

# ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL CÚMULO ENTRE JUBILACIÓN Y ACTIVIDAD

Lic. C/P Teresa Alvarez

Ec. Felix Bellomo

“La persona mayor tiene derecho al trabajo digno y  
decente y a la igualdad de oportunidades y de trato respecto de  
los otros trabajadores, sea cual fuere su edad.”<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Artículo 18, Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.



# Algunas consideraciones sobre el cúmulo entre jubilación y actividad

Lic. C/P Teresa Alvarez  
Ec. Felix Bellomo

Asesoría en Políticas de Seguridad Social  
Octubre 2021

## Resumen

*El presente artículo expone la posibilidad que tienen las personas para continuar trabajando una vez que se jubilen, y exhibe los principales antecedentes que hacen a la coyuntura actual en este tema, con el propósito de contribuir al debate sobre la reforma de la seguridad social. Se presentan las experiencias internacionales y nacionales vinculadas a la compatibilidad entre trabajo y jubilación, junto a normativa que la sustenta. Se desarrolla con especial énfasis los resultados alcanzados por la aplicación de la ley N° 19.160 en nuestro país.*

Palabras clave: compatibilidad jubilación-actividad, personas mayores, jubilación parcial

## 1. Introducción

Uruguay se encuentra en un proceso de transición en su sistema de seguridad social, evaluando las diferentes opciones para cumplir con las obligaciones que mantiene con la población, y que la misma sea sostenible en el tiempo. Este fenómeno es compartido por muchos países del mundo, que tienen en su agenda el desafío de repensar la seguridad social ante una nueva realidad determinada por el envejecimiento poblacional y la disminución de la relación activo - pasivo, que conlleva al desfinanciamiento a mediano plazo de los sistemas de pensiones. Éste debate internacional genera insumos de gran valor para el presente análisis.

El propósito que persigue este documento es ampliar y contextualizar la información vinculada específicamente con el cúmulo de jubilación y actividad. En el ámbito internacional se analiza la jubilación flexible, fundamentalmente en países europeos ya que son los que cuentan con mayor experiencia en este tipo de práctica.

En el plano nacional, se desarrollan, por un lado, los antecedentes normativos vinculados específicamente a la temática, de forma tal de dejar planteadas las diferentes posibilidades que existen actualmente para poder jubilarse y continuar trabajando, o estando jubilado reincorporarse a la actividad laboral. En este sentido nuestro tema de estudio no incluye los beneficios vinculados a la Ley N° 18.395, que refiere a la flexibilización de las condiciones en el acceso a la jubilación del régimen general.

Por otro lado, se presentan los datos generales que hacen a las características de la población de personas mayores, jubiladas y no jubiladas en Uruguay, utilizando información que surge de la Encuesta Continua de

Hogares (ECH) y la Encuesta Longitudinal de Protección Social (ELPS), así como también se analiza información de los registros administrativos del Banco de Previsión Social (BPS).

Por último, se presentan algunas reflexiones generales vinculadas a los principales tópicos que se desarrollan en el trabajo.

## 2. Antecedentes internacionales

En este apartado se exponen datos de países que incorporaron similares experiencias al combinar el trabajo con la jubilación, que a nivel internacional se analiza en el marco del concepto de jubilación flexible.

En tal sentido, se entiende por jubilación flexible la capacidad de cobrar una pensión (jubilación) total o parcial, mientras se continúa en un trabajo remunerado, a menudo con horas de trabajo reducidas, con la posibilidad de elegir cuando jubilarse. (OCDE, 2017)

La jubilación flexible puede ser una posible solución a los problemas de desempleo, envejecimiento poblacional y a las cargas del sistema de pensiones, planteando como alternativa el acuerdo entre partes, empresario y trabajador. Para Graham: los “incentivos para el trabajo compartido y la permanencia en la fuerza laboral después de la edad de jubilación, pueden ayudar a superar estos problemas.” (Graham, 2014, p.1)

### 2.1 Países con cúmulo de jubilación y trabajo

En el documento *Pensions at a Glance (OCDE, 2017)*, se abordan los esquemas de pensiones y ahonda en el análisis de la flexibilidad de los programas de los países de la OCDE. A efectos descriptivos, se construyó una tabla<sup>2</sup> que agrupa países europeos que cuentan con una jubilación parcial<sup>3</sup> o presentan acumulación de trabajo y jubilación<sup>4</sup>, para conocer en términos generales el estado del tema en dicho continente.

En forma complementaria, Milroy Swainson, N. (2019) realiza para la Asociación Internacional en Seguridad Social (AISS) una investigación sobre las características de los sistemas públicos de pensiones susceptibles de promover la participación en el mercado laboral.<sup>5</sup>

Se observa que todos los países de la OCDE contemplan en alguna medida la compatibilidad entre jubilación y trabajo luego de la edad de retiro, mientras que la flexibilidad para la jubilación parcial o total antes de la edad de retiro es restringida en más de la mitad de los países. Por otro lado, se observan diferencias en el abordaje que pueden implicar un estímulo o restricción a la combinación de trabajo y jubilación.

Si bien son varios los países que no condicionan la prestación a los ingresos laborales, como ser el caso de Rusia, Arabia Saudita y Suiza, otros tantos aplican límites, reduciendo la pensión a medida que aumentan los

---

<sup>2</sup> Ver Anexo I - A

<sup>3</sup> Según Caristo (2013) se entiende por jubilación parcial cuando el afiliado reduce la carga horaria, y en remplazo obtiene una jubilación de monto reducido que complementa al salario de actividad.

<sup>4</sup> La misma autora entiende por acumulación, la situación para la persona que comienza el goce de la jubilación y sigue trabajando, bajo ciertas condiciones.

<sup>5</sup> La investigación se basó en encuesta a los países miembros mediante el envío de forma electrónica del cuestionario a 107 organizaciones miembros de la AISS. De los países que recibieron la encuesta, 35 completaron el cuestionario.

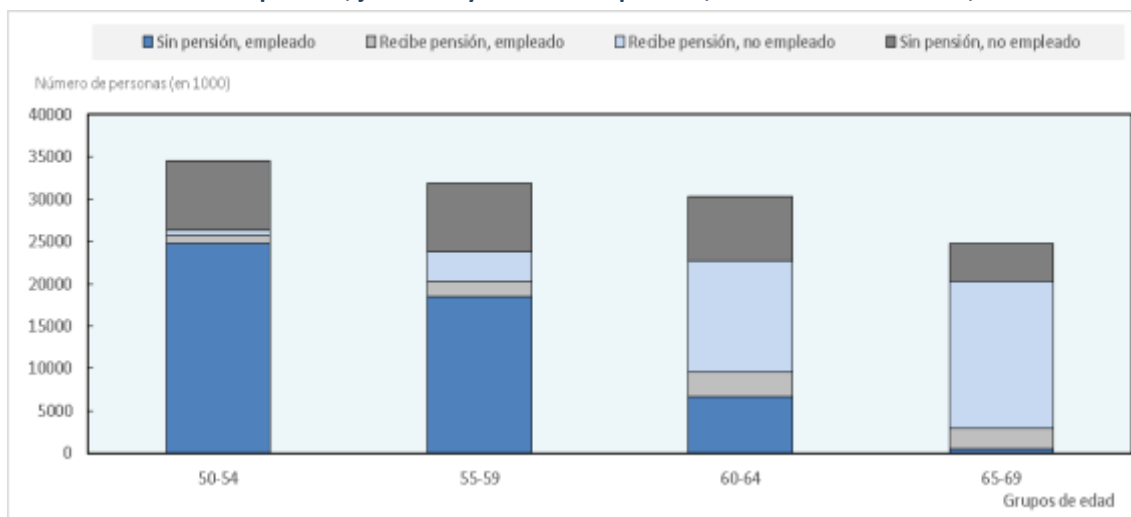
ingresos o aplicando deducciones a partir de cierto tope (Canadá, Japón, Australia, Bélgica, Dinamarca, Grecia, Israel, Corea y España).

Por otro lado, en países como Australia o Islandia existe una desgravación fiscal sobre los ingresos del empleo de los pensionistas, o en Rusia donde las personas siguen cotizando y las prestaciones de pensiones se recalculan cada año. Por el contrario, en Francia los jubilados deben continuar realizando las cotizaciones mientras trabajan sin generar ningún derecho adicional.

Algunos países ponen como restricción el tipo de actividad que debe ser diferente a la causal de jubilación (Estonia), otro tipo de condiciones que implica generar un nuevo contrato laboral (Polonia, Finlandia), y en otros casos una reducción horaria (Croacia). Entre tanto otros, como Canadá, eliminaron las pruebas de interrupción laboral, que obstaculizaban la posibilidad de acceder a una pensión si las personas no dejaban de trabajar o reducían sus ganancias por debajo de un umbral mínimo, por lo menos durante dos meses.

El análisis de un módulo de la encuesta europea de población activa revela que en 2012 muy pocas personas recibieron jubilaciones mientras trabajaron.<sup>6</sup>

**Gráfico 1. Empleados, jubilados y otros no empleados, de 50 a 69 años. EU-28, 2012.**



Fuente: Eurostat, EU-LFS. Statlink: <http://dx.doi.org/10.1787/888933633470>

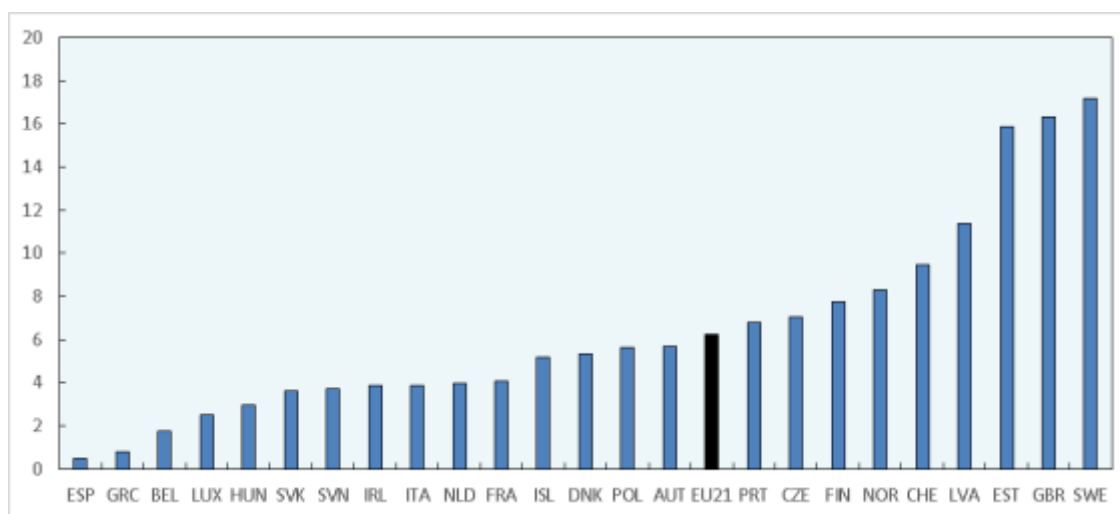
Nota: Traducción libre.

