

# Comentarios de Seguridad Social

4to. Trimestre 2020 – N° 70

**ASESORÍA GENERAL EN SEGURIDAD SOCIAL**

**BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL**

**MONTEVIDEO, URUGUAY**





## ANÁLISIS DE LAS PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LAS ALTAS DE JUBILACIÓN QUE UTILIZAN PRUEBA TESTIMONIAL. Periodo 2009 – 2019.

<b>(Actualización)</b>	<b>7</b>
1. Introducción .....	9
2. Metodología .....	9
3. Resultados .....	10
3.1 Análisis de altas con prueba testimonial.....	11
3.1.1 Análisis de altas con prueba testimonial por causal .....	13
3.1.2 Análisis de altas con prueba testimonial por aportación.....	19
3.1.3 Otras características de altas con prueba testimonial.....	24
3.2 Análisis de las altas que utilizaron Comunicado 42/ 2006 – RD 43/2006.....	30
4. Conclusiones .....	34

## AUMENTO EN LA EDAD DE RETIRO EN UN CONTEXTO DE CAMBIO TECNOLÓGICO ESTUDIOS DE SUS IMPLICANCIAS EN EL MERCADO LABORAL

<b>Ec. Micaela Antúnez y Ec. Felix Bellomo</b>	<b>37</b>
1. Introducción .....	39
2. ¿Por qué aumentar la edad de retiro? .....	41
3. El nuevo paradigma del mundo del trabajo .....	42
3.1 Transformación en las habilidades requeridas .....	43
4. Nivel de exposición de Uruguay ante la automatización .....	44
4.1 Modificación de la importancia relativa de las tareas en Uruguay.....	45
4.2 Diferenciación del riesgo según cohorte etaria .....	46
Nivel educativo .....	48
Ocupación .....	50
Rama de Actividad .....	52
5. Análisis prospectivo.....	53
Efectos en el empleo juvenil.....	54
Efectos en el empleo senior.....	55
6. Comentarios finales .....	57
7. Referencias bibliográficas .....	59

## EXONERACIONES Y TASA DE APORTE JUBILATORIO PROMEDIO

Periodo 2006 a 2019

<b>(ACTUALIZACION)</b>	<b>61</b>
1. Introducción .....	63
2. Marco normativo de las principales exoneraciones y su evolución .....	64
2.1 Industria y comercio .....	64
2.2 Civil .....	65
2.3 Construcción.....	66
3. Evolución de exoneraciones y tasa de aportación promedio .....	67
3.1 Industria y comercio .....	67
3.2 Civil .....	70
3.3 Construcción.....	72
3.4 Todas las aportaciones .....	73
4. Consideraciones finales .....	75

<b>COSTO ASOCIADO A LA POLÍTICA DE PASIVIDADES MÍNIMAS ESTABLECIDA POR DECRETO EN 2019</b>	77
<b>(ACTUALIZACION)</b>	77
1. Introducción .....	79
2. Evolución de los mínimos por Decreto.....	81
3. Metodología.....	83
4. Resultados.....	85
4.1 Cantidad de Jubilaciones y Pensiones por Fallecimiento.....	85
4.2 Costo asociado a las Jubilaciones y Pensiones por Fallecimiento.....	89
4.2.1. Costo asociado a las Jubilaciones a mínimo de decreto.....	89
4.2.2. Costo asociado a las Pensiones por fallecimiento a mínimo de decreto.....	92
4.2.3. Costo consolidado: Jubilaciones y Pensiones por fallecimiento a mínimo de decreto	
– Año 2019.....	93
5. Consideraciones finales.....	94

## **ANÁLISIS DE ALTAS DE JUBILACIONES POR INVALIDEZ Y SUBSIDIOS TRANSITORIOS**

### **PERÍODO 2005 -2019**

<b>Cra. Nadya Camerosamo</b>	97
1. Introducción .....	99
2. Marco Normativo .....	99
3. Metodología.....	101
4. Resultados obtenidos.....	102
4.1 Altas de Jubilaciones por Invalidez .....	102
4.2 Altas de Subsidios transitorios por incapacidad parcial.....	106
4.3 Altas de Subsidios transitorios por incapacidad parcial que derivan en Jubilaciones por Invalidez	
.....	110
5. Consideraciones Finales .....	118

## **ALGUNAS DE LAS PRINCIPALES VARIABLES ASOCIADAS AL SECTOR RURAL**

### **Periodo 2003 a 2019**

<b>(ACTUALIZACION)</b>	121
1. Introducción .....	123
2. Metodología.....	123
3. Puestos Cotizantes I.V.S. ....	124
4. Beneficiarios de pasividades .....	125
5. Beneficiarios de prestaciones de actividad .....	127
6. Recursos y erogaciones del sector .....	132
7. Consideraciones generales.....	133

## **EVOLUCIÓN DE LAS ALTAS DE PENSIONES DE SOBREVIVENCIA**

### **Periodo 2013 – 2020**

<b>Ava Baher</b>	135
1. Introducción .....	137
2. Evolución de la cantidad de altas de pensiones de sobrevivencia.....	138
3. Cantidad de altas de pensiones por categoría pensionaria .....	139
4. Cantidad de altas de pensiones por sexo .....	140
4.1 Cantidad de altas de pensiones según sexo del generante .....	140
4.2 Cantidad de altas de pensiones según sexo del beneficiario.....	141
5. Cantidad de altas de pensiones según figura del generante .....	142
6. Cantidad de altas de pensiones según la afiliación del generante.....	144
7. Consideraciones Finales .....	145

## **EVOLUCION DE LAS PASIVIDADES**

**Periodo 1995 - 2020**

<b>(ACTUALIZACION)</b> .....	147
1. Introducción .....	149
2. Evolución Mensual .....	149
3. Evolución Anual.....	151
3.1. – Jubilaciones .....	152
3.2. – Pensiones por Fallecimiento .....	154
3.3. - Pensión Vejez e Invalidez .....	155
3.4. - Subsidios Transitorios por Incapacidad Parcial.....	156
4. Consideraciones Finales .....	159

## **LICENCIAS PADRES Y MADRES EN LOS CONSEJOS DE SALARIOS ENTRE LA PRIMERA Y LA SÉPTIMA RONDA DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA. DEL NACIMIENTO A LA AMPLIACIÓN DE DERECHOS.**

<b>Soc. Alejandra Gallo</b> .....	161
1. Introducción .....	163
2. Precisiones conceptuales básicas.....	164
3. Antecedentes de investigación .....	165
4. Comentarios metodológicos .....	167
5. Principales resultados .....	170
a. Las licencias para padres y madres ronda a ronda. ....	170
i. De la primera a la tercera ronda (2005 - 2008), la maternidad y paternidad acotada al nacimiento. ....	170
ii. Cuarta y quinta ronda, de la paternidad y maternidad asociada al nacimiento a la ampliación de situaciones. ....	175
iii. Sexta y séptima ronda. La consolidación de la ampliación de licencias para padres y madres. ....	181
b. Licencias y permisos en consejos de salarios, vinculación con la protección social y heterogeneidad entre grupos.....	187
6. Reflexiones finales.....	191
7. Referencias Bibliográficas .....	194



**ANÁLISIS DE LAS PRINCIPALES  
CARACTERÍSTICAS DE LAS ALTAS DE  
JUBILACIÓN QUE UTILIZAN PRUEBA  
TESTIMONIAL**

**Período 2009 – 2019**

(ACTUALIZACION)





# ANÁLISIS DE LAS PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LAS ALTAS DE JUBILACIÓN QUE UTILIZAN PRUEBA TESTIMONIAL

Período 2009 – 2019

(Actualización)

Asesoría Económica y Actuarial

Octubre 2020

## 1. Introducción

A partir de la entrada en vigencia de la Ley 16.713 se implementa el registro de la historia laboral de los afiliados, lo cual podría haber ocasionado la disminución de los años por testigos que se reconocen para configurar causal jubilatoria.

El presente estudio tiene como objetivo describir el comportamiento de las altas de jubilación que utilizaron prueba testimonial en el período 2009 – 2019, a efectos de analizar si tal descenso se produjo.

El análisis se realiza para las leyes 16.713 y 18.395, así como para regímenes anteriores (Acto Institucional N° 9 y Acto Institucional N° 13).

En los resultados se incluye un apartado relacionado al uso del Comunicado 42. Si bien el mismo no es considerado prueba testimonial resulta de interés analizarlo dado que también es un tipo de prueba diferente a la documental.

## 2. Metodología

Se parte de la base de datos de altas de jubilaciones brindadas por el Centro de Desarrollo de Prestaciones para el período 2009 - 2019.

A partir de allí se seleccionan solo las altas de jubilaciones que no tuvieron reforma, excluyendo del análisis los subsidios transitorios.

Se consideran las altas por causal, sexo, aportación y edad, discriminando en el uso o no de testigos como medio de prueba para el reconocimiento de años de servicio.

Las causales analizadas son: Vejez, Edad Avanzada, Invalidez y Otras causales. Estas últimas incluyen Pensiones Especiales Reparatorias, Destituidos de la Industria Frigorífica, artículo 5 Ley 15.900 (Particular Confianza), entre otras.

En cuanto a la aportación las analizadas son: Industria y Comercio, Civil y Escolar, Rural, Construcción, Servicio Doméstico y Trabajo a Domicilio. Corresponde aclarar que la clasificación se realiza en base a la última actividad por la que aportó la persona antes de jubilarse.

En lo que respecta al análisis del Comunicado 42, se parte del total de altas del año sin considerar si las mismas utilizaron o no prueba testimonial, ya que como se mencionó en la introducción los mecanismos establecidos en dicho comunicado son considerados una prueba diferente a la prueba documental y a la prueba testimonial, por lo que una persona podría computar años de servicios combinando los tres mecanismos.

### 3. Resultados

En este apartado se presentan los principales resultados obtenidos. Los primeros cuadros presentados brindan una idea de la situación general del total de altas para luego pasar a un análisis más específico de aquellas altas que utilizan prueba testimonial.

En el Cuadro 1 se observa la información de altas totales discriminada por causal jubilatoria.

**Cuadro 1: Altas totales Según Causal – Todas las Leyes**

	Vejez	Invalidez	E. Avanzada	Otras Causales	Total
2009	18.198	2.254	5.424	334	26.210
2010	19.457	4.116	10.610	303	34.486
2011	18.413	4.412	8.843	232	31.900
2012	18.290	4.711	7.078	120	30.199
2013	15.507	4.078	5.649	616	25.850
2014	15.592	5.582	5.569	225	26.968
2015	16.877	6.487	6.160	195	29.719
2016	17.596	6.071	5.811	130	29.608
2017	17.650	3.905	5.727	63	27.345
2018	18.903	5.361	5.275	64	29.603
2019	21.005	4.471	5.368	42	30.886

Fuente: Elaboración propia en base al Listado de CDES Prestaciones -Altas de Jubilaciones

Nota: No se incluyen altas con reforma

Se puede observar que en el 2019 las altas por Vejez alcanzan su punto máximo con 21.005 altas, representando en promedio el 61,3% de las altas totales del período, y un crecimiento del 111% con respecto a 2018. Al observar las demás causales se evidencia que Edad Avanzada es la segunda causal con mayor participación en el total, con un promedio para el periodo en torno al 22,0%, siendo el año 2010 el de mayor participación de esta causal donde se ubica cerca del 30,8% de las altas totales de ese año, lo cual se justifica por la entrada en vigencia de la Ley N° 18.395 que creó 5 nuevas combinaciones de edad y años de servicios para configurar esta causal. A partir del año 2014 la causal Invalidez comienza a tener mayor participación y supera a la causal Edad Avanzada en los años 2015, 2016 y 2018.

**Cuadro 2: Altas totales según sexo**

	Mujer	Hombre
2009	13.881	12.329
2010	18.784	15.702
2011	16.619	15.281
2012	14.735	15.464
2013	12.519	13.331
2014	13.560	13.408
2015	14.808	14.911
2016	14.299	15.309
2017	13.312	14.033
2018	14.089	15.514
2019	14.661	16.225

Fuente: Elaboración propia en base al Listado de CDES Prestaciones -Altas de Jubilaciones

Nota: No se incluyen altas con reforma

Vemos que la participación del sexo masculino ha ido creciendo a lo largo del período, mientras que en 2009 el 47,0% de las altas del año correspondían a hombres, en 2019 este porcentaje asciende al 52,5%.

Es importante resaltar el comportamiento de las altas del sexo femenino para los años 2009 y 2010 donde representan el 53,0% y 54,5% del total de cada año respectivamente. Este comportamiento se podría justificar por la plena entrada en vigencia de la Ley N° 18.395, la cual permite a las mujeres computar un año de servicio por cada hijo nacido vivo (con un máximo de cinco).

### 3.1 Análisis de altas con prueba testimonial

Realizando el análisis de las altas considerando el computo de años por testigos se desprende que en el año 2009 el 41.6% de las altas utilizaron prueba testimonial. Este porcentaje ha descendido a lo largo del período de estudio, ubicándose en el año 2019 en 11,7% lo cual implica una caída en términos relativos del 71,8%.

**Cuadro 3: Altas totales según utilización de años por testigos**

		Si	No
	2009	10.896	15.314
	2010	14.788	19.698
	2011	12.027	19.873
	2012	8.114	22.085
	2013	5.695	20.155
	2014	5.434	21.534
	2015	5.507	24.212
	2016	4.684	24.924
	2017	4.247	23.098
	2018	4.020	25.583
	2019	3.622	27.264

Fuente: Elaboración propia en base al Listado de CDES Prestaciones -Altas de Jubilaciones  
Nota: No se incluyen altas con reforma

Si realizamos la apertura por sexo de las altas que reconocieron algún año por testigo, el peso del sexo femenino en las mismas oscila entre el 58% y 65% a lo largo de todo el período de estudio.

**Cuadro 4: Detalle de altas que utilizan años por testigos según sexo**

	Mujer	Hombre	Altas femeninas con testigos/total de altas femeninas	Altas masculinas con testigos/total de altas masculinas
2009	6.715	4.181	48,4%	33,9%
2010	9.625	5.163	51,2%	32,9%
2011	7.618	4.409	45,8%	28,9%
2012	4.984	3.130	33,8%	20,2%
2013	3.485	2.210	27,8%	16,6%
2014	3.359	2.075	24,8%	15,5%
2015	3.345	2.162	22,6%	14,5%
2016	2.844	1.840	19,9%	12,0%
2017	2.581	1.666	19,4%	11,9%
2018	2.349	1.671	16,7%	10,8%
2019	2.091	1.531	14,3%	9,4%

Si analizamos por sexo la proporción de altas que utilizaron años por testigos en el total de altas del mismo sexo, tanto en las mujeres como en los hombres la utilización de la prueba testimonial decrece

en el período. Mientras que en el año 2009 la cantidad de mujeres que utilizaron años por testigos sobre la cantidad de mujeres que se jubilaron ese año se ubicaba en el 48,4%, en el año 2019 este porcentaje cae considerablemente alcanzando el 14,3%. Al realizar este análisis para el sexo masculino el descenso es aún mayor, pasando de representar el 33,9% en 2009 al 9,4% en 2019.

### 3.1.1 Análisis de altas con prueba testimonial por causal

El siguiente cuadro presenta aquellas altas que utilizaron años por testigos desagregadas por causal jubilatoria.

**Cuadro 5: Detalle de altas que utilizan años por testigos según causal**

	Vejez	Invalidez	E. Avanzada	Otras Causales	Total
2009	8.238	246	2.290	122	10.896
2010	8.338	554	5.765	131	14.788
2011	6.843	599	4.471	114	12.027
2012	4.694	592	2.783	45	8.114
2013	3.315	387	1.945	48	5.695
2014	3.149	433	1.806	46	5.434
2015	2.981	487	1.986	53	5.507
2016	2.510	385	1.753	36	4.684
2017	2.329	227	1.666	25	4.247
2018	2.131	293	1.572	24	4.020
2019	1.904	253	1.455	10	3.622

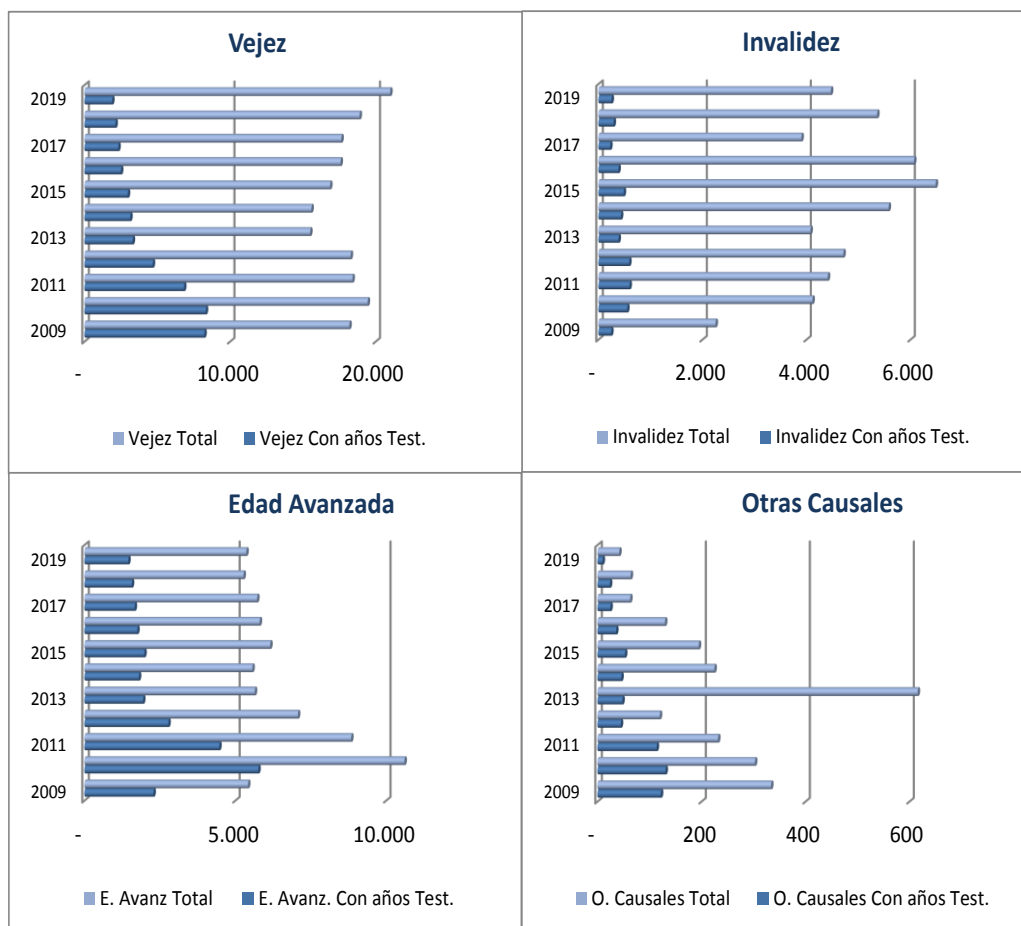
Fuente: Elaboración propia en base al Listado de CDES Prestaciones -Altas de Jubilaciones

De una primera lectura del cuadro se puede observar que la tendencia por causal de las altas que utilizan prueba testimonial es similar a la tendencia de las altas totales, donde la causal vejez es la que tiene mayor peso en el total de cada año.

En el año 2009, el 75,6% de las altas que reconocen años de servicios utilizando testigos corresponden a la causal vejez, el 21,0% a la causal edad avanzada, el 2,3% a la causal invalidez y el restante 1,1% a otras causales. A lo largo del período analizado la distribución por causal varía de forma oscilante, ubicándose dichas proporciones al final del período en 52,6%, 40,2%, 7,0% y 0,3%, en vejez, edad avanzada, invalidez y otras causales respectivamente.

Si analizamos el peso de cada causal que utilizó años por testigos en el total de altas de la misma causal se puede confirmar que todas ellas han disminuido en el uso de testigos a lo largo del período estudiado, aunque algunas lo han hecho en mayor medida que otras.

**Gráfico 1: Altas por causal con años de testigos y totales**



Fuente: Elaboración propia en base al Listado de CDES Prestaciones -Altas de Jubilaciones

Se visualiza que en el año 2009 las altas por vejez que reconocían años por testigos representaban el 45,3% del total de altas de dicha causal, este porcentaje va disminuyendo a lo largo de todo el período de estudio ubicándose en el año 2019 en 9,1%, representando una baja en términos relativos de 80,0%.

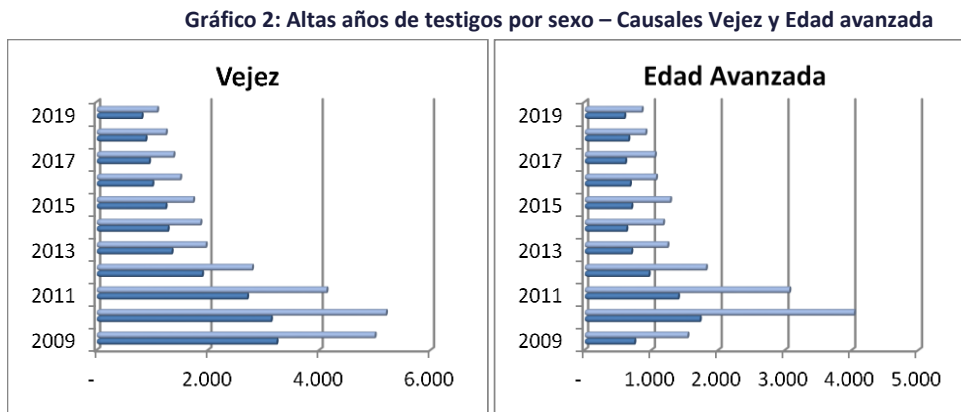
En lo que respecta a invalidez, se presenta un gran decremento si se compara 2019 con 2009 cuantificado en una caída del 48,2%, ya que pasan de representar un 10,9% en 2009 a 5,7% en 2019.

Cuando se observa dicha proporción en edad avanzada vemos que el descenso en términos relativos entre 2019 y 2009 es menor (35,8%), ya que pasa de 42,2% en 2009 a 27,1% en 2019.

Finalmente las otras causales descienden de 36,5% en 2009 a 23,8% en 2019.

Lo que sucede con las primeras tres causales analizadas podría explicarse por la entrada en vigencia de la Ley N° 18.395, la cual flexibiliza las condiciones de acceso a las jubilaciones.

Si analizamos la evolución por sexo de las causales con mayor proporción de años testigos, se identifica que tanto en vejez como en edad avanzada las mujeres son las que presentan una mayor proporción en el total de años analizados.



Fuente: Elaboración propia en base al Listado de CDES Prestaciones -Altas de Jubilaciones

De las 8.238 jubilaciones por causal vejez que usan testigos en el año 2009, 3.237 son del sexo masculino representando el 39,3% del total de altas de esa causal. Esta participación del sexo masculino es oscilante, encontrando su mínimo en 2010 cuando representa el 37,6% lo que en términos absolutos son 3.136 altas. A partir de ese momento crece la presencia masculina hasta el año 2015 donde alcanza el 41.7% del total, para luego mantener una conducta oscilante hasta el año 2019 donde su participación alcanza el 42,7%, siendo la mayor del periodo.

En lo que respecta a edad avanzada en el primer año de estudio se configuraron 2.290 jubilaciones por esta causal, de las cuales 1.543 corresponden al sexo femenino representando un 67,4%. En el año 2010 el peso del sexo femenino aumenta aún más llegando a representar el 70% del total de altas por esta causal en ese año, en términos absolutos representan 4.037 jubilaciones por edad avanzada. Esta proporción se comporta de forma oscilante ubicándose en el último año de estudio en 59%.

Como se puede observar en ambas causales la proporción de las altas femeninas es superior, siendo en todos los años, excepto 2018, mayor la proporción de altas de mujeres de edad avanzada respecto a las de jubilación por vejez.

Según lo detallado anteriormente surge la necesidad de realizar la apertura por Ley de las causales vejez y edad avanzada, por ser estas las de mayor proporción en el total.

**Cuadro 6: Detalle de altas que utilizan años por testigos según ley – Causal Vejez**

	Reg. Anteriores	Ley 16713	Ley 18395	Total
2009	159	3,626	4,453	8,238
2010	107	2,477	5,754	8,338
2011	72	2,149	4,622	6,843
2012	67	1,756	2,871	4,694
2013	21	1,178	2,116	3,315
2014	17	1,074	2,058	3,149
2015	8	927	2,046	2,981
2016	5	857	1,648	2,510
2017	4	785	1,540	2,329
2018	3	723	1,405	2,131
2019	1	705	1,198	1,904

Fuente: Elaboración propia en base al Listado de CDES Prestaciones -Altas de Jubilaciones

En el cuadro precedente se presenta la discriminación de las altas configuradas por causal vejez que reconocieron algún año de servicio utilizando testigos.

Tal como se describió en la metodología el análisis se realiza para todas las leyes, incluyendo Ley N° 16.713, Ley N° 18.395 y en regímenes anteriores aquellas altas que se configuraron por Acto Institucional N° 9 y Acto Institucional N° 13.

En Ley N° 18.395 se consideran aquellas altas que computaron hasta 34 años de servicio y aquellas que llegaron a configurar causal computando hijos, y en Ley N° 16.713 se incluyen aquellas que no se clasifican dentro de las causales anteriores quedando aquellos que configuran causal con 35 o más años de servicios y no necesitaron computar hijos para configurar causal.

Del cuadro se desprende que en todo el período aquellas altas por vejez que se configuraron por Ley N° 18.395 son las que representan la mayor cantidad de altas que se configuraron utilizando prueba testimonial, en el año 2009 representan el 54,1% y al final del período 62,9%.

Aquellas altas por vejez que se configuraron por Ley N° 16.713 tienen un descenso en términos relativos de 15,9% si se comparan los dos extremos del período analizado.

Por último las altas de regímenes anteriores descienden, pasando de representar el 1,9% en 2009 a representar el 0,1% en 2019 del total de altas por causal vejez que utilizaron años testimoniales.

En el siguiente cuadro se presenta la apertura por ley de la causal Edad Avanzada.



**Cuadro 7: Detalle de altas que utilizan años por testigos según ley – Causal Edad Avanzada**

	Reg Anteriores	Ley 16713	Ley 18395	Total
2009	267	1.069	954	2.290
2010	272	1.359	4.134	5.765
2011	150	1.358	2.963	4.471
2012	86	863	1.834	2.783
2013	36	531	1.378	1.945
2014	9	586	1.211	1.806
2015	17	576	1.393	1.986
2016	3	433	1.317	1.753
2017	5	418	1.243	1.666
2018	1	366	1.205	1.572
2019	1	366	1.088	1.455

Fuente: Elaboración propia en base al Listado de CDES Prestaciones -Altas de Jubilaciones

En 2009 el 46,7% de las altas por edad avanzada que utilizan prueba testimonial se configuraron por Ley N° 16.713, el 41.7% por Ley N° 18.395 y el restante 11.7% por regímenes anteriores.

A partir de 2010 en adelante aquellas altas que se configuraron bajo la Ley N° 18.395 son las que constituyen la mayor cantidad de las altas de esta causal que utilizan prueba testimonial, seguidas por Ley N° 16.713 y por último por regímenes anteriores.

Los resultados encontrados podrían ser efecto de la entrada en vigencia plena de las nuevas causales jubilatorias por edad avanzada implementadas por la Ley N° 18.395. Esta ley adiciona a la causal por edad avanzada establecida por la Ley N° 16.713 cinco nuevas posibilidades para acceder a la jubilación. En el año 2009 se suma a los 70 años de edad y 15 años de servicio la posibilidad de jubilarse con 69 años de edad y 17 años de servicio, así como con 68 años de edad y 19 de servicio. En el año 2010 se adicionan tres causales más a las anteriores incorporándose la posibilidad de jubilarse con 65 años de edad y 25 de servicio, 66 años de edad y 23 años de servicio y 67 años de edad y 21 de servicio.

Para complementar el estudio por causal se analizan las tasas de reemplazo promedio discriminando por aquellas que configuraron causal con y sin utilización de años por testigos.

**Cuadro 8: Análisis de la Tasa de reemplazo promedio según si se utilizaron o no años por testigos– Vejez**

	Si utilizó	No utilizó
2009	56,4	58,4
2010	53,0	59,5
2011	52,4	59,6
2012	53,8	59,9
2013	53,9	58,9
2014	53,8	58,5
2015	53,5	58,1
2016	54,1	57,3
2017	54,1	57,5
2018	54,5	57,0
2019	54,5	57,0

Fuente: Elaboración propia en base al Listado de CDES Prestaciones -Altas de Jubilaciones

En todos los años analizados las tasas promedio de reemplazo de aquellas jubilaciones por vejez que no reconocieron años por testigos fueron superiores a las que si utilizaron. La menor diferencia se observa en el año 2009 la cual es sólo de 2 puntos porcentuales, diferencia que se va incrementando y que tiene su punto máximo en el año 2011 llegando a 7 puntos porcentuales. El comportamiento descrito se podría explicar por la entrada en vigencia plena de la Ley N° 18.395 la cual establece que aquellos que configuren causal con 30 años de servicios y 60 años de edad tendrán una tasa de reemplazo del 45%. Esto podría explicar que muchas de las altas que han utilizado prueba testimonial lo han hecho para poder acceder a la causal llegando al mínimo requerido y por lo tanto obteniendo una tasa de reemplazo menor que la de aquellos que no han utilizado dicho tipo de prueba.

**Cuadro 9: Análisis de la Tasa de reemplazo promedio según se utilizaron o no años por testigos– Edad Avanzada**

	Si utilizó	No utilizó
2009	56,3	56,4
2010	54,6	55,6
2011	54,5	55,9
2012	54,2	55,9
2013	54,0	55,4
2014	53,7	55,0
2015	53,3	54,7
2016	53,2	54,4
2017	52,9	54,1
2018	52,8	53,9
2019	52,6	53,9

Fuente: Elaboración propia en base al Listado de CDES Prestaciones -Altas de Jubilaciones

Al comparar las tasas de reemplazo obtenidas de aquellos que se jubilaron por edad avanzada se observa un comportamiento similar a las obtenidas por vejez, verificándose que aquellas altas que no utilizaron prueba testimonial obtuvieron tasas de reemplazo mayores durante todo el período de análisis respecto a las que si utilizaron años por testigos.

Es importante destacar que las tasas de reemplazo alcanzadas por aquellos que se jubilan por la causal vejez sin utilizar años testigos son más altas que aquellas alcanzadas por los que configuran jubilación por edad avanzada para todo el período analizado.

En cambio las altas de causal vejez en las que se reconoce algún año a través de prueba testimonial presentan tasas de reemplazo más altas en la causal edad avanzada para los años 2010, 2011, 2012 y 2013, invirtiéndose esta relación a favor de la causal vejez para los restantes años.

### *3.1.2 Análisis de altas con prueba testimonial por aportación*

En este capítulo se describirá el comportamiento de las altas que computan años por testigos discriminando por la aportación a la que pertenecen.

Dado que el estudio abarca un período de once años y que el análisis se realiza por seis tipos de aportaciones diferentes se comenzará analizando la cantidad de altas que utilizan testigos de forma comparada con las altas totales realizando la apertura por aportación, para luego analizar la cantidad de años por testigos reconocidos en cada caso.

**Cuadro 10: Cantidad de altas por aportación según se utilizaron o no años por testigos**

Aportación	2009		2010		2011		2012	
	Altas con años testigos	Cantidad Altas totales	Altas con años testigos	Cantidad Altas totales	Altas con años testigos	Cantidad Altas totales	Altas con años testigos	Cantidad Altas totales
Industria y Comercio	5.061	12.970	6.683	16.982	5.688	16.076	3.046	14.402
Civil y Escolar	640	3.585	781	4.648	908	5.671	900	7.696
Rural	2.608	5.379	3.388	6.897	2.352	5.305	1.133	4.418
Construcción	449	967	574	1.225	480	1.095	217	934
Trabajo a Domicilio	10	15	12	15	10	11	1	1
Servicio Doméstico	2.128	3.294	3.350	4.719	2.589	3.742	1.390	2.748
<b>Total</b>	<b>10.896</b>	<b>26.210</b>	<b>14.788</b>	<b>34.486</b>	<b>12.027</b>	<b>31.900</b>	<b>6.687</b>	<b>30.199</b>

Aportación	2013		2014		2015		2016	
	Altas con años testigos	Cantidad Altas totales	Altas con años testigos	Cantidad Altas totales	Altas con años testigos	Cantidad Altas totales	Altas con años testigos	Cantidad Altas totales
Industria y Comercio	2.758	13.049	2.729	14.163	2.861	15.938	2.438	15.720
Civil y Escolar	621	5.763	513	5.268	483	5.742	426	6.024
Rural	1.016	3.910	996	4.065	850	4.085	748	4.186
Construcción	214	902	197	997	246	1.220	200	1.191
Trabajo a Domicilio	2	3			2	2		
Servicio Doméstico	1.084	2.223	999	2.475	1.065	2.732	872	2.487
<b>Total</b>	<b>5.695</b>	<b>25.850</b>	<b>5.434</b>	<b>26.968</b>	<b>5.507</b>	<b>29.719</b>	<b>4.684</b>	<b>29.608</b>

Aportación	2017		2018		2019	
	Altas con años testigos	Cantidad Altas totales	Altas con años testigos	Cantidad Altas totales	Altas con años testigos	Cantidad Altas totales
Industria y Comercio	2.202	14.627	2.237	16.456	1.970	16.790
Civil y Escolar	361	5.468	319	5.717	306	6.661
Rural	655	3.817	601	3.955	522	3.913
Construcción	196	1.050	167	1.113	174	1.143
Trabajo a Domicilio	2	2	1	1	-	-
Servicio Doméstico	831	2.381	695	2.361	650	2.379
<b>Total</b>	<b>4.247</b>	<b>27.345</b>	<b>4.020</b>	<b>29.603</b>	<b>3.622</b>	<b>30.886</b>

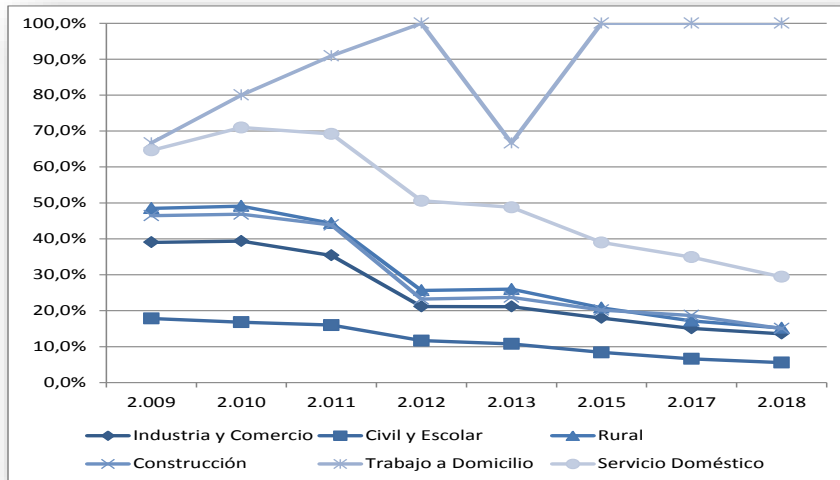
Fuente: Elaboración propia en base al Listado de CDES Prestaciones -Altas de Jubilaciones

En todos los años analizados la mayor cantidad de altas se producen por la aportación industria y comercio, porcentaje que se encuentra en el entorno del 50% para todos los años (49,5% en 2009 y 54,4% en 2019). Las restantes aportaciones presentan un comportamiento variable ya que para 2009 la siguiente con mayor proporción de altas es rural con 20,5%, cifra que va disminuyendo hasta ubicarse en 13% al final del período. Estas altas disminuyen cediendo lugar a las altas de la aportación civil y escolar las cuales en 2009 representaban el 13,7% incrementándose hasta alcanzar el 21,6% en 2019. La aportación servicio doméstico es la siguiente con mayor participación representando 12,7% en 2009 disminuyendo hasta alcanzar el 7,7% en 2019.

Finalmente construcción representa el 3,7% de las altas totales en 2009, y no presenta oscilaciones significativas en el período, ubicándose en el 2019 también en 3,7%. En lo que respecta a la aportación trabajo a domicilio si bien se puede observar que el número de altas es casi nulo es interesante su análisis de los años testigos utilizados como se detallará más adelante.

La proporción de altas que utilizan este mecanismo para configurar causal dentro de cada aportación varía tal como se visualiza en el siguiente gráfico.

**Gráfico 3: Altas que utilizan prueba testimonial respecto a las altas totales según aportación**

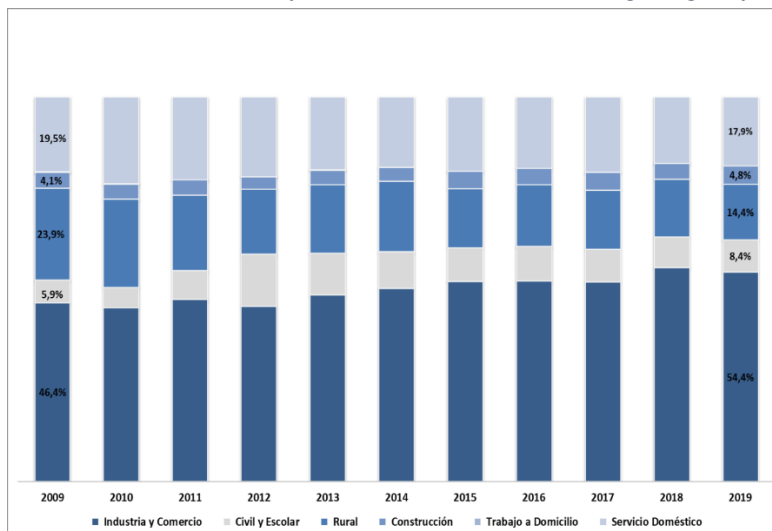


Fuente: Elaboración propia en base al Listado de CDES Prestaciones -Altas de Jubilaciones.

Como se puede observar en el gráfico se presentan todos los años, excepto 2014, 2016 Y 2019 los que se excluyen para no distorsionar el estudio ya que no existen altas de trabajo a domicilio en esos años. Del análisis del gráfico surge que la proporción de altas que utilizan testigos disminuyen en todas las aportaciones excepto en trabajo a domicilio, siendo esta superior a todas las aportaciones en la totalidad del período analizado. Se destaca que en los años 2012, 2015, 2017 y 2018 la totalidad de las altas por esta causal utilizan prueba testimonial. Le sigue la aportación servicio doméstico donde el porcentaje de altas con años por testigos sobre la cantidad de altas totales oscila entre el 64,6% y 29,4% en los años 2009 y 2018 respectivamente. Dichos porcentajes para la aportación rural van desde el 48,5% al 15,2% para el período presentado y para la aportación construcción disminuyen del 46,4% al 15,0%. Para industria y comercio los datos oscilan entre el 39,0% y 13,6% y finalmente la aportación con menos proporción de altas con prueba testimonial es civil y escolar la cual evoluciona del 17,9% al 5,6% entre 2009 y 2018.

A continuación se presenta la estructura de las altas con años por testigos según la apertura por aportación.

Gráfico 4: Estructura de las altas que utilizan años con años de testigos según aportación



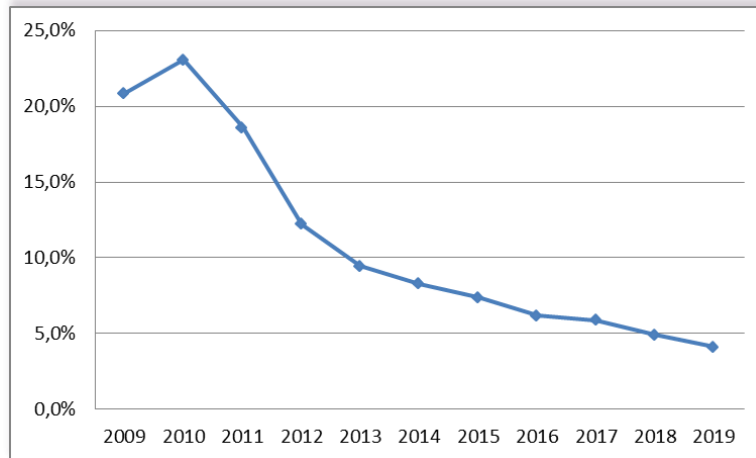
Fuente: Elaboración propia en base al Listado de CDES Prestaciones -Altas de Jubilaciones

Nota: el % de la aportación de trabajo a domicilio se excluye en 2009 y 2019 ya que representan solamente el 0,1% y 0,0% respectivamente.

Las altas de industria y comercio que utilizan prueba testimonial pasan de representar en 2009 el 46,4% al 54,4% en 2019. Le siguen las altas de rural las que evolucionan de forma decreciente representando el primer año de estudio el 23,9% de las altas que utilizan años testimoniales llegando en 2019 al 14,4%. Bajo el análisis de estas altas la tercer aportación con mayor participación es servicio doméstico, la cual pasa de 19,5% al 17,9% en el último año analizado. En cuarto lugar se encuentra civil y escolar, la cual representa el 5,9% en 2009 alcanzando el 8,4% en 2019, este comportamiento se explica por el crecimiento observado en las altas totales en dicha aportación. La aportación construcción tiene un peso similar durante todo el período encontrándose en el entorno del 4%.

Al analizar la proporción de años reconocidos por testigos sobre el total de años de las altas jubilatorias, se observa que esta disminuye en el período considerado.

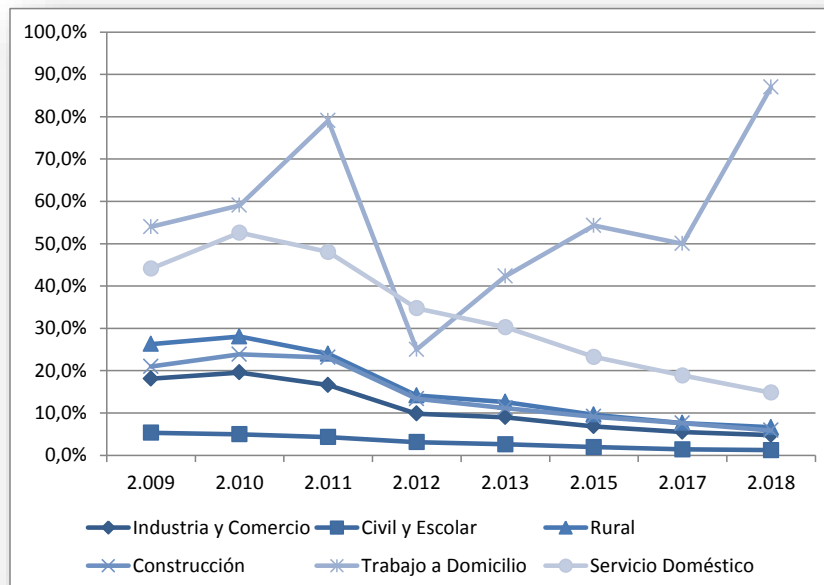
**Gráfico 5: Cantidad de años testimoniales y cantidad de años totales**



Se puede observar que la participación de años testimoniales en los años totales asciende en el segundo año de estudio para luego comenzar a descender hasta el final de período. En el año 2009 este porcentaje se ubicaba en 20,9%, alcanzando su punto máximo en 2010 (23,1%), llegando en el año 2019 a 4,1%. El descenso en términos relativos desde 2010 a 2019 es del 82,3%.

Si se analiza por aportación la proporción de años de testigos sobre años totales de altas, se observa la siguiente evolución:

**Gráfico 6: Años reconocidos a través de prueba testimonial respecto a los años totales por aportación<sup>1</sup>.**



Fuente: Elaboración propia en base al Listado de CDES Prestaciones -Altas de Jubilaciones

<sup>1</sup> Se excluyen del gráfico los años 2014, 2016 y 2019 para no distorsionar el estudio ya que no existen altas de trabajo a domicilio.

La aportación de trabajo a domicilio es la que presenta variaciones relativas mayores y también el comportamiento más errático, probablemente debido a su bajo número de altas. La suma de años reconocidos por testigos respecto a los años totales representa el 54% en 2009, encontrando su punto máximo en 2018 (87%).

La siguiente aportación con mayor proporción de años testimoniales sobre años totales es servicio doméstico la cual representa en 2009 el 44,1%, creciendo a 52,6% en 2010, para luego comenzar a descender hasta ubicarse en 13,5% en el año 2019.

Aquellos jubilados provenientes de la aportación rural computan en 2009 el 26,3% de sus años totales a través de testigos, porcentaje que crece como en todas las aportaciones en 2010 hasta ubicarse en 28,0%, disminuyendo hasta el 5,4% en 2019.

En lo que respecta a la aportación construcción la misma evoluciona del 21,0% en 2009 al 5,8% en 2019, ubicándose el máximo en 2010 en 23,9%.

En la aportación industria y comercio los años reconocidos por testigos pasan de 18,1% en 2009, a 19,5% en 2010 hasta llegar a representar un 4,1% en 2019.

Por último, la aportación civil y escolar es la que presenta menores porcentajes evolucionando de 5,3% en 2009 hasta 0,9% en 2019.

### 3.1.3 Otras características de altas con prueba testimonial

Finalmente, en este apartado analizaremos el comportamiento de las altas que utilizan prueba testimonial por edad, por años de servicios y según años testimoniales reconocidos.

**Cuadro 11: Análisis de altas con prueba testimonial según edad al alta**

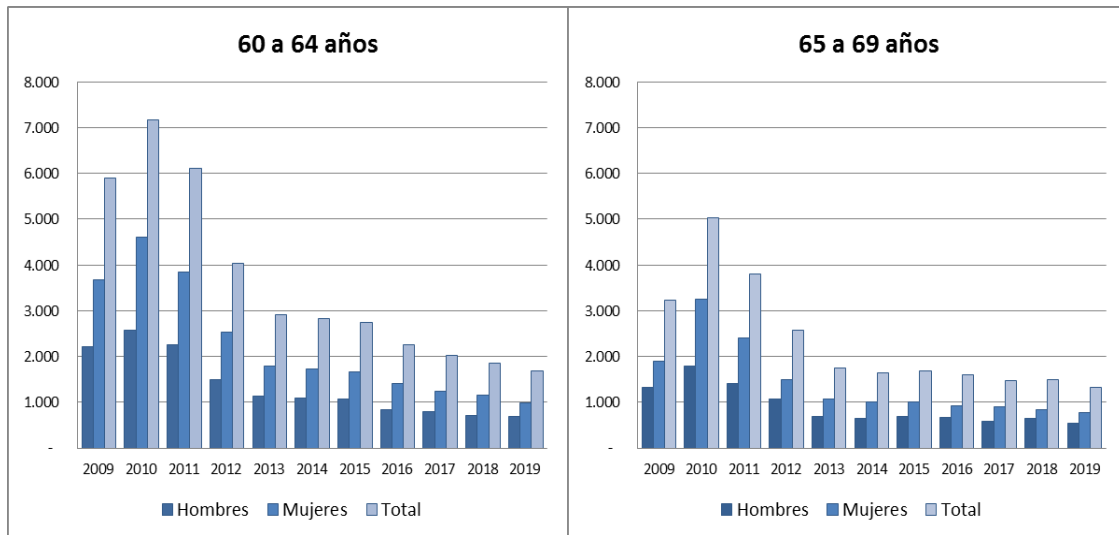
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
De 30 a 34 años	-	2	1	-	-	-	-	-	-	-	-
De 35 a 39 años	1	2	3	1	-	1	1	-	2	-	-
De 40 a 44 años	4	4	14	6	3	5	5	6	2	2	2
De 45 a 49 años	8	15	20	21	15	14	14	9	3	9	6
De 50 a 54 años	30	53	61	63	26	41	45	24	18	16	17
De 55 a 59 años	136	251	230	208	117	127	129	97	55	59	56
De 60 a 64 años	5.892	7.168	6.111	4.030	2.912	2.819	2.744	2.250	2.027	1.859	1.676
De 65 a 69 años	3.221	5.040	3.809	2.580	1.755	1.647	1.693	1.590	1.479	1.494	1.318
De 70 a 74 años	1.300	1.758	1.386	925	665	632	712	580	539	466	454
De 75 a 79 años	240	358	298	186	136	109	129	93	95	88	71
De 80 a 84 años	55	104	76	68	54	30	27	30	24	22	17
De 85 a 89 años	7	25	14	15	8	7	4	5	3	4	5
Más de 90 años	2	8	4	10	4	2	4	-	-	1	-
<b>Total</b>	<b>10.896</b>	<b>14.788</b>	<b>12.027</b>	<b>8.113</b>	<b>5.695</b>	<b>5.434</b>	<b>5.507</b>	<b>4.684</b>	<b>4.247</b>	<b>4.020</b>	<b>3.622</b>

Fuente: Elaboración propia en base al Listado de CDES Prestaciones -Altas de Jubilaciones



Se desprende del cuadro anterior que más del 80% de las altas que utilizan este mecanismo de acceso tienen entre 60 y 69 años de edad, siendo aquellas que tienen entre 60 y 64 años las que contribuyen en mayor medida a este porcentaje representando entre el 54,1% y 46,3% en los años 2009 y 2019 respectivamente.

**Gráfico 7: Altas que reconocen años por prueba testimonial por sexo y por tramos de edad**



Fuente: Elaboración propia en base al Listado de CDES Prestaciones -Altas de Jubilaciones

Discriminando la información anterior por sexo, se observa que de las altas entre 60 a 64 años en 2009, el 37,6% corresponde a altas masculinas y el restante 62,4% corresponde a altas femeninas. Estas proporciones varían levemente a lo largo del período de estudio tal como se observa en el gráfico anterior, representando en 2018 las altas masculinas un 41,4%, mientras que esta misma medida para las altas masculinas es del 58,6%.

En el tramo de 65 a 69 años el comportamiento es muy similar al observado en el tramo inmediatamente anterior, siendo el año 2010 el que registra un mayor número de altas femeninas (64,6%) en el total de altas de ese tramo con prueba testimonial.

Considerada la edad al alta, resulta interesante analizar el otro componente fundamental para configurar causal jubilatoria: los años de servicios.

El siguiente cuadro presenta la cantidad de altas según tramos de años de servicios reconocidos a través de este mecanismo.

**Cuadro 12: Análisis de altas según años de servicio reconocidos por testigos**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Ninguno	15.314	19.698	19.873	22.086	20.155	21.534	24.212	24.924	23.098	25.583	27.264
de 1 a 10	3.468	4.307	4.058	3.083	2.348	2.372	2.519	2.160	1.919	1.955	1.767
de 11 a 20	3.865	5.352	4.398	3.020	2.240	2.115	2.172	1.822	1.735	1.612	1.500
de 21 a 30	2.452	4.091	3.111	1.834	1.040	921	797	694	584	448	350
de 31 a 34	821	897	389	152	57	22	18	8	8	5	4
De 35 a 39	285	139	64	24	10	4	1	0	1	0	1
40 y más	5	2	7	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Total</b>	<b>26.210</b>	<b>34.486</b>	<b>31.900</b>	<b>30.199</b>	<b>25.850</b>	<b>26.968</b>	<b>29.719</b>	<b>29.608</b>	<b>27.345</b>	<b>29.603</b>	<b>30.886</b>
cantidad de altas que NO utilizan testigos / altas totales	58,4%	57,1%	62,3%	73,1%	78,0%	79,9%	81,5%	84,2%	84,5%	86,4%	88,3%
cantidad de altas que utilizan testigos / altas totales	41,6%	42,9%	37,7%	26,9%	22,0%	20,1%	18,5%	15,8%	15,5%	13,6%	11,7%

Fuente: Elaboración propia en base al Listado de CDES Prestaciones -Altas de Jubilaciones

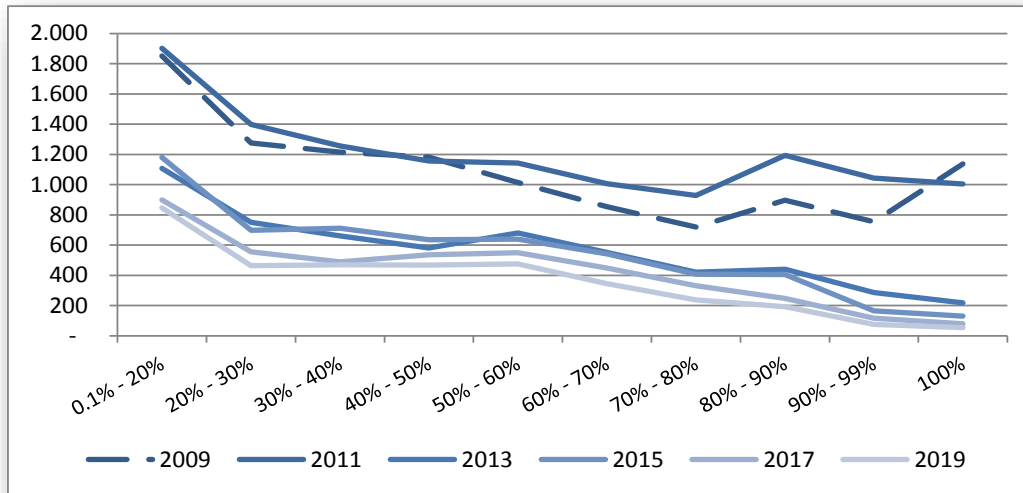
Como se mencionó al comienzo del documento, la cantidad de altas que utilizan años por testigos han ido disminuyendo a lo largo del período considerado. Esto se puede verificar observando que aquellas altas que no utilizan ningún año por testigo dentro de sus años de servicio representaban en el año 2009 el 58,44%, mientras que en el año 2019 representan el 88,3%.

