



**83**

***COMENTARIOS DE SEGURIDAD SOCIAL***

***ASESORÍA GENERAL EN SEGURIDAD SOCIAL***

**WWW.BPS.GUG.UY**





# Índice

<b>TRABAJO DE PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD Y PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL.</b>	
Lic. T.S. Inés Núñez Y Soc. Silvia Santos .....	5
1. Mantenimiento de las prestaciones de seguridad social para las personas privadas de libertad .....	7
2. Normativa internacional relativa al trabajo de personas privadas de libertad .....	8
3. Ejemplos de tratamiento del trabajo de personas privadas de libertad en países seleccionados .....	8
4. Normativa nacional relativa al trabajo de personas privadas de libertad .....	9
5. Condiciones laborales de las personas privadas de libertad en Uruguay .....	11
6. Trabajo y seguridad social para las personas privadas de libertad .....	15
7. Resumen .....	17
Bibliografía .....	19
<b>PERSONAS MAYORES EN URUGUAY: Un estudio multidimensional.</b>	
Ec. Felix Bellomo Y Lic. T.S. Inés Nuñez .....	21
1. Introducción .....	23
Parte I – Evidencia del envejecimiento de las PM65 .....	25
Parte II. Formas de convivencia de las PM65 .....	26
Parte III. Ingresos de las PM65 .....	31
Parte IV. Vivienda .....	38
Parte V. Bienes y servicios básicos .....	44
Parte VI. Otras redes en la etapa de envejecimiento .....	47
Conclusiones .....	49
Bibliografía .....	51
Anexo .....	52
<b>POLITICAS ACTIVAS DE EMPLEO. Empleo. Abordaje de la Ley N°19.973 desde las intervenciones para la población mayor de 45 años.</b>	
Lic. CP Teresa Álvarez .....	53
Introducción .....	55
Políticas Activas de Empleo (PAE) y otras consideraciones teóricas .....	56
Antecedentes nacionales .....	58
Normativa e institucionalidad .....	58
Programas de las PAE en Uruguay .....	59
Ley N° 19.973: Regulación de políticas activas de empleo .....	61
Densidad de cotización de la población mayor de 45 años .....	63
Consideraciones finales .....	67
Bibliografía .....	68



TRABAJO DE PERSONAS PRIVADAS DE  
LIBERTAD Y PRESTACIONES  
DE SEGURIDAD SOCIAL

Lic. T.S. Inés Núñez

Soc. Silvia Santos



# Trabajo de personas privadas de libertad y prestaciones de Seguridad Social

Lic. T.S. Inés Núñez, Soc. Silvia Santos  
Asesoría en Políticas de seguridad Social  
Enero 2022

## Resumen

*Este informe reseña de las prestaciones del BPS que se continúan sirviendo cuando las personas son privadas de libertad; luego aborda la situación de quienes trabajan estando en privación de libertad, intentando recoger los aspectos más relevantes.*

*Se resume el marco normativo a nivel nacional e internacional y algunas experiencias de otros países. A partir de estudios de diferentes autores, se presentan datos sobre las condiciones de trabajo en privación de libertad, así como propuestas proyectadas para el período 2020/2025. Por último se realizan consideraciones sobre la seguridad social y sobre algunas prácticas a tener en cuenta en la implementación de una política laboral para este colectivo.*

## Palabras clave

*Personas privadas de libertad, trabajo, seguridad social*

## 1. Mantenimiento de las prestaciones de seguridad social para las personas privadas de libertad

Los trabajadores que están haciendo uso de prestaciones de actividad y son privados de libertad, mantienen los subsidios con excepción del subsidio por desempleo. Por lo tanto, se conservan los subsidios de enfermedad y maternidad, así como la prestación por asignación familiar (esta prestación, no tiene como beneficiaria a la persona trabajadora, sino al hijo/a o menor a cargo). Para el caso particular de subsidio de maternidad, si la trabajadora está grávida al momento de la privación de libertad mantiene el derecho de percibir el subsidio, salvo que se tratare de una pena de delito en grado de dolo. En Resolución de Directorio de BPS se establecen lineamientos generales sobre el tratamiento de estos casos, en base al Dictamen N° 349/003 de 25/06/2003 de la Asesoría Legal<sup>1</sup>.

En relación a las prestaciones de pasividad, en base a lo dispuesto por el Decreto N° 359/995 de 21/09/2005, las jubilaciones y pensiones se suspenden al titular del beneficio por un delito con pena de penitenciaría desde el auto de procesamiento hasta el término de su reclusión (artículo 6). La prestación es servida a los beneficiarios que tengan relación con el titular encarcelado como la esposa, hijos menores de veintiún años

---

<sup>1</sup> Expediente SESP N° 1999/27721

y/o ex esposa con pensión alimenticia del procesado, y a petición de aquellos, la percepción de una pensión (artículo 8), denominada Pensión por Reclusión de Jubilado.

Para las prestaciones asistenciales se especifica el procedimiento en caso de reclusión carcelaria por el artículo 14 del Reglamento de Pensiones a la Vejez e Invalidez aprobado en la Resolución del Directorio del BPS R.D. N° 4-19/2013 de 20/02/2013. El mismo determina la suspensión cuando la persona esté en reclusión y su reestablecimiento al salir en libertad, con excepción de las personas que tengan prisión domiciliaria, para quienes se mantiene la prestación, a efectos de cubrir sus necesidades básicas.

## 2. Normativa internacional relativa al trabajo de personas privadas de libertad

Entre otros instrumentos relevantes, Uruguay ratificó el Convenio 29 (1930) de la OIT relativo al trabajo forzoso en 1995 y el Convenio 105 (1957) de la OIT sobre la abolición del trabajo forzoso en 1968. También se han ratificado el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Ley N°13.751); la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Ley N°15.737); la Convención Contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (Ley N°15.798); la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (Ley N°16.294); el Protocolo Facultativo de la Convención de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (Ley N°17.914).

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece el derecho a trabajar que incluye “el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado” y el “derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social”. Por Ley N°19.029 de diciembre de 2012 Uruguay aprobó su protocolo facultativo.

Asimismo, a este respecto en los “Principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de libertad en las Américas”, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos expresa: “Toda persona privada de libertad tendrá derecho a trabajar, a tener oportunidades efectivas de trabajo, y a recibir una remuneración adecuada y equitativa por ello, de acuerdo con sus capacidades físicas y mentales, a fin de promover la reforma, rehabilitación y readaptación social de los condenados, estimular e incentivar la cultura del trabajo, y combatir el ocio en los lugares de privación de libertad. En ningún caso el trabajo tendrá carácter aflictivo”.

## 3. Ejemplos de tratamiento del trabajo de personas privadas de libertad en países seleccionados

### Chile

En Chile, el Decreto Supremo N° 943 del Ministerio de Justicia (2011), estableció un nuevo estatuto laboral y de formación para el trabajo al interior de los centros penitenciarios. La medida buscó perfeccionar el marco normativo de regulación del trabajo dentro del sistema penal, proteger al penado de eventuales abusos y promover su contratación como un trabajador cualquiera del medio libre (con la misma regulación laboral). También se intentó facilitar la incorporación de privados en las instalaciones de las cárceles para generar centros productivos. No obstante, según Azócar et al. (2018) la medida no parece haber sido efectiva. El trabajo al interior del sistema cerrado, tiene baja cobertura, escasa proyección al mercado laboral, cuya

gestión recae excesivamente en componentes discrecionales individuales y necesidad de condiciones de infraestructura mínima para funcionar adecuadamente.

### España

La Constitución española (artículo 25.2), reconoce el trabajo de las personas privadas de libertad como un derecho y debe tener asociada una contrapartida económica, así como a los beneficios del sistema de seguridad social. Asimismo un conjunto de normas penales y laborales regulan los requisitos de la relación laboral en privación de libertad y destacan la distribución de responsabilidades. De acuerdo a Azócar et al. (2018), el sistema penitenciario actúa como empleador y asume las obligaciones relacionadas con la seguridad social, mientras que las remuneraciones son de cargo de empresas que instalan sus talleres o industrias dentro de recintos penales particulares.

Las críticas refieren a cómo opera este sistema en la práctica. Tienen que ver con los salarios pagados, los cuales son significativamente inferiores a otros de carácter similar. El registro de haber trabajado en un recinto penitenciario opera como un estigma. Asimismo, se critica la existencia de criterios indeterminados en las normas que se refieren a la valoración del trabajo, entre otras.

### Argentina

En Argentina, de acuerdo a las “Reglas Mínimas para el Tratamiento de Reclusos de las Naciones Unidas, los internos tienen derecho a que el Estado les proporcione un trabajo productivo, rentable y que ocupe plenamente la jornada laboral. La Ley Nº24.660 establece que si bien el trabajo de los internos no se debe organizar exclusivamente en función del rendimiento económico individual o del conjunto de la actividad, la rentabilidad económica es un factor que debe tenerse en especial consideración. La ocupación que debe proporcionar el Estado como parte del tratamiento de reinserción social, debe ser rentable, es decir generar un rédito económico para el empleador y también para el interno. El salario del trabajador intramuros debe tener entidad económica, no puede consistir en una suma simbólica, insignificante o irrisoria. Este trabajo no puede ser exigido en forma coercitiva. Sin perjuicio de su obligación de trabajar, no se coaccionará al interno a hacerlo. Sin embargo, la ley establece cierta coerción, pues la negativa injustificada a trabajar por parte del interno será considerada falta media e incidirá desfavorablemente, tanto en la calificación de su conducta como del concepto. (Porta, E.:2013).

## 4. Normativa nacional relativa al trabajo de personas privadas de libertad

En Uruguay el derecho al trabajo es reconocido y protegido en la Constitución de la República (artículos 7,26, 53 y 54). La Carta garantiza -entre otros- el derecho al trabajo para todos los habitantes de la República. Para los procesados y penados, persigue su “reeducación, la aptitud para el trabajo y la profilaxis del delito”.

El Código Penal regula el derecho al trabajo en los artículos 70, 72 y 73. Para las personas con pena de penitenciaría el trabajo tiene carácter obligatorio. Se diferencia entre cárceles urbanas donde el trabajo debe ser en talleres y cárceles rurales donde se otorga preferencia al trabajo agrícola. Asimismo se considera la posibilidad que el trabajo sea fuera del establecimiento carcelario. El código prevé la percepción de remuneración llamada “peculio”, con carácter inembargable y con la posibilidad de disponer de ella a la salida de la cárcel.

La legislación trata este tema en el Decreto Ley N° 14.470 de diciembre de 1975<sup>2</sup>. La redacción de esta normativa se fue modificando a través de sucesivas leyes: Ley N° 18.834 de noviembre de 2011, Ley N° 19.670 de octubre de 2018, Ley N° 19.889 de julio de 2020<sup>3</sup> y Ley N° 19.924 de diciembre de 2020<sup>4</sup>.

El Decreto Ley en sus artículos 40 a 49 se refiere al trabajo de las personas reclusas. Considera al mismo como un deber y un derecho de todo recluso (art. 40), dando carácter de obligatorio para las personas penadas (el incumplimiento no conlleva pérdida de derechos pero sí reducción de beneficios), y voluntario para las personas procesadas (art.41).

El artículo 41 Bis agregado por la Ley N° 19.889, expresa que: “La organización y los métodos de trabajo en los establecimientos penitenciarios se asemejarán, en la medida de lo posible, a los que se apliquen a un trabajo similar en el exterior de los mismos.”

El artículo 43 hace referencia al respeto de las normas establecidas en la legislación del trabajo en cuanto a organización, métodos, modalidades, jornadas de labor, accidentes, horarios y medidas preventivas de higiene y seguridad.

El artículo 44 en su redacción dada por Ley N° 18.834, expresa que el trabajo será organizado y dirigido por el Instituto Nacional de Rehabilitación (INR) el que podrá celebrar convenios con instituciones públicas o privadas a su respecto, pudiendo desarrollarse las tareas de los reclusos, tanto dentro como fuera de los establecimientos penitenciarios. La norma considera que estos casos constituyen relación laboral especial penitenciaria y las personas privadas de libertad percibirán el pago de un peculio, consistente por lo menos en el 50% (cincuenta por ciento) del salario mínimo nacional, más las prestaciones sociales, las cuales serán de cargo del contratante.

El mismo artículo, en la redacción dada por la Ley N° 19.924, establece que el INR podrá utilizar mano de obra de personas privadas de libertad para desarrollar labores en su ámbito, atendiendo la erogación con cargo al presupuesto del Inciso. También se agrega que “Ninguna de las situaciones descriptas precedentemente estarán reguladas por el régimen laboral de derecho común, aunque se lo aplicará armónicamente.”

El artículo 45 precisa que debe existir una remuneración para el trabajo de las personas privadas de libertad, debiendo celebrarse un convenio marco con la estipulación de la retribución y demás prestaciones sociales entre el INR y las instituciones públicas o privadas que correspondan. La retribución se considera “Fondos de Terceros”

De acuerdo al artículo 46, la remuneración de la persona reclusa, “podrá destinarse, por la autoridad carcelaria, hasta el 30% (treinta por ciento) para atender los gastos personales y hasta otro 30% por ciento (treinta por ciento) para asistir al presupuesto de su familia si esta lo pidiere y fuere necesario. Los saldos líquidos deberán ser depositados en cuentas de ahorro en un organismo oficial o invertidos, previa autorización carcelaria, en la adquisición de bienes. Las cuentas y los bienes estarán a nombre del recluso y no podrán ser cedidos ni embargados.”

---

<sup>2</sup> Normativa con carácter de ley.

<sup>3</sup> Ley de Urgente Consideración. LUC. Ley de urgencia.

<sup>4</sup> Ley de Presupuesto Nacional de Sueldos, Gastos e Inversiones. Ejercicio 2020-2024.

El artículo 46 Bis en su redacción dada por la Ley N° 19.670, especifica que hasta el 10% de la remuneración percibida, será destinada a la Dirección Nacional de Apoyo al Liberado.

Asimismo, la Ley N° 17.897 de Humanización y Modernización del Sistema Carcelario<sup>5</sup>, de setiembre de 2005, plantea en su artículo 13 la redención de pena por trabajo o estudio. “...A los procesados y condenados se les conmutará un día de reclusión por dos días de trabajo sin perjuicio de lo previsto en este artículo para determinados delitos.”

En el artículo 14, se establece la obligatoriedad de incluir en los pliegos de licitación de obras y servicios públicos por parte de empresa/s contratante/s, la inscripción en la planilla de trabajo de un mínimo de 5% a personas liberadas<sup>6</sup> que se encuentren registradas en la Bolsa de Trabajo de la Dirección Nacional del Liberado. El Poder Ejecutivo podrá establecer bonificaciones para aquellas empresas que superen al 5% de inscripción de liberados de la correspondiente Bolsa de Trabajo. Además se dispone evaluar, en esta línea, acuerdos con los Gobiernos Departamentales.

Por su parte, la Ley N° 18.489 de mayo de 2009, en su artículo 1 autoriza al Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados y sus Departamentales, a gestionar becas de trabajo a encarcelados/as que gocen de salidas transitorias laborales, liberados/as y familiares en convenios laborales con instituciones públicas y privadas. Este régimen es solamente para las personas incluidas en la Bolsa Laboral del Patronato Nacional o Departamental y que no perciban ingresos de otra relación laboral. En el artículo 6° se estipula que el Patronato podrá asumir los costos de los convenios por concepto de aportes patronales al Banco de Previsión Social, con los recursos que le fueran transferidos por el artículo 475 de la Ley N° 18.362, de 6 de octubre de 2008.

Algunos autores observan que el sistema actual es el resultado de un conjunto heterogéneo de leyes y decretos. Se trata de una normativa, que ha sido parcialmente modificada intentando solucionar los problemas que se han suscitado en el correr del tiempo. Especialmente se hace referencia a la normativa contenida en el Código Penal y se considera que debido principalmente a su antigüedad, se presenta como inadecua desde el punto de vista de la legislación internacional y la normativa de derecho laboral. (Palummo et. al.:2011). También se refieren a que existe dentro de las cárceles, personas que trabajan de modo dependientes e independiente, tanto dentro como fuera de los establecimientos y se requiere una mayor sistematización de los regímenes de trabajo.

## 5. Condiciones laborales de las personas privadas de libertad en Uruguay

La modalidad de trabajo *dentro de los establecimientos carcelarios* puede ser cumpliendo tareas en los servicios internos de la unidad, emprendimientos productivos o de servicios, ya sea gerenciados por las autoridades o por el propio recluso así como actividades propuestas por empresas privadas. Las actividades laborales *fuera de los establecimientos carcelarios* se dan en el marco de convenios con la administración penitenciaria o a partir de trabajos sin mediar convenios. (Palummo et al. 2011).

---

<sup>5</sup> En la redacción dada por el art. 32 de la Ley 19.438 de fecha 14 de octubre de 2016.

<sup>6</sup> a tareas de peones, medio oficial, oficial o similares.

Dentro de las actividades que desempeñan las personas privadas de libertad se encuentran las tareas propias regulares a cumplir en la unidad carcelaria (tareas de *fajina* como ser limpieza del módulo, limpieza o acondicionamiento de los espacios comunes o patios, reparto de la comida, entre otras), así como las que se abordan dentro de un curso de formación, que pueden o no ser consideradas trabajo remunerado dependiendo de la situación (ejemplo: actividades de tambo, huerta, quinta, crianza de cerdos y ovinos, horno de ladrillo, carpintería, herrería, bloquera, panadería, etc.). También se pueden realizar actividades en el marco de emprendimientos generados por los propios reclusos dentro o fuera de la unidad, como ser producción de dulces y conservas, artesanía u otros oficios.

Entre las experiencias que se dan en el marco de convenios con empresas públicas o privadas cabe mencionar tareas de barrido de las calles desarrollada mediante pasantías y la fabricación de caños de goma para autos realizadas dentro del propio centro.

En relación a las condiciones laborales, Palummo observó que en algunas unidades carcelarias, las personas privadas de libertad cuentan con seguro de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales; pero generalmente no acceden a beneficios de seguridad social y aportes por la actividad realizada, salvo algunas excepciones.

El informe anual del Comisionado Parlamentario Penitenciario (2019), sostiene que si bien existe la posibilidad de trabajo para las personas privadas de libertad, se constata que hay muy poco trabajo ofrecido en las cárceles y buena parte no es remunerado. Se observa que la gran mayoría de los internos “o bien domina un oficio, un saber o al menos posee una habilidad concreta” siendo relevante el tener en cuenta que mayoritariamente esta población proviene de sectores de carencia y vulnerabilidad.

Se presenta información de personas que realizan alguna actividad laboral, a partir del Informe Anual del Comisionado Parlamentario Penitenciario 2019 y 2020. El porcentaje total de personas que realizan alguna actividad laboral disminuyó en 2,8 puntos porcentuales en el último año. Si se observa para cada año, la cantidad de personas que trabajan aumenta un 4,4%, mientras que las personas privadas de libertad se incrementan en 13%, lo que podría explicar la disminución de la cantidad de puestos de trabajo. No obstante el informe atribuye esta caída a la irrupción de la pandemia producida por la Covid-19 al observar una disminución acentuada de la cantidad de personas realizando alguna actividad en los meses de Febrero, Marzo y Abril, coincidentemente con la llegada de la enfermedad al Uruguay.

**Cantidad de personas que realizaron alguna actividad laboral en el mes  
Promedio mensual del año**

UNIDAD	AÑO 2019*			AÑO 2020		
	PERSONAS QUE REALIZAN ALGUNA ACTIVIDAD LABORAL	PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD	% DE PERS. QUE REALIZAN ALGUNA ACTIVIDAD LABORAL	PERSONAS QUE REALIZAN ALGUNA ACTIVIDAD LABORAL	PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD	% DE PERS. QUE REALIZAN ALGUNA ACTIVIDAD LABORAL
Centro de Ingreso (Ciddzm)	5	104	4,8	0	92	0,0
Nº 1 Punta de Rieles	381	1.279	29,8	451	1.585	28,5
Nº 2 Chacra Libertad	32	32	100,0	33	55	59,8
Nº 3 Libertad	222	1.004	22,1	197	1.034	19,1
Nº 4 Santiago Vázquez	1.098	3.101	35,4	1.180	3.522	33,5
Nº 5 Mujeres	218	335	65,1	236	412	57,4
Nº 6 Punta de Rieles	365	503	72,6	324	479	67,5
Nº 7 Canelones	201	870	23,1	189	782	24,1
Nº 8 Domingo Arena	0	11	0,0	0	14	0,0
Nº 9 Mujeres con hijos (ex Molino)	14	20	70,0	16	23	68,8
Nº 10 Juan Soler	88	118	74,6	90	123	73,4
Nº 11 Chacra Canelones	16	18	88,9	82	167	49,3
Nº 12 Rivera y Anexo Paso Ataque	135	499	27,1	137	597	22,9
Nº 13 Maldonado	178	732	24,3	200	883	22,7
Nº 14 Colonia	80	134	59,7	94	148	63,5
Nº 15 Cerro Largo	56	201	27,9	62	257	23,9
Nº 16 Paysandú	89	272	32,7	90	286	31,6
Nº 17 Lavalleja - Minas	86	167	51,5	81	203	40,1
Nº 18 Durazno	115	130	88,5	78	118	65,9
Nº 19 Florida	79	112	70,5	122	199	61,3
Nº 20 Salto y Anexo Tacuabé	140	301	46,5	126	427	29,4
Nº 21 Artigas y Anexo Pintado Grande	54	174	31,0	64	198	32,5
Nº 22 Rocha	55	103	53,4	48	120	40,1
Nº 23 Treinta y Tres	52	103	50,5	64	127	50,1
Nº 24 Soriano y Anexo Río Negro	185	483	38,3	157	349	44,9
Nº 25 Flores	5	33	15,2	4	38	9,6
Nº 26 Tacuarembó	49	143	34,3	73	180	40,6
<b>Total</b>	<b>3.996</b>	<b>10.981</b>	<b>36,4</b>	<b>4.171</b>	<b>12.414</b>	<b>33,6</b>

FUENTE: elaborado en base al Informe del Comisionado parlamentario Penitenciario con información proporcionada por el INR.