Desde el año 2000 la participación en el mercado laboral de los trabajadores mayores se ha incrementado significativamente en la mayoría de los países de la OCDE (para los trabajadores entre 55 y 64 años pasó de 44,0% en el 2000 a 58,4% en 2016). Las personas que combinan trabajo y jubilación representan el 19% de los jubilados entre 60 y 64 años y el 12,5% de los jubilados entre 65 y 69 años.

A su vez se constata una tendencia a disminuir el tiempo laboral, dos tercios de los que combinan trabajo con pensiones lo hacen a tiempo parcial, frente a una quinta parte de los trabajadores mayores no jubilados. (OCDE, 2017)

<sup>6</sup> El documento Pensions at a Glance 2017 utiliza varias fuentes de datos, entre ellas la encuesta Eurostat 2012. La información tal cual está presentada en dicho documento no cuenta con una actualización más reciente.

**Gráfico 2. Trabajadores mayores que combinan trabajo y jubilación**  
**Porcentaje de población de 55 a 69 años – año 2012**



Fuente: Eurostat, EU-LFS, módulo ad hoc 2012. Statlink: <http://dx.doi.org/10.1787/888933633489>

Nota 1: Jubilado es la persona que recibe una pensión de vejez (régimen legal, régimen ocupacional, régimen personal o régimen desconocido). Traducción libre. Nota 2: Glosario de países en Anexo I – B.

Los datos ilustran la gran varianza que existe en la combinación de empleo y acceso a jubilaciones de las personas mayores en el grupo de países analizados. Más del 15% de las personas entre 55 a 69 combinan trabajo y jubilación en Estonia, Suecia y el Reino Unido, pero esta cifra desciende al 3% en Bélgica, Grecia, Luxemburgo y España. Este es un resultado multicausal, por un lado la normativa que presenta estímulos y desestímulos, por otro lado el propio mercado de trabajo.

Para los casos de Japón y Alemania donde el envejecimiento está más avanzado y existe cierta escasez de mano de obra calificada (o se prevé que existirá en un futuro), los empleadores se esfuerzan por retener a los trabajadores por más tiempo. Los empresarios contemplan dos situaciones: en primer lugar la recontractación de los trabajadores puede ser complicada, y en segundo lugar, el avance tecnológico permite que los trabajadores puedan realizar sus tareas desde su casa, lo que aumenta el atractivo de la posibilidad de jubilación flexible.

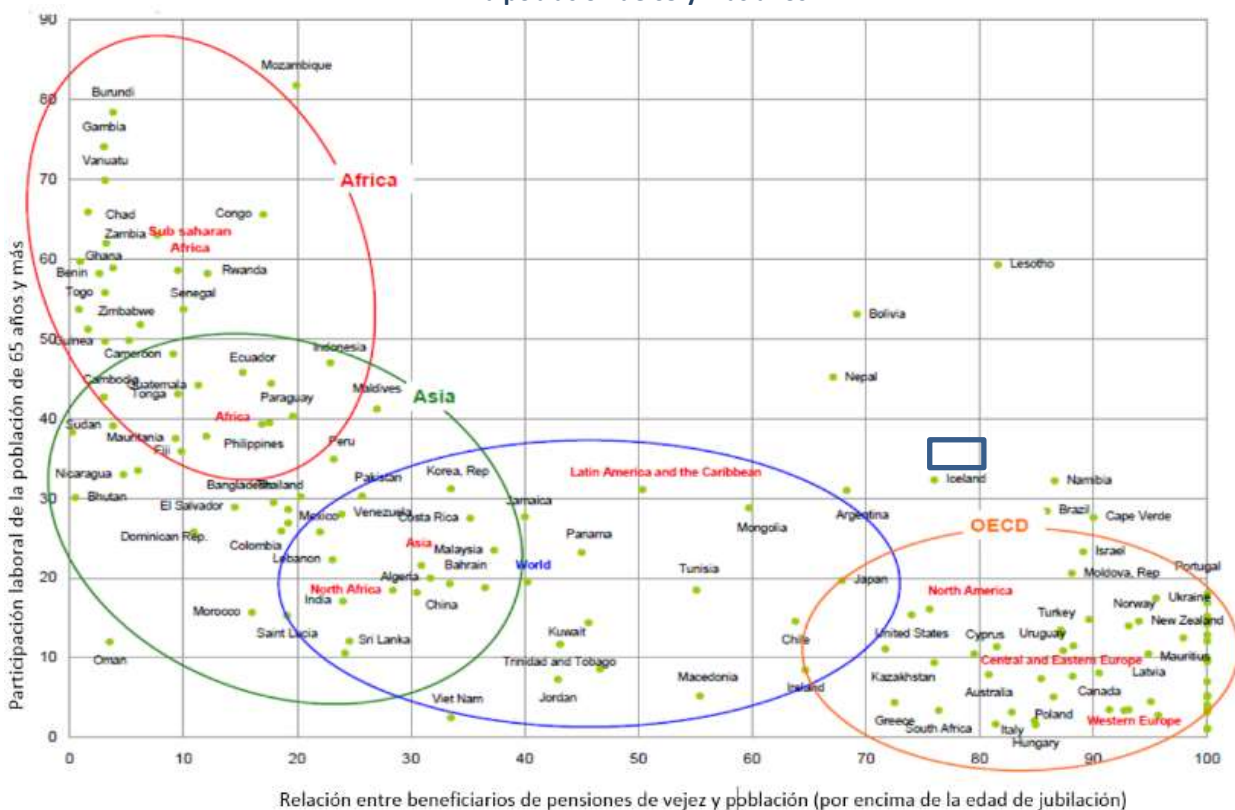
En línea con lo antes mencionado, dentro de los principales impactos positivos que se visualizan en los países consultados en la investigación de AISS, Alemania plantea que la ampliación en el suministro de prestaciones de rehabilitación y prevención a las personas aseguradas, puede contribuir a incrementar el número de personas mayores empleadas apoyando a que sea exitosa la modalidad de la flexibilización. Se estima, por ejemplo, que en dicho país esta disposición del seguro aumentó la tasa de actividad entre tres y ocho puntos porcentuales. De forma similar Austria, aplica medidas de reforma para rehabilitar a quienes no pueden trabajar por razones médicas o profesionales y ayudarles a reintegrarse al mercado laboral, lo cual aumenta la edad de acceso a la jubilación. En ambas experiencias se busca, a través de las políticas de salud laboral y en el transcurso de la vida de las y los trabajadores, generar impactos positivos tanto en lo personal, como a nivel del sistema previsional. Se amplía información al respecto en Anexo II.

Por otro lado, el informe sobre Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe (CEPAL/OIT, 2018) expone y analiza la inserción laboral para las personas mayores, en el marco de los altos índices de envejecimiento en la población y su impacto en el mercado laboral como en los sistemas de protección social.

En la investigación se identificó que a nivel regional, entre los años 2000 y 2015 aumentó la tasa de participación de las personas de 60 a 64 años del 43,4% al 49,6%, y para las personas de 65 años y más aumentó del 22,9% al 25,2%.<sup>7</sup>

Dentro de los factores causantes de la permanencia en el mercado laboral, se destaca la falta de ingresos y por lo tanto la necesidad de continuar trabajando por parte de las personas mayores.<sup>8</sup> En este sentido, los datos que surgen del informe OIT<sup>9</sup> (Sheild – Adlung, 2013), confirman una correlación negativa entre la proporción de personas que perciben una pensión y la tasa de participación de este grupo etario. El estudio de la autora abarca un análisis global, donde se distingue para América Latina, un comportamiento intermedio ante la necesidad de trabajar aun teniendo un ingreso económico del sistema previsional.

**Gráfico 3. Personas por encima de la edad de retiro que reciben jubilaciones y participación en la fuerza laboral de la población de 65 y más años.**



Fuente: Tomado de OIT, 2013. (Figure 4: Persons above retirement age receiving pensions and labour force participation of the population aged 65 +. Source: ILO (2010, World Social Security Report, p. 50.)

Como se observa en gráfico N° 3, se destaca que la ubicación de Uruguay es cercana a la de los países que integran la OCDE en los términos analizados, es decir, población mayor de 65 años que tienen ingresos por jubilaciones y que continúan trabajando. Esta información es necesaria al momento de realizar un estudio comparativo de casos, teniendo en cuenta que Uruguay cuenta con fortalezas en varios aspectos que lo

<sup>7</sup> Por actividad, se constató un peso importante de las personas mayores vinculadas al sector agropecuario.  
<sup>8</sup> De la información de OCDE los factores principales para que los jubilados continúen trabajando en Europa son: alto nivel educativo, vivir en áreas urbanas o tener una hipoteca. Si bien para ALC no se especifica el nivel educativo o la localización de las viviendas de las personas mayores, el ingreso es un factor que es común a todas las poblaciones.  
<sup>9</sup> Recuperado en: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---soc\\_sec/documents/publication/wcms\\_secsec\\_35668.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_secsec_35668.pdf)

posicionan junto a los países desarrollados. Sin embargo, no hay que olvidar las particularidades propias del país, que responden a características culturales, regionales y hasta institucionales, que son necesarias tener en cuenta al momento de la toma de decisiones y el diseño de nuevas políticas.