En el año 2009, aquellas altas que reconocían entre 1 y 10 años con servicios de testigos representaban el 13,2%, entre 11 y 20 años el 14,7%, 21 a 30 años el 9,4%, los que reconocieron entre 31 y 34 años el 3,1%, y de 35 años y más representaban un 1,1%.

Para el año 2019 estos porcentajes disminuyen considerablemente, siendo 5,7% el tramo que reconoce de 1 a 10 años de servicios con testigos, 4,9% el tramo de 11 a 20 años, 1,1% de 21 a 30 años y finalmente los últimos tres tramos analizados un 0,02%.

Una manera diferente de ver la información anterior sería analizar el porcentaje que representan los años de servicios reconocidos sobre los años de servicios totales, tal como se detalla en el siguiente gráfico.

**Gráfico 8: Evolución de altas según el porcentaje de años de servicios reconocidos por testigos sobre años totales**

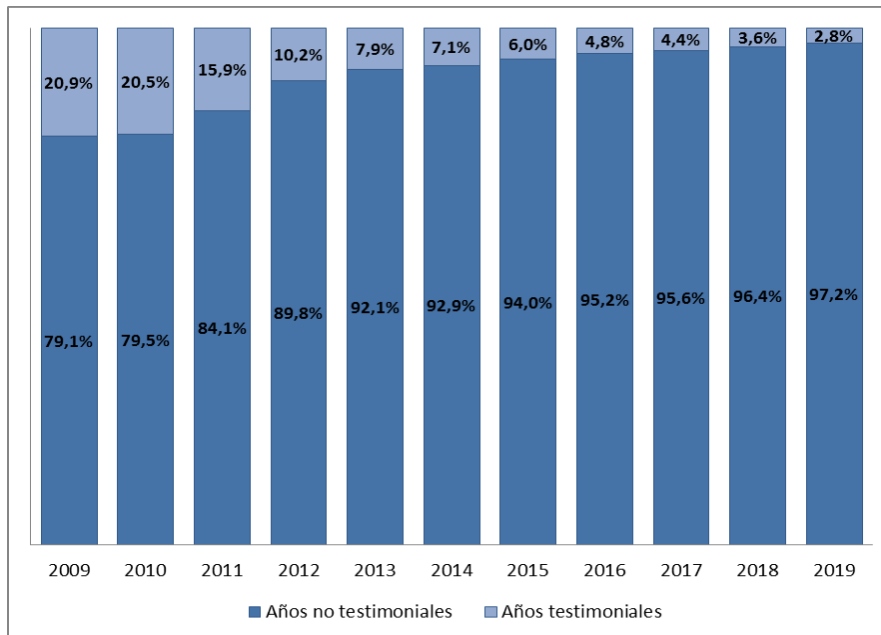


Fuente: Elaboración propia en base al Listado de CDES Prestaciones -Altas de Jubilaciones

Como venimos observando a lo largo del estudio, en general, estos porcentajes disminuyen de forma significativa para el año 2019. La categoría que tiene mayor participación es la que incluye a aquellos que reconocen entre el 0.1% y el 20% de sus años totales a través de este mecanismo. Por otra parte, en el año 2009 aquellos que reconocían el 100% de sus años con testigos representaban el 4,3% de las altas de ese año, mientras que en el 2019 pasan a ser el 0,2%.

Si analizamos esta distribución por vejez y edad avanzada los resultados son los siguientes.

**Gráfico 9: Estructura de años totales – Causal Vejez**

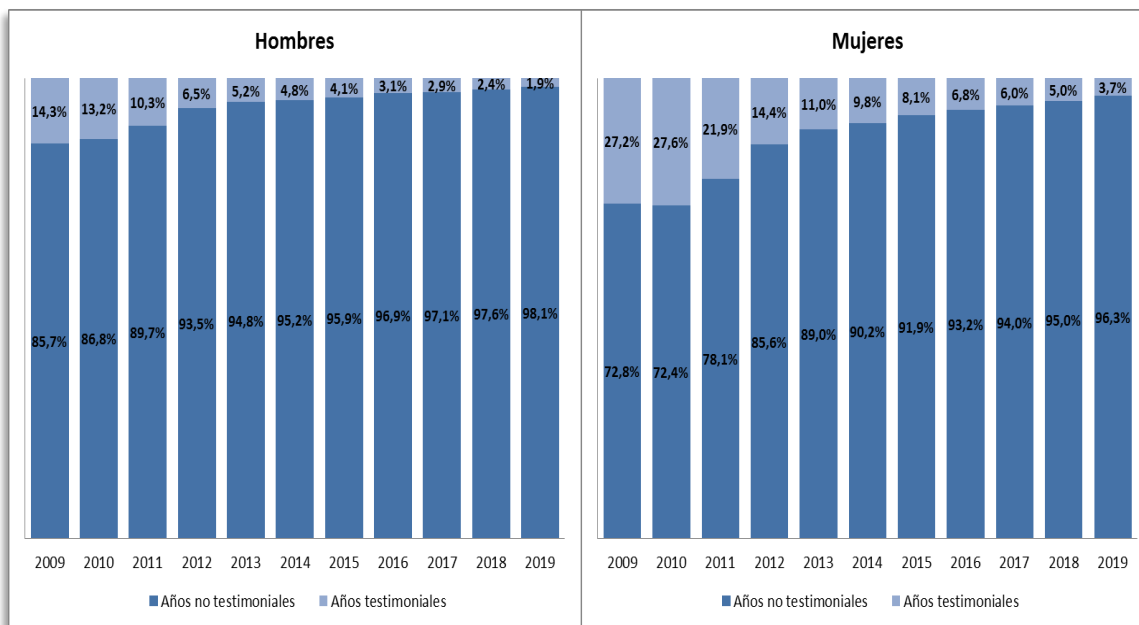


Fuente: Elaboración propia en base al Listado de CDES Prestaciones -Altas de Jubilaciones

En la causal vejez el porcentaje de años por testigos siempre desciende, evolucionando del 20,9% en el año 2009 al 2,8% al final del período.

Al estudiar la información anterior por sexo, vemos que siempre el porcentaje de años por testigos que utilizan los hombres en el total de años es menor al utilizado por las mujeres

Gráfico 10: Estructura de años totales por sexo – Causal Vejez

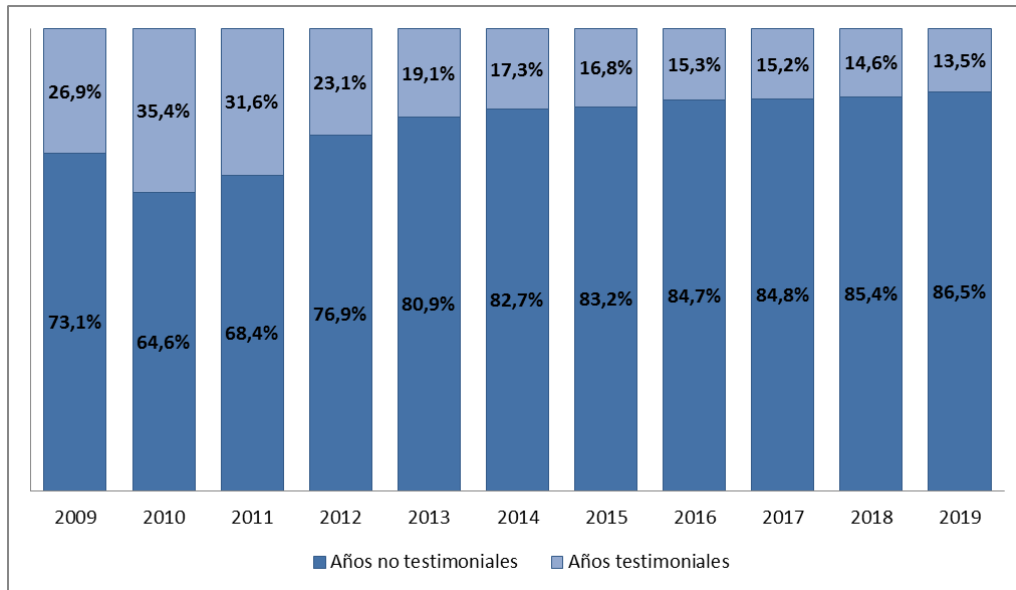


Fuente: Elaboración propia en base al Listado de CDES Prestaciones -Altas de Jubilaciones

En el año 2009 las altas de hombres por causal vejez utilizaban 14,3% de años por testigos mientras que dicha proporción para el mismo año era superior en las mujeres en las cuales representaban el 27,2%. Para los hombres estos porcentajes descienden para todo el período representando en 2019 el 1,91%. En las mujeres dicha proporción alcanza su punto máximo en 2010, alcanzando el 27,6%, para luego comenzar a descender hasta el final del periodo donde se ubica en 3,7%. En términos relativos la proporción de años testigos desciende entre 2019 y 2009 un 86%, tanto para hombres como para mujeres.

Los datos obtenidos al analizar la causal edad avanzada se presentan en el siguiente gráfico.

**Gráfico 11: Estructura de años totales – Causal Edad Avanzada**

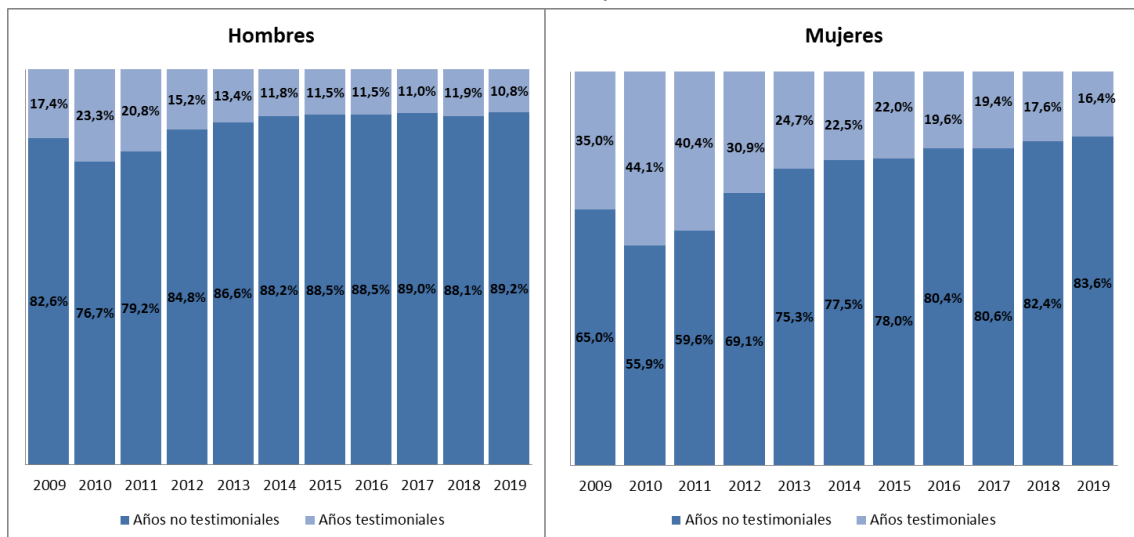


Fuente: Elaboración propia en base al Listado de CDES Prestaciones -Altas de Jubilaciones

En esta causal el peso de los años por testigos en los años totales es mayor que en la causal vejez para todos los años, siendo los años 2010 y 2011 los de mayor peso llegando a totalizar el 35,4% y el 31,6% respectivamente. Al final del período los años por testigos tienen un peso cinco veces mayor que el que presenta dicha prueba testimonial en la causal vejez.

Realizando el análisis por sexo se determina que, al igual que aquellos que configuran causal por vejez, las mujeres tienen más años reconocidos por testigos que los hombres.

**Gráfico 12: Estructura de años totales por sexo – Causal Edad Avanzada**



Fuente: Elaboración propia en base al Listado de CDES Prestaciones -Altas de Jubilaciones

Siguiendo la tendencia general en esta causal el año 2010 es el que tiene mayor proporción de años de testigos tanto en hombres como en mujeres, representando el 23,3% y 44,1% respectivamente. El descenso en términos relativos a lo largo del período de estudio es del 37,9% para los hombres y 53,1% para las mujeres.

### 3.2 Análisis de las altas que utilizaron Comunicado 42/ 2006 – RD 43/2006

Hasta el momento el documento ha analizado las altas que reconocieron algún año a través del uso de la prueba testimonial. En este apartado se analizarán aquellas altas que reconocen algún año de servicio utilizando el Comunicado 42. Resulta de interés realizar este estudio dado que dicho comunicado establece una herramienta que si bien no es considerada prueba testimonial tampoco es prueba documental por lo que se complementa el presente estudio analizando que sucede con este mecanismo de reconocimiento.

El Comunicado 42 se encuentra basado en la Resolución de Directorio número 43 del año 2006, y establece un nuevo criterio de evaluación de la prueba para servicios anteriores a la vigencia de la historia laboral.

En el mismo se indica que se consideran servicios probados a los efectos de su cómputo para otorgar una única jubilación común o por edad avanzada, aquellos servicios de afiliación al BPS prestados como trabajador con anterioridad al 1 de abril de 1996, cuando:

- estén incorporados en la declaración jurada que el afiliado debe efectuar ante el organismo,
- el afiliado tiene reconocido o registrado documentalmente en el organismo el 50% de todos sus servicios, incluyendo los posteriores al 1 de abril de 1996, para la causal vejez,
- el afiliado tiene reconocido o registrado documentalmente en el organismo el 66.66% de todos sus servicios, incluyendo los posteriores al 1 de abril de 1996, para la causal edad avanzada.

No podrán probarse por este medio los servicios:

- bonificados, especiales o especialísimos de acuerdo al régimen jubilatorio al que se ampare el afiliado,
- con la finalidad de obtener otra prestación que no sea la de jubilación común o por edad avanzada,
- con la finalidad de incrementar la asignación de la prestación, cualquiera sea esta,
- con la finalidad de acumulación o traspaso para obtener prestaciones por otras cajas estatales o paraestatales o en el marco de convenios internacionales,
- sobre los que hayan recaído resoluciones firmes o definitivas de denegatoria de reconocimiento de los mismos, y que se hayan fundado en la existencia de prueba en contrario.

La Asignación de Jubilación será determinada solamente con los servicios probados por vía documental, sin incluir los acreditados por el Comunicado 42/2006, salvo que ellos hayan sido necesarios para configurar causal.

Se pueden identificar entonces algunas diferencias con la prueba testimonial: esta puede ser utilizada para cualquier causal jubilatoria y no exige un mínimo de años probados por prueba documental. En cambio los mecanismos establecidos en el Comunicado 42 solo se pueden utilizar para configurar causal por Vejez o Edad Avanzada y requieren un mínimo de años de servicios probados por vía documental, y los mismos no pueden ser utilizados para incrementar la asignación de jubilación.

A continuación se presenta el detalle del uso o no del mecanismo de reconocimiento de servicios establecido en dicho comunicado para el período 2013 - 2019.

**Cuadro 13: Altas según computen o no años por Comunicado 42<sup>2</sup>**

	SI	NO	Total
<b>2013</b>	2.372	23.478	25.850
<b>2014</b>	2.310	24.658	26.968
<b>2015</b>	3.158	26.561	29.719
<b>2016</b>	3.897	25.711	29.608
<b>2017</b>	4.286	23.059	27.345
<b>2018</b>	4.493	25.110	29.603
<b>2019</b>	5.028	25.858	30.886

Fuente: Elaborado en base al Cubo de altas de jubilaciones

A partir del cuadro anterior se puede observar que en el año 2013 la cantidad de altas que tenían cómputos fictos en base al Comunicado 42 representaban el 9,2% del total de altas de ese año. En el año 2014, dicho porcentaje disminuye levemente hasta ubicarse en 8,6%. En los siguientes años crece la utilización de dicha herramienta representando en 2015 el 10,6%, 13,2% en el año 2016, 15,7% en el año 2017, alcanzando el pico en 2019 representando el 16,3% del total de altas.

Si realizamos el análisis en base a las causales jubilatorias los resultados son los siguientes.

<sup>2</sup> Si bien en el Cubo de Alta de Jubilaciones para los años 2013, 2014 y 2015 figuran algunas Jubilaciones por Causal Invalidez que indican que utilizaron el Comunicado 42, las mismas no se consideran en el análisis dado que este comunicado solo se puede utilizar para las jubilaciones por vejez y edad avanzada, y si bien esas personas quizás reconocieron Comunicado 42 finalmente se terminan jubilando por incapacidad resultando en la no utilización efectiva de los años reconocidos por este medio.

**Cuadro 14: Altas según computen o no años por Comunicado 42, y por Causal Jubilatoria**

		SI	NO	Total
<b>2013</b>	Vejez	1.972	13.535	15.507
	Edad Avanzada	400	5.249	5.649
<b>2014</b>	Vejez	1.904	13.688	15.592
	Edad Avanzada	406	5.163	5.569
<b>2015</b>	Vejez	2.532	14.345	16.877
	Edad Avanzada	626	5.534	6.160
<b>2016</b>	Vejez	3.133	14.463	17.596
	Edad Avanzada	764	5.047	5.811
<b>2017</b>	Vejez	3.420	14.230	17.650
	Edad Avanzada	866	4.861	5.727
<b>2018</b>	Vejez	3.669	15.234	18.903
	Edad Avanzada	824	4.451	5.275
<b>2019</b>	Vejez	4.063	16.942	21.005
	Edad Avanzada	965	4.403	5.368

Fuente: Elaborado en base al Cubo de altas de jubilaciones

La utilización de este mecanismo de reconocimiento, en general, se incrementa a lo largo del período de estudio en ambas causales.

En la causal vejez aquellos que utilizan este beneficio pasan de representar el 12,7% de total de dicha causal en el año 2013 al 19,3% en 2019.

En la causal edad avanzada el comportamiento es similar al descrito en la causal anterior ubicándose dichos porcentajes en 7,1% para 2013 y en 18,0% para 2019.

Focalizando la atención en aquellos que sí utilizaron dicho mecanismo se presenta a continuación el detalle del porcentaje de años reconocidos.



**Cuadro 15: Porcentaje de años reconocidos utilizando el Comunicado 42**

	<= 25%	>25%	Total
2013	1.367	1.005	2.372
2014	1.374	936	2.310
2015	1.770	1.388	3.158
2016	2.164	1.733	3.897
2017	2.308	1.978	4.286
2018	2.505	1.988	4.493
2019	2.785	2.243	5.028

Fuente: Elaborado en base al Cubo de altas de jubilaciones

Se puede observar que aquellos que utilizan el 25% o menos de cálculos fictos como forma de reconocimiento representan el 57,6% en el año 2013. En los siguientes años el porcentaje de altas que utilizan el Comunicado 42 presenta un comportamiento oscilante hasta representar en el año 2019 el 55,4% del total de las altas.

Si analizamos el comportamiento de dichos porcentajes para la causal vejez y edad avanzada los resultados son los siguientes.

**Cuadro 16: Porcentaje de años reconocidos utilizando el Comunicado 42 - Causal Vejez**

	<= 25%	>25%	Total
2013	1.108	864	1.972
2014	1.109	795	1.904
2015	1.407	1.125	2.532
2016	1.717	1.416	3.133
2017	1.789	1.631	3.420
2018	2.021	1.648	3.669
2019	2.232	1.831	4.063

Fuente: Elaborado en base al Cubo de altas de jubilaciones

Del análisis del porcentaje utilizado por causal vejez se desprende que en el año 2013, el 56,2% de las altas reconocen el 25% de los años o menos a través de este mecanismo de prueba. En el año 2014 dicho porcentaje se ubica en el 58,2%, para luego presentar un comportamiento oscilante, alcanzando el 54,9% al final del periodo.

**Cuadro 17: Porcentaje de años reconocidos utilizando el Comunicado 42 - Causal Edad Avanzada**

	<= 25%	>25%	Total
2013	259	141	400
2014	265	141	406
2015	363	263	626
2016	447	317	764
2017	519	347	866
2018	484	340	824
2019	553	412	965

Fuente: Elaborado en base al Cubo de altas de jubilaciones

En la causal edad avanzada los porcentajes de aquellos que reconocen el 25% o menos representan el 64,8% en 2013. Este porcentaje crece para el año 2014 ubicándose en 65,3%, siendo éste el año con mayor proporción de éste tipo de altas en el periodo de estudio. En los siguientes años este porcentaje desciende hasta alcanzar el 57,3% en 2019. Este descenso implica un crecimiento de aquellos que reconocen más del 25%, representando en el año 2019 el 42,7% del total de altas de ese año que utilizan este mecanismo.

#### 4. Conclusiones

En este apartado se presentan las principales conclusiones extraídas del análisis realizado.

Como conclusión principal se valida la hipótesis presentada al principio del documento comprobándose que las altas que utilizan prueba testimonial descienden de forma considerable a lo largo de todo el período de estudio. En 2009 de un total de 26.210 altas, 10.896 utilizaban años por testigos (41,6%), en 2019 de un total de 30.886 altas, 3.622 utilizan este medio de prueba (11,7%). El descenso en términos relativos se ubica en el 71,8%.

La cantidad de años testimoniales respecto a la cantidad de años totales reconocidos disminuyen un 80,4% al comparar ambos extremos del período bajo estudio.

Del análisis por sexo se desprende que a lo largo de todo el período más de la mitad de las altas que utilizan prueba testimonial corresponden al sexo femenino. Por otra parte la proporción de mujeres que utilizan este tipo de prueba desciende respecto al total de altas de mujeres en el período 2009 – 2019, lo cual también sucede en el caso de los hombres. Este descenso en términos relativos se ubica en 70,5% y 72,2% para mujeres y hombres respectivamente.

Al estudiar las altas que utilizan años por testigos por causal jubilatoria se verifica que durante todo el período de análisis se mantiene la misma estructura por causal, siendo vejez la que tiene mayor peso, seguida por edad avanzada, invalidez y por último otras causales. Si bien la estructura es la misma las

proporciones varían pasando de 75,6%, 21,0%, 2,3% y 1,1% en 2009 a 52,6%, 40,2%, 7,0% y 0,3% en 2019.

Se comprueba que al interior de cada causal la cantidad de años por testigos disminuye respecto a los años totales que se utilizan para configurar causal jubilatoria. Este descenso corresponde a una baja en términos relativos de 80,0% en vejez, 48,2% en invalidez, 35,8% en edad avanzada y 34,8% en otras causales.

Del análisis por Ley se extrae que en la causal Vejez aquellas altas que se configuraron por Ley N° 18.395 representan la mayor cantidad de altas que utilizan prueba testimonial durante todo el período, representando el 54,1% en 2009 hasta ubicarse en 62,9% en 2019.

En la causal Edad Avanzada aquellas altas que se configuraron por Ley N° 16.713 son las que tienen mayor peso en el año 2009 (46,7%), desde el año 2010 hasta el final del período aumenta el protagonismo de las altas configuradas por Ley N° 18.395 con una participación promedio del 71,3%.

En lo que respecta a las tasas de reemplazo obtenidas para configurar causal, tanto en edad avanzada como en vejez, las alcanzadas por aquellos que no computan años por testigos son mayores a las que si utilizan prueba testimonial.

En lo que refiere a la apertura por aportación la mayor cantidad de altas con años por testigo son las asociadas a la aportación de industria y comercio para todo el período de análisis. Se observa en las restantes aportaciones comportamientos variables, ya que para el primer año analizado la siguiente con mayor participación es rural la cual cede lugar a lo largo del período a servicio doméstico. Finalmente le siguen las aportaciones asociadas a civil y escolar y construcción.

La proporción de altas que utilizan prueba testimonial dentro del total de altas de cada aportación disminuye en todas las aportaciones, excepto en trabajo a domicilio que en los años 2012, 2015, 2017 y 2018 todas las altas de esta aportación utilizan años por testigos. Si no se toma en cuenta el Trabajo a domicilio (debe recordarse que su número de altas es muy reducido) Servicio doméstico es la aportación donde el porcentaje de altas con años por testigos es mayor en todo el período representando en 2019 el 27,3%.

Si se analiza para cada aportación la cantidad de años reconocidos por testigos sobre la cantidad de años totales, se observa que esta proporción decrece en todas las aportaciones a partir de 2010, excepto en trabajo a domicilio que presenta un comportamiento errático.

Según la edad al alta, se identifica que más del 80% de las altas que utilizan este mecanismo de acceso tienen entre 60 y 69 años, siendo el tramo de 60 a 64 el que acumula el mayor porcentaje representando el 50% en promedio en el período.

En lo que respecta a los años de servicios utilizados para configurar causal todos los tramos que computan 1 año o más de servicios utilizando prueba testimonial disminuyen entre 2010 y 2019. Aquellos que computan 40 o más años por servicios desaparecen, los que computan entre 31 a 34 y entre 35 a 39 años descienden un 99,5% en términos relativos, los que computan de 21 a 30 años presentan una caída

del 85,7% en el período, el tramo de 11 a 20 desciende 61,2% y el tramo de 1 a 10 presenta una caída del 49,0%.

Con respecto a los datos analizados por Comunicado 42 se observa que el uso de este mecanismo crece en el período 2013 – 2019, representando el 9,2% de las altas totales en 2013, y 16,3% en 2019.

Finalmente, al analizar la evolución en conjunto de las altas por prueba testimonial y de las altas por Comunicado 42, se observa un comportamiento oscilante en el periodo 2013 a 2015 para luego comportarse de manera estable en términos absolutos. A partir de ese año, ambos mecanismos se contrarrestan por el efecto de la caída de las altas por testigos y el aumento de las altas por Comunicado 42, representando en conjunto el 28,0% de las altas totales en el último año de estudio.

**AUMENTO EN LA EDAD DE RETIRO  
EN UN CONTEXTO DE CAMBIO  
TECNOLÓGICO**

**ESTUDIOS DE SUS IMPLICANCIAS EN  
EL MERCADO LABORAL**

Ec. Micaela Antúnez

Ec. Felix Bellomo



# AUMENTO EN LA EDAD DE RETIRO EN UN CONTEXTO DE CAMBIO TECNOLÓGICO

## Estudio de sus implicancias en el mercado laboral

Ec. Micaela Antúnez

Ec. Felix Bellomo

Asesoría en Políticas de Seguridad Social

Octubre 2020

### RESUMEN

*El Mercado Laboral y la Seguridad Social enfrentan en la actualidad grandes desafíos, entre ellos destacan el avance gradual y tenaz del envejecimiento poblacional, el encadenamiento global de los procesos productivos y la cuarta revolución industrial.*

*Considerando que la edad de retiro ha sido una de las principales variables de los modelos de Seguridad Social que, a nivel internacional, se ha elegido modificar en respuesta a los cambios demográficos, se realiza un estudio de las implicancias de este cambio en el mercado laboral bajo un contexto de transformación tecnológica.*

*El trabajo se ha centrado en el análisis de estas implicancias para el empleo juvenil y el empleo senior en el Uruguay, analizando de forma conjunta los posibles efectos del diferimiento en la edad de retiro y el cambio tecnológico, sobre el empleo de las personas de 20 a 29 años y 50 a 59 años.*

Palabras clave: “seguridad social”, “edad de retiro”, “cambio tecnológico”, “empleo juvenil”, “empleo senior”.

## 1. Introducción

El Banco de Previsión Social abarca un conjunto muy importante de prestaciones cuyo financiamiento excede a los ingresos propios provenientes de la aportación de dependientes y patrones y de la afectación de diversos impuestos, y debe ser complementado con transferencias de fondos desde Rentas Generales (Asistencia Financiera del Estado).

Actualmente el diferencial cubierto con asistencia ronda 1% del PIB, pero las proyecciones actuariales estiman que para el año 2055 la misma se situará en 2%, como resultado del avance en la transición demográfica que nos ha transformado en el país más envejecido de Sudamérica.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> “Table 3. Demographic and other social security-related statistics, by country, 2017–2019  
SSPTW: The Americas 2019”

El aumento en la esperanza de vida y la reducción de la natalidad son fenómenos persistentes y amenazan con generar una variación significativa del esfuerzo exigido a las arcas del Estado<sup>2</sup>. En atención a esto y a las recomendaciones de múltiples organismos internacionales es que nuestro país ha comenzado a discutir una nueva reforma del Sistema de Seguridad Social que puede efectivizarse a través de la modificación de diversos factores.

A su vez, estamos asistiendo a grandes transformaciones a partir del auge de la inteligencia artificial, la expansión a nuevos campos de la robótica, el incremento exponencial en la capacidad de los ordenadores y su consecuente reducción de los costos de almacenamiento y procesamiento de datos, junto con la impresión 3D, el internet de las cosas y la economía colaborativa.

Todos estos cambios están generando importantes incrementos en los niveles de productividad y modificando aceleradamente los sistemas de producción y las relaciones laborales, por lo que el cambio tecnológico se torna parte fundamental de éste análisis.

A partir de esto, el trabajo pretende teorizar sobre los posibles efectos, en el mercado de trabajo, de una modificación en la edad mínima necesaria para acceder a la jubilación común o edad de retiro, en un contexto de cambio tecnológico, obviando al resto de las variables pasibles de ser modificadas, es decir *<ceteris paribus>*.

Este supuesto no pretende ignorar que el problema que se enfrenta demanda la adopción de una solución más compleja, de carácter dinámico y multivariado, pero nos permite abstraer el análisis y centrar nuestro estudio en sus posibles implicancias en el mercado laboral y el sistema de seguridad social.

Una de las preocupaciones de los hacedores de políticas recae en el supuesto de que la extensión de la edad de retiro podría implicar que los trabajadores próximos a culminar su ciclo laboral se vean obligados a extenderlo y esto genere un impacto en última instancia sobre el ingreso de los jóvenes al mercado laboral.

Por otro lado, se observa que como resultado de la creciente exigencia de adaptación a un entorno cambiante y la necesidad de formación continua para acompañar el proceso de transformación, el espacio en el mercado laboral se vuelve cada vez más angosto para los trabajadores de mayor edad<sup>3</sup>.

Esto lleva a preguntarnos qué tan cierta es la creencia de que el corrimiento en la edad de retiro puede impactar negativamente en el empleo juvenil y si es posible suponer que un cambio de estas características resultará efectivamente en la permanencia de los trabajadores senior en el mercado de trabajo.

---

<sup>2</sup> “Proyección Financiera del Sistema Previsional Contributivo Administrado por el Banco de Previsión Social. Período 2030 – 2075 ” AGSS-BPS

<sup>3</sup> [https://www.abc.es/economia/abci-paro-afecta-ahora-mayores-45-anos-doble-antes-crisis-201909020153\\_noticia.html?ref=https:%2F%2Fwww.google.com%2F](https://www.abc.es/economia/abci-paro-afecta-ahora-mayores-45-anos-doble-antes-crisis-201909020153_noticia.html?ref=https:%2F%2Fwww.google.com%2F)



## 2. ¿Por qué aumentar la edad de retiro?

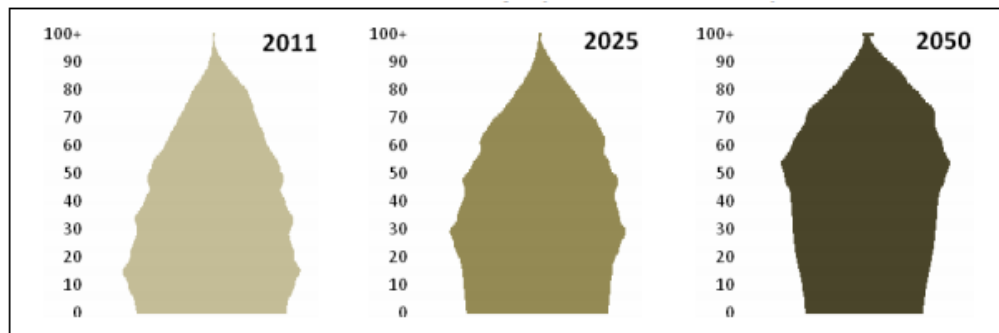
Actualmente en Uruguay los mínimos necesarios establecidos por ley para el retiro de los trabajadores, al amparo de la jubilación común servida por BPS, son 60 años de edad y 30 de trabajo (salvo excepciones contempladas en la normativa). Pero si observamos los datos administrativos, que surgen de las altas para esta prestación, encontramos que la edad promedio de jubilación en 2019 fue de 62,5 años (en base a Informe de Altas de jubilaciones, BPS-AGSS-AEA).

Según el INE, la esperanza de vida al nacer de las personas en Uruguay es de 78,0 años (81,1 para las mujeres y 74,6 para los hombres). Las proyecciones realizadas por este instituto en 2013<sup>4</sup>, muestran que para el año 2050 la esperanza de vida al nacer aumentará casi 5 años, lo que, de permanecer incambiables el resto de los factores, implicaría un destacado aumento en la duración de las prestaciones por pasividad servidas por BPS.

Adicionalmente, se espera que el volumen de personas mayores en nuestro país continúe aumentando y que la población en edades jóvenes se reduzca progresivamente.

La evolución de estos factores puede observarse claramente al comparar en el tiempo la distribución de la población por cohorte etaria.

Tabla 1\_Pirámide poblacional de Uruguay 2011-2025-2050



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

En estos gráficos, se aprecia un progresivo angostamiento de la base piramidal, que representa a niños y jóvenes, a la vez que la cúspide se ensancha gradualmente, como resultado de un incremento en la ponderación de los adultos mayores en el total de la población y de lo que se ha dado en llamar “el envejecimiento del envejecimiento”.

Considerando la lógica de la relación Activo-Pasivo, en cuanto crezca la población con edad suficiente para retirarse (60 o +) y con ellos el volumen de las prestaciones servidas, y que quienes se encuentran en las franjas etarias asociadas a una vida laboral activa disminuyan y con ellos sus contribuciones, el requerimiento de Asistencia Financiera se verá abultado.

<sup>4</sup> [http://www.ine.gub.uy/c/document\\_library/get\\_file?uuid=c4d937f9-49e4-4989-b3fc-c6130745233b&groupId=10181](http://www.ine.gub.uy/c/document_library/get_file?uuid=c4d937f9-49e4-4989-b3fc-c6130745233b&groupId=10181)

La dificultad que se avizora no es particular del horizonte económico financiero de nuestro régimen ni de nuestra economía. Varios países europeos y algunos asiáticos, más adelantados en la transición demográfica, han tenido que repensar sus sistemas previsionales para poder hacerlos viables económicamente. Noruega, Dinamarca, Francia, Gran Bretaña –entre otros- establecen en 67-68 años la edad mínima para jubilarse (actual o progresivamente la alcanzarán a corto plazo). Además, algunos países también han aumentado la cantidad mínima de años de cotización.

Por lo tanto, dada la experiencia internacional, algunos expertos han recomendado que parte de la “solución” para equilibrar económicamente el sistema nacional de pensiones podría alcanzarse a través de un aumento en la edad de retiro y de la cantidad de años aportados exigidos.<sup>5</sup>

Al aumentar la edad mínima para jubilarse podría presumirse que se logrará un doble efecto que impacte a nivel financiero en nuestro sistema. En primer lugar, el diferimiento en la obtención del beneficio bajo una expectativa de vida dada, reduce el tiempo durante el cual se brinda la prestación, lo que podría significar, de no modificarse el monto del beneficio, un alivio para las arcas del Estado. Por otro lado, el incremento en la edad de retiro, se puede esperar que extienda la permanencia de los trabajadores en el mercado laboral, lo que podría traducirse en un aumento de la recaudación. Empero, debemos tener en consideración que esto último se daría solo bajo las circunstancias en que dicho colectivo logre mantenerse en el mercado de trabajo y lo haga en el ámbito formal, condicionantes que exigen un estudio particular, bajo el contexto de cambio tecnológico al que asistimos, que implica un cambio de paradigma en el mercado de trabajo.

### 3. El nuevo paradigma del mundo del trabajo

El avance tecnológico ha desencadenado profundas transformaciones en las asignaciones de tareas, proceso que exige a la fuerza de trabajo dominar nuevas habilidades. Es por ello que resulta imprescindible que los individuos aprendan y se actualicen constantemente y que las empresas participen activamente en dichos procesos de capacitación.

Realizar inversiones adecuadas en tecnología no es suficiente, por lo que las empresas procurarán *“buscar y contratar personal que sea capaz de catalizar las innovaciones en mejores productos y procesos. Estos procesos de cambio implicarán cambiar la asignación de tareas entre persona y máquinas para las cuales se requerirán nuevas habilidades”*<sup>6</sup>

Otro cambio significativo que se ha registrado durante las últimas décadas se encuentra vinculado a la posibilidad de controlar remotamente el proceso productivo. Esto ha transformado las cadenas de valor tradicional en lo que hoy llamamos las Cadenas Globales de Valor<sup>7</sup>. La disminución en los costos de

---

<sup>5</sup>“Los sistemas de pensiones y salud en América Latina: los desafíos del envejecimiento, el cambio tecnológico y la informalidad” – CAF (2020)

<sup>6</sup> “El futuro del trabajo en América Latina y el Caribe, ¿una gran oportunidad para la región?”, BID, 2018.

<sup>7</sup> [https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2019/10/08/global-value-chains-have-spurred-growth-but-momentum-is-flagging?cid=ECR\\_E\\_newsletterweekly\\_ES\\_EXT\\_AM2019&deliveryName=DM46590](https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2019/10/08/global-value-chains-have-spurred-growth-but-momentum-is-flagging?cid=ECR_E_newsletterweekly_ES_EXT_AM2019&deliveryName=DM46590)

transporte, comunicación y comercialización han permitido fragmentar los procesos productivos a escala internacional distribuyendo el trabajo y los ingresos internacionalmente.

La ampliación de los procesos de deslocalización u *off shoring* ha permitido radicar la manufactura en los países donde la mano de obra es más barata, mientras que los procesos que requieren de especialización, tales como los servicios profesionales, buscan internacionalmente a los trabajadores expertos.

Como resultado de lo anterior, las corrientes migratorias se han modificado, impactando en los movimientos internacionales de mano de obra. Actualmente los países exportan trabajo calificado sin necesidad de que los individuos se trasladen físicamente. Las personas trabajan remotamente para una o varias empresas radicadas en otros países. Eso ha colaborado de manera muy significativa con la reducción de costos y la movilidad del conocimiento, a la vez que ha otorgado una enorme flexibilidad al sistema.

Existe cierto consenso en que el avance tecnológico generará pérdida de puestos de trabajo, no obstante, aunque existen estimaciones provenientes de diversas partes del mundo, aún es muy difícil determinar cuál será su magnitud.

La teoría de que la automatización en el futuro producirá una pérdida neta de empleos es sustentada por el hecho de que muchos trabajos ya pueden ser realizados por softwares; desde un chatbot o la conducción de un automóvil, hasta el diseño de una estrategia de comercialización o el diagnóstico de una patología médica.

Aunque es poco probable que las máquinas eliminen radicalmente el empleo de los seres humanos en el futuro cercano, es esperable que continúen transformando sectores establecidos, ocupaciones y actividades. Es por ello que se torna sustantivo preguntarnos cómo se encuentran posicionados los trabajadores uruguayos para enfrentar estos nuevos desafíos, cómo impactará esto en la demanda de trabajo, qué habilidades serán necesarias en el futuro y cómo esto afectará la cobertura en seguridad social de las cohortes etarias bajo estudio.

En los siguientes apartados se busca introducir conceptualmente los posibles impactos de los cambios antes mencionados en el nuevo mundo del trabajo.

### **3.1 Transformación en las habilidades requeridas**

La creatividad y la inteligencia social son habilidades que le brindan a los seres humanos una clara ventaja ante la automatización, más aun cuando se combinan con destrezas en el área de los métodos cuantitativos.

En los últimos años, las habilidades cognitivas, de servicio al cliente y las habilidades complejas de resolución de problemas así como la formación continua, se han vuelto más importantes a la hora de encontrar un empleo.

Las perspectivas para empleados con excelente conocimiento en las áreas de educación, salud y comunicaciones son auspiciosas. Por otro lado, quienes poseen menor calificación, podrían insertarse en áreas que requieran competencias artesanales y psicomotoras como los cuidados, el trabajo doméstico, la cocina, la peluquería, etc.

El informe “*¿Que competencias clave se necesitan en la era digital?*”, elaborado por la filial de Deloitte en Zúrich<sup>8</sup> en base a los datos brindados por la red de información ocupacional estadounidense O\*NET<sup>9</sup>, ejemplifica la evolución en la importancia de las principales competencias requeridas por el mercado entre 1990 y 2013.

Durante el período en estudio, la valoración de los conocimientos en *Electrónica, Computación y Educación* se incrementó sustantivamente, a la vez que poseer conocimientos en *Servicio al Cliente y Matemáticas* mantuvo su destacada importancia.

Según este informe, las habilidades de *Escucha y habla activa* son cruciales para la mayoría de los empleados suizos. Esto guarda lógica con el consecuente aumento en la necesidad de procesar un volumen cada vez mayor de información. Capitalizar la creciente recolección de datos mediante la comprensión y transmisión de información sustantiva se ha vuelto un pilar de la eficiencia individual de las empresas<sup>10</sup>.

Resalta también el requerimiento de habilidades en la *Enseñanza* que se vinculan con la necesidad de capacitación continua o fortalecimiento de las trayectorias profesionales<sup>11</sup> en un entorno en el que el aprendizaje se expande más allá de las etapas de niñez y juventud y pasa a ser parte integral de toda la vida laboral.

Por su parte, el aumento en la demanda de *Creatividad* se relaciona principalmente con la necesidad de resolución de problemas complejos con soluciones innovadoras y es según el Foro Económico Mundial, una de las tres habilidades laborales más importantes en 2020 además de que “*los trabajos con el menor riesgo de ser automatizados son aquellos basados en la creatividad*”<sup>12</sup>

## 4. Nivel de exposición de Uruguay ante la automatización

¿Cuál es la posición de nuestro país frente a los cambios que se están procesando?, parece ser la principal interrogante que surge a partir del análisis de las transformaciones a las que asistimos. Es por ello que a la luz de una inminente reforma de la Seguridad Social aproximar una respuesta, al menos desde el punto de vista descriptivo, se torna especialmente relevante.

---

<sup>8</sup> What key competencies are needed in the digital age? The impact of automation on employees companies an education – Deloitte Zúrich 2017

<sup>9</sup> <https://www.onetonline.org/>

<sup>10</sup> Basco - Industria 4.0 Fabricando el Futuro – BID 2018

<sup>11</sup> <https://blogs.iadb.org/trabajo/es/trayectorias-profesionales-para-el-futuro-del-trabajo/>

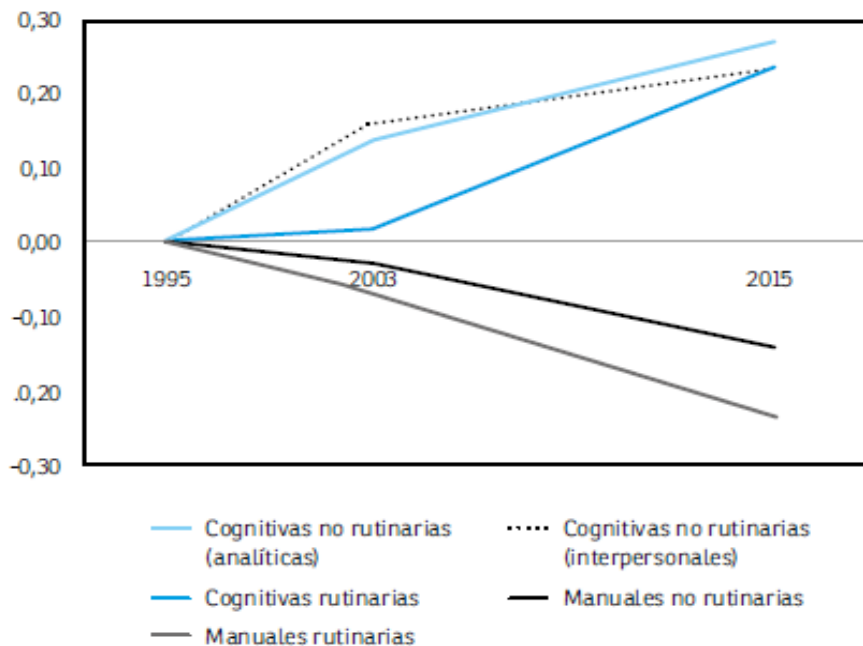
<sup>12</sup> <https://blogs.iadb.org/industrias-creativas/es/la-creatividad-la-materia-prima-del-futuro/>

#### 4.1 Modificación de la importancia relativa de las tareas en Uruguay

La modificación de las habilidades requeridas ha impactado en nuestro mercado laboral, al igual que al resto del mundo. En Uruguay, las tareas tienden a ser cada vez más cognitivas y menos manuales y a desarrollarse en menor medida en forma rutinaria. Esto se explica principalmente por el movimiento del empleo entre sectores, desde los que requieren ocupaciones más intensivas en tareas manuales hacia las que poseen mayor presencia de ocupaciones intensivas en tareas cognitivas.

Apella y Zunino<sup>13</sup> dan muestra clara de lo antedicho a través de la siguiente representación gráfica.

Gráfico 1\_Importancia relativa de las diferentes tareas en el empleo uruguayo 1995-2015



Fuente: Apella y Zunino, “Cambio tecnológico y el Mercado de trabajo en Argentina y Uruguay. Un análisis desde el enfoque de tareas.” – Banco Mundial (2017)

Por otra parte, según este estudio, una menor capacidad de adaptación al cambio así como una menor formación, parecen ser los principales factores que incrementan el riesgo de desempleo tecnológico de las cohortes etarias más altas, que enfrentan mayores dificultades que los jóvenes, en el desarrollo de tareas cognitivas no rutinarias.

El trabajo “*Presente y Futuro del Sistema de Seguridad Social en Uruguay*” realizado por CINVE<sup>14</sup> concluye que en Uruguay la probabilidad de automatización de las ocupaciones disminuye a medida que el nivel educativo alcanzado se incrementa y que las ocupaciones desempeñadas por trabajadores con

<sup>13</sup> Cambio tecnológico y el mercado de trabajo en Argentina y Uruguay. Un análisis desde el enfoque de tareas. – Banco Mundial (2017)

<sup>14</sup> “Presente y Futuro del Sistema de Seguridad Social en Uruguay” – Zunino, Caporale, Souto y Pereira – CINVE (2019)

educación terciaria completa muestran un significativo menor riesgo de automatización que las desarrolladas por personas con menor nivel educativo.

## 4.2 Diferenciación del riesgo según cohorte etaria

Ante un aumento en la edad de retiro, una de las principales preocupaciones suele ser el efecto en el empleo juvenil debido a la disminución del factor de recambio en el mercado de trabajo. Pero, a la luz de todo lo antes expuesto, parece fundamental incorporar en la discusión, no solo el efecto que una modificación de este tipo podría causar en el empleo de los más jóvenes, sino también en el de las personas mayores, quienes deberán enfrentar la dificultad de adecuarse a las nuevas exigencias del mercado a la vez que no podrán contar con la posibilidad de jubilarse hasta cumplir los nuevos requisitos para el retiro.

Es por ello que interesa estudiar las diferencias en el nivel de exposición al riesgo de automatización de los subgrupos etarios 20\_29 y 50\_59. De aquí en adelante centraremos nuestro análisis en determinar si la permanencia de la cohorte mayor en el mercado supone un mayor nivel de exclusión para los más jóvenes, o ambas cohortes se diferencian de forma tal que la modificación de la edad de retiro no afectaría tan linealmente la demanda de trabajo de los jóvenes.

En base a esto analizaremos el nivel de exposición al cambio tecnológico para los siguientes subgrupos<sup>15</sup>;

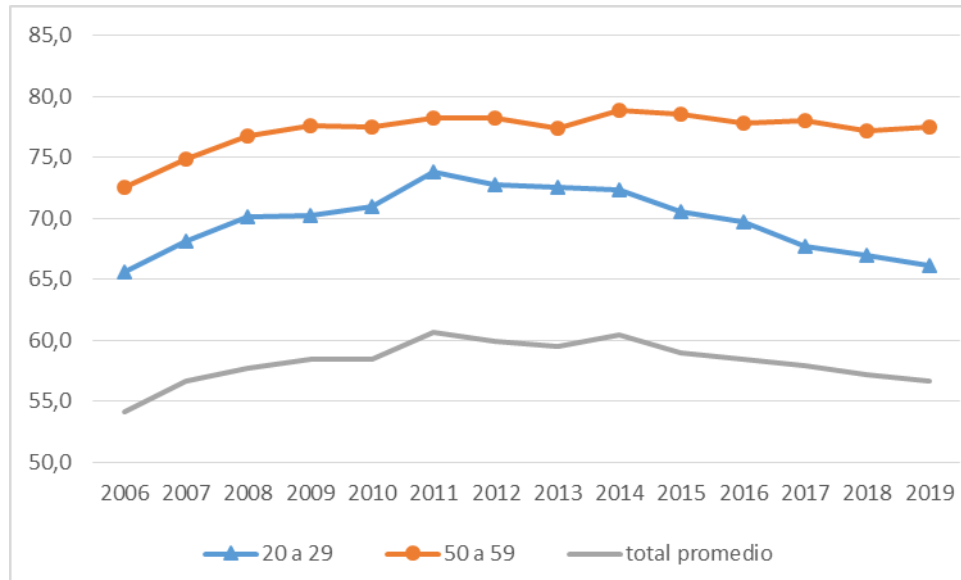
- jóvenes entre **20 y 29 años** de edad, bajo el supuesto simplificador de que quienes hoy tienen entre 10 y 19 exhibirán similares características.
- adultos entre **50 y 59 años**, quienes se supone, para el presente trabajo, tienen posibilidad de ser los primeros alcanzados por la modificación de la reforma.

Los ocupados en nuestro país durante 2019 fueron 1.628.178, de los cuales 20,2% tenían entre 20 y 29 años mientras 19,1% estaban en la franja etaria entre 50 y 59 años. El mayor porcentaje de empleo juvenil, teniendo en cuenta que su representación en el total de la población es menor, da cuenta de una mayor tasa de participación en el mercado laboral.

---

<sup>15</sup> Bajo el supuesto de que la edad mínima necesaria para configurar causal jubilatoria será de 65 años y que este cambio se realizará de manera gradual, iniciando en un horizonte cercano, al solo efecto de la realización de este trabajo, esperamos que en un máximo de 10 años todos los trabajadores confluirán bajo las nuevas condiciones.

**Gráfico 2\_Evolución de las tasas de empleo de las cohortes 20\_29 y 50\_59 en Uruguay, durante el período 2006-2019**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ECH del INE.

Si comparamos la evolución de las tasas de empleo de éstos sub grupos, podemos observar que hasta el año 2014 las tendencias no presentan grandes variaciones, pero que a partir de ese año sus trayectorias comienzan a diferenciarse. Mientras que la tasa de empleo entre los trabajadores de entre 50 y 59 años se mantuvo casi constante entre 2014 y 2019, los trabajadores de 20 a 29 años muestran una caída de aproximadamente 6 puntos porcentuales.

La caída del empleo juvenil, es un fenómeno internacional, que se ha registrado principalmente con posterioridad a la crisis financiera y del que nuestro país no es ajeno.

Este fenómeno ha sido resultado de la interacción de diversos factores, que requieren de un desarrollo que excede al alcance de este documento, pero del que nos interesa extraer que los jóvenes exhiben una creciente propensión a capacitarse y un cambio en las preferencias entre trabajo y estudio.

Aunque no podemos tomar directamente la información proporcionada por el estudio realizado por el IECON acerca de las trayectorias laborales y educativas de los jóvenes en Uruguay<sup>16</sup>, es de gran utilidad saber que según la ECH, la proporción de jóvenes de entre 16 y 24 años que se dedican en exclusiva al estudio en nuestro país, pasó del 37% al 47% entre 1991 y 2016. A la vez que, el peso relativo tanto de quienes estudian y trabajan, así como de quienes no estudian ni trabajan se mantuvo estable, mientras que el porcentaje de quienes solo trabajan se redujo de 35% a 27%.

Esto es explicado por varios factores socioeconómicos, entre ellos el cambio cultural que se transita a nivel internacional dónde la postergación del ingreso al mercado laboral es una tendencia creciente que

<sup>16</sup> Trayectorias educativas y laborales de los jóvenes en Uruguay – IECON - Leites, Rivero, Salas, Suárez y Vigorito (2018), en “Millenials en ALC, ¿trabajar o estudiar?” – BID 2018.

se evidencia en nuestro país en el incremento de la edad promedio de los trabajadores en su primera experiencia laboral<sup>17</sup>.

Por lo tanto, cada vez más jóvenes deciden priorizar su capacitación, permaneciendo más tiempo en el sistema educativo y relegando la actividad laboral en busca de un mayor conocimiento que les permita adaptarse a los cambios que se transitan en la actualidad.

En lo que refiere a Uruguay, el crecimiento económico y las políticas públicas en la última década han contribuido a reducir el desempleo y mejorar los salarios reales, pero las dificultades en la inserción laboral de los jóvenes persisten<sup>18</sup>.

A pesar de que actualmente los jóvenes en América Latina y el Caribe acceden a una mayor cobertura educativa, las transformaciones del mercado laboral y la irrupción de nuevos adelantos tecnológicos se constituyen como una amenaza tangible debido a la automatización de tareas y ocupaciones.

