona un 1% por cada año que supere los 30 años de servicio hasta los 35 años, y un 0,5% por cada año que excede de 35 años de servicio al momento de configurar causal, con un tope del 2,5%, y además, por cada año que se difiera el retiro a partir de los 60 y luego de haber configurado causal se le adiciona un 3% por año con un máximo del 30%, o de un 2% si no configuró causal. La asignación de jubilación para la jubilación por incapacidad total, resulta de aplicar una tasa del 65% al sueldo básico jubilatorio independientemente de la edad y años de servicio.

Se solicita a esta Asesoría, analizar la existencia de equilibrio actuarial en la aplicación de la tasa de remplazo del 65% para el cálculo de la asignación de jubilación por incapacidad total en correspondencia con las tasas de remplazo aplicadas en la causal vejez.

La información utilizada en el análisis se asocia con probabilidades de muerte y esperanzas de vida de los jubilados por vejez e invalidez por sexo y edad, y tasas de remplazo por edad y años de servicio para la causal por vejez.

Las probabilidades de muerte y esperanzas de vida consideradas en el análisis son las determinadas a partir de las tablas de mortalidad específicas de momento, para el colectivo de jubilados por vejez e invalidez por sexo y edad simple calculadas por la Asesoría Económica y Actuarial a partir de información de beneficiarios de prestaciones de jubilación según sexo, edad simple y causal jubilatoria y defunciones asociadas a estos colectivos en el periodo 2013 – 2017.

AÑO 2018		
Esperanzas de vida - Jubilados por vejez		
Edad	Hombre	Mujer
60	19,62	25,26
65	16,44	21,14

AÑO 2018		
Esperanzas de vida - Jubilados por invalidez		
Edad	Hombre	Mujer
60	13,61	20,11
65	11,94	16,87

Del contraste de las esperanzas de vida de los jubilados por vejez respecto a los jubilados por invalidez para ambos sexos, son los jubilados por invalidez los que presentan esperanzas de vida menores (o tasas de mortalidad superiores) a las registradas por los jubilados por vejez, correspondiendo a los hombres las diferencias mayores. Adicionalmente, tanto para los jubilados por vejez como invalidez las mujeres presentan un número mayor de años de sobrevivida a todas las edades.

Diferencias entre esperanzas de vida de jubilados por invalidez respecto a jubilados por		
Edad	Hombre	Mujer
60	-6,01	-5,15
65	-4,50	-4,27

Un hombre jubilado por invalidez presenta una sobrevivida inferior en 6,01 años respecto a un jubilado por vejez a la misma edad, mientras que en la mujer esta diferencia es menor, 5,15 años. En la medida que aumenta la edad, la diferencia de años de sobrevivida disminuye tanto en hombres como en mujeres, a los 65 años la diferencia de esperanzas de los jubilados por invalidez respecto a los de vejez, es de 4,5 y 4,3 para hombres y mujeres respectivamente.

Con el objetivo de analizar la existencia de equilibrio actuarial en la determinación de la tasa del 65% para el cálculo de la asignación de jubilación por incapacidad total, en correspondencia con las tasas de remplazo definidas para la causal vejez, se calculó el valor actual de una renta actuarial, definida ésta como la renta en la que el vencimiento de los términos tiene naturaleza aleatoria, en el caso que se analiza la aleatoriedad se

relaciona con la supervivencia del jubilado. Es importante resaltar que en el cálculo del valor actual de la renta, no se consideró la prestación por pensión por sobrevivencia.

La tasa de interés utilizada en el factor de actualización actuarial es la tasa de interés implícita en el sistema de reparto (0,4%)¹.

2. Resultados obtenidos

Se calculó el valor actual de una renta actuarial, para las edades de 60 y 65 años con 30, 35 y 40 años de servicio.