Del mismo informe, otro factor que explica que las personas mayores permanecen en el mercado laboral, es el contar con mejores niveles de salud, mantener el interés en el contenido de las tareas, los aspectos sociales y económicos, sumados a la expectativa de una vida más prolongada, estimula a que las personas continúen en actividad. No obstante, también se identifica la presencia de discapacidades vinculadas a las actividades, aspectos a tener en cuenta en términos del diseño de políticas en salud laboral. Por último, destacar que el aumento general de la inserción de las personas mayores en el mercado laboral a largo plazo, puede estar representado por mayor presencia de mujeres que de hombres.

Otros estudios ponen foco en los beneficios, en cuanto a bienestar, asociados a la permanencia en actividad de los adultos en edad avanzada. Al menos en Europa y EE. UU., los trabajadores voluntarios a tiempo parcial son más felices, experimentan menos estrés y enojo y están más satisfechos con su trabajo que otros empleados. Los trabajadores de la tercera edad, bajo arreglos voluntarios de tiempo parcial o completo, tienen niveles más altos de bienestar (en algunas dimensiones) que los jubilados. Los niveles más altos de bienestar se asocian a su vez con una mejor salud y una mayor productividad, sugiriendo que los beneficios de tales arreglos podrían extenderse más allá del individuo a la sociedad. (...) Las investigaciones sugieren que mantener la salud de los trabajadores y apoyar su empleabilidad hasta la vejez es importante no solo para los gobiernos sino también para las empresas. De hecho, los esfuerzos hacia estos fines deben considerarse inversiones en la productividad futura, sobre todo porque una vez que los trabajadores en edad de jubilación dejan la fuerza laboral, la probabilidad de que vuelvan a ingresar es baja y su experiencia y capital humano se pierden esencialmente. (Graham, 2014, p. 8 - 9)

A diferencia de una de las conclusiones de Graham, los autores Jacobs y Piyapromdee<sup>10</sup> (2016) observan, a partir de datos que surgen de la encuesta Health and Retirement Study (HRS), altos índices de reintegro laboral pos jubilatorio, y explican esta situación basados en que existe una *recuperación del agotamiento laboral*. Este descubrimiento es más que interesante al momento de valorar a la jubilación flexible como una opción más dentro de los sistemas de pensiones.

### 3. Antecedentes nacionales

Luego de la Convención Interamericana sobre la Protección de Derechos Humanos de las Personas Mayores, celebrada en 2015, Uruguay ratifica el documento que supone un compromiso vinculante de los gobiernos con los derechos que proclama la Convención.

El paradigma propuesto con enfoque en derechos, queda incorporado en el segundo Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez 2016-2019, destacando dentro del apartado de Seguridad Económica y Desarrollo, el Derecho al Trabajo.

Si bien este derecho es parte del acervo histórico constitucional, donde se establece el mismo para todos los ciudadanos más allá de sus capacidades y de su edad, actualmente, vuelve a posicionarse de manera sólida

---

<sup>10</sup> Recuperado de: <https://ideas.repec.org/p/fip/fedgfe/2016-53.html>



dentro de los aspectos que fortalecen una mejor calidad de vida para las personas mayores. Esto implica un cambio en la concepción de pasividad instaurada precedentemente, a instancias de otras casuísticas demográficas como ser el aumento en la esperanza de vida.<sup>11</sup>

En relación al derecho laboral, el plan identifica inicialmente dos hipótesis a trabajar a efectos de generar posibles acciones a mediano plazo. En primer lugar se plantea el escenario de la voluntad de las personas en continuar trabajando, basados tanto en la costumbre, el beneficio en salud, el mantenimiento de redes de sociabilización, o por la satisfacción en hacerlo. En segundo lugar en relación a la dimensión económica, se plantea la necesidad de trabajar como forma de sustentar su vida. Esta situación, sin duda es la más apremiante a responder por parte de las instituciones responsables y de los gobiernos. El plan sugiere realizar un debate con respecto a la *compatibilidad entre trabajo y jubilación* a efectos de generar las estrategias que den respuesta a estas situaciones, contemplando los derechos y obligaciones en las personas mayores. A continuación se realizará un relevamiento de la normativa vinculada a este tema.

### 3.1 Normativa nacional

Las normas existentes actualmente, configuran y determinan la toma de decisiones de la población, sean trabajadores o empresarios, afectados de forma directa e indirecta en términos de seguridad social. En el transcurso histórico institucional del BPS, se ubica como primer antecedente referente al tema de la incompatibilidad entre jubilación y actividad, el artículo 74 del Acto Institucional N° 9 de 10/1979, con alcance para todas instituciones de seguridad social, y se establece como excepción los docentes de enseñanza pública o de instituciones habilitadas.

En 2004, con la ley N° 17.819, se avanza en términos de integración del sistema previsional, posibilitando la acumulación de servicios de diferentes entidades, a efectos de configurar causal jubilatoria o de retiro. Un ejemplo de ello son las personas que alcanzaron la causal sumando años de aportes en la Caja de Profesionales Universitarios (CJPPU) con años de cotización a BPS, sin haber superpuesto estos períodos de aportes. En el artículo 5, se plantea que de constatar el reingreso a una de las actividades comprendidas en la acumulación de servicios, cesará el pago de las prestaciones por parte de todas las instituciones previsionales. Con el mismo ejemplo señalado, si la persona comienza a ejercer de nuevo su profesión, tanto la CJPPU como BPS le suspenden el pago de la jubilación. En este punto, se concluye que la incompatibilidad se da tanto en forma vertical a la interna de los organismos, como también, de forma horizontal interorganismos. Sin embargo, si la actividad de las personas que optaron por volver a trabajar supera los tres años, al organismo que ampara la actividad le corresponderá su valoración (recalcular el monto jubilatorio). Este detalle no es menor y podría constituir un incentivo ante la posibilidad de que los trabajadores retomen actividades posteriores a la jubilación.

Con la reforma tributaria establecida por ley N° 18.083 de 12/2006, en artículo 70 se crea el régimen de Monotributo, el que busca ampliar oportunidades en la formalización de pequeños emprendimientos, vinculados principalmente a cuentapropistas con un nivel de ganancias anual limitado. Dentro de la innovación de la reforma, se ubica la compatibilidad entre trabajo y jubilación para esta población, de

---

<sup>11</sup> La esperanza de vida en Uruguay a lo largo de los siglos xix, xx, xxi y sus probables valores futuros, Comentarios de Seguridad Social N° 40.

acuerdo al artículo 74<sup>12</sup>. Esto constituyó una medida para las personas que pertenecían a un sector socioeconómico vulnerable, y que no contaban con muchos de los derechos del sistema previsional. Es decir, se logró conjugar la formalidad de la actividad, y mantener cubiertas las necesidades básicas con las prestaciones económicas ya servidas. Se puede concluir, que la compatibilidad surge principalmente como respuesta para mejorar la situación económica de esta población.

En 2011, se promulga la ley N° 18.271, que posibilita la actividad docente para el dictado de cursos de capacitación en el INEFOP (Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional), siendo esta actividad compatible con el goce de la jubilación; convenio firmado con el sector de la construcción.

En 2013 por ley N° 19.154 viabiliza la compatibilidad entre trabajo y jubilación para los artistas y personas con oficios conexos. Este grupo de trabajadores se encontraban fuera del sistema previsional, y a partir de la creación del Estatuto por ley N° 18.384, en 2008, se reglamentó su actividad junto a los derechos y obligaciones que corresponden. De forma similar a lo relatado para el régimen de Monotributo, se incentiva este sector de actividad, buscando garantizar ingresos por parte de las prestaciones previsionales, como también fomentar la formalización de la actividad vinculada a las artes, ante el hecho de no ser parte del sistema de seguridad social de forma histórica como sí otros sectores de la actividad.

Las leyes N° 19.006<sup>13</sup> *Fijación de la compatibilidad de la jubilación por Industria y Comercio con la actividad bajo la misma afiliación, en las condiciones que se determinan* y N° 19.160 *Determinación de un Régimen de jubilación parcial y compatible con el desempeño de servicios de la misma afiliación*, promulgadas en el año 2012 y 2013 respectivamente, han sido las experiencias más significativas en la línea de la compatibilización de trabajo y jubilación. Ambas leyes surgen en el ámbito del Diálogo Nacional sobre Seguridad Social<sup>14</sup>, realizado en dichos años, presentando diferentes motivos que fueron abordados con estos proyectos de ley.

En términos generales la Ley N° 19.006, de 16 de noviembre de 2012, habilitó, bajo ciertos supuestos, la compatibilidad entre jubilación por industria y comercio y actividad de la misma afiliación. La Ley buscó dar solución a la escasez de oferta de mano de obra calificada en determinados oficios, profesiones o categorías laborales, para aquellos sectores de actividad autorizados expresamente por el Poder Ejecutivo. Para esto, se dispuso el reintegro a las tareas, de aquellas personas con un conocimiento específico, con interés en mantener. Por otro lado, en esta ley se fomenta de forma conjunta, la inclusión de trabajadores jóvenes en la plantilla de la empresa, bajo determinadas condiciones. Sin profundizar en estas, que pueden limitar demasiado la participación empresarial, sí se puede valorar la intención de generar equidad en términos de creación de puestos de trabajo, como también la transmisión del conocimiento como la experiencia entre generaciones. Este último punto, cobra un interés especial pudiendo transformarse en una buena práctica para cualquier tipo de empresas.

---

<sup>12</sup> A) Tengan un haber jubilatorio menor o igual a 3 BPC (tres Bases de Prestaciones y Contribuciones).

B) Integren hogares en los que el ingreso promedio para cada integrante de dicho núcleo sea igual o inferior a 3 BPC (tres Bases de Prestaciones y Contribuciones). A tales efectos se considerarán todos los ingresos, salvo los originados por la percepción del Ingreso Ciudadano, las Asignaciones Familiares y el Seguro por Desempleo, motivado por el despido del trabajador.