Es por ello que, con el fin de estudiar las implicancias del cambio tecnológico en el empleo de las cohortes analizadas, resulta relevante considerar las variables donde se han detectado diferencias sustantivas, es decir; nivel educativo, ocupación y rama de actividad.

## Nivel educativo

La importancia que posee el nivel educativo en el empleo es notoria desde diversos puntos de vista, no solo en lo que refiere a la posibilidad de empleabilidad, sino también en su influencia como un paliativo de la precarización. Un mayor nivel educativo se vincula estrechamente con más altos niveles de formalidad, mejores salarios y mayor capacidad de reconversión.

Es por ello que, en base a los criterios del CINVE<sup>19</sup> y la información de la ECH 2019, elaboramos un indicador sintético del grado de exposición al desempleo tecnológico en relación al nivel educativo de cada cohorte etaria.

---

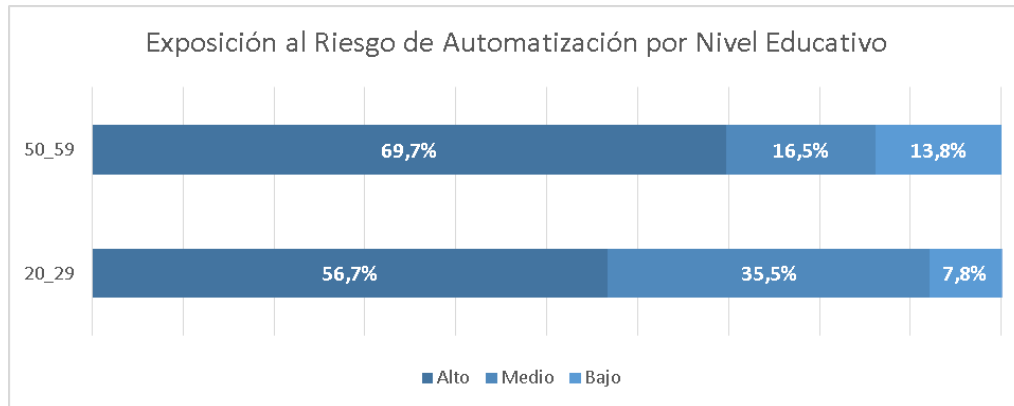
<sup>17</sup> Utilizando los datos de la Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud (ENAJ) 2008 y 2018, considerando los jóvenes que alguna vez trabajaron 3 meses o más y tenían entre 20 y 29 años en cada ola, se obtiene que en 2008 la proporción de los que ingresaron al mercado laboral con hasta 17 años fue de un 40%, entre 18 y 20 de un 42% y con 21 o más, un 18% (aproximadamente). Para el año 2018 los resultados fueron 31%, 52% y 17% respectivamente.

<sup>18</sup> Millennials en América Latina y el Caribe ¿trabajar o estudiar? – BID (2018)

<sup>19</sup> “Presente y Futuro del Sistema de Seguridad Social en Uruguay. Desafíos ante la transición demográfica y el cambio tecnológico” Caporale, Souto, Pereira - CINVE



**Gráfico 3\_ Exposición al riesgo de automatización por cohorte etaria s/nivel educativo**



Fuente: elaboración propia en base a la ECH 2019

Se observa que, en atención al nivel educativo, el subgrupo de personas pertenecientes al rango etario 50 a 59 años muestra un grado alto de exposición al riesgo de automatización en casi un 70% de su población

Por su parte el subgrupo que se encuentra entre 20 y 29 años exhibe un grado de exposición más bajo, registrando nivel de riesgo alto para menos de un 57% de su población.

Adicionalmente, debemos considerar estas cifras a la luz de que una gran parte de la población más joven se encuentra cursando estudios terciarios.

Más de 86.000 jóvenes de entre 20 y 29 años declararon en 2019 estar cursando estudios universitarios, lo que equivale a un 17,4% de la población de dicha edad.

Aunque no todos culminen sus estudios, sin dudas esta cifra contribuye a concluir que la población de 20 a 29 años exhibe un riesgo aún menor frente a la automatización que el que puede resultar de una primera lectura.

El incremento en la matriculación en educación media y terciaria, que nuestro país ha registrado durante las últimas décadas, denota una reacción desde la oferta de mano de obra en respuesta a las exigencias crecientes del mercado laboral.

De todos modos el desafío parece requerir del fortalecimiento de los espacios e instrumentos de readaptación de la oferta de trabajo, es decir, rediseñar los sistemas de formación continua contemplando las nuevas demandas laborales. Ello debería considerar la promoción de la cooperación público-privada, no sólo en términos de financiamiento sino también de definición de estrategia de formación y aprovechamiento de economías de escala en las tareas de capacitación. Para ello, resulta necesario tener una clara identificación de los factores que ponen en riesgo el éxito de este tipo de iniciativas, sobre todo, entre los trabajadores de mayor edad.

## Ocupación

En lo que hace a la evolución del Tipo de Ocupación de los trabajadores en sus empleos principales, durante los últimos años se observa una leve tendencia creciente en las ocupaciones que exigen a priori un mayor conocimiento de tecnologías y de formación técnico-científica. En oposición, se registra una tendencia levemente decreciente para las ocupaciones más elementales y repetitivas (con mayor probabilidad de sustitución de empleo por tecnología).

Tabla 2\_ Ocupaciones principales en los últimos años

Tipo de ocupación principal	2013	2015	2017	2019	Evolución
Ocupaciones militares	0.70	0.53	0.57	0.67	
Directores y Gerentes	2.28	2.49	2.70	2.54	
<b>Profesionales, Científicos e Intelectuales</b>	11.12	11.43	12.08	12.42	
<b>Técnicos y Profesionales de nivel medio</b>	6.94	7.25	7.48	7.57	
Personal de apoyo administrativo	11.47	11.73	11.27	11.21	
<b>Trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados</b>	21.37	22.02	22.01	22.29	
Trabajadores agropecuarios y pesqueros	4.78	4.51	4.58	4.56	
Oficiales, operarios y artesanos	14.63	14.23	13.65	13.31	
Operadores de instalaciones y máquinas y ensambladores	7.17	7.31	7.25	7.17	
Ocupaciones elementales	19.54	18.50	18.40	18.26	
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	

Fuente: Elaboración propia en base a datos de las ECH del INE.

Entonces, en el entendido de que el riesgo de automatización refleja la probabilidad de que los puestos laborales se vean sustituidos por el uso de nuevas tecnologías, la evolución observada es coherente con la magnitud del riesgo calculado en el trabajo *“Automatización y empleo en Uruguay”* de OPP<sup>20</sup>. Si además tenemos en cuenta que la velocidad con que se dan los cambios tecnológicos y sus aplicaciones prácticas es mayor en comparación a las revoluciones pasadas, es de esperar que esta tendencia en el mercado laboral continúe y se profundice en el futuro.

<sup>20</sup> *“Automatización y empleo en Uruguay”* – OPP, clasificación elaborada en base a la metodología de Frey y Osborne (2013).

Siguiendo la apertura de nivel educativo utilizada por Apella y Zunino<sup>21</sup> presentamos en el siguiente cuadro la distribución de los ocupados para los rangos de nuestro interés de acuerdo a la probabilidad de automatización presentada por los autores y calculada para el año 2015, así como el riesgo de automatización de las Ocupaciones, para lo que utilizamos la clasificación elaborada por OPP para el mismo año. Supondremos que dicha probabilidad se mantiene aproximadamente constante.

**Tabla 3\_Distribución de ocupados por nivel educativo y tipo de ocupación principal para rangos 20-29 y 50-59 \_ 2019**

ocupación principal	Años		probabilidad automatización			probabilidad automatización		
	2019	2015	20 a 29		50 a 59			
	Peso empleo	Riesgo Automatización	peso relativo	hasta Terciaria Incompleta	Terciaria Completa	peso relativo	hasta Terciaria Incompleta	Terciaria Completa
Profesionales, Científicos e Intelectuales	12,4%	<b>12%</b>	9,7%	41,7%	58,3%	12,2%	16,6%	83,4%
Técnicos y Profesionales de nivel medio	7,6%	<b>44%</b>	7,3%	82,5%	17,5%	7,9%	80,4%	19,6%
Trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados	22,3%	<b>64%</b>	26,4%	85,4%	14,6%	20,6%	87,4%	12,6%
Oficiales, operarios y artesanos	13,3%	<b>72%</b>	10,7%	96,8%	3,2%	13,7%	97,1%	2,9%
Ocupaciones elementales	18,3%	<b>75%</b>	22,3%	95,4%	4,6%	16,7%	97,1%	2,9%
Operadores de instalaciones y máquinas y ensambladores	7,2%	<b>83%</b>	5,9%	98,4%	1,6%	8,0%	99,0%	1,0%
Trabajadores agropecuarios y pesqueros	4,6%	<b>88%</b>	2,3%	98,9%	1,1%	6,0%	98,6%	1,4%
Personal de apoyo administrativo	11,2%	<b>94%</b>	13,9%	98,8%	1,2%	10,9%	99,6%	0,4%
			100,0%	89,4%	10,6%	100,0%	83,9%	16,1%
	personas por rango		328.077			310.779		
	peso del rango en total de ocupados		20,1%			19,1%		

Fuente: Elaboración propia en base a la ECH.

\*Los datos de la columna Riesgo de Automatización se extrajeron de la Tabla 4 del trabajo de OPP "Automatización y empleo en Uruguay".

Comenzando con las ocupaciones que presentan un mayor riesgo de automatización, se observa que el peso relativo de los jóvenes es mayor al promedio total de los Ocupados en las tareas de apoyo administrativo, mientras que para el rango 50-59 el peso relativo es menor al promedio, lo que claramente significa una amenaza mayor para los jóvenes.

En las tareas agropecuarias, pesqueras y de operadores de instalaciones, máquinas y ensambladores, la relación del peso relativo de los rangos ahora se invierte, siendo los mayores los que presentan una amenaza superior respecto a mantener la cantidad de empleo. Nótese además que para estas tres

<sup>21</sup> "Cambio tecnológico y el Mercado de trabajo en Argentina y Uruguay". Un análisis desde el enfoque de tareas. Apella y Zunino – Banco Mundial (2017)

ocupaciones principales, ningún rango alcanza al 2% de sus ocupados dentro de cada ocupación que ostente el nivel educativo de Terciaria Completa.

A medida que disminuye el riesgo de automatización de las ocupaciones –las siguientes 3 ocupaciones principales–, notamos un leve incremento en el nivel educativo de Terciaria Completa para ambos rangos, siendo algo mayor en proporción para los jóvenes. De todos modos el peso relativo de los jóvenes en 2 de estas 3 ocupaciones es mayor al del promedio total de ocupados (en ocupaciones que engloban una gran cantidad de trabajadores –casi el 40% del total) por lo que en este caso no es tan lineal deducir cuál de los 2 grupos presenta mayores amenazas o dificultades a futuro.

Finalmente encontramos las ocupaciones con menor riesgo de automatización, siendo éstas las que presentan un vínculo más estrecho con el conocimiento. Para las tareas técnicas el peso relativo de los grupos es aproximadamente similar al del promedio total, observándose una proporción levemente mayor de educación terciaria completa para el grupo de 50-59. Esta diferencia, se acentúa de gran manera para las tareas más intelectuales, notándose que más del 80% de las personas entre 50-59 acceden a dicho nivel educativo, mientras que en los jóvenes, el porcentaje no llega al 60%. Aquí es necesario detenernos a reflexionar acerca de que la finalización de muchas carreras de grado superior se alcanzan luego de los 30 años de edad, por lo que para este tipo de ocupación en particular, es algo que no debemos dejar pasar por alto.

## Rama de Actividad

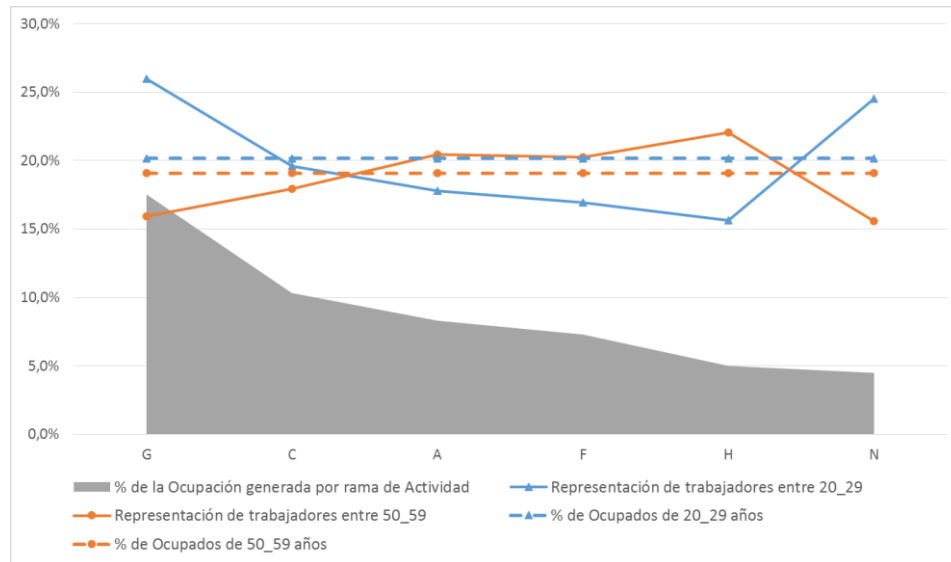
No todas las actividades tienen la misma significación a la hora de generar empleo, por lo que resulta interesante ver la ponderación de las distintas cohortes etarias en los sectores dónde se concentra la mayor cantidad de ocupados y el mayor riesgo de automatización a la vez.

En atención a ello las estimaciones de riesgo de automatización elaboradas por OPP en el documento “Automatización y empleo en Uruguay” servirán de apoyo para realizar un análisis por sector de la información brindada por la ECH 2019.

Para este estudio se preseleccionaron las ramas de actividad G, C, A, F, H y N, por ser las de mayor ponderación en la generación de empleo al interior del subgrupo catalogado con mayor exposición al riesgo de automatización.

Dentro de dichos sectores se representó la importancia relativa de las cohortes etarias bajo estudio y se lo comparó con su participación en la ocupación, de forma de determinar si existe sobre o sub representación del colectivo dentro de las ramas preseleccionadas.

**Gráfico 4\_ Ponderación de los rangos etarios 20-29 y 50-59 en las principales ramas de Actividad con alto riesgo de automatización**



Fuente: Elaboración propia en base a la ECH

Surgiendo que, los ocupados más jóvenes muestran una significativa mayor exposición a los cambios esperados a partir de la automatización en **G - Comercio al por mayor y al por menor**, y **N - Actividades administrativas y servicios de apoyo**, dónde su presencia es destacada al representar aproximadamente un 25% de la plantilla.

Mientras tanto, los ocupados entre 50 y 59 años, exhiben una ponderación significativamente por encima del promedio únicamente en **H - Transporte y almacenamiento**, dónde su representación en el total de ocupados es del 22,1%.

Según lo que surge de este análisis, los trabajadores jóvenes y los próximos a jubilarse muestran posiciones diferenciadas en los sectores con mayor riesgo, denotando cierto nivel de complementariedad.

En base al desarrollo anterior podemos concluir que la distribución por ocupación no muestra un nivel de riesgo diferencial entre los colectivos bajo estudio, mientras que el análisis por sector de actividad refleja una propensión de los jóvenes a desempeñarse en sectores con mayor exposición al desempleo tecnológico. Ambas conclusiones deben ser interpretadas a la luz del cambio en las habilidades requeridas y el nivel educativo, que según este estudio denotan mayor riesgo para los trabajadores próximos a jubilarse.

## 5. Análisis prospectivo

Debido a que los perfiles que se solicitarán en el futuro en muchos casos aún no existen, se dificulta estimar el efecto que los cambios descritos en el mundo del trabajo originarán en la demanda de mano de obra.

De todos modos existe cierto consenso en que el empleo generado por nuevas tecnologías es cada vez menor, que no todos los trabajadores cuentan con la capacidad de adaptarse a los cambios vertiginosos propuestos por el mercado y que la destrucción de al menos una porción de los empleos cuyas tareas son principalmente rutinarias y manuales parece inminente.

En el futuro se espera, que la generación de empleo esté asociada principalmente al aumento en las necesidades de cuidado y el desarrollo de los procesos de automatización, de forma directa como es el caso de los profesionales de la informática y afines, e indirectamente vinculada al aumento del ingreso y la diversificación del consumo, en lo que hace al turismo y el entretenimiento entre otros.

Las tareas relativas a Cuidados de personas y a Servicios (hotelería, gastronomía, turismo) suelen ser difíciles de reproducir para un robot, ya que operar en entornos tridimensionales requiere de un nivel de coordinación y habilidades motoras altamente sofisticado, elevando sustancialmente el costo de su producción y determinando su incapacidad de ser competitivo con las remuneraciones pagadas actualmente a los seres humanos por estas mismas tareas.

Pero debemos considerar que, aunque este sector podría constituir una oportunidad laboral para las personas mayores con poca educación, el mismo muestra un alto nivel de informalidad y brinda salarios habitualmente muy bajos.<sup>22</sup>

En lo que respecta al incremento en la edad de retiro, cabe esperar cómo efecto principal la ampliación de la oferta de mano de obra. Por lo que, si dicha ampliación no se ve acompañada de un incremento en la demanda de trabajo, podríamos esperar un mayor nivel de desempleo y un ajuste a la baja en salarios en un escenario dónde el trabajador deberá competir no solo con sus pares sino también con el proceso de automatización tanto para obtener, como para conservar su empleo.

En este contexto, la reforma de la seguridad social que se encuentra bajo estudio, se constituye como un factor sustantivo que, sin dudas, puede dar lugar a una multiplicidad de efectos en el mercado de trabajo.

## Efectos en el empleo juvenil

La experiencia internacional indica que, a pesar de que Hungría, Irlanda, Noruega y España han exhibido caídas en las tasas de empleo juvenil ante un incremento del empleo de los trabajadores mayores, correlación que fue especialmente pronunciada durante la crisis económica de finales de la década de 2000, no hay evidencia empírica hasta el momento que confirme un efecto directo entre ambas variables<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Decreto del MTSS, salario SNIC 19/03/2018: salarios Asistentes Personales, 25 jornales, 44 horas: \$ 19.768,32 nominales mensuales

<sup>23</sup> The effect of early retirement schemes on youth employment. Böheim R. and Nice T. – IZA (2019)

El National Bureau of Economic Research de Cambridge en 2009<sup>24</sup>, luego de realizar un análisis exhaustivo de la relación entre la participación de las personas mayores y de las personas más jóvenes en la fuerza laboral, en doce países, no encontró evidencia de que el aumento en el empleo de las personas mayores redunde en una disminución de las oportunidades de empleo entre los jóvenes.

De hecho, uno de los argumentos más fuertes en contra de esta hipótesis cuestiona el supuesto de demanda constante ante un aumento en la oferta de trabajo, objetando que el incremento en la participación laboral de los mayores exige que bienes y servicios de producción doméstica (*home production*) pasen a ser requeridos al mercado (cuidados, alimentación, transporte, etc.) y con ello la demanda de empleo se vea incrementada.

En nuestro país los jóvenes se desarrollan mayormente en ocupaciones con tareas cognitivas, donde se espera un incremento en las remuneraciones.<sup>25</sup> Esto aunado al hecho de que las proyecciones demográficas dan cuenta de una reducción en la cantidad de jóvenes a largo plazo augura un escenario más prometedor para este subgrupo y relativiza el posible impacto sobre el empleo juvenil ante un corrimiento de la edad jubilatoria.

No obstante, dado que el proceso de incorporación al mercado laboral del grupo de personas más jóvenes estructuralmente demuestra mayores barreras, es esperable que las dificultades para obtener empleo persistan y requieran dar continuidad a los esfuerzos por atenuarlas.

## Efectos en el empleo senior

En concordancia con los resultados presentados, Apella y Zunino, a través del estudio de la “evolución del contenido de tareas en la ocupación promedio según cohorte de nacimiento de los trabajadores”<sup>26</sup>, concluyeron en 2017 que “los trabajadores de mayor edad tienen mayores dificultades para adoptar y desarrollar tareas cognitivas no rutinarias que los jóvenes”, por lo que, dado el rápido crecimiento en la importancia relativa de éstas tareas en nuestro país, los trabajadores próximos a jubilarse pueden atravesar mayores dificultades a la hora de adaptarse a las nuevas exigencias del mercado.

A su vez, es posible que quienes se encuentren cerca de cumplir los requisitos de edad para configurar causal jubilatoria, enfrenten amenazas adicionales a la obsolescencia de su puesto de trabajo y que la disminución en su nivel relativo de productividad los exponga a la precariedad laboral, afectando su historia laboral a través de la informalidad o la reducción salarial.

Datos publicados recientemente comprueban la existencia de una relación negativa entre la permanencia de las personas mayores de 60 años de edad en el mercado laboral y su nivel de remuneración.

---

<sup>24</sup> Social Security Programs and Retirement Around the World: The Relationship to Youth Employment, Introduction and Summary. Gruber, Milligan, Wise. – NBER (2009)

<sup>25</sup> Apella y Zunino, “Cambio tecnológico y el Mercado de trabajo en Argentina y Uruguay. Un análisis desde el enfoque de tareas.” – Banco Mundial (2017)

<sup>26</sup> Cambio tecnológico y el mercado de trabajo en Argentina y Uruguay. Un análisis desde el enfoque de tareas. Apella y Zunino, 2017, BM.

Ayako Kondo<sup>27</sup> examinó en Japón el efecto del aumento en el empleo en las personas mayores sobre sus ingresos y sobre el empleo de otros trabajadores. Según las conclusiones a las que arriba, las empresas recortaron los salarios de los trabajadores de edad avanzada, lo suficiente como para absorber el aumento de la oferta laboral.<sup>28</sup>

Los resultados de este estudio sugieren un alto nivel de vulnerabilidad de las personas mayores de 60 años frente a estos cambios.

Por otra parte, a nivel internacional se observan modificaciones en la demanda de la mano de obra que dan cuenta de una nueva tendencia en la contratación de personas mayores para empleos operativos, tradicionalmente ejercidos por los jóvenes, tales como: repartidores, telefonistas, ayudantes de cocina, limpiadores o guardias de seguridad.

Las personas mayores se han convertido en un grupo codiciado para estos empleos, ya que las empresas que los contratan tienden a experimentar menos rotación de su personal.<sup>29</sup>

Cadenas como McDonald's en EEUU<sup>30</sup> están recurriendo al reclutamiento de trabajadores mayores. Estos empleos que tradicionalmente eran desempeñados por jóvenes en su primera práctica laboral no suelen requerir experiencia y proporcionan bajos salarios. Además –salvo excepciones- las condiciones laborales que ofrecen distan de ser óptimas.

Estas modificaciones, conjuntamente con las registradas en el sector cuidados, dónde suelen emplearse mujeres mayores de 45 años<sup>31</sup>, pueden presentar oportunidades laborales para este colectivo. Pero debemos recordar que este tipo de empleos se han caracterizado históricamente por presentar mayores niveles de informalidad y precarización.

En atención al objetivo del corrimiento en la edad de retiro, es fundamental que la generación de empleo se encuentre dentro del mercado formal, de modo que cotice a la seguridad social, garantizando la afluencia de nuevos recursos al sistema y otorgando la cobertura en seguridad social al trabajador.

A pesar de que el análisis por tipo de ocupación, arroja que los trabajadores de mayor edad enfrentan un nivel de riesgo similar al de los jóvenes, a partir de los párrafos anteriores se podría esperar que esta situación se modifique paulatinamente.

---

<sup>27</sup> Effects of increased elderly employment on other workers' employment and elderly's earnings in Japan. Ayako Kondo – IZA (2016)

<sup>28</sup> [https://www.japantimes.co.jp/news/2018/07/07/national/media-national/rose-tinted-views-elderly-workers-plight/#.Xt\\_jmtVKi5s](https://www.japantimes.co.jp/news/2018/07/07/national/media-national/rose-tinted-views-elderly-workers-plight/#.Xt_jmtVKi5s)  
[https://www.japantimes.co.jp/opinion/2018/09/26/editorials/keeping-elderly-workers-labor-force-longer/#.Xt\\_iRdVKi5u](https://www.japantimes.co.jp/opinion/2018/09/26/editorials/keeping-elderly-workers-labor-force-longer/#.Xt_iRdVKi5u)

<sup>29</sup> <https://factorcapitalhumano.com/mundo-del-trabajo/7-beneficios-de-incorporar-adultos-mayores-a-un-centro-de-trabajo/2019/09/>

<sup>30</sup> <https://www.forbes.com/sites/nextavenue/2019/05/31/mcdonalds-push-to-hire-older-workers/#be1bc1161a1c>

<sup>31</sup> “Las personas mayores en Uruguay: un desafío impostergable para la producción de conocimiento y las políticas públicas “ INMAYORES-Mides 2015



Esto aunado al hecho de que se ha identificado que en nuestro país la movilidad entre sectores ha sido uno de los principales desencadenantes de la reducción en la importancia de las tareas manuales<sup>32</sup>, posibilita pensar en una dinámica de trasiego intersectorial que beneficia a quienes poseen las habilidades requeridas a la vez que reduce el espacio en el mercado para quienes no cuentan con ellas.

Por lo tanto, si consideramos que los trabajadores próximos a jubilarse exhiben una menor capacidad de adaptación al cambio, un menor nivel educativo y una mayor dificultad para realizar tareas cognitivas, podemos esperar que ante el cambio tecnológico enfrenten un mayor riesgo de desempleo y precariedad laboral que los jóvenes en el corto y mediano plazo.

A la luz de un posible aumento en la edad de retiro, nos preguntamos si las expectativas colocadas sobre la modificación, tanto en lo que hace al aumento de la recaudación como a la disminución de las erogaciones, podrán ser satisfechas en la realidad o resultará en nuevas exigencias para el sistema de seguridad social.

Según un estudio elaborado por la Fundación Alternativas de España, “Para que el aumento de la edad de jubilación alcance el objetivo deseado hay que elaborar políticas de empleo dirigidas a facilitar el trabajo de las personas maduras”<sup>33</sup>.

Tal como afirma Salazar-Xirinachs<sup>34</sup>, no contamos con una solución universal, ya que las políticas dependen de la realidad y situación de cada país, pero existen medidas que han demostrado ser exitosas, como “el desarrollo de actividades de educación y de formación dirigidas a los trabajadores de edad, formación para los desempleados mayores, incentivos destinados a promover el empleo para los trabajadores de edad, y campañas de sensibilización a fin de combatir los estereotipos sobre el envejecimiento”.

Según un estudio realizado por Matteo Picchio<sup>35</sup>, acerca de la eficacia de la formación específica para adultos mayores, estos programas no solo mejoran su empleabilidad, evitando la obsolescencia de las habilidades de las personas mayores, sino que benefician a la sociedad en su conjunto.

## 6. Comentarios finales

La existencia de un círculo virtuoso entre desarrollo e incremento en la capacidad productiva ha dado lugar a transformaciones nunca antes vistas, principalmente en lo que refiere a la cuantía y velocidad de estos cambios, provocando desajustes entre las habilidades y capacidades requeridas por la demanda y las ofrecidas por los trabajadores, tanto en el corto como en el mediano plazo.

Parece inminente la polarización de los ingresos y el mercado, dónde quienes logren adaptarse a los cambios propuestos disfrutarán de los beneficios de la innovación tecnológica a través de mayores

---

<sup>32</sup> “Cambio tecnológico y el Mercado de trabajo en Argentina y Uruguay”. Un análisis desde el enfoque de tareas. Apella y Zunino – Banco Mundial (2017)

<sup>33</sup> Sonia Fernández Sánchez “Un estudio en torno a la edad de jubilación” – Fundación Alternativas – España (2011)

<sup>34</sup> Director Ejecutivo del Sector de Empleo de la Organización Internacional del Trabajo

<sup>35</sup> <https://wol.iza.org/articles/is-training-effective-for-older-workers/long>

niveles de productividad, mientras que quienes no lo logren deberán conformarse con empleos de menores ingresos.

En este marco, la falta de evidencia que indique que el aumento en el empleo de las personas mayores redunde en una disminución en el empleo juvenil, conjuntamente con el hecho de que en nuestro país los trabajadores más jóvenes muestran una menor exposición al desempleo tecnológico que los seniors, relativiza el posible desplazamiento de éstos ante un corrimiento de la edad jubilatoria.

Empero, el estudio del aumento en la edad de retiro requiere una mirada integral que considere medidas paliativas para sus efectos en el mercado laboral, que permitan evitar mayores niveles de precariedad y desempleo, principalmente entre los trabajadores senior. Para ello, se torna imprescindible la conjugación de políticas de estado que generen incentivos adecuados y desarrollen, en acuerdo con los distintos actores sociales, un sistema de capacitación continua y a medida de los diferentes colectivos, pensada y ejecutada en concordancia con la búsqueda del incremento en la productividad y la diversificación de la matriz productiva.

El hecho de que *“el mercado laboral es el espacio donde se asienta un contrato social bajo el cual muchos estados han buscado redistribuir rentas o han organizado los sistemas de protección social ante la vejez, enfermedad o desempleo”*<sup>36</sup>, exige rever no solo el rol de la Protección Social sino también el pacto social que respalda la estructura previsional que actualmente opera en nuestro país.

La sostenibilidad del sistema depende no solo de la capacidad que tengamos de equilibrarlo con el cambio demográfico sino también con las transformaciones económicas y sociales que la cuarta revolución industrial ha desencadenado.

---

<sup>36</sup> “El futuro del trabajo en América Latina y el Caribe, ¿una gran oportunidad para la región?”, BID, 2018.

## 7. Referencias bibliográficas

### Bibliografía

- “Automatización y empleo en Uruguay” – OPP (2018)
- “Cambio tecnológico y el mercado de trabajo en Argentina y Uruguay, un análisis desde el enfoque de las tareas” - Apella, I. & Zunino, G. Banco Mundial (2017).
- “Diagnóstico sobre Empleo Juvenil. Empleo y Educación: pilares para la construcción de la trayectoria laboral de los jóvenes” - DINA E – MTSS (2011)
- “El cuidado de la población uruguaya y la creación del SNIC” – CEPAL (2017)
- “El futuro del trabajo en América Latina y el Caribe. ¿Una gran oportunidad para la región?” - BID (2018)
- “El futuro del trabajo y su impacto en la Seguridad Social” – Representación empresarial del BPS (2019)
- “Industria 4.0. Fabricando el futuro” – BID (2018)
- “Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2017-2018” – INEE d (2019)
- “La era de los nuevos viejos: Longevidad, trabajo y jubilación en el siglo XXI” – R. Saldain (2020)
- “Los robots robarán tu empleo pero está bien” – F. Pistono (2012)
- “Los sistemas de pensiones y salud en América Latina: los desafíos del envejecimiento, el cambio tecnológico y la informalidad” – CAF (2020)
- “Los sistemas de protección social, la redistribución y el crecimiento en América Latina” - J. Ocampo y N. Gómez-Arteaga - Revista de la CEPAL N° 122 (2017)
- “Millennials en América Latina y el Caribe ¿trabajar o estudiar?” – BID (2018)
- “Nota técnica sobre empleo juvenil, evolución reciente y perspectivas” - Programa de apoyo a las políticas de empleo y formación de jóvenes en Uruguay - OIT – Asdi
- “Presente y Futuro del Sistema de Seguridad Social en Uruguay” – Zunino, Caporale, Souto y Pereira – CINVE (2019)
- “Proyección Financiera del Sistema Previsional Contributivo Administrado por el Banco de Previsión Social. Período 2030 – 2075 ” AGSS-BPS
- “Robótica, empleo y Seguridad Social. La cotización de los robots para salvar el actual estado de bienestar” – M. Gómez, Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo (2018)
- “Effects of increased elderly employment on other workers’ employment and elderly’s earnings in Japan” - Ayako Kondo – IZA (2016)
- “El futuro del trabajo en América Latina y el Caribe. ¿Cuáles son las ocupaciones y las habilidades emergentes más demandadas en la región?” - BID (2018)
- “Las personas mayores en Uruguay: un desafío impostergable para la producción de conocimiento y las políticas públicas “ INMAYORES-Mides 2015
- “Estrategia sobre cambio demográfico y envejecimiento” - IERMB - Barcelona (2018)
- “Industria 4.0 Fabricando el Futuro” – A. I. Basco, G. Beliz, D. Coatz, P. Garnero - BID (2018)
- “Non-standard employment around the world” - ILO (2016)
- “Proyección Financiera del Sistema Previsional Contributivo Administrado por el Banco de Previsión Social” (Base: año 2013) – AGSS -BPS
- “Social Security Programs and Retirement Around the World: The Relationship to Youth Employment, Introduction and Summary” - Gruber, Milligan, Wise. – NBER (2009)
- “Social Security Programs Throughout the World: The Americas” - SSA (2019)
- “The effect of early retirement schemes on youth employment” - R. Böheim and T. Nice – IZA (2019)
- “The Skill Content of Recent Technological Change” - D. Autor, F. Levy, & R. Murnane (2003)

- “Trayectorias educativas y laborales de los jóvenes en Uruguay” – IECON (2018)
- “Un estudio en torno a la edad de jubilación” S. Fernandez Sánchez, Fundación Alternativas (2011)
- “What key competencies are needed in the digital age? The impact of automation on employees companies an education” – Deloitte Zurich (2017)

#### Links

- <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ch/Documents/innovation/ch-en-innovation-automation-competencies.pdf>
- [http://www.ine.gub.uy/c/document\\_library/get\\_file?uuid=c4d937f9-49e4-4989-b3fc-c6130745233b&groupId=10181](http://www.ine.gub.uy/c/document_library/get_file?uuid=c4d937f9-49e4-4989-b3fc-c6130745233b&groupId=10181)
- <https://blogs.iadb.org/industrias-creativas/es/la-creatividad-la-materia-prima-del-futuro/>
- <https://blogs.iadb.org/trabajo/es/trayectorias-profesionales-para-el-futuro-del-trabajo/>
- <https://factorcapitalhumano.com/mundo-del-trabajo/7-beneficios-de-incorporar-adultos-mayores-a-un-centro-de-trabajo/2019/09/>
- <https://wol.iza.org/articles/is-training-effective-for-older-workers/long>
- [https://www.abc.es/economia/abci-paro-afecta-ahora-mayores-45-anos-doble-antes-crisis-201909020153\\_noticia.html?ref=https:%2F%2Fwww.google.com%2F](https://www.abc.es/economia/abci-paro-afecta-ahora-mayores-45-anos-doble-antes-crisis-201909020153_noticia.html?ref=https:%2F%2Fwww.google.com%2F)
- [https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2019/10/08/global-value-chains-have-spurred-growth-but-momentum-is-flagging?cid=ECR\\_E\\_newsletterweekly\\_ES\\_EXT\\_AM2019&deliveryName=DM46590](https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2019/10/08/global-value-chains-have-spurred-growth-but-momentum-is-flagging?cid=ECR_E_newsletterweekly_ES_EXT_AM2019&deliveryName=DM46590)
- <https://www.forbes.com/sites/nextavenue/2019/05/31/mcdonalds-push-to-hire-older-workers/#be1bc1161a1c>
- [https://www.japantimes.co.jp/news/2018/07/07/national/media-national/rose-tinted-views-elderly-workers-plight/#.Xt\\_jmtVKi5s](https://www.japantimes.co.jp/news/2018/07/07/national/media-national/rose-tinted-views-elderly-workers-plight/#.Xt_jmtVKi5s)
- [https://www.japantimes.co.jp/opinion/2018/09/26/editorials/keeping-elderly-workers-labor-force-longer/#.Xt\\_iRdVKi5u](https://www.japantimes.co.jp/opinion/2018/09/26/editorials/keeping-elderly-workers-labor-force-longer/#.Xt_iRdVKi5u)
- <https://www.onetonline.org/>

# **EXONERACIONES Y TASA DE APORTE JUBILATORIO PROMEDIO**

**Periodo 2006 a 2019**

**(ACTUALIZACION)**



# EXONERACIONES Y TASA DE APOORTE JUBILATORIO PROMEDIO

## Periodo 2006 a 2019

### (Actualización)

Asesoría Económica y Actuarial  
Octubre 2020

#### Resumen:

*Se analiza la evolución de los importes que BPS deja de percibir como consecuencia de la exoneración de aportes patronales jubilatorios en el período 2006 a 2019, para las aportaciones industria y comercio, civil y construcción. Asimismo, se evalúa como estas exoneraciones y los cambios introducidos por la reforma tributaria, impactan en la tasa de aporte promedio de esas aportaciones.*

Palabra clave: exoneraciones – tasa de aporte promedio – aportes patronales jubilatorios - reforma tributaria

## 1. Introducción

En el presente informe se analiza la evolución de las exoneraciones de aportes jubilatorios patronales al Banco de Previsión Social, así como la tasa promedio de aportes jubilatorios por tipo de aportación para el período 2006-2019. Al analizarse este horizonte temporal, podrá visualizarse el cambio introducido por la reforma tributaria instaurada por la Ley N° 18.083.

Para cumplir con este objetivo, se parte de los informes anuales de recaudación por punto que ha realizado la presente Asesoría en función de datos proporcionados por la Asesoría Tributaria y Recaudación (ATYR), actualizando los valores a diciembre de 2019 por el Índice Medio de Salarios Nominal.

Las fuentes de datos utilizadas son los consolidados de recaudación de ATYR, y la información de aportes del gobierno central proporcionada por la repartición finanzas. También se contó con información sobre pagos por sub causales de exoneración, de monto imponible e importe exonerado para las distintas actividades.

En el análisis, se excluye a la aportación rural, en virtud de que la aportación patronal es unificada y está vinculada a las hectáreas Coneat explotadas (para explotación agropecuaria) o a los montepíos de los dependientes (contratistas rurales). También se excluye al servicio doméstico debido a que no presenta exoneraciones.

## 2. Marco normativo de las principales exoneraciones y su evolución

Como ya se mencionó, la reforma tributaria introdujo cambios significativos en las exoneraciones a partir de julio 2007, lo que implica analizar brevemente la situación normativa en forma anterior y posterior a dicho momento. Puede decirse que la exoneración consiste en la dispensa legal del pago total o parcial de la obligación tributaria (BPS, 2004). Es total cuando la liberación del pago comprende a la totalidad de los aportes patronales, y parcial si la liberación del pago incluye solo algunos conceptos, solo porcentajes de algunos de ellos o los aportes de algunos integrantes de la empresa (BPS, 2004).

A continuación se presenta, por tipo de aportación, las principales actividades con exoneraciones de aportes patronales jubilatorios. Se hace énfasis en que son las principales y que no se trata de una lista taxativa, además se prioriza el período de análisis del presente informe.

### 2.1 Industria y comercio

#### Situación hasta junio de 2007

##### **Empresas de radiodifusión AM y FM**

Desde el año 1991 las radioemisoras del interior del país gozaban de exoneración de aportes patronales jubilatorios, y las de Montevideo a partir del 2004.

##### **Actividades de la industria manufacturera**

La industria manufacturera a partir de 1995 comenzó a tener una tasa de aporte patronal reducida, que incluso llegó a ser 0% desde junio de 2001. La base imponible para la tasa reducida eran las retribuciones que se originaban en el desempeño de tareas directas y exclusivamente vinculadas al ciclo industrial manufacturero.

##### **Transporte de carga.**

Presentaban exoneraciones parciales de aportes patronales jubilatorios desde el año 2000. A partir de junio de 2001 comenzó a ser total, determinándose la base imponible a la que aplicar la tasa reducida de forma similar a la industria manufacturera.

##### **Transporte de pasajeros urbano y suburbano**

Tiene exoneración de aportes patronales jubilatorios el transporte colectivo de pasajeros de líneas urbanas y suburbanas (aquéllas que tienen recorridos que, saliendo del departamento de Montevideo, están comprendidos dentro de un círculo con centro en la Plaza Cagancha y radio de 60 km).



### **Instituciones de Asistencia Médica Colectiva (IAMC) sin fines de lucro**

Las sociedades de asistencia médica sin fines de lucro, están exoneradas desde 1965, por el Art. 241 de la Ley N°13.318.

### **Instituciones de enseñanza privada**

El artículo 69 de la Constitución de la República establece que *“las instituciones de enseñanza privada y las culturales de la misma naturaleza estarán exoneradas de impuestos nacionales y municipales, como subvención por sus servicios”*.

El artículo 134 de la Ley N° 12.802 establece que también están exoneradas de toda contribución, incluidas los aportes jubilatorios patronales.

#### Situación desde julio de 2007

A partir del mes mencionado entra en vigencia la reforma tributaria instaurada por la Ley N° 18.083. La mencionada ley en su artículo 87 reduce la tasa de aporte patronal jubilatorio de 12,5% a 7,5%. El artículo 90 deroga todas las exoneraciones y reducciones de alícuotas de contribuciones especiales de seguridad social al Banco de Previsión Social, con excepción de:

- a) las comprendidas en el artículo 5 y 69 de la Constitución
- b) las establecidas a partir de tratados internacionales y de las otorgadas a sociedades cooperativas
- c) las Sociedades de Fomento Rural

De todas maneras se mantienen otras exoneraciones aparte de las mencionadas en dicho artículo, como las correspondientes a las empresas de servicios de transporte colectivo urbano y suburbano de pasajeros, y la de las instituciones de asistencia médica sin fines de lucro. En el caso de las empresas de radiodifusión AM y FM, se mantienen las exoneraciones siempre que los ingresos de las mismas no superen los 2 millones de unidades indexadas.

## **2.2 Civil**

La aportación civil ha presentado tasas de aporte patronal jubilatorio diferenciales según el organismo de que se trate. Esto se verá reflejado cuando se analice la tasa de recaudación por punto. Gran parte de estas tasas fueron modificadas con la reforma tributaria, así como algunas de las exoneraciones que presentaba.

#### Situación hasta junio de 2007

Presentaban exoneración total de aportes jubilatorios patronales: BPS, AFE, y también el colegio y liceo Elbio Fernández (el cual figura dentro de la aportación civil). Por su parte la Ley N° 16.697, que habilitó al Poder Ejecutivo a reducir las tasas de aportes patronales a la seguridad social de la

industria manufacturera, no hizo distinción entre sector privado y público, por lo que parte de la remuneración imponible de UTE y ANCAP aportaba una tasa reducida de forma similar a la mencionada en industria (posteriormente decretos del Poder Ejecutivo provocaron que la reducción presentara diferencias). Por último, el Correo también presentaba una tasa de aportación menor.

### Situación desde julio de 2007

La ley de reforma tributaria modifica las tasas de aporte jubilatorio patronal de varios organismos públicos:

- reduce en forma gradual la tasa de la Intendencia de Montevideo de 19,5% a 16,5%.
- todos los entes autónomos y servicios descentralizados del dominio industrial y comercial del Estado comenzaron a aportar una tasa de aporte jubilatorio patronal de 7,5%.

Con estos cambios y con la eliminación de exoneraciones del artículo 90 ya mencionado, se suprimieron todas las exoneraciones vigentes en la aportación civil, con la excepción del colegio y liceo Elbio Fernández, el que estaría amparado por el artículo 69 de la Constitución.

Por otra parte, en noviembre de 2008 comienza a entrar en vigencia la exoneración de aportes patronales jubilatorios a la Universidad de la República (UDELAR) por las retribuciones con cargo a recursos con afectación especial (Decreto N° 531/2008).

## **2.3 Construcción**

En la construcción se aplica una tasa global sobre la base de presupuesto de mano de obra, que se denomina Aporte Unificado de la Construcción (AUC). Este aporte unificado incluye varios conceptos: aportaciones patronales y personales para la jubilación, parte de los aportes al Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS), el Seguro de Accidentes de Trabajo del B.S.E., así como las cargas salariales (licencia, aguinaldo y salario vacacional). Para el presente informe, sólo se tomarán en cuenta las contribuciones patronales jubilatorias de este aporte unificado.

Desde enero/2004 hasta junio de 2007, la tasa global de aporte unificado fue de 76%, y en julio de 2007 pasó a ser de 70%. Este cambio fue consecuencia de la reducción de la tasa de aporte jubilatorio patronal de 12,5% a 7,5%. Como la tasa unificada de la construcción (AUC) incluye cargas salariales tales como aguinaldo y licencia (partidas que constituyen materia gravada), la tasa unificada debe incluir los aportes patronales sobre dichas partidas. Es por esta razón que la reducción del 5% provocó una reducción de la tasa del AUC en 6%. Luego de julio de 2007 han habido otros cambios en la tasa de AUC, pero no se ha modificado la tasa de 7,5% (si bien, por los motivos mencionados, la estructura del aporte unificado cambió).

### 3. Evolución de exoneraciones y tasa de aportación promedio

Al existir empresas e instituciones exoneradas de aportes patronales jubilatorios, BPS deja de percibir dichos tributos (ya sea en forma total o parcial). Estos importes que se resignan son los que se consideran en este apartado como pérdidas de recaudación por concepto de exoneraciones.

Por otra parte, también se analizará la evolución de la tasa promedio de aporte jubilatorio. Para hallar esta tasa se divide los importes recaudados por aportes jubilatorios entre los montos gravados asociados. Las tasas expuestas incluyen la tasa de aporte jubilatorio promedio personal (que en todo el período y para todas las aportaciones es del 15%) y la tasa promedio de aporte patronal (que es la que presenta variaciones entre períodos y tipos de aportación). En las aportaciones que se están analizando, al existir exoneraciones, la tasa promedio será menor a la tasa legal.

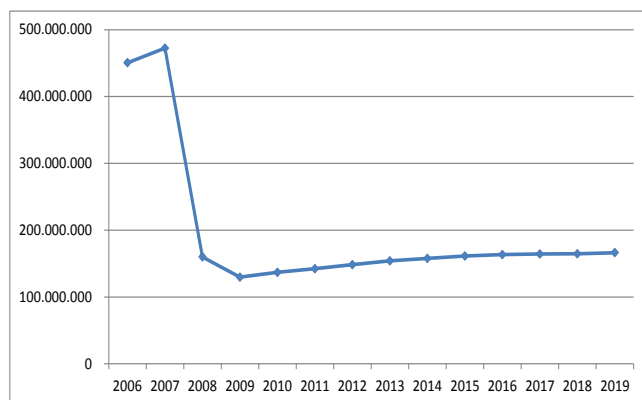
Se presenta a continuación, por tipo de aportación, la estimación de las pérdidas por exoneraciones de aportes jubilatorios patronales y las tasas promedio de aportación desde el 2006 hasta 2019. Se expone únicamente a los tipos de aportación industria y comercio, civil y construcción. El servicio doméstico y la aportación rural se excluyen por las razones ya mencionadas.

#### 3.1 Industria y comercio

En el cuadro y gráfico que se adjunta se puede observar la evolución de las pérdidas por exoneración del período 2006 al 2019.

**Cuadro N°1 – Evolución de las pérdidas por exoneración patronal de aportes jubilatorios de industria y comercio.**  
Valores constantes en dólares<sup>(1)</sup>

Año	Industria		
	Monto	Var. %	Var. % acum
2006	450.516.827	-	-
2007	472.276.866	4,8%	4,8%
2008	159.977.693	-66,1%	-64,5%
2009	129.663.384	-18,9%	-71,2%
2010	136.823.073	5,5%	-69,6%
2011	142.358.329	4,0%	-68,4%
2012	148.366.807	4,2%	-67,1%
2013	154.101.635	3,9%	-65,8%
2014	157.616.865	2,3%	-65,0%
2015	161.229.842	2,3%	-64,2%
2016	163.365.694	1,3%	-63,7%
2017	164.243.635	0,5%	-63,5%
2018	164.567.830	0,2%	-63,5%
2019	166.260.778	1,0%	-63,1%



<sup>(1)</sup> Los valores corrientes mensuales se actualizaron a octubre de 2020 utilizando el Índice Medio de Salarios Nominal (IMSN), y se expresaron en dólares con el tipo de cambio interbancario promedio de ese mes (\$42,69).

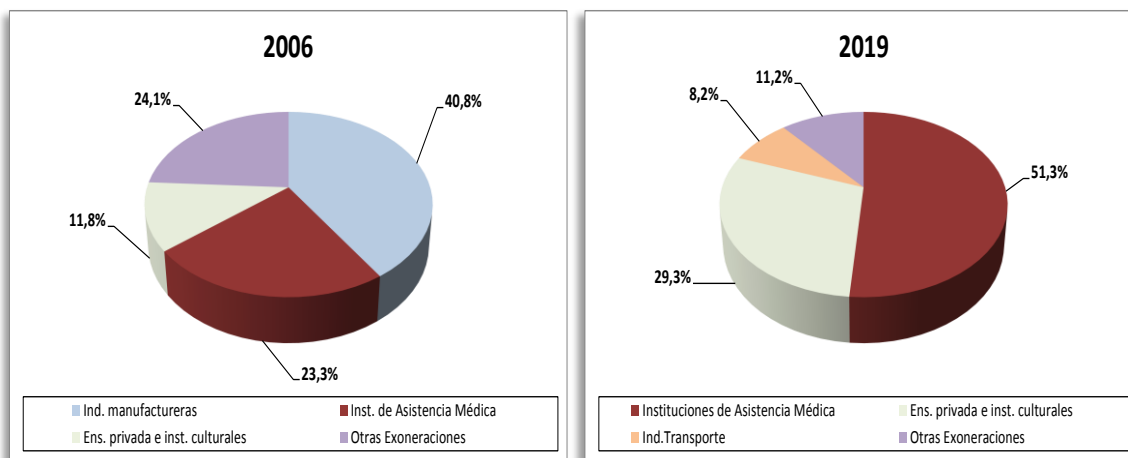
Se observa una disrupción en el año 2008, como consecuencia de la reducción de las exoneraciones establecida por la Ley N° 18.083. Se debe tener presente que dicha ley entró en vigencia en julio de 2007, comenzándose a recaudar los tributos con las nuevas tasas y derogaciones de exoneraciones a partir de agosto 2007. Por este motivo es que en dicho año no se observa el efecto de la rebaja de exoneraciones en forma tan marcada, además de la gradualidad de dichas rebajas (en especial las correspondientes a la industria manufacturera).

Las pérdidas por exoneraciones en el 2008 pasaron a ser un tercio de lo que eran antes de la reforma tributaria, y continuaron disminuyendo en términos reales de salarios hasta 2009 inclusive. Si se compara 2008 y 2006 (el 2007 no se toma en cuenta debido a que la reforma entra en vigencia en julio de ese año) la reducción de los montos resignados en valores constantes fue de 290,5 millones de dólares, de los cuales 160,4 millones (un 55%) fue debido a la eliminación de las exoneraciones a la industria manufacturera.

Del 2010 en adelante la recaudación no percibida como consecuencia de las exoneraciones ha aumentado en valores constantes, pero en general a tasas decrecientes, alcanzando en el 2019 los 166,3 millones de dólares. Se observa entonces que en el período acumulado hubo un descenso de las pérdidas por exoneración del aporte jubilatorio patronal de 63,1% en términos reales.

Al analizar las causales más importantes de exoneraciones, se observa un cambio en la estructura de las mismas al inicio y al final del período estudiado, tal como se observa en el siguiente gráfico.

**Gráfico N°1 – Estructura por causal de las pérdidas del BPS por exoneraciones de aportes jubilatorios en industria y comercio. 2006 y 2019.**



En el 2006, antes de la reforma, la causal con mayor importancia relativa en términos de montos resignados por exoneraciones era la industria manufacturera, representando un 40,8% de las pérdidas totales de industria. La seguían las instituciones de asistencia médica con un 23,3%, y las instituciones de enseñanza privada e instituciones culturales de similar naturaleza con un 11,8%. Estas tres causales representaban un 75,9% del total.

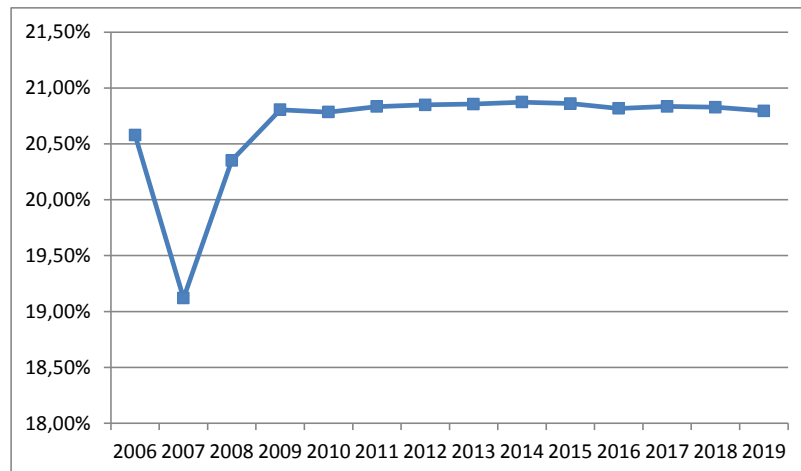
En el 2019, ya con las exoneraciones de industrias manufactureras totalmente derogadas, la causal principal de exoneración pasa a ser la que comprende a las instituciones de asistencia médica con un 51,3%, seguida de la enseñanza privada e instituciones culturales con un 29,3%. Se aprecia que estas dos causales continúan siendo relevantes, pero su participación en el total aumenta como consecuencia de la derogación de exoneraciones de la Ley N° 18.083. La tercer causal de importancia es la industria del transporte, con un 8,2% del total de pérdidas por exoneración del 2019.

En este año estas tres causales representan un 88,8%, por lo que hay una mayor concentración de las pérdidas en estas, quizás debido a la derogación de múltiples causales producida por la reforma.