\*Enero a noviembre.

Entre los distintos centros relevados se observan importantes diferencias en la cobertura, siendo los centros con mayor población donde parece haber mayores dificultades para ofrecer plazas laborales para la población penitenciaria.

En el año 2019, el 78% de las plazas laborales no fueron remuneradas, el 12% recibió un peculio y el 10% un salario. Es decir, aproximadamente solo a 1 de cada 5 de plazas laborales le correspondió algún tipo de remuneración. Estos guarismos fueron similares en el año 2020 con el mismo porcentaje de no remuneración, el 14% de retribución con peculio y 8% con salario.

En el informe 2019 se advierte la importancia de que coexistan actividades laborales provistas por el Estado (sector público), a través de la implementación de talleres con recursos y maquinarias a cargo de la propia unidad carcelaria, el emprendedurismo impulsado por las propias personas privadas de libertad (sector privado interno) y la instalación de empresas (sector privado) que puedan incorporar dotación tecnológica y representativa de las condiciones del mercado. Lo que requiere para su correcto funcionamiento, de una regulación legal, de organización administrativa y de gestión para estimular el trabajo decente.

También se considera necesaria una organización conceptual de las distintas ocupaciones relacionadas a un proyecto que vincule las tareas realizadas en el tiempo de prisión y el egreso, como forma de que constituyan un antecedente laboral. Se requiere acompañar lo que ocurre fuera de la cárcel en línea con el “principio de normalización”, que implica que “cuanto más parecido es el clima carcelario a la realidad social, menos probable es que la persona al egresar reitere conductas de inadaptación a los valores aceptados”.

Se considera que aún resta lograr que el “trabajo” penitenciario se iguale a un “empleo” con condiciones de seguridad social, incluyendo aportes jubilatorios y seguridad laboral, integrando entre otros aspectos la certificación de lo realizado. El informe expresa que: “Hay muy poco trabajo ofrecido en las cárceles, y buena parte no es remunerado. Sería deseable que el “trabajo” penitenciario fuera idéntico o lo más parecido a un “empleo”, con las ineludibles condiciones de seguridad social y laboral (incluyendo aporte jubilatorio), pautas para la tarea, realización de un producto o servicio mensurable, remuneración y certificación de lo realizado.

En el informe de 2020 se enfatiza en la importancia que el trabajo en las cárceles se consolide como política pública y se vuelve a insistir en la necesidad de avanzar en la especificación, preparación, y formalización de actividades.

Asimismo, en el Informe Especial del Comisionado Parlamentario a la Comisión de Presupuesto del Senado, entre las prioridades expuestas se plantea implementar el Plan Dignidad Carcelaria 2020/2025. El mismo supone un trabajo coordinado con otros organismos estatales, Organizaciones Sociales y familiares, entre otros.

Esto requiere mejorar la infraestructura de los centros carcelarios, más cárceles de menor tamaño, desarrollar programas que combinen la atención sanitaria (incluido el tratamiento de adicciones), la educación formal y una capacitación laboral que facilite la reinserción de las personas liberadas. Se propone impulsar un nuevo proyecto de Polo industrial en Santiago Vázquez (ex Comcar), con el propósito de multiplicar la cantidad de privados de libertad que trabajen y llevar esa experiencia a otras unidades.

A efectos de una mejor planificación y articulación de los recursos provistos por diversos organismos se expresa la necesidad de crear una “Comisión de Seguimiento Asistencial de las políticas sociales penitenciarias”, pudiendo ampliar la participación, presencia o colaboración de otras entidades públicas o privadas que se relacionen con la temática.

## 6. Trabajo y seguridad social para las personas privadas de libertad

Comenzando por convenir que todo trabajo remunerado debe comprender los aportes correspondientes a la seguridad social que posibilitan el acceso a las prestaciones económicas, de salud y sociales otorgadas por el BPS, se plantean varias interrogantes, cuando el trabajo se realiza por personas privadas de libertad.

Tanto la aplicación de los derechos laborales (licencia, salario vacacional, despido, etc.), como los aportes a la seguridad social con las correspondientes prestaciones, hacen necesario que los organismos competentes en la materia, informen si las plazas de trabajo se rigen por las condiciones laborales generales o se encuentran reguladas por una normativa especial.

Por su parte, el Manual de Materia Gravada y Asignaciones Computables en el apartado *Situaciones Especiales* expresa que:

“...el hecho generador de las contribuciones especiales de seguridad social es el trabajo remunerado y que la ley no contempla ninguna excepción por el hecho de ser personas privadas de libertad por la comisión de un delito.

La situación de los reclusos del COMCAR que desarrollan actividad remunerada para determinada empresa es, en cuanto a derechos y obligaciones generadas por el sistema de Seguridad Social, idéntico al de otras personas privadas de libertad pero con *salidas* a efectos de trabajar, es decir revisten carácter de dependientes de las empresas para las cuales realizan tareas.”

Existe un abanico de posibles situaciones en relación al trabajo de personas privadas de libertad con características propias a tener en cuenta para su regularización y el otorgamiento de prestaciones.

El tipo de empresa empleadora puede ser pública o privada, una organización de la sociedad civil o incluso un hogar que contrate servicio doméstico. En todo caso la empresa empleadora se debe ajustar a las pautas de registro en la Planilla de Trabajo e Historia Laboral. En este sentido, cabe destacar que la Dirección Nacional de Apoyo al Liberado se encuentra registrada en BPS como empresa, con el giro de Suministro de Mano de Obra a Liberados y Encarcelados<sup>7</sup>.

En caso de quienes trabajen como no dependientes, puede ser en carácter de patrón unipersonal, socio cooperativista, etc. también estarían obligados a realizar los registros y aportes al BPS (incluso DGI).

El lugar donde se desarrolle el trabajo puede ser dentro del establecimiento de reclusión o fuera del mismo.

---

<sup>7</sup> Información proporcionada por Recaudación Nominada de Atyr.

En el informe del Comisionado del año 2020 se considera que "...para que las plazas laborales sean mayores en cantidad y calidad, es muy importante que el trabajo en las cárceles se consolide como política pública y que avance en la formalización de las actividades. Ello tanto en lo referido a los derechos y a las obligaciones como en la especificación, preparación y formalización de actividades."

Lograr la regularización de las condiciones laborales y de seguridad social permitiría a la persona trabajadora privada de libertad, acceder a los mismos derechos que cualquier otro trabajador. Estos derechos se extienden más allá de las prestaciones básicas de actividad o pasividad, como ser: cobertura de salud para su cónyuge e hijos/as (FONASA), prestaciones de salud (lentes, prótesis, órtesis, etc.), operación de ojos, entre otras.

A su vez, cabe preguntarse cómo accederían al usufructo de otros derechos laborales como ser licencia, salario vacacional, despido, subsidio por desempleo, etc.

Por otra parte, esta regularización permitiría seguir construyendo la historia laboral, lo que a futuro repercute sobre los años de cotización para acceder a una jubilación.

En el caso particular de trabajar en las ramas de construcción, metalúrgica, servicio doméstico, etc. también surge la interrogante sobre la posibilidad de mantener los aportes y beneficios asociados a los fondos sociales.

Entre las cuestiones a considerar, debe contemplarse la situación de las personas que tienen suspendidas las jubilaciones, pensiones (contributivas y asistenciales) y se encuentran cumpliendo actividades laborales.

A continuación, se plantea una serie de posibles prácticas a tener en cuenta a la hora de la implementación de una política laboral para trabajadores y trabajadoras privadas de libertad.

Facilidades para favorecer la oferta laboral. Entre las medidas que puedan colaborar con el aumento de la oferta laboral, se podría generar un incentivo fiscal para el estímulo a las empresas privadas que contraten como trabajadores a las personas privadas de libertad. En este sentido, se puede tomar como referencia las bonificaciones previstas en el artículo 14 de la Ley Nº 17.897, ya referido en normativa nacional.

Mejora en la coordinación de los organismos involucrados. Se podría ampliar y fortalecer las coordinaciones que se vienen gestionando entre el MTSS y el BPS, así como con otras dependencias del Estado, con el objetivo de racionalizar acciones e impactar en mejoras para el sistema de protección social, manteniendo una articulación de las normas laborales y de seguridad social.

Registro, monitoreo y seguimiento. Las actividades relacionadas al trabajo deberían tener el correspondiente registro, permitiendo el monitoreo y comprobación de que se está actuando correctamente. Podría realizarse el registro en el legajo de las unidades carcelarias, con el registro tanto del período de participación en la actividad laboral, su forma de cumplimiento tanto en los niveles personales de integración, colaboración entre compañeros, productividad, entre otros.

Certificación laboral. Teniendo en cuenta los informes del Comisionado Parlamentario, se observa que existen múltiples actividades y trabajos desempeñados por las personas privadas de libertad, muchos de los cuales requieren de un conocimiento que se adquiere con la práctica y que en todo caso incrementa el habilidad de cada persona. Es importante para estos casos, así como para otros trabajos que se encuadran en distintos oficios, lograr que las personas tengan una Certificación Laboral que avale sus conocimientos.

Salario digno. Se observa la importancia de proponer acciones que se alineen con la motivación a la permanencia de la actividad laboral de esta población, como ser asegurar una remuneración acorde a la tarea desempeñada dentro de lo establecido en los convenios laborales del sector, así como disponer que en el legajo de las unidades carcelarias se registre la participación en la actividad laboral, su desempeño, productividad, integración al ámbito laboral, etc.

## 7. Resumen

Uruguay ha ratificado Convenios y Convenciones internacionales en relación al trabajo de las personas privadas de libertad. Entre ellos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece el derecho de toda persona a tener un trabajo libremente escogido así como a la seguridad social. Por su parte la Comisión Interamericana de Derechos Humanos establece el derecho de toda persona privada de libertad, a tener oportunidades efectivas de trabajo y recibir una remuneración adecuada y equitativa.

En países como España se reconoce este derecho al trabajo, con una contrapartida económica y beneficios de seguridad social. En Argentina el Estado debe proporcionar un trabajo productivo y su salario con una contrapartida económica. Chile elaboró un nuevo estatuto laboral, que protege al penado de eventuales abusos y promueve su contratación como un trabajador cualquiera del medio libre.

La Constitución uruguaya reconoce el derecho al trabajo y en el caso de los procesados y penados persigue su reeducación y la profilaxis del delito. El Código Penal regula este derecho, dando carácter obligatorio al trabajo de las personas con pena de penitenciaría. Prevé la percepción de remuneración con carácter inembargable y con la posibilidad de disponer de ella a la salida de la cárcel. En materia legislativa se considera al trabajo de las personas reclusas como un deber y un derecho, y de carácter voluntario para las personas procesadas. La norma pretende que la organización y los métodos de trabajo se asemejen a los de extramuros y que debe existir una remuneración que puede tener distintos destinos. Asimismo la Ley de Humanización y Modernización del sistema Carcelario plantea la redención de pena por trabajo o estudio.

En los hechos, la modalidad de trabajo de las personas privadas de libertad, puede ser dentro o fuera de los establecimientos carcelarios, a través de convenios (públicos o privados), o no. Las tareas pueden ser variadas: de “fajina” (limpieza, reparto de comida, etc.), las que surgen de cursos de formación, emprendimientos de los propios reclusos, entre otras.

El informe del Comisionado Parlamentario Penitenciario de 2019 observa que si bien existe la posibilidad de trabajo para personas privadas de libertad, la oferta es escasa y muchas veces sin remuneración. Por su parte la mayoría de los internos domina un oficio o tienen alguna habilidad concreta. Sin embargo, en 2020 sólo la tercera parte de la población privada de libertad realizó alguna actividad, casi tres puntos porcentuales menos que el año anterior; en tanto que las actividades que fueron remuneradas alcanzaron al 22%.

Las prestaciones de seguridad social (así como los derechos laborales), son de aplicación a todas las personas trabajadoras. De acuerdo a la Asesoría Legal del BPS, el hecho generador de las contribuciones especiales de seguridad social es el trabajo remunerado y la ley no contempla ninguna excepción por el hecho de ser personas privadas de libertad por la comisión de un delito.

Son varias las situaciones a tener en cuenta, tanto por el lugar donde se desarrolla el trabajo, el tipo de empresa empleadora, así como por parte de la persona trabajadora (dependiente o no dependiente). En cualquier caso, la regularización de los derechos laborales y de seguridad social también implica el acceso a otros, como cobertura de salud, lentes, prótesis, etc. Es así que es necesario dar respuesta a varias interrogantes relativas a licencias, despidos, subsidio por desempleo, participación en fondos sociales, entre otras situaciones.

Se plantean posibles tópicos a tener en cuenta, siguiendo la línea de considerar el trabajo de personas privadas de libertad en un marco de políticas públicas laborales. Algunos de los temas tienen que ver con:

- Fortalecer la coordinación de BPS con otros organismos del Estado en relación a la normativa laboral y de seguridad social.
- Promover y generar incentivos para la oferta de trabajo a través de bonificaciones.
- Protocolizar el registro, monitoreo y seguimiento de las actividades relativas al trabajo, a través del legajo de la personas privadas de libertad.
- Formalizar mediante certificación laboral la validación de los conocimientos adquiridos.
- Observar que la remuneración esté acorde con el trabajo realizado.

## Bibliografía

Azócar R., Leyton J., Santivañez, M., Sanhueza G. (2018). El trabajo de las personas privadas de libertad en Chile: hacia la (re) inserción social y laboral. Temas de la Agenda Pública. Año 13/Nº 104. Pontificia Universidad Católica de Chile. Chile.

Informe Anual del Comisionado Parlamentario Penitenciario (2019). Equipo de edición:

Juan Miguel Petit (dirección), Graciela Riephoff, Santiago Sosa, Estefanía Lodolini, Stella Malaguez. Consulta <https://parlamento.gub.uy/cpp/documentos>

Informe Anual del Comisionado Parlamentario Penitenciario (2020) Consulta [https://parlamento.gub.uy/sites/default/files/DocumentosCPP/informe\\_2020\\_para\\_web.pdf?width=800& height=600&hl=en\\_US1&iframe=true&rel=nofollow](https://parlamento.gub.uy/sites/default/files/DocumentosCPP/informe_2020_para_web.pdf?width=800&height=600&hl=en_US1&iframe=true&rel=nofollow)

Informe Especial del Comisionado Parlamentario a la Comisión de Presupuesto del Senado. Consulta [https://parlamento.gub.uy/sites/default/files/28.10.2020\\_presentacion\\_presupuesto\\_carcelario\\_senado.pdf](https://parlamento.gub.uy/sites/default/files/28.10.2020_presentacion_presupuesto_carcelario_senado.pdf)

Palummo J., Mangarelli C., Podestá G. (2011), Cristina Magarelli, Gianina Podestá. El trabajo dentro de las cárceles y la inserción laboral de las personas liberadas del sistema penitenciario Situación legal y reglamentaria, OIT, Ministerio del Interior. Uruguay. Consulta 3 de setiembre de 2021 [https://www.ilo.org/santiago/WCMS\\_198482/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/santiago/WCMS_198482/lang--es/index.htm)

Porta E. (2013) El trabajo intramuros de las personas privadas de libertad. Derecho del Trabajo Nº 5, Biblioteca Digital, Argentina. Consulta 3 de setiembre de 2021, <http://www.bibliotecadigital.gob.ar/items/show/1427>.



# PERSONAS MAYORES EN URUGUAY:

## Un estudio multidimensional

Ec. Felix Bellomo

Lic. T.S. Inés Nuñez



# PERSONAS MAYORES EN URUGUAY:

## Un estudio multidimensional

Ec. Felix Bellomo y Lic. T.S. Inés Nuñez

Asesoría en Políticas de seguridad Social  
Enero 2022

### Resumen

*Las transiciones demográficas en Uruguay dan cuenta de la tendencia creciente y sostenida del proceso de envejecimiento considerando que en 2005 la proporción de las personas de 65 y más en el total de la población era de 13,6% y se proyecta a 16,1% para 2025.*

*Entre sus principales características se destacan la feminización, la tendencia a vivir solos, el aumento de las personas en los tramos de edad más avanzados -fenómeno que se ha dado en llamar el envejecimiento de la vejez-, siendo estos algunos de los aspectos que se exhiben en el presente estudio, desde un enfoque integral y asociado a la seguridad social.*

**Palabras clave:** *personas mayores – envejecimiento de la vejez - hogares de personas mayores – necesidades básicas insatisfechas*

## 1. Introducción

Este análisis refiere a la situación de las personas que tienen 65 años o más en Uruguay y en lo que sigue se refiere a ellas como “PM65”. El propósito que persigue el documento es presentar las principales dimensiones del contexto socioeconómico y la posición relativa en la que se encuentran las PM65 respecto al resto de la población, como forma de exponer las fortalezas y debilidades de este colectivo<sup>1</sup>.

En el contexto actual, el país se encuentra abordando la discusión sobre la Reforma de la Seguridad Social, habiéndose conformado la Comisión de Expertos en Seguridad Social<sup>2</sup> (CESS), que entre otros cometidos

---

<sup>1</sup> Este documento se consolida a partir de la presentación en el seminario web denominado ‘Desafíos de la Longevidad’ -realizado el 09/12/2020- expuesto a la Comisión de Expertos de Seguridad Social por un grupo de la Asesoría en Políticas de Seguridad Social de BPS.

<sup>2</sup> Comisión creada por la Ley de Urgente Consideración (Ley N° 19.889, julio de 2020) en el ámbito del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto para realizar un diagnóstico del sistema previsional uruguayo y presentarle al Poder Ejecutivo recomendaciones para su reforma.

tuvo a cargo el Diagnóstico final del Sistema Previsional Uruguayo<sup>3</sup> y el Insumo para el Informe de Recomendaciones para la reforma del Sistema Previsional uruguayo<sup>4</sup>.

Otro de los aspectos son los desafíos a considerar a consecuencia de la pandemia por Covid 19 donde la actividad económica, resentida de manera importante, parece empezar a retomar el dinamismo que presentaba hacia el comienzo del año 2019, pero los efectos generados por la contracción del empleo en dicho período seguramente se prolongarán durante algún tiempo.

Las actuales condiciones de vida de las PM65 dependen en una parte importante de experiencias pasadas tales como sus trayectorias laborales y familiares, o su capacidad de acumulación de activos monetarios y físicos a lo largo de la vida, pero también de la forma en que las oportunidades y riesgos del pasado se articulan con la estructura de protección presente.

La “herencia” acumulada por los individuos y sus hogares se hace más notoria y las posibilidades de revertirla y modificarla disminuyen. En particular, las transformaciones en la familia y el empleo resultan claves para la comprensión de las diferencias en los procesos de envejecimiento (Kaztman, 1999).

Los tránsitos a la vejez están pautados frecuentemente por eventos biográficos característicos tales como el retiro del mercado laboral y el acceso a la jubilación, la llegada de los nietos o la viudez, el deterioro y eventualmente la pérdida progresiva de autonomía física y residencial.

El siguiente esquema grafica la estructura de análisis que se expone en este documento.