<sup>13</sup> En el marco de esta ley, se destacan los decretos 320/2014 y 249/2015, el primero vinculado al sector de actividad de sociedades hípcas, el segundo referido al sector de actividad en la fabricación de productos de caucho.

<sup>14</sup> Ámbito que buscó la participación e intercambio entre instituciones estatales involucradas en la seguridad social ; las organizaciones sociales y políticas; el sistema universitario y la academia en general; y los organismos y agencias internacionales que trabajan en la temática. Este proyecto tuvo como objetivo la evaluación del sistema y la generación de insumos para futuras reformas del sistema previsional.

Por otro lado, la ley N° 19.160 fue menos focalizada estableciendo un régimen de jubilación parcial compatible con el desempeño de servicios de la misma afiliación que alcanza tanto Industria y Comercio como el sector rural y servicio doméstico. Se puede presumir, que la ampliación a estas afiliaciones buscó impulsar la incorporación de la jubilación parcial en el sistema previsional, para determinadas actividades y bajo ciertos supuestos<sup>15</sup>.

En ambas leyes, se observan varios puntos de encuentro que hacen a los parámetros mínimos en las condiciones de las personas reintegradas al mercado laboral. Fundamentalmente, se busca mantener los derechos laborales y que los mismos coexistan con los derechos brindados por la jubilación. Este esfuerzo de compatibilizar derechos de ambos ámbitos, es uno de los desafíos principales a llevar adelante por los organismos referentes en la seguridad social. En este sentido, para el caso de los afiliados a BPS, los trabajadores que se reincorporan no cuentan con el Subsidio por Desempleo, pero sí con el Subsidio por Enfermedad, lo que refleja lo antes expresado en cuanto a los derechos laborales.

En comparación con las características analizadas para las experiencias internacionales se puede observar que no presentan restricciones en cuanto a los ingresos totales de las personas, que prevén: la reducción de la jornada laboral, un máximo de años admitidos en este régimen y la cotización a seguridad social con el correspondiente recalcule de la jubilación (que para el caso de la ley N° 19.160 alcanza al pilar de solidaridad intergeneracional). En lo que respecta a la actividad, ambas establecen el vínculo asociado a un único empleador, restringiendo en el caso de la ley N° 19.006 la rama de actividad y el tipo de tarea a desempeñar. Por último, mencionar que en 2018 se presenta proyecto de ley que plantea la jubilación flexible, en la cámara de representantes, el cual no continuó en el proceso legislativo<sup>16</sup>, pero que constituye un antecedente en cuanto a la relevancia del tema en la agenda pública.

En el presente año, en el marco del debate por la reforma en seguridad social también es planteado por especialistas<sup>17</sup> de una Administradora de Fondos de Ahorros (AFAP), el desafío pendiente en lograr la compatibilidad de la jubilación con la continuidad del trabajo mejorando el nivel de formalidad en el sistema.

### 3.2 Acumulado desde la investigación nacional

De acuerdo a lo visto hasta ahora, el tema sobre la posibilidad de estar jubilado y trabajar de forma simultánea, está pendiente de resolución principalmente dentro del sistema público, en especial para el BPS. Sin embargo como se detalló previamente, existen experiencias de acuerdo al tipo de afiliación, o de la actividad, dando señales institucionales significativas en esta dirección.

En línea con especialistas sobre el diseño de nuevas políticas o en ajuste de las existentes, se plantea realizar un camino ascendente, tomando fenómenos puntuales desde lo micro, es decir generar soluciones focalizadas. A esta forma de pensar y ajustar las políticas se lo conoce como incrementalismo.

---

<sup>15</sup> Carpeta 2520 de 2013. Recuperado: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/118473/tramite>

<sup>16</sup> El proyecto fue presentado por el diputado Conrado Rodríguez, el cual en entrevista que se le realizó por este trabajo, informa que ante la inminencia de la conformación del grupo de trabajo para la reforma de la seguridad social, se entendió razonable no dar continuidad a esta iniciativa. Por mayor información sobre este proyecto, consultar en: <https://parlamento.gub.uy>. Carpeta N° 3558/2018, Repartido N°1090.

<sup>17</sup> Peaguda, Sebastián en webinar: <https://www.youtube.com/watch?v=hRZ858Qc43I>.

Algunos autores entienden que si bien este análisis incremental, no ofrece una solución exhaustiva del problema público, desatando más bien un proceso sistemático de intervenciones sucesivas y graduales, experimentales y correctivas, al tener como criterio de corrección la incrementalidad conduce a un ajuste gradual y realista de los objetivos y de la forma para alcanzarlos (Aguilar Villanueva, 1992).

En línea con lo antes expuesto, la experiencia sobre las jubilaciones parciales en el país, brinda información para realizar los ajustes necesarios pendientes. A continuación, se desarrollan algunos trabajos efectuados sobre la temática por investigadores nacionales, seguido del procesamiento de datos actualizados del organismo.

Sobre el tema de la compatibilidad, Naranja y Pugliese (2012), comparan y analizan países europeos que implementaron jubilaciones parciales o flexibles, planteando varios aspectos a tener en cuenta al momento de incorporar este tipo de régimen.

Entre las conclusiones que exponen los autores, se destacan:

- La jubilación parcial es una *política social*, sustentada en el paradigma del envejecimiento activo o saludable, y los beneficios vinculados a las personas mayores.
- Como política económica, es un instrumento que tiene como objetivo el fomento del empleo y la reducción del déficit fiscal.

En cuanto a los involucrados en este nuevo régimen, se plantea analizar las opciones como el recalcu de las prestaciones, a efectos de incentivar a los trabajadores para la toma de decisiones en un escenario voluntario. Por otro lado, para las empresas esta nueva dinámica implica pensar en puestos de trabajo a tiempo parcial y en una posible capacitación para estos trabajadores.

En trabajo realizado por Carbajal, Paredes y Ríos (2018) se destaca, que las reivindicaciones han estado centradas en los ingresos mínimos y la cobertura de las necesidades básicas y no tanto en la generación de políticas que permitan el tránsito a la jubilación o compatibilización del retiro con otras actividades laborales.

En relación a la temática Saldain señala sobre la flexibilidad en combinar trabajo y jubilación, entre otros aspectos:

“En vez de considerar la decisión de retiro como ejecutable en un momento, en los esquemas de retiro por fases se la concibe como un proceso en el cual el sujeto va dejando de trabajar al tiempo que va empezando a percibir parte o todos los derechos previsionales acumulados.” (Saldain, 2020, p. 212)

El autor valora la posibilidad de generar un proceso gradual que permita transitar al trabajador, en esta etapa de cambio en su vida, pero de una forma más enriquecedora a nivel personal. Por otro lado, también visualiza el beneficio a nivel empresarial, que permite mantener a trabajadores con conocimiento valorado, y que pueden transformarse en mentores de los nuevos ingresos. También destaca, que la información de las distintas opciones con la que cuentan los ciudadanos, sea transparente y confiable, ya que resulta fundamental para que las personas tomen las decisiones sobre su ciclo de vida y el sistema previsional que las ampara. En cuanto al diseño para el retiro parcial, Saldain apoya la idea de que no existan quitas ni

restricciones en los montos de los ingresos por trabajo o por prestación, señalando los modelos de España, Francia y EEUU como ejemplos más atractivos.

De la revisión realizada, uno de los principales puntos de encuentro que surge, es la necesidad de construir un camino de transición, para aquellas personas que lo deseen, que les permita ajustar el tiempo (edad de retiro, cantidad de horas de labor) a sus necesidades o satisfacción, entendiéndose con la tareas que elija realizar, sean remuneradas o no. Esta opción hoy no existe institucionalmente, sin embargo, el sistema sí cuenta con información de utilidad, que puede ser insumo para un posible ajuste incremental. Para ello es necesario que se continúen los esfuerzos vinculados a las valoraciones de lo realizado en esa temática, y lograr articular los intereses entre los diferentes actores involucrados en este tipo de políticas, como ser trabajadores, jubilados, empresarios, organizaciones sociales y el Estado.

En este sentido, es relevante destacar que en las leyes 19.006 y 19.160 se habilita a que participen en la toma de decisiones, tanto la organización de representantes de jubilados y pensionistas, como las organizaciones sindicales. Esto no es menor, al momento de trasladar el conocimiento, las expectativas y necesidades de aquellas personas directamente vinculadas con este régimen.

Por otra parte, también es importante reconocer cualidades y limitantes de las personas mayores a la hora de optar por una jubilación flexible y en términos de participación laboral, considerar su potencial de desarrollo a futuro en el mercado laboral.<sup>18</sup>

En relación a este tema, en webinar<sup>19</sup> realizado por OIT, sobre "La extensión de la vida laboral y el trabajo decente para las personas mayores", se identifican varios puntos a favor de esta población. En este sentido se habla del *Valor de la edad*, destacando en términos funcionales que las personas mayores presentan cualidades como la fiabilidad y ética en sus labores, fidelidad y dedicación, resuelven de forma rápida, cuentan con conocimiento tácito de la dinámica laboral como de la autoridad, con conocimiento de la cultura organizacional y mantenimiento de la moral ante contingencias o dificultades, bajo nivel de ausentismo y tiene un alto valor como mentores, transmitiendo su acumulación a los nuevos ingresos. Estos valores pueden ser explicados por el momento histórico en el ciclo de la vida de la persona, en el cual, hay un cambio en la visión de la vida, un cambio de prioridades, muchas veces revalorizando la tarea, la solidaridad intergeneracional, buscando generar un legado, lo que Eric Erikson llamó *generatividad*.

En cuanto a las dificultades que se identifican para las personas mayores, aparece en primer lugar la presencia de riesgos asociados a problemas de salud - por ejemplo, actividades que requieren un mayor esfuerzo físico como en la Construcción o en el ámbito Rural-, en segundo lugar, la falta de calificación o necesidad de actualización en las tareas, o la reconversión para otro tipo de ocupación.