En lo que respecta a la evolución de las tasas de aporte jubilatorio promedio de esta aportación, la misma puede visualizarse a continuación.

**Cuadro N°2 – Evolución de la tasa de aporte jubilatorio promedio de industria y comercio**

Año	Industria
2006	20,58%
2007	19,12%
2008	20,35%
2009	20,81%
2010	20,78%
2011	20,83%
2012	20,85%
2013	20,86%
2014	20,87%
2015	20,86%
2016	20,82%
2017	20,84%
2018	20,83%
2019	20,79%



La tasa promedio disminuye en el año de introducción de la reforma tributaria. En forma posterior al 2007 la tasa promedio se incrementa, quedando relativamente estable desde el 2009 en el entorno del 20,8%, un nivel superior al anterior a la reforma.

Se debe de tener en cuenta que a partir de 2007 la nueva tasa de aporte patronal jubilatorio (7,5%) se comienza a aplicar a partir del segundo semestre, y además la ley de reforma tributaria, como ya fuera detallado, elimina exoneraciones. Por lo tanto a partir de ese año comienzan a darse dos efectos contrapuestos: por un lado se reducen las tasas de aporte patronal jubilatorio (disminuye la tasa promedio), pero por otra parte se eliminan exoneraciones (lo cual hace aumentar la tasa promedio). Como las exoneraciones se calculan sobre las nuevas tasas de aporte que son más bajas, el efecto total termina siendo el descenso de la tasa promedio en 2007. No obstante, a partir de ese

año se eliminan en forma gradual ciertas exoneraciones, lo cual podría estar contribuyendo al incremento de la tasa.

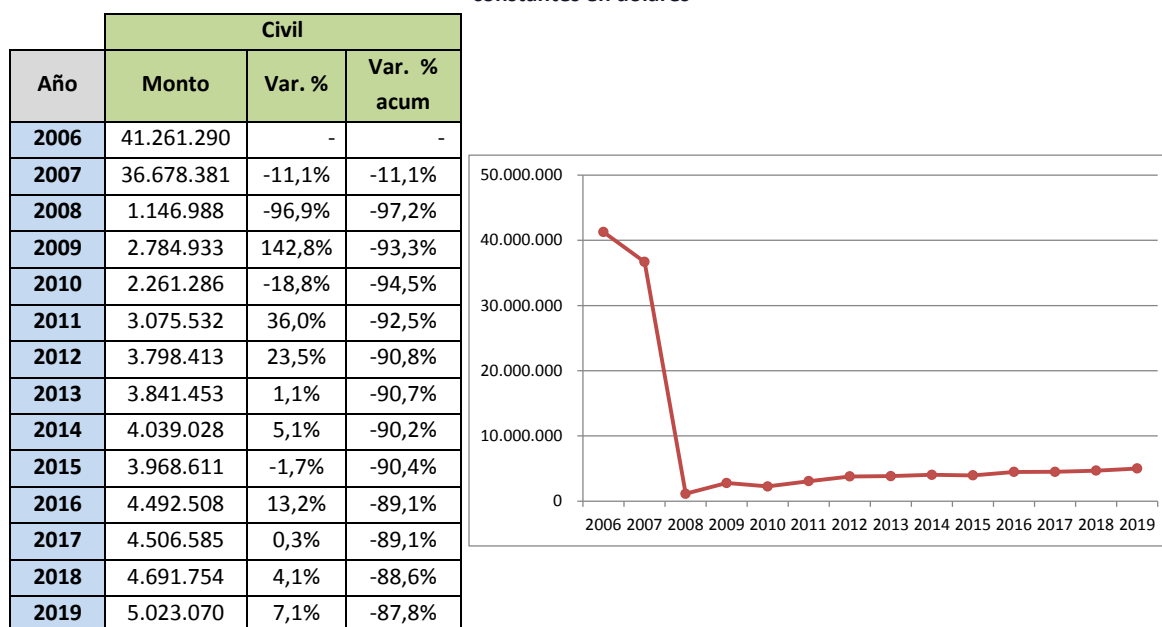
Es de destacar el hecho de que la tasa promedio del 2009 en adelante es superior a la anterior a la reforma, ya que se redujo la tasa de aporte patronal en 5 puntos. Esto podría estar indicando que el efecto mencionado de la eliminación de causales de exoneración fue más fuerte que el de la rebaja de la tasa. Al respecto cabe resaltar que en el 2006, año anterior a la reforma, la tasa de aporte promedio si no hubieran existido exoneraciones hubiera sido de 27,5%, pero debido a las mismas fue de 20,58%. Esa diferencia de 6,92 puntos porcentuales se debe a las exoneraciones, las que provocan que la tasa promedio sea un 74,8% de la que debería ser si no existieran. Del 2009 en adelante la tasa promedio, si no hubiera liberaciones de pago, sería de 22,5%, sin embargo se encuentra en el entorno del 20,8%. En el 2019 fue de 20,79%, lo que implica que hay solamente una pérdida de 1,71 puntos porcentuales de la tasa promedio, la cual representa un 92,4% de la tasa de aporte jubilatorio si no hubieran exoneraciones.

Posteriormente a la reforma tributaria se han creado otras causales de exoneraciones (cooperativas sociales, régimen de aportación gradual, partidos políticos, entre otros), pero parecería que no han tenido efectos significativos a la baja en la tasa promedio de aporte.

### 3.2 Civil

Si se analiza para el sector civil la evolución de la recaudación no percibida como consecuencia de las exoneraciones, se observan algunas diferencias con industria y comercio, tal como se desprende del cuadro N°3.

Cuadro N°3 – Evolución de las pérdidas por exoneración patronal de aportes jubilatorios de la aportación civil. Valores constantes en dólares<sup>(1)</sup>



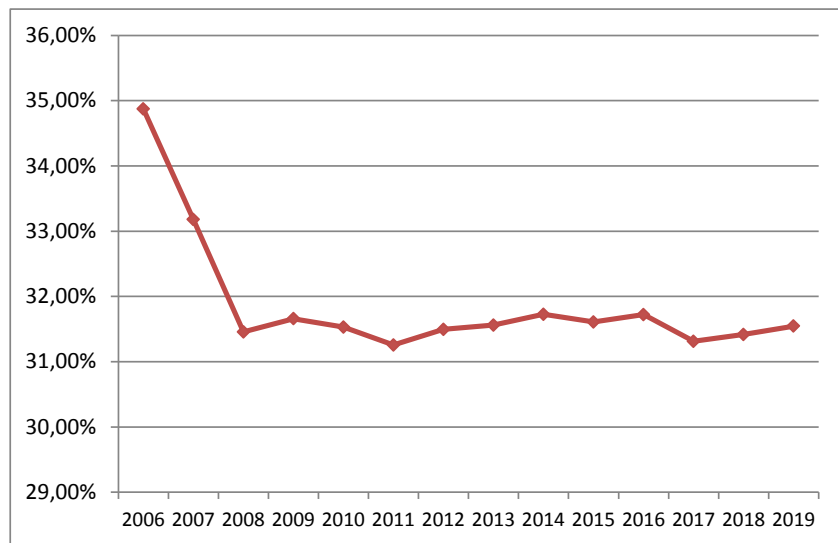
<sup>(1)</sup> Los valores corrientes mensuales se actualizaron a octubre de 2020 utilizando el Índice Medio de Salarios Nominal (IMSN), y se expresaron en dólares con el tipo de cambio interbancario promedio de ese mes (\$42,69).

A diferencia de la aportación industria, en civil ya se observa un descenso en 2007 de las pérdidas estimadas. En 2008 el cambio es más intenso que en industria, ya que en civil hay un descenso del 96,9% de estas pérdidas. En noviembre de 2008 comienza a entrar en vigencia la exoneración de aportes patronales jubilatorios de la UDELAR sobre las retribuciones con cargo a recursos con afectación especial (Decreto N° 531/2008). Esta exoneración se ve con mayor claridad al año siguiente, donde se produce un incremento del 143% en términos reales. Del 2010 en adelante no se producen variaciones tan significativas como en los años 2008 y 2009, alcanzándose una pérdida por exoneración de 5,0 millones de dólares en 2019, el último año considerado.

Al examinar la evolución de la tasa de aporte jubilatorio para la aportación civil, se observa el siguiente comportamiento.

Cuadro N°4 – Evolución de la tasa de aporte jubilatorio promedio de civil

Año	Civil
2006	34,87%
2007	33,18%
2008	31,46%
2009	31,66%
2010	31,53%
2011	31,26%
2012	31,50%
2013	31,56%
2014	31,73%
2015	31,61%
2016	31,72%
2017	31,31%
2018	31,42%
2019	31,54%



La tasa presenta una disminución constante desde 2006 a 2008, que podría deberse a la rebaja de la tasa patronal de los entes autónomos y servicios descentralizados del dominio comercial e industrial del Estado, así como de la Intendencia Municipal de Montevideo. A partir de 2009 presenta cierta estabilidad, oscilando entre 31,3 (2011) y 31,7% (2016), pero siempre en un nivel inferior al anterior a la reforma tributaria.

Se observa también que esta aportación es la que presenta una mayor tasa promedio, la cual podría explicarse debido a que varios organismos públicos presentan elevadas tasas de aportes patronales jubilatorios en comparación con el resto de aportaciones. Al respecto cabe señalar que los organismos de la Administración Central tienen una tasa jubilatoria patronal del 19,5% (lo que daría una tasa total de 34,5%), y los Gobiernos Departamentales 16,5% (un total de 31,5%).

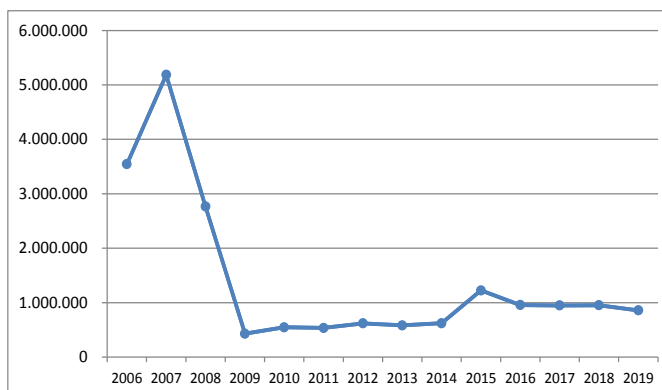
### 3.3 Construcción

En la aportación construcción, se observa un incremento de los importes que se resignan por exoneraciones, los cuales comienzan a disminuir en el 2008 y 2009. Posteriormente presentan una mayor estabilidad hasta el 2014 inclusive. En el 2015 se observa un nuevo aumento, para luego quedar en el entorno de 0,9 millones de dólares. Ese incremento es consecuencia de que en el 2015 crecieron los montos gravados de las obras realizadas en instituciones culturales (artículo 69 de la Constitución) y en sociedades de asistencia médica sin fines de lucro, quienes están exonerados de los aportes jubilatorios patronales.

Dicha evolución puede ser observada en el gráfico y cuadro siguientes.

**Cuadro N°5 – Evolución de las pérdidas por exoneración patronal de aportes jubilatorios de la aportación construcción. Valores constantes en dólares<sup>(1)</sup>**

Año	Construcción		
	Monto	Var. %	Var. % acum
2006	3.545.333	-	-
2007	5.185.916	46,3%	46,3%
2008	2.765.462	-46,7%	-22,0%
2009	430.685	-84,4%	-87,9%
2010	548.791	27,4%	-84,5%
2011	536.593	-2,2%	-84,9%
2012	620.658	15,7%	-82,5%
2013	582.999	-6,1%	-83,6%
2014	622.414	6,8%	-82,4%
2015	1.226.639	97,1%	-65,4%
2016	957.779	-21,9%	-73,0%
2017	950.358	-0,8%	-73,2%
2018	953.519	0,3%	-73,1%
2019	859.251	-9,9%	-75,8%



<sup>(1)</sup> Los valores corrientes mensuales se actualizaron a octubre de 2020 utilizando el Índice Medio de Salarios Nominal (IMSN), y se expresaron en dólares con el tipo de cambio interbancario promedio de ese mes (\$42,69).

Si se analiza la tasa de aporte jubilatorio promedio de construcción, se observa claramente el efecto de la rebaja de la tasa de aporte jubilatorio patronal descrita en el marco normativo. Tal reducción se visualiza en el siguiente gráfico.



**Cuadro N°6 – Evolución de la tasa de aporte jubilatorio promedio de construcción**

Año	Construcción
2006	26,53%
2007	23,32%
2008	22,17%
2009	22,10%
2010	22,05%
2011	22,12%
2012	22,14%
2013	22,22%
2014	22,26%
2015	21,89%
2016	22,03%
2017	22,07%
2018	22,07%
2019	22,12%



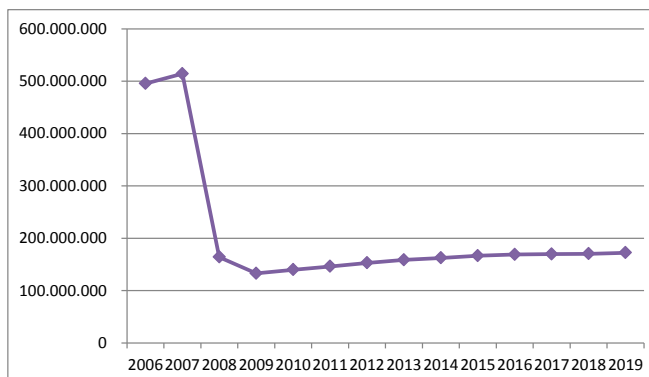
La tasa entonces, disminuye en el 2007 y en el 2008. Del 2008 en adelante no sufre oscilaciones significativas y permanece estable en 22%, salvo en el 2015 que se produce una disminución. Este decremento es consecuencia de que en ese año los montos gravados y la recaudación del sector disminuyen (Bene, 2017), mientras que las exoneraciones aumentan (como ya se expuso en el cuadro N°5). Como la tasa promedio es el cociente entre recaudación de aportes jubilatorios y montos gravados, al aumentar el peso relativo de los montos gravados de organismos exonerados, la misma disminuye.

### 3.4 Todas las aportaciones

Ya se analizaron las pérdidas por exoneración de aportes patronales jubilatorios por tipo de aportación. En el presente apartado se examina las correspondientes al total de aportaciones analizadas (industria y comercio, civil, y construcción), a efectos de visualizar el peso relativo de cada una en dicho total.

**Cuadro N°7 – Evolución de las pérdidas por exoneración patronal de aportes jubilatorios totales (industria, civil y construcción). Valores constantes en dólares<sup>(1)</sup>**

Año	Total <sup>(2)</sup>		
	Monto	Var. %	Var. % acum
2006	495.323.451	-	-
2007	514.141.163	3,8%	3,8%
2008	163.890.142	-68,1%	-66,9%
2009	132.879.003	-18,9%	-73,2%
2010	139.633.150	5,1%	-71,8%
2011	145.970.454	4,5%	-70,5%
2012	152.785.878	4,7%	-69,2%
2013	158.526.086	3,8%	-68,0%
2014	162.278.308	2,4%	-67,2%
2015	166.425.092	2,6%	-66,4%
2016	168.815.981	1,4%	-65,9%
2017	169.700.578	0,5%	-65,7%
2018	170.213.103	0,3%	-65,6%
2019	172.143.099	1,1%	-65,2%



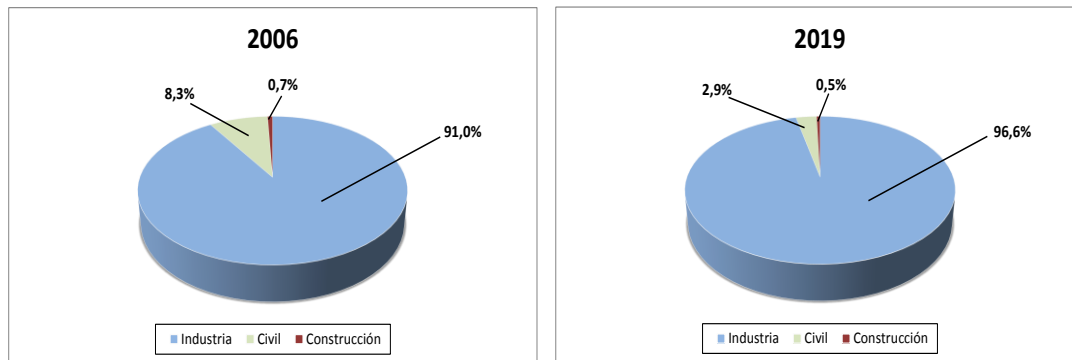
<sup>(1)</sup> Los valores corrientes mensuales se actualizaron a octubre de 2020 utilizando el Índice Medio de Salarios Nominal (IMSN), y se expresaron en dólares con el tipo de cambio interbancario promedio de ese mes (\$42,69).

<sup>(2)</sup> Incluye las aportaciones industria y comercio, civil y construcción.

Se observa una evolución similar a la de industria en virtud de que, como ya se verá más adelante, es la aportación con mayores pérdidas absolutas por exoneraciones. Comparando 2008 con 2006 (por similares razones a las expuestas en industria y comercio), las pérdidas por exoneraciones descienden en 331,4 millones de dólares en términos reales de salarios, de los cuales 290,5 millones son de industria y comercio (87,7%). A partir de 2010 en adelante, al igual que sucedía en industria, las pérdidas crecen en términos constantes, pero generalmente a tasas decrecientes, llegando en el 2019 a dejar de percibirse 172,1 millones de dólares por concepto de exoneración de aportes patronales jubilatorios.

Resulta interesante analizar la estructura por aportaciones del total de pérdidas por exoneraciones antes expuesto. Es decir, examinar cuanto representan los importes resignados de cada tipo de aportación examinado en el total. En el siguiente cuadro se muestra dicha estructura comparativamente entre el 2006 (año anterior a la reforma tributaria) y el 2019.

Gráfico N°2 – Estructura por aportación de las pérdidas del BPS por exoneraciones de aportes jubilatorios. 2006 y 2019.



Del gráfico que antecede se observa que las pérdidas son mayoritariamente de la aportación industria (91% en 2006 y 96,6% en 2019). Entre estos dos años se ha incrementado la representación de esta aportación, disminuyendo en cambio la participación de construcción. El sector civil, sin embargo, permaneció estable.

#### 4. Consideraciones finales

Las exoneraciones implican resignar recaudación, y en el presente informe se estimó la evolución de los importes resignados por las exoneraciones de aportes jubilatorios patronales de 2006 a 2019. Muchas de estas exoneraciones fueron eliminadas por la Ley N° 18.083, que introdujo la reforma tributaria en Uruguay en el 2007. Como consecuencia de ello, las pérdidas por exoneraciones en el 2008 de las tres aportaciones consideradas (en términos constantes de salarios) representaban poco más de un tercio de los importes resignados en 2006, disminuyendo en 331.4 millones de dólares a valores constantes. A partir de 2010 en adelante, las pérdidas por exoneración de aportes jubilatorios crecieron en términos constantes pero a tasas decrecientes, llegando en el 2019 a dejar de percibirse 172,1 millones de dólares.

Los importes resignados son en mayor parte de la aportación industria y comercio, la cual representa el 96,6% en 2019.

La reforma tributaria también redujo las tasas de aporte jubilatorio patronal lo cual, junto con la eliminación de las exoneraciones ya descrita, provocó cambios en las tasas de aporte jubilatorio promedio. En este sentido cabe mencionar que la tasa promedio de industria de 2009 en adelante fue siempre superior al nivel existente en los años previos a la reforma, presentando un comportamiento opuesto la aportación civil: las tasas promedio posteriores a 2008 fueron siempre inferiores a la que existía en el 2006. Algo similar ocurre en construcción, cuya tasa promedio post reforma permanece estable en el entorno del 22%, cifra inferior a los años previos a la reforma. Esto podría explicarse por el efecto que tuvo la eliminación de exoneraciones en industria, el cual fue superior a la rebaja de cinco puntos porcentuales de la tasa de aporte patronal jubilatorio.

Resta entonces para posteriores informes, el análisis de la evolución de las diferentes causales de exoneraciones, especialmente en la aportación industria y comercio que presenta gran diversidad con respecto a las mismas.

# **COSTO ASOCIADO A LA POLÍTICA DE PASIVIDADES MÍNIMAS ESTABLECIDA POR DECRETO EN 2019**

(ACTUALIZACION)



# COSTO ASOCIADO A LA POLÍTICA DE PASIVIDADES MÍNIMAS ESTABLECIDA POR DECRETO EN 2019

(Actualización)

Asesoría Económica y Actuarial

Noviembre 2020

## Resumen

*El presente trabajo cuantifica el costo en el año 2019 de la política de pasividades mínimas establecidas por decreto, incluyendo el costo asociado a jubilaciones y pensiones por fallecimiento.*

**Palabras claves:** *mínimos por Decreto, pasividades mínimas, jubilaciones, pensiones por fallecimiento.*

## 1. Introducción

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<sup>1</sup> 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.

---

<sup>1</sup> Base de Prestaciones y Contribuciones.

- 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 decretos<sup>2</sup> y los montos fijados por ellos.

Decreto	Vigencia	Monto mínimo en BPC	Monto mínimo en \$
370 / 007*	1º setiembre 2007	1 BPC	1,636
415 / 008	1º de julio 2008	1,25 BPC	2,219
521 / 008	1º de julio 2009	1,5 BPC	2,916
283 / 010	1º de octubre 2010	1,75 BPC	3,607
	1º de julio 2011	2 BPC	4,452
189 / 012	1º de julio 2012	2,25 BPC	5,438
317 / 013	1º de julio 2013	2,375 BPC	6,170
	1º de julio 2014	2,5 BPC	7,048
190 / 015	1º de julio 2015	2,625 BPC	8,012
233 / 016	1º de julio 2016	2,6875 BPC	8,976
256 / 016	1º de agosto 2016	2,75 BPC	9,185
317 / 017	1º de julio 2017	2,85 BPC	10,291
232 / 018	1º de julio 2018	2,925 BPC	11,255
232 / 018	1º de julio 2019	3 BPC	12,462
188/020	1º de julio 2020	3,05 BPC	13,783

<sup>2</sup> Si bien existe para Julio 2020 el decreto que establece el valor mínimo en 3.05 BPC, en este estudio solo se analizan los mínimos por decreto hasta el año 2019.

\* 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.



## 2. Evolución de los mínimos por Decreto.

Tal como se presentó, los mínimos por decreto presentan aumentos diferenciales año a año expresados en BPC. Si bien el valor de la BPC es único por año, dado que los nuevos mínimos se fijan en julio (excepto 2010 en la cual se estableció en octubre y 2016 en agosto), en un mismo año conviven dos importes asociados a este mínimo.

Cuadro 1: Mínimos por Decreto

	Enero - Junio	Julio - Diciembre
<b>2007</b>	-	1,636
<b>2008</b>	1,775	2,219
<b>2009</b>	2,430	2,916
<b>2010 (1)</b>	3,092	3,607
<b>2011</b>	3,896	4,452
<b>2012</b>	4,834	5,438
<b>2013</b>	5,846	6,170
<b>2014</b>	6,695	7,048
<b>2015</b>	7,630	8,012
<b>2016 (2)</b>	8,768	9,185
<b>2017</b>	9,930	10,291
<b>2018</b>	10,967	11,255
<b>2019</b>	12,150	12,462

(1) Enero - Setiembre y octubre a diciembre

(2) Agosto a diciembre

Fuente: Elaboración propia.

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.

A medida que los distintos mínimos por decreto evolucionan, van superando los mínimos jubilatorios establecidos por la Ley 16713.

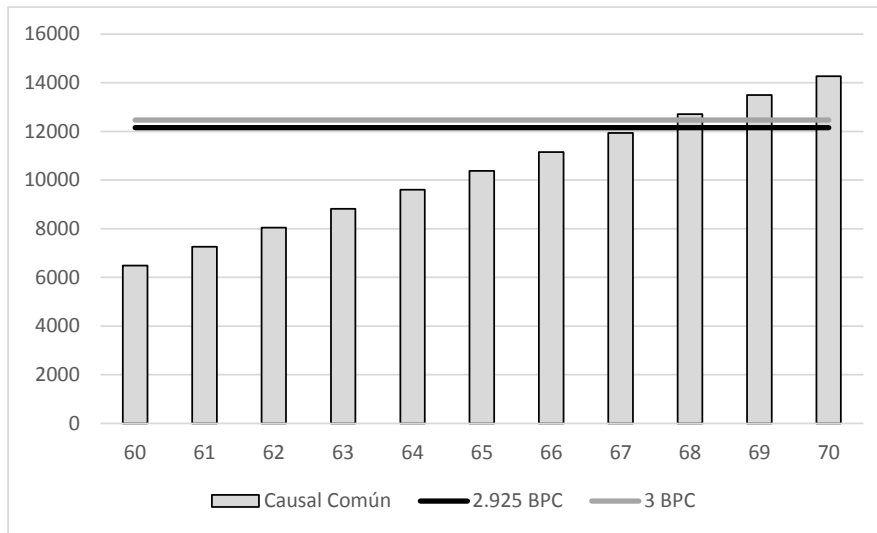
La Ley 16713 establece mínimos diferenciales por causal, estableciendo un mínimo para la causal invalidez y edad avanzada y otro para la causal común, en este último caso el importe establecido es diferencial por edad.

Los siguientes gráficos cotejan los mínimos al año 2019, analizándose de forma comparada los mínimos por decreto respecto a la causal común y luego a invalidez y edad avanzada.

**Gráfico 1: Mínimos de Decreto y Causal Común Ley 16713**

En términos corrientes

Año 2019



Fuente: Elaboración propia

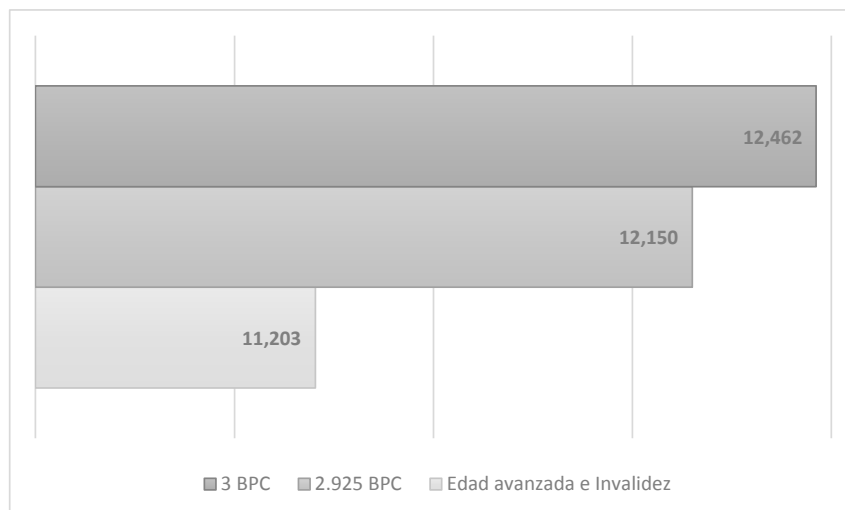
Se puede observar que el mínimo por decreto en 2019 supera los importes mínimos por causal común de Ley 16713 para las edades menores a 68 años.

Esto no ha sido siempre así ya que, como se explicitó anteriormente, los mínimos por decretos tienen aumentos diferenciales año a año que superan los aumentos aplicados a los mínimos de Ley, los cuales desde la entrada en vigencia de la ley crecen siempre por la variación del Índice Medio de Salarios.

**Gráfico 2: Mínimos de Decreto y Causales Edad Avanzada e Invalidez Ley 16713**

En términos corrientes

Año 2019



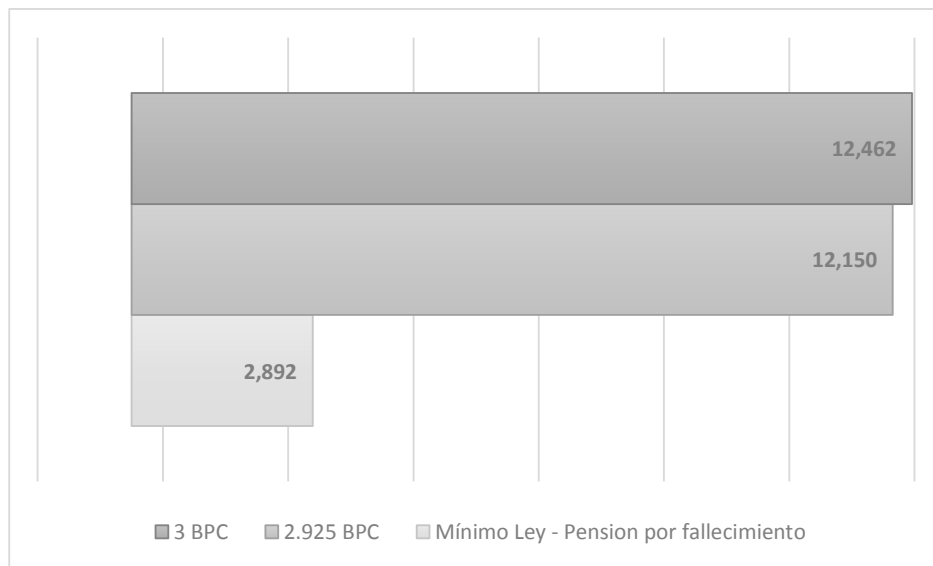
Fuente: Elaboración propia

Los valores mínimos por decreto del año 2019 superan los valores mínimos de las causales invalidez y edad avanzada. El incremento es superior en 8.45% respecto al mínimo vigente entre enero y junio (2.925 BPC) y 11.24% respecto al mínimo de julio a diciembre (3 BPC).

En el caso de las pensiones por fallecimiento el mínimo jubilatorio establecido por Ley es sensiblemente inferior al mínimo establecido para las jubilaciones, por lo que este es superado por la vigencia del decreto casi desde la implementación de los mismos.

Cabe resaltar que el mínimo establecido por Ley aplica a todas las pensiones por fallecimiento, mientras que el mínimo establecido por decreto lo hace solo con aquellas de 65 años o más y que pertenecen a hogares de menores recursos.

**Gráfico 3: Mínimos de Decreto y Pensión Fallecimiento Ley 16713**  
En términos corrientes  
Año 2019



Fuente: Elaboración propia

### 3. Metodología

Se parte del listado de todos los jubilados y pensionistas por fallecimiento que percibieron aumentos a mínimo de decreto para el periodo 2008-2019 proporcionado por el Centro de Desarrollo de Prestaciones.

A partir de allí se identifica la trayectoria a mínimo de las distintas personas que perciben mínimo por decreto a 2019.

En el caso de las jubilaciones, 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 2019, 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 perdida 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 las altas jubilatorias otorgadas a mínimo de decreto en el segundo semestre de 2019 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.

En el caso de las pensiones, el cálculo se realiza con la misma lógica que las jubilaciones, con la diferencia de que el primer valor a considerar se toma tal cual surge de los datos, dado que no se cuenta con información para calcular el sueldo básico de pensión.

## 4. Resultados

Se presentan a continuación los principales resultados extraídos del estudio realizado. Se analizaran primero las cantidades, para luego presentar el resultado monetario asociado a las jubilaciones y pensiones por fallecimiento.

### 4.1 Cantidad de Jubilaciones y Pensiones por Fallecimiento

El Cuadro 1 presenta el total de pasividades a mínimo por Decreto en el año 2019.

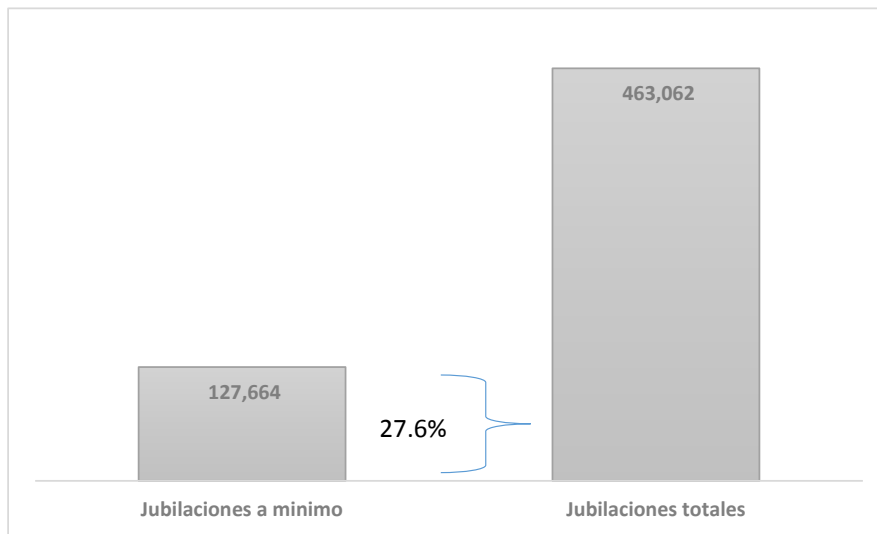
**Cuadro 1: Pasividades a mínimo por decreto**

Jubilaciones	127,664
Pensiones por fallecimiento	11,975
<b>Total</b>	<b>139,639</b>

Fuente: Elaboración propia

En el año 2019 se otorgaron 139,639 pasividades a mínimo por decreto, de las cuales 127,664 (91.4%) corresponden a jubilaciones y 11,975 (8.6%) a pensiones por fallecimiento.

**Gráfico 4: Cantidad de jubilaciones totales y a mínimo por decreto – Año 2019**



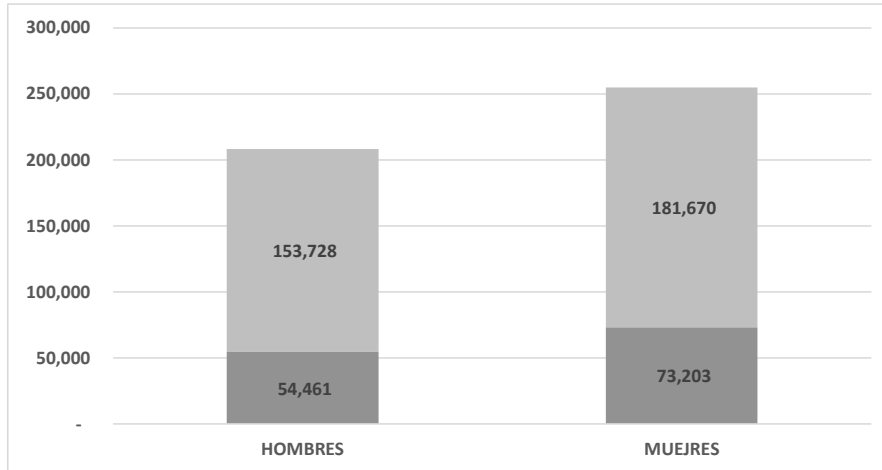
Fuente: Elaboración propia

Si se compara el total de jubilaciones a mínimo por decreto en 2019 respecto al promedio de jubilaciones de ese mismo año se puede observar que, de 463,062 jubilaciones totales las jubilaciones a mínimo representaron el 27.6%. Siendo este el año con mayor porcentaje de este tipo de jubilaciones desde la entrada en vigencia de los decretos.

El total de jubilaciones del año 2019 se compone por 254,873 jubilaciones para el sexo femenino y 208,189 para el sexo masculino, representando el 55% y 45% del total respectivamente.

Estudiando la discriminación por sexo dentro de las jubilaciones a mínimo por decreto, se deduce que del total de 127,664 jubilaciones, 54,461 corresponden a hombres y 73,203 a mujeres, siendo 42.7% y 57.3% respectivamente.

**Gráfico 5: Cantidad de jubilaciones totales y a mínimo por decreto – Por Sexo**  
**Año 2019**



Fuente: Elaboración propia

La cantidad de jubilaciones a mínimo de hombres ascendió a 54,461 en el año 2019, representando el 26.2% del total de jubilaciones de ese sexo. En el caso de las jubilaciones a mínimo asociadas al sexo femenino las mismas ascendieron a 73,203, representando el 28.7% de las jubilaciones percibidas por mujeres en el año 2019.

Lo anterior se puede observar calculando la Relación de masculinidad, indicador que representa la cantidad de hombres presentes en el colectivo estudiado por cada 100 mujeres.

**Cuadro 2: Relación de masculinidad**

<b>Jubilaciones a mínimo</b>	<b>74.40</b>
Jubilaciones sin mínimo	84.62
Jubilaciones Totales	81.68

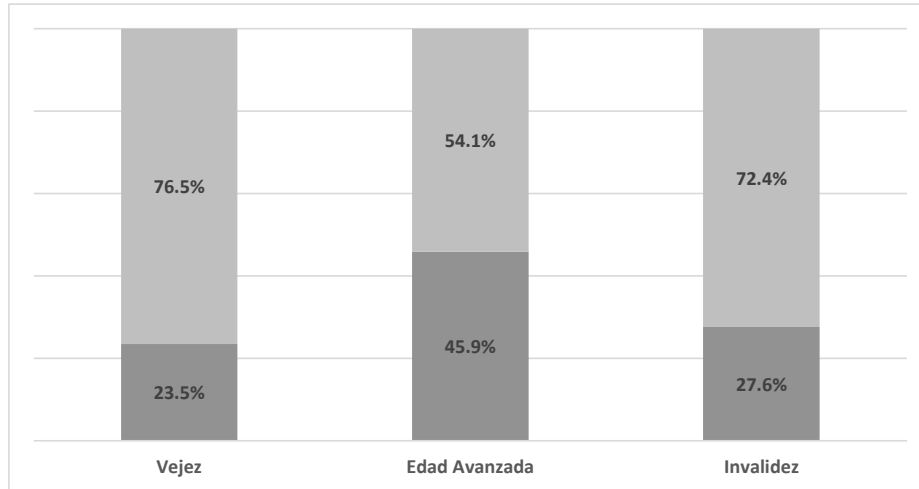
Fuente: Elaboración propia

Se observa que, mientras en las jubilaciones totales existen 81.68 hombres por cada 100 mujeres, en las jubilaciones a mínimo este indicador es menor ubicándose en 74.4, lo que evidencia nuevamente que en las jubilaciones a mínimo por decreto existen menos hombres que en las jubilaciones totales.

En cuanto al análisis por causal se destaca que, el total de jubilaciones del año 2019 se compone de 324,253 jubilaciones asociadas a la causal vejez, 72,357 a edad avanzada y 66,452 a invalidez, representando el 70%, 15.6% y 14.4% respectivamente.

Al analizar esta composición dentro de las jubilaciones a mínimo surge que la composición por causal es similar a la composición de las jubilaciones totales. En estas jubilaciones la causal vejez representa el 59.6%, la causal edad avanzada el 26% y por último la causal invalidez el 14.4%.

**Gráfico 6: Cantidad de jubilaciones totales y a mínimo por decreto – Por Causal**  
**Año 2019**

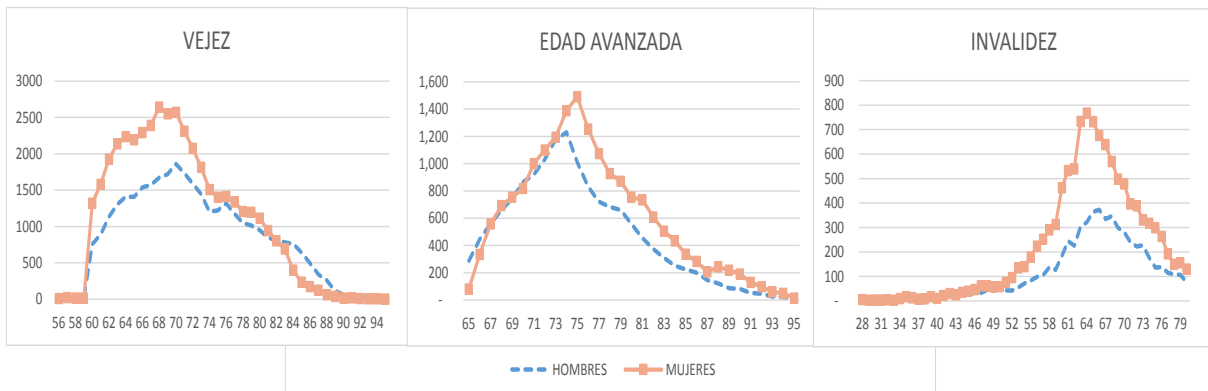


Fuente: Elaboración propia

Las jubilaciones a mínimo de la causal vejez ascienden a 76,080 jubilaciones representando el 23.5% del total de esa causal. En la causal edad avanzada, las jubilaciones ajustadas a mínimo por decreto ascienden a 33,235 representando el 45.9%, siendo esta la causal con mayor participación de estas jubilaciones. Para la causal invalidez las jubilaciones a mínimo se ubican en 18,349 representando el 27.6%.

Concluyendo el análisis descriptivo de la cantidad de jubilaciones a mínimo, se analizara la distribución de las jubilaciones a mínimo por edad, dada las características de las jubilaciones se discriminara el análisis por sexo y por causal.

**Gráfico 7: Distribución de jubilaciones a mínimo por decreto por edad**  
**Año 2019**



Fuente: Elaboración propia

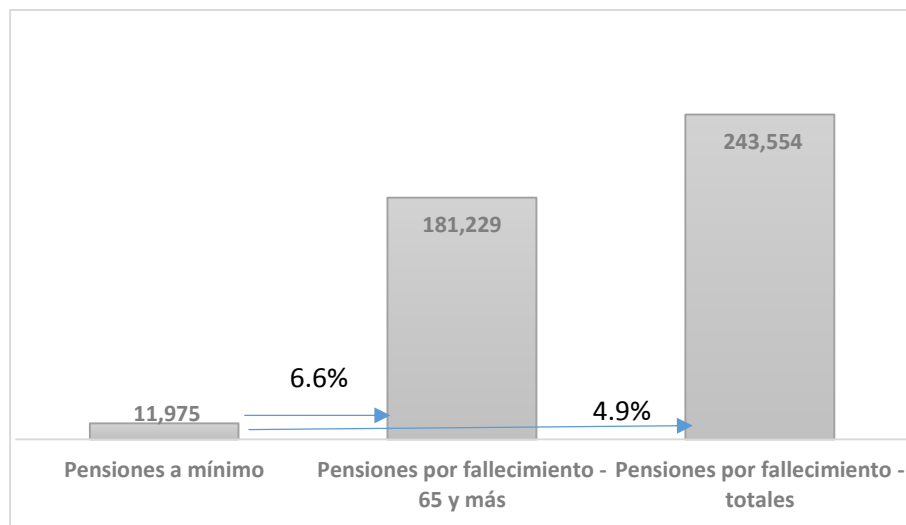
Para la causal vejez se observa que, para todas las edades hasta los 82 años, la cantidad de mujeres que perciben jubilaciones a mínimo superan a los hombres. La mayor brecha se ubica a los 68 años, donde hay 970 jubilaciones a mínimo más percibidas por mujeres, esta también es la edad de mayor cantidad de jubilaciones percibidas a mínimo por este sexo, 2,643. En cambio en los hombres la edad de mayor participación son los 70 años, donde existen 1861 jubilaciones a mínimo. Desde los 82 años en adelante, la cantidad de jubilaciones a mínimo del sexo masculino supera a las del sexo femenino.

Para la causal edad avanzada, las jubilaciones a mínimo del año 2019 de las mujeres superan a las de los hombres para todas las edades desde los 70 años. La mayor diferencia se visualiza a los 75 años, donde hay 481 jubilaciones a mínimo más de mujeres. Esta edad también coincide con la mayor cantidad de mujeres que perciben jubilaciones a mínimo, 1,491. En los hombres este punto máximo se encuentra una edad antes (74 años) donde hay 1,231 jubilaciones a mínimo.

Finalmente, para la causal invalidez la diferencia por edad se comienza a percibir claramente desde los 52 años, incrementándose hasta los 64 años, donde las jubilaciones a mínimo de las mujeres superan en 447 las de los hombres. Como en las causales anteriores, la edad con mayor brecha es la que presenta la mayor cantidad de jubilaciones del sexo femenino a mínimo, 768, mientras que en los hombres el máximo se da a los 66 años, con 373 jubilaciones a mínimo.

A continuación, se analizarán las pensiones por fallecimiento.

**Gráfico 8: Cantidad de pensiones totales, mayores de 65 y a mínimo por decreto – Año 2019**



Fuente: Elaboración propia

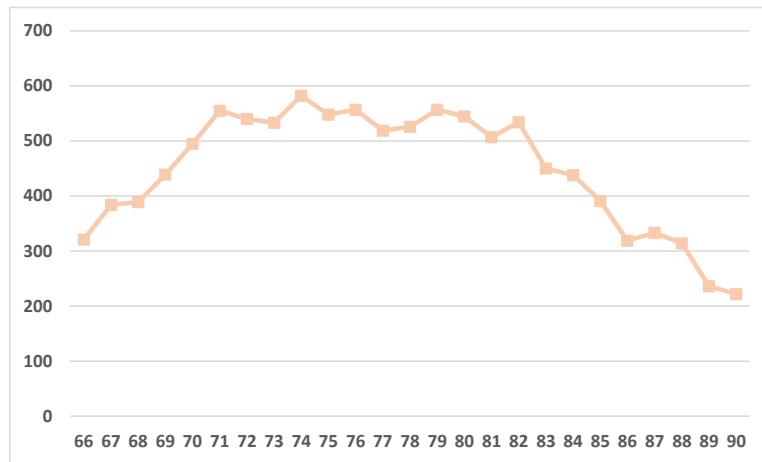
Al observar esta relación para las pensiones por fallecimiento se visualiza que, en el año 2019 la cantidad promedio ascendió a 243,554, representando las pensiones a mínimo por decreto el 4.9%. Al realizar la comparación respecto a las pensiones por fallecimiento de aquellas personas de 65 y más años las prestaciones analizadas representan el 6.6%.



Dadas las características de esta prestación la misma es principalmente femenina, por ello de las 11,975 pensiones por fallecimiento a mínimo en el año 2019, el 98.5% corresponden al sexo femenino.

Si se observa la distribución por edad desde los 71 hasta los 82 años, la cantidad de pensiones por fallecimiento a mínimo por decreto superan las 500 prestaciones por edad.

**Gráfico 9: Distribución de pensiones por fallecimiento a mínimo por decreto por edad  
 Año 2019**



Fuente: Elaboración propia

La distribución mediana se alcanza a los 78 años, donde se llevan acumuladas 6,389 pensiones a mínimo por fallecimiento, mientras que la edad donde se presentan la mayor cantidad de pensiones con estas características son los 74, donde se pagan 582 pensiones con estas características.

## 4.2 Costo asociado a las Jubilaciones y Pensiones por Fallecimiento

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 de decreto.

Primero, se analizara el costo asociado a las jubilaciones para luego pasar a las pensiones por fallecimiento.

### 4.2.1. Costo asociado a las Jubilaciones a mínimo de decreto

El siguiente cuadro presenta el costo asociado a las jubilaciones a mínimo de decreto y el total de egresos por jubilaciones del año 2019

**Cuadro 3: Costo asociado a las jubilaciones a mínimo de decreto en el año 2019 y egresos totales de jubilaciones**

	\$	USD
<b>Costo asociado a las jubilaciones elevadas a mínimo de decreto en el año 2019</b>	<b>3,833,708,075</b>	<b>108,741,411</b>
<b>Egresos por jubilaciones totales en el año 2019</b>	<b>130,629,636,730</b>	<b>3,705,251,089</b>

Valores en pesos constantes IMS promedio 2019

TC Promedio 2019 = 35.26

En base a la metodología descrita el costo asociado a las jubilaciones a mínimo por decreto en el año 2019 ascendió a 3,833 millones de pesos equivalente a 108.7 millones de dólares.

El total de egresos del año 2019 asociado a todas las jubilaciones se ubicó en 130,629 millones de pesos, lo que en dólares represento 3,705 millones de dólares.

Se evidencia así que, el egreso extra asociado a las jubilaciones a mínimo por decreto representa 2.9% de los egresos totales.

**Cuadro 4: Costo asociado a las jubilaciones a mínimo de decreto en el año 2019 - Por Sexo**

	\$	USD
<b>Hombres</b>	1,654,856,268	46,939,256
<b>Mujeres</b>	2,178,851,807	61,802,155
<b>Total</b>	<b>3,833,708,075</b>	<b>108,741,411</b>

Valores en pesos constantes IMS promedio 2019

TC Promedio 2019 = 35.26

Al analizar el egreso extra según sexo se visualiza que, el egreso para los hombres se ubica en 1,654 millones de pesos mientras que para las mujeres es 2,178 millones de pesos, esto representa un 43.2% y 56.8% respectivamente.

**Cuadro 5: Costo asociado a las jubilaciones a mínimo de decreto en el año 2019 - Por Sexo**

	Hombres	Mujeres	Total
<b>A mínimo</b>	1,654,856,268	2,178,851,807	3,833,708,075
<b>Sin mínimo</b>	62,961,985,299	63,833,943,357	126,795,928,655
<b>Total</b>	<b>64,616,841,567</b>	<b>66,012,795,163</b>	<b>130,629,636,730</b>

Valores en pesos constantes IMS promedio 2019

Sobre el egreso total de jubilaciones por sexo, el egreso extra asociado a hombres representa el 2.6%, y en el caso de las mujeres representa el 3.3%

**Cuadro 6: Costo asociado a las jubilaciones a mínimo de decreto en el año 2019 - Por Causal**

	\$	USD
<b>Vejez</b>	2,862,661,438	81,198,108
<b>Edad Avanzada</b>	577,441,530	16,378,870
<b>Invalidez</b>	393,605,107	11,164,432
<b>Total</b>	<b>3,833,708,075</b>	<b>108,741,411</b>

Valores en pesos constantes IMS promedio 2019

TC Promedio 2019 = 35.26

El costo asociado a las jubilaciones por causal vejez ascendió en 2019 a 2,862 millones de pesos, representando el 75% del egreso extra por decreto.

Luego le sigue la causal edad avanzada con 577 millones de pesos, constituyendo el 15%.

Finalmente, la causal invalidez acumula un egreso extra por decreto de 393 millones de pesos, representando el restante 10%.

**Cuadro 7: Costo asociado a las jubilaciones a mínimo de decreto en el año 2019 y egresos totales de jubilaciones – Por Causal**

	VEJEZ	EDAD AVANZADA	INVALIDEZ	TOTAL
<b>A mínimo</b>	2,862,661,438	577,441,530	393,605,107	3,833,708,075
<b>Sin mínimo</b>	98,668,799,171	13,306,345,474	14,820,784,010	126,795,928,655
<b>Total</b>	<b>101,531,460,609</b>	<b>13,883,787,005</b>	<b>15,214,389,117</b>	<b>130,629,636,730</b>

Valores en pesos constantes IMS promedio 2019

Al comparar el egreso extra con el monto total de jubilaciones del año 2019, se evidencia la mayor proporción en edad avanzada donde el costo extra asociado a las jubilaciones a mínimo (577 millones de pesos) representa 4.2% del egreso total (13,883 millones de pesos).

La que le sigue en peso es la causal vejez, en esta el costo asociado a las jubilaciones mínimas por decreto (2,862 millones de pesos) representa el 2.8% del total del egreso de esta causal (101,531 millones de pesos).

En última instancia se verifica que en la causal invalidez, el costo extra de las jubilaciones a mínimo (393 millones de pesos) representa el 2.6% del egreso total de dicha causal (15,214 millones de pesos).

**Cuadro 8: Costo asociado a las jubilaciones a mínimo de decreto en el año 2019 - Por Tramos de edad**

	\$	USD
<b>20-29</b>	641,972	18,209
<b>30-39</b>	4,564,300	129,464
<b>40-49</b>	17,516,523	496,848
<b>50-59</b>	50,619,324	1,435,794
<b>60-69</b>	792,602,826	22,481,824
<b>70-79</b>	1,990,835,545	56,469,158
<b>80-89</b>	890,054,831	25,246,006
<b>más de 90</b>	86,872,755	2,464,107
<b>Total</b>	<b>3,833,708,075</b>	<b>108,741,411</b>

Valores en pesos constantes IMS promedio 2019

TC Promedio 2019 = 35.26

Del estudio de la distribución por tramos de edad se observa que el tramo de 70 a 79 años es el que acumula el mayor egreso extra, 1,990 millones de pesos, contribuyendo en un 52% al total del egreso extra.

Luego le sigue el tramo de 80 a 89 años al representar un 23% del total y el tramo de 60 a 69 el cual representa un 21% del total.

Estos tres tramos descriptos representan el 96% del egreso extra total.

En el siguiente apartado se analiza el costo asociado a las pensiones por fallecimiento.

#### 4.2.2. Costo asociado a las Pensiones por fallecimiento a mínimo de decreto

El cuadro 9 presenta el egreso extra total asociado a las pensiones por fallecimiento a mínimo de decreto y el costo total asociado a todas las pensiones por fallecimiento.

**Cuadro 9: Costo asociado a las pensiones por fallecimiento a mínimo de decreto en el año 2019 y egresos totales de pensiones por fallecimiento.**

	\$	USD
<b>Costo asociado a las pensiones por fallecimiento elevadas a mínimo de decreto en el año 2019</b>	<b>403,083,507</b>	<b>11,433,283</b>
<b>Egresos Total por Pensiones por fallecimiento en el año 2019</b>	<b>37,380,753,435</b>	<b>1,060,288,315</b>

Valores en pesos constantes IMS promedio 2019

TC Promedio 2019 = 35.26

Se evidencia que el egreso extra por pensiones por fallecimiento elevadas a mínimo de decreto ascendió en 2019 a 403 millones de pesos, representando 11.4 millones de dólares.