Esquema 1 – Estructura del estudio de las Personas Mayores de Uruguay



<sup>3</sup><https://cess.gub.uy/sites/default/files/informes/Informe%20de%20Diagno%CC%81stico%20del%20Sistema%20Previsional%20Uruguayo.pdf>

<sup>4</sup>[https://cess.gub.uy/sites/default/files/2021-0/Documento%20de%20trabajo%20elaborado%20por%209%20de%20los%2015%20te%CC%81cnicos%20de%20la%20CESS%2C%20insumo%20para%20el%20Informe%20de%20Recomendaciones\\_6-10-2021\\_0.pdf](https://cess.gub.uy/sites/default/files/2021-0/Documento%20de%20trabajo%20elaborado%20por%209%20de%20los%2015%20te%CC%81cnicos%20de%20la%20CESS%2C%20insumo%20para%20el%20Informe%20de%20Recomendaciones_6-10-2021_0.pdf)

Se comienza presentando la evolución reciente de la población de PM65 y a continuación se muestran las estadísticas en relación a los entornos físicos, más precisamente la forma de convivencia y el tamaño de los hogares a los que pertenecen estas personas. Posteriormente se dan a conocer las fuentes de ingreso a partir de las que se sustentan y se analiza la incidencia de la pobreza de este colectivo. La dimensión de la vivienda se contempla desde el enfoque de la calidad y su conservación, así como también se examinan las necesidades que no se satisfacen en la misma. Finalmente se menciona brevemente la importancia de otras redes presentes en el envejecimiento y los entornos sociales de las PM65.

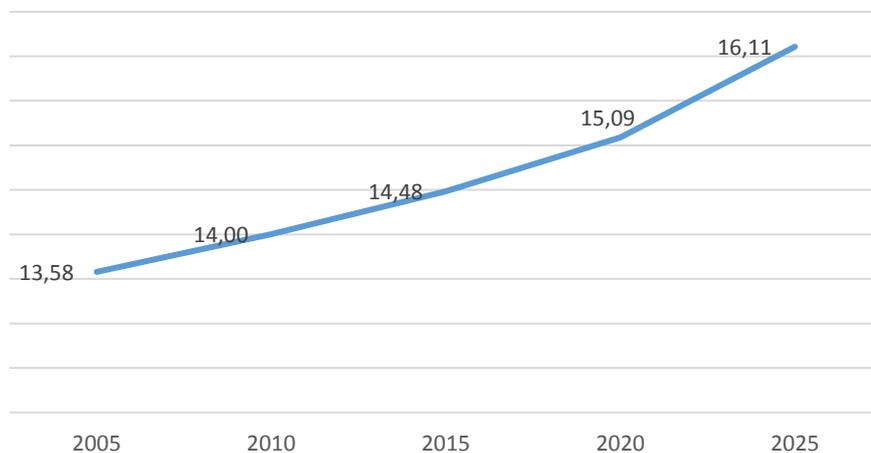
## Parte I – Evidencia del envejecimiento de las PM65

El progresivo envejecimiento de las sociedades ya ha caracterizado a varias poblaciones del mundo, pero en la actualidad toma relevancia en América Latina y el Caribe el envejecimiento de la vejez, siendo Uruguay uno de los países pioneros de este fenómeno en la región.<sup>5</sup>

Nuestro país presenta algunas peculiaridades en el contexto latinoamericano que alertan sobre la necesidad de profundizar el análisis y conocimiento de este sector de la población. La transición de envejecimiento en Uruguay es muy temprana, entre los años 1950 y 1960 se expone a este proceso principalmente por el descenso de la fecundidad y la mortalidad, diferenciándose entre otros países de la región<sup>6</sup>.

Las proyecciones de Uruguay dan cuenta de la tendencia creciente y sostenida del proceso de envejecimiento (en 2005 la proporción de las PM65 en el total de la población era de 13,58%, se proyecta a 16,11% para 2025), evidenciando dinámicas potentes e irreversibles.

Gráfico 1 \_ Evolución y Proyección de la población PM65 en Uruguay, en %



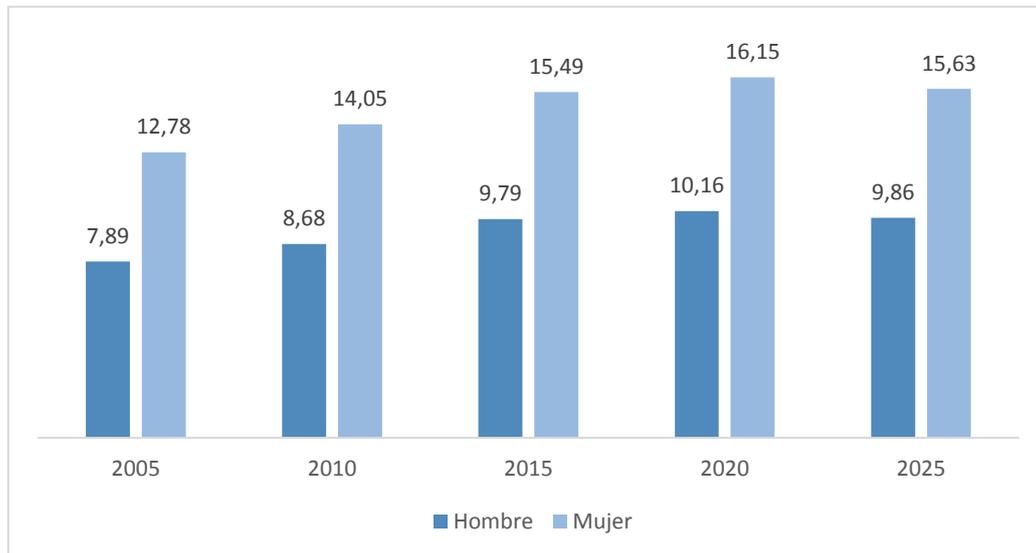
Fuente: Naciones Unidas y Revisión Proyección Población CESS

<sup>5</sup> El proceso de envejecimiento demográfico en el Uruguay y sus desafíos. M. Paredes. Boletín de Envejecimiento y Derechos de las Personas Mayores en ALC. Cepal. Diciembre 2017.

<sup>6</sup> Uruguay 100 años de Transición Demográfica, Adela Pellegrino - Publicado en el espacio Migración y desarrollo, vol. 11, núm. 20 - Primer semestre de 2013 <https://estudiosdeldesarrollo.mx/migracionydesarrollo/numeros/>

Dentro de las principales características de este proceso encontramos la feminización de la vejez (aunque el mayor ritmo de envejecimiento masculino tiende a reducir la brecha entre ambos sexos), y el aumento de las personas en los tramos de edad más avanzados, fenómeno que se ha dado en llamar “el envejecimiento de la vejez”.

Gráfico 2 \_ Índice de sobre envejecimiento (\*) por sexo, en %



Elaboración propia en base a INE Estimaciones y proyecciones de población (revisión 2013).

(\*) Sobre envejecimiento se calcula como la sumatoria de personas de 85 y más años con respecto a la sumatoria de personas de 65 y más años.

Del gráfico 2 se evidencia como el proceso de envejecimiento asume las diferencias por sexo, presentando una marcada feminización de la población más longeva, dato que se apoya en la mayor esperanza de vida de la mujer.<sup>7</sup>

## Parte II. Formas de convivencia de las PM65

El proceso de envejecimiento que tempranamente transita nuestro país ha promocionado la generación de investigaciones con abundante análisis al respecto. Existen estudios consolidados sobre las características de los hogares del país, la evolución y las transformaciones que se generan en la conformación interna de estos y específicamente en los hogares de personas mayores.<sup>8</sup>

Para este estudio se utiliza la Encuesta Continua de Hogares 2020 (ECH-INE), que levanta información en las *viviendas particulares*, entendiendo por estas las que se destinan para ser usadas en forma independiente por una sola persona, por una familia o por grupos con o sin vínculos parentales. Dada la emergencia sanitaria por Covid-19, la ECH 2020 no releva algunas de las variables examinadas en la ECH 2019. Por este motivo, y

<sup>7</sup> En 2021 la esperanza de vida es de 81,9 años para las mujeres y de 74,8 años para los hombres, aproximadamente. (Celade, Revisión 2019 y Naciones Unidas)

<sup>8</sup> En el ámbito del BPS se realizan investigaciones que van en esta línea, los que se publican en el Boletín del Adulto Mayor, en Comentarios de la Asesoría General de Seguridad Social y también producto de la Encuesta Longitudinal de Protección Social (ola 1 en 2012-2013 y ola 2 en 2015-2016).

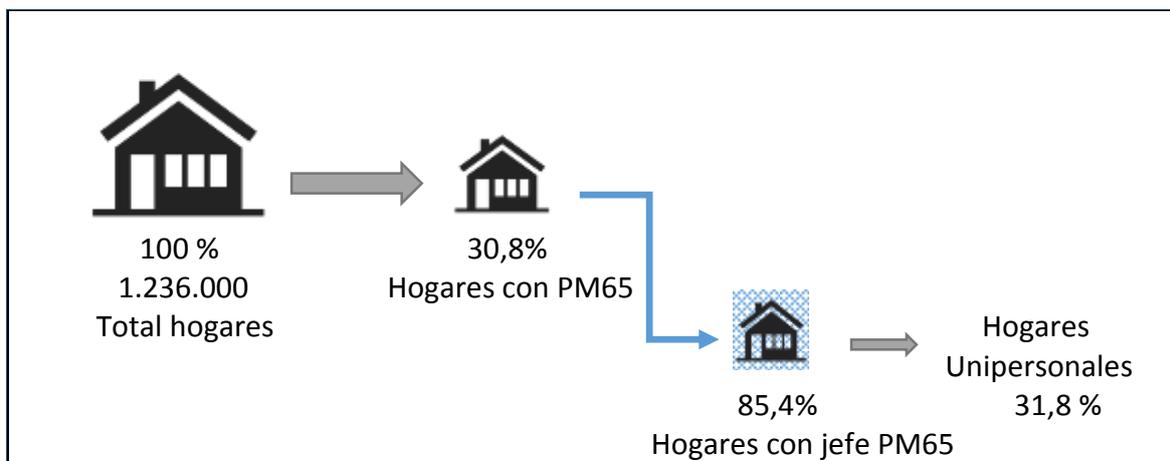
para los apartados de Vivienda (Parte IV) y de Bienes y servicios básicos (Parte V), se utiliza la ECH 2019, como último dato disponible.

Se consideran a los *hogares* como el grupo de personas que conviven y comparten las comidas y desde la ECH puede accederse a información sobre las formas de convivencia que se articulan dentro del hogar.

### ¿En qué tipos de hogares viven las PM65?

De acuerdo a los datos que se obtienen de la ECH 2020, en 1 de cada 3 hogares del país encontramos residiendo al menos a una PM65, lo que denota la relevancia de esta población.

Esquema 1: Hogares de PM65 respecto al total de hogares uruguayos, en%.



Elaborado a partir datos ECH 2020 – INE

Del esquema puede apreciarse que en la amplia mayoría de los hogares en donde viven PM65, la jefatura del hogar recae en personas de este mismo grupo. Este dato evidencia la forma de constitución de los hogares y tiende a romper el estereotipo de la vejez asociada a la dependencia económica y social.

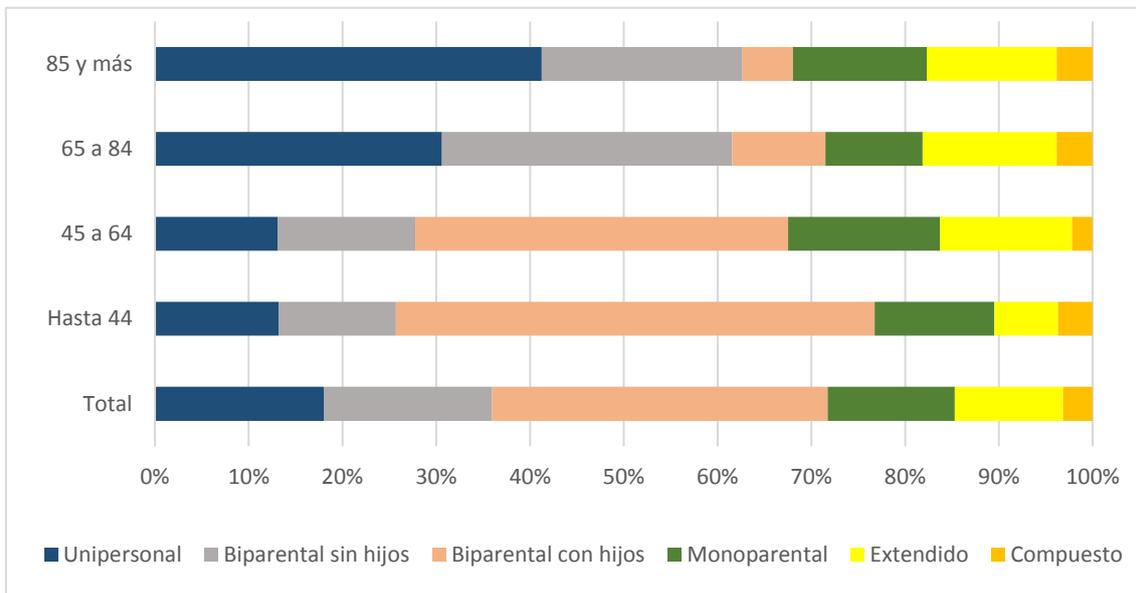
A su vez, 1 de cada 3 hogares con jefe PM65 es unipersonal, lo que podría estar exhibiendo una forma de vida más autónoma de esta población, ya sea por estar relacionado con el ciclo de vida o por una elección de vivir en solitario, lo que invita a preguntarse si esto se relaciona con una imagen social positiva de las PM65. En tanto, la distribución de la jefatura de hogar no presenta grandes diferencias por sexo, siendo prácticamente igual entre hombres y mujeres (48% y 52% aproximadamente, respectivamente).

Para la descripción de la situación de cualquier grupo poblacional el análisis de cómo se conforman los arreglos familiares es central. Se utiliza la categorización de Tipología de Hogar<sup>9</sup> empleada por el INE a efectos

<sup>9</sup> *Hogar Unipersonal* está formado por una sola persona;  
*Hogar Biparental sin hijo/a/s* refiere al Jefe del Hogar y cónyuge o concubino/a;  
*Hogar Biparental con hijo/a/s* se integra por la Pareja con hijo/a/s y estos pueden ser del núcleo conyugal o de uno de sus miembros;  
*Hogar Monoparental* que se configura con Un Jefe de hogar con hijo/a/s, pudiendo recaer en la titularidad del Hombre o de la Mujer;  
*Hogar Extendido* se estructura con integrantes del núcleo familiar más otros parientes y  
*Hogar Compuesto* con integrantes del núcleo familiar más otros no parientes.

de observar si viven solos, se integran con familiares o extienden lazos con otras personas parientes o no parientes.

Gráfico 3 \_ Tipología de Hogares por tramo de edad del jefe, en %



Elaborado a partir de datos ECH 2020 – INE.

La distribución del total de hogares (1.236.000) es la siguiente, hogares con jefes hasta 44 años 35,5%, entre 45 a 64 años 38,2%, entre 65 a 84 años 23,5%, y de 85 y más años 2,8%.

La distinción por tramos de edad de los jefes de hogar permite notar las diferencias que se presentan en la conformación general de los hogares. Como se observa, cuanto mayor es la edad del jefe, es claro el aumento de los hogares unipersonales, así como es menos probable encontrar la organización biparental con hijos.

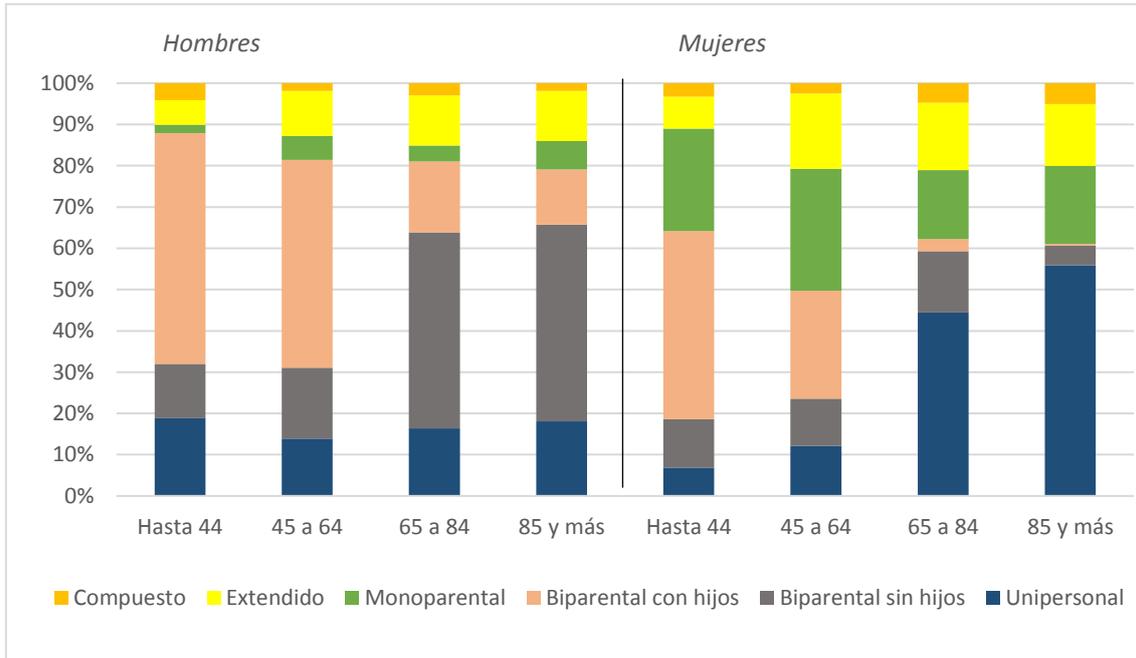
Este comportamiento es un reflejo de que en Uruguay las estructuras familiares de las personas mayores se asemejan al patrón que caracteriza a las sociedades más desarrolladas.<sup>10</sup>

No obstante la importancia de los hogares unipersonales, también se señala la presencia de hogares extendidos que se exhibe para el total de la población y con mayor representación en las PM65.

Si a este análisis se le incluye la distinción por sexo, el fenómeno observado no asume el mismo patrón entre hombres y mujeres (en todos los tramos etarios se tienen diferencias significativas). A medida que la edad avanza, en los hogares de jefatura masculina se observa una mayor proporción en la forma de convivencia con el cónyuge o concubino –sin hijos- siendo cercano a 1 de cada 2 hogares para los de 65 y más años.

<sup>10</sup> El Progreso de las Mujeres en el Mundo – Familias en un Mundo cambiante – ONU Mujeres – Apartado 2.6 El Envejecimiento de la Población y su impacto en las familias -2019/2020.

Gráfico 4 \_ Tipología de hogar por sexo del jefe y tramos de edad, en %



Elaboración propia en base a ECH 2020

Para los casos con jefatura femenina, a medida que avanza la edad se observa una mayor proporción en la forma de convivencia unipersonal, cercana a 1 de cada 2 hogares para las de 65 y más años.

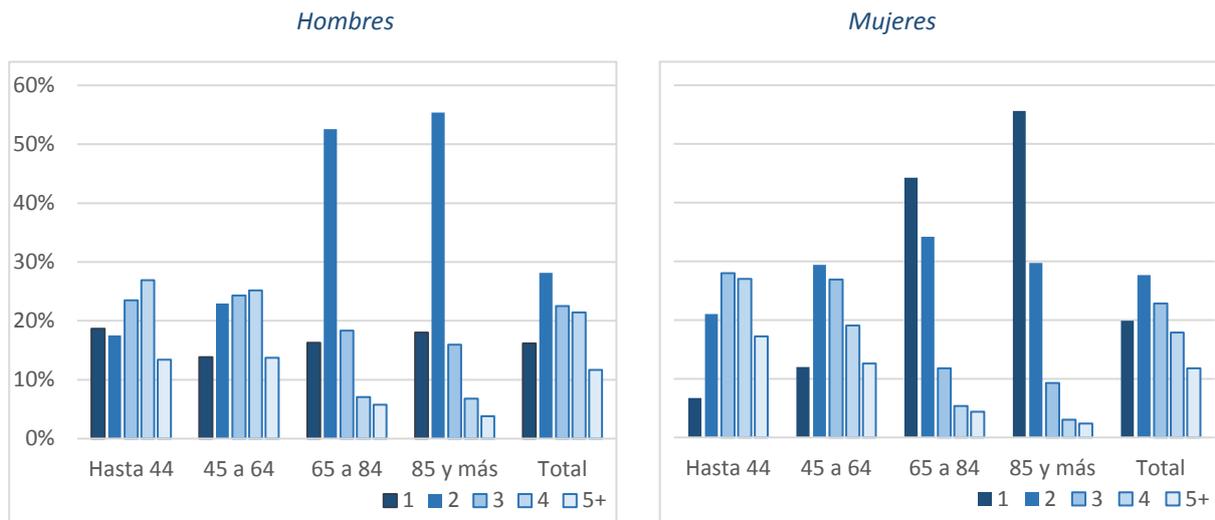
Por otro lado, y sin distinción de tramos, la proporción de hogares monoparentales de jefatura femenina siempre es mayor que la masculina, fenómeno que tiene un fuerte componente cultural, asociando las tareas de cuidado/tutelado al sexo femenino.