Como se observa, son varios los aspectos positivos con los que cuentan las personas mayores, y que pueden ser beneficiosos para los empresarios, para el sistema previsional, para la sociedad en su conjunto. En este

---

<sup>18</sup> Las proyecciones de Uruguay dan cuenta de la tendencia creciente y sostenida del proceso de envejecimiento, en 2005 la proporción de las personas de 65 y más en el total de la población era de 13,58%, se proyecta a 16,11% para 2025. Fuente: Revisión Proyección Población CESS

[https://cess.gub.uy/sites/default/files/2020-1/Nota%20Te%CC%81cnica%20N%C2%BA1%20CESS\\_0.pdf](https://cess.gub.uy/sites/default/files/2020-1/Nota%20Te%CC%81cnica%20N%C2%BA1%20CESS_0.pdf)

<sup>19</sup> Link de acceso: <https://bit.ly/3dTziFj>, abril de 2021.

punto, resta continuar profundizando en estos indicios a nivel nacional, esperar el interés por parte del sector empresarial y apoyar en acciones vinculadas a generar posibilidades para esta población. Para avanzar en este sentido, la presencia del Estado como articulador y promotor, cobra gran relevancia.

### 3.3 Análisis de datos

Este apartado busca visualizar la realidad de la población jubilada en lo referente al trabajo, consultando datos que surgen de la Encuesta Continua de Hogares (ECH), y la Encuesta Longitudinal de Protección Social (ELPS) la cual posee información específica sobre el punto a analizar.

Por otro lado, se cuenta con información de los registros administrativos del organismo, vinculada a la trayectoria laboral de las personas que adhieren al régimen de compatibilidad entre jubilación y trabajo, como también, datos que surgen de las prestaciones económicas.

#### 3.3.1 Aspectos sociodemográficos

De acuerdo a la ECH 2019<sup>20</sup> la población de Uruguay supera apenas los 3,5 millones de personas, siendo mayoría las mujeres, representando el 51,5%.

Las personas de 60 años y más representan el 19,6% de la población, lo que es una muestra del estado de envejecimiento por el que transita la misma. Concentrándonos en el tramo entre 60 y 69 años, el 52,9% presenta condición de jubilado, en tanto quienes trabajan representan el 38,3%. Teniendo en cuenta ambas condiciones, cerca de 32.000 personas de entre 60 y 69 años presenta cúmulo de ingresos por trabajo y jubilación<sup>21</sup>, lo que representa aproximadamente el 18,6% de los jubilados de este tramo. A su vez, 1 de cada 3 de estas personas realiza aportes a la seguridad social, lo que se traduce en que *6,8% de los jubilados entre 60 y 69 años trabaja y cotiza*, y de estos 7 de cada 10 son hombres.

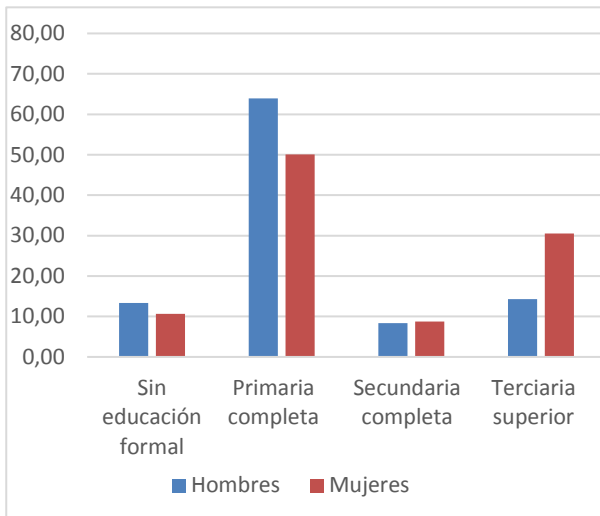
A continuación se realiza un análisis comparativo con apertura por nivel educativo, para el total de personas que se encuentran jubiladas y continúan trabajando, y para aquellas que cotizan por este trabajo.

---

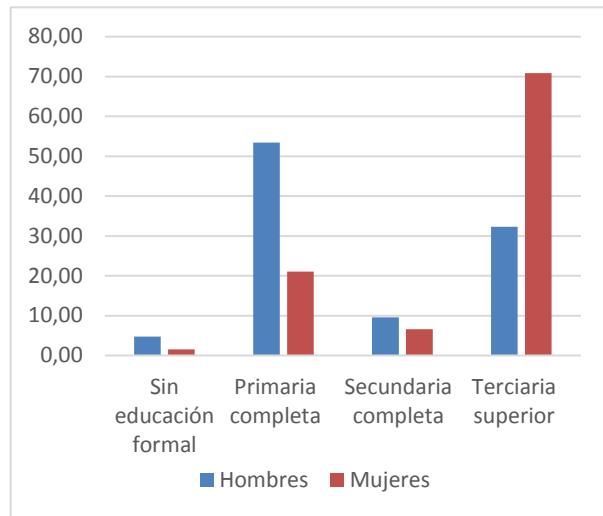
<sup>20</sup> Se utiliza la ECH 2019, porque la ECH 2020 releva información únicamente las principales características sociodemográficas, algo de mercado laboral y la parte de ingresos personales y del hogar.

<sup>21</sup> Incluye todas las Cajas

**Proporción de personas de entre 60 y 69 años por sexo y según máximo logro educativo**  
**Gráfico 4. Total trabajadores jubilados**



**Gráfico 5. Trabajadores jubilados que cotizan**



Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2019.

Puede apreciarse que en el total de trabajadores jubilados quienes alcanzaron un nivel educativo terciario representan el 14% para los hombres y el 30% para las mujeres, aproximadamente. Cuando analizamos el grupo de trabajadores que realizan aportes a la seguridad social, estos guarismos más que se duplican, superando el 30% para los hombres y el 70% para las mujeres.

De esta observación puede concluirse que los trabajadores jubilados, tanto hombres como mujeres, obtienen mejores registros de cotización a mayor nivel educativo.

La educación es una variable a tener en cuenta al momento de valorar aumentar la flexibilización de las prestaciones del sistema de seguridad social. Puede inferirse que la formación de los trabajadores determina sus ingresos laborales, y esto impacta en la forma que se vincula al sistema previsional. Los resultados dan cuenta, que en el total de la población analizada, más del 50% únicamente cuenta con primaria completa, lo que puede denotar que se vincule principalmente a una población con limitaciones económicas.

### 3.3.2 Encuestas Longitudinal de Protección Social

Por otra parte, una herramienta de gran utilidad que recoge vasta información sobre las principales dimensiones que hacen a la protección social en Uruguay es la ELPs<sup>22</sup>. Las dos olas de la encuesta (la primera en 2012/2013, la segunda en 2015/2016) constituyeron un aporte importante para el monitoreo de programas sociales y prestaciones económicas. En relación a este trabajo se releva información que surge de los módulos sobre Trayectoria Laboral y Sistema Previsional-Pasivos, permitiendo conocer la opinión de trabajadores y jubilados sobre la temática.

En primer lugar se obtiene información correspondiente a las personas que ya se encuentran jubiladas. En la encuesta se pregunta si luego de la jubilación continuó trabajando y el principal motivo para hacerlo. De

<sup>22</sup> La primera ola se realizó durante el período octubre 2012 a Diciembre 2013, y la segunda ola abarcó los meses de setiembre 2015 a Junio 2016. Por mayor información: <https://www.elps.org.uy/>

acuerdo a los datos, cerca del 20% de los jubilados permanece trabajando y en torno al 70% plantea razones económicas como el principal factor para adoptar dicha decisión.

**Cuadro 1. Jubilados que continúan trabajando y principales razones (en%)**

	OLA 1	OLA 2
% Jubilados continúan trabajando	21,0	19,7
<b>Principales factores</b>		
Económicos	73,5	67,1
Sociales, satisfacción	24,1	31,8

Fuente: Elaboración propia a partir de datos ELPS.

En tanto, para las personas que cumplían con los requisitos para jubilarse al momento de cada encuesta pero continuaban trabajando, se releva esta misma pregunta. Entre las respuestas obtenidas, también la principal causa declarada para seguir trabajando es la económica, aunque los factores vinculados a aspectos sociales y a la satisfacción por el empleo alcanzan un nivel de respuesta similar. Este dato es relevante, las personas valoran mantener las redes sociales que surgen en el ámbito laboral, como también, el sentirse partícipe de un proyecto y continuar aportando a su organización o empresa. Todo esto, impacta positivamente a nivel de la calidad de vida, en línea con lo planteado por el envejecimiento satisfactorio o activo.

**Cuadro 2. Personas que cumpliendo con los requisitos para jubilarse no lo hacen y continúan trabajando (en%)**

Principales razones	OLA 1	OLA 2
Económicos	34,5	36,6
Sociales, satisfacción	30,1	33,4

Fuente: Elaboración propia a partir de datos ELPS.

Nota: Otro tipo de razones complementan el 100%

Para finalizar, el último aspecto que incluye el análisis es la consulta que se realiza en relación a las preferencias a futuro sobre trabajo y jubilación. Concretamente se consulta con respecto al retiro y si cumpliera los requisitos para jubilarse, qué preferiría hacer (incluye diferentes opciones de respuesta). Se restringe el análisis a aquellas personas que declaran cumplir los requisitos para poder jubilarse en ola 1 y observamos su evolución en ola 2 para obtener de esta manera la proporción de los que mantienen la misma respuesta en ambas instancias.

**Cuadro 3. Evolución en la opinión de los trabajadores y la jubilación (en%)**

Transición	OLA 1	OLA 2	Mantiene opinión
Dejar de trabajar	34,8	42,3	43,5
Jubilarse y continuar trabajando menos horas	21,2	24,4	23,5
Jubilarse y continuar trabajando menos días	9,5	9,3	18,6
Postergar la jubilación	25,0	18,8	22,3
No sabe/no contesta *	9,6	5,2	--- **
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>---</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos ELPS.

Nota(\*) Incluye la opción de respuesta "Otras" para la Ola 1 únicamente.