Al comparar este egreso con el total de egreso de pensiones del año 2019, el cual ascendió a 37,380 millones de pesos, se refleja que el mismo representa el 1.1%.

Tal como se mencionó anteriormente, esta prestación es percibida casi que en su totalidad por mujeres.

**Cuadro 10: Costo asociado a las pensiones por fallecimiento a mínimo de decreto en el año 2019 - Por Sexo**

	\$	USD
<b>Hombres</b>	3,658,055	103,759
<b>Mujeres</b>	399,425,452	11,329,524
<b>Total</b>	403,083,507	11,433,283

Valores en pesos constantes IMS promedio 2019

TC Promedio 2019 = 35.26

Es por ello que el cuadro anterior refleja que el 99% del costo extra corresponde a mujeres.

Finalmente, el siguiente cuadro presenta el costo por tramos de edad.

**Cuadro 11: Costo asociado a las pensiones por fallecimiento a mínimo de decreto en el año 2019 - Por Tramos de edad**

	\$	USD
<b>65-69</b>	12,001,024	340,404
<b>70-74</b>	92,030,978	2,610,417
<b>75-79</b>	125,258,837	3,552,911
<b>80-84</b>	91,553,241	2,596,867
<b>85-89</b>	54,592,931	1,548,504
<b>más de 90</b>	27,646,497	784,180
<b>Total</b>	403,083,507	11,433,283

Valores en pesos constantes IMS promedio 2019

TC Promedio 2019 = 35.26

La distribución del costo por edad muestra que, al igual que en las jubilaciones, el tramo con mayor proporción es el de 70 a 79, representando el 54% del total. Al analizar este tramo en dos partes separando los de 70 a 74 y 75 a 79, se observa que la mayor contribución es la del grupo de 75 a 79, representado el 31%.

Seguido por el tramo de 80 a 84 el cual representa el 23% del costo total.

#### 4.2.3. Costo consolidado: Jubilaciones y Pensiones por fallecimiento a mínimo de decreto – Año 2019

A continuación se presenta el egreso extra por ambas prestaciones.

**Cuadro 12: Costo asociado a las jubilaciones y pensiones por fallecimiento elevadas a mínimo de decreto en el año 2019**

	\$	USD
<b>Jubilaciones</b>	3,833,708,075	108,741,411
<b>Pensiones por fallecimiento</b>	403,083,507	11,433,283
<b>Total</b>	<b>4,236,791,582</b>	<b>120,174,694</b>

Valores en pesos constantes IMS promedio 2019

TC Promedio 2019 = 35.26

El cuadro anterior presenta que el costo total en el año 2019 asociado al mínimo por decreto ascendió a 120 millones de dólares. Se puede evidenciar que en dicho costo tiene un mayor peso el incremento asociado a las jubilaciones, el cual asciende a 108.7 millones de dólares representando el 90% del total del egreso extra, de forma complementaria el egreso extra asociado a las pensiones asciende a 11.4 millones de dólares.

Por último, se relaciona el egreso extra asociado a los mínimos por decreto con el Resultado operativo total del Organismo para el año 2019.

**Cuadro 13: Resultado operativo total y egresos extra de prestaciones elevadas a mínimo de decreto - Año 2019**

	\$	USD
<b>Resultado operativo total</b>	-21,592,126,150	-612,450,979
<b>Egreso extra por mínimos de decreto</b>	4,236,791,582	120,174,694

Valores en pesos constantes IMS promedio 2019

TC Promedio 2019 = 35.26

Se observa que el resultado operativo total del año 2019 ascendió a 21,592 millones de pesos en 2019, equivalente a 612 millones de dólares.

La participación del egreso extra derivado de la política de pasividades mínimas por decreto representó en dicho año, 19.6% del resultado operativo total.

## 5. Consideraciones finales

El estudio presentado analiza las jubilaciones y pensiones por fallecimiento que fueron elevadas a mínimo de decreto, cuantificando el costo en el año 2019.

Se evidencia que en el año 2019 la **cantidad de prestaciones a mínimo de decreto** ascendieron a **139,639**, correspondiendo 127,664 a jubilaciones y 11,975 a pensiones por fallecimiento, siendo la distribución 91.4% y 8.6% respectivamente.

Para contextualizar el estudio se compara con las jubilaciones totales, identificándose que las jubilaciones a mínimo representan un 27.6% del total del año, mientras que las pensiones por fallecimiento representan un 4.9% de las pensiones por fallecimiento totales y un 6.6% de las pensiones por fallecimiento de aquellos de 65 y más años.

La distribución por sexo de las jubilaciones evidencia que las mujeres presentan mayor participación, 57.3%. Al comparar respecto a la cantidad total de jubilaciones por sexo, se identifica que las mujeres a mínimo representan el 28.7% de las jubilaciones femeninas, mientras que los hombres representan el 26.2% de las jubilaciones totales de este sexo.

La relación de masculinidad en las jubilaciones da cuenta que, en el año 2019 mientras en las jubilaciones totales existen 81.68 hombres por cada 100 mujeres, en las jubilaciones a mínimo este indicador es menor ubicándose en 74.4, lo que evidencia nuevamente que en las jubilaciones a mínimo por decreto existen menos hombres que en las jubilaciones totales.

En las pensiones por fallecimiento, el análisis por sexo carece de sentido dado las características que generan que a esta prestación accedan principalmente mujeres.

Del análisis por causal surge que las jubilaciones a mínimo se componen un 59.6% por la causal vejez, un 26% por la causal edad avanzada y por último un 14.4% por la causal invalidez.

Al comparar con el total de jubilaciones por causal, queda de manifiesto el gran peso que tienen aquellas jubilaciones a mínimo de edad avanzada en el total de esta causal, las que representan el 45.9%, mientras que las otras causales representan el 27.6% y 23.5%, invalidez y vejez respectivamente.

Finalmente, de la caracterización de las cantidades por edad se desprende que para las mayorías de las edades las mujeres presentan más cantidades que los hombres, evidenciándose las mayores brechas a diferentes edades según la causal.

En las pensiones por fallecimiento, se observa de la distribución por edad que la mediana se alcanza a los 78 años, donde se llevan acumuladas 6,389 pensiones a mínimo por fallecimiento.

El **costo total en el año 2019** asociado a la política de pasividades mínimas establecidas por decreto ascendió a **120 millones de dólares**. En dicho costo tiene un mayor peso el incremento asociado a las jubilaciones, el cual asciende a 108.7 millones de dólares representando el 90% del total del egreso extra, de forma complementaria el egreso extra asociado a las pensiones asciende a 11.4 millones de dólares

Al analizar el **costo generado por las jubilaciones** que se pagan a mínimo de decreto se puede observar que, para el año 2019, el egreso extra por mínimo de decreto asciende a **\$ 3,833 millones de pesos** a valores constantes de salarios de 2019, equivalente a **108 millones de dólares**. Tal como se explicó, cada decreto genera un aumento diferencial incrementando los importes por jubilaciones a mínimo de

decreto año a año recorriéndose en este costo todos los aumentos en la historia de la persona hasta llegar al año 2019.

Al estudiar dentro de las jubilaciones el peso de los egresos por mínimo de decreto en los egresos totales se observa que, en el año 2019 estos representaban el 2.9% de los egresos por jubilaciones.

Del desglose de los egresos por sexo se identifica que los mínimos por decreto de jubilaciones se constituyen en el año 2019, un 43.2% por egresos asociados al sexo masculino y un 56.8% al sexo femenino.

Dentro de los egresos totales de jubilaciones para los hombres, el egreso extra por mínimo de decreto representa el 2.6% en el año 2019. Para el mismo año este porcentaje asciende a 3.3% para el sexo femenino.

En el análisis por causal se observa que al año 2019, el egreso extra asociado a la causal vejez ascendió a 2,862 millones de pesos, seguido por la causal edad avanzada la cual presenta un costo de 577 millones de pesos y por la causal invalidez en la cual el costo asciende a 393 millones de pesos. Con respecto al total del egreso por causal, es el costo de edad avanzada el que presenta una mayor proporción: 4.2% del total del egreso.

Finalmente, en las jubilaciones, la distribución por edad da cuenta que la mayor participación en el costo se visualiza entre los jubilados de 70 a 79 años los cuales representan el 52% del costo total.

Del estudio del **costo de las pensiones por fallecimiento** surge que el mismo asciende en el año 2019 a **\$ 403 millones de pesos** a valores constantes de salarios de 2019, equivalente a **11.4 millones de dólares**. Este costo representa el 1.1% del egreso total de pensiones por fallecimiento.

El análisis por edad evidencia que, al igual que en las jubilaciones, el tramo que acumula el mayor costo es el de 70 a 79 con el 54%, al dividir este grupo en 2 se observa que aquellos de 75 a 79 años representan el 31%.

En cuanto al importe del **resultado operativo del año 2019** se identifica que el egreso extra asociado a las prestaciones elevadas a mínimo por decreto **representa el 19,6%** del resultado total.



**ANÁLISIS DE ALTAS DE  
JUBILACIONES POR INVALIDEZ Y  
SUBSIDIOS TRANSITORIOS**

**PERÍODO 2005 -2019**

**Cra. Nadya Camerosamo**



# ANÁLISIS DE ALTAS DE JUBILACIONES POR INVALIDEZ Y SUBSIDIOS TRANSITORIOS

Período 2005 -2019

Cra. Nadya Camerosano  
Asesoría Económica y Actuarial  
Noviembre 2020

## Resumen

*A partir del presente estudio se busca cuantificar aquellas altas de subsidios transitorios que luego pasan a una jubilación por invalidez definitiva. Realizar un análisis de sus características principales para el período 2005-2019.*

**Palabras claves:** altas de jubilaciones por invalidez, altas de subsidios transitorios, prestaciones de invalidez.

## 1. Introducción

El presente trabajo tiene como objetivo analizar las altas de subsidios transitorios que luego derivan en una jubilación por invalidez, para el período 2005 – 2019.

Para ello se analizaran las características de ambas prestaciones, se describirá la metodología analizada y se presentaran los principales resultados obtenidos.

## 2. Marco Normativo <sup>1</sup>

La Ley N°16,713 establece dentro de las prestaciones por invalidez contributivas a cargo del Banco de Previsión Social: las jubilaciones por invalidez y los subsidios transitorios por incapacidad parcial.

El artículo 19 de la Ley N° 16,713 modificado por el artículo 4 de la Ley N°18,395 establece que la causal de jubilación por incapacidad total se configura por la ocurrencia de cualesquiera 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

---

<sup>1</sup> Se describen los artículos vinculados con el régimen de solidaridad intergeneracional administrado por BPS, por ser las prestaciones que se analizaran. Corresponde aclarar que, si bien se describen los artículos correspondientes al Título III - Capítulo III de la Ley 16.713, estos fijan los mismos requisitos que para el Régimen de transición establecido en el Título VI – Capítulo II de la Ley 16.713.

acredite no menos de dos años de servicios reconocidos de acuerdo al artículo 77 de la presente ley.

Para los trabajadores que tengan hasta veinticinco años de edad sólo 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, sobrevinida después del cese en 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 de acuerdo al artículo 77 de la presente ley, 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 definido en la presente ley.

El punto A se flexibiliza desde el año 2008, dado que con anterioridad se requería que los años de servicios reconocidos fueran inmediatamente previos a la incapacidad.

Por otro lado, el artículo 22 de la N°16,713 establece el derecho a percibir el subsidio transitorio por incapacidad parcial.

Este subsidio se configura en el caso de incapacidad absoluta y permanente para el empleo o profesión habitual, sobrevinida en actividad o en períodos de inactividad compensada, cualquiera sea la causa que la haya originado.

Para ello se debe acreditar:

A) No menos de dos años de servicios reconocidos de acuerdo al artículo 77 de la presente ley. Para los trabajadores que tengan hasta veinticinco 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 servirá, 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.

Para mantener el subsidio por incapacidad parcial se establecen en el artículo 23 los siguientes requisitos:

- se establecerá el momento en que deberá realizarse el examen definitivo
- exámenes médicos periódicos, practicados por servicios del Banco de Previsión Social o por los que este indique.

El beneficiario deberá necesariamente presentarse a dichos exámenes y la ausencia no justificada a los mismos, aparejará la inmediata suspensión de la prestación.

Esta dejará también de servirse, si al practicarse los exámenes periódicos dispuestos, se constatare el cese de la incapacidad.

Finalmente, el artículo 24 establece que si la incapacidad absoluta y permanente para el empleo o profesión habitual subsistiera al cumplir el beneficiario la edad mínima requerida para la configuración de la causal común, aquella se considerará como absoluta y permanente para todo trabajo, salvo que el beneficiario opte expresamente por reintegrarse a la actividad.

Por otro lado, el artículo 29 y 30 establecen que la asignación de jubilación para jubilación por incapacidad total y para el subsidio transitorio por incapacidad parcial será el 65% (sesenta y cinco por ciento) del sueldo básico jubilatorio.

### 3. Metodología

Para realizar el presente análisis se trabajó con el listado de altas de jubilaciones y subsidios transitorios proporcionado por el Centro de Desarrollo de prestaciones económicas.

De las altas de jubilaciones totales, se seleccionaron aquellas de causal invalidez correspondientes a Ley N° 16,713 y modificativas para el período 2005 – 2019, por ser este el período con el cual se cuenta con información.

Además, se trabajó con las altas de subsidios transitorios para el mismo período.

Los datos se procesaron utilizando el paquete estadístico R, uniendo por la variable “persona identificador” aquellos que pertenecían a ambos universos mencionados en el párrafo anterior.

## 4. Resultados obtenidos

A modo de brindarle contexto al estudio, se presentara primero la evolución de las altas de jubilaciones por invalidez para el período 2005 – 2019. Luego se realizara una descripción de los subsidios transitorios totales, para finalmente ahondar en aquellos subsidios que derivaron en jubilación por invalidez.

### 4.1 Altas de Jubilaciones por Invalidez

El siguiente cuadro presenta de forma conjunta la evolución de las altas de jubilación por invalidez y las de todas las causales.

**Cuadro 1: Altas de jubilaciones por Invalidez y Todas las causales**  
Ley N° 16,713 y Ley N° 18,395

	Altas de Jubilaciones por Invalidez	Altas de Jubilaciones todas las causales
2005	1,856	12,171
2006	1,858	12,353
2007	1,824	13,837
2008	2,203	16,850
2009	2,246	24,618
2010	4,049	33,114
2011	4,968	30,903
2012	4,598	29,503
2013	4,946	24,866
2014	5,666	26,563
2015	6,484	29,319
2016	6,070	29,332
2017	3,904	27,151
2018	5,359	29,446
2019	4,470	30,801
<b>Total (1)</b>	<b>60,501</b>	<b>370,827</b>

(1) Al sumar no se considera que estan expuestas a mortalidad

Fuente: CEDES Prestaciones, Listados de altas de jubilaciones

Elaboración Propia

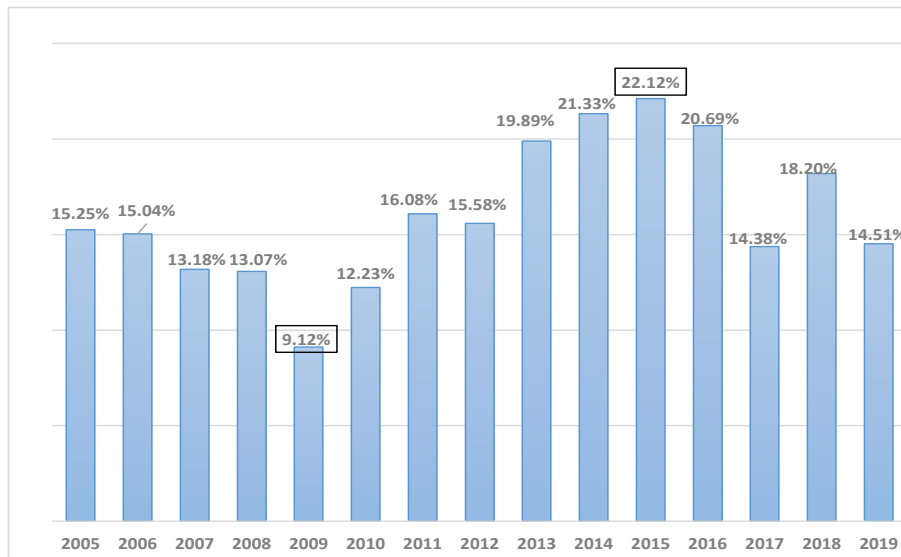
Las altas de jubilaciones por invalidez presentan una evolución creciente hasta el año 2015, en el año 2016 se evidencia un leve decrecimiento, que se agudiza hacia las altas de 2017, las cuales descienden 2,160 altas en términos absolutos respecto al año anterior, siendo este descenso en términos relativos 35.7%. Cabe aclarar que no hay un cambio en la reglamentación que explique el descenso mencionado.

Para el año siguiente las altas ascienden nuevamente 1455 altas, lo que en términos relativos representa un crecimiento de 37.3% respecto al año anterior.

En el último año de análisis las altas de jubilaciones por invalidez se ubicaron en 4,470, disminuyendo 16.6% respecto al año anterior.

Si se observa el comportamiento de las altas por todas las causales, se evidencia un crecimiento exponencial que encuentra su punto máximo en el año 2010. Esto se explica por la plena entrada en vigencia de la Ley N° 18,395 de flexibilización de acceso a las jubilaciones promulgada en el año 2008. A partir de ese año y hasta la actualidad las altas han sido en promedio 29 mil, con algunos años por debajo (2013,2014 y 2017) y algunos que superan las 30 mil altas (2010,2011 y 2019).

**Gráfico 1: Relación entre Altas de jubilaciones por Invalidez y Todas las causales  
Ley N° 16,713 y Ley N° 18,395**



Fuente: CEDES Prestaciones, Listados de altas de jubilaciones  
Elaboración Propia

El año de mayor participación de las altas por invalidez respecto a las altas totales fue el 2015, cuando representaron el 22.1% del total. En contraposición, el año 2009 es el que presenta menor participación, 9.1%.

**Cuadro 2: Altas de jubilaciones por Invalidez por Sexo**  
 Ley N° 16,713 y Ley N° 18,395

	Hombres	Mujeres	Total
2005	978	878	1856
2006	974	884	1858
2007	936	888	1824
2008	1058	1145	2203
2009	1048	1198	2246
2010	1848	2201	4049
2011	2383	2585	4968
2012	2185	2413	4598
2013	2264	2682	4946
2014	2543	3123	5666
2015	2866	3618	6484
2016	2834	3236	6070
2017	1924	1980	3904
2018	2670	2689	5359
2019	2379	2091	4470
<b>Total (1)</b>	<b>28,890</b>	<b>31,611</b>	<b>60,501</b>

(1) Al sumar no se considera que estan expuestas a mortalidad

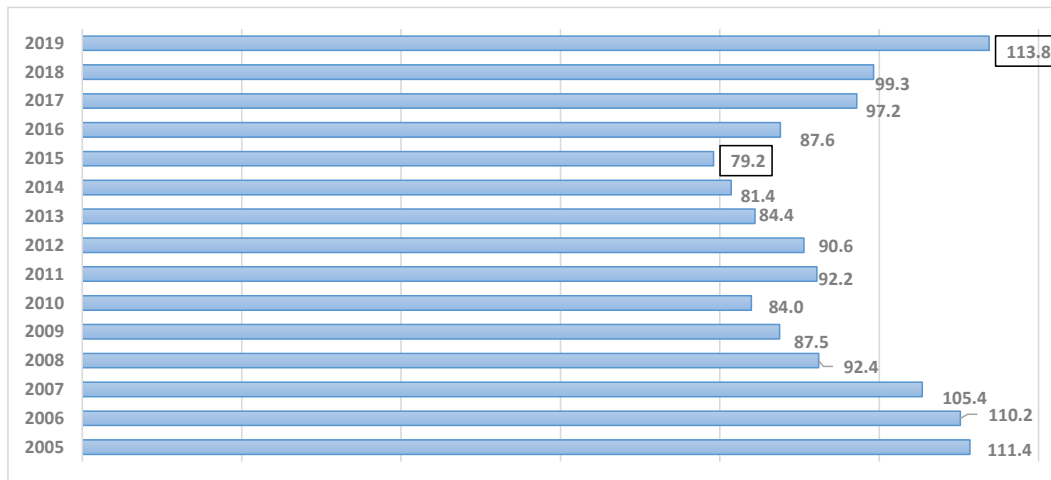
Fuente: CEDES Prestaciones, Listados de altas de jubilaciones

Elaboración Propia

Se desprende del cuadro que la participación de hombres y mujeres en las altas de jubilaciones por invalidez no presenta grandes diferencias. Las altas totales del período 2005-2019 se componen 47.8% por hombres y 52.7% por mujeres.

Si se analiza la relación de masculinidad por año, se observa que en los primeros tres años considerados las altas por invalidez masculinas superan a las femeninas, este comportamiento se replica para el último año de estudio donde de cada 100 altas invalidez de mujeres hay 113.8 altas de hombres.

**Gráfico 2: Relación de masculinidad**



Fuente: CEDES Prestaciones, Listados de altas de jubilaciones

Elaboración Propia



Para el resto de los años la relación siempre es a favor del sexo femenino, siendo el año con menor relación de masculinidad el 2015, donde por cada 100 altas del sexo femenino hay solo 79 altas del sexo masculino.

**Cuadro 3: Altas de jubilaciones por Invalidez por Afiliación**  
**Ley N° 16,713 y Ley N° 18,395**

	Industria y Comercio	Civil	Escolar	Rural	Doméstico	Total
2005	1118	216	25	352	145	1856
2006	1102	199	29	356	172	1858
2007	1056	234	22	351	161	1824
2008	1253	275	54	404	217	2203
2009	1325	248	28	392	253	2246
2010	2505	350	34	709	451	4049
2011	3158	512	71	750	477	4968
2012	2744	716	63	598	477	4598
2013	2950	737	90	663	506	4946
2014	3525	743	69	721	608	5666
2015	4033	860	83	740	768	6484
2016	3700	906	83	733	648	6070
2017	2457	651	53	388	355	3904
2018	3459	741	68	575	516	5359
2019	2837	710	76	454	393	4470
<b>Total (1)</b>	<b>37,222</b>	<b>8,098</b>	<b>848</b>	<b>8,186</b>	<b>6,147</b>	<b>60,501</b>

(1) Al sumar no se considera que están expuestas a mortalidad

Fuente: CEDES Prestaciones, Listados de altas de jubilaciones

Elaboración Propia

La afiliación Industria y Comercio es aquella que contribuye con la mayor proporción de altas, en el total del período representa el 61.5%, con 37.222 altas acumuladas. En contraposición, se encuentra la afiliación escolar la cual contribuye solo con el 1.4% de las altas de invalidez.

Luego Civil y Rural contribuyen de forma similar con el 13.4% y 13.5% respectivamente y finalmente la aportación doméstico lo hace con el 10.2%.

El comportamiento descrito para la causal invalidez es similar al evidenciado al estudiar todas las causales en su conjunto.

**Cuadro 4: Altas de jubilaciones por Invalidez por Tramos de edad**  
**Ley N° 16,713 y Ley N° 18,395**

	Menor a 30	30 a 39	40 a 49	50 a 59	60 a 69	70 y más	Total
2005	22	73	259	782	664	56	1,856
2006	20	42	218	773	747	58	1,858
2007	16	56	199	673	814	66	1,824
2008	19	69	221	847	974	73	2,203
2009	18	75	214	816	1,047	76	2,246
2010	33	117	358	1,599	1,817	125	4,049
2011	48	112	490	2,084	2,070	164	4,968
2012	25	100	349	1,850	2,139	135	4,598
2013	38	99	400	2,082	2,180	147	4,946
2014	33	134	508	2,379	2,479	133	5,666
2015	57	154	571	2,837	2,717	148	6,484
2016	43	120	460	2,493	2,799	155	6,070
2017	16	60	287	1,345	2,069	127	3,904
2018	33	129	428	1,842	2,757	170	5,359
2019	30	118	388	1,534	2,297	103	4,470
<b>Total (1)</b>	<b>451</b>	<b>1,458</b>	<b>5,350</b>	<b>23,936</b>	<b>27,570</b>	<b>1,736</b>	<b>60,501</b>

(1) Al sumar no se considera que están expuestas a mortalidad

Fuente: CEDES Prestaciones, Listados de altas de jubilaciones

Elaboración Propia

Como se mencionó en el marco teórico, no existe un requisito mínimo para solicitar la jubilación por invalidez, sino que es suficiente con haber cotizado en algún período de tiempo, es por ello que se puede acceder a la misma a edades muy diferentes a la causal común y edad avanzada.

Asimismo, se observa que el tramo con mayor participación es el que acumula las edades de 60 a 69 años, acumulando a lo largo del período 27,570 altas, lo que representa un 46%. Este tramo es el mayor para todos los años, excepto para los años 2005, 2006, 2011 y 2015, donde el grupo de 50 a 59 es el que presenta mayor concentración de altas.

#### 4.2 Altas de Subsidios transitorios por incapacidad parcial

En este apartado se presentan las principales características de los subsidios transitorios por incapacidad parcial para el período 2005-2019.

**Cuadro 5: Altas de Subsidios transitorios por Invalidez**

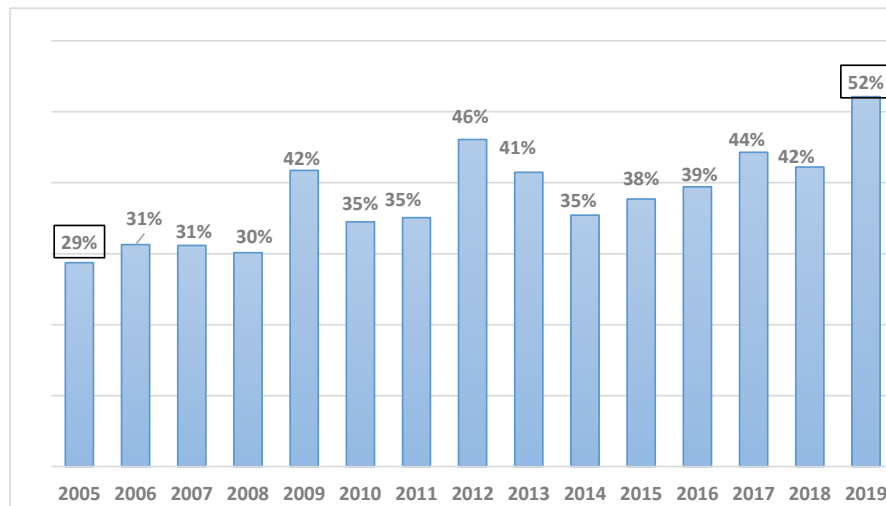
	Altas de Subsidio transitorio por incapacidad parcial
2005	533
2006	581
2007	568
2008	664
2009	937
2010	1,397
2011	1,742
2012	2,119
2013	2,051
2014	2,008
2015	2,444
2016	2,392
2017	1,728
2018	2,262
2019	2,330
<b>Total (1)</b>	<b>23,756</b>

(1) Al sumar no se considera que estan expuestas a mortalidad  
 Fuente: CEDES Prestaciones, Listados de altas de jubilaciones  
 Elaboración Propia

En el período analizado las altas de subsidios transitorios ascendieron a 23,756, siendo su evolución creciente desde el primer año estudiado hasta el año 2013. En los dos años siguientes desciende, logrando una recuperación en 2015, donde encuentra su punto máximo, en ese año se registran 2,444 altas. A partir de allí se evidencia una gran caída en el año 2017, concordante con lo observado en las jubilaciones por invalidez. Finalmente, en el último año de estudio las altas por subsidios transitorios se ubican en 2,330.

Al comparar las altas de subsidios transitorios del período 2005-2019 con las altas de jubilaciones por invalidez del mismo período, se observa que representan casi el 40% de estas últimas.

**Gráfico 3: Relación entre Altas de Subsidios transitorios por Incapacidad parcial y Altas de jubilaciones por Invalidez Ley N° 16,713 y Ley N° 18,395**



Fuente: CEDES Prestaciones, Listados de altas de jubilaciones  
Elaboración Propia

Al analizarlas en relación a las altas de jubilación por invalidez se evidencia que el primer y último año del análisis son los que presentan la menor y mayor proporción respectivamente, 29% para 2005 y 52% para 2019. El resto de los años se ubica entre el 30% y 46%.

**Cuadro 6: Altas de Subsidios transitorios por incapacidad parcial por Sexo**

	Hombres	Mujeres	TOTAL
2005	231	302	533
2006	231	350	581
2007	222	346	568
2008	245	419	664
2009	361	576	937
2010	510	887	1,397
2011	675	1,067	1,742
2012	786	1,333	2,119
2013	728	1,323	2,051
2014	741	1,267	2,008
2015	964	1,480	2,444
2016	997	1,395	2,392
2017	783	945	1,728
2018	1,009	1,253	2,262
2019	1,079	1,251	2,330
<b>Total (1)</b>	<b>9,562</b>	<b>14,194</b>	<b>23,756</b>

(1) Al sumar no se considera que estan expuestas a mortalidad

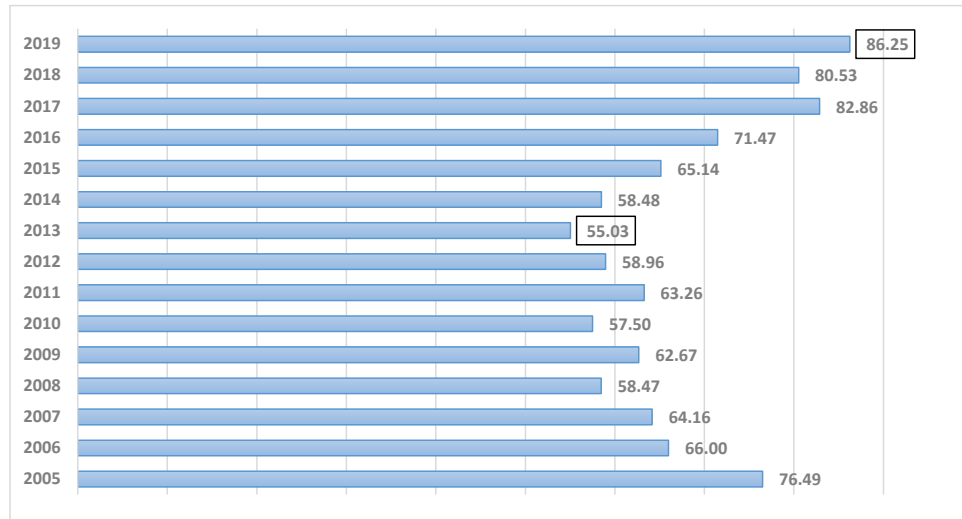
Fuente: CEDES Prestaciones, Listados de altas de jubilaciones

Elaboración Propia

La descomposición por sexo presenta diferencias respecto al estudio de las altas de jubilación, dado que en esta prestación el sexo femenino supera a las altas masculinas para todos los años analizados.

Respecto al total del período los hombres representan el 40.3% mientras que las mujeres el 59.7%.

**Gráfico 4: Relación de masculinidad**



Fuente: CEDES Prestaciones, Listados de altas de jubilaciones  
Elaboración Propia

Con los datos evidenciados a través del Cuadro 6 y el Gráfico 4 se deduce que, la relación de masculinidad siempre será menor a 100, notificándose los valores extremos para los años 2019 y 2013. Para el año 2019, por cada 100 mujeres existen 86.25 altas de hombres por subsidios transitorios, y para el año 2013, esa relación indica que existen 55 altas masculinas por cada 100 femeninas.

**Cuadro 7: Altas de Subsidios transitorios por incapacidad parcial por Afiliación**

	Industria y Comercio	Civil y Escolar	Rural y Doméstico	Total
2005	306	40	187	533
2006	365	31	185	581
2007	350	42	176	568
2008	406	68	190	664
2009	558	113	266	937
2010	821	101	475	1,397
2011	1115	139	488	1,742
2012	1255	204	660	2,119
2013	1240	248	563	2,051
2014	1291	212	505	2,008
2015	1601	244	599	2,444
2016	1583	267	542	2,392
2017	1152	230	346	1,728
2018	1588	228	446	2,262
2019	1509	393	428	2,330
<b>Total (1)</b>	<b>15,140</b>	<b>2,560</b>	<b>6,056</b>	<b>23,756</b>

(1) Al sumar no se considera que están expuestas a mortalidad

Fuente: CEDES Prestaciones, Listados de altas de jubilaciones

Elaboración Propia

A diferencia de las jubilaciones por invalidez, las afiliaciones para los subsidios se encuentran agrupadas en 3 categorías.

En este sentido, la distribución de las altas acumuladas en el período corresponde 63.7% para Industria y Comercio, 25.5% para Rural y Doméstico y 10.8% para Civil y Escolar.

**Cuadro 8: Altas de Subsidios transitorios por incapacidad parcial por Tramos de edad**

	Menor a 30	30 a 39	40 a 49	50 a 59	60 a 69	70 y más	Total
2005	24	45	157	305	2	0	533
2006	16	67	158	337	3	0	581
2007	13	61	149	341	4	0	568
2008	23	67	173	395	5	1	664
2009	22	94	243	578	0	0	937
2010	44	163	378	811	1	0	1397
2011	58	183	514	982	5	0	1742
2012	66	201	506	1338	8	0	2119
2013	49	198	498	1300	6	0	2051
2014	60	226	529	1184	9	0	2008
2015	90	261	650	1436	6	1	2444
2016	101	277	629	1376	8	1	2392
2017	65	186	401	1071	5	0	1728
2018	75	209	615	1353	10	0	2262
2019	88	217	571	1446	8	0	2330
<b>Total (1)</b>	<b>794</b>	<b>2,455</b>	<b>6,171</b>	<b>14,253</b>	<b>80</b>	<b>3</b>	<b>23,756</b>

(1) Al sumar no se considera que están expuestas a mortalidad

Fuente: CEDES Prestaciones, Listados de altas de jubilaciones

Elaboración Propia

Del análisis por tramos de edad se desprende que la mayor concentración en todos los años corresponde al grupo de 50 a 59, esto se puede explicar por las características de la prestación, principalmente por el artículo 24 descripto en el Marco Teórico.

El que establece que, si la incapacidad absoluta y permanente para el empleo o profesión habitual subsistiera al cumplir el beneficiario la edad mínima requerida para la configuración de la causal común, aquella se considerará como absoluta y permanente para todo trabajo, salvo que el beneficiario opte expresamente por reintegrarse a la actividad. Dado que la edad mínima para acceder a la jubilación común son 60 años, es que en ese tramo de edad los subsidios prácticamente desaparecen.

#### **4.3 Altas de Subsidios transitorios por incapacidad parcial que derivan en Jubilaciones por Invalidez**

Una vez analizadas cada una de las prestaciones por separado se visualizara cual de aquellas personas que obtuvieron un subsidio transitorio fueron luego un alta de jubilación por invalidez.

**Cuadro 9: Altas de Subsidios transitorios por incapacidad parcial que derivan en Jubilaciones por Invalidez**

Jubilación por invalidez	Subsidio transitorio															TOTAL
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
2005	28	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	28
2006	53	23	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	76
2007	88	51	29	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	168
2008	82	96	53	29	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	260
2009	16	52	10	6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	84
2010	8	26	84	18	10	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	147
2011	2	17	37	107	29	7	15	-	-	-	-	-	-	-	-	214
2012	6	4	5	27	71	24	7	6	-	-	-	-	-	-	-	150
2013	5	4	10	9	46	320	240	211	93	-	-	-	-	-	-	938
2014	5	13	8	5	20	98	388	374	194	96	-	-	-	-	-	1,201
2015	5	9	5	8	13	33	127	614	420	164	129	-	-	-	-	1,527
2016	3	-	7	5	8	24	23	101	454	293	209	114	-	-	-	1,241
2017	4	3	1	3	6	11	11	28	61	241	228	168	83	-	-	848
2018	1	2	2	-	4	8	19	15	25	103	364	290	150	95	-	1,078
2019	1	5	5	-	3	6	14	12	21	47	96	334	267	213	111	1,135
<b>Total (1)</b>	<b>307</b>	<b>305</b>	<b>256</b>	<b>217</b>	<b>210</b>	<b>532</b>	<b>844</b>	<b>1,361</b>	<b>1,268</b>	<b>944</b>	<b>1,026</b>	<b>906</b>	<b>500</b>	<b>308</b>	<b>111</b>	<b>9,095</b>

(1) Al sumar no se considera que estan expuestas a mortalidad

Fuente: CEDES Prestaciones, Listados de altas de jubilaciones

Elaboración Propia

En el período analizado, 9,095 altas de jubilaciones por invalidez recibieron antes subsidios transitorios por incapacidad parcial.

El año 2012 es el que contribuye en mayor medida ya que 1,361 provienen de subsidios de ese año, representando un 15%, le sigue de cerca el año 2013 el cual contribuye con 1,268 altas, representando 13.9%.

Cabe recordar que los últimos tres años analizados aun no son representativos, dado que los subsidios se pueden brindar como máximo por tres años, por lo que las altas de subsidios de los últimos años pueden transformarse en alta de jubilación en los años venideros.

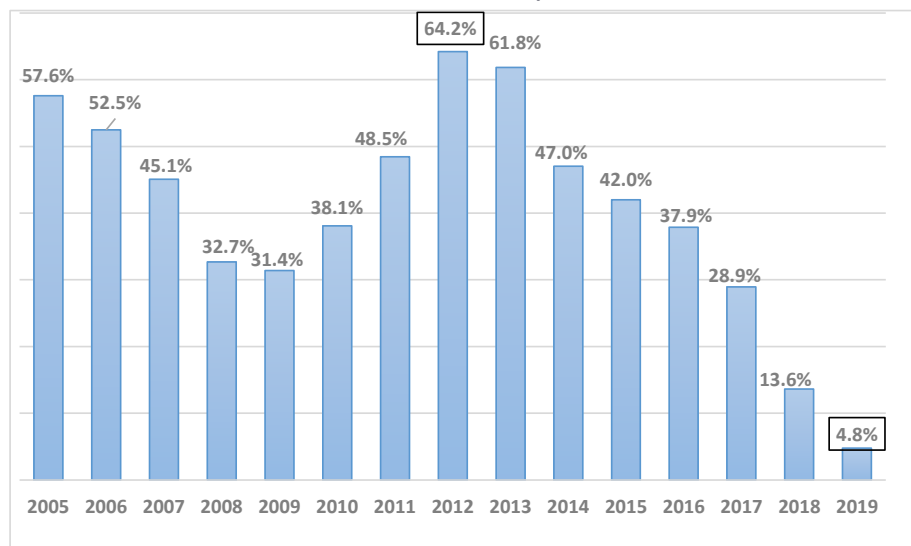
Si se observa por altas de jubilación, de las 9,095 altas, el año 2015 es el que recibe más altas de subsidios, siendo estas 1,527, representando 16.8% de esas altas. Le siguen el año 2016 y 2014 con 1,241 y 1,201 altas respectivamente.

Como ya se analizó en los apartados anteriores, el año 2017 presenta un descenso atípico, el cual se refleja nuevamente en este análisis.

Por otro lado, si se observa la relación de todos los subsidios del período, respecto al total de subsidios que pasaron a jubilaciones por invalidez se observa que estos representaron el 19.1%. Mientras, que al analizar las altas de jubilaciones por invalidez que provienen de subsidios transitorios este porcentaje es 7.5%.

Los porcentajes mencionados en el párrafo anterior no se comportan igual por año, lo que se analiza en los Gráficos 5 y 6.

**Gráfico 5: Relación entre altas de subsidios transitorios que pasan a jubilación por invalidez y altas totales de subsidios transitorios por año.**



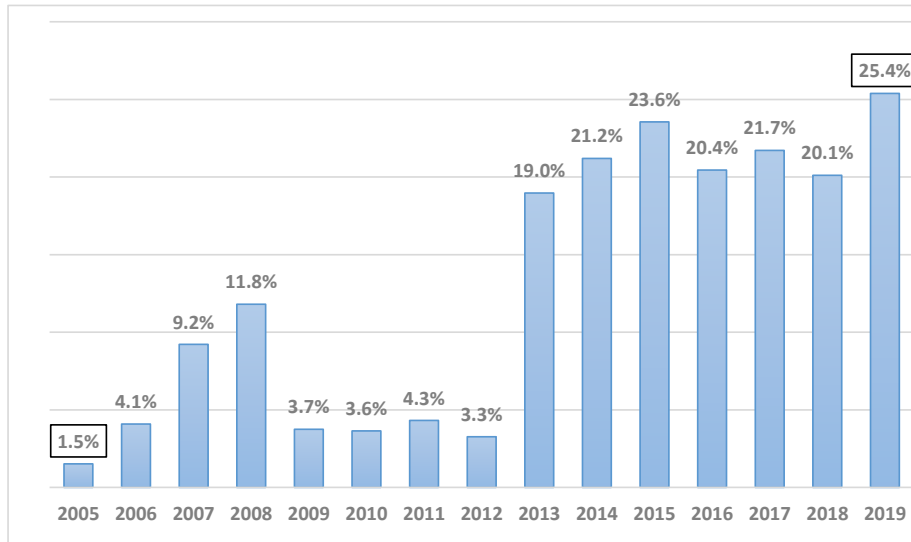
Fuente: CEDES Prestaciones, Listados de altas de jubilaciones  
Elaboración Propia



Al comparar cuantas altas de subsidio por año pasan a jubilación por invalidez respecto al total de altas del año, se observa que nuevamente el año 2012 es el que presenta el mayor porcentaje. De ese año el 64.2% de las altas de subsidios finalizaron en los años siguientes en jubilaciones por invalidez.

En contraposición, el año 2019 es el que presenta el menor porcentaje, justificándose por lo ya detallado anteriormente.

**Gráfico 6: Relación entre altas de jubilación por invalidez provenientes de subsidios transitorios y altas totales de jubilaciones por invalidez por año.**



Fuente: CEDES Prestaciones, Listados de altas de jubilaciones  
Elaboración Propia

Al relacionar la cantidad de altas provenientes de subsidios respecto a las altas totales se observa que el año 2019 es el que presenta el mayor porcentaje, 25.4%. Esto se puede explicar por ser el último año de estudio y por lo tanto recibe altas de subsidios de todos los años anteriores.

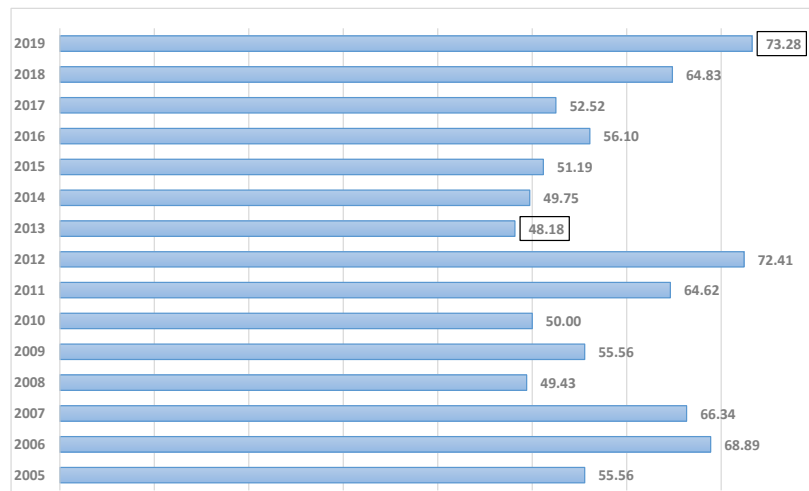
**Cuadro 10: Altas de Subsidios transitorios por incapacidad parcial que derivan en Jubilaciones por Invalidez – Por Sexo**

	Hombres	Mujeres	Total
2005	10	18	28
2006	31	45	76
2007	67	101	168
2008	86	174	260
2009	30	54	84
2010	49	98	147
2011	84	130	214
2012	63	87	150
2013	305	633	938
2014	399	802	1,201
2015	517	1,010	1,527
2016	446	795	1,241
2017	292	556	848
2018	424	654	1,078
2019	480	655	1,135
<b>Total (1)</b>	<b>3,283</b>	<b>5,812</b>	<b>9,095</b>

(1) Al sumar no se considera que estan expuestas a mortalidad  
 Fuente: CEDES Prestaciones, Listados de altas de jubilaciones  
 Elaboración Propia

Del cuadro precedente surge que del total de altas de subsidios que se transforman en jubilaciones por invalidez posteriormente, el 63.9% corresponden a mujeres, oscilando esta relación entre 57.7% para el año 2019 y 66.9% para el año 2008.

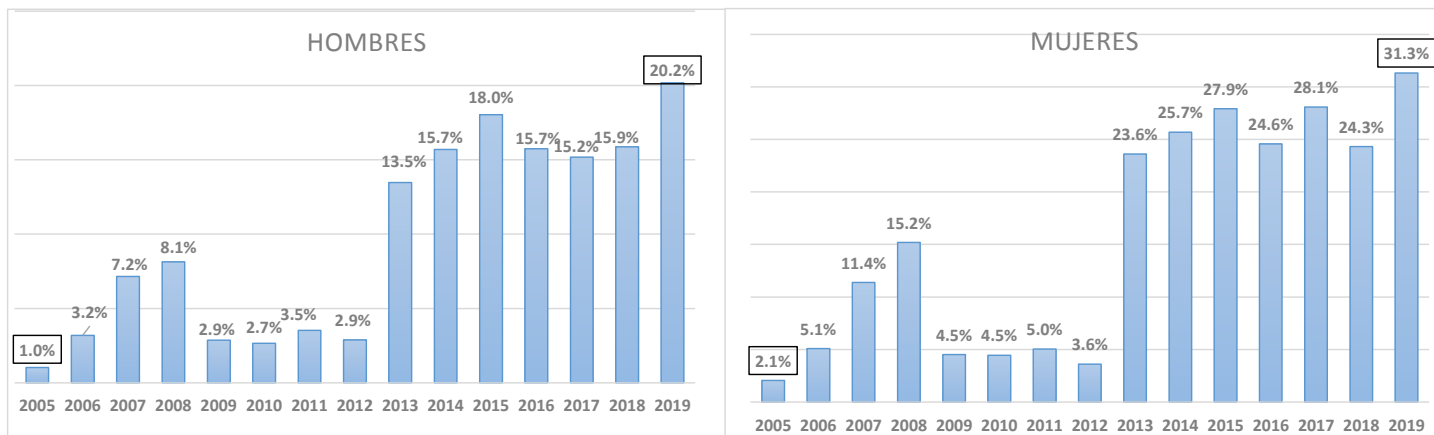
**Gráfico 7: Relación de masculinidad**



Fuente: CEDES Prestaciones, Listados de altas de jubilaciones  
 Elaboración Propia

La relación de masculinidad reproduce el comportamiento observado por las altas de subsidios transitorios, evidenciando el valor mínimo en el año 2013 y el máximo en 2019.

**Gráfico 8: Relación por sexo entre altas de jubilación por invalidez provenientes de subsidios transitorios y altas totales de jubilaciones por invalidez por año y sexo.**



Fuente: CEDES Prestaciones, Listados de altas de jubilaciones

Elaboración Propia

Al relacionar la cantidad de altas de subsidios transitorios del sexo masculino que derivan en un jubilación por invalidez, se observa la menor proporción para el año 2005, donde representaron el 1%, mientras que la mayor proporción se observa para el año 2019. Idéntico comportamiento se verifica al realizar el análisis para el sexo femenino, ubicándose a guarismos mayores: 2.1% para el año 2005 y 31.3% para el año 2019. El comportamiento por sexo, reproduce el comportamiento total analizado en el Gráfico 6.

**Cuadro 11: Altas de Subsidios transitorios por incapacidad parcial que derivan en Jubilaciones por Invalidez – Por Afiliación**

	Afiliación			Total
	Industria y Comercio	Civil y Escolar	Rural y Doméstico	
2005	14	4	10	28
2006	41	3	32	76
2007	91	14	63	168
2008	155	28	77	260
2009	56	5	23	84
2010	90	13	44	147
2011	146	17	51	214
2012	96	15	39	150
2013	554	96	288	938
2014	733	131	337	1,201
2015	906	200	421	1,527
2016	718	171	352	1,241
2017	493	167	188	848
2018	670	154	254	1,078
2019	726	185	224	1,135
<b>Total (1)</b>	<b>5,489</b>	<b>1,203</b>	<b>2,403</b>	<b>9,095</b>

(1) Al sumar no se considera que están expuestas a mortalidad

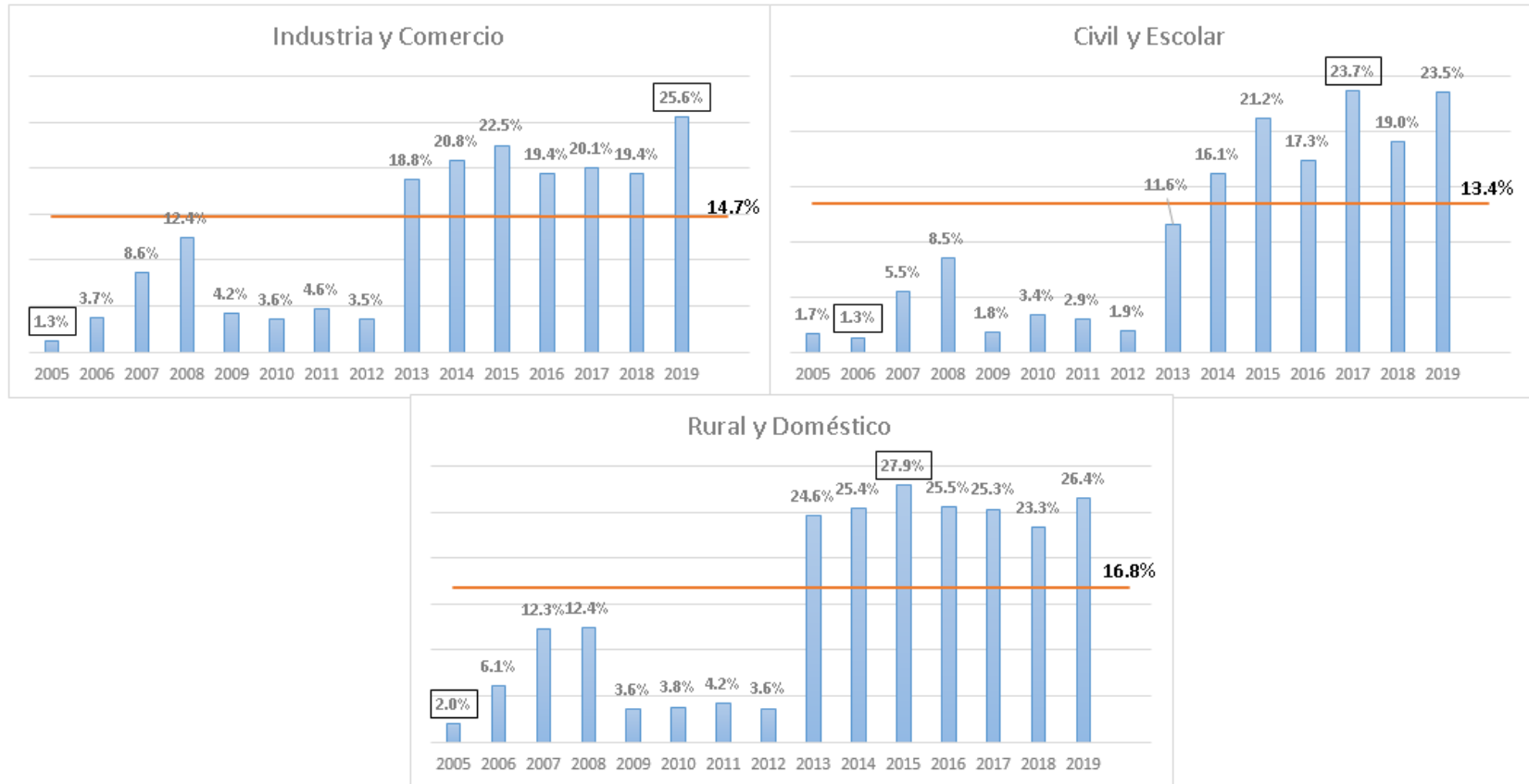
Fuente: CEDES Prestaciones, Listados de altas de jubilaciones

Elaboración Propia

El análisis por afiliación muestra que del total de 9,095 altas de jubilaciones por invalidez provenientes de subsidios, 5,489 corresponden a Industria y Comercio, representando el 60.4%. Luego le siguen las correspondientes a Rural y Servicio doméstico con 2,403 altas, las que corresponden al 26.4% del total. Finalmente, el restante 13.2% corresponde a Civil y Escolar.

Dado que los subsidios se clasifican en tres tipos de afiliaciones al agrupar Civil y Escolar por un lado, Rural y Doméstico por otro, y mantener Industria y Comercio por separado, para realizar el análisis respecto al total de afiliación se agrupan las jubilaciones de igual manera.

**Gráfico 9: Relación por afiliación entre altas de jubilación por invalidez provenientes de subsidios transitorios y altas totales de jubilaciones por invalidez por año.**



Fuente: CEDES Prestaciones, Listados de altas de jubilaciones

Elaboración Propia

Al comparar los totales del período por afiliación se deduce que las altas provenientes de rural y doméstico son las que presentan mayor proporción en las jubilaciones por invalidez que agrupan dichas afiliaciones, 16.8%. Luego, le sigue industria y comercio representando el 14.7%, y por último civil y escolar con un 13.4%.