Causal Vejez					Causal Invalidez			
Edad	Años trabajados	Tasa de Reemplazo	Valor Actual de la renta		Edad	Tasa de Reemplazo	Valor Actual de la renta	
			Hombres	Mujeres			Hombres	Mujeres
60	30	45,0%	863,77	1.096,27				
65	30	55,0%	895,19	1.135,02				
60	35	50,0%	959,74	1.218,08	60	65,0%	882,80	1.276,93
65	35	60,0%	976,58	1.238,20	65	65,0%	782,62	1.084,22
60	40	52,5%	1.007,73	1.278,99				
65	40	65,0%	1.057,96	1.341,38				

De los resultados obtenidos, vemos que en el caso de los hombres, solamente aquel que se jubile por vejez con 60 años y 30 de servicio sería el que recibiría una jubilación menor que si se hubiere jubilado por invalidez. O sea, la jubilación por invalidez sería más conveniente. En todos los otros casos de 60 años, se verifica lo contrario: jubilarse por vejez es mejor. Si nos concentramos en los 65 años, en todas las combinaciones consideradas, la jubilación por incapacidad es menor.

Para las mujeres, a los 60 de edad con 30 o 35 años de servicio, jubilarse por invalidez es mejor. La única excepción se verifica a 60 años con 40 de servicio, en donde se da la equivalencia: es lo mismo jubilarse por vejez o por invalidez. Para el caso de que se tenga 65 años, independientemente de los años de servicio, es mejor jubilarse por vejez.

¹ “Análisis de la tasa de interés implícita en el equilibrio financiero de un sistema de Reparto”. Camacho, Luis. 2006.

Otro análisis fue calcular cuál sería la tasa de remplazo que correspondería asignar a invalidez para que recibiera el mismo valor actual que si se jubilara por vejez, obteniendo los siguientes resultados:

	Tasa de remplazo Invalidez*	
	Hombres	Mujeres
60/30	63,6%	55,8%
65/30	74,3%	68,1%
60/35	70,7%	62,0%
65/35	81,1%	74,2%
60/40	74,2%	65,1%
65/40	87,9%	80,4%

* Tasa de remplazo de jubilación por invalidez equivalente a la tasa de remplazo por vejez

En la mujer exceptuando a los 60 años (con excepción de que se haya llegado a los 40 años de servicio, donde la tasa sería coincidente en el 65%) la tasa deberían ser inferiores: 55,8% y 62,0%. A los 65 años en todos los casos las tasas deberían aumentarse, llegando a ser de un 80.4% para el caso de 40 años de servicio.

En los hombres con excepción de 60 años de edad y 30 años de servicio, donde la tasa sería menor a la actual (63,6%), en el resto de las combinaciones de edad y años trabajados consideradas, las tasas de remplazo de equivalencia deberían ser superiores al 65% llegando a un 87.9%.

3. Consideraciones finales

Con el fin de analizar la existencia de equivalencia actuarial de la tasa del 65% para el cálculo de la asignación de jubilación por incapacidad total, en correspondencia con las tasas de remplazo aplicadas en la causal vejez, se calculó el valor actual de una renta actuarial vitalicia, considerando una tasa de interés equivalente a la tasa de interés implícita del sistema equivalente al 0,4%, tablas de mortalidad de momento del colectivo de jubilados por vejez e invalidez por sexo y edad vigentes desde 2018 y tasas de remplazo a aplicar en el cálculo de la asignación de jubilación por vejez por sexo y edad.

El análisis realizado se asocia a las edades de 60 y 65 años, y no a aquellos menores de 60 donde no existiría causal vejez común.

De acuerdo con los resultados obtenidos, no existiría equivalencia actuarial entre las tasas de remplazo aplicadas en vejez e invalidez, exceptuando el caso de mujeres con 60 años de edad y 40 años de servicio, que en ambas causales el valor actual es el mismo. Para el sexo femenino con 60 y 30 o 35 años de servicio, deberían ser de un nivel menor.

En los hombres, solo con 60 años de edad y 30 años de servicio, la tasa debería ser levemente inferior, 63,6%, en los restantes casos deberían ser de nivel superior al igual que en la mujer con más de 60 años, siendo la tasa en el caso de la mujer de menor nivel a la de los hombres.

Este desequilibrio actuarial se vincularía con la evolución de la mortalidad, se debe tener presente que las tablas de mortalidad utilizadas al momento de fijar esta tasa han cambiado y adicionalmente no se contaban con tablas específicas de estos colectivos.

Adicionalmente, se debe considerar la diferente probabilidad de enfermarse, invalidarse y morir que se presenta en forma diferencial por sexo.

Impreso en el Centro de Impresiones de BPS
Encuadernación en Imprenta BPS
Enero 2020