Nota(\*\*) No se presenta valor de igual opinión por no ser estrictamente comparable.



La mayoría de las personas tiene como deseo dejar de trabajar completamente, representando 1 de cada 3 en ola 1 y aumentando la proporción en ola 2 (aproximadamente 4 de cada 10). De la columna 'Mantiene opinión', es interesante notar que más de la mitad de las personas que pensaban dejar de trabajar en el momento de la primera encuesta, manifiestan otra opción de deseo en la segunda instancia de consulta.

La proporción de personas que desean jubilarse pero continuar trabajando menos horas aumenta en la ola 2, en tanto los que desean continuar trabajando menos días mantienen su peso. El resultado de que el peso conjunto de estas expectativas aumente (3 puntos) no es un dato menor en el marco del objetivo del presente análisis, sobre la flexibilización entre trabajo y jubilación.

En cuanto a la variabilidad de las respuestas entre olas, aproximadamente sólo el 20% de las personas que manifestaron estas opciones de respuesta en la primera ola mantiene la misma elección en la segunda. Dado que transcurren aproximadamente tres años entre cada ola y que es el mismo grupo de personas que en la ola 1 podría haberse jubilado, es lógico que la proporción de quienes desean postergar la jubilación en ola 2 disminuya (así como ya se mencionó, también es esperable que aumente la proporción de los que pretenden dejar de trabajar).

Si agrupamos las tres opciones de respuestas (Jubilarse y continuar trabajando menos horas, Jubilarse y continuar trabajando menos días y Postergar la jubilación), se puede concluir, que aun cumpliendo con los requisitos para jubilarse, cerca del 60% no extinguiría el vínculo laboral, incluso aquellos que preferirían optar paralelamente por una jubilación.

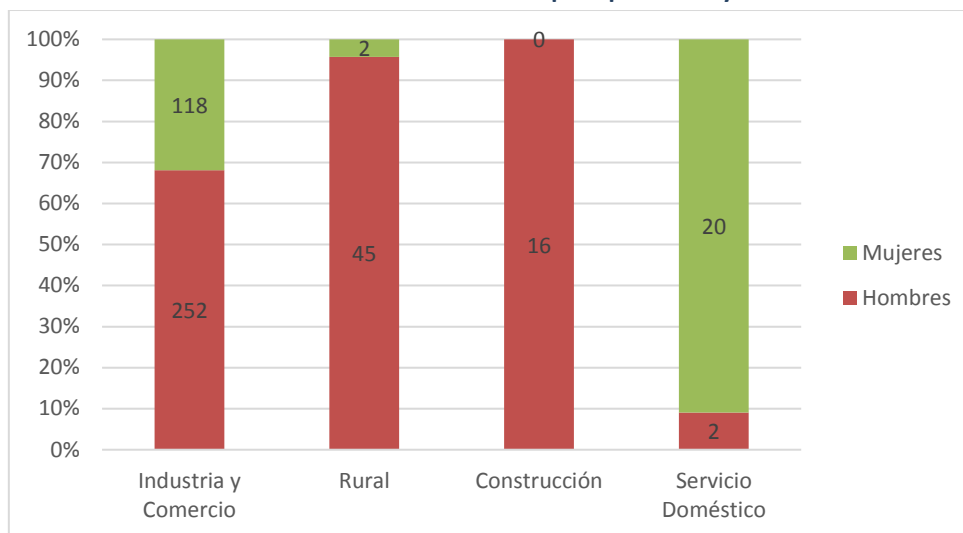
### *3.3.3 Registros administrativos*

La información suministrada por la Asesoría Tributaria y Recaudación (ATyR) refiere a la cantidad de personas que han accedido al régimen jubilatorio parcial y se encuentran declarados en nómina de la empresa con alguno de los vínculos funcionales referidos a esta condición (103 o 112) que desde la vigencia de las leyes N° 19.006 y N° 19.160 se han registrado.

Desde noviembre de 2012 y hasta febrero de 2021 se contabilizan 455 personas que optaron por el régimen de jubilación parcial, de los que casi la totalidad corresponden a la ley N° 19.160.

Del total de casos, 370 personas pertenecen a la aportación de Industria y Comercio y 47 a la aportación Rural, siendo las aportaciones mayoritarias con el 81,1% y 10,3% respectivamente. En cuanto a la apertura por sexo, 7 de cada 10 personas son hombres, y únicamente para la aportación de Servicio Doméstico las mujeres son mayoría.

Gráfico 6. Distribución de casos por aportación y sexo



Fuente: Elaboración propia, datos ATyR.

De los 455 casos en el período, a febrero de 2021 continuaban activos 151. De los activos, el 50% acumula hasta 5 años de antigüedad en la empresa, un 17% acumula entre 6 y 10 años, un 21% acumula entre 11 y 20 años y el 12% restante acumula 21 años o más de antigüedad. De estos datos se podría inferir que la antigüedad del trabajador en la empresa, no explica la decisión de optar por la jubilación parcial, ya que el 50% de los trabajadores cuentan con menos de 5 años de permanencia en la empresa.

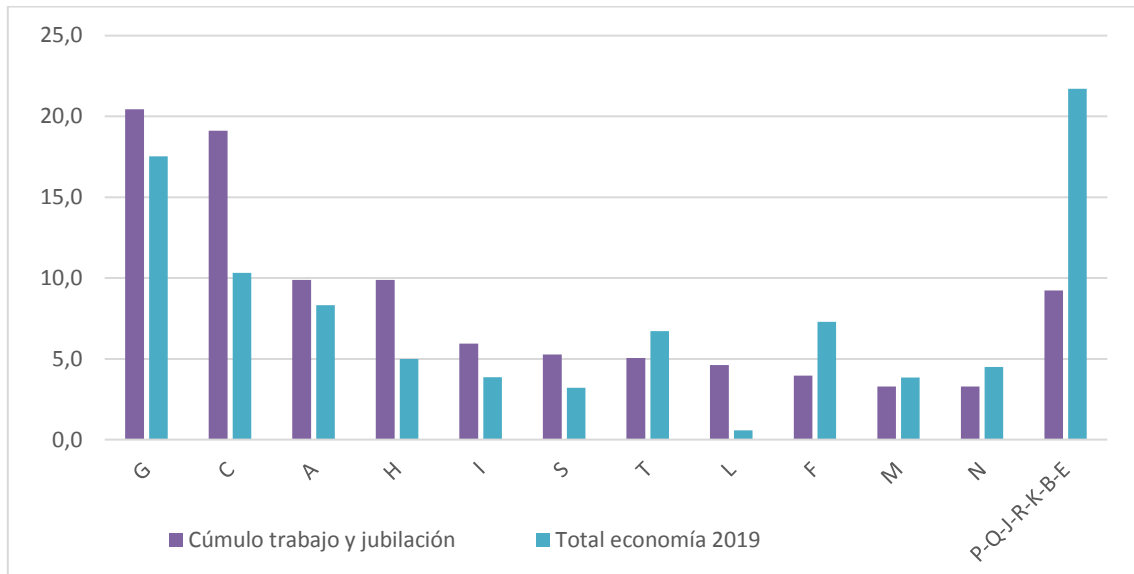
En cuanto a la distribución territorial del total de casos, un 57% corresponde a Montevideo, el segundo departamento por orden de importancia es Maldonado con el 7,7%. Canelones aparece como tercero en proporción con el 5,7% de los casos.

Por último, en cuanto a los casos por Rama de actividad económica<sup>23</sup>, las secciones Comercio al por menor y al por mayor (G), Industria manufacturera (C), Producción agropecuaria (A) y Transporte y almacenamiento (H) acumulan aproximadamente el 60% de los trabajos de estas personas. Las tareas relacionadas a las ramas manufactureras, de transporte e inmobiliarias, aparecen con un peso algo mayor que el resto, tomando como referencia la distribución en el total de la economía. Es de notar además, que a pesar del bajo número, se identifican casos en casi todas las ramas de actividad<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> CIU Rev 4

<sup>24</sup> Con excepción de D: Suministro de electricidad, gas; O: Administración pública y defensa, planes de seguridad social; V: Actividades de organizaciones y órganos extraterritoriales.

**Gráfico 7. Distribución de los ocupados según sector de la actividad económica.**



Fuente: Elaboración propia en base a ECH y datos suministrados por ATyR.

Nota 1: G (Comercio al por menor y al por mayor), C (Industria manufacturera), A (Producción agropecuaria), H (Transporte y almacenamiento), I (Alojamiento y servicios de comida), S (Otras actividades de servicios), T (Servicio Doméstico en hogares privados), L (Actividades inmobiliarias), F (Construcción), M (Actividades profesionales y científicas), N (Actividades administrativas y servicios), P-Q-J-R-K-B-E (Resto de actividades).

Nota 2: para el cúmulo de trabajo y jubilación se toma el total de casos suministrados, las 455 personas.

La escasa cantidad de casos a lo largo del período estudiado no permite realizar análisis más profundos. Es posible que la baja difusión de las normas o el desconocimiento de los trabajadores, juegan un papel decisivo a la hora de elegir esta opción de jubilación. Esta situación debe contextualizarse en torno al resultado obtenido en la ECH donde solo el 6,8 % de los jubilados que trabajan (de todas las cajas) declaran cotizar.

De forma complementaria a los datos antes analizados, se incorpora información que surge del trabajo realizado por la Asesoría Económica y Actuarial (AEA) a comienzo del año 2020. El mismo releva datos suministrados por el Centro de Desarrollo de Prestaciones (CDES) para el período 2014 a 2019, de aquellas personas que se jubilaron al amparo de la ley N° 19.160.

La causal jubilatoria Vejez, presenta un mayor valor en relación a la causal de Edad avanzada, constatando para el año 2019 un 96% del total de las jubilaciones al amparo de dicha ley. El comportamiento anteriormente referido podría estar influido por un “efecto arrastre” de lo que sucede en las altas totales del BPS, donde la causal vejez es la causal con mayor proporción dentro de las altas (...)” (AEA, 2020, p. 14)

En relación al tipo de afiliación de las personas jubiladas al amparo de la Ley N°19.160, Industria y Comercio presenta los mayores porcentajes en todo el período. En 2019 cuenta con el 82% de las altas jubilatorias, mientras que para la aportación Rural y Servicio Doméstico, comparten un guarismo cercano al 10%.