Se deduce que dicho comportamiento es similar al realizar el análisis por año, excepto para los años 2011 y 2009 donde las altas de subsidios provenientes de industria y comercio tienen una participación levemente mayor a las de rural y doméstico.

**Cuadro 12: Altas de Subsidios transitorios por incapacidad parcial que derivan en Jubilaciones por Invalidez**  
Por Tramos de edad

	20-29	30-39	40-49	50-59	60-69	Total
2005	-	1	1	24	2	28
2006	2	1	6	65	2	76
2007	3	6	25	129	5	168
2008	2	11	58	185	4	260
2009	-	6	30	48	-	84
2010	6	13	44	84	-	147
2011	4	16	61	132	1	214
2012	2	15	41	91	1	150
2013	15	50	183	683	7	938
2014	18	74	283	815	11	1,201
2015	26	85	328	1,082	6	1,527
2016	14	70	230	916	11	1,241
2017	6	32	124	681	5	848
2018	21	63	212	772	10	1,078
2019	28	80	209	811	7	1,135
<b>Total (1)</b>	<b>147</b>	<b>523</b>	<b>1,835</b>	<b>6,518</b>	<b>72</b>	<b>9,095</b>

(1) Al sumar no se considera que están expuestas a mortalidad

Fuente: CEDES Prestaciones, Listados de altas de jubilaciones

Elaboración Propia

Las altas de subsidios transitorios de aquellos que tienen entre 50 y 59 en el período 2005-2019 ascienden a 6,518 representando el 71.7% del total. Estas edades representan siempre la mayor proporción oscilando entre 57.1% para el año 2009 y 85.7% para el año 2005.

## 5. Consideraciones Finales

Del estudio de las altas de jubilaciones por invalidez se desprende que entre 2005 y 2019 se otorgaron 60,501 altas de jubilaciones por esta causal, de 370,827 altas totales. Cabe resaltar que al sumar estas altas no se considera la mortalidad, por lo que algunas altas podrían no estar presentes en todo el período de estudio.

Del total de altas de jubilaciones por invalidez, 52.7% corresponden al sexo femenino y 47.8% al masculino. La relación de masculinidad evidencia que para los años 2008 a 2018 esta es menor a 100

indicando una mayor presencia de mujeres, siendo el año con menor relación de masculinidad el 2015, donde por cada 100 altas del sexo femenino hay solo 79 altas del sexo masculino.

La distribución por afiliación evidencia que la afiliación Industria y Comercio es la que contribuye con la mayor proporción de altas, en el total del periodo representa el 61.5%, con 37.222 altas acumuladas. En contraposición, se encuentra la afiliación escolar la cual contribuye solo con el 1.4% de las altas de invalidez.

Se observa que el tramo de edad con mayor participación es el que acumula las edades de 60 a 69 años, acumulando a lo largo del periodo 27,570 altas, lo que representa un 46%. Este tramo es el mayor para todos los años, excepto para los años 2005, 2006, 2011 y 2015, donde el grupo de 50 a 59 es el que presenta mayor concentración de altas.

Al analizar las altas de subsidios transitorios por incapacidad parcial se visualiza que en el periodo 2005-2019 se otorgaron 23,756 subsidios, siendo estos casi un 40% si se comparan con las altas de jubilaciones por invalidez del mismo periodo.

La descomposición por sexo presenta diferencias respecto al estudio de las altas de jubilación, dado que en esta prestación el sexo femenino supera a las altas masculinas para todos los años analizados.

La distribución de estas altas acumuladas por afiliación en el periodo corresponde: 63.7% para Industria y Comercio, 25.5% para Rural y Doméstico y 10.8% para Civil y Escolar.

La mayor concentración por tramo de edad corresponde, en todos los años, al grupo de 50 a 59, dado que si el beneficiario alcanza la edad mínima de jubilación estando en subsidio, esta prestación transitoria pasa a definitiva.

Del estudio de cuantas altas de jubilaciones por invalidez obtuvieron antes un alta por subsidio transitorio se concluye que, esta cifra asciende a 9,095 altas. El año 2012 es el que contribuye en mayor medida ya que 1,361 altas de jubilación por invalidez provienen de subsidios de ese año, representando un 15%.

Si se observa por altas de jubilación, de las 9,095 altas, el año 2015 es el que recibe más altas de subsidios, siendo estas 1,527, representando 16.8% de esas altas.

Al indagar en la relación de todos los subsidios del período, respecto al total de subsidios que pasaron a jubilaciones por invalidez se observa que estos representaron el 19.1%. Mientras, que al analizar las altas de jubilaciones por invalidez que provienen de subsidios transitorios este porcentaje es 7.5%.

Del total de altas de subsidios que se transforman en jubilaciones por invalidez posteriormente, el 63.9% corresponden a mujeres. La relación de masculinidad en este caso reproduce el comportamiento de los

subsidios totales, oscilando entre 48.2 hombres por cada 100 mujeres para el año 2013 y 73.3 para el año 2019.

El análisis por afiliación muestra que del total de 9,095 altas de jubilaciones por invalidez provenientes de subsidios, 5,489 corresponden a Industria y Comercio, representando el 60.4%.

Al comparar dentro de cada afiliación la relación entre las altas provenientes de subsidios y las altas de jubilaciones por invalidez totales, se deduce que las altas provenientes de rural y doméstico son las que presentan mayor proporción, 16.8%.

Finalmente, el tramo de edad de 50 a 59 años correspondiente a las altas de subsidios transitorios es el que contribuye en mayor medida con las altas de jubilaciones por invalidez.



# **ALGUNAS DE LAS PRINCIPALES VARIABLES ASOCIADAS AL SECTOR RURAL**

**Periodo 2003 a 2019**

(ACTUALIZACION)



# ALGUNAS DE LAS PRINCIPALES VARIABLES ASOCIADAS AL SECTOR RURAL

## Periodo 2003 a 2019

Asesoría Económica y Actuarial  
Noviembre 2020

### Resumen

*El objetivo del presente trabajo consiste en la realización de un análisis de todas las variables físicas y monetarias relacionadas con el sector, el cual se caracteriza por tener un sistema unificado de aportación patronal y cuyo imponible es el valor de la tierra.*

**Palabras clave:** *trabajador rural, aportes IVS 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 2019 puede visualizarse en el siguiente cuadro:

**Cuadro 1 - Puestos Cotizantes IVS**

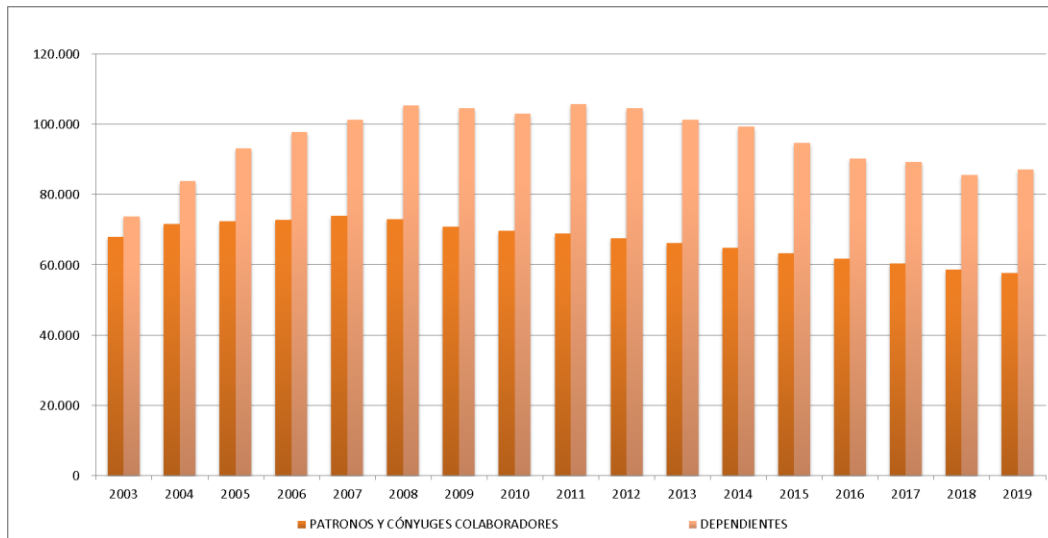
	<i>PATRONOS Y CONYUGES COLABORADORES</i>	<i>DEPENDIENTES</i>	<i>TOTAL PUESTOS RURALES</i>	<i>TOTAL PUESTOS COTIZANTES</i>	<i>% DE PUESTOS COTIZANTES RURALES EN TOTAL DE PUESTOS COTIZANTES</i>
2003	67.994	73.906	141.900	845.921	16,8%
2004	71.791	83.908	155.699	902.924	17,2%
2005	72.548	93.210	165.759	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%
2019	57.751	87.318	145.069	1.455.481	10,0%

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 2019, se ubica en el 17,1% (de 174.991 puestos cotizantes se pasa a 145.069).

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 2019 fue de 10%.

**Gráfico 1 – Evolución de los puestos cotizantes IVS por categoría.**



Fuente: Consolidados mensuales de Recaudación de ATYR

Si analizamos la evolución de los patronos 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 57.751 en 2019 (descenso del 21,9%).

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. Para el año 2019 se observa un leve crecimiento del 1,9% respecto al año 2018, alcanzando los 87.318 puestos cotizantes.

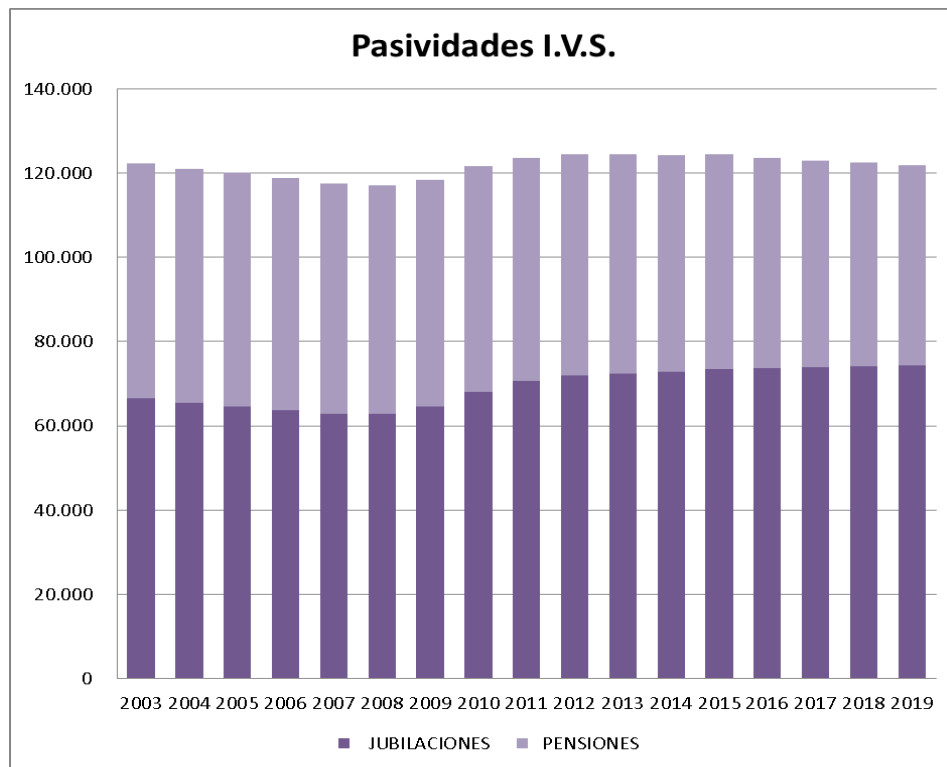
## 4. Beneficiarios de pasividades

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 2003-2019.

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<sup>42</sup>. 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 2019 con 121.940 pasividades.

Grafico 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%.

<sup>42</sup> 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>
<b>2003</b>	66.433	55.831	122.263
<b>2004</b>	65.356	55.765	121.122
<b>2005</b>	64.540	55.579	120.119
<b>2006</b>	63.681	55.260	118.941
<b>2007</b>	62.920	54.734	117.653
<b>2008</b>	62.768	54.257	117.026
<b>2009</b>	64.470	53.921	118.391
<b>2010</b>	68.138	53.603	121.741
<b>2011</b>	70.601	53.114	123.714
<b>2012</b>	71.914	52.555	124.469
<b>2013</b>	72.479	52.015	124.494
<b>2014</b>	72.868	51.396	124.264
<b>2015</b>	73.565	50.839	124.405
<b>2016</b>	73.773	49.876	123.649
<b>2017</b>	73.989	48.982	122.971
<b>2018</b>	74.214	48.340	122.553
<b>2019</b>	74.246	47.694	121.940

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 74.246 (un 15,2%).

Por el contrario, las pensiones por sobrevivencia vienen disminuyendo en todo el periodo acumulando una variación en el periodo (2003-2019) del 14,6%, bajando de 55.831 a 47.694.

## 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 mutual<sup>43</sup>, los patronos y cónyuges colaboradores entre el año 2003 y 2019 disminuyeron un 15.1%.

<sup>43</sup> 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)

	<b>CUOTA MUTUAL PATRONOS Y CONYUGES COLABORADORES</b>	<b>CUOTA MUTUAL DEPEND.</b>	<b>Total</b>	<b>VARIACIÓN ACUM.PATRONO S Y CONYUGES COLABORADORES</b>	<b>VARIACION ACUM. DEPENDIENTES</b>
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%
2019	34.579	63.659	98.238	-15,1%	18,2%

\* 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 dependietnes 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 2019 hubo un leve crecimiento del 1,9% con respecto a 2018, lo que genera un aumento acumulado entre 2003 y 2019 del 18,2%.

Los beneficiarios con cuota mutual a partir del año 2008 están a cargo del SNIS, desde ese año hasta el 2019 las cuotas mutuales de los patronos y cónyuges disminuyeron un 21,1% mientras que las cuotas mutuales de los dependientes disminuyeron un 17,2%.<sup>44</sup>

<sup>44</sup> 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 DEL SUBSIDIO DE ENFERMEDAD Y SUBSIDIO DE DESEMPLEO**  
(promedios mensuales del año)

	<i>SUBSIDIO ENFERMEDAD</i>	<i>SUBSIDIO DESEMPLEO</i>	<i>SENF RURAL/SENF TOTAL</i>	<i>SDES RURAL/SDES TOTAL</i>
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%	7,6%
2015	2.916	3.004	8,2%	6,7%
2016	2.571	3.975	7,6%	9,0%
2017	2.232	4.378	7,1%	10,3%
2018	2.103	4.849	6,7%	11,1%
2019	1.940	5.184	6,4%	11,4%

Cuando consideramos el subsidio por enfermedad, la evolución ha sido creciente hasta el año 2013, pasando de 1.422 a 3.319 beneficiarios. A partir de esa fecha se observa una tendencia decreciente llegando al año 2019 con 1.940 beneficiarios.

La participación de los beneficiarios rurales en el subsidio por enfermedad viene descendiendo desde 2003, llegando a representar en el último año un 6,4% 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 5.184 beneficiarios en el año 2019, lo que implicó un aumento del 6,9% con respecto a 2018.

Si comparamos los beneficiarios de subsidios por desempleo del sector con el total de beneficiarios del subsidio, para el año 2019 representaron un 11,4% 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 3,5% en el año 2019 respecto al 2018, los beneficiarios rurales se han incrementado un 6,9%.

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)

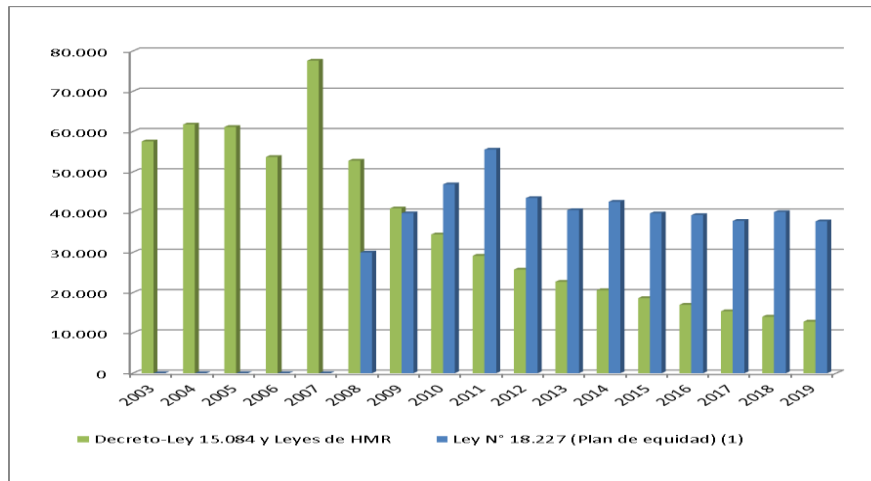
	<b>Decreto-Ley N° 15084</b> <b>(El período 2003 - 2007</b> <b>incluye las leyes Nos.</b> <b>17139 y 17758)*</b>	<b>Ley N° 18.227</b>	<b>TOTAL</b>
2003	57.570	-	57.570
2004	61.761	-	61.761
2005	61.157	-	61.157
2006	53.685	-	53.685
2007	77.607	-	77.607
2008	52.784	29.981	82.765
2009	40.930	39.734	80.664
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
2019	12.819	37.716	50.535

\*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 el año 2019 se retoma la tendencia decreciente que se observaba desde el año 2011, alcanzando los 50.535 beneficiarios. En este último año el 75% de las asignaciones familiares son del régimen de la Ley N° 18.227 (plan de equidad) y el 25% 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 2019 esta cifra alcanzó los 234 beneficiarios en promedio mensual, de los cuales 49 corresponden a beneficiarias de maternidad, 124 a beneficiarios por paternidad y 60 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
2019	49	124	60	234

## 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.

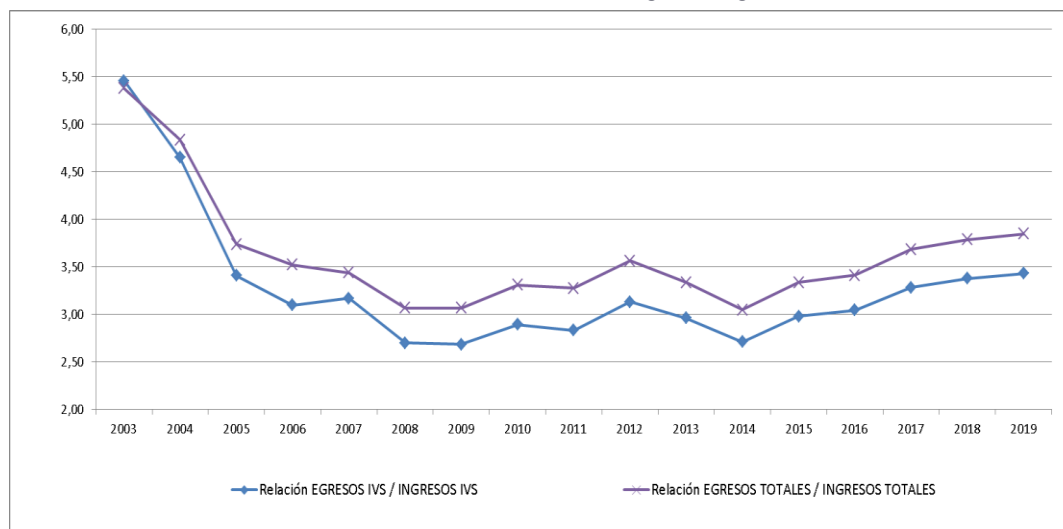
Relaciones:	2015	2016	2017	2018	2019
EGRESOS IVS / INGRESOS IVS	2,98	3,04	3,28	3,38	3,43
EGRESOS TOTALES / INGRESOS TOTALES	3,34	3,41	3,68	3,79	3,85

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 2019 la misma fue de 3,85.

El año 2019, en cuanto a aportes se refiere (en términos constantes), fue el de menor ingreso en estos últimos 5 años. Desde el año 2015 la recaudación IVS presenta una reducción promedio por año del 3.1%, mientras que los egresos están creciendo al 0.4% por año en promedio.

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	2018	2019
APORTES AL SNIS	2.244.140.065	2.170.544.791
EGRESOS CUOTA MUTAL SNIS - trabajadores	2.938.715.573	2.699.418.927
EGRESOS CUOTA MUTAL SNIS - menores	1.232.166.482	1.083.056.044
EGRESOS CUOTA MUTAL SNIS - concubinos	687.768.913	640.730.629
Relación EGRESOS SNIS/INGRESOS SNIS	<b>2,17</b>	<b>2,04</b>

Fuente: Estimaciones a partir de DW de prestaciones, con datos de Registros de Actividades y Registros de Afiliaciones Mutuales

Pesos Constantes según IMS promedio 2019

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 \$ 2,17 en el año 2018 y \$ 2,04 en el año 2019. 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 3.3%, mientras que los egresos generados por cuota mutual de trabajadores, menores y conyuges derivados de activos rurales cayeron un 9% respecto al año anterior.<sup>45</sup>

## 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 145.069 cotizantes.
- ✓ Los patronos y cónyuges colaboradores muestran un descenso acumulado en todo el período de estudio del 15,1%.
- ✓ Los puestos cotizantes dependientes de 2003 a 2019 han pasado de 73.906 a 87.318, lo que implicó un incremento del entorno del 18,1%.

<sup>45</sup> El descenso de los egresos podría atribuirse al efecto conjunto de la baja de cotizantes y la baja del valor de la cuota mutual 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.

- ✓ 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 10% 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 2019 presenta una variación casi nula.
- ✓ Las jubilaciones aumentaron un 11,8% pasando de 66.433 a 74.246, mientras que las pensiones de sobrevivencia disminuyeron (14,6%) pasando de 55.831 a 47.694.
- ✓ 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 seis años la cantidad de beneficiarios ha descendido, ubicándose en 2019 en 1.940 beneficiarios.
- ✓ En el subsidio por desempleo se registró en 2019 un promedio mensual de 5.184 subsidiados, lo que para ese año represento un 11,4% del total de beneficiarios de desempleo asistido.
- ✓ Los beneficiarios de Asignaciones Familiares en el año 2019 respecto al año 2003 han descendido en un 12,2%, pasando de 57.570 niños y jóvenes beneficiarios a 50.535. Este descenso se observa desde 2011, año en que se superaron los 84.000 beneficiarios.
- ✓ Los beneficiarios del subsidio por maternidad, paternidad y cuidados parentales se han incrementado en un 143%. 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 más que triplicando a los ingresos, siendo ésta relación en 2019 de 3,85.
- ✓ En la relación egresos IVS-ingresos IVS también se observa la misma tendencia que la relación de egresos-ingresos totales. Esta relación viene aumentando desde 2015, donde se pasó de una relación de 2,98 a 3,43 en el último año.
- ✓ La relación egresos-ingresos del SNIS se ha reducido de 2,17 en 2018 a 2,04 en 2019.

# **EVOLUCIÓN DE LAS ALTAS DE PENSIONES DE SOBREVIVENCIA**

**Periodo 2013 – 2020**

**Ava Baher**





# EVOLUCIÓN DE LAS ALTAS DE PENSIONES DE SOBREVIVENCIA

## Periodo 2013 – 2020

Ava Baher

Asesoría Económica y Actuarial

Diciembre 2020

### Resumen

*El objetivo de este trabajo es estudiar el comportamiento de las altas de pensiones de sobrevivencia teniendo en consideración distintas variables, tales como: sexo y afiliación del generante, vínculo y sexo del beneficiario, situación del generante al momento de su fallecimiento; analizando su evolución a lo largo del tiempo.*

*Para el presente trabajo se considera el periodo 2013 - 2020, presentando información correspondiente al total de altas por año.*

*Palabras clave: pensiones de sobrevivencia, categoría pensionaria.*

## 1. Introducción

La pensión de sobrevivencia es una de las prestaciones brindadas por el Banco de Previsión Social, consiste en el otorgamiento de una prestación económica mensual que se genera a raíz del fallecimiento de una persona jubilada, en actividad, o amparada en alguno de los siguientes subsidios que otorga el Banco de Previsión Social: enfermedad, maternidad o paternidad, desempleo o por el subsidio de inactividad compensada.

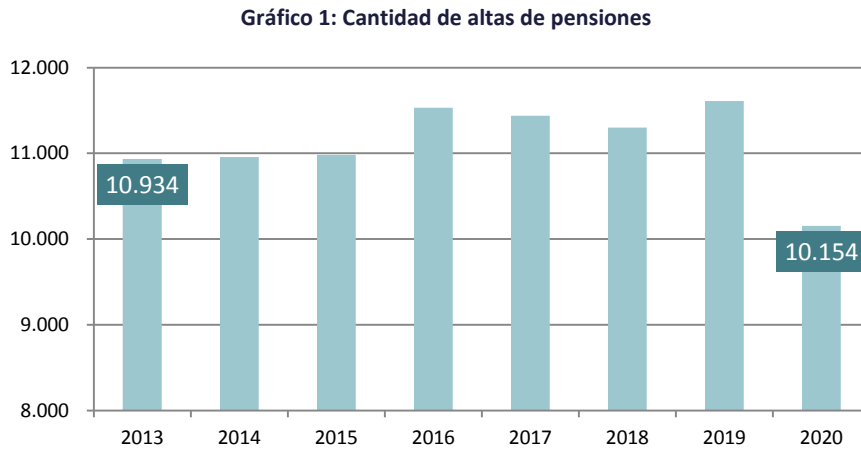
El fallecimiento del afiliado genera una pensión que puede estar constituida por uno o varios pensionistas (beneficiarios) entre los cuales se distribuirá la asignación de pensión.

De acuerdo con el artículo 25 de la Ley N° 16.713 son beneficiarios con derecho a pensión: las personas viudas; los hijos solteros mayores de 18 años incapacitados para todo tipo de trabajo o los menores de veintiún años (excepto cuando se trate de mayores de dieciocho años de edad que dispongan de medios de vida propios y suficientes para su congrua y decente sustentación); los padres absolutamente incapacitados para todo trabajo; y las personas divorciadas.

El derecho a percibir este beneficio está condicionado al nivel de ingresos del beneficiario dependiendo de su sexo, y la duración de amparo puede variar en el caso de viudas/os o concubinas/os de acuerdo a la edad que tengan al momento del fallecimiento del causante.

## 2. Evolución de la cantidad de altas de pensiones de sobrevivencia

La cantidad de altas de pensiones ha ido evolucionando de manera oscilante en el periodo en estudio, registrando 10.934 altas en 2013 y alcanzando un total de 10.154 altas en 2020, lo que significa una caída en términos relativos del 7,1% al comparar ambos extremos.



Fuente: Listados de altas de pensiones enviado por el CEDES de Prestaciones

La cantidad de altas mantiene un comportamiento estable desde el año 2013 hasta el año 2015, presentando en 2016 un incremento en términos relativos del 5% con respecto al año anterior. En los años 2017 y 2018 la cantidad de altas disminuye levemente (en el entorno del 1% por año) para luego presentar en 2019 un aumento del 2,7%.

**Cuadro 1: Cantidad de altas de pensiones**

	Cantidad de Altas	Variación (términos relativos)	Variación (términos absolutos)
2013	10.934	-	-
2014	10.956	0,2%	22
2015	10.983	0,2%	27
2016	11.530	5,0%	547
2017	11.437	-0,8%	-93
2018	11.302	-1,2%	-135
2019	11.612	2,7%	310
2020	10.154	-12,6%	-1458

Fuente: Listados de altas de pensiones enviado por el CEDES de Prestaciones.

En el año 2020 se observa una caída notoria del 12,6%, la que se explica principalmente como efecto del impacto de la pandemia de COVID-19, hecho al que se le suma la caída del número de fallecimientos en ese año. Este comportamiento oscilante representa en promedio una caída del 0,9% en todo el periodo de estudio.

### 3. Cantidad de altas de pensiones por categoría pensionaria

Se analiza la estructura y evolución de las altas según el vínculo del beneficiario con el causante. Es así que se estudian las altas según las siguientes categorías: Viuda/o, Hija/o, y Madre/Padre.

**Cuadro 2: Cantidad de altas de pensiones por categoría pensionaria**

	Viuda/o	Hija/o	Madre/Padre	Total
2013	9.280	1.633	21	10.934
2014	9.289	1.656	11	10.956
2015	9.365	1.589	29	10.983
2016	9.689	1.802	39	11.530
2017	9.505	1.891	41	11.437
2018	9.348	1.924	30	11.302
2019	9.624	1.945	43	11.612
2020	8.593	1.534	27	10.154

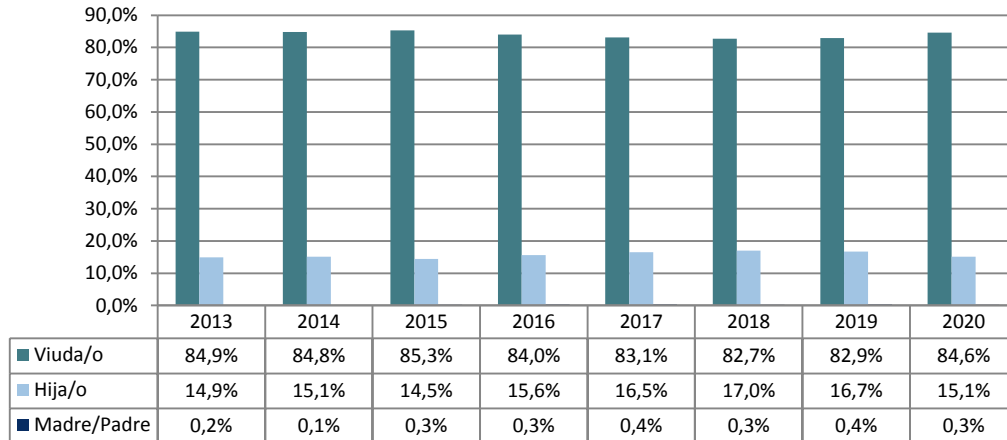
Fuente: Listados de altas de pensiones enviado por el CEDES de Prestaciones.

Dentro de la categoría Viuda/o se incluye: cónyuge, concubina/o y ex-esposa/o. Ésta categoría es la que presenta la mayor cantidad de altas por año en todo el periodo de estudio, presentando 8.593 altas en 2020 de las 10.154 totales de ese año, lo que significa una participación del 84,6%. Ésta composición presenta una evolución levemente variable, constituyendo en el año 2015 el 85,3% de participación, siendo ésta la mayor del periodo.

En la categoría Hija/o se incluyen: hija/o natural reconocido, hija/o adoptivo, hija/o prenatal, menor sujeto a cargo, sujeto a tenencia, tutelado y curatelado. Ésta categoría presenta un crecimiento en la cantidad de altas desde el año 2013 hasta el 2019, pasando de las 1.633 altas registradas al inicio del periodo a las 1.945 altas en 2019, lo que significó un crecimiento en términos relativos del 19,1%. En el año 2020, a raíz del impacto por la pandemia de COVID-19 y de la caída en el número de fallecimientos, se observa también un descenso en las altas de esta categoría ubicándose en las 1.534 altas, significando una caída del 21,1% con respecto al año anterior.

Por último, la categoría Madre/Padre es la que presenta la menor cantidad de altas por año, alcanzando las 43 altas en el año 2019, constituyendo el mayor número del periodo. Esta categoría incluye: madre/padre de hijo natural reconocido, embarazada a cargo, tenedor y curador.

**Gráfico 2: Estructura de altas de pensiones por categoría pensionaria**



Fuente: Listados de altas de pensiones enviado por el CEDES de Prestaciones

Del gráfico anterior se desprende, tal como se mencionó anteriormente, que la categoría pensionaria de mayor peso es la de viuda/o, representando en la actualidad el 84,6% del total de las altas, seguida por la categoría hija/o con 15,1%, y por último se ubica con apenas 0,3% de participación la categoría madre/padre.

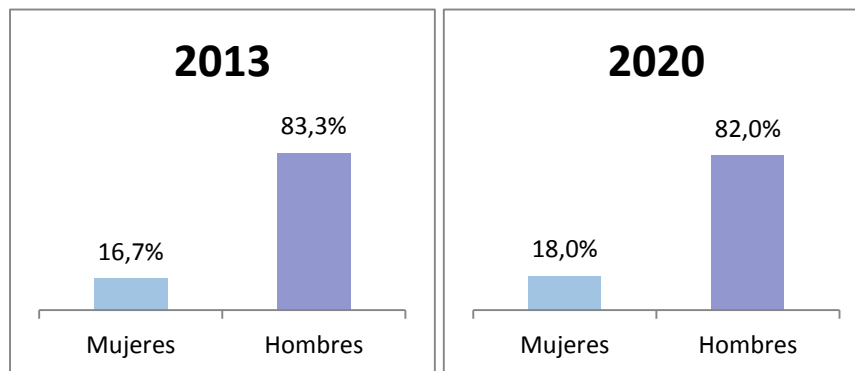
#### 4. Cantidad de altas de pensiones por sexo

El análisis por sexo se hará de acuerdo a dos perspectivas: en primer lugar se considerará la distribución según el sexo del generante o causante, y en segundo lugar la distribución según el sexo del beneficiario.

##### 4.1 Cantidad de altas de pensiones según sexo del generante

Al discriminar las altas anuales por sexo de la persona generante de la pensión se observa una clara diferencia, siendo los fallecidos del sexo masculino quienes otorgan derecho a pensión en cifras notoriamente más numerosas que el sexo femenino.

**Gráfico 3: Estructura de las altas según sexo del generante**



Fuente: Listados de altas de pensiones enviado por el CEDES de Prestaciones

Analizando la estructura de las altas por sexo, esta se mantiene estable durante todo el periodo de estudio. Mientras en 2013 la cantidad de altas generadas por fallecidos del sexo masculino representaba el 83,3% del total (9.112 altas) y las del sexo femenino el 16,7% (1.822 altas), en el año 2020 la estructura es muy similar, siendo la participación masculina del 82,0% (8.327 altas) y la femenina del 18,0% (1.827 altas).

Esta composición por sexo del generante se puede explicar principalmente por la mayor flexibilidad en los requisitos de acceso a la prestación para las viudas en comparación con los viudos. La Ley N° 16.713 en su artículo 26 plantea las condiciones de derecho y términos de la prestación. En el caso de las viudas, tendrán derecho al beneficio siempre que el promedio mensual actualizado de sus ingresos en los 12 meses anteriores al fallecimiento del causante sea inferior a \$188.411 (valores a 2020), mientras que para el caso de los viudos éstos deberán acreditar la dependencia económica del causante o la carencia de ingresos suficientes.

La evolución de las altas por sexo del generante se comporta de forma variable durante todo el periodo, tal como se muestra en el siguiente cuadro.

**Cuadro 3: Cantidad de altas según sexo del generante**

	Mujeres	Hombres	Total
2013	1.822	9.112	10.934
2014	1.721	9.235	10.956
2015	1.818	9.165	10.983
2016	2.016	9.514	11.530
2017	2.004	9.433	11.437
2018	1.905	9.397	11.302
2019	2.092	9.520	11.612
2020	1.827	8.327	10.154

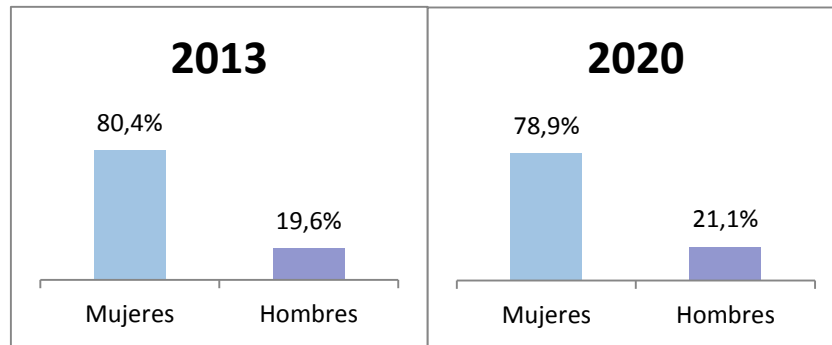
Fuente: Listados de altas de pensiones enviado por el CEDES de Prestaciones.

En el año 2013, de las 10.934 altas de pensiones, 9.112 correspondían a generantes del sexo masculino, mientras que las 1.822 restantes al sexo femenino. El año 2019 registra la mayor cantidad de altas del periodo en ambos sexos, ubicándose en las 9.520 altas masculinas (4,5% mayor al año 2013) y 2.092 altas femeninas (14,8% mayor al año 2013).

#### 4.2 Cantidad de altas de pensiones según sexo del beneficiario

El análisis por sexo del beneficiario tiene un comportamiento opuesto al del sexo del generante. En este caso se observa una mayor proporción de beneficiarios del sexo femenino en comparación con los del sexo masculino. Esto se explica también por lo comentado anteriormente respecto a la categoría viuda/o (principal categoría pensionaria) cuyo requisito de acceso es más flexible para las mujeres viudas que para los hombres viudos.

Gráfico 4: Estructura de las altas según sexo del beneficiario



Fuente: Listados de altas de pensiones enviado por el CEDES de Prestaciones

La estructura de las altas de pensiones por el sexo del beneficiario evidencia una clara diferencia, siendo el sexo femenino el que acumula mayor cantidad de altas por año. Ésta característica se cumple en todo el periodo de estudio, tal como se observa en el cuadro 4; en el año 2013 la proporción del sexo femenino representaba el 80,4% del total de altas, disminuyendo levemente hasta la actualidad en donde comprende al 78,9%, correspondiendo a un total de 8.010 altas de pensiones femeninas durante todo el año 2020.

Cuadro 4: Cantidad de altas según sexo del beneficiario

	Mujeres	Hombres	Total
2013	8.786	2.148	10.934
2014	8.822	2.134	10.956
2015	8.831	2.152	10.983
2016	9.160	2.370	11.530
2017	9.050	2.387	11.437
2018	8.998	2.304	11.302
2019	9.074	2.538	11.612
2020	8.010	2.144	10.154

Fuente: Listados de altas de pensiones enviado por el CEDES de Prestaciones.

## 5. Cantidad de altas de pensiones según figura del generante

Para tener acceso al beneficio, el generante de la pensión por sobrevivencia debe haber estado en actividad (o en alguno de los subsidios mencionados anteriormente) o bien estar jubilado al momento del fallecimiento. El siguiente cuadro muestra la distribución de las altas en base a dicha situación del causante:

**Cuadro 5: Cantidad de altas según figura del generante**

	Jubilado	No jubilado	Total
2013	7.667	3.267	10.934
2014	7.714	3.242	10.956
2015	7.781	3.202	10.983
2016	8.208	3.322	11.530
2017	8.213	3.224	11.437
2018	8.175	3.127	11.302
2019	8.466	3.146	11.612
2020	7.579	2.575	10.154

Fuente: Listados de altas de pensiones enviado por el CEDES de Prestaciones.

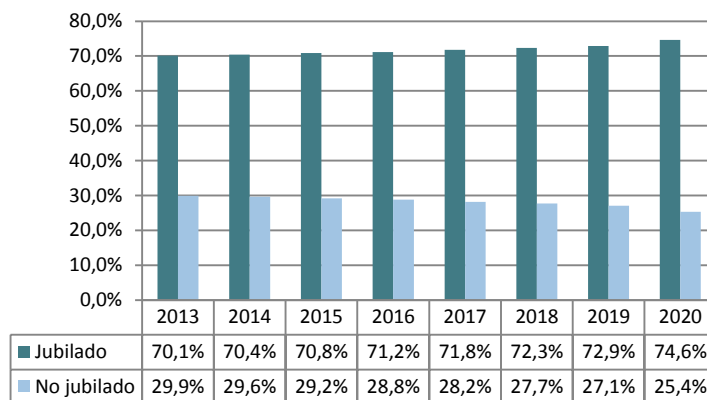
La cantidad de altas de pensiones por personas fallecidas jubiladas es mayor a los fallecidos en actividad en todo el periodo de estudio.

En el año 2013 el 70,1% de las altas de pensiones fueron originadas por el fallecimiento de personas jubiladas, mientras que el restante 29,9% lo fue por el fallecimiento de personas en actividad o bajo el amparo de los subsidios que dan derecho a esta prestación.

Esta composición ha ido variando levemente en el tiempo, evidenciando un aumento en la proporción de las altas originadas por el fallecimiento de personas jubiladas, y una disminución de la proporción de las generadas por personas fallecidas en actividad.

Este cambio en la composición se explica por un descenso de cotizantes al sistema entre los años 2013 y 2020, el cual se vio acentuado en el último año por la pandemia de COVID-19; mientras que la cantidad de jubilados presenta un crecimiento en todo el periodo, lo que termina repercutiendo en un aumento en la probabilidad de que se genere pensión a partir de éstos últimos.

**Gráfico 5: Estructura de las altas según figura del generante**



Fuente: Listados de altas de pensiones enviado por el CEDES de Prestaciones.

En el gráfico anterior se observa la evolución de la estructura de las altas en el periodo analizado. La proporción de personas fallecidas jubiladas generantes de pensión pasa del 70,1% en el año 2013 al 74,6% en el año 2020, lo que significa un incremento de 4,5 puntos porcentuales. La contracara de este aumento es la disminución de las altas de pensiones cuyos generantes hayan estado en actividad a la fecha de su fallecimiento, variando del 29,9% en el año 2013 al 25,4% en el 2020.

## 6. Cantidad de altas de pensiones según la afiliación del generante

Se consideran las afiliaciones: Industria y Comercio, Civil, Escolar, Rural y Servicio Doméstico.

Para éste análisis se tomará en cuenta la afiliación por la que el generante estuvo jubilado o, en el caso de una persona en actividad al momento del fallecimiento, la afiliación se determina a partir de la aportación y del tipo de actividad que realizaba.

Del siguiente cuadro surge que la afiliación que acumula mayor cantidad de altas es Industria y Comercio registrando 6.025 altas en el año 2020. En contraposición, las afiliaciones con menor cantidad de altas son Escolar y Servicio Doméstico, las cuales se ubican en el entorno de las 300 altas por año cada una.

**Cuadro 6: Cantidad de altas por tipo de afiliación**

	Industria y Comercio	Civil	Escolar	Rural	Servicio Doméstico	Total
2013	6.301	2.152	287	1.914	280	10.934
2014	6.398	2.098	255	1.915	290	10.956
2015	6.475	2.017	312	1.892	287	10.983
2016	6.692	2.199	300	2.039	300	11.530
2017	6.867	2.081	307	1.857	325	11.437
2018	6.725	2.077	270	1.895	335	11.302
2019	6.952	2.035	310	1.986	329	11.612
2020	6.025	1.818	336	1.693	282	10.154

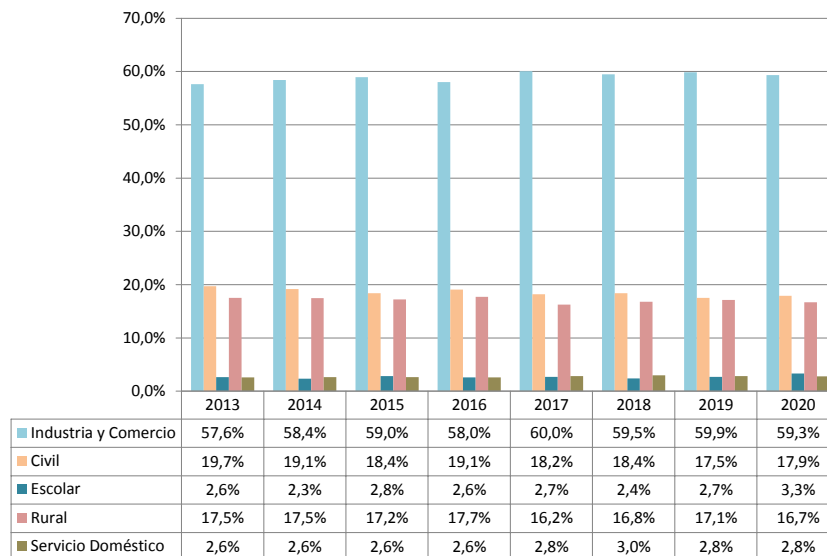
Fuente: Listados de altas de pensiones enviado por el CEDES de Prestaciones.



Se observa una tendencia creciente en Industria y Comercio desde el inicio del periodo hasta el año 2017 (incremento de 566 altas), presentando una leve caída en 2018 del 2,1% (142 altas menos), y un incremento en 2019 del 3,4% (227 altas mas), terminando el periodo en el último año con una caída del 13,3%, producto del impacto por la pandemia de COVID-19 y de la caída en el número de fallecimientos. Las restantes aportaciones no muestran variaciones significativas en términos absolutos entre los años 2013 a 2019, las cuales en términos relativos rondan en promedio: el -0,8% en Civil, 2,1% en Escolar, 0,8% en Rural, y 2,8% en Servicio Doméstico. En el año 2020 las caídas con respecto a 2019 son del 10,7% en Civil, 14,8% en Rural y 14,3% en Servicio Doméstico, mientras que Escolar presenta un aumento del 8,4%.

En el siguiente gráfico se presenta la evolución de la composición de las altas por afiliación durante el periodo de análisis.

**Gráfico 6: Estructura de las altas por afiliación**



Fuente: Listados de altas de pensiones enviado por el CEDES de Prestaciones.

Observando la estructura por afiliación, Industria y Comercio concentra en la actualidad el 59,3% de las altas totales, seguida por Civil con el 17,9%, Rural concentra el 16,7%, y por último con una participación inferior se encuentran Escolar y Servicio Doméstico con el 3,3% y 2,8%, respectivamente. Se observa que la estructura no sufre cambios significativos en el periodo en estudio.

## 7. Consideraciones Finales

La cantidad de altas de pensiones en general ha ido evolucionando sin variaciones significativas en el periodo de estudio, registrando 10.934 altas en 2013 y alcanzando un total de 10.154 altas en 2020, lo que significa una caída en términos relativos del 7,1%. Ésta caída en el último año de estudio se explica principalmente como efecto del impacto de la pandemia de COVID-19, hecho al que se le suma la caída del número de fallecimientos en ese año.

Al analizar la cantidad de altas según categorías pensionarias se observa que la categoría viuda/o es la de mayor peso y muestra una evolución variable en el periodo. En el último año de estudio evidencia un total de 8.593 altas, lo que significa una participación del 84,6% en las altas totales. La categoría hija/o presenta un crecimiento constante desde el año 2013 al 2019 del 19,1% (de 1.633 a 1.945 altas), con una caída en 2020 del 21,1%, año en el cual cuenta con una participación del 15,1% del total. Por último, la categoría madre/padre presenta la menor cantidad de altas por año ubicándose en 27 altas en 2020, lo que equivale a un 0,3% de participación.

Analizando la estructura de las altas por sexo, ésta se mantiene estable durante todo el periodo de estudio. Mientras las altas según el sexo del generante evidencian en la actualidad un mayor peso en el sexo masculino (82,0%), las altas según el sexo del beneficiario se comportan de manera contraria, siendo superior la proporción del sexo femenino (78,9%). Esto se puede explicar principalmente por la mayor flexibilidad en los requisitos de acceso a la prestación para las viudas en comparación con los viudos. En el caso de las viudas, tendrán derecho al beneficio siempre que el promedio mensual actualizado de sus ingresos en los 12 meses anteriores al fallecimiento del causante sea inferior a \$188.411 (valores a 2020), mientras que para el caso de los viudos éstos deberán acreditar la dependencia económica del causante o la carencia de ingresos suficientes.

Del análisis según la actividad del generante al momento del fallecimiento se desprende que la cantidad de altas de pensiones por personas fallecidas jubiladas es mayor a los fallecidos en actividad en todo el periodo analizado. Esta composición ha ido variando levemente en el tiempo, evidenciando un aumento en la proporción de las altas originadas por el fallecimiento de personas jubiladas (del 70,1% en 2013 al 74,6% en 2020), y una disminución de la proporción de personas fallecidas en actividad (del 29,9% al 25,4%).

Del estudio por afiliación surge que la que acumula mayor cantidad de altas es Industria y Comercio registrando 6.025 en el año 2020. En este sentido y haciendo el análisis por estructura, se observa que Industria y Comercio concentra en la actualidad el 59,3% de las altas totales, seguida por Civil con el 17,9%, Rural el 16,7%, y por último con una participación inferior se encuentran Escolar y Servicio Doméstico con el 3,3% y 2,8%, respectivamente.

# **EVOLUCION DE LAS PASIVIDADES**

Periodo 1995 - 2020

(ACTUALIZACION)



# EVOLUCIÓN DE LAS PASIVIDADES

Periodo 1995 – 2020

(Actualización)

Asesoría Económica y Actuarial

Diciembre 2020

## Resumen

*En el presente artículo se estudia cómo se han comportado las jubilaciones, pensiones por fallecimiento, pensión vejez e invalidez y subsidios transitorios, es decir, las prestaciones por Invalidez, Vejez y Sobrevivencia brindadas por BPS. Se examina el número de pasividades no el de pasivos. El objetivo del trabajo es entonces analizar cómo han evolucionado las pasividades desde el año 1995.*

*Palabras claves: Evolución, prestaciones, pasividades.*

## 1. Introducción

El objetivo de este trabajo es analizar la evolución de las pasividades servidas por el Banco de Previsión Social, no participando en él, en consecuencia, las asociadas a las Cajas Paraestatales, o a los servicios de retiros Policial y Militar.

Se entiende por pasividad cada prestación de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia (IVS), es decir jubilaciones, pensiones por fallecimiento, pensión vejez e invalidez y subsidios transitorios. No se considera el hecho de que el beneficiario perciba, además, otra u otras pasividades servidas por el Organismo, ni que la pasividad sea compartida por varias personas, como el caso de las pensiones por fallecimiento.<sup>1</sup>

Es por ello que cuando hablamos de número o evolución de pasividades, no se debe identificar con el número o evolución de pasivos.

## 2. Evolución Mensual

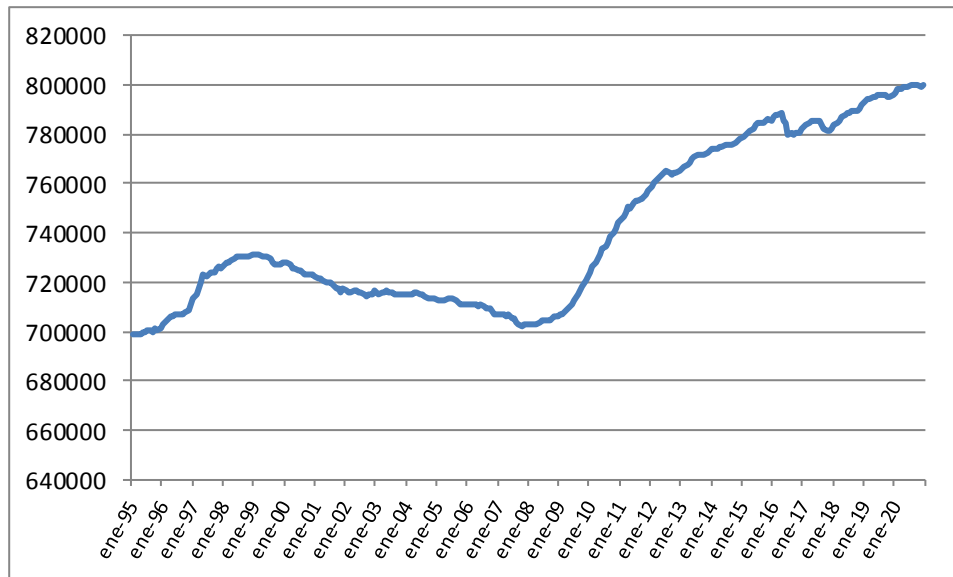
El análisis se realizó en el período 1995 – 2020, utilizando los promedios de las pasividades. En 1995 el promedio de pasividades era de 699.990, evolucionando este número hasta alcanzar 799.299 pasividades promedio en 2020, lo que significa un incremento en el período estudiado del 14,2%.

---

<sup>1</sup> Se excluyen del presente análisis las Pensiones por Delitos Violentos por ser de reciente incorporación.

De considerar la apertura mensual en el período estudiado podemos observar que, las mayores variaciones positivas se produjeron en los meses de Enero/97 (0,4%) y Mayo/97 (0,5%) y la mayor variación negativa se registra en Julio/16 (-0,6%), pero, en ningún caso la variación mensual alcanza al 1%, por lo que puede considerarse que el stock de pasividades presenta cierta estabilidad.

**Gráfico 1 – Evolución mensual de pasividades totales.**



Fuente: Reporte de Estadísticas de Pasividades

Como ya hemos dicho, las principales pasividades servidas por el Banco de Previsión Social son de cuatro tipos diferentes: Jubilaciones, Pensiones por Fallecimiento, Pensión Vejez e Invalidez (no contributivas) y Subsidios Transitorios. Al último año de estudio, 2020, existían en promedio 799.299 pasividades de las cuales: 470.603 eran jubilaciones, 240.633 pensiones, 83.416 pensión a la vejez e invalidez y 4.647 subsidios transitorios.

En 2020, la estructura general de pasividades fue la siguiente: las jubilaciones tuvieron una participación en el total del 58,9% de las pasividades, las pensiones el 30,1%, las pensiones vejez e invalidez un 10,4% y los subsidios transitorios el 0,6%.

Si comparamos estos valores con los del inicio del periodo de estudio vemos que las jubilaciones han subido su participación en un 13,2%, mientras que las pensiones por fallecimiento han presentado una caída del 23,6% y las pensiones no contributivas por vejez e invalidez tuvieron un crecimiento del 21,3%.