### Tamaño promedio de los hogares con PM65

Otro de los aspectos relevantes y que se relacionan con la caracterización de los hogares de este colectivo, es el tamaño promedio de los hogares en los que habitan, lo que permite distinguir diferentes situaciones de convivencia con otros miembros dentro del hogar.

El tamaño promedio de los Hogares con PM65, para todo el grupo, es de 2,25 personas. Gráficamente puede notarse el peso que tienen los diferentes tamaños de hogar dentro de cada sub grupo etario.

Gráfico 5 \_ tamaño de los hogares por sexo y tramo de edad del jefe, en %



Elaboración propia en base a ECH 2020

Al observar la cantidad de integrantes que conviven con las personas del colectivo analizado, a lo interno del hogar, se registra para las personas más longevas una mayor disposición a vivir sólo con otra persona, que aumenta a medida que la edad lo hace. Además y en gran medida explicado por la mayor longevidad de las mujeres, el porcentaje de mujeres viudas PM65 es ampliamente superior al de los hombres, lo que se denota de ambos gráficos anteriores.

“Estas diferencias no obedecen a una sola causa. La mayor presencia de viudas puede ser el resultado al menos del efecto de dos situaciones diferentes. En Uruguay, las mujeres tienden a sobrevivir a sus cónyuges por el efecto combinado de una mayor esperanza de vida femenina (Paredes, 2008: 26-27) y de que, en promedio, se han unido con varones de más edad.<sup>11</sup>

La disolución del vínculo, en cambio, afecta necesariamente a los dos miembros de la pareja, por lo que la pauta mencionada solo puede obedecer a que los varones tienden a contraer vínculos en segundas nupcias en mayor medida que las mujeres, una segunda explicación que también contribuye a explicar las diferencias en las tasas de viudez.”<sup>12</sup>

En síntesis, podemos afirmar que los hogares con presencia de jefe masculino PM65 presentan una constitución familiar de convivencia con su pareja, la presencia de hijos mayormente se da en compañía con su cónyuge/concubina, y la conformación del resto de modalidades nos muestra que tiene una mayor propensión a vivir con otras personas (principalmente del entorno familiar).

En cambio, de los hogares constituidos por mujeres jefas, se evidencia que las mujeres tienden a vivir solas, sobresaliendo también la modalidad de jefas solas con hijo/s. Además, considerando como se conforman en

<sup>11</sup> Panorama de la Vejez en Uruguay, Coordinadores Federico Rodríguez y Cecilia Rossel; Universidad Católica del Uruguay (IPES) y UNFPA, 2009

<sup>12</sup> Ídem.

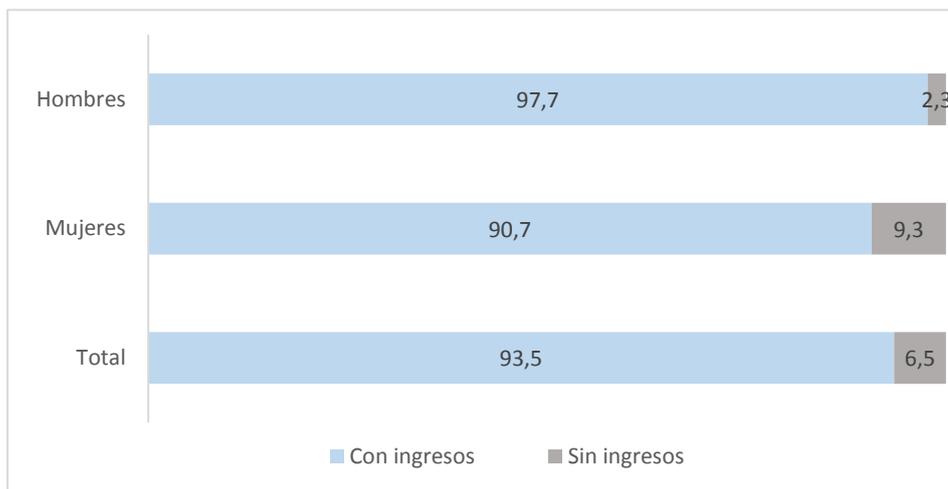
las otras modalidades, se infiere que de estar acompañadas lo realizan con cierta apertura de integrarse con personas sin lazos de parentesco.

### Parte III. Ingresos de las PM65

Los ingresos constituyen un activo de gran importancia para los individuos y sus familias. Les permite acceder a distintas fuentes de bienestar como por ejemplo la alimentación, los bienes básicos de consumo, servicios de salud, servicios de cuidado, o el pago de vivienda, entre otras.

Los ingresos de las PM65 suelen sufrir importantes transformaciones durante al menos dos de las transiciones que se experimentan en la vejez (Rodríguez, Rossel, 2009). La primera es la salida del mercado laboral, un fenómeno en el que el significativo descenso que se produce en los ingresos es parcialmente compensado por transferencias. La segunda refiere a las transformaciones que ocurren en el ámbito de la familia, que si bien no son exclusivas de esta etapa vital, sí adquieren en ella formas específicas que condicionan fuertemente el acceso a ingresos para este grupo de personas.

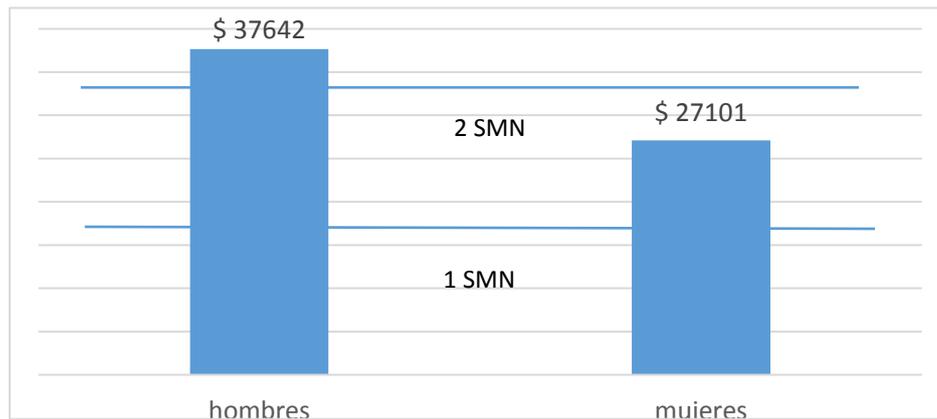
Gráfico 6 \_ Personas de 65 y más que perciben algún ingreso, en %



Elaboración propia en base a ECH 2020.

Como puede notarse gráficamente, la enorme mayoría de las PM65 uruguayas percibe algún tipo de ingreso (más de 9 de cada 10). Distinguiendo por sexo, se observa que estos niveles son algo menores en las mujeres.

Gráfico 7 \_Promedio de ingresos de PM65, pesos corrientes de 2020.



Elaboración propia en base a ECH 2020.

El valor del Salario Mínimo Nacional para 2020 fue de \$ 16.300.

Entre las personas que sí fueron perceptoras, el monto promedio del ingreso personal para el año 2020 fue de \$31.365 (pesos corrientes 2020). Este monto equivale a poco menos de dos salarios mínimos (en el gráfico se representa el nivel para 1 y 2 SMN).

Más allá de las consideraciones de este grupo poblacional en comparación con otros más vulnerables respecto a la pobreza (como ser los niños y los jóvenes), si se agrega la dimensión del sexo, se encuentran diferencias importantes en el grupo objeto de análisis. Los ingresos de los hombres en estas edades son significativamente más altos que los de las mujeres.

### ***Fuente de ingresos de las PM65***

Una de las explicaciones a las transformaciones en los niveles de ingresos y sus diferencias entre distintos colectivos está vinculada con la forma en que se componen los ingresos, es decir, las distintas fuentes de donde usualmente proviene: las jubilaciones, las pensiones, el trabajo y otras fuentes.

El ingreso de las personas en esta etapa de la vida proviene principalmente de las jubilaciones y las pensiones, más de 8 de cada 10 PM65 de los que perciben ingresos, lo hacen exclusivamente por dicha fuente.

Gráfico 8 \_ Fuente de ingreso de las PM65, en %



Elaboración propia en base a ECH 2020.

\*Se toma el total de las PM65 que perciben algún ingreso

Distinguiendo por sexo, son las mujeres las que presentan una mayor proporción de ingreso exclusivamente por jubilaciones y/o pensiones (89,4% en las mujeres y el 77,2% en los hombres). Esto se explica por un lado porque las mujeres acceden a la inmensa mayoría de las pensiones sobrevivencia, y por otro, porque éstas presentan una menor tasa de actividad que los hombres a partir de los 65 años.

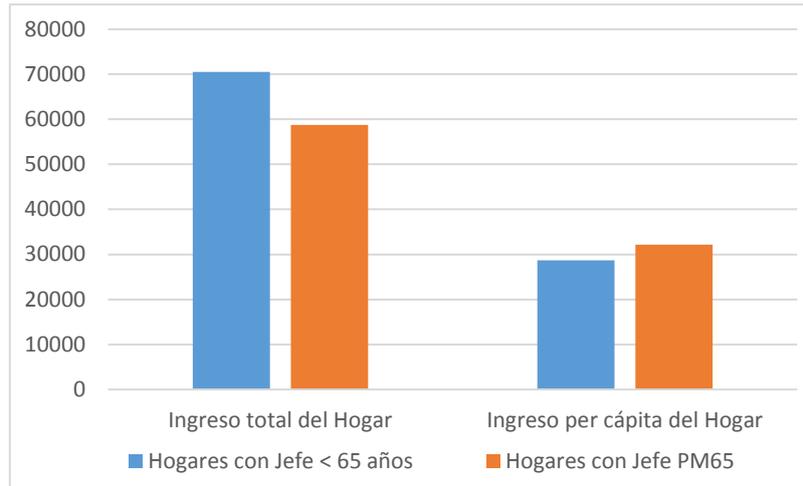
Por su trayectoria laboral previa, los hombres tienen una mayor proporción de acceso a jubilaciones respecto a las mujeres, ya que estas tuvieron un involucramiento con el mercado de trabajo formal significativamente menor. Además, las mujeres acceden a las pensiones en mucha mayor medida que los hombres, dado que estas se presentan como un instrumento en cierta forma “compensatorio” a la imposibilidad de acceso a las jubilaciones, vinculado con la menor inserción de las mujeres en el mercado de trabajo.

### ***¿Existe una pérdida de ingresos con la vejez?***

Los ingresos no suelen ser un activo asociado específicamente a las personas, sino que derivan de la acumulación que tiene lugar en los hogares. La tendencia a la caída en los ingresos personales de las PM65 no se traduce de hecho en una menor disponibilidad de recursos monetarios por persona.

El comportamiento del indicador de ingreso per cápita responde a las dinámicas que tienen lugar en las estructuras familiares y en los hogares. Uno de rasgos más evidentes de los cambios y transiciones que ocurren en la vejez es, como se analizó en la parte II, la transformación en la composición de los hogares, marcada por el vaciamiento derivado de dos fenómenos: la emancipación de los hijos y la muerte progresiva de los adultos longevos. De manera que, aun cuando es cierto que los ingresos totales tienden a disminuir, también lo es que se reparten entre menos personas.

Gráfico 9 \_ Promedio de ingresos totales e ingresos per cápita, según hogares con jefes PM65



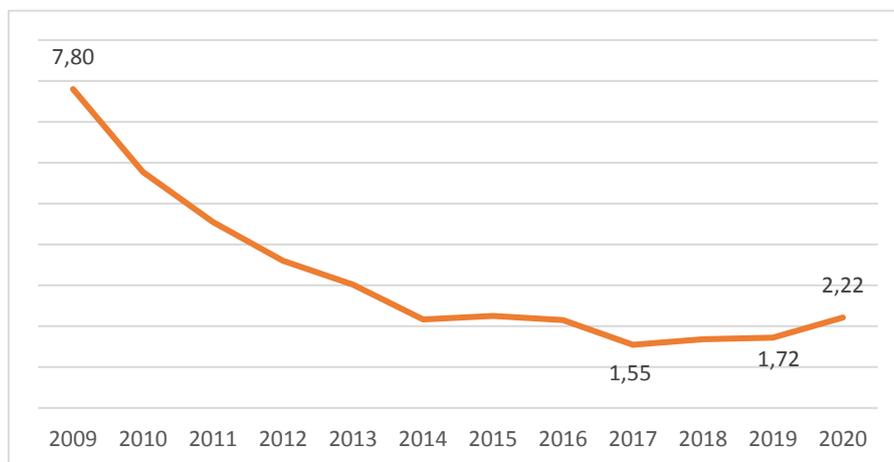
Elaboración propia en base a ECH 2020. Ingresos sin valor locativo y sin servicio doméstico.

El impacto de estas transformaciones afecta en forma diferente a hombres y a mujeres, además teniendo en cuenta que la relación con el mercado de trabajo en la vida activa es diferente para unos y para otras, es razonable esperar que el comportamiento de los ingresos también genere diferencias por sexo, por lo que es necesario continuar profundizando y analizar su distribución.

### **Pobreza en hogares de PM65**

El índice de pobreza en hogares con jefe PM65 es bajo y se ha caracterizado por presentar una tendencia decreciente en los últimos años, mostrando un valor mínimo para el año 2017, aunque denotando el efecto de la pandemia del Covid-19 en el último dato.

Gráfico 10 \_ Hogares con jefes PM65 en situación de pobreza (metodología LP2006, INE), en %



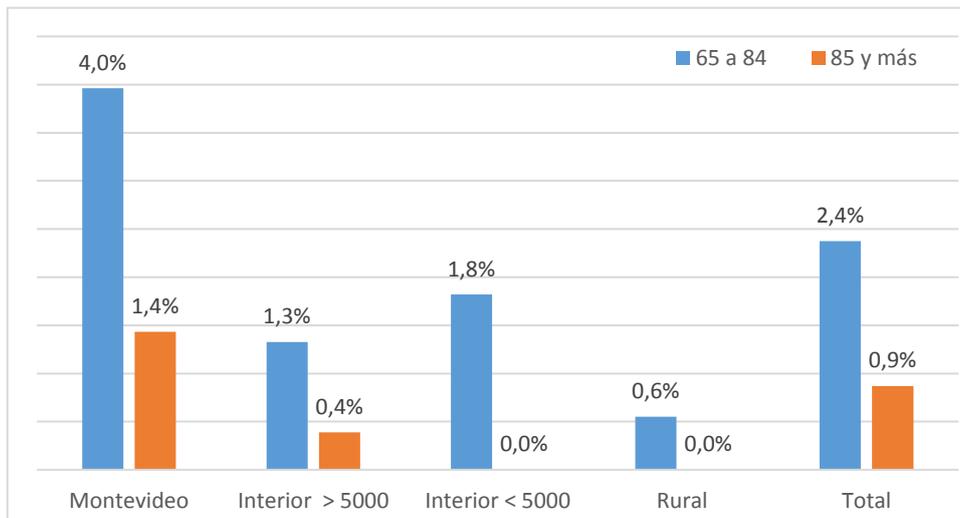
Elaboración propia en base a ECH 2020.

La evolución de la pobreza en estos hogares (y en las personas) da cuenta de que las PM65 son el grupo generacional menos expuesto a situaciones de pobreza e indigencia en nuestro país. El acceso a fuentes de protección de amplia cobertura que logran mantener su valor, como es el caso de las jubilaciones y pensiones, ha sido el factor de mayor incidencia para mantener los bajos niveles de pobreza en dicha población.

Si bien este dato ha sido recurrentemente sostenido para argumentar acerca de la situación de relativo bienestar de dicha población en relación a otros grupos vulnerables como los niños y los jóvenes, ello de ningún modo significa que las PM65 no estén expuestas a situaciones de riesgo y vulnerabilidad. Por el contrario, aun considerando los menores niveles de pobreza en este grupo generacional, características de esta etapa del ciclo vital relacionadas a la pérdida o deterioro de capacidades físicas y psico-físicas hacen que las situaciones de eventual vulnerabilidad se diversifiquen y estén asociadas a dimensiones que van más allá del acceso a fuentes de ingresos. Es oportuno recordar que los índices de pobreza calculados toman únicamente la dimensión del ingreso y no el tipo de gasto de los hogares.

Distinguiendo por región se puede notar una mayor pobreza en las zonas urbanas, sobre todo en Montevideo, respecto de las zonas rurales, en particular para el tramo de 65 a 84 años. El menor costo de vida existente en el interior del país es un factor que probablemente explique esta tendencia.<sup>13</sup>

Gráfico 11 \_ Hogares con jefes PM65 por debajo de la línea de pobreza, y por región, 2020, en %, (metodología LP2006, INE)

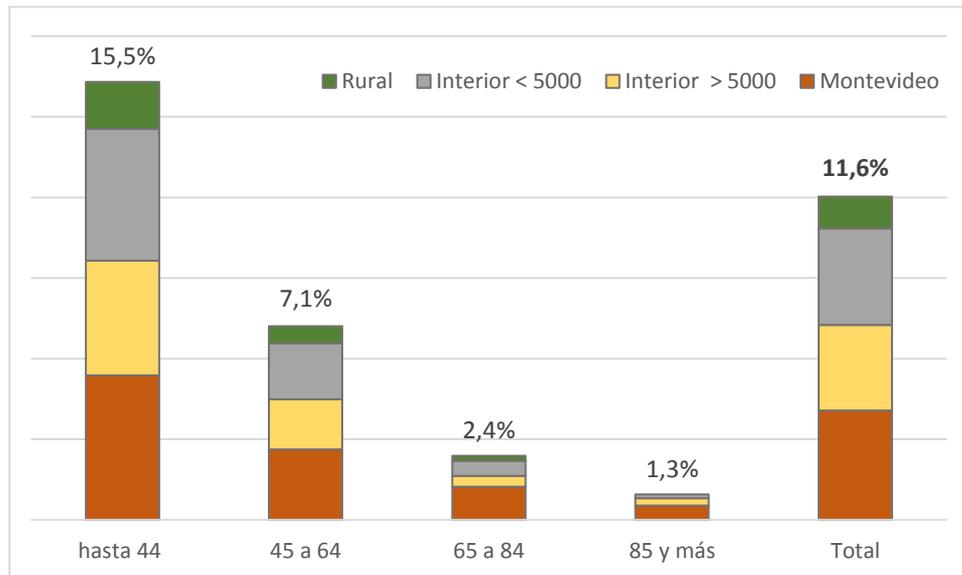


Elaboración propia en base a ECH 2020.

Se desprende de los datos que tanto en las zonas rurales como en las escasamente pobladas del interior, los hogares con jefes de 85 y más años no presentan –en general- situaciones de alta vulnerabilidad económica.

<sup>13</sup> Para analizar la pobreza en los hogares se utiliza la metodología de la Línea de Pobreza 2006 del INE.

Gráfico 12 \_ Personas según LP2006, por tramo etario y región, en %, 2020



Elaboración propia en base a ECH 2020.

Midiendo por ingresos se podría concluir que para las personas de 85 y más de las áreas rurales, la pobreza estaría erradicada.

Incluyendo en el análisis la tipología de los hogares no se constatan grandes diferencias (en parte por lo reducida que es la pobreza para este grupo poblacional), siendo los hogares clasificados como extendidos los que presentan una incidencia mayor de los niveles de pobreza con respecto a los demás arreglos familiares. En este caso, sin dudas que el efecto del ingreso per cápita juega un rol importante en estos resultados.

Cuadro 1 \_ Pobreza en hogares con jefe de 65 y más, por tipología de hogar, en %

Tipología de hogar	No pobre	Pobre	Total
Unipersonal	99,5%	0,5%	100%
Biparental sin hijos	99,5%	0,5%	100%
Biparental con hijos	97,5%	2,5%	100%
Monoparental	96,8%	3,2%	100%
Extendido	91,9%	8,1%	100%
Compuesto	96,2%	3,8%	100%
Total	97,8%	2,2%	100%

Elaboración propia en base a ECH 2020.