Otro dato interesante, tiene que ver con los años de servicio de estas personas, identificando para el año 2019 un promedio de 40 años para los hombres, y de 36 para las mujeres. De acuerdo al informe esta brecha fue aumentando en el periodo de estudio.

En resumen, de los datos analizados por las diversas fuentes expuestas, tanto nacionales como internacionales, encontramos que las personas en el tramo de edad entre 60 y 69 años que trabajan y reciben jubilaciones en Uruguay tienen un comportamiento que podría entenderse como similar al de la media de los países de la OCDE. Pero dado que la economía uruguaya tiene un porcentaje de informalidad un poco más alto que la mayoría de los países de la OCDE (OIT, 2018), el impacto que genera la participación de este grupo en la economía se ve disminuido.

Es necesario preguntarse si una mayor flexibilidad de las normas y una mayor difusión de los beneficios que puedan traer aparejadas las mismas, no contribuirían a una mejora en la condición de quienes opten por este tipo de régimen, así como también imaginar que un mayor registro formal de estas actividades significaría un aporte nada despreciable respecto a las contribuciones económicas al sistema.

Por este motivo y a casi una década de la vigencia de las leyes N° 19.006 y N° 19.160, teniendo en cuenta la escasa adhesión de las personas a las mismas, se podría repensar sobre las propuestas de estas normas hacia la población, y analizar los mejores ajustes de manera de lograr cumplir con las expectativas de los afiliados. Como se mencionó, ambas leyes surgen en el ámbito del DNSS, por lo que contaron con una legitimación por parte de los diferentes actores involucrados en el mismo. De la lectura de los textos de ambas leyes, se visualizan ideas alineadas con lo planteado a nivel internacional, como es el aporte desde la experiencia de los trabajadores ya retirados, que generan beneficios en la organización empresarial, como también en la capacitación a los nuevos empleados.

En cuanto a la ley N° 19.160, sumó la posibilidad de la compatibilidad para la afiliación Industria y Comercio, Rural y Servicio doméstico, sin restricción por rama de actividad, lo que se reconoce como un avance significativo. También es destacable que posibilita el pago de la prestación generada por AFAP, y por parte de otros organismos previsionales, dejando ver algunas señales de integración en el sistema de seguridad social. Se puede pensar que esto fue un incentivo para la adhesión de este tipo de régimen de los trabajadores, al permitir continuar cobrando otras prestaciones. También por única vez, después de un año en la tarea, el BPS paga un monto equivalente al promedio mensual de los últimos doce meses trabajados.

Por otro lado, al momento de pensar por qué fue baja la adhesión a estas leyes, cabe preguntarse en qué medida las restricciones impuestas por la propia normativa pueden haber actuado como limitantes. En el caso de la ley N° 19.160 una de las razones podría ser, que la persona puede optar por el reintegro a la actividad únicamente dentro del plazo de tres años desde el cese laboral. Otra causa podría ser la restricción de vincularse con un único empleador, de los existentes al momento de la jubilación. En relación a la ley N° 19.006 podrían ser factores que expliquen la baja adhesión, el tope de edad en 70 años, el plazo máximo de dos años para el contrato de trabajo entre empleado y empleador, sumado al requisito de contratación de una persona joven (18 a 29 años) por cada jubilado que se reintegre a la actividad.

Por último, pensando en términos de aumentar la flexibilización, establecer la posibilidad que la jornada sea menor a la habitual es una condición fundamental. En la ley N° 19.006 se propone un máximo de seis horas, mientras que en la ley N° 19.160 se establece un máximo de cuatro horas. En este sentido es válido preguntarse el beneficio en unificar criterios para las horas por día, o plantear una medida alternativa con otro parámetro (productividad, mensualidad, etc). Teniendo en cuenta los resultados presentados en el apartado de ELPS, es alto el nivel de respuesta de personas con causal jubilatoria o ya jubilada, que opinan que seguirían trabajando menos horas, o inclusive menos días. Justamente por estos aspectos es

fundamental la coordinación y articulación de todas las partes interesadas, sindicatos, representantes de jubilados, cámaras empresariales, entre otros, para la búsqueda de acuerdos, junto a los organismos competentes.

## 4. Conclusiones

Fue el objetivo del presente trabajo, relevar evidencia internacional sobre las jubilaciones parciales o flexibles, y por otro lado, analizar antecedentes normativos, experiencias y opinión de la población en Uruguay.

En la mayoría de los países de la OCDE es posible combinar trabajo y jubilaciones, pero las condiciones para hacerlo varían. Hacia 2012 las personas que optaban por el cúmulo representaban el 19% de los jubilados entre 60 a 64 años y el 12,5% de los jubilados entre 65 a 69 años.

En la búsqueda de mejores estrategias que colaboren con la sustentabilidad de los sistemas de pensiones públicos, el relevamiento de la información realizada por la AISS, da cuenta de varias opciones pensadas por los gobiernos de acuerdo a las posibilidades de cada país. En este sentido, de las herramientas más utilizadas para ampliar la permanencia de las personas trabajando por más tiempo, se destacan los acuerdos de jubilación flexible, posponer el retiro mediante diferentes ajustes o cambios en las condiciones de acceso a la pensión, aumento de los incentivos económicos para diferir la pensión, entre otras.

Un sistema de pensiones puede considerarse flexible si, además de poder elegir la edad de jubilación, le permite a la persona combinar estas opciones, trabajo y cobro de jubilaciones. La flexibilidad debe estar condicionada a garantizar el equilibrio financiero del sistema de pensiones, lo que implica que los beneficios de las jubilaciones deben ajustarse actuarialmente en consonancia con la edad flexible de retiro.

Con respecto a América Latina, no existen experiencias significativas para este tipo de régimen, sin embargo son claras las recomendaciones dadas por CEPAL/OIT, destacando, la necesidad de revisar las limitaciones de los sistemas previsionales, promover políticas de salud laboral, y generar programas de capacitación para las personas mayores.

En primer lugar aconsejan, realizar una revisión de la normativa en los sistemas de pensiones para eliminar los obstáculos que condicionan a las personas mayores en edad de jubilación, y que prefieren seguir trabajando sin perder sus derechos a una pensión. En este sentido, promover oportunidades de trabajo remunerado a tiempo parcial, ante la preferencia de mantenerse activas y obtener ingresos adicionales. También, para poder cumplir las recomendaciones anteriores, sería necesario capacitar a las personas mayores para adaptar sus cualificaciones a los cambios en los procesos productivos y organizativos, principalmente pensando en que el desgaste natural del envejecimiento o la presencia de alguna discapacidad les impidan continuar en su ocupación anterior, pero cuenten con la capacidad y el interés para trabajar en otro tipo de tarea.

Para el caso de Uruguay, se identifican varios antecedentes que dan cuenta de avances en relación a la posibilidad de la compatibilidad entre jubilación y trabajo. En este sentido, las leyes N° 19.006 y N° 19.160 constituyen claras señales institucionales, sin embargo, a la luz de la baja adhesión, surgen varias preguntas pendientes de respuesta que podrían ser abordadas en futuras investigaciones.

En el contexto de la reforma en seguridad social, se realizaron consultas a la población<sup>25</sup> por parte de la CESS, de donde surge datos que dan cuenta de la negativa al aumento en la edad jubilatoria, como también, la existencia de una percepción de la población de que el sistema devuelve menos de lo que se aportó efectivamente a lo largo de la vida laboral.

Por este motivo, al incluir en el sistema una opción más flexible, las personas podrían contar con una alternativa que permita optar por jubilarse y continuar trabajando, o si ya se está jubilado poder reintegrarse al mercado laboral, con los derechos y beneficios correspondientes. La edad de retiro deja de ser el foco de la discusión y al poder continuar en el mercado laboral, disminuye la percepción de pérdida económica que como se observó es una de las principales causas para continuar en actividad. Además, al continuar en el mercado laboral se generan las externalidades positivas avaladas con evidencia empírica, vinculadas a un envejecimiento satisfactorio, activo y manteniendo las redes sociales.

---

<sup>25</sup>Encuesta realizada por Equipos Consultores.

## Bibliografía

Aguilar Villanueva L. (1992). *La Hechura de las Políticas*. México D.F.

Milroy Swainson, N. (2019). *Incentivos para la participación laboral en los sistemas públicos de pensiones: Observaciones internacionales*. Comisión Técnica del Seguro de Vejez, Invalidez y Sobrevivientes - AISS. Bruselas. Recuperado: <https://ww1.issa.int/es/publications>

BPS (2020). *Algunas características de los beneficiarios de la Ley N° 19.160*. Comentario de Seguridad Social N°67. Montevideo.

BPS (2020) *Evolución de Cotizantes 2020*. Montevideo.

Carbajal, Paredes y Ríos (2018). *Personas mayores y jubilación en Uruguay: políticas públicas y características del proceso jubilatorio en perspectiva comparada*. Montevideo.

Caristo A. (2013). Estudio comparado de parámetros del régimen jubilatorio en un sistema de prestaciones definidas. Comentario de Seguridad Social N° 40. Montevideo.

CEPAL – OIT (2018). *La inserción laboral de las personas mayores: necesidades y opciones*. Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe. Santiago.

CESS (2021). *Diagnóstico del Sistema Previsional Uruguayo*. Montevideo.

Equipos Consultores (2021). *Opiniones sobre la Reforma de la Seguridad Social*. Montevideo. Recuperado en: <https://cess.gub.uy/sites/default/files/2021-01/Seguridad%20Social%20-%20Encuesta%20Equipos%20-%20Diciembre%202020.pdf>

Graham, C. (2014). *Late-life work and well-being*. Bonn.