### 3. Evolución Anual

Para simplificar nuestro análisis, estudiaremos la evolución de pasividades a diciembre de cada año, teniendo en cuenta el tipo de pasividad y afiliación asociada.

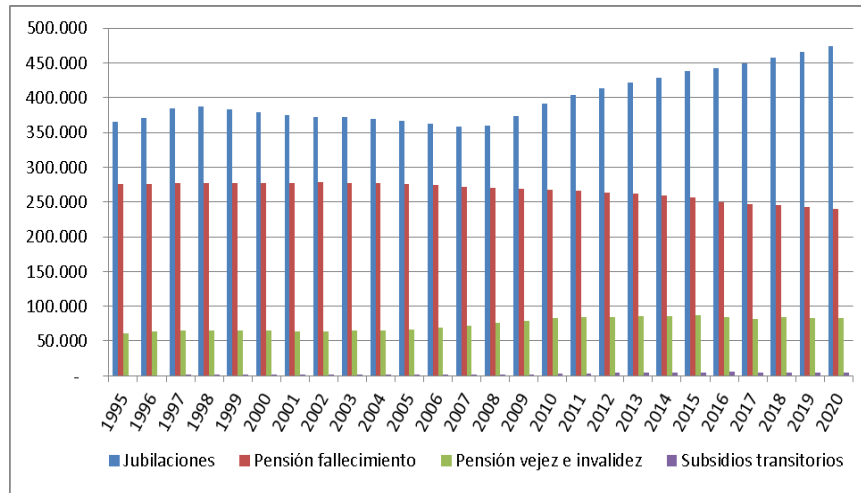
**Cuadro 1 – Promedio anual de pasividades.**

	PASIVIDADES				Total
	Jubilaciones	Pensión fallecimiento	Pensión vejez e invalidez	Subsidios transitorios	
1995	363.943	275.820	60.228	0	699.990
1996	368.344	275.574	62.680	0	706.598
1997	379.764	276.232	65.633	114	721.742
1998	386.646	276.883	65.137	865	729.531
1999	385.095	277.080	65.453	1.703	729.330
2000	381.124	276.933	65.206	1.813	725.076
2001	376.926	276.789	64.450	1.272	719.436
2002	373.908	277.138	63.757	1.010	715.813
2003	372.307	277.786	64.269	1.203	715.566
2004	371.116	277.451	64.842	1.311	714.720
2005	368.729	276.449	65.900	1.243	712.321
2006	365.132	275.216	68.235	1.208	709.791
2007	360.637	272.628	70.535	1.205	705.004
2008	358.931	270.502	73.679	1.272	704.384
2009	365.252	269.172	77.161	1.519	713.104
2010	383.133	268.401	80.390	2.062	733.986
2011	398.131	266.886	83.855	2.907	751.778
2012	410.331	264.591	84.459	3.699	763.079
2013	418.090	262.324	85.516	4.363	770.292
2014	424.868	260.012	86.184	4.474	775.538
2015	433.991	257.660	86.776	4.756	783.183
2016	440.586	252.354	85.625	5.188	783.753
2017	447.001	248.326	83.161	5.233	783.722
2018	453.836	246.169	83.290	4.722	788.016
2019	463.062	243.554	83.738	4.839	795.192
2020	470.603	240.633	83.416	4.647	799.299

Fuente: Reporte de Estadísticas de Pasividades

En la siguiente gráfica podemos observar la evolución las diferentes pasividades en el periodo de estudio.

Gráfico 2 – Evolución de pasividades según tipo de prestación.



Tal cual se visualiza en el cuadro 1, la composición de las pasividades no ha tenido grandes variaciones en el horizonte de estudio. Las jubilaciones siempre han representado más del 50% del total de las prestaciones, aunque su evolución ha sido diferente según el año de estudio, como se puede observar su participación en el total de pasividades crece hasta 1998, a partir de esta fecha y hasta el año 2008 disminuye ubicándose en el 51,0%. A partir de ese momento esta participación presenta un aumento sostenido, hasta encontrar su máximo en 2020 representando un 58,9% del total.

Las pensiones por fallecimiento han tenido un lento pero persistente descenso, pasando de constituir el 39,4% en el año 1995, valor que representa el máximo de participación en el periodo de estudio, al 30,1% en el promedio de 2020.

Si analizamos el comportamiento de las pensiones no contributivas por vejez e invalidez se observa que han tenido un ascenso si comparamos el inicio del período con el año 2020, pasando de representar el 8,6% en 1995 al 10,4% en la actualidad, pero si observamos su evolución dentro del periodo se visualiza que ha habido un crecimiento constante en el promedio de pensiones hasta el año 2011 donde supuso un 11,2% del total, mientras que a partir de dicho año presenta una tendencia decreciente.

En cuanto a los subsidios transitorios, podemos observar que su comportamiento ha sido oscilante, presentando en el último año un decrecimiento, luego de haber tenido un período de sostenido crecimiento.

### 3.1. – Jubilaciones

De acuerdo al siguiente cuadro observamos que la estructura por sector o tipo de afiliación del período 1995-2020 se mantiene estable, siendo en promedio el sector de Industria y Comercio el que más incide en el total de las jubilaciones (51,7%), mientras que el de menor incidencia es Escolar (5,8%).



**Cuadro 2 – Promedio anual de jubilaciones por tipo de aportación.**

	JUBILACIONES					
	Industria y comercio	Civil	Escolar	Rural	Doméstico	Total
1995	179.910	63.641	18.663	70.130	31.599	363.943
1996	183.003	63.911	19.206	70.554	31.671	368.344
1997	188.417	66.661	20.256	72.052	32.378	379.764
1998	192.308	67.972	21.088	72.301	32.978	386.646
1999	192.041	67.200	21.645	71.371	32.838	385.095
2000	190.934	65.549	21.969	70.234	32.439	381.124
2001	189.797	64.068	22.222	68.925	31.915	376.926
2002	189.511	63.114	22.207	67.751	31.324	373.908
2003	190.113	62.816	22.138	66.433	30.807	372.307
2004	190.419	62.876	22.028	65.356	30.436	371.116
2005	190.052	61.762	22.039	64.540	30.337	368.729
2006	188.959	60.308	22.030	63.681	30.153	365.132
2007	186.842	59.072	21.863	62.920	29.940	360.637
2008	186.243	58.223	21.811	62.768	29.885	358.931
2009	190.009	57.713	22.100	64.470	30.960	365.252
2010	200.319	57.896	22.540	68.138	34.240	383.133
2011	208.920	58.255	23.182	70.601	37.173	398.131
2012	215.080	60.656	23.804	71.914	38.877	410.331
2013	219.011	62.477	24.330	72.479	39.793	418.090
2014	223.153	63.650	24.600	72.868	40.597	424.868
2015	229.287	64.535	25.009	73.565	41.595	433.991
2016	233.818	65.294	25.367	73.773	42.334	440.586
2017	238.187	66.166	25.689	73.989	42.970	447.001
2018	243.179	66.810	26.000	74.214	43.634	453.836
2019	249.628	68.449	26.413	74.246	44.326	463.062
2020	255.062	69.719	26.931	74.044	44.846	470.603

Fuente: Reporte de Estadísticas de Pasividades

Si estudiamos las variaciones punta a punta en el período 1995-2020 en los diferentes sectores vemos que la evolución ha sido diferente según el tipo de afiliación: Industria y Comercio, Civil y Doméstico han tenido un incremento similar, 41,8%, 44,3% y 41,9% respectivamente, mientras que Civil lo ha hecho en un 9,6% y Rural en 5,6%.

En cuanto a la participación de las jubilaciones en el total de pasividades, como analizábamos en el apartado anterior, éstas han tenido a partir de 2008 un aumento sostenido en su participación, representando en la actualidad un 58,9% del total de las pasividades servidas por BPS. Este cambio de comportamiento, se debe a la incorporación de la Ley N° 18.395 de Flexibilización al acceso a las prestaciones, permitiendo el acceso a la jubilación con solamente 30 años de servicio, bonificando a las mujeres con un año por cada hijo nacido vivo (con un máximo de cinco), así como también incorporando nuevas causales de edad avanzada.

### 3.2. – Pensiones por Fallecimiento

En las pensiones en promedio, en el periodo de estudio la participación de Industria y Comercio es similar a la que observamos en jubilaciones (53%). Mientras que la participación de los demás sectores de aportación es la siguiente: Civil 24,2%, Escolar 2%, Rural 19,9% y Doméstico 0,9%.

Para el año 2020 el número promedio de pensiones se ubicaba en 240.633 correspondiendo: 132.160 a Industria y comercio, 53.127 a Civil, 5.345 Escolar, 46.967 Rural y 3.034 Doméstico.

**Cuadro 3 – Promedio anual de pensiones por fallecimiento por tipo de aportación.**

	PENSIONES DE FALLECIMIENTO					
	Industria y comercio	Civil	Escolar	Rural	Doméstico	Total
1995	143.836	70.772	5.106	54.478	1.627	275.820
1996	143.793	70.512	5.075	54.585	1.609	275.574
1997	144.159	70.435	5.111	54.913	1.614	276.232
1998	144.616	70.332	5.135	55.121	1.679	276.883
1999	144.776	70.078	5.159	55.284	1.782	277.080
2000	144.650	69.732	5.178	55.494	1.879	276.933
2001	144.590	69.372	5.232	55.616	1.979	276.789
2002	144.934	69.141	5.325	55.667	2.071	277.138
2003	145.393	68.958	5.439	55.831	2.165	277.786
2004	145.353	68.602	5.491	55.765	2.241	277.451
2005	144.999	68.075	5.517	55.579	2.278	276.449
2006	144.566	67.544	5.516	55.260	2.329	275.216
2007	143.370	66.642	5.518	54.734	2.364	272.628
2008	142.468	65.871	5.529	54.257	2.378	270.502
2009	142.042	65.275	5.519	53.921	2.416	269.172
2010	142.081	64.725	5.536	53.603	2.457	268.401
2011	141.799	63.944	5.532	53.114	2.497	266.886
2012	141.086	62.906	5.513	52.555	2.530	264.591
2013	140.322	61.917	5.482	52.015	2.588	262.324
2014	139.621	60.869	5.456	51.396	2.670	260.012
2015	139.007	59.646	5.424	50.839	2.743	257.660
2016	136.511	57.787	5.396	49.876	2.785	252.354
2017	134.798	56.350	5.372	48.982	2.824	248.326
2018	134.190	55.363	5.354	48.340	2.922	246.169
2019	133.272	54.277	5.322	47.694	2.989	243.554
2020	132.160	53.127	5.345	46.967	3.034	240.633

Fuente: Reporte de Estadísticas de Pasividades

En el año 2020 se registra la máxima participación del promedio de las pensiones por fallecimiento del sector de Industria y Comercio (54,9%). Lo mismo sucede en los sectores de afiliación escolar (2,2%) y doméstico (1,3%). En el caso de las pensiones de la afiliación Civil la máxima participación se registró en 1995 (25,7%), verificando el sector rural su máxima participación en el periodo 2000-2007 (20,1%).

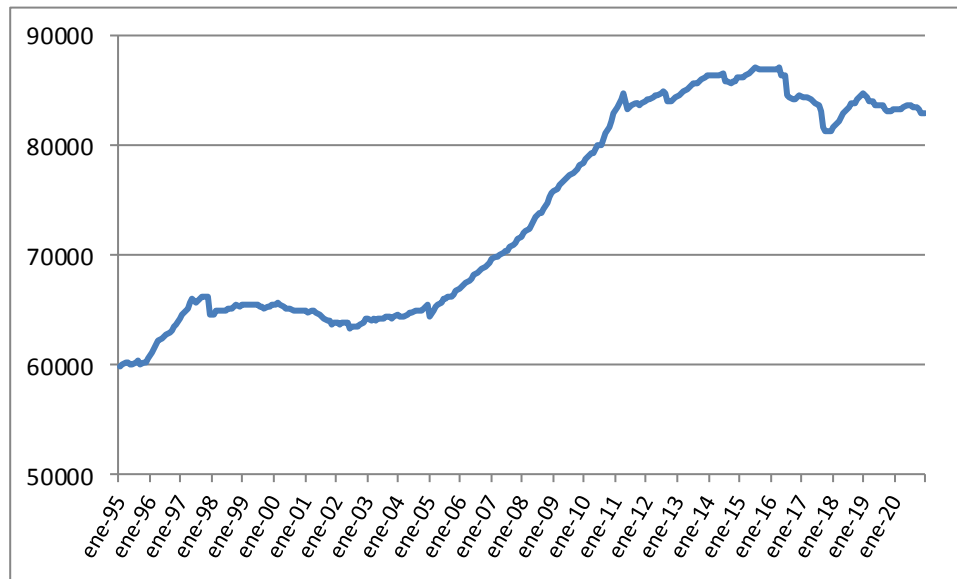
Si estudiamos las variaciones en los diferentes sectores en el período considerado, vemos que Civil tiene un decrecimiento del 24,9%, Rural del 13,8% e Industria y Comercio del 8,1%. En el resto de los sectores ocurre lo contrario, siendo sus incrementos: en Escolar del 4,7%, y en Servicio Doméstico un 86,4%.

El descenso en la participación del promedio de pensiones sobre el total de las pasividades, en 1995 suponían un 39,4% y en 2020 su participación fue del 30,1%, puede explicarse en parte por la caída de las pensiones asociadas a hijas supérstitas.

### 3.3. - Pensión Vejez e Invalidez

Esta prestación tiene características diferentes a las anteriormente descritas, porque no es de naturaleza contributiva. Es beneficiario de la misma toda persona que carezca de recursos para subvenir a sus necesidades vitales y tenga setenta años de edad, o esté incapacitado en forma absoluta para todo trabajo remunerado. Dicho beneficio también es percibido por los extranjeros o ciudadanos legales, quienes deberán tener por lo menos quince años de residencia continua en el país.

Gráfico 3 – Evolución mensual de pensión vejez e invalidez.



Fuente: Reporte de Estadísticas de Pasividades

Tal como se visualiza en el cuadro 4, las pensiones no contributivas han tenido un comportamiento oscilante durante el horizonte de estudio, partiendo de poco menos de 60.000 beneficiarios hasta alcanzar en la actualidad un promedio de 83.416, lo que representa un crecimiento del 38,5% respecto al inicio del periodo de estudio.

**Cuadro 4 – Promedio anual de pensiones por vejez e invalidez**

	PENSIÓN VEJEZ E INVALIDEZ		
	Vejez	Invalidez	Total
1995	24.929	35.299	60.228
1996	23.872	38.808	62.680
1997	23.718	41.914	65.632
1998	22.648	42.489	65.137
1999	21.487	43.966	65.453
2000	20.443	44.762	65.206
2001	18.777	45.673	64.450
2002	18.126	45.631	63.757
2003	17.859	46.411	64.269
2004	17.375	47.467	64.842
2005	17.193	48.708	65.900
2006	17.653	50.583	68.235
2007	18.515	52.020	70.535
2008	19.636	54.042	73.679
2009	20.850	56.311	77.161
2010	21.831	58.559	80.390
2011	22.349	61.506	83.855
2012	21.816	62.643	84.459
2013	21.482	64.034	85.516
2014	21.442	64.742	86.184
2015	21.355	65.421	86.776
2016	20.622	65.003	85.625
2017	19.587	63.574	83.161
2018	18.825	64.465	83.290
2019	18.766	64.972	83.738
2020	19.002	64.413	83.416

Fuente: Reporte de Estadísticas de Pasividades

Tal como fue mencionado se incluyen en las pensiones no contributivas dos tipos de prestaciones: las otorgadas por Vejez, y por Invalidez. La pensión por invalidez ha sido siempre la que presenta el mayor número de beneficiarios, representando en la actualidad el 77,2% en el total de las Pensiones por Vejez e Invalidez, mientras que el 22,8% restante corresponde a las Pensiones por Vejez.

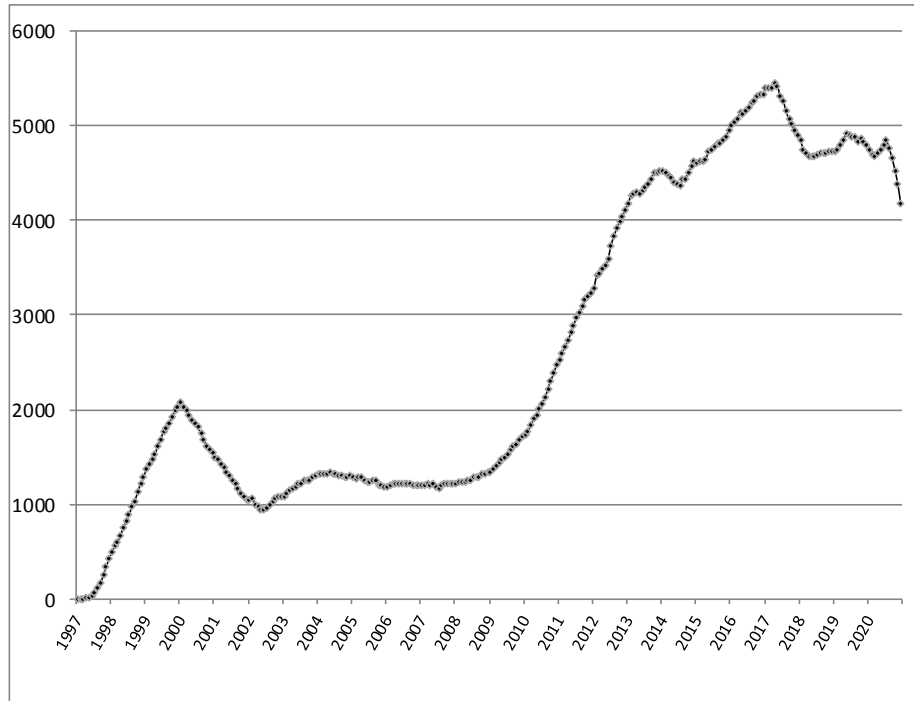
Analizadas cada una de las categorías, se observa que mientras la Pensión por Invalidez presenta una tendencia creciente, siendo en la actualidad un 82,5% superior al promedio del año 1995, la Pensión por Vejez ha decrecido un 23,8% durante el mismo período.

### 3.4. - Subsidios Transitorios por Incapacidad Parcial

Para este subsidio, el derecho se configura 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. Esta prestación se servirá de acuerdo al grado de capacidad remanente y a la edad del afiliado, por un plazo máximo de tres años. Si dentro del plazo

antes indicado la incapacidad deviene absoluta y permanente para todo trabajo, se configurará jubilación por incapacidad total.

Gráfico 4 – Evolución mensual de subsidios transitorios.



Fuente: Reporte de Estadísticas de Pasividades

Si observamos el gráfico 4, vemos que la evolución de los subsidios transitorios es siempre creciente al inicio del período llegando a su crecimiento más elevado en el año 1999, luego desciende debido a que la cantidad de bajas es mayor a las altas otorgadas en dicha prestación. Luego se presenta un período de estabilización, para volver a tener una tendencia creciente desde el año 2009 hasta principios del año 2014 donde se verifican descensos. Hacia finales del año 2014 hasta 2016 se presenta una tendencia creciente para luego a partir del 2017 volver a disminuir hasta finales del período de estudio, en este último año de estudio dichas bajas podrían deberse a la emergencia sanitaria decretada a partir del 13 de marzo de 2020.

**Cuadro 5 – Promedio anual de subsidios transitorios por tipo de aportación.**

	SUBSIDIOS TRANSITORIOS			
	Industria y comercio	Civil y Escolar	Rural y Doméstico	Total
1995	0	0	0	0
1996	0	0	0	0
1997	79	10	25	114
1998	578	75	212	865
1999	1.101	178	424	1.703
2000	1.158	184	471	1.813
2001	801	114	357	1.272
2002	667	74	269	1.010
2003	825	85	293	1.203
2004	884	91	335	1.311
2005	785	99	359	1.243
2006	734	93	381	1.208
2007	736	79	389	1.205
2008	796	88	388	1.272
2009	942	136	441	1.519
2010	1.240	197	625	2.062
2011	1.773	247	887	2.907
2012	2.269	308	1.122	3.699
2013	2.651	433	1.279	4.363
2014	2.700	512	1.263	4.474
2015	2.993	523	1.240	4.756
2016	3.380	549	1.258	5.188
2017	3.486	566	1.182	5.233
2018	3.178	532	1.011	4.722
2019	3.267	599	973	4.839
2020	3.080	656	911	4.647

Fuente: Reporte de Estadísticas de Pasividades

Tal como surge del cuadro 5 la participación promedio en el periodo 1997-2020 de los subsidios transitorios de Industria y Comercio es, al igual que en el resto de las prestaciones, la mayor, oscilando en un 64,1%, Civil y Escolar 9,4% y Rural y Doméstico 26,5%.

La máxima participación del sector Industria y Comercio fue en 2002, donde representaba el 68,9%. Para el caso de Civil y Escolar su máxima participación se dio en el último año de estudio, donde alcanza al 14,1% del total; y en Rural y Doméstico lo fue durante 2006, con un 32,3% del total.

## 4. Consideraciones Finales

Del análisis del total del promedio anual de pasividades entre 1995 y 2020, surge un incremento de 14,2%, pasando de 699.990 a 799.299.

En 2020, la estructura general de pasividades promedio fue la siguiente: las jubilaciones tuvieron una participación en el total del 58,9% de las pasividades, las pensiones del 30,1%, las pensiones vejez e invalidez 10,4% y los subsidios transitorios del 0,6%.

Si analizamos por separado la estructura de cada una de las prestaciones por sector o tipo de afiliación en el período (1995-2020), vemos que la misma se mantiene estable.

En el caso de las Jubilaciones en promedio el sector de Industria y Comercio es el que más incide en el total (51,7%), mientras que el de menor incidencia es Escolar (5,8%).

Al considerar las pensiones por fallecimiento, en promedio, la participación de Industria y Comercio es similar a la que se observa en jubilaciones (53,0%), siendo la participación de los sectores restantes la siguiente: Civil 24,2%, Escolar 2,0%, Rural 19,9% y Doméstico 0,9%.

En los subsidios transitorios, la participación promedio de Industria y Comercio es mayor al resto de las prestaciones (64,1%), Civil y Escolar 9,4% y Rural y Doméstico 26,5%.

En el caso de las pensiones no contributivas, las mismas han tenido un comportamiento oscilante durante el horizonte de estudio, partiendo de 60.228 beneficiarios hasta alcanzar en la actualidad los 83.416, crecimiento equivalente al 38,5%. La pensión por invalidez ha sido siempre la que presenta el mayor número de beneficiarios, representando en la actualidad el 77,2% en el promedio anual de las Pensiones por Vejez e Invalidez, mientras que la Pensión por Vejez totaliza el 22,8%.

En términos generales podemos concluir que se ha revertido la tendencia decreciente que mostraba la evolución del número de pasividades del organismo, especialmente en las jubilaciones. Este fenómeno podría ser atribuido a la aplicación de la Ley N° 18.395 de Flexibilización al acceso a las prestaciones, permitiendo el acceso a la jubilación con 30 años de servicios, bonificando a las mujeres con un año por cada hijo nacido vivo (con un máximo de cinco), así como también la incorporación de nuevas causales de edad avanzada que no existían antes de la Ley de flexibilización.





**LICENCIAS PADRES Y MADRES EN  
LOS CONSEJOS DE SALARIOS ENTRE  
LA PRIMERA Y LA SÉPTIMA RONDA DE  
LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA.**

**DEL NACIMIENTO A LA AMPLIACIÓN  
DE DERECHOS.**

Soc. Alejandra Gallo



# LICENCIAS PADRES Y MADRES EN LOS CONSEJOS DE SALARIOS ENTRE LA PRIMERA Y LA SÉPTIMA RONDA DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA.

## Del nacimiento a la ampliación de derechos.

Soc. Alejandra Gallo

Asesoría en Políticas de Seguridad Social

Diciembre 2020

### 1. Introducción

Este trabajo tiene por objetivo general analizar la presencia de cláusulas de asignación de tiempo (permisos y licencias) para facilitar cuidados de hijos e hijas de trabajadores/as del sector privado, de la primera a la séptima ronda de los Consejos de Salarios de la Negociación Colectiva en Uruguay (2005 - 2019). Sintetiza parte de los principales resultados de la tesis *La agenda de cuidados en la negociación colectiva. Análisis y evolución desde el enfoque de género*, realizada en el marco de la Maestría en Políticas de Igualdad de FLACSO UY<sup>1</sup>.

Para este artículo, se propone una mirada amplia que hace foco en los acuerdos alcanzados ronda a ronda, la diversidad de situaciones entre grupos, y la vinculación entre consejos de salarios y protección social. La mirada sobre las licencias, a partir de un examen del ciclo de vida al que atiende y de las distintas situaciones a las que da respuesta (nacimiento, enfermedad, dependencia, discapacidad)<sup>2</sup>, se desancla del formato tradicional de permisos y licencias acotadas al nacimiento o primeros meses de vida. Constituye una primera entrega sobre derechos de seguridad social en la negociación de consejos de salarios, que será completada en los próximos meses a partir de otras miradas<sup>3</sup>.

El estudio presentado encuentra justificación en varios sentidos. Por una parte, en base a la importancia que tienen las responsabilidades de cuidados en la participación plena en el mercado laboral, especialmente para las mujeres. A pesar de los avances registrados, ellas enfrentan tasas de participación significativamente más bajas, tasas de empleo inferiores, y mayores índices de desempleo (INE, 2019). Además, suelen concentrarse en ocupaciones menos valoradas social y económicamente, y tienen más obstáculos para acceder a puestos de decisión (segregación horizontal y vertical). Por el contrario, en la esfera del trabajo no remunerado las mujeres enfrentan una alta sobrecarga, con mayores tasas de

---

<sup>1</sup> La mencionada tesis, de mi autoría, fue tutorada por la Profesora Delia Dutra y defendida en diciembre del año 2020.

<sup>2</sup> Estos aspectos se encuentran contemplados en el Convenio 156 de OIT del año 1981, sobre trabajadores con responsabilidades familiares.

<sup>3</sup> Actualmente en la APSS - AGSS se está preparando un informe sobre respuestas de seguridad social en los consejos de salarios.

participación, y más tiempo destinado a las tareas domésticas y de cuidados. Esto último es aún más marcado en hogares con presencia de hijos e hijas, y más aún cuando se trata de niños y niñas (EUT - INE, 2013). En este sentido, los acuerdos alcanzados vía consejos de salarios de la negociación colectiva pueden contribuir a aliviar las tensiones de ambos mundos y las desigualdades que esta genera en clave de género, en tanto facilitan el acceso a respuestas concretas a partir de un compromiso explícito entre sindicatos y empresas. Lo que constituye un argumento de peso para transformarlo en objeto de estudio.

Por otra parte, evidencia reciente muestra que los consejos de salarios de la negociación colectiva ocupan un lugar central para proyectar y concretar modificaciones al esquema de protección social en general, dado que algunas normativas extendidas al conjunto de trabajadores tienen origen en ese ámbito (Alles Irigoyen, 2017; Midaglia y Villegas, 2018; MTSS, 2020); lo que refuerza el interés.

Por último, porque el estudio de la temática específica de permisos y licencias para madres y padres constituye un buen punto de partida para el desarrollo de estudios futuros sobre la vinculación entre seguridad social y negociación colectiva, cuyos resultados pueden ser relevantes.

Las líneas que siguen se estructuran de la siguiente manera. Primeramente, se exponen algunas precisiones conceptuales básicas para comprender el abordaje del estudio. Posteriormente, se realiza un acercamiento a los principales antecedentes de investigación, lo cual es clave para entender el recorte analítico realizado en esta oportunidad. A esto se suman algunos comentarios breves sobre la metodología empleada. Le siguen los hallazgos más relevantes, organizados en dos ejes: la mirada ronda a rondo que describe características de los acuerdos alcanzados, y una primera a aproximación a la diversidad entre grupos, y el vínculo con la protección social. El trabajo cierra con reflexiones finales, tareas pendientes, y líneas de investigación hacia adelante.

## 2. Precisiones conceptuales básicas

Las bases conceptuales del presente trabajo abarcan las nociones de cuidado desarrolladas desde las ciencias sociales, y las conceptualizaciones realizadas en torno a su transformación en objeto de política pública (o para el presente caso en respuestas específicas).

En relación con lo primero, la forma en que se fue construyendo el concepto de cuidados ha ido cambiando a lo largo del tiempo. Las primeras reflexiones sociológicas datan de la década del '70 y principios de los '80s, y se basan en la separación entre las tareas de reproducción de la población (elaboración de alimentos, limpieza y mantenimiento de la casa, entre otras), de las de gestión de las relaciones humanas (bastante cercanas a la idea de cuidados). En simultáneo, Balbo (1986), aborda lo que denomina "*Lavoro di cura*", con reflexiones sobre las características de este tipo de tareas con eje en el tiempo necesario para su producción y su inminente feminización (Balbo en Carrasco et al, 2011). A mediados de los '90s, Folbre (1995), con base en el análisis de distintas necesidades de cuidados y formas de provisión, plantea la relevancia de este tipo de tareas en las restricciones que enfrentan las mujeres para su plena participación en el mercado laboral.

Desde esas primeras problematizaciones hasta la actualidad, la conceptualización sobre cuidados ha ido ganando precisión, atendiendo a:

- **Las dimensiones que lo conforman.** Actualmente se identifican las siguientes: i) la identidad social de la persona que cuida, ii) la identidad social de la persona receptora de cuidados, iii) el dominio social en que se da la relación de cuidados (público doméstico o público privado), iv) el carácter económico de la relación (es remunerada o no), v) la existencia o no de un ámbito institucional. Las distintas combinaciones de estas, dan cuenta de diferentes modelos de respuesta y provisión. (Thomas, 2011)
- **Las tareas que abarca.** La discusión se centra fundamentalmente en la inclusión o no de los cuidados en las tareas domésticas. El concepto amplio propone que todas las actividades domésticas destinadas a la reproducción social de las personas son cuidados. Y distingue entre cuidados directos (los que se realizan directamente con las personas receptoras) e indirectos (lo que tradicionalmente se entiende como tarea doméstica). (Salvador, 2019)
- **Su operacionalización y medición.** Se ha ganado densidad metodológica a través del impulso de las encuestas de uso del tiempo, que permiten visibilizar con evidencia empírica el aporte económico que supone el tiempo destinado al trabajo no remunerado, en que los cuidados comportan una porción central.
- **La vinculación con la agenda pública, los tipos de respuesta y sus impactos.** Según Blofield y Martínez (2014), las respuestas (o políticas) pueden clasificarse en medidas de **alternancia** (cuando alternan tiempos de trabajo y de cuidados como las licencias y permisos), **derivativas** (cuando derivan al mercado a un tercero el trabajo de cuidados como los servicios), y **regulativas** (cuando refieren a la regulación del trabajo doméstico). La discusión sobre el impacto se da en torno a sus resultados en clave de conciliación y corresponsabilidad. La conciliación supone los efectos potenciales para aliviar tensiones entre el trabajo productivo y el reproductivo. La corresponsabilidad implica la transformación del vínculo entre ambos mundos, a partir de una redistribución de género y social. La dimensión de género refiere a la redistribución de las responsabilidades de cuidado al interior de las familias entre varones y mujeres, mientras que la social hace referencia a la responsabilidad compartida por distintos agentes (estado, mercado, familia) en la provisión y resolución de los cuidados. En esta última se ubica la negociación colectiva. (Salvador, 2019)

### 3. Antecedentes de investigación

Los avances no salariales en el marco de los consejos de salarios (en lo que hace a género y/o cuidados), ha sido objeto de investigación desde el 2008, con enfoques que se acotan a alguna dimensión, ronda o grupo.

A partir de las primeras rondas de consejos de salarios CIEDUR (2009), utiliza el enfoque de género para analizar y clasificar las cláusulas de igualdad de oportunidades, y las que facilitan la conciliación entre esfera laboral y familiar. Entre los principales hallazgos se destacan los acuerdos sobre licencias de maternidad y paternidad por nacimiento de hijos, y las compensaciones económicas por el mismo motivo.

Posteriormente, este trabajo es retomado por Alles Irigoyen (2017) con el objetivo de aportar evidencia sobre la forma en que se promueve la igualdad de género en la quinta ronda de los Consejos de Salarios. Concluye que un 30% de las cláusulas cumplen esta condición. Sostiene reflexiones sustantivas sobre el vínculo entre negociación y legislación, mostrando que existe una relación recíproca entre ambos mundos. A veces los avances en la negociación dan lugar a cambios en la legislación particular, y otras esta última condiciona los avances de la negociación.

También en 2017, Fernández Ripa (2017) analiza la cuarta y la quinta ronda de los consejos de salarios para algunos sectores seleccionados con énfasis en la corresponsabilidad social y de género. Plantea una mirada sobre el tipo de acción (secuencial, derivativa o simbólica), el problema al que da respuesta (rutina, evento o emergencia) y si altera o no la organización de roles de género. Encuentra que la mayoría de las medidas son simbólicas, con pocas novedades en políticas de asignación de tiempo (secuenciales), sin intención de modificación de roles y con escasas propuestas derivativas.

Más recientemente, Midaglia y Villegas (2018) realizan un estudio de las Cláusulas de Género (CdG) en la sexta ronda de los consejos de salarios para estudiar su papel como generador de prácticas de equidad en el mundo del trabajo. Entre los resultados destaca;

- La integración de la perspectiva de género tiene una evolución creciente, aunque con particularidades que contribuyen a matizar esta conclusión como el alto porcentaje de cláusulas declarativas.
- El 40% de las CdG pueden clasificarse vinculadas a compatibilizar vida laboral y familiar, de las cuales su mayoría promueve acciones de corresponsabilidad (46%), seguidas de garantías al piso maternalista (41%), y por último las de conciliación (9%).
- La disparidad entre grupos es considerable, y no se verifica una relación directa en la consagración de CdG y la acumulación tradicional de beneficios extrasalariales.

Además, el estudio concluye que *“...los Consejos de Salarios han desempeñado desde su fundación, un papel crucial en la promoción de bienestar social. En algunos momentos, el Estado ha usado modelos implementados en dichas negociaciones para elaborar políticas nacionales; en otros momentos, dichos beneficios cubrieron vacíos en materia de protección en el entorno de un Estado -en ciertos momentos históricos- ausente en lo social.”* (Midaglia y Villegas, 2018: p32)

En el año 2019, Salvador investiga rondas seleccionadas de los consejos de salarios con la intención de promover el debate sobre la corresponsabilidad social y de género en los cuidados. Concluye que a partir

de la cuarta ronda se verifica un impulso en la presencia de cláusulas de cuidados. Además, identifica un avance diferencial por grupos, distinguiendo los que realizan una inclusión temprana (por ejemplo, Salud y Construcción), de aquellos que lo hacen más adelante, y los que no presentan avances. Además, señala que las licencias por paternidad y maternidad (acotadas al nacimiento) son las primeras que se registran. El estudio es muy relevante en relación a las categorías que genera para el análisis, que en lo que respecta a licencias propone clasificarlas en i) cambio de turno, reducción y flexibilización, ii) licencias de maternidad, paternidad o adopción, flexibilización o reducción por lactancia, y cuidado del recién nacido, iii) licencias parentales para el cuidado de hijos en estado de enfermedad, para el control médico o para actividades escolares, y iv) licencia para el cuidado de personas en situación de dependencia.

Por último, corresponde reseñar el estudio del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2020), que sistematiza los principales contenidos de los consejos de salarios en todas sus mesas para todas las rondas de negociación. Coincide con lo señalado por otros estudios (Alles Irigoyen, 2017; Midaglia, 2017), acerca de que muchos beneficios que tienen lugar en el ámbito de la negociación luego se constituyen como normativa nacional y alcanzan al colectivo de trabajadores. Entre sus resultados muestra que la licencia maternal es objeto de pocos acuerdos (posiblemente porque es un beneficio no salarial institucionalizado). Mientras la licencia paternal tiene gran importancia entre las cláusulas.<sup>4</sup>

Los estudios anteriores resultaron claves para la orientación de la tesis, y de este artículo, especialmente aportaron claridad metodológica a efectos de la clasificación de categorías, la atención a la diversidad o heterogeneidad de avances entre grupos, y la relación entre negociación colectiva y protección social.

#### 4. Comentarios metodológicos

La metodología empleada para la realización de este artículo fue el análisis de contenido de 1500 acuerdos de los Consejos de Salarios, correspondientes a los 20 grupos de Industria y Comercio, de la primera a la séptima ronda (2005 a 2019)<sup>5</sup>. Con esa intención, se diseñó una estrategia de investigación que combina un abordaje cualitativo con un análisis de contenido cuantitativo.

---

<sup>4</sup> El trabajo hace además un aporte muy valioso en relación a la mirada evolutiva, al tomar como criterio considerar las nuevas decisiones de los CS y también los beneficios que continúen vigentes por alguna cláusula de ratificación o que fueran acordados por rondas previas, y que no hayan sido derogados ni ratificados expresamente en rondas siguientes (con excepción de las partidas monetarias, las cláusulas obligacionales, gatillo e inflacionarias).

<sup>5</sup> La negociación colectiva formal y estandarizada en Uruguay, se institucionalizó con la Ley 10.449 de Consejos de Salarios de 1943, y se modificó en el año 2009 por la Ley 18.566. Se estructura en tres modalidades: i) La negociación bipartita (que puede articularse por rama o sector de actividad, empresa o establecimiento), ii) la negociación colectiva por sector de actividad (que funciona por rama de actividad o cadenas productivas y se realiza a través de la convocatoria de Consejos de Salarios), y iii) el Consejo Superior Tripartito (que funciona como órgano de coordinación y gobernanza de las relaciones laborales, se integra de delegados por las tres partes, y puede ser convocado por el MTSS). Este trabajo atenderá a la negociación acaecida a nivel las convocatorias de Consejos de Salarios, que tiene por competencias la fijación del monto mínimo de los salarios por categoría laboral y la actualización salarial. Además, puede acordar condiciones de trabajo, siempre y cuando sean acordadas por delegados/as de empresas y trabajadores/as.

El objetivo general se orientó a analizar la presencia de cláusulas de asignación de tiempo (permisos y licencias) para facilitar cuidados de hijos e hijas de trabajadores/as del sector privado para Industria y Comercio<sup>6</sup> en el período seleccionado.

Específicamente, se buscó:

- i. Identificar y mapear las cláusulas de cuidados, distinguiendo entre simbólicas y concretas.
- ii. Identificar, mapear y describir las que ofrezcan soluciones concretas en clave de asignación de tiempo (permisos y licencias) destinadas a los hijos e hijas de trabajadores/as.
- iii. Analizar y clasificar las cláusulas reseñadas, de acuerdo con: i) el tipo de respuesta que ofrece (licencia, reducción horaria, y flexibilidad), ii) el ciclo de vida (recién nacidos, infancia, adolescencia y juventud, y no definición de ciclo de vida), y iii) las situaciones a las que atiende (nacimiento, amamantamiento, discapacidad o dependencia, y enfermedad).
- iv. Ofrecer una primera aproximación de la heterogeneidad presente en relación con avances entre grupos, y en diversidad de beneficios consagrados.

Es importante precisar que el análisis ronda a ronda se realiza sobre nuevos beneficios, considerando nuevos aquellos que se consagran por primera vez o los que realizan modificaciones a cláusulas acordadas con anterioridad. Esto significa que el trabajo, lamentablemente, no atiende a una mirada evolutiva de los beneficios o sea que no considera en cada ronda aquellos que se mantienen (ya sea por ratificación explícita o no derogación).

Para una mejor comprensión de las categorías que serán tomadas en la descripción, se presenta el siguiente cuadro resumen. Estas fueron desarrolladas en función de la revisión conceptual, la de antecedentes, y una primera mirada exploratoria sobre grupos seleccionados.

---

<sup>6</sup> Esto supone que no se incluyen los grupos 21 (Trabajo Doméstico), 22 (Ganadería, agricultura y actividades conexas), 23 (Viñedos, horticultura, fruticultura...), y 24 (Forestación).



<b>Tabla 1 - Definición de variables y valores para el análisis de contenido cuantitativo</b>	
<b>Variable</b>	<b>Valores</b>
1. Tipo de respuesta	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Simbólica: realiza un reconocimiento simbólico de la necesidad, no ofreciendo ninguna solución. Por ejemplo, cuando se exhorta al cumplimiento de normas, como el convenio 156 de OIT</li> <li>2. Concreta: Ofrece solución concreta (ya sea en tiempo, dinero o acuerdos para el uso de servicios)</li> </ol>
2. Tipo de Cláusula de cuidado	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Servicio</li> <li>2. Transferencia económica</li> <li>3. Asignación de tiempo</li> </ol>
3. Tipo de respuesta de asignación de tiempo	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Licencia</li> <li>2. Reducción horaria</li> <li>3. Flexibilización</li> </ol>
4. Unidad de asignación de tiempo de licencia	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. En días</li> <li>2. En horas</li> </ol>
5. Parentesco	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Hijos – hijas</li> <li>2. Padres – madres</li> <li>3. Cónyuges – Concubinos</li> <li>4. Otros familiares</li> <li>5. No define</li> </ol>
6. Ciclo de vida que atiende	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Recién nacido/a</li> <li>2. Primera infancia</li> <li>3. Adolescencia y juventud</li> <li>4. No establece</li> </ol>
7. Situación que atiende	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Nacimiento</li> <li>2. Amamantamiento</li> <li>3. Dependencia o discapacidad</li> <li>4. Enfermedad</li> <li>5. Rutina (médica, escolar, institucional)</li> <li>6. Dependencia/discapacidad y enfermedad conjunta</li> <li>7. No establece</li> </ol>
8. Condición de acceso - sexo del trabajador/a	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mujer</li> <li>2. Varón</li> <li>3. No establece</li> </ol>
9. Condiciones de goce (en caso de asignación de tiempo)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Remunerada en su totalidad</li> <li>2. Parcialmente remunerada</li> <li>3. No remunerada</li> </ol>

Fuente: Elaboración propia para este artículo

## 5. Principales resultados

La presentación de resultados se organiza en dos secciones. La primera corresponde a un análisis ronda a ronda (agrupadas en tres). Inicia con una mirada general sobre la ronda, en la que se presenta la cantidad de acuerdos analizados, la presencia de cláusulas simbólicas de cuidados, y la de respuesta concreta (o sea, que efectivamente facilita cuidados). Luego se hace foco en las características de licencias y permisos que incluyan la atención a hijos e hijas de trabajadores. El examen atiende a si se trata de una licencia, reducción horaria, o flexibilidad, observando si es en horas o en días. Posteriormente se analiza el ciclo de vida al que presta atención y las situaciones, según las categorías definidas en el apartado anterior. Además, se presenta un acercamiento inicial sobre las condiciones de acceso (por ejemplo, si hay sesgo de género), y las de goce (como la diversidad de cuantía en los beneficios, si son remuneradas o no, y si pueden ser fraccionadas).

En la segunda sección se realiza una mirada más integral, que constituye una aproximación a dos cuestiones. Por un lado, se intenta dar cuenta de las tendencias de la negociación y su vinculación con la protección social en general. Por otro, se expone un pantallazo general de la heterogeneidad de avances entre grupos.

- a. Las licencias para padres y madres ronda a ronda.
  - i. De la primera a la tercera ronda (2005 - 2008), la maternidad y paternidad acotada al nacimiento.

De los 20 grupos analizados en la primera ronda, se constatan acuerdos con presencia de cláusulas de cuidados en 8 de ellos. Se trata de 24 cláusulas en un total de 205 acuerdos. De las 24 cláusulas relevadas, 18 ofrecen una respuesta concreta y 6 sólo un reconocimiento simbólico.

**Tabla 2. Síntesis descriptiva: acuerdos analizados, presencia de cláusulas de cuidados y respuesta concreta. Ronda 1. Grupos de Industria y Comercio (IC).**

Grupo	Acuerdos analizados	Cláusulas de cuidados	Con respuesta Concreta
1. Procesamiento alimentos, bebidas y tabaco	24	9	7
2. Industria frigorífica	4	0	0
3. Pesca	9	0	0
4. Industria textil	2	0	0
5. Industria del cuero, vestimenta, y calzado	8	0	0
6. Industria de la madera, celulosa, y papel	3	0	0
7. Industria química, del medicamento, combustibles y anexos.	9	1	1
8. Industria de productos metálicos, maquinarias, y equipo	10	1	0
9. Industria de la Construcción <sup>7</sup>	6	1	1
10. Comercio general	24	0	0
11. Comercio minorista y de alimentación	4	0	0
12. Hoteles, restaurantes y bares	9	0	0
13. Transporte	29	1	1
14. Intermediación financiera, seguros y pensiones	19	0	0
15. Salud	5	0	0
16. Educación	7	2	0
17. Industria gráfica	2	0	0
18. Servicios culturales y esparcimiento	12	1	1
19. Residual (no comprendidos en otros)	16	8	7
20. Entidades deportivas y Sociales	3	0	0
<b>Total</b>	<b>205</b>	<b>24</b>	<b>18</b>

Fuente: Elaboración propia en base a acuerdos de CCSS del MTSS

En los 18 casos se trata de una licencia paternal por nacimiento de dos días abonada por la empresa, 14 de ellas están en los grupos 1 (Procesamiento de alimentos, bebidas y tabacos) y 19 (Residual). Es importante mencionar que esta licencia no existía en el sector privado<sup>8</sup>. Sus posibilidades de goce y ejercicio estaban libradas a acuerdos particulares (o bien entre sindicatos y empresas, o bien entre trabajadores y empleadores). Por ello, su incorporación en el marco de la negociación colectiva representa un avance, principalmente por su valor de institucionalización.

En la **segunda ronda de los consejos de salarios** (2007), se registran avances relevantes. En los 212 acuerdos analizados, se verifican 63 cláusulas de cuidados, distribuidas en 11 grupos (lo que representa más de la mitad). De estas 63 cláusulas, 51 ofrecen respuesta concreta a necesidades, se trata de licencia paternal (48) y reducción horaria por amamantamiento (3). Estos 51 acuerdos se distribuyen en 9 grupos. Se destaca la presencia de estas en el grupo 1. (Procesamiento alimentos, bebidas y tabaco), el 10. (Comercio general), el 12. (Hoteles, restaurantes y bares), y el 19. (Residual). En estos se concentran más

<sup>7</sup> En el caso del grupo 9, industrias de la construcción no se incluyó la totalidad de los grupos en todas las rondas. Esto no fue buscado, fue producto de la inexperiencia (primer grupo codificado). Debería ser corregido de cara a futuros trabajos, chequeando con el MTSS. Esto no fue así para el resto de los grupos, en que se incluyeron todos los subgrupos siempre que se contara con al menos, un acuerdo publicado.

<sup>8</sup> Por la Ley 16.104 de 1990, vigente al momento de la primera ronda, se establecieron tres días de licencia para el sector público.

de la mitad de las cláusulas con respuesta concreta registradas. Si se observa al interior de cada grupo, resalta el caso del grupo 10. (Comercio general), el 11. (Comercio minorista), y el 12. (Hoteles, restaurantes y bares), en que más de la mitad de sus mesas acuerdan cláusulas de este tipo.

**Tabla 3. Síntesis descriptiva: acuerdos analizados, presencia de cláusulas de cuidados y respuesta concreta. Ronda 2. Grupos de IC**

Grupo	Acuerdos analizados	Cláusulas de cuidados	Con respuesta Concreta
1. Procesamiento alimentos, bebidas y tabaco	24	5	5
2. Industria frigorífica	4	0	0
3. Pesca	9	0	0
4. Industria textil	2	0	0
5. Industria del cuero, vestimenta, y calzado	7	1	1
6. Industria de la madera, celulosa, y papel	3	0	0
7. Industria química, del medicamento, combustibles y anexos.	8	0	0
8. Industria de productos metálicos, maquinarias, y equipo	9	7	0
9. Industria de la Construcción	6	0	0
10. Comercio general	24	13	13
11. Comercio minorista y de alimentación	4	4	4
12. Hoteles, restaurantes y bares	12	12	9
13. Transporte	29	6	6
14. Intermediación financiera, seguros y pensiones	17	5	5
15. Salud	5	0	0
16. Educación	6	1	0
17. Industria gráfica	3	1	1
18. Servicios culturales y esparcimiento	14	0	0
19. Residual (no comprendidos en otros)	21	8	7
20. Entidades deportivas y Sociales	5	0	0
Total	212	63	51

Fuente: Elaboración propia en base a acuerdos de CCSS del MTSS.

Resulta bien interesante que, tras su aparición en la ronda pasada, la licencia por paternidad se multiplique habilitando en esta oportunidad entre 1 y 3 días de licencia. Si bien en clave de “suficiencia” se trata de un permiso algo magro, el hecho de que no existiera el derecho y se incorpore vía consejos de salarios es muy significativo. Además, el beneficio acordado es similar al consagrado por Ley para trabajadores del sector público, lo que le agrega valor en clave de equidad de derechos entre colectivos.

Los acuerdos de reducción horaria fueron alcanzados en los grupos 14 (Intermediación financiera) y 19 (Residual). En dos de los tres casos se trata de una hora diaria (incluida en normativa desde 1954). Algo completamente insuficiente si se lo compara con la normativa general del sector público de 1990 (Ley 16.104), que consagra el medio horario por este motivo con totalidad del sueldo hasta los 12 meses de edad del niño o niña. De todas formas, al igual que en el caso anterior, tiene su valor simbólico en tanto deja asentada una necesidad.

En la **tercera ronda** de los consejos de salarios, negociada mayoritariamente en el año 2008, se evidencian dos tendencias interesantes. Por una parte, se incrementa la presencia de cláusulas simbólicas para promover la igualdad de género (con mención al Convenio 156 de OIT). Por otra, a las licencias de maternidad y paternidad tradicional, se suma la posibilidad de contar con licencias en el caso de hijos e hijas en situación de discapacidad (Grupo 9. Industria de la construcción y actividades complementarias). Empiezan a concebirse otras necesidades de tiempo para cuidar para padres y madres, más allá del nacimiento y la lactancia.

Como puede apreciarse en el cuadro que sigue, en 12 de los 20 grupos se alcanzan acuerdos de cuidados. Se trata de 70 cláusulas en un total de 219 acuerdos analizados. Ahora bien, sólo 16 de estos acuerdos facilitan cuidados de manera concreta. Más de la mitad de estos se alcanzan en el grupo 9 de construcción (con la innovación mencionada), y en el 13. *Transporte*.

**Tabla 4. Síntesis descriptiva: acuerdos analizados, presencia de cláusulas de cuidados y respuesta concreta. Ronda 3. Grupos de IC.**

Grupo	Acuerdos analizados	Cláusulas de cuidados	Con respuesta concreta
1. Procesamiento alimentos, bebidas y tabaco	27	3	0
2. Industria frigorífica	4	0	0
3. Pesca	9	0	0
4. Industria textil	2	0	0
5. Industria del cuero, vestimenta, y calzado	7	1	1
6. Industria de la madera, celulosa, y papel	3	0	0
7. Industria química, del medicamento, combustibles y anexos.	9	1	1
8. Industria de productos metálicos, maquinarias, y equipo	9	1	0
9. Industria de la construcción	6	6	6
10. Comercio general	23	11	1
11. Comercio minorista y de alimentación	4	4	0
12. Hoteles, restaurantes y bares	9	9	0
13. Transporte	32	5	5
14. Intermediación financiera, seguros y pensiones	16	0	0
15. Salud	5	5	0
16. Educación	7	0	0
17. Industria gráfica	3	0	0
18. Servicios culturales y esparcimiento	15	0	0
19. Residual (no comprendidos en otros)	24	21	0
20. Entidades deportivas y sociales	5	3	2
Total	219	70	16

Fuente: elaboración propia en base a acuerdos de CCSS del MTSS.

Las 16 cláusulas de respuesta concreta corresponden a medidas de asignación de tiempo distribuidas en 6 grupos. Es menos del 10% de los acuerdos y apenas un cuarto de los grupos analizados. Se trata de licencias (10) y de cláusulas para reducción horaria por lactancia (6). Estas últimas, presentes en los grupos 5. *Industria del cuero, vestimenta y calzado*, el 13. *Transporte*, y el 20. *Entidades deportivas*, habilitan la posibilidad de contar con media hora adicional a la norma establecida para el sector privado

o la opción de reducción de jornada con abatimiento del salario en igual proporción. Nuevamente el beneficio es magro si se lo compara por ej. al medio horario del sector público, pero como se dijo, es significativo en tanto reconoce una necesidad (a pesar de no resolverla).

En cuanto a las 10 licencias, 4 son para recién nacidos. Por primera vez se registra una ampliación del beneficio de maternidad consagrado en la seguridad social, extendiéndose a 13 semanas el permiso. Los otros tres casos constituyen mejoras a la licencia por paternidad establecida en la Ley 18.345 del año 2008. Un derecho que, como vimos en oportunidad del análisis de la segunda ronda, se había extendido en varios sectores vía consejos de salarios, para luego ser tomado por la normativa general. Acá es oportuno reparar en el valor que los estudios antecedentes han dado a la negociación colectiva como promotora de normas generales.

Las restantes 6 licencias son para el cuidado de hijos e hijas en situación de discapacidad. Todas pertenecen al grupo 9 (Industrias e instalaciones de las construcción y actividades complementarias). Se trata de licencia en horas para ser tomadas de manera fraccionada o continua. Si bien los 6 acuerdos son iguales en cuanto al beneficio y la población objetivo, son distintos en cuantía. Los más beneficiosos establecen un máximo de 96 horas totales (64 remuneradas) y los menos de 48 horas (32 remuneradas). Es una licencia anual, parcialmente remunerada y con condiciones de acceso (pensión de discapacidad por BPS y aportes al Fondo Social de la Construcción).

Resulta oportuno subrayar algunas características de estos acuerdos. El hecho de que sea en horas sin modalidad de toma (máxima ó mínima) facilita que sea utilizada para distintas necesidades de cuidado, lo que ofrece una posibilidad real de alivio. El que sea destinada para situaciones de discapacidad, es bien importante en tanto reconoce el incremento en la carga de cuidados que pueden suponer estas situaciones para padres y madres. De esta manera, se amplía la noción tradicional sobre los derechos de licencias de paternidad y maternidad acotada al nacimiento. Además, el que tenga lugar en la industria de la construcción es relevante desde el punto de vista de género, dado que reconoce y facilita cuidados en un sector altamente masculinizado (lo que puede promover la incorporación de varones). Por último, el beneficio constituye una innovación en materia de derecho dado que no existía normativa general de permisos para estas situaciones. De hecho, recién en el año 2018 se consagró la Ley 19.729, que establece una licencia en iguales condiciones que esta cláusula para el colectivo de trabajadores/as de la actividad privada. Nuevamente emerge la relevancia, señalada por antecedentes, que tiene la negociación colectiva por consejos de salarios como puntapié o insumo de normativa general de protección social.

En suma, en estas primeras rondas de los consejos de salarios en los grupos 1 a 20 de IC, la presencia de cláusulas de este tipo es relativamente baja, los acuerdos son bastantes homogéneos en sus beneficios, con escasa diversidad en la población a la que se atiende. Está signada por licencias de paternidad/maternidad, que se restringe a hijos recién nacidos hasta la segunda ronda. No obstante, es importante resaltar que la licencia por paternidad solo existía en el sector público. Además, la cobertura de situaciones de discapacidad y dependencia eran inexistentes en la normativa general. En este sentido, y considerando que en 2008 se promulga la Ley 18.345, los acuerdos alcanzados toman otro valor. El de

reconocer derechos que no existían para este colectivo, y el de generar insumos para la normativa general.

- ii. Cuarta y quinta ronda, de la paternidad y maternidad asociada al nacimiento a la ampliación de situaciones.

En el cuadro que sigue se sintetiza la información general para la cuarta ronda (2010 - 2011), en que se analizaron 216 acuerdos. De estos, 70 presentan cláusulas de cuidados, distribuidas en todos los grupos. Ahora bien, si se atiende al tipo de cláusula, se comprueba que un tercio ofrece una respuesta concreta (23), alcanzando a 11 de los 20 grupos. Cabe resaltar la situación del grupo 19 que presenta acuerdos declarativos en casi todas sus mesas (22 de 26).

**Tabla 5. Síntesis descriptiva: acuerdos analizados, presencia de cláusulas de cuidados y respuesta concreta. Ronda 4. Grupos de IC**

Grupo	Acuerdos analizados	Cláusulas de cuidados	Con respuesta concreta
1. Procesamiento alimentos, bebidas y tabaco	26	6	3
2. Industria frigorífica	4	1	1
3. Pesca	9	1	1
4. Industria textil	2	0	0
5. Industria del cuero, vestimenta, y calzado	7	3	0
6. Industria de la madera, celulosa, y papel	2	0	0
7. Industria química, del medicamento, combustibles y anexos.	9	0	0
8. Industria de productos metálicos, maquinarias, y equipo	10	3	3
9. Industria de la construcción	5	5	3
10. Comercio general	23	8	1
11. Comercio minorista y de alimentación	4	4	0
12. Hoteles, restaurantes y bares	9	3	0
13. Transporte	32	5	3
14. Intermediación financiera, seguros y pensiones	13	2	1
15. Salud	5	4	4
16. Educación	7	1	0
17. Industria gráfica	3	0	0
18. Servicios culturales y esparcimiento	13	2	2
19. Residual (no comprendidos en otros)	26	22	1
20. Entidades deportivas y sociales	5	0	0
<b>Total</b>	<b>214</b>	<b>70</b>	<b>23</b>

Fuente: elaboración propia en base a acuerdos de CCSS del MTSS.

Las 23 cláusulas corresponden a políticas de asignación de tiempo, y todas incluyen a hijos e hijas de trabajadores/as. En el caso del Grupo 9 (Construcción), mejoran los beneficios alcanzados, en cantidad de tiempo y la situación a la que atienden (a la discapacidad, se suma la situación de enfermedad terminal).

En cuanto al tipo, 17 son licencias, 4 son reducción horaria por lactancia, y 2 son permisos de flexibilización. De estos, 1 permite acoplar la licencia reglamentaria tras el reintegro de la licencia maternal, y el otro considera faltas justificada la ausencia en caso de cuidados de hijos e hijas (por hasta 2 días, sin pérdida de jornal o presentismo).

Sobre las condiciones de goce se constata que, de las licencias consagradas, 11 son para ser tomadas en días y 6 son en horas. El tiempo en días es remunerado completamente, mientras que el tiempo en horas es remunerado totalmente en el grupo 8 (Industria de productos metálicos, maquinarias, y equipo) y parcialmente en el 9 (Construcción). En términos de avances en igualdad de género las licencias suelen ser más atractivas para su toma por parte de varones cuando pueden fraccionarse en horas y contar con remuneración.

Como fuera mencionado, todos los permisos y licencias acordados incluyen a hijos e hijas, aunque no limitados al nacimiento o la lactancia. Por lo que se pueden considerar innovaciones en clave de cobertura para maternidad y paternidad, menos restrictivos que los presentes en la normativa general. En las líneas que siguen se intentará presentar brevemente, qué tipo de situaciones se incluyen.

Lo primero que parece oportuno examinar dado lo anterior, es qué tan abarcativo del ciclo de vida son estos permisos y licencias. El cuadro siguiente permite apreciar que la atención al nacimiento sigue siendo importante pero ya no es mayoritaria, y se incluyen otras etapas vitales (como la infancia y/o la adolescencia). Además, adquieren importancia las situaciones que no definen ciclo de vida (dando centralidad al parentesco, por ejemplo, hijos) y a las situaciones que puedan atravesar con independencia de su edad (enfermedad o discapacidad).

**Tabla 6. Cantidad de beneficios por ciclo de vida al que atiende. Ronda 4. Grupo IC.**

Atiende recién nacidos	9
Atiende Infancia	4
Atiende adolescencia y juventud	2
No atiende ciclo de vida en particular	11
Fuente: Elaboración propia en base a acuerdos de CCSS del MTSS. El total de beneficios puede ser superior a la cantidad de acuerdos con respuestas de asignación de tiempo porque la cobertura puede ser múltiple.	

En concordancia con lo antedicho, en esta ronda se atiende y diversifica el tipo de situación para el que se ofrece la licencia. Al nacimiento y las situaciones de discapacidad presentes en la ronda anterior, se suma la cobertura por enfermedad en caso de internación en sanatorio u hospital. También se concede tiempo para dedicar a situaciones de rutina, como acompañar a centros de salud o a eventos del ámbito educativo. Los tiempos asignados varían de caso en caso. En el caso de lactancia, se posibilita adicionar desde 1 hora de permiso al establecido en la normativa de 1954 hasta la reducción significativa de las



horas de trabajo (con pérdida de salario en proporción). Lo mismo sucede con los tiempos otorgados para el caso de rutinas (que a veces se trata de un día por motivo de acto escolar).

**Tabla 7. Cantidad de beneficios por tipo de situación a la que atiende. Ronda 4. Grupo IC.**

Discapacidad	1
Enfermedad	6
Nacimiento	2
Amamantamiento	6
Rutina	4
Discapacidad y enfermedad conjunta	4
Total	23
Fuente: Elaboración propia en base a acuerdos de CCSS del MTSS.	

Para finalizar conviene observar si existe algún sesgo de género en la asignación de estas licencias. Al respecto aparecen situaciones interesantes con sentidos encontrados. Mientras cerca de la mitad de las situaciones no asigna el beneficio de acuerdo al sexo (11 casos), otras si lo hacen. Es el caso de los 3 beneficios consagrados para la cobertura de situaciones de rutina, establecido únicamente para mujeres, y una de las licencias por enfermedad. Desde el enfoque de igualdad de género, no es menor que las situaciones de rutina asociadas a cuidados (visitas médicas, acompañamiento en actividades educativas, entre otras) sean asignadas a las mujeres.

**Tabla 8. Cantidad de beneficios por tipo de situación a la que atiende. Ronda 4. Grupo IC.**

	No define	Mujer	Varón	Total
Enfermedad	5	1	0	6
Nacimiento	0	1	1	2
Rutina	1	3	0	4
Amamantamiento	0	6	0	6
Dependencia	1	0	0	1
Dependencia y enfermedad conjunta	4	0	0	4
Total	11	11	1	23
Fuente: Elaboración propia en base a acuerdos de CCSS del MTSS.				

A modo de cierre de esta ronda cabe resaltar que si bien los avances alcanzados en términos cuantitativos no parecen mayores (23 acuerdos con respuesta concreta); los avances en términos cualitativos son significativos. Especialmente en lo que respecta a la ampliación de la atención en clave de ciclo de vida y situaciones.

En la **quinta ronda** de los consejos de salarios, que tiene lugar entre los años 2012 y 2014, se analizaron 219 acuerdos colectivos. En ellos, se registran 97 cláusulas de cuidados, con más de la mitad con respuesta concreta (50). Nuevamente todos los grupos presentan cláusulas (aunque sea declarativas), y en la mayoría de ellos se alcanzan soluciones concretas (13 de 20). En varios la presencia de estos beneficios es significativa, por ejemplo, el 1 (Procesamiento de Alimentos), 7 (Industria química), 8 (Industria de productos metálicos), 9 (Construcción), 15 (Salud), y 20 (Entidades sociales y deportivas). Como contracara, en otros grupos se mantiene una elevada presencia de cláusulas de tipo simbólicas y los acuerdos con respuesta concreta son aún minoritarios.

**Tabla 9. Síntesis descriptiva: acuerdos analizados, presencia de cláusulas de cuidados y respuesta concreta. Ronda 5. Grupos de IC.**

Grupo	Acuerdos analizados	Cláusulas de cuidados	Con respuesta Concreta
1. Procesamiento alimentos, bebidas y tabaco	27	9	8
2. Industria frigorífica	4	1	1
3. Pesca	4	0	0
4. Industria textil	2	0	0
5. Industria del cuero, vestimenta, y calzado	8	2	1
6. Industria de la madera, celulosa, y papel	3	0	0
7. Industria química, del medicamento, combustibles y anexos.	9	5	5
8. Industria de productos metálicos, maquinarias, y equipo	8	5	5
9. Industria de la construcción	5	5	3
10. Comercio general	23	13	4
11. Comercio minorista y de alimentación	4	4	0
12. Hoteles, restaurantes y bares	10	4	3
13. Transporte	29	3	0
14. Intermediación financiera, seguros y pensiones	16	2	2
15. Salud	6	6	4
16. Educación	7	1	0
17. Industria gráfica	3	0	0
18. Servicios culturales y esparcimiento	17	4	1
19. Residual (no comprendidos en otros)	29	24	4
20. Entidades deportivas y sociales	6	11	11
Total	219	97	50
Fuente: elaboración propia en base a acuerdos de CCSS del MTSS.			

En lo que respecta al tipo de respuesta, 49 de ellas son políticas de asignación de tiempo. De estas, 41 son licencias, y 8 son de reducción horaria por lactancia. Entre las licencias se registran casos que mejoran acuerdos anteriores. Es la situación de las licencias de la construcción, que se acuerdan en la tercera ronda para hijos e hijas en situación de discapacidad, se amplían en la cuarta para cobertura de

situaciones de enfermedad terminal, y en esta quinta ronda se extienden para cónyuges y concubinos. También se verifican otras mejoras en otras licencias, como la cobertura en el caso de hijos e hijas internadas, que incrementa en algunos casos su cuantía.

En todas las situaciones se incluye la atención a hijos e hijas, no restringida al nacimiento o lactancia. Si bien no es objeto de este estudio, es conveniente dejar planteado que además de la cobertura a hijos e hijas, se impone con fuerza la cobertura para otros parentescos (cónyuges, concubinos, padres, madres, e incluso otros familiares). Esto da cuenta de una noción amplia de las necesidades de cuidados de trabajadores y trabajadoras, que no sólo supera al nacimiento sino al rol de padres/madres.

Atendiendo a que todas las respuestas de tiempo incluyen a hijos e hijas, y que esta no se acota al nacimiento o la lactancia, parece oportuno observar al ciclo de vida que se incluye. Al respecto, cabe destacar que si bien la mayoría de las situaciones incluyen a recién nacidos (33), 13 extienden la atención a la infancia (12 años), y 9 hasta la juventud (con variaciones entre los 18 y más edad). Además, hay 16 cláusulas que definen la posibilidad de tomar licencia o permiso de tiempo para determinadas situaciones que puedan atravesar hijos e hijas, sin importar edad o ciclo de vida.

**Tabla 10. Cantidad de beneficios por ciclo de vida al que atiende. Ronda 5. Grupo IC.**

Atiende recién nacidos	33
Atiende Infancia	13
Atiende adolescencia y juventud	9
No atiende ciclo de vida en particular	16

Fuente: Elaboración propia en base a acuerdos de CCSS del MTSS.

El total de beneficios puede ser superior a la cantidad de acuerdos con respuestas concretas porque la cobertura puede ser múltiple.

Vinculado a lo anterior, surge analizar a qué situaciones se incluyen en esta oportunidad. La información relevada muestra que se incrementa la presencia de soluciones para los casos de enfermedad (aunque acotadas a la internación en sanatorio o la existencia de enfermedades graves o terminales). También se generan nuevos beneficios para el caso de la discapacidad. Persisten las respuestas específicas para recién nacidos y el amamantamiento (19). En estos casos se trata de mejoras a la licencia paternal reglamentada (Ley 18.345) o a las posibilidades de reducción horaria por lactancia (inexistente en el sector privado).

**Tabla 11. Cantidad de beneficios por tipo de situación a la que atiende. Ronda 5. Grupo IC.**

Discapacidad/dependencia	6
Enfermedad	7
Nacimiento	11
Amamantamiento	8
Rutina	7
Discapacidad/dependencia y enfermedad conjunta	10
Total	49

Fuente: Elaboración propia en base a acuerdos de CCSS del MTSS.

Sobre la cuantía de los beneficios según situaciones vale hacer algunas apreciaciones. Acerca del tiempo destinado a la internación de hijos e hijas, se presenta diversidad de situaciones que van desde 3 a 10 días, siendo lo más frecuente que se acuerden licencias por menos de 5 días. Algo similar sucede con la atención a la discapacidad o la dependencia, que además de presentar variación en la cantidad de tiempo, lo hace en la forma de goce (horas o días), y en la remuneración (que puede ser total o parcial).

En lo que respecta a las medidas destinadas a paternidad por nacimiento, como se mencionó, se trata de mejoras a las establecidas por la ley vigente. En efecto, se adicionan días, que van desde los 2 a los 10 días de incremento. En relación con los permisos por lactancia, se registra también una gran heterogeneidad en los beneficios. Mientras algunos habilitan al medio horario con abatimiento del salario (por ejemplo, un caso del grupo 12. Hoteles, restaurantes y bares), otros consagran medio horario hasta el año del lactante con posibilidad de extensión (es el caso del grupo 1.1 de industria láctea perteneciente al grupo madre Procesamiento y conservación de alimentos). En el medio de estas situaciones, se presentan otras posibilidades como reducción de algunas horas sin pérdida de ingresos.

Un elemento no menor es que este avance en beneficios de maternidad y paternidad (acotada al nacimiento), sucede a la par de la discusión pública que dio lugar a la Ley 19.161. Esta amplió las licencias de maternidad y paternidad, y creó el medio horario para cuidados del recién nacido. Esto supone que los acuerdos alcanzados fueron absorbidos rápidamente por la normativa general. Podría analizarse como una señal, de parte de algunos sectores o grupos de la negociación, en tanto deja en evidencia la existencia de acuerdos entre sindicatos y empresas para apropiarse y efectivizar los avances que tenían lugar en la discusión. Es dable afirmar que en varias oportunidades la negociación por consejo de salarios innova, multiplica, e impulsa cambios en la protección social general, como lo han evidenciado estudios anteriores (Alles Irigoyen, 2017; Midaglia y Villegas, 2018; MTSS, 2020).

Como se hizo en la ronda anterior, es pertinente una aproximación a la mirada de género de los acuerdos de esta ronda. Nuevamente se dan situaciones encontradas. Por una parte, más del 50% de las situaciones no define asignación por sexo (o sea que son indistintas para madres o padres). El 20% de las situaciones define ampliaciones a la licencia por paternidad, lo que implica un sesgo de género en favor de la incorporación de los varones. Por último, una de cada 3 cláusulas define goce exclusivo para las mujeres. La mayoría vinculadas a alcanzar un piso mínimo de permisos por lactancia. Las otras, más preocupantes, orientadas a permisos de tiempo para situaciones de enfermedad y dependencia.

En estas cuarta y quinta ronda, la presencia de acuerdos se ha incrementado con señales interesantes, como la ampliación de la cobertura a diversidad de situaciones. De todas maneras, hay que mantener especial cautela, prestando atención a lo diverso que es la situación en varios sentidos. Lo es por grupo.

A su vez, es posible que un análisis pormenorizado de la situación al interior de cada grupo evidencie mayor heterogeneidad aún. También se aprecia una alta desigualdad en la cuantía de los beneficios acordados. Mientras algunas mesas consagran licencias remuneradas a padres y madres en caso de internación de hijos, otras se circunscriben a faltas justificadas en caso de enfermedad de descendientes. Todos estos son elementos no menores, que deben ser particularmente atendidos en futuros análisis.

- iii. Sexta y séptima ronda. La consolidación de la ampliación de licencias para padres y madres.

En la sexta ronda de los consejos de salarios se relevan 217 acuerdos colectivos, de los cuales 62 incorporan nuevas cláusulas de cuidados, y de estos, 34 ofrecen una respuesta concreta. Si se atiende a la consagración de nuevos beneficios por grupo, cabe subrayar la situación de los grupos 1 (Procesamiento de alimentos), 7 (Industria química), el 10 (Comercio en general), y el 19 (Residual). En ellos se concentra más del 80 % de las cláusulas de cuidado con respuesta concreta.

**Tabla 12. Síntesis descriptiva: acuerdos analizados, presencia de cláusulas de cuidados y respuesta concreta. Ronda 6. Grupos de IC**

Grupo	Acuerdos analizados	Cláusulas de cuidados	Con respuesta concreta
1. Procesamiento alimentos, bebidas y tabaco	23	9	6
2. Industria frigorífica	4	2	1
3. Pesca	4	0	0
4. Industria textil	2	0	0
5. Industria del cuero, vestimenta, y calzado	8	0	0
6. Industria de la madera, celulosa, y papel	3	0	0
7. Industria química, del medicamento, combustibles y anexos.	10	7	7
8. Industria de productos metálicos, maquinarias, y equipo	9	1	0
9. Industria de la construcción	4	4	0
10. Comercio general	23	13	5
11. Comercio minorista y de alimentación	4	0	0
12. Hoteles, restaurantes y bares	9	2	2
13. Transporte	33	4	0
14. Intermediación financiera, seguros y pensiones	15	0	0
15. Salud	5	3	3
16. Educación	7	0	0
17. Industria gráfica	3	0	0
18. Servicios culturales y esparcimiento	16	0	0
19. Residual (no comprendidos en otros)	30	15	8
20. Entidades deportivas y sociales	5	2	2
Total	217	62	34

Fuente: elaboración propia en base a acuerdos de CCSS de MTSS

Sobre el tipo de respuesta, las licencias y permisos constituyen 30 del total de beneficios acordados. En todas se incluyen hijos e hijas, y cada vez más se extiende a otros parentescos (en esta oportunidad, 24 incorporan a padres y madres, por ejemplo). Son en su mayoría licencias (28), a las que se suman acuerdos de flexibilidad (2). Al respecto de las condiciones de goce, se constata que 17 son permisos pasibles de tomarse en horas y 12 son en días. Todas son remuneradas (1 de ellas parcialmente). En el caso de la licencia en días, se habilita en ciertas ocasiones su fraccionamiento en un mínimo de cuatro horas diarias de labor. Estas modalidades que suponen posibilidades de flexibilidad suelen ser más adecuadas para facilitar la tarea y favorecer la inclusión de varones.

Las dos situaciones de flexibilidad consisten en permisos de ausencia sin sanción en determinadas situaciones vinculadas a cuidados. Como puede verse en la siguiente tabla una de las situaciones representa un costo personal (pérdida del jornal) y en la otra no está explicitado. Este tipo de permisos, a diferencia de las horas pagas, posiblemente sean tomados por mujeres.

19.2 Empresas suministradoras de mano de obra	VIGÉSIMO SEGUNDO: Licencias especiales. D. Los trabajadores madres padres tutores curadores de personas con discapacidad o enfermedad crónica que se vieran necesitadas de faltar por dicho motivo, no serán pasibles de sanción, siempre que la falta sea con previo aviso y presentación de constancia médica.
Sexta ronda de los consejos de salarios, acta correspondiente al grupo 19.2 sobre empresas suministradoras de mano de obra. Fuente: Acuerdo registrado en MTSS	
19.17 Estudios contables profesionales y no profesionales	DÉCIMO SÉPTIMO. Ausencias justificadas. La presentación de certificaciones médicas correspondiente a enfermedades de hijos menores, cónyuges no autónomos, serán consideradas válidas por la empresa a los efectos de justificar la inasistencia hasta un máximo de 44 horas anuales no pudiéndose sancionar por dicho hecho, limitándose a la pérdida del jornal respectivo.
Sexta ronda de los consejos de salarios, acta correspondiente al grupo 19.17 sobre Estudios contables profesionales y no profesionales. Fuente: Acuerdo registrado en MTSS	

Atendiendo a qué ciclo de vida se orientan estas licencias y permisos, resalta que en 17 situaciones (más de la mitad) no se define ciclo de vida de atención. Lo que significa que se otorga prioridad al parentesco (por ejemplo, hijos e hijas) sin importar su edad. De todas maneras, persisten situaciones definidas por ciclo de vida. Los y las recién nacidos/as están cubiertos por 13 situaciones, la infancia hasta los 12 años en 11, y la adolescencia y juventud en 10.

**Tabla 13. Cantidad de beneficios por ciclo de vida al que atiende. Ronda 6. Grupo IC.**

Atiende recién nacidos	13
Atiende Infancia	11
Atiende adolescencia y juventud	10
No atiende ciclo de vida en particular	17

Fuente: Elaboración propia en base acuerdos de CCSS de MTSS.

El total de beneficios puede ser superior a la cantidad de acuerdos con respuestas concretas porque la cobertura puede ser múltiple.

Sobre las situaciones a las que se otorga respuestas, como puede verse en la tabla que sigue, toma fuerza la atención a la discapacidad, la dependencia, y la enfermedad. En concreto, 7 cláusulas responden a la cobertura de discapacidad o dependencia, 16 a enfermedad, 5 contemplan tiempo de licencia para cualquiera de las dos situaciones. La cobertura en el caso de enfermedad es para casos graves o terminales, o que impliquen internación. No se trata de cuidados de rutina debido a convalecencias recurrentes (o que no sean de gravedad), un tipo de situación para el que escasean las respuestas.

**Tabla 14. Cantidad de beneficios por tipo de situación a la que atiende. Ronda 6. Grupo IC.**

Dependencia/discapacidad	7
Enfermedad	16
Nacimiento	2
Amamantamiento	0
Rutina	0
Discapacidad/dependencia y enfermedad conjunta	5
Total	30

Fuente: Elaboración propia en base acuerdos de CCSS de MTSS.

El análisis sobre la cuantía de beneficios muestra que para la licencia por paternidad por nacimiento, las dos cláusulas acordadas vienen a mejorar el tiempo otorgado en la Ley 19.161, con días adicionales (2 días). En las situaciones de enfermedad, se verifica que hay diferencias importantes, que van de 20 a 72 horas y de entre 2 a 6 días al año (también con diferencias sobre posibilidades de fraccionamiento o uso máximo mensual). De manera similar sucede para la dependencia o discapacidad, con variaciones de entre 3 y 8 días, y entre 30 y 96 horas anuales. Estas verificaciones invitan a indagar más en el análisis sobre heterogeneidad en los avances entre grupos, y al interior de estos. Lo que obliga a prestar atención no sólo a la consagración de beneficios, sino a la “suficiencia” de estos.

En lo que hace a la asignación del derecho según sexo, la amplia mayoría de las cláusulas no determinan acceso por sexo, lo que implica que puede ser tomado por varones o mujeres. Solo en 7 situaciones se presentan adjudicaciones por sexo, 2 de ellas corresponden a la ampliación de la licencia paternal (cuyo impacto podría ser positivo en cuanto a la redistribución en materia de género). De las restantes, 2 son para mujeres y 3 son para varones. Las 3 destinadas a varones constituyen la inclusión de estos en el beneficio, pero con menor cuantía que el original consagrado para ellas. Seguido de la tabla 15, se ilustran estas situaciones.

**Tabla 15. Cantidad de beneficios por tipo de situación a la que atiende según condición de sexo. Ronda 6. Grupo IC.**

	No define	Mujer	Varón	Total
Enfermedad	12	2	2	16
Nacimiento	0	0	2	2
Rutina	0	0	0	0
Amamantamiento	0	0	0	0
Discapacidad/dependencia	7	0	0	7
Discapacidad/dependencia y enfermedad conjunta	4	0	1	5
<b>Total</b>	<b>23</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>30</b>

Fuente: Elaboración propia en base acuerdos de CCSS de MTSS.

Ampliación de beneficios a varones en menor cuantía

7.2 Productos químicos, sustancias químicas básica	<p>DÉCIMO CUARTA. LICENCIA ESPECIAL PARA MUJERES: a. Se constituye como beneficio especial para las mujeres madres de menores de edad de hasta 15 años y/o con hijos con capacidades diferentes, estos últimos sin límite de edad y padres, una licencia especial de 64 horas al año calendario a partir de 1 de enero de 2017 para poder atender a sus padres e hijos (que cumplan con las condiciones anteriormente mencionadas) en estado de enfermedad o internación o para su traslado a controles médicos en centros asistenciales de salud pública o privada, como así también las actividades derivadas de los centros de estudio de hijos. Este beneficio se podrá usufructuar mensualmente a razón de un máximo de 8 horas por cada mes calendario y no se podrán gozar las mismas en más de dos días al mes, salvo en el caso de internación de hijos o padres. (quinta ronda)</p> <p>DÉCIMA QUINTA. LICENCIA ESPECIAL PARA HOMBRES. Se crea, en iguales condiciones y regulaciones que en la cláusula precedente, una licencia especial para trabajadores hombres equivalente a 24 horas por cada año calendario. (sexta ronda)</p>
<p>Quinta y sexta ronda de los consejos de salarios, acta correspondiente al grupo 7.2 sobre Productos químicos y sustancias químicas básicas.</p> <p>Fuente: Acuerdo registrado en MTSS</p>	

En la **séptima ronda** se analizaron 230 acuerdos colectivos, de estos 93 contienen cláusulas referidas a cuidados, de las que 73 son de respuesta efectiva. Cabe subrayar la elevada proporción de cláusulas, en general, y de cláusulas de respuesta concreta, en particular.<sup>9</sup> Estas se encuentran presentes en 14 de los grupos. Destacándose, el caso del 15. (Salud), el 9. (Construcción), el 6. (Hoteles y restaurantes, y bares), y el 16. (Educación). En Salud y Educación, todos los acuerdos incorporan respuestas concretas.

<sup>9</sup> Posiblemente esto se encuentra en relación con la presencia de *los cuidados* en la agenda pública, materializado en el despliegue y avance del Sistema de Cuidados (con participación institucional del PIT CNT, entre otros), la apropiación de la problemática por parte de la central obrera, y el llamamiento del MTSS a la incorporación de cláusulas de género en la negociación.



**Tabla 16. Síntesis descriptiva: acuerdos analizados, presencia de cláusulas de cuidados y respuesta concreta. Ronda 7. Grupos de IC.**

Grupo	Acuerdos analizados	Cláusulas de cuidados	Con respuesta Concreta
1. Procesamiento alimentos, bebidas y tabaco	29	8	6
2. Industria frigorífica	2	0	0
3. Pesca	9	0	0
4. Industria textil	3	0	0
5. Industria del cuero, vestimenta, y calzado	4	1	0
6. Industria de la madera, celulosa, y papel	3	0	0
7. Industria química, del medicamento, combustibles y anexos.	10	1	1
8. Industria de productos metálicos, maquinarias, y equipo	10	1	1
9. Industria de la construcción	6	5	5
10. Comercio general	25	15	14
11. Comercio minorista y de alimentación	4	4	4
12. Hoteles, restaurantes y bares	9	6	6
13. Transporte	33	3	0
14. Intermediación financiera, seguros y pensiones	17	5	5
15. Salud	5	5	5
16. Educación	7	7	7
17. Industria gráfica	3	1	1
18. Servicios culturales y esparcimiento	15	3	1
19. Residual (no comprendidos en otros)	30	22	17
20. Entidades deportivas y sociales	6	6	5
Total	230	93	78
Fuente: elaboración propia en base a acuerdos de CCSS de MTSS			

Sobre el tipo de respuesta, hay 73 cláusulas de asignación de tiempo. De estas, 72 son licencias y 1 es un permiso de flexibilidad horaria. Más del 60% de las licencias pueden tomarse en días (48 casos), y el resto en horas (24). La amplia mayoría son remuneradas, solo 10 no lo son. En estos casos, se avanza tímidamente en el reconocimiento de la necesidad, poco en la efectivización de respuesta, y posiblemente nada, en lo que hace a la igualdad de género.

Al igual que viene sucediendo en las rondas anteriores, todos los permisos y licencias contemplan a hijos e hijas, no acotada al nacimiento o el amamantamiento, por lo que implica reconocer que las demandas de cuidado de la maternidad y la paternidad van mucho más allá en el ciclo de vida. Lo que no es menor observando el incremento en la cantidad de cláusulas, dado por la incorporación de nuevos beneficios en mesas que hasta ahora no lo habían hecho y por la mejora de beneficios existentes. También como se constató en la pasada ronda, los nuevos beneficios son cada vez más abarcativos en términos de parentesco (44 incluyen también tiempo de licencia para los cuidados de padres y madres, por ejemplo).

Sobre el ciclo de vida, se constata que 41 incluye ante cualquier situación para recién nacidos, 39 a la infancia, 29 se extiende hasta la adolescencia y juventud, y 31 cubren a hijos e hijas de cualquier edad.

**Tabla 17. Cantidad de beneficios por ciclo de vida al que atiende. Ronda 7. Grupo IC.**

Atiende recién nacidos	41
Atiende Infancia	39
Atiende adolescencia y juventud	29
No atiende ciclo de vida en particular	31

Fuente: Elaboración propia en base acuerdos de CCSS de MTSS.

El total de beneficios puede ser superior a la cantidad de acuerdos con respuestas concretas porque la cobertura puede ser múltiple.

En relación con las situaciones a las que da cobertura, del cuadro adjunto se desprende que la atención a la enfermedad tiene prioridad. Se trata, en su mayoría, de licencias en caso de enfermedades graves, congénitas o que demanden internación, y no para la atención de rutina.

**Tabla 18. Cantidad de beneficios por tipo de situación a la que atiende. Ronda 7. Grupo IC.**

Dependencia/discapacidad	0
Enfermedad	51
Nacimiento	2
Amamantamiento	1
Rutina	1
Discapacidad/dependencia y enfermedad conjunta	18
Total	73

Fuente: Elaboración propia en base acuerdos de CCSS de MTSS.

En lo que refiere a la variación en los tiempos asignados, se observa que para las situaciones de enfermedad la cobertura va de 1 a 48 días, pero 2 de cada 3 cubre entre 1 y 3 días. En lo que respecta a las horas asignadas, van de 10 a 36 horas, y 3 de cada 4 son de hasta 24 horas. Para el caso permisos y licencias que incluyen la atención a la dependencia o la discapacidad, se observa que se habilitan entre 2 y 10 días, con la constatación que la mayoría cubre solo 3 días. O sea que los beneficios siguen siendo mayoritariamente bajos, con alta desigualdad entre subgrupos. Es llamativo, y positivo, que las situaciones más beneficiosas, constituyen mejoras de acuerdos anteriores. Lo que da cuenta de un proceso acumulativo al interior de subgrupos.

Sobre la adjudicación de estas licencias por sexo, se consolida en esta ronda la tendencia de no establecer este tipo de condición de acceso (70 de las 73 son indistintas). Las 3 restantes se definen en favor de las mujeres, extendiendo la licencia maternal. En 2 casos se habilita la posibilidad de incluir licencia sin goce de sueldo, y la tercera constituye una mejora sustantiva a la licencia por maternidad consagrado en la seguridad social (que se extiende, con base al subsidio de medio horario, a 24 semanas).

Estas dos últimas rondas muestran un avance sustantivo en la cantidad de acuerdos alcanzados. En las respuestas de permisos y licencias, se consolida la atención a situaciones diversas en las que siempre se

incluye a hijos e hijas. Esta prioridad a las situaciones trae aparejada una notable ampliación del ciclo de vida al que se atiende. En algunos casos, a las fórmulas conocidas de licencias en días y horas, se suman algunas innovaciones bajo la modalidad de permisos de ausencia. Estos podrían ser útiles para alcanzar la conciliación, pero son inadecuados para avanzar en la corresponsabilidad de género (por sus características) y social (en tanto no es posible hablar de redistribución de costos).

#### b. Licencias y permisos en consejos de salarios, vinculación con la protección social y heterogeneidad entre grupos

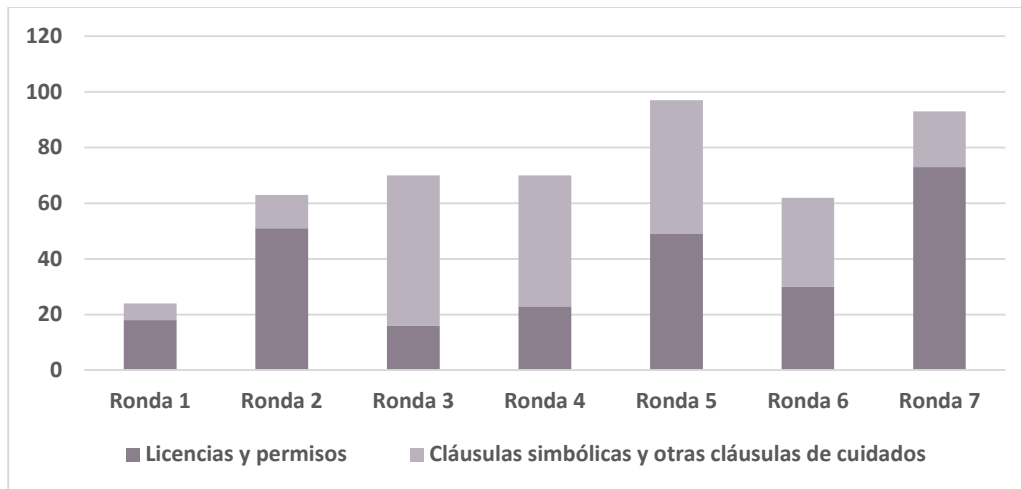
El apartado precedente se destinó a observar ronda a ronda los avances en los consejos de salarios en relación con los acuerdos alcanzados en torno a políticas de asignación de tiempo para el cuidado u atención de hijos e hijas de trabajadores/as. En este se ofrece una aproximación a su evolución en clave de protección social y heterogeneidad entre grupos<sup>10</sup>. Con ese objetivo se expone primero información resumida ronda a ronda sobre los nuevos beneficios consagrados, distinguiendo entre cláusulas simbólicas y cláusulas permisos y licencias, y otras cláusulas de cuidados (entre las cuales la amplia mayoría son simbólicas). A la lectura evolutiva, se suma una mirada sobre la vinculación entre la Protección Social, y los consejos de salarios de la negociación colectiva. Algo que se hace muy tangible en el caso de las licencias. Para cerrar se presenta información sobre la heterogeneidad de avances entre grupos en cuanto a licencias, permisos, y cuidados.

Como puede apreciarse en el Gráfico 1, la consagración de nuevos beneficios asociados a cuidados se incrementa entre 2005 y 2019. Si se consideran únicamente los extremos, prácticamente se cuadriplican. Si se observan solamente los acuerdos de permisos y licencias, la situación sigue siendo positiva, pero se presentan algunas particularidades que es conveniente atender. Por un lado, se aprecian momentos de claro crecimiento en consagración de nuevos beneficios, es el caso de las Rondas 2, 5, y 7. De acuerdo con el análisis expuesto, se verifica que en la segunda ronda se corresponde a licencias por paternidad en su sentido tradicional (nacimiento de hijos e hijas). Como fuera mencionado, este impulso en los consejos de salarios parece haber tenido su incidencia en la consagración de normas de carácter general (Ley 18.345). Posteriormente, se verifica una mengua de acuerdos específicos de asignación de tiempo en la tercera y cuarta ronda, aunque aparecen elementos interesantes. Por una parte, asociado a la respuesta tradicional de maternidad y paternidad, aparecen tímidos avances en materia de cobertura de lactancia. Por otro, comienza a desanclarse la respuesta del nacimiento o la lactancia, y emergen nuevas licencias de paternidad y maternidad, pensadas para dar respuesta a las situaciones de enfermedad, discapacidad y dependencia.

---

<sup>10</sup> Se trata de una aproximación porque como se ha mencionado, la información analizada refiere a la consagración de nuevos beneficios (sin incluir los acuerdos que se mantienen ronda a ronda). No obstante, se entiende que es ejercicio válido para observar qué elementos nuevos son incorporados en la agenda de cuidados, y cómo se comportan desde el punto de vista de género.

**Gráfico 1. Acuerdos referidos a cláusulas de cuidado y licencias y permisos para padres y madres ronda a ronda. Grupo IC.**



En la quinta ronda de los consejos de salarios de la negociación colectiva, se aprecia un nuevo salto en la consagración de acuerdos de permisos y licencias, y nuevamente se registran situaciones interesantes. Por un lado, se multiplican los acuerdos para facilitar la respuesta de cuidados a hijos e hijas que atraviesen enfermedades graves o se encuentren en situación de discapacidad. Estas licencias, que en muchas ocasiones incluyen a otros familiares además de la descendencia, tienen cierta priorización por la infancia (hasta 12 años), pero incorporan otros ciclos de vida. De hecho, en varios casos no definen ninguno en particular, dando centralidad al parentesco y la situación. Por otro, vuelven a la agenda las respuestas de mejora para casos de nacimiento y lactancia. Vale mencionar que mientras tiene lugar esta quinta ronda (2012 - 2013), sucede la discusión pública de modificaciones a la licencia por maternidad, paternidad, y subsidio de medio horario de cuidados (que hará carne en la Ley 19.161). Esto parece tener eco en la negociación colectiva, que comienza a incorporar mejoras en este sentido.

Lo antedicho permite sospechar una relación interesante entre consejos de salarios y protección social en materia de licencias y permisos para padres y madres. A veces los avances en esta última inciden en la negociación (para ampliarla), y otras, la protección social toma de los consejos de salarios insumos para consagrar normativa general. De acuerdo con investigaciones antecedentes, cuando la negociación se hace eco de la protección social, lo hace de manera simbólica (Alles Irigoyen, 2017). En la dirección contraria, cuando la protección social se hace eco de los consejos de salarios, lo hace a partir de insumos concretos alcanzando a la protección social en su conjunto. De hecho, las autoras afirman que *“gran parte de la matriz de protección social encuentra sus raíces en acuerdos establecidos en la negociación colectiva.”* (Midaglia y Villegas, 2018: p34)

Tras este incremento verificado en la quinta ronda, vuelven a menguar los acuerdos de licencias y permisos en la siguiente. No obstante, a pesar de la baja, hay una particularidad que se consolida en la séptima ronda y que vale la pena señalar. Se trata de la ampliación del sujeto de cuidados en cuanto a las situaciones que se atiende (enfermedad, discapacidad y dependencia), el ciclo de vida (cada vez más

inclusivo, aunque con cierto sesgo hacia la infancia), y el parentesco (padres, cónyuges y otros familiares). Para la última ronda, esta situación se masifica y alcanza a 1 de cada 2 acuerdos de la negociación.

**Ilustración 1. Vinculación entre consejos de salarios de la negociación colectiva y protección social general. Grupo IC, 2005 a 2019.**



Parece oportuno mencionar que, más allá de las tendencias reseñadas, los avances no son homogéneos entre los grupos, tampoco al interior de ellos, ni en el tipo de beneficio acordado y sus niveles de “suficiencia”. Punto que ha sido abordado en el análisis ronda a ronda pero que deberá ser retomado en instancias futuras para una mejor comprensión del tema. Con respecto a la diversidad por grupo, en el cuadro que sigue se muestran aquellos que han consagrado al menos una respuesta concreta a lo largo de este ciclo de rondas. En él se aprecia que conviven progresos significativos con nulos o bajos. En estas dos últimas categorías se encuentran los grupos 4 y 6, cuyas mesas no han acordado ni una sola respuesta concreta a lo largo de las rondas, y el 3, 11, 16, 17, que apenas alcanzaron en una o dos rondas al menos una cláusula con respuesta concreta. Si se observa al interior de cada ronda, se verifica que mientras en la primera hay 6 grupos que incluyen al menos una cláusula en alguna de sus mesas, en la última hay 14.

**Tabla 20. Presencia de cláusulas con respuesta concreta (al menos 1) de la primera a la séptima ronda. Grupo IC.**

GRUPO	RONDAS						
	1	2	3	4	5	6	7
1. Procesamiento alimentos, bebidas y tabaco	■	■		■	■	■	■
2. Industria frigorífica				■	■	■	■
3. Pesca				■	■	■	
4. Industria textil				■			
5. Industria del cuero, vestimenta, y calzado		■	■		■		
6. Industria de la madera, celulosa, y papel							
7. Industria química, del medicamento, combustibles y anexos.	■		■		■	■	■
8. Industria de productos metálicos, maquinarias, y equipo				■	■	■	■
9. Industria de la Construcción	■		■	■	■	■	■
10. Comercio general		■	■	■	■	■	■
11. Comercio minorista y de alimentación		■	■	■	■	■	■
12. Hoteles, restaurantes y bares					■	■	■
13. Transporte	■	■	■	■	■	■	■
14. Intermediación financiera, seguros y pensiones		■		■	■	■	■
15. Salud				■	■	■	■
16. Educación				■	■	■	■
17. Industria gráfica		■					
18. Servicios culturales y esparcimiento	■			■	■	■	■
19. Residual (no comprendidos en otros)	■	■		■	■	■	■
20. Entidades deportivas y Sociales			■		■	■	■
Cantidad de grupos que presentan al menos una cláusula en una de sus mesas (subgrupos)	6	9	6	11	13	8	14

Fuente: Elaboración propia en base a CCSS del MTSS.

Para avanzar en mostrar la diversidad entre grupos, se presenta en el siguiente cuadro la proporción de convenios colectivos que incorporan cláusulas de licencias o permisos. La mirada sobre el total deja en evidencia que, si se atiende a los extremos, se verifica una tendencia positiva interesante en el avance

de acuerdos de este tipo, con uno de cada 10 en la primera ronda y una de cada tres en la séptima. Dentro de cada grupo la situación es bien diversa, registrándose casos del 3% de convenios con acuerdos de este tipo y 100%. Se señalan los casos en que los acuerdos están presentes en más del 50% de las mesas. Vale recordar que sólo se registran los nuevos acuerdos (o siempre que se constaten modificaciones positivas a acuerdos precedentes), y no todos aquellos que tienen validez al momento de las rondas. Esto puede estar subvalorando la presencia de acuerdos, aunque se entiende constituye una buena aproximación.

**Tabla 21. Proporción de mesas con acuerdos de licencias y permiso para padres y madres, de la primera a la séptima ronda. Grupo IC.**

	Ronda 1	Ronda 2	Ronda 3	Ronda 4	Ronda 5	Ronda 6	Ronda 7
1. Procesamiento alimentos, bebidas y tabaco	29%	21%	0%	8%	22%	17%	21%
2. Industria frigorífica	0%	0%	0%	25%	25%	25%	0%
3. Pesca	0%	0%	0%	11%	0%	0%	0%
4. Industria textil	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
5. Industria del cuero, vestimenta, y calzado	0%	14%	14%	0%	13%	0%	0%
6. Industria de la madera, celulosa, y papel	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
7. Industria química, del medicamento, combustibles y anexos.	11%	0%	11%	0%	56%	40%	10%
8. Industria de productos metálicos, maquinarias, y equipo	0%	0%	0%	10%	25%	0%	10%
9. Industria de la Construcción	17%	0%	100%	60%	60%	0%	0%
10. Comercio general	0%	54%	4%	4%	17%	9%	56%
11. Comercio minorista y de alimentación	0%	100%	0%	0%	0%	0%	100%
12. Hoteles, restaurantes y bares	0%	75%	0%	0%	30%	22%	67%
13. Transporte	3%	21%	13%	6%	0%	0%	0%
14. Intermediación financiera, seguros y pensiones	0%	18%	0%	8%	13%	0%	29%
15. Salud	0%	0%	0%	80%	50%	60%	80%
16. Educación	0%	0%	0%	0%	0%	0%	100%
17. Industria gráfica	0%	33%	0%	0%	0%	0%	33%
18. Servicios culturales y esparcimiento	8%	0%	0%	8%	6%	0%	7%
19. Residual (no comprendidos en otros)	44%	33%	0%	4%	14%	27%	57%
20. Entidades deportivas y Sociales	0%	0%	40%	0%	50%	40%	50%
Total	9%	23%	7%	8%	17%	12%	31%

Fuente: Elaboración propia en base a CCSS del MTSS.

## 6. Reflexiones finales

En este artículo, que sintetiza parte de los resultados obtenidos en la tesis de maestría *La agenda de cuidados en la negociación colectiva. Análisis y evolución desde el enfoque de género*, se analizaron 1500

acuerdos de los Consejos de Salarios de Uruguay, correspondientes a la totalidad de grupos de Industria y Comercio de la primera a la séptima ronda (2005 a 2019). El objetivo general fue describir y analizar los acuerdos, alcanzados entre sindicatos y empresas, correspondientes a políticas de asignación de tiempo que incluyen a hijos e hijas, y su modificación a lo largo del tiempo.

Una primera conclusión es que, aunque con saltos, la presencia de acuerdos destinados a cuidados va de menos a más. Este crecimiento se verifica en términos cuantitativos y cualitativos. En efecto, la cantidad de acuerdos, simbólicos y concretos, se incrementa ronda a ronda. Las cláusulas referidas a permisos y licencias monopolizan la agenda en las primeras rondas, y continúan siendo mayoritarias hasta la séptima.

Una mirada sobre los nuevos acuerdos de tiempo ronda a ronda, deja al descubierto que a medida que se avanza, se diversifican las situaciones a las que se da respuesta. Mientras en las dos primeras rondas las licencias se orientan al cuidado de hijos e hijas recién nacidos o lactantes; en las rondas siguientes el ciclo de vida va mucho más allá. Si bien se mantiene cierto sesgo hacia la infancia (hasta 12 años), se amplía a otras etapas vitales. De hecho, se desancla del ciclo de vida o la edad, y empieza a dar prioridad a situaciones que puedan incrementar las demandas de cuidados y tensionar la relación vida familiar-vida laboral, como la enfermedad, la discapacidad o la dependencia.

En lo que tiene que ver con la cuantía de las prestaciones acordadas, estas presentan una gran diversidad en el tiempo asignado, en la forma de goce (fraccionada o no) y en sus condiciones de remuneración (total, parcial o nula). En lo que hace a las condiciones de acceso por sexo, la tendencia mayoritaria es la de no limitar el acceso según sexo. De todas maneras, persisten situaciones sesgadas hacia las mujeres, y que establecen beneficios de menor cuantía para varones.

Estas modificaciones que amplían progresivamente el tipo de licencia y permisos para padres y madres, dan cuenta de una modificación del imaginario sobre trabajador/trabajadora. Este parece mutar de un modelo de trabajador ideal (o cuyas responsabilidades familiares se restringen al nacimiento), a otro con cargas de cuidados de familiares múltiples, y situaciones diversas.

Más allá de estas tendencias positivas, cabe reparar que los avances no son heterogéneos. Lo son en la cuantía de los beneficios que establecen, en su presencia entre los grupos, y al interior de estos.

Partiendo de estas conclusiones surgen desafíos interesantes a futuro. Por una parte, enriquecer el análisis sobre permisos y licencias. Una primera tarea pendiente es mejorar la mirada evolutiva, atendiendo a la totalidad de beneficios vigentes y no solo a la novedad. Otra, analizar con mayor detenimiento la heterogeneidad de beneficios para ofrecer una mejor aproximación a la “suficiencia” de estos. Algo que en este trabajo ha sido tratado de manera muy periférica. También atendiendo a la diversidad de situaciones, sería deseable (una vez alcanzada una mirada evolutiva más integral) construir un índice que permita arribar a conclusiones sobre los avances diferenciales entre grupos.



Por otra parte, sería deseable enriquecer la mirada del vínculo entre la seguridad social y la negociación colectiva, incorporando al análisis otro tipo de contingencias. En esta oportunidad se prestó atención a los permisos y licencias de paternidad y maternidad, vinculados al nacimiento y más allá. En una línea complementaria, sería oportuno prestar atención a la presencia de otras formas de ampliación de las respuestas de seguridad social, como el subsidio de enfermedad, el de desempleo, los fondos complementarios, y otras formas de cobertura que pudieran tener lugar. Cualquier abordaje futuro al respecto, no debería pasar por alto la mirada integral sobre el mantenimiento y la acumulación de beneficios, en tanto lo que se negocia está relacionado a lo que se ha negociado. Debería incluir también un acercamiento a la heterogeneidad, con atención a la diversidad en las características de los beneficios, y también en los grupos en los que tiene lugar. Otro elemento que podría incluirse es una mirada más atenta a la vinculación de la negociación no salarial de consejos de salarios con factores externos. Por ejemplo, con su vinculación con las pautas salariales, y con el devenir económico. Por último, no debe dejarse de ahondar en la relación entre protección social (o seguridad social en particular) y negociación colectiva. Especialmente a la luz con hallazgos precedentes, que han adelantado evidencia acerca de que los consejos de salarios suelen ser insumo para la protección social general.

## 7. Referencias Bibliográficas

**Alles Irigoyen** (2017) ¿La igualdad de género se negocia? Análisis de las cláusulas de género en la quinta ronda de los consejos de salarios. Informe de pasantía de egreso de la Licenciatura en Desarrollo de FCS - Udelar. Ciedur

**Carrasco, C.; Borderias, C. y Torns** (2011) El trabajo de Cuidados: Antecedentes históricos y debates actuales en Torns (ed) El trabajo de Cuidados: Historia, teoría y políticas. Los libros de la Catarata. España.

**CIEDUR** (2009) Espino, A. (coord.) y Pedetti, G. (2009). Cláusulas de género en la negociación colectiva 2005-2008. Proyecto: Fortalecimiento del Instituto Nacional de las Mujeres.

**Fernández Ripa** (2017) La reproducción del capital y la reproducción de la vida, ¿dos espacios en conflicto? Reflexiones sobre la corresponsabilidad social y de género en Uruguay por sectores de actividad. Informe de pasantía de egreso de la Licenciatura en Desarrollo de FCS - Udelar. Ciedur

**Folbre, N.** (2011) Medir los Cuidados: Género, empoderamiento y la economía de los cuidados en El trabajo de Cuidados: Historia, teoría y políticas. Los libros de la Catarata. España.

**INE, 2019** Anuario estadístico. Disponible en <http://www.ine.gub.uy/anuario-estadistico>. Último acceso: Marzo 2021.

**Martinez J. y Blofield** (2014) Trabajo, familia y cambios en la política pública en América Latina: equidad, maternalismo y corresponsabilidad. Disponible en <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/37439>

**Midaglia, C. y Villegas, B.** (2018) Análisis de las Cláusulas de Género incorporadas en la Sexta Ronda de los Consejos de Salarios (2015-2017). Convenio entre el ministerio de desarrollo social a través de la secretaria nacional de cuidados y la asociación profundación las ciencias sociales. Instituto de Ciencia Política - FCS -Udelar.

**MTSS (2020) Estudios del trabajo Número 4. Edición especial. Consejos de Salarios.** Disponible en <http://www.ine.gub.uy/anuario-estadistico>. Último acceso: octubre 2020.

**Salvador, S.** (2019) Seminario de presentación de resultados. *Promoviendo el debate sobre la corresponsabilidad de género en el trabajo* sobre la base de la Asistencia Técnica para el análisis de la corresponsabilidad social y de género en el mundo del trabajo. Programa Ganar Ganar- La igualdad de género es un buen negocio. ONUMUJERES con participación de INMUJERES y el SNC - MIDES.

**Thomas, C.** (2011) “Deconstruyendo el concepto de cuidados”, en El trabajo de Cuidados: Antecedentes históricos y debates actuales en Torns (ed) El trabajo de Cuidados: Historia, teoría y políticas. Pp145 - 176 Los libros de la Catarata. España.