Como mencionamos anteriormente, a pesar de que los ingresos totales de los hogares tienden a disminuir en esta etapa, el menor número de integrantes redundando, en promedio, en un mayor ingreso per cápita de esta población en comparación con los más jóvenes. Este tipo de cambios debe ser leído con cautela, puesto que a medida que avanza el ciclo vital también tiende a modificarse la estructura de necesidades de las

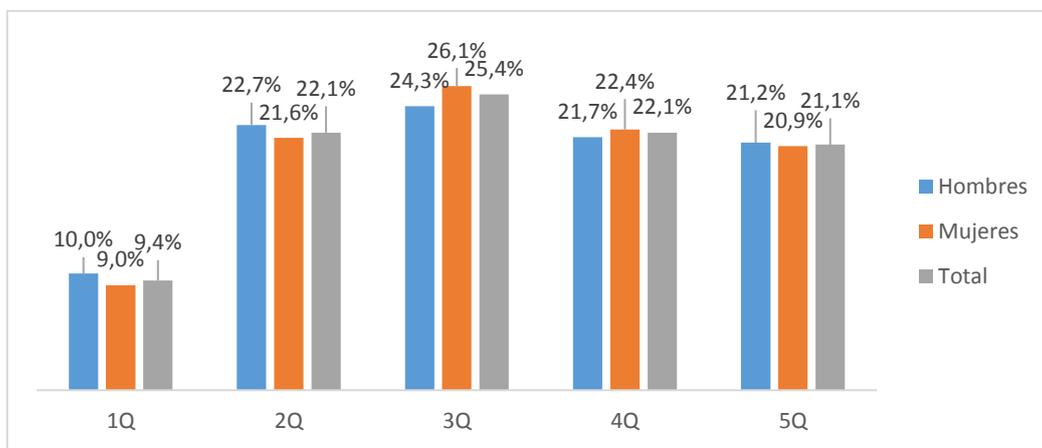
personas. Algunas de ellas tal vez tiendan a aliviarse, como el cuidado de niños pequeños, mientras que otras, en cambio, aparecen en general con mayor intensidad, como los gastos de los hogares asociados al cuidado de la salud. Otras, como la vivienda, se espera que estén parcial o completamente resueltas en esta etapa.

### Distribución de los ingresos

Una forma de observar la dimensión de distribución de los ingresos es determinar cómo se ubica las PM65 en términos de quintiles de ingreso per cápita.

Puede notarse que el primer quintil de ingresos tiene una baja acumulación, aumentando la misma a medida que el ingreso es mayor (el máximo se da en el tercer quintil), denotando una ventaja relativa respecto a las personas de menor edad.

Gráfico 13 \_ Personas de 65 y más por sexo y quintil de ingresos



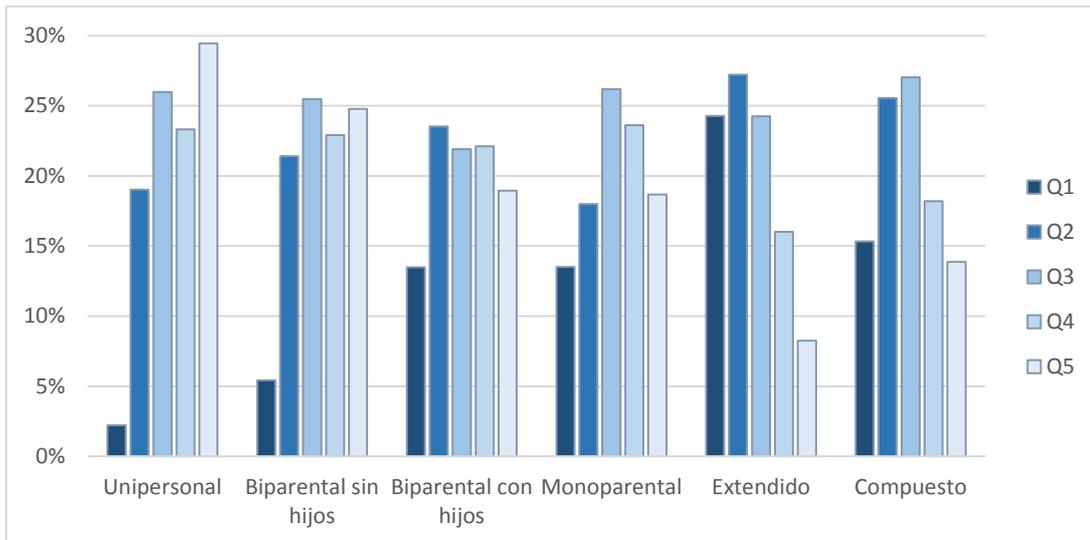
Elaboración propia en base a ECH 2020.

Si bien no hay mayores diferencias, cuando distinguimos por sexo, puede apreciarse una muy leve tendencia a que las mujeres acumulan más en los quintiles 3 y 4, mientras que lo hacen menos en los extremos.

En la comparación con algunos grupos poblacionales como la infancia, la adolescencia y la juventud, las PM65 se encuentran en una mejor posición en términos de distribución del ingreso<sup>14</sup>. Dos hipótesis podrían explicar este fenómeno. La primera, ya señalada, es el aumento del ingreso per cápita de los hogares por su conformación. La segunda indica que existe, en realidad, una mortalidad diferencial, que afecta en mayor medida a los sectores más pobres de la población, de forma que cuanto más se avanza en la edad, mayores son las probabilidades de provenir de hogares con más recursos (Rodríguez, Rossel, 2009).

<sup>14</sup> La incidencia de la pobreza por grupo etario puede verse en el Boletín Técnico del INE, Gráfico 2, en <https://www.ine.gub.uy/documents/10181/30913/Pobreza0321/c18681f1-7aa9-4d0a-bd6b-265049f3e26e>

Gráfico 14 \_ Tipología de los hogares con jefe de 65 y más años, según quintil de ingresos



Elaboración propia en base a ECH 2020.

Por último, si se observa la distribución del ingreso de los hogares con respecto de la tipología familiar, queda nuevamente de manifiesto lo mencionado anteriormente, donde es muy marcada la acumulación en los quintiles superiores (se observa una cola hacia la izquierda) en el caso de las unipersonales y los biparentales sin hijos, mientras las familias extendidas muestran un comportamiento inverso, acumulando en los quintiles inferiores, lo que fundamenta el entendimiento de arreglos familiares a efectos de hacer frente a situaciones de mayor

## Parte IV. Vivienda

La vivienda en Uruguay está consagrada como derecho en la Constitución, por lo que el Estado, dispone de fondos regulares y de diversos programas públicos, con la participación del ámbito privado, en pro de facilitar y garantizar a la población, el acceso a la misma. En nuestro país la vivienda tiene para las personas una valoración social y cultural significativa.<sup>15</sup>

Configura uno de los recursos fundamentales en el portafolio de activos de los hogares y además concede una importancia simbólica y afectiva fundamental. Comporta una importancia central en las posibilidades de mejorar las condiciones de vida (o al menos de evitar su deterioro) y de acceder a determinados niveles de bienestar.

Constituye el ambiente físico por excelencia en el que transcurre una parte sustantiva de la vida cotidiana, en especial en la vejez, cuando es esperable un retraimiento de distintos ámbitos públicos de sociabilidad. En este sentido, las características de la vivienda reflejan -y al mismo tiempo inciden directamente en- la vida

<sup>15</sup> Constitución de la República Oriental del Uruguay SECCION II - DERECHOS, DEBERES Y GARANTIAS CAPITULO II \_ Artículo 45 \_ Todo habitante de la República tiene derecho a gozar de vivienda decorosa. La ley propenderá a asegurar la vivienda higiénica y económica, facilitando su adquisición y estimulando la inversión de capitales privados para ese fin. En <https://www.impo.com.uy/bases/constitucion/1967-1967/45#:~:text=Todo%20habitante%20de%20la%20Rep%C3%BAblica,capitales%20privados%20para%20ese%20fin>

de las personas en aspectos tan diversos como las condiciones sanitarias, de sociabilidad primaria, de descanso o acceso a la privacidad.

A continuación se muestran aspectos sobre la Vivienda, en el entendido de la importancia que tiene la misma para la seguridad de los individuos, y en especial de nuestra población objetivo (personas de 65 y más). Se hace referencia a los entornos físicos, más precisamente al tipo de Tenencia de la vivienda y a la calidad de construcción de las mismas.

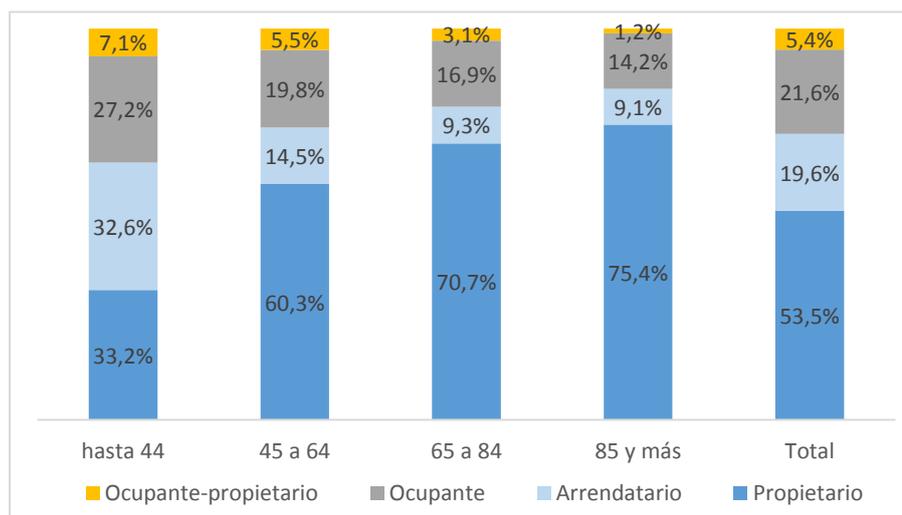
### Tenencia de la vivienda

En este apartado se utilizan los datos relevados de la ECH 2019, fundamentado que en 2020 la ECH no recoge esta información por causas asociadas a la pandemia. De todas maneras, se entiende que los datos a 2019 son un buen reflejo de la situación a 2020, dado que las características referidas en esta temática no varían sustancialmente de un año a otro.

Para clasificar la tenencia de la vivienda se sigue a Casacuberta (2006)<sup>16</sup> y se conforman 4 grandes grupos: los propietarios (de la vivienda y el terreno), los arrendatarios (o inquilinos), los ocupantes (sean estos con o sin permiso) y los ocupantes-propietarios (ocupan el terreno y construyen en el mismo pero no son legalmente propietarios de las mejoras, teniendo esta modalidad un lugar central en la definición de asentamientos irregulares).

En términos generales, la comparación con el total de la población sugiere un tránsito que va desde un patrón de acceso a la vivienda con una mayor presencia de inquilinos y ocupantes gratuitos con permiso entre los hogares más jóvenes hasta otro con alto predominio de propietarios en las personas de entre 65 y 84 años (70,7%) y en las de 85 y más (75,4%), comportamiento que puede evidenciarse en el gráfico siguiente.

Gráfico 15 \_ Tenencia de la vivienda particular por jefatura de hogar, en %

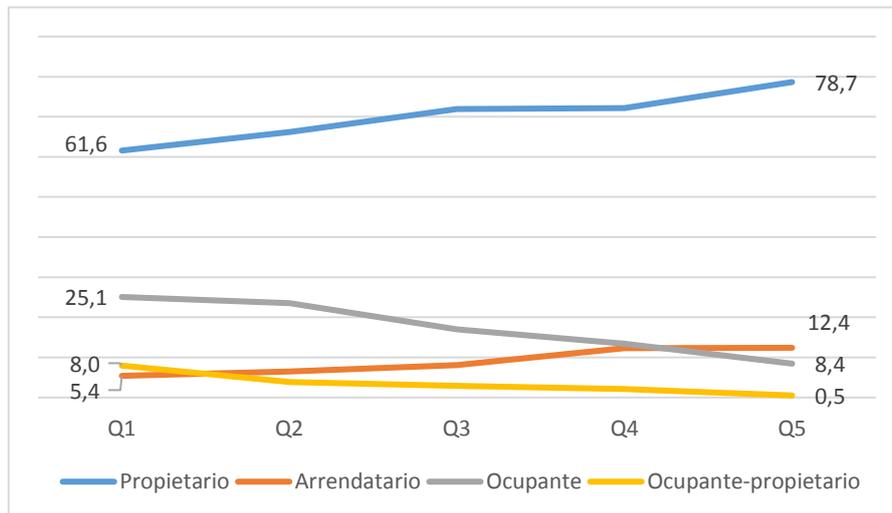


Elaboración propia en base a ECH 2019.

<sup>16</sup><https://www.ine.gub.uy/documents/10181/35933/ENHA+2006.+Situaci%C3%B3n+de+la+vivienda+en+Uruguay/04f072f-519c-48ec-b45a-fc78f137a8b1>

A su vez, entre los hogares con jefe PM65, el porcentaje de propietarios registra importantes diferencias de acuerdo a su posición en la estructura de ingresos: a pesar de que aún en el 20% más pobre la proporción que ha adquirido un inmueble es considerablemente alta, quienes ocupan y arriendan superan el 30%. En el otro extremo, los ocupantes no alcanzan al 10% de los hogares, en tanto el nivel de los arrendatarios también se eleva, lo que se considera un comportamiento esperable.

Gráfico 16 \_ Tenencia de la vivienda por quintil de ingreso, hogares con jefes personas de 65 y más años, en %



Elaboración propia en base a ECH 2019.

En segundo término, la información indica que la proporción de propietarios en los hogares donde habitan las PM65, es mayor en biparentales sin hijos (79%) y también con hijos (76,6%), mientras que la tenencia en unipersonales es del 63,7%, constituyéndose en la menor dentro de los que son propietarios por tipología de hogar pero de igual significancia entre las formas de tenencia.

Cuadro 2 \_ Tenencia de vivienda por tipología de hogar para el total de personas con personas de PM65, en %

Tipología de hogar	Tenencia				Total
	Propietario	Arrendatario	Ocupante	Ocupante-propietario	
Unipersonal	63,7	11,0	22,7	2,6	100,0
Biparental sin hijos	79,0	7,2	11,9	1,9	100,0
Biparental con hijos	76,6	9,4	11,0	3,0	100,0
Monoparental	69,4	10,2	16,1	4,3	100,0
Extendido	73,1	11,7	11,7	3,6	100,0
Compuesto	64,9	10,7	20,6	3,9	100,0
<b>Total</b>	<b>72,9</b>	<b>9,5</b>	<b>14,9</b>	<b>2,7</b>	<b>100,0</b>

Elaboración propia en base a ECH 2019.

En tercer lugar, aunque las diferencias no son demasiado pronunciadas, la proporción de propietarios y de ocupantes es algo mayor en el interior urbano y rural que en Montevideo. En cuanto a los “ocupantes-

propietarios” la proporción es mayor para Montevideo, lo que puede asociarse al hecho de que exista más cantidad de asentamientos en la capital.<sup>17</sup>

Cuadro 3 \_ Tenencia de la vivienda por región para hogares con jefe PM65, en %

Región	Propietario	Arrendatario	Ocupante	Ocupante-propietario	Total
Montevideo	69,1	13,9	12,5	4,5	100,0
Interior	72,4	7,8	18,0	1,8	100,0
Rural	71,9	3,3	21,7	3,1	100,0

Elaboración propia en base a ECH 2019.

### ***Características físicas de la vivienda: calidad y estado de conservación***

Siguiendo la clasificación realizada por Casacuberta (2006) se propone una tipología para analizar la situación estructural de las viviendas en función de los materiales de construcción utilizados en paredes, techos y pisos. El indicador clasifica a cada vivienda como precaria, modesta, mediana o buena, y resulta útil para los actuales propósitos por su sencilla interpretación.

Del análisis realizado el 87,5% del total de las viviendas uruguayas han sido construidas con materiales de buena calidad, en tanto aproximadamente un 8% clasifica como vivienda de calidad modesta o precaria. Cuando acotamos el análisis a nuestro grupo de interés, observamos que estos guarismos son mejores aún, ya que aumenta la proporción de viviendas buenas y disminuye las que pueden considerarse como precarias o modestas. Esta diferencia daría cuenta de que el tipo de construcción mejora con el ciclo vital del hogar, sustentando la idea en relación a la forma de tenencia de que los hogares tienden a mejorar su situación de vivienda a lo largo de su vida (Rodríguez, Rossel, 2009).

Cuadro 4 \_ Hogares según calidad de la construcción y estado de conservación de la vivienda, total y con jefe PM65.

	Sin problemas	Problemas			Calidad total 65 y más	Calidad Total
		Leves	Moderados	Graves		
Precaria	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	0,2%
Modesta	1,0%	0,3%	2,1%	1,6%	4,9%	7,9%
Mediana	1,1%	0,1%	1,4%	0,9%	3,7%	4,4%
Buena	57,0%	2,3%	25,0%	7,1%	91,3%	87,5%
Conservación Hogares jefe 65 y más	59,1%	2,7%	28,5%	9,6%	100,0%	100,0%
Conservación total hogares	52,5%	2,8%	31,8%	12,9%	100,0%	

Total de viviendas: 1247820

Total de viviendas con jefe de 65 y más: 327258

Elaboración propia en base a ECH 2019.

<sup>17</sup> “Informe Técnico. Asentamientos recientes en Uruguay: un estudio exploratorio.” MVOTMA, 2018.

No sólo la calidad de los materiales utilizados en la construcción de la vivienda es un aspecto importante a tener en cuenta, también es necesario mantener las condiciones de habitabilidad de las mismas, de manera tal que el desarrollo de la cotidianidad se encuentre inserto en ambientes adecuados a tales efectos.

Las diferencias que presentan las viviendas respecto al estado de conservación, pueden asociarse a la vida útil del inmueble y a la capacidad de sus ocupantes de mantenerla en condiciones habitables (Casacuberta, 2006).

Esta dimensión revela mayor variación que la anterior (la calidad) e indica que un conjunto significativo de las PM65 habita en viviendas con dificultades importantes: aproximadamente un 40% presenta problemas de conservación, 31,2% con dificultades leves o moderadas (humedades o goteras en techos, caída de revoque, cielorrasos desprendidos o humedades en los cimientos) y 9,6% con problemas graves, es decir, muros agrietados, se inunda cuando llueve o tiene peligro de derrumbe.

Análogamente a lo que sucedía con respecto a la calidad, el estado de conservación de las viviendas con jefes de 65 y más, es algo mejor que para el total de los hogares, lo que podría sugerir que los jefes longevos invierten más en la conservación de la vivienda.

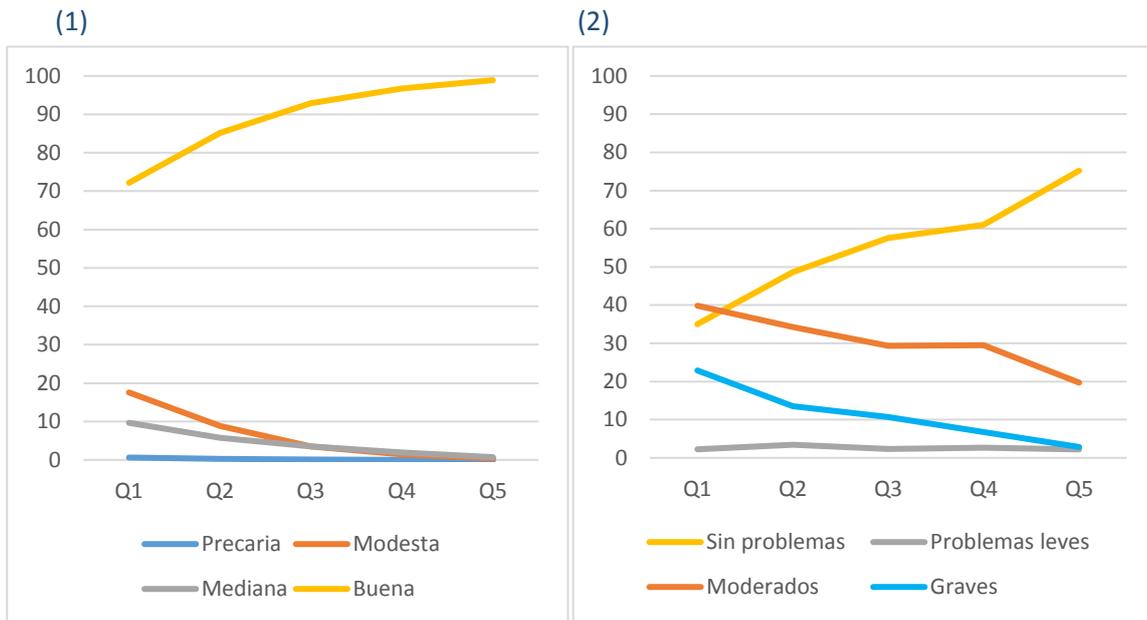
Si bien a nivel general la evaluación primaria del estado de conservación y calidad de las viviendas es positivo, en el análisis conjunto se registran situaciones que suponen el acceso a una vivienda precaria o modesta y que, simultáneamente, presenta problemas moderados e incluso graves. Estos casos, que representan cerca del 4% del total de estos hogares, permiten definir un grupo en situación de altísima vulnerabilidad en relación a sus condiciones habitacionales, que deberían tener prioridad en su tratamiento a nivel de las políticas públicas de vivienda.

### ***¿Cómo repercuten los ingresos de las personas en el estado de conservación y la calidad de la vivienda?***

Los ingresos están asociados a niveles de bienestar económico, y en específico para este estudio, las características constructivas del inmueble aparecen estrechamente vinculadas a ello. Para el primer quintil las viviendas de buena calidad alcanzan al 72,2%, mientras que llegan al 98,9% en el último.

En cuanto al estado de conservación, también se observa una clara asociación entre las condiciones físicas de la vivienda y la posición en la estructura de ingresos, observándose como a medida que aumentan los mismos es mayor la proporción de viviendas que no presentan problemas, y disminuyen notoriamente aquellas con problemas moderados y graves.

Gráfico 17 \_ Calidad (1) y Estado de conservación (2) de la vivienda por quintil de ingreso en hogares con jefes de 65 y más



Elaboración propia en base a ECH 2019.

Cuando analizamos teniendo en cuenta la región, se constata que la calidad de la vivienda es un poco mejor en Montevideo respecto al Interior y a la zona Rural; mientras que la incidencia de los problemas graves respecto al estado de conservación es mayor en áreas rurales.

Cuadro 5 \_ Calidad constructiva de las viviendas en hogares con jefes de 65 y más, por región

	Montevideo	Interior	Rural	Total
Precaria	0,1%	0,1%	1,1%	0,1%
Modesta	4,0%	5,3%	7,7%	4,9%
Mediana	1,9%	4,5%	9,0%	3,7%
Buena	94,1%	90,1%	82,2%	91,3%

Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2019.

Cuadro 6 \_ Estado de conservación de las viviendas en hogares con jefes de 65 y más, por región

	Montevideo	Interior	Rural	Total
Sin problemas	59,8%	58,8%	57,5%	59,1%
Problemas leves	3,5%	2,2%	2,1%	2,7%
Problemas moderados	30,2%	27,4%	26,5%	28,5%
Problemas graves	6,5%	11,6%	13,9%	9,6%

Elaboración propia en base a ECH 2019.

Dar solución al problema de vivienda implica un ahorro importante (en lo que refiere al valor locativo) dadas las menores oportunidades que tienen las PM65 de obtener ingresos en otros ámbitos, como por ejemplo el laboral y el acceso de créditos para programas habitacionales.

## Parte V. Bienes y servicios básicos

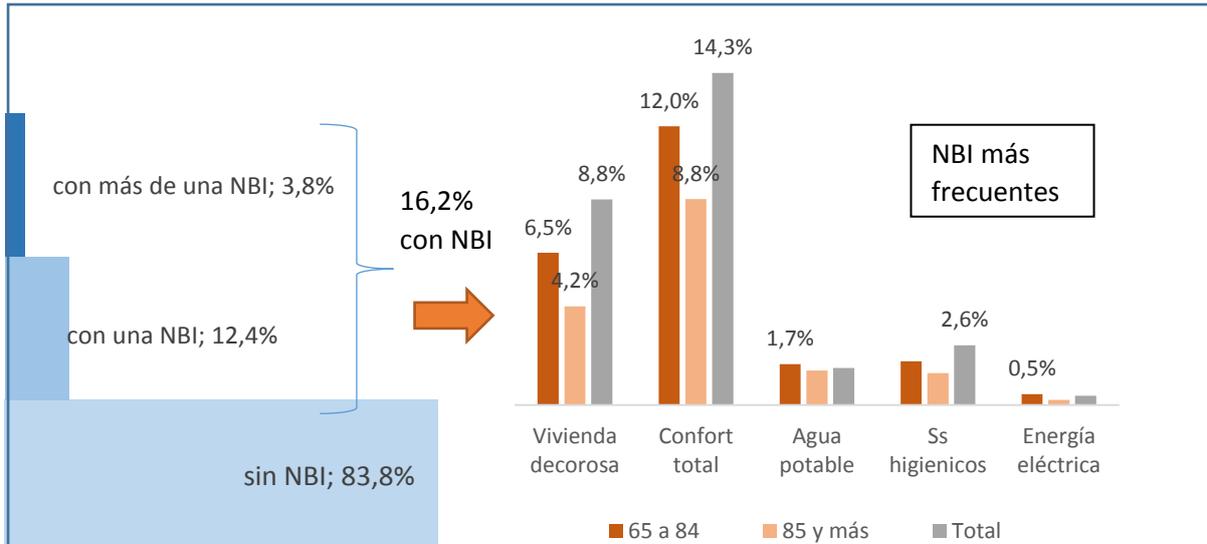
Análogamente al apartado anterior de Vivienda, aquí también se utilizan los datos de la ECH 2019, ya que aplica la misma fundamentación expuesta.

Conjuntamente con las características físicas del inmueble, su localización en el territorio constituye un segundo elemento crítico para el acceso de los hogares a buena parte de los servicios básicos como el agua corriente, el saneamiento, la red eléctrica, el alumbrado público o la recolección de basura y condiciona indirectamente la calidad de otros como la salud, el transporte, el acceso a actividades culturales o de esparcimiento.

Los vecindarios son centrales, además, porque comportan distintos niveles de seguridad, ofrecen diversos tipos de oportunidades laborales, sociales o recreativas, están más o menos expuestos a problemas ambientales, etc.

El indicador de necesidades básicas insatisfechas (NBI) mide la falta de acceso de la población a determinados bienes y servicios que se consideran críticos para el desarrollo humano como son, el acceso a una vivienda decorosa, el acceso a la energía eléctrica, al agua potable, a los servicios sanitarios, a los artículos de confort, y a la educación.

Gráfico 18 \_ Necesidades Básicas que presentan mayor incidencia en hogares con jefes de 65 y más, en %



Elaboración propia en base a ECH 2019.

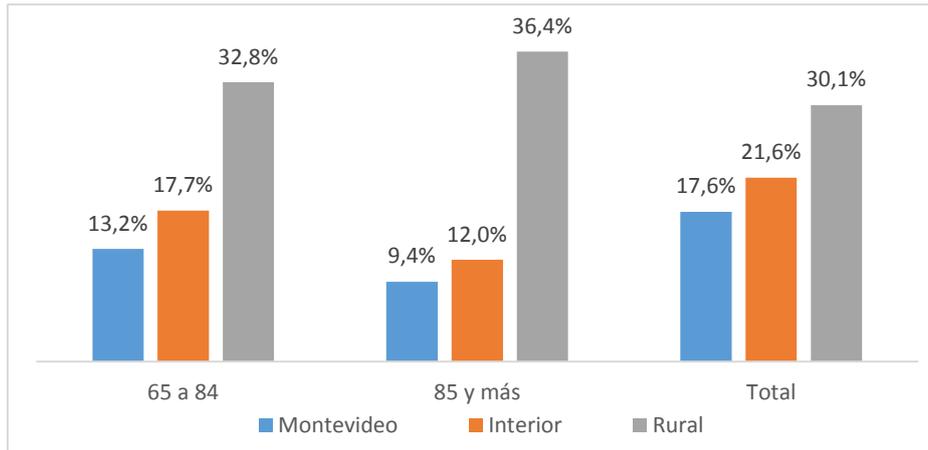
Siguiendo la metodología utilizada por el Instituto Nacional de Estadística se obtiene que para los hogares con jefes de 65 y más años casi el 84% no presenta insuficiencia en alguna de las necesidades básicas consideradas (excluimos en nuestro análisis el acceso a la educación)<sup>18</sup>. Entre los hogares que tienen alguna NBI (una o más de una), la gran mayoría presenta sólo una dimensión insatisfecha, que refiere, en mayor proporción, al confort total o a la condición de vivienda decorosa.<sup>19</sup>

Al analizar la presencia de NBI por región, se constatan diferencias importantes entre Montevideo e Interior, pero principalmente con la zona Rural, notando que las personas de 65 y más de las áreas rurales tienen aproximadamente una incidencia del doble respecto al resto, presentando la mayor brecha para los hogares con jefes de 85 y más años. Si bien los hogares rurales representan poco más del 5% del total de hogares con jefes de 65 y más, es un dato que debería analizarse junto con otros aspectos importantes, tales como la compañía con que cuentan estas personas, el nivel de ingresos al que acceden y el estado de salud de las mismas, entre otras.

<sup>18</sup> La dimensión de educación dentro de la metodología de las NBI, no se toma en cuenta en el presente análisis debido a que refiere al menos a un integrante del hogar con edad comprendida entre los 4 y los 17 años que se encuentra asistiendo a un centro educativo formal, no habiendo finalizado enseñanza secundaria. Si bien la educación de las personas del hogar hace a la calidad de vida del mismo, el foco del estudio es valorar dentro de la población objeto de estudio

<sup>19</sup> Confort se refiere a: sin energía para calefacción, sin heladera, sin calefón o calentador. Vivienda decorosa se refiere a: hacinamiento, condiciones inadecuadas de habitabilidad –paredes con materiales livianos sin revestimiento, adobe, desecho / techo con quincha o desecho / piso con contrapiso sin piso o tierra- y lugar para cocinar.

Gráfico 19 \_ Hogares con jefes de 65 y más que presentan al menos una NBI, por región, en %

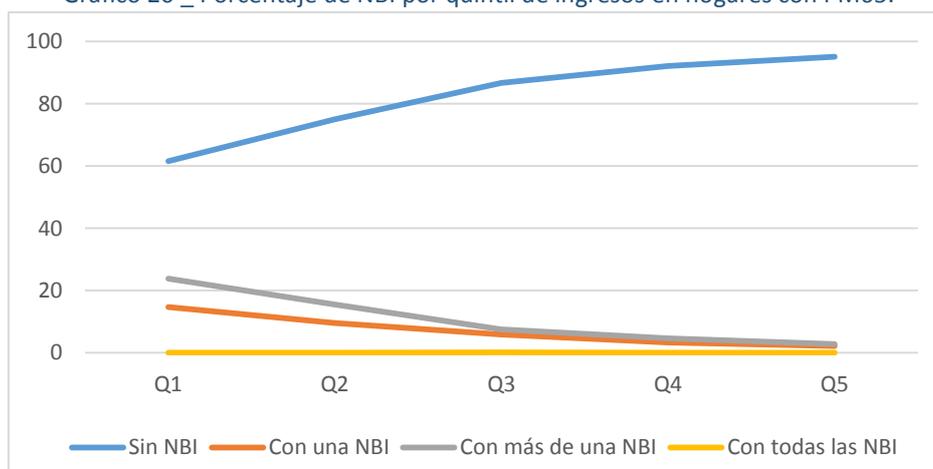


Elaboración propia en base a ECH 2019.

Es interesante unir este resultado de NBI con el obtenido anteriormente de la pobreza medida por ingresos. Las personas de 85 y más de las áreas rurales son las que tienen la mayor ocurrencia de insuficiencia en alguna de las dimensiones consideradas en las NBI, sin embargo, midiendo por ingresos, se podría decir que para este grupo poblacional la pobreza está erradicada en las zonas rurales. Queda manifiesta la importancia del enfoque multidimensional para analizar de manera más amplia el status de vulnerabilidad de las diferentes poblaciones.

Cuando analizamos conjuntamente la presencia de NBI con la distribución del ingreso por quintiles se observa -como podría suponerse- que el primer quintil es donde se acumula la mayor cantidad de hogares con una (o más de una) NBI, disminuyendo esta proporción considerablemente a medida que se avanza hacia los quintiles de mayor ingreso. En este caso presentamos los hogares en los que vive alguna persona mayor (es decir, los hogares con jefes de 65 y más, y hogares donde conviven personas de 65 y más aunque no sean jefes).

Gráfico 20 \_ Porcentaje de NBI por quintil de ingresos en hogares con PM65.



Elaboración propia en base a ECH 2019.

Puede concluirse entonces que el 16,2% de hogares con personas de 65 y más que presentan alguna NBI pertenecen en su mayoría a los quintiles más bajos (1 y 2) en la estructura de ingresos.

## Parte VI. Otras redes en la etapa de envejecimiento

Para las personas longevas, mantener vínculos estrechos con otras personas -ya sea por cuestiones afectivas, confianza o simplemente por necesidad- puede significar la diferencia entre “estar solas” y sentirse solas, así como también en el aspecto económico, beneficiarse o ayudar a otros para limitar situaciones de vulnerabilidad.

Interesa entonces conocer qué tipos de apoyo reciben del resto u otorgan a otros, así como distinguir aquellos que participan con mayor presencia.

Cuadro 7 \_ Diferentes tipos de apoyos en los que participan los hogares con jefes PM65 por quintil de ingreso.

tipo de ayuda	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Total
reciben dinero	9,8%	4,5%	4,7%	3,7%	2,4%	4,4%
reciben especie	14,1%	7,5%	10,0%	7,5%	3,0%	7,7%
reciben exterior	1,1%	0,6%	0,4%	0,5%	0,6%	0,6%
otorgan ayudas	1,3%	2,2%	4,0%	9,5%	21,9%	8,5%

Elaboración propia en base a datos de la ECH 2020.

Como es de esperar, los quintiles de menores ingresos son los que más apoyos reciben (sobre todo en dinero o especie), mientras que los de más alto ingreso son los que más otorgan.

Por tramo etario no se observan grandes diferencias, aunque para los hogares con jefes de 85 y más, sobre todo para el primer quintil de ingresos, hay una mayor proporción de hogares que reciben ayudas en dinero y/o especie, en comparación con los hogares con jefes entre 65 a 84 años. A su vez, los hogares que proporcionalmente otorgan más ayudas a otros, son los del quintil de ingresos más altos con jefes entre 65 a 84. (ver Anexo)

En promedio, algo más del 4% de los hogares con jefes PM65 reciben ayudas económicas de algún familiar u otro hogar del país, no existiendo una gran diferencia en relación a las ayudas que reciben los hogares con jefes menores de 65 años (algo menos del 6%).

En relación a los hogares que reciben apoyos económicos del exterior, se observa que menos del 1% obtiene esta ayuda. Según la información disponible del Banco Central del Uruguay (BCU) las remesas (enviadas y recibidas) en los años 2018, 2019 y 2020 se mantuvieron sin grandes variaciones. En 2020 las remesas recibidas fueron de unos 125 millones de dólares, lo que representó aproximadamente el 0,22% del PIB de ese año<sup>20</sup>. A diferencia de lo que ocurre en general en otros países de América Latina y el Caribe, los ingresos por remesas que reporta Uruguay son de escasa significación (respecto al PBI)<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Informe Remesas Internacionales del Banco Central del Uruguay - 2021

<sup>21</sup> “Remesas de ALC en 2019. El crecimiento sostenido en la última década.” Programa de Remesas e Inclusión Financiera (CEMLA)

Si bien la ayuda brindada por parte de las personas longevas es menor, no deja de ser importante teniendo en cuenta que a esta edad se exponen a cubrir otras contingencias propias del proceso de envejecimiento (salud, cuidados, entre otras).

Los apoyos evidencian los intercambios en la reciprocidad de ayuda entre familiares, más allá de residir o no en el hogar, como también podría estar reportando que las PM65 constituyen un soporte económico a sus redes cercanas, y contribuyen a una imagen positiva de la vejez.

### ***Otros aspectos asociados a las Personas Mayores***

De acuerdo a la reciente publicación sobre “Medición de la dependencia en el Uruguay. Contexto y estimación de la prevalencia”<sup>22</sup>, se expone que “Utilizando los datos de las dos olas de la Encuesta Longitudinal de Protección Social (2013 y 2015), se encuentra que la prevalencia oscila entre el 5 y 17% de las personas de 60 años y más, según el indicador que se utilice. Todos los indicadores muestran que la dependencia aumenta con la edad y que se torna especialmente prevalente entre las personas de 85 años y más”.

El Sistema Integral Nacional de Cuidados ha creado un conjunto de prestaciones dirigidas a segmentos específicos de la población, definidos con base en la edad y al grado de dependencia de la persona. Entre las prestaciones dirigidas a la población mayor se encuentran los subsidios para la contratación del servicio de Asistentes Personales (AP) y de Teleasistencia, el desarrollo de una nueva oferta de centros diurnos y la regulación de los establecimientos de larga estadía, comprendidas por las Residencias Privadas y Hogares de Ancianos.

Se han realizado investigaciones a segmentos de la población como forma de conocer el relacionamiento cercano de las personas mayores con otros miembros del hogar, amistades, vecinos y organizaciones de la sociedad civil y el Estado, como forma de valorar la necesidad de cuidados en personas con discapacidad. En este sentido podemos mencionar a la Encuesta de Dependencia del MIDES que se aplicó a la población beneficiaria de pensión invalidez severa otorgada por el BPS; a la Encuesta de Detección de Población Adulta Mayor Dependiente (MIDES-NIEVE) con el objetivo de indagar sobre las redes de las personas mayores que trascienden el hogar<sup>23</sup>.

Asimismo podemos referirnos a la Encuesta aplicada a beneficiarios del Programa de Soluciones Habitacionales de Jubilados y Pensionistas del BPS en 2019, que entre otros aspectos consulta sobre las redes sociales, en todo su amplio espectro de relacionamiento con las personas cercanas o contacto institucional, como forma de conocer la frecuencia en el relacionamiento y el tipo de ayudas recibidas.

Estos relevamientos dan cuenta que existe un relacionamiento de las personas mayores con otras personas o instituciones que se generan fuera del hogar, siendo la familia y las amistades el principal vínculo que mantienen de forma cercana y teniendo menos importancia los lazos que realizan con vecinos o instituciones públicas y de la sociedad civil. Se confirma que las ayudas y los apoyos provienen principalmente de la familia y amistades.

---

<sup>22</sup> Maira Colacce, Julia Córdoba, Alejandra Marroig, Guillermo Sánchez. Instituto de Economía, Udelar, Febrero, 2021.

<sup>23</sup> Existen otras fuentes de información como las Encuestas del INE sobre el Uso del Tiempo y Trabajo no Remunerado y la Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud, entre otras, que reportan información sobre aspectos de cuidados en las personas mayores.

Existe un acuerdo en la necesidad de ampliar información para toda la población del país, a efectos de conocer de forma más específica como se articulan los vínculos de las personas mayores con otros miembros cercanos que viven fuera del hogar, de su relacionamiento y participación en organizaciones e instituciones a nivel nacional, teniendo en cuenta que aproximadamente el 97% de las PM65 residen en viviendas particulares y el 3% convive en viviendas colectivas<sup>24</sup>, principalmente en hogares o residencias de ancianos<sup>25</sup>.

## Conclusiones

Las tendencias demográficas para Uruguay mantienen una estructura social envejecida y las estadísticas muestran un aumento progresivo de las personas longevas.

Las PM65 residen mayormente en viviendas particulares, con una tendencia a vivir solos y en las situaciones donde conviven con otra persona, principalmente lo hacen con el cónyuge.

Las características que se exhiben en la transición a la vejez dependen, en primer término, de factores de tipo estructural, tales como el género, el lugar de residencia y la disponibilidad de ingresos, entre otros.

El envejecimiento para hombres y mujeres es diferente:

- La esperanza de vida supone una marcada y progresiva feminización en todos los tramos etarios que van desde los 65 años en adelante.
- Las formas de convivencia marcan una diferencia en cuanto a que –proporcionalmente- la mujer mayor tiende a conformarse en hogares unipersonales y monoparentales, en cambio el hombre muestra una mayor convivencia principalmente con el cónyuge.
- El 96% de las personas de 65 y más recibe algún tipo de ingresos, pero se observa una marcada diferencia en la magnitud de los ingresos entre hombres y mujeres (en promedio el ingreso de las mujeres es aproximadamente el 70% en relación al de los hombres).
- El acceso a las jubilaciones y pensiones es la fuente de ingresos más relevante entre las PM65. Los hombres perciben una proporción superior de ingresos por jubilaciones, la que se explica por mayores tasas de actividad previas en el mercado laboral. En cambio, una proporción alta de mujeres recibe prestaciones de seguridad social a través de sus vínculos conyugales.
- La tenencia de la vivienda en propiedad es superior para el caso del hombre en relación a la mujer envejecida.

---

<sup>24</sup> La vivienda colectiva comprende a personas que, por motivos de salud, asistencia especial, religiosa, laboral, entre otros, utiliza un espacio en común como, por ejemplo, hospitales, pensiones, hoteles, cárceles, establecimientos para cuidados de niños y niñas, personas mayores, personas con discapacidad, entre otras.

<sup>25</sup> Referido en el cuadro 10. Distribución porcentual de personas mayores según tipo de vivienda y sexo. Uruguay, 2011 – Brunet, N. y Márquez, C. - Envejecimiento y Personas Mayores en Uruguay – Fascículo 7 del Atlas Socio demográfico y de la desigualdad del Uruguay

El 57% de los hogares de PM65 habita en una vivienda que es de buena calidad y que no tiene problemas de conservación. Analizando por región, se observa un incremento de las viviendas precarias y modestas en el interior, así como la existencia de problemas graves en el estado de conservación, principalmente en el medio rural.

Cuando analizamos desde la óptica de las NBI, el 16% de los hogares aproximadamente presenta alguna dimensión insatisfecha, constatando una mayor frecuencia en las dimensiones de confort total y vivienda decorosa.

La gran mayoría de las PM65 que pertenecen a los quintiles superiores tienen resuelto el acceso a la vivienda, pero para aquellas de los quintiles más bajos (1 y 2) las proporciones de propietarios disminuyen y aumentan los inquilinos y los ocupantes.

La permanencia en el mercado de trabajo se asocia a los quintiles más altos y más bajos, ya sea con el objetivo de permanecer activo y acceder a cierto nivel de bienestar como a la necesidad de contar con más ingresos dada la imposibilidad de obtener una causal jubilatoria.

La distribución de los hogares con jefes de 65 y más años por quintil de ingresos denota una mayor acumulación para los quintiles más altos para las tipologías unipersonal y biparentales sin hijos, mientras que para el caso de los hogares extendidos es manifiesta en los quintiles más bajos, lo que puede sugerir que en estos casos se hace frente a situaciones de mayor vulnerabilidad

La caída de los ingresos de las personas de 65 y más no se traduce de hecho en una menor disponibilidad de recursos monetarios por persona, dado que tienden a vivir con menos acompañantes (repercutiendo positivamente en el ingreso per cápita del hogar).

Los hogares integrados por personas de 85 y más años muestran que un 63% viven en hogares unipersonales o sólo con el cónyuge y un 37% se integra con otros familiares y no parientes, manteniendo cierta fragilidad en la conformación de los arreglos familiares. Esta situación es más notoria para el caso de las mujeres longevas donde se reduce el tamaño del hogar, al registrar que un 56% de ellas viven solas.

Entre los aspectos positivos del sobre envejecimiento muestra una menor tendencia de personas bajo la línea de pobreza y son las que mayor acceso tienen en la resolución de la vivienda en propiedad.

Se evidencia para las PM65 una resolución satisfactoria en los aspectos estructurales en cuanto a cobertura de seguridad social y vivienda, acompasando con los hallazgos resultantes de investigaciones realizadas para este perfil de población.

## Bibliografía

“El proceso de envejecimiento demográfico en el Uruguay y sus desafíos”. M. Paredes. Boletín de Envejecimiento y Derechos de las Personas Mayores en ALC. Cepal. Diciembre 2017.

“Uruguay 100 años de Transición Demográfica”. Migración y desarrollo, vol. 11, núm. 20 - Primer semestre de 2013

“El Progreso de las Mujeres en el Mundo 2019 -2020. Familias en un Mundo cambiante”. ONU Mujeres 2019.

“Panorama de la vejez en Uruguay”; Coordinadores Federico Rodríguez y Cecilia Rossel; Universidad Católica del Uruguay (IPES) y UNFPA, 2009.

“Indicadores sociodemográficos de envejecimiento y vejez en Uruguay”; Mariana Paredes, Maite Ciarniello y Nicolás Brunet; UDELAR Espacio Interdisciplinario, Núcleo Interdisciplinario de Estudios sobre Vejez y Envejecimiento, UNFPA, 2010.

“Boletín Técnico. Estimación de la pobreza por el método de ingreso 2020”, INE, marzo de 2021.

“Situación de la vivienda en Uruguay. Informe de divulgación”, INE, setiembre 2006.

“Informe Técnico. Asentamientos recientes en Uruguay: un estudio exploratorio.” MVOTMA, 2018

“Informe Remesas Internacionales”, BCU, 2021. En <https://www.bcu.gub.uy/Sistema-de-Pagos/Paginas/Reporte-Sistema-Pagos-Minorista.aspx>

“Remesas de ALC en 2019. El crecimiento sostenido en la última década.” Programa de Remesas e Inclusión Financiera (CEMLA), julio 2021.

“Envejecimiento y personas mayores en Uruguay”, Atlas sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay, fascículo 7, INE, 2016.

“Encuesta del Programa de Soluciones Habitacionales – Primeros Resultados”

<https://www.bps.gub.uy/bps/file/18142/1/75.-encuesta-del-programa-de-soluciones-habitacionales.-1er.-resultados.-martinez.-gallo-sanguinetti.-alvarez-y-nunez.pdf>

“Medición de la dependencia en el Uruguay. Contexto y estimación de la prevalencia.” Maira Colacce, Julia Córdoba, Alejandra Marroig, Guillermo Sánchez. Instituto de Economía, Udelar, Febrero, 2021.

## Anexo

### 65 a 84 \_ para Anexo

tipo de ayuda	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Total
reciben dinero	9,3%	4,5%	4,7%	3,7%	2,0%	4,3%
reciben especie	13,7%	7,5%	9,8%	6,5%	2,2%	7,3%
reciben exterior	1,0%	0,6%	0,4%	0,5%	0,5%	0,6%
otorgan ayudas	1,3%	2,4%	4,3%	9,8%	23,2%	8,8%

### 85 y más \_ para Anexo

tipo de ayuda	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Total
reciben dinero	18,5%	4,7%	4,4%	3,9%	4,5%	4,9%
reciben especie	20,2%	7,7%	12,1%	14,5%	7,9%	11,1%
reciben exterior	2,6%	0,5%	0,5%	0,1%	0,9%	0,6%
otorgan ayudas	0,0%	0,1%	1,6%	7,5%	14,4%	6,5%

POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO  
ABORDAJE DE LA LEY N°19.973  
DESDE LAS INTERVENCIONES PARA LA  
POBLACIÓN MAYOR DE 45 AÑOS

Lic. CP Teresa Álvarez



# Políticas Activas de Empleo

## Abordaje de la Ley N°19.973 desde las intervenciones para la población mayor de 45 años

Lic. CP Teresa Álvarez  
Asesoría en Políticas de seguridad Social  
Enero 2022

### **Resumen**

*El presente artículo explora la temática vinculada a las políticas activas de empleo, en el marco de la promulgación de la Ley N° 19.973 de Promoción del Empleo. La norma busca dar respuesta a los sectores de la población en situación de vulnerabilidad, mediante diferentes intervenciones desde subsidios económicos a las empresas, junto a convenios educativos. El foco del análisis del trabajo se sitúa en el grupo de personas mayores de 45 años. Se realiza una revisión de experiencias nacionales en programas sociolaborales, junto a una caracterización sociodemográfica de la población de estudio y las implicancias relativas a la seguridad social.*

**Palabras clave:** *políticas activas de empleo, personas mayores de 45 años, densidad de cotización*

### Introducción

En agosto del año 2021 se promulgó una nueva ley sobre políticas activas de empleo (PAE) también conocidas como políticas activas del mercado de trabajo (PAMT), por lo que se entiende oportuno realizar una revisión de antecedentes nacionales o internacionales vinculados a este tipo de políticas, principalmente por su impacto en cantidad como en calidad en puestos de trabajo. Dentro de los principales objetivos que busca alcanzar la nueva ley, se encuentra el aumento de la cobertura a la seguridad social, de aquellas personas que acceden a los nuevos puestos de trabajo.

En los últimos años se han desarrollado diferentes tipos de programas vinculados a la formación e inclusión laboral de la población en situación de desempleo, o que pertenecían a sectores de mayor vulnerabilidad, principalmente por encontrarse fuera del mercado laboral de forma sostenida.

El país ha transitado por un momento histórico atípico, en el marco de la emergencia sanitaria establecida por el gobierno, desde marzo del año 2020. Por esta razón, toman mayor relevancia las herramientas establecidas en la presente ley, la cual incorpora los datos que surgen del seguimiento en términos económicos, y en especial, los vinculados a las tasas de empleo, tasas de actividad, y los diferentes subsidios servidos por parte de BPS.

El presente da cuenta, desde una mirada que no busca ser exhaustiva, de los principales aspectos que hacen a una política activa para el empleo, junto a los orígenes de las mismas en Uruguay. Se plantean programas destacados en los últimos años, acompañados del seguimiento y valoraciones de los mismos. A continuación, se realiza una síntesis de la nueva ley, con especial énfasis en la población de personas mayores de 45 años. Por último, se expone cual es el aporte desde BPS en estos nuevos programas que establece la ley, junto a algunas reflexiones sobre la temática abordada.

## Políticas Activas de Empleo (PAE) y otras consideraciones teóricas

Previo a comenzar a desarrollar antecedentes nacionales en la implementación en políticas públicas para el mercado laboral, se presentará la definición más utilizada dentro de los trabajos hechos en la temática en la región. En este sentido, Samaniego define a estas políticas como aquellas que:

“Comprenden una amplia gama de medidas e instrumentos de muy distinta naturaleza en los ámbitos económico, social e institucional que afectan el nivel y calidad del empleo (ya sea combatiendo o evitando el desempleo, mitigando sus efectos y apoyando a la población activa con riesgo de desocupación).” (Samaniego, 2002, p 11)

La autora destaca dos tipos de políticas laborales, las denominadas *pasivas* como aquellas medidas que buscan mantener el ingreso de las personas que se encuentran desempleadas, mediante transferencias económicas como por ejemplo el subsidio por desempleo. De forma complementaria o independiente, también identifica a las *activas*, que incentivan a la búsqueda y promoción del empleo mediante diferentes estrategias. Ejemplo de esto, es la generación de acciones que estimulen al sector privado mediante subsidios o exoneraciones a los salarios para aquellas personas con dificultades para su inserción, como también mediante acciones para la capacitación o formación de esta población. Estas medidas, pueden estar dirigidas a intervenir el mercado laboral tanto desde el lado de la oferta como desde la demanda de puestos de trabajo.

Rodriguez (2002) señala como los objetivos que abordan las políticas activas de empleo: la reducción de las desigualdades en el acceso al empleo, el desarrollo de las calificaciones necesarias para obtener un empleo y mejorar la inserción sobre el mercado de trabajo. (OIT, 2002, p 6)

El autor ejemplifica, dentro de los denominados desempleados estructurales a aquellos adultos en edad relativamente avanzada con escasa capacitación, así como, las desigualdades para la inserción laboral de las mujeres.

De la Organización Internacional del trabajo (OIT) surge un Informe de Síntesis, donde se realiza una compilación de Políticas Activas del Mercado de Trabajo (PAMT) para América Latina y el Caribe, y los resultados de estas políticas, a través del análisis de las evaluaciones de impacto de las mismas. Los países estudiados fueron Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador y Uruguay. Los principales programas que hacen a las PAMT y que se analizan son: capacitación, programas de empleo público, subvenciones al empleo, trabajo por cuenta propia y servicios del mercado de trabajo. Como resultado se observa que algo menos de la mitad de los países aplican programas de capacitación (44%), siendo menos frecuentes los programas para trabajos por cuenta propia (28%). En cuanto a los programas mirados por población objetivo priman los focalizados

en jóvenes (24%), desempleados (19%) y otras poblaciones 17%. (OIT, 2016, p 73)<sup>1</sup>. En relación a la eficacia de estos programas, surge de los resultados de las evaluaciones las siguientes conclusiones: “(...) en cuanto a los grupos destinatarios, el meta-análisis muestra que las PAMT son más eficaces entre las mujeres participantes. (...) Asimismo, no se observan diferencias considerables en la efectividad de los programas en función del grupo etario; aunque en los estudios de otras regiones se observa que los programas resultan más eficaces para los trabajadores de edad intermedia que para los participantes jóvenes o de edad avanzada.” (OIT, 2016, p 121 – 122)

De esta compilación realizada por OIT, no surgen políticas específicas hacia personas mayores de 45 años, o personas de mediana edad, lo que da cuenta que es una política que está emergiendo en la región, por lo que aún no se cuenta con vasta información sobre las mismas.

Desde la Asociación Internacional en Seguridad Social (AISS) se aborda la temática sobre la *Promoción del Empleo Sostenible*, la cual incluye acciones vinculadas principalmente a la población desempleada o con riesgo de desempleo. Al respecto destaca:

“Las *Directrices de la AISS sobre la Promoción del Empleo Sostenible*, pretenden impulsar un cambio de paradigma en el diseño de los regímenes de seguro de desempleo. Buscan apartarse de la noción de regímenes de seguro de desempleo pasivos que se limitan a ofrecer una fuente de ingresos de sustitución, en favor de regímenes activos cuyos principales objetivos son reducir el desempleo y reintegrar a los beneficiarios de prestaciones de desempleo con una capacidad de trabajo parcial o total.” (AISS, 2016, p 4)

En el marco de este cambio de paradigma propuesto por la asociación, se plantea la necesidad de la vinculación entre mercado laboral y políticas de empleo, en donde las instituciones competentes, deberán intervenir para generar efectos positivos en la demanda y en la oferta de mano de obra. El principal desafío se vincula en la visualización de las necesidades por parte del mercado laboral y la promoción de políticas que den respuestas a las mismas, manteniendo las garantías y seguridad a los trabajadores. (AISS, 2016, p 35)

En relación a esto, se plantea que las instituciones deben generar acciones vinculadas a la promoción de la demanda de mano de obra, promoción y apoyo al empleo formal, desarrollo de la oferta de mano de obra, promoción de la flexibilidad y la seguridad, y finalmente el reconocimiento de las credenciales extranjeras.

De los mecanismos que hacen al desarrollo de la oferta de mano de obra, las instituciones podrían generar centros especializados en formación tanto para trabajadores como empresarios, buscando ampliar y asistir a la colocación profesional o revincularlo al sistema educativo. Generar acciones específicas hacia los grupos vulnerables, mediante un apoyo intensivo de acuerdo a las necesidades buscando la reinserción en el sistema. Una herramienta planteada es el trabajo tutelado, como también, los empleos subvencionados. Por último se sugiere también, la formación de una red de proveedores de servicios y agencias de colocación (público o privado) que garantice la coordinación entre ofertas y asistencia a los solicitantes de empleo. (AISS, 2016, p 38)

---

<sup>1</sup> A efectos de ampliar aspectos metodológicos, consultar: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_492374.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_492374.pdf)

Resumiendo el presente apartado, el punto de equilibrio viene dado, en la instrumentación de políticas activas de empleo y de forma complementaría el suministro de una prestación que sustente a los trabajadores desempleados, lo que se traduce en una política pasiva. La coordinación de ambas políticas junto con los programas que las sustentan, hacen a la complejidad en la gestión y la obtención del éxito en los resultados.

## Antecedentes nacionales

### Normativa e institucionalidad

En Uruguay se identifican las primeras acciones en este marco de gestión e intervención en el mercado de trabajo a principios de la década de los '90, según Ley N° 16.320 Art. 317, donde se establece la creación del programa Estudio, Investigación, Fomento y Coordinación de Políticas Activas de Empleo y Formación Profesional y la unidad ejecutora, Dirección Nacional de Empleo (DINAE), dependiente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). En el año 2008 por Ley N°18.406, se crea el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), siendo su misión: “Identificar, desarrollar y potenciar los conocimientos y habilidades de las personas en edad de trabajar, así como gestionar el talento en las empresas y organizaciones productivas. El diálogo social para el desarrollo competitivo y el empleo es nuestra herramienta para gestionar eficientemente el Fondo de Reconversión Laboral entre el Estado, las empresas y los trabajadores.”<sup>2</sup>

El Fondo de Reconversión Laboral<sup>3</sup> (FRL) es recaudado junto a las Contribuciones Especiales a la Seguridad Social (CESS) realizadas por BPS, siendo INEFOP el responsable de su administración.

Actualmente la DINAE, tiene a cargo: “Promover y orientar políticas públicas activas de empleo y formación profesional que contribuyan a la construcción de una cultura del trabajo para el desarrollo y que promuevan oportunidades de trabajo decente para la sociedad en general desde una perspectiva de derechos. Promover programas, servicios y acciones articulando y generando acuerdos con las otras unidades ejecutoras, otros organismos y actores del mundo del trabajo, en el ámbito nacional y regional con fuerte énfasis en la descentralización territorial, para contribuir al desarrollo integral de las personas, de acuerdo a las estrategias de desarrollo productivo, innovador y creativo del país.”<sup>4</sup>

El MTSS, a través de la DINAE, formula las políticas activas de empleo y articula junto al INEFOP, diferentes programas para la creación o actualización de puestos de trabajos para los sectores de población que presenten dificultades para su inserción en el mercado laboral.

A continuación se da cuenta de las leyes que preceden a la nueva norma, y que comparten en gran medida la naturaleza que las origina y que hace a la inserción al mercado laboral a sectores de la población que presenta dificultades para lograrlo, y en algunos casos mantenerlo.

---

<sup>2</sup> Recuperado sitio oficial: <http://www.inefop.org.uy/Institucional/Mision-y-Vision-uc37>, 03/09/2021

<sup>3</sup> Actualmente el aporte mensual, corresponde al 0.1% de la materia gravada, por parte del patrón y de igual forma por parte del dependiente. Recuperado de: <https://www.bps.gub.uy/10322/fondo-reconversion-laboral-frl.html>, 03/09/2021

<sup>4</sup> Recuperado sitio oficial: <https://www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/institucional/estructura-del-organismo/direccion-nacional-empleo>, 03/09/2021

En el año 2010 se promulga la Ley N°18.651 de Protección Integral de Personas con Discapacidad, la cual impulsó acciones que abordaron aspectos relacionados a la salud, educación, seguridad social y trabajo de esta población. En relación a este último punto, se buscó estimular a las entidades del Estado para que establecieran cupos de puestos de trabajo para esta población, teniendo como primer objetivo alcanzar a un 4% de las vacantes del organismo. En 2018 se promulga la Ley N° 19.691, que establece la Promoción del Trabajo para personas con discapacidad, la cual plantea de forma similar a la anterior, porcentajes para el ingreso de personas en la actividad privada. Para este caso, se toma en cuenta el tamaño de la empresa es decir cantidad de puestos de trabajo, adjudicando un porcentaje que aumenta en el transcurso del tiempo, hasta alcanzar el tope del 4% al igual que los organismos estatales. El beneficio hacia el sector empresarial se traduce en un porcentaje de exoneración en el aporte patronal<sup>5</sup> por persona, llegando a alcanzar el 100%.

En 2013, se promulga la Ley N° 19.133 Empleo Juvenil, la cual presenta la concepción del trabajo decente, la misma fomentó la generación de mayores oportunidades de acceso al mundo del trabajo, mediante programas educativos y de formación, así como el desarrollo de emprendimientos autónomos para este sector de la población.

Por último en la Ley N° 19.689 Nuevos Puestos de Trabajo, promulgada en 2018, ajusta disposiciones de la Ley N° 19.133 e incorpora el Programa Temporal de Subsidio al Empleo, que estableció para los empleadores que tomaran personal nuevo en su plantilla, diferentes porcentajes de apoyos económicos. En cuanto a los trabajadores mayores de 45 años, se otorgaba el 40% sobre las retribuciones mensuales o materia gravada. El monto máximo del subsidio era un 25% sobre un valor equivalente al 1,5 del Salario Mínimo Nacional (SMN), esto si el salario total del trabajador no superaba al 2,5% del SMN.

Finalmente, dentro de las medidas como respuesta a la emergencia sanitaria, se aplicó una política que buscó mantener los puestos de trabajo, en marzo del año 2020 por Resolución 143<sup>6</sup> del MTSS, donde se crea un régimen especial para el subsidio parcial por desempleo. La cual respondió a la baja de la actividad en varios sectores, siendo esta medida no solo una opción para los trabajadores sino también un apoyo para el sector empresarial. Esta acción encuadra en lo que AISS menciona como la promulgación de Medidas de flexibilidad y seguridad social dentro de los mecanismos para las políticas de empleo, donde establece la posibilidad de que conviva una prestación económica (política de empleo pasiva), junto al ingreso por la actividad (política de empleo activa).

## Programas de las PAE en Uruguay

Son varias las experiencias en programas de apoyo a la inserción laboral como al fomento al empleo mediante la capacitación y exoneraciones en aportes en las contribuciones sociales, entre otras estrategias que buscaron generar puestos de trabajo.

Una de las principales experiencias al respecto ha sido *Uruguay Trabaja*, que se caracterizó por ser un programa de trabajo protegido, llevado adelante por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), creado por la Ley N° 18.240 en el año 2008. El programa estaba dirigido a personas económicamente activas integrantes de hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica. Las mismas debían pertenecer al tramo de edad

<sup>5</sup> El actual valor se sitúa en el 7,5% de la materia gravada. <https://www.bps.gub.uy/835/tasas.html>

<sup>6</sup> Recuperado de: <https://www.bps.gub.uy/bps/file/16876/1/resolucion-143-020.pdf>

de 18 a 65 años, no superar el ciclo básico secundario o similar y haber permanecido durante dos años en situación de desocupación laboral.<sup>7</sup>

Por otro lado y de forma complementaria se desarrolló el programa *Objetivo Empleo*, dentro de la órbita del MTSS, el cual buscó el incentivo a la contratación de desempleados/as de largo plazo. Dentro de los beneficios brindados, se generaron subsidios a la remuneración del trabajador por un período de doce meses junto a un componente de capacitación. Tanto Uruguay Trabaja como Objetivo Empleo fueron subprogramas de “Pro Trabajo” dentro del Plan de Equidad<sup>8</sup>.

En el año 2012 se dio inicio al programa *Yo estudio y trabajo* en el marco de las políticas públicas tendientes a reducir la tasa de desempleo en jóvenes y la desvinculación de los mismos del sistema educativo. Esta iniciativa se caracterizó por su inter institucionalidad, participando el MTSS, INEFOP, Ministerio de Educación y Cultura (MEC), MIDES, Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) y buscó contribuir al fortalecimiento del vínculo entre el mundo educativo y el mundo laboral ofreciendo a jóvenes estudiantes una primera experiencia laboral formal.<sup>9</sup>

Estos programas fueron monitoreados y se presentaron evaluaciones por parte de los organismos responsables, así como también desde la academia. A continuación se especifican algunos de los resultados.

Desde la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) de MIDES, se identificó la necesidad de incrementar los cupos en el programa, para atender a poblaciones específicas, afrodescendientes, transexuales, personas con discapacidad. También se planteó la posibilidad de extender la duración del programa, o bien “diseñar otro dispositivo de similares características que funcione como puente hacia futuras inserciones laborales y sociales de los participantes.” (DINEM, 2013, p. 382)

En Nogueira (2018) se plantean otros aspectos en sus conclusiones sobre *Uruguay Trabaja*: “Parece ser más efectivo alinear los programas de formación con las necesidades de los solicitantes de empleo y las demandas de los empleadores locales, con su patrocinio o participación. La formación dirigida (para grupos cuyas habilidades deficientes constituyen una barrera real para entrar a trabajar), flexible, a pequeña escala y combinada con la experiencia en el puesto de trabajo parecería incrementar los impactos positivos.” (Nogueira, 2018, p.79)

En línea a lo antes expuesto se realizaron investigaciones vinculadas a la demanda de empleo, es decir, indagar sobre las expectativas del sector empresarial y los requisitos de los posibles candidatos y candidatas como sobre las capacidades necesarias para cumplir con las tareas requeridas. En Documento de Trabajo N°25<sup>10</sup>, se plantean dos objetivos específicos: “conocer las restricciones y oportunidades visualizadas desde

---

<sup>7</sup> Recuperado de: <http://dspace.mides.gub.uy:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/699/1312-%20Ley%20No%2018240%20Uruguay%20Trabaja.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

<sup>8</sup> A mediados de 2007 se diseña el Plan de Equidad, que buscó complementar las acciones llevadas por el Plan Nacional de Emergencia Social (2005). Por mayor información: [http://pronadis.mides.gub.uy/innovaportal/file/913/1/plan\\_equidad\\_def.pdf](http://pronadis.mides.gub.uy/innovaportal/file/913/1/plan_equidad_def.pdf)

<sup>9</sup> Recuperado de: <http://www.inefop.org.uy/Convenios/Programa-Yo-estudio-y-trabajo-uc55>

<sup>10</sup> Recuperado de: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/documentos/publicaciones/1237.pdf>

el sector empresarial para la contratación y sostenimiento del empleo de participantes socio-laborales; e identificar tipos de empresas que se vean interesadas en la contratación de la población de los programas y su localización territorial.” (MIDES – DINEM, 2014, p 8). De las entrevistas realizadas, a empresarios y articuladores, se identifica que los trabajadores participantes de los programas socio-laborales, presentan dificultades asociadas a la falta de competencias básicas, transversales y genéricas. Esto se traduce, con el incumplimiento de horarios, desconocimiento de las autoridades, mal relacionamiento con compañeros, etc. Por otro lado también se plantea la necesidad de una capacitación específica vinculada a la tarea a realizar en la empresa, entre otros puntos a tener en cuenta vinculados al tipo de sector de actividad, como también temas relacionados a la territorialidad, entre otros aspectos a abordar.

Como respuesta a estos planteos, se realizó una valoración sobre las trayectorias laborales de la población de lo que surgió la existencia de una brecha entre la oferta y la demanda de los puestos de trabajo. La oferta en puestos, no satisface las expectativas por parte de los trabajadores vinculadas a las cargas horarias, salarios, formalidad, condiciones de salubridad, etc. Todo esto puede estar explicado por ejemplo, por el rol de género, los cuidados familiares, situación de violencia doméstica, limitaciones de salud, entre otras causas. (DINEM, 2017, p.40)

En relación al programa *Yo Estudio y Trabajo*, de la evaluación de impacto realizada por Araya y Rivero (2016), surge que en el cortísimo plazo se aprecia un impacto negativo del programa en conseguir un empleo formal, lo cual podría estar asociado a un efecto “*lock in*”<sup>11</sup> en el mercado de trabajo. Por este motivo, se sugiere desarrollar acciones meses antes de finalizar el programa para instruirlos en las estrategias para insertarse en el mercado laboral. Igualmente este impacto se diluye en el corto y mediano plazo, donde se evidencian cambios significativos y positivos tanto en la probabilidad de tener un trabajo formal como en la vinculación al sistema educativo, para el grupo perteneciente a los hogares que cobraban las asignaciones familiares (AFAM). Teniendo en cuenta ciertas especificaciones utilizadas, el programa para estos jóvenes (más vulnerables) significó un aumento en las cotizaciones entre 8 y 12 puntos porcentuales. (Araya y Rivero, 2016)

En líneas generales, de los documentos consultados, se observa que los resultados no son significativos al corto plazo, pero que sí generan impactos positivos al mediano plazo. También en Nogueira (2018) se identifica un aumento en la cotización de mujeres que no contaban con experiencia en la formalidad.

Otro punto relevante es la brecha presente entre oferta y demanda y por ende la necesidad de generar un ‘puente’ que colabore en la conexión entre futuros empleados y empleadores, lo que implica reconocer los aspectos vinculados en la trayectoria de vida de los sectores más vulnerables de la población.

### Ley N° 19.973: Regulación de políticas activas de empleo

En junio del año 2021 se presenta el proyecto de ley<sup>12</sup> que plantea la necesidad de continuar desarrollando programas que den respuesta a la población más vulnerable en términos de actividad remunerada, es decir, jóvenes entre 15 y 29 años, trabajadores mayores de 45 años y personas con discapacidad. En este sentido esta norma nuclea todos los programas que responden a las políticas activas de empleo focalizadas, plantea

<sup>11</sup> El efecto *lock-in* o bloqueo hace referencia a una menor tasa de búsqueda de los participantes porque cuentan con menos tiempo o porque esperan completar la formación para mejorar las habilidades previo a iniciar la búsqueda.

<sup>12</sup> La información que luce en este apartado, es un resumen del proyecto de ley. Por más información: [https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/151269/ficha\\_completa](https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/151269/ficha_completa)

ampliar las formas en el acceso a puestos de trabajo, mediante la utilización de herramientas ya existentes, como también, utilizando los insumos desde la experiencia acumulada con los diferentes programas que se han desarrollado.

Entre los principales motivos expuestos en el proyecto de ley se plantean la *caída de la tasa de empleo*, y la presencia de *inequidades para el ingreso como el mantenimiento* para los puestos de trabajo. Analizados los principales indicadores del mercado laboral, se observa un deterioro progresivo en términos comparativos, sumando los efectos vinculados a la emergencia sanitaria, y en este sentido, la disminución en la actividad de algunos sectores, como ser el turismo, las actividades culturales, deportivas y educativas.

Los programas propuestos por esta ley procuran: reducir la vulnerabilidad de los jóvenes, de las personas mayores de 45 años o con discapacidad, a través de medidas ordenadas a favorecer que *se incorporen al mercado de trabajo, reducir el riesgo de pérdida del empleo por falta de formación y capacitación, y a facilitar su reinserción laboral*, según lo establecido en el artículo 3.

En relación a las personas mayores de 45 años, se caracterizan por presentar grandes dificultades en su reinserción laboral, condicionadas por sus trayectorias educativas y laborales, sumada a los cambios en el mercado laboral (era digital), que implica una demanda más exigente vinculada a las capacidades y habilidades de los trabajadores.

Por otro lado, y como una medida de corte transversal en todos los programas, se presentan acciones para minimizar las brechas de ingresos salariales por género a partir de la constatación del aumento de la misma en los últimos años (alcanzando en el 2019 un 3,7%).

En la redacción se identifica la alta probabilidad que presentan las mujeres de ocuparse en empleos precarios, y en mayor medida las que provienen de hogares con menores ingresos y que se le suma actualmente los efectos de la emergencia sanitaria. En su mayoría, estas trabajadoras pertenecen a sectores del comercio, servicio doméstico, de cuidados, educación, entre otros, como también pueden presentarse como integrantes de las pequeñas y medianas empresas (Pymes).

En relación a los requisitos para la contratación, los beneficiarios deberán encontrarse en situación de desempleo de forma continua y por un lapso superior a doce meses o discontinuo superior a quince meses en los veinticuatro meses previos a la contratación de acuerdo al artículo 38 del capítulo sexto. En el Art. 39 se da cuenta sobre la modalidad del trabajo protegido para los trabajadores con las condiciones antes mencionadas, y que también pertenezcan a hogares cuyos ingresos estén por debajo de la línea de pobreza, de acuerdo a los criterios establecidos anualmente por el Instituto Nacional de Estadística (INE). Para esta población objetivo, la contratación no podrá ser inferior a seis meses ni exceder los doce meses.

El beneficio consta de un subsidio que se traduce en un apoyo económico mensual para los empleadores privados que contraten personas mayores de 45 años en situación de desempleo continuo.<sup>13</sup> El cual se incrementa en caso de ser mujer o contar con personas a cargo, siendo este el tope máximo en esta modalidad. La bonificación se mantendrá por un período de 12 meses para cada persona contratada.

---

<sup>13</sup> El monto asciende a \$7.000 (pesos uruguayos nueve mil) y actualizados anualmente por Índice Medio de Salarios. (IMS)

Para los casos en que esta población además pertenece a hogares bajo la línea de pobreza, los empleadores contarán con un subsidio que alcanzará al 80% de la materia gravada, o hasta el 80% de 2 SMN<sup>14</sup>. El período de la contratación no debe superar a los 12 meses, con un mínimo de 6 meses.

Los programas establecidos por esta ley, tienen como concepción aspectos vinculados al *Trabajo Decente*<sup>15</sup>, donde se destaca una mayor y mejor articulación entre los organismos públicos con competencia en la promoción del trabajo, junto aquellas referentes de educación y formación, en coordinación con organizaciones de trabajadores y empleadores. De igual manera se establece el *Trabajo Protegido*, concepción que responde a la situación de personas que integran hogares de menores recursos, que se encuentran desvinculadas del sistema educativo o que tengan cargas familiares, esto significa, que sean los proveedores en el hogar.

En resumen, el principal objetivo de la presente norma es rediseñar las estrategias destinadas a promover el empleo dirigido a las poblaciones vulnerables indicadas, teniendo como objetivo aumentar el apoyo del Estado a la inclusión laboral mediante políticas de formación, convenios con instituciones educativas y subsidios económicos a las empresas, principalmente mediante la generación de créditos en el pago de las obligaciones corrientes.

Esta ley como las anteriores se caracterizan por la articulación del ámbito público y privado por un lado, junto con el trabajo intersectorial de los organismos de seguridad social (MTSS, BPS) e instituciones educativas (UDELAR, ANEP, UTU, etc.) de acuerdo a los Art. 42 y 43, de formación específica como INEFOP, e INAU como garante de los derechos de niños jóvenes y adolescentes. Este aspecto no es menor, para la coordinación y gestión de todas las dimensiones que implican estos programas, y por lo tanto el éxito de la política. Entre varias acciones, se plantea la articulación y el seguimiento de las demandas de calificación y de competencias laborales hacia el sistema educativo formal y no formal, como forma de gestionar la demanda laboral. También se pone foco en la formalización de las actividades, el acceso a créditos, la asistencia técnica y seguimiento a los emprendedores<sup>16</sup>, como se incluye en el capítulo noveno de la norma.

En términos operativos, como en programas anteriores, el MTSS enviará la información necesaria a BPS para que este impute un crédito a favor de la empresa por el equivalente al monto del subsidio, con destino al pago de contribuciones especiales de seguridad social.

## Densidad de cotización de la población mayor de 45 años

¿Cuál es el interés desde BPS ante esta nueva normativa? La causal jubilatoria se compone de cantidad de años trabajados, junto con un mínimo de edad que actualmente es de 60 años. Las personas mayores de 45 años, pueden tener mayores dificultades de acceder a su jubilación si se desvinculan del mercado laboral por tiempo ilimitado. Por esta razón, a continuación se presentan algunos datos de interés vinculados a características de la población estudiada y la densidad de cotización que presentan.

<sup>14</sup> El valor del SMN es de \$19.364, enero 2022.

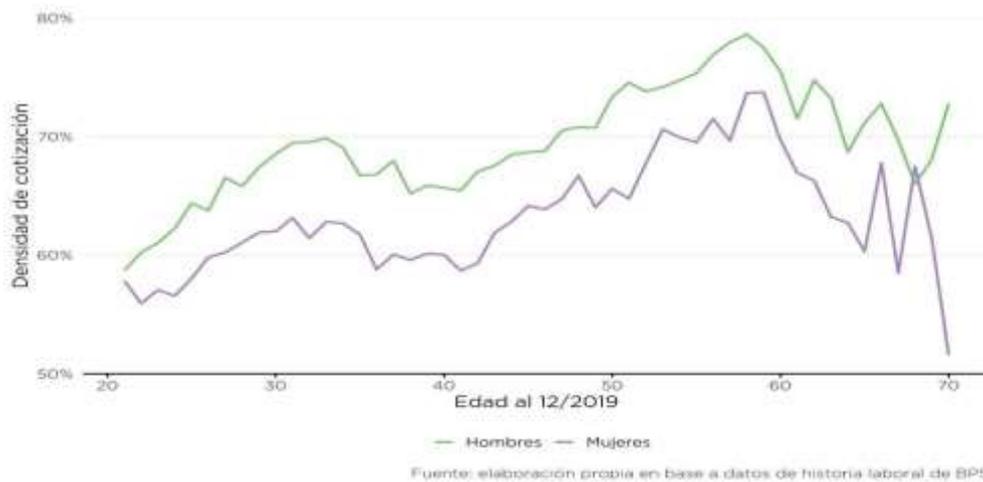
<sup>15</sup> En Santos (2007) se plantea: “oportunidades para que los hombres y las mujeres puedan conseguir un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana” (OIT, 1999, pág.4).

<sup>16</sup> “Por otra parte la OCDE, define al emprendedor como una persona que posee la habilidad de manipular recursos para obtener nuevas oportunidades de negocio.” Tomado de Antunez et al. (2021)

La densidad de cotización es uno de los parámetros económicos que integra los modelos para realizar estimaciones y proyecciones para el sistema de seguridad social, buscando la estabilidad y sustentabilidad del mismo. Según Nota Técnica Regional: “(...), entrega una estimación de la proporción del tiempo de su trayectoria laboral que una persona ha cotizado, lo que junto al salario promedio, brindan una estimación de la pensión a recibir al momento de jubilarse.” (BID, 2017, p 6). Este valor surge como el cociente entre los meses realmente cotizados sobre los meses potenciales de aportación, en otras palabras, la relación entre los datos reales sobre datos estimados de actividad laboral en términos aproximados.

En artículo presentado por Bene<sup>17</sup> (2021) surge que el promedio de densidad de cotización se acercó al 66.1% en el año 2019. En gráfico que se adjunta, se distinguen tramos etarios y densidad de cotización, con apertura por sexo. En el mismo se observa que los hombres presentan más de 5 puntos porcentuales en relación a las mujeres, al promediar los 45 años de edad. Para ambas poblaciones se observa una tendencia al alza hasta los 58 años aproximadamente, pero manteniendo la brecha en la cotización.

**Gráfico 1. Densidad promedio de cotizantes de 2019 por edad y sexo**

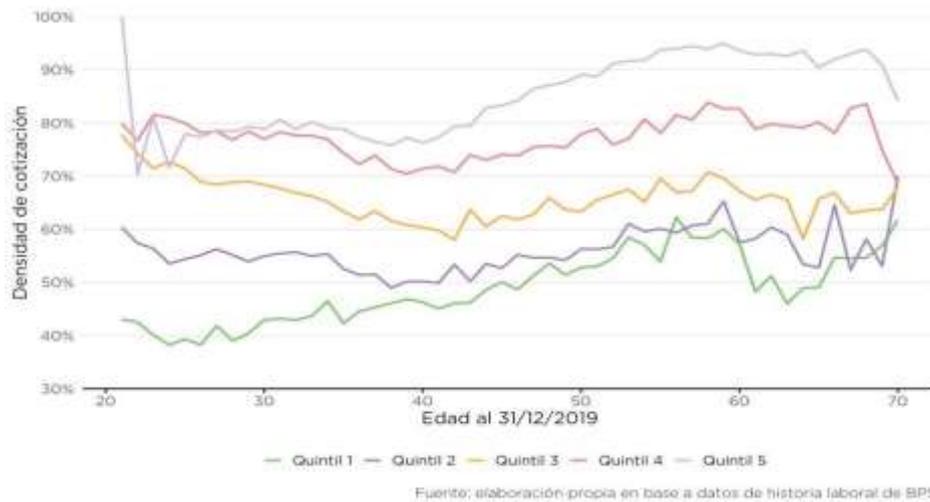


Fuente: Tomado de *Comentario de Seguridad Social N° 77* (2021).

Por otro lado, analizada la densidad de cotización por quintil de ingreso, se constata que en el entorno de los 45 años, en el primer quintil la densidad de cotización es cercana al 50% mientras que en el último supera el 80%. El tramo entre 40 y 60 años no muestra cambios significativos en la tendencia de forma ascendente en la densidad de cotización; se visualiza que para los quintiles más bajos, los puntos máximos en la densidad de cotización se encuentran entre los 55 y 60 años de edad y es cercano al 60%. Esto significa, que una persona puede tener los 60 años cumplidos y 40 años de trabajo, pero en realidad cuenta con 24 años de cotización al sistema previsional. Ante esta situación no estaría en condiciones de jubilarse ya que la jubilación común tiene como mínimo 30 años de aportación.

<sup>17</sup> Recuperado de: <https://www.bps.gub.uy/bps/file/18256/1/77.-julio-2021.pdf>

**Gráfico 2. Densidad promedio de cotizantes de 2019 por edad y quintil**



Fuente: Tomado de *Comentario de Seguridad Social N° 77* (2021).

Planteada esta información ¿Cuáles son las medidas necesarias que puedan mejorar los valores de la población con riesgo de no permanecer en el sistema? Como ya se señaló, parte de las acciones vinculadas en las PAE buscan mitigar este riesgo mediante las aplicaciones de acciones focalizadas a las poblaciones más vulnerables, con énfasis en la capacitación. Se han identificado fenómenos vinculados a la falta de formación específica, en el marco del avance tecnológico y la consiguiente automatización de las tareas menos calificadas.

En Antunez y Bellomo<sup>18</sup> (2020), en relación a los trabajadores *senior*, se plantea una nueva dimensión de análisis vinculado al futuro laboral para esta población:

“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.” (p. 57)

Es claro que la formación de las personas es la primera respuesta que surge para evitar el desempleo. A esto se le agrega el avance tecnológico a nivel global, que obliga a generar acciones ágiles, eficaces y eficientes que permitan desarrollar las diferentes habilidades demandadas por el mercado laboral para toda la población.

<sup>18</sup> Por mayor información: <https://www.bps.gub.uy/bps/file/17885/3/70.-aumento-en-edad-de-retiro-en-un-contexto-de-cambio-tecnologico.-implicancias-en-el-mercado-laboral.-antunez-y-bellomo.pdf>

A continuación se detallan los porcentajes asociados a la población analizada por nivel educativo y participación en el mercado laboral:

**Cuadro 1. Personas de 45 a 65 años según nivel educativo que se encuentran desocupados, según región 2019.**

( en %)

	Desocupados		
	Total País	Montevideo	Interior
<b>Sin educación formal</b>	4.83	5.24	4.72
<b>Primaria completa</b>	4.80	5.30	4.54
<b>Secundaria completa</b>	3.63	3.75	3.51
<b>Terciaria superior</b>	1.96	2.10	1.71

Fuente: Elaboración propia a partir de datos ECH 2019.

Nota: Se utiliza información del año 2019, dado que en el año 2020 no se logró relevar la totalidad de las variables de educación incorporadas por la ECH con motivo de la emergencia sanitaria.

De la información procesada, se observa que las personas menos educadas presentan mayores tasas de desempleo que aquellos que son más educados constatando que el mismo disminuye una diferencia de 2.87 puntos porcentuales entre aquellos *sin educación formal* y quienes cuentan con