Lazo, M. (2013) *La Esperanza de vida en Uruguay a lo largo de los siglos XIX, XX, XXI y sus probables valores futuros*. Comentario de Seguridad Social N°40. Montevideo.

MIDES – INMAYORES (2016). *Segundo Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez*. Montevideo.

Naranja M. y Pugliese L. (2012) *Jubilación Parcial. Análisis descriptivo de algunos países europeos*. Comentario de Seguridad Social N° 36. Montevideo.

OCDE (2017) *Pensions at a Glance 2017*. París. Recuperado en: [https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/pensions-at-a-glance-2017\\_pension\\_glance-2017-en](https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/pensions-at-a-glance-2017_pension_glance-2017-en)

OEA (2015) *Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (A-70)*

OIT: Scheil-Adlung, X. (2013). *Older workers: how does ill health affect work and income?* Ginebra.

Recuperado en: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---soc\\_sec/documents/publication/wcms\\_secsec\\_35668.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_secsec_35668.pdf)

OIT (2018). *Mujeres y hombres en la economía informal: Un panorama estadístico*. Ginebra.

Österreichische Sozialversicherung (2018) *Rehabilitationsgeld und Pension*. Deutsch - Österreichische Sozialrechtsgespräche. Viena

Piyapromdee S. y Jacobs, L. (2016). *Labor force transitions at older ages: burnout, recovery, and reverse retirement*, Finance and Economics Discussion series, N° 2016-053. Washington D.C.

Saldain, R. (2020). *La era de los nuevos viejos. Longevidad, trabajo y jubilación en el siglo XXI*. Montevideo.

**Web:**

- Deutsche Rentenversicherung (2021,14 de mayo). Recuperado de: [https://www.deutsche-rentenversicherung.de/DRV/ES/Leistungen/leistungen\\_node.html](https://www.deutsche-rentenversicherung.de/DRV/ES/Leistungen/leistungen_node.html)
- Gemeinsam gesünder ( 2021, 14 de mayo). Recuperado de: <https://www.svs.at/cdscontent/?contentid=10007.816821&portal=svsportal>



## ANEXO I: Tabla de Países y Glosario

### A. Información de países europeos relativa al Retiro Parcial y a la posibilidad de cúmulo entre trabajo y beneficios de pensión.

País	Retiro Parcial	Acumulación de ingresos por trabajo y otros beneficios
Alemania	SI (condiciones según ingresos)	SI (sin topes luego de edad de jubilación estándar)
Austria	NO	SI (con tope para Retiro anticipado)
Bélgica	NO	SI (topes según casuísticas)
Bulgaria	NO	SI (con condiciones)
Chipre	NO	SI (retiro anticipado sigue aportando)
Croacia	NO	SI (sin reducción de pensión en general)
Dinamarca	SI (con condiciones)	SI (Régimen obligatorio y complementario: sin topes, Jubilación: con tope)
Eslovaquia	NO	SI (topes según casuísticas)
Eslovenia	SI (con condiciones)	SI (con reducción en las pensiones)
España	SI (con condiciones, contrato de relevo y edad)	SI (varias casuísticas)
Estonia	NO	SI (pero depende de las condiciones de jubilación)
Finlandia	SI (para pensión por ingresos)	SI (sin topes luego de edad de jubilación estándar)
Francia	SI (con condiciones)	SI (condicionada, topes en algunos casos, cotizaciones no generan nuevos derechos)
Grecia	NO	SI (con reducción en las pensiones)
Holanda	NO	SI (a partir de la edad de jubilación)
Hungría	NO	SI (Posible en determinadas condiciones)
Irlanda	NO	SI (para la Pensión estatal contributiva, sin topes)
Islandia	SI (con condiciones)	SI (topes según casuísticas)
Italia	SI	SI (excepto para jubilación anticipada. Topes según ingresos)
Letonia	NO	SI (para Jubilación. No para retiro anticipado)
Liechtenstein	SI (normas específicas según el pilar)	SI (sin tope para 1er pilar)
Lituania	NO	SI (a partir de la edad de jubilación. No permitido para Jubilación anticipada)
Luxemburgo	NO	SI (sin tope para Jubilación. Con tope para retiro anticipado)
Malta	NO	SI (según edad de la persona)
Noruega	SI (con condiciones)	SI (sin topes)
Polonia	NO	SI (con condiciones, debe finalizar su contrato laboral anterior)
Portugal	NO	SI (Ganancias sujetas a contribuciones)
República Checa	NO	SI (con tope para Retiro anticipado)
Rumania	NO	SI (dependiendo el tipo de pensión)
Suecia	NO	SI (con condiciones y reducciones según ingresos)
Suiza	NO	SI (sin topes)

Fuente: MISSOC Comparative Tables, updated at: 01 July 2020.

#### B. Glosario de países, Gráfico 2.

AUT	Austria
BEL	Bélgica
CHE	Suiza
CZE	Republica checa
DNK	Dinamarca
ESP	España
EST	Estonia
EU21	Promedio europeo
FIN	Finlandia
FRA	Francia
GBR	Reino Unido
GRC	Grecia
HUN	Hungría
IRL	Irlanda
ISL	Islandia
ITA	Italia
LUX	Luxemburgo
LVA	Letonia
NLD	Países Bajos
NOR	Noruega
POL	Polonia
PRT	Portugal
SVK	Eslovaquia
SVN	Eslovenia
SWE	Suecia

## ANEXO II: Casos PP Salud

### La rehabilitación: nueva estrategia en los Sistemas de Pensiones

Como se mencionó, Alemania y Austria cuentan con un plan de rehabilitación para los trabajadores, a efectos de evitar la jubilación anticipada, de acuerdo al comportamiento que se constató en los últimos años. Según del sitio web del servicio de seguridad social alemán:

El objetivo de la rehabilitación es su (re)inserción total o parcial al mundo laboral. Se aplica el siguiente principio: la rehabilitación tiene preferencia frente a la pensión. Eso significa que antes de abonar una pensión por reducción de la capacidad laboral, se verificará si se puede autorizar una rehabilitación y, por tanto, recuperar la capacidad laboral.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> [https://www.deutsche-rentenversicherung.de/DRV/ES/Leistungen/leistungen\\_node.html;jsessionid=17033BC7FDA69142B0CE268575DF7C26.delivery2-2-replication](https://www.deutsche-rentenversicherung.de/DRV/ES/Leistungen/leistungen_node.html;jsessionid=17033BC7FDA69142B0CE268575DF7C26.delivery2-2-replication)

Dentro de la política de rehabilitación, los seguros públicos de Alemania ofrecen:

**Acciones preventivas** (médicas y psicológicas): Estas responden, por ejemplo, a dolores recurrentes, principio de perjuicios psicológicos, problemas de peso, metabolismo o sistema respiratorio.

**Rehabilitación médica:** Por lo general, tiene una duración de tres semanas. Se realiza con ingreso en una clínica de rehabilitación, pero tiende progresivamente hacia un ingreso parcial o una rehabilitación ambulante en la localidad de residencia.

**Participación en el mundo laboral:** Las prestaciones para la participación en el mundo laboral tienen por objeto ayudarle a reinsertarse en la vida profesional a largo plazo pese a una enfermedad o una incapacidad. Existen medidas para conservar el puesto de trabajo, pero también ofertas de formación profesional o continua que pueden posibilitarle nuevas perspectivas profesionales.

Conjuntamente se otorgan prestaciones complementarias o adicionales, que contribuyen a equiparar los salarios por el periodo del tratamiento, como también, cubren gastos por traslados, entre otros temas.

En línea con el programa sobre rehabilitación, se brinda un servicio de asesoramiento gratuito a empresas, médicos de las empresas y sindicatos. Se informa acerca de la gestión de reinserciones laborales y la creación de una gestión sanitaria en la empresa, como también, se asesora en torno a las medidas de prevención y la rehabilitación médica y profesional.

De forma similar, Austria fue incorporando diferentes programas en el mismo sentido y a partir del año 2017, implementa la rehabilitación como un elemento clave para equilibrar el sistema de pensiones. Surge de las publicaciones<sup>27</sup> del organismo responsable de la seguridad social, que las pensiones de invalidez y de invalidez laboral, en particular, provocan que las edades de jubilación real y legal difieran. Analizado el total de las mismas, este tipo de pensión, genera una caída significativa en la edad media de jubilación de los hombres alcanzando solo 55,4 años, o por mujeres a los 52,5 años.

Ante este diagnóstico, las aseguradoras<sup>28</sup> austríacas ofrecen, por ejemplo, la *rehabilitación vocacional*, que incluye beneficios que permiten continuar con el trabajo anterior o posiblemente con uno nuevo. Las medidas de rehabilitación ocupacional se llevan a cabo específicamente después de un accidente de trabajo o una enfermedad profesional del seguro de accidentes o del seguro de pensiones en caso de consecuencias graves de enfermedad o restricciones de salud graves. Estas incluyen: Educación y formación profesional o reciclaje; Subvenciones, préstamos y otras ayudas para que se pueda seguir trabajando, por ejemplo, para la compra y adecuación de máquinas y equipos de trabajo a las necesidades de las personas con discapacidad, así como las medidas necesarias de renovación en la empresa, y por último, Ayudas para conseguir un trabajo u otra oportunidad para ganarse la vida.

---

<sup>27</sup> <https://www.sozialversicherung.at/cdscontent/load?contentid=10008.713045&version=1547559996> . Traducción libre.

<sup>28</sup> <https://www.svs.at/cdscontent/?contentid=10007.816821&portal=svsportal>

## ANEXO III: Normativa

Acto Institucional N° 9 de 1979, recuperado en: <https://www.bps.gub.uy/bps/file/10517/1/decreto-009-979-acto-9.pdf>

Ley N° 17.819, recuperado en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp8120581.htm>

Ley N° 18.083, recuperado en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18083-2006>

Ley N° 19.154, recuperado en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19154-2013/1>

Ley N° 19.160, recuperada en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19160-2013/1>

Ley N° 19.006, recuperada en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19006-2012/6>

- Decreto 320/2014 <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/320-2014/1>
- Decreto 249/2015 <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/249-2015/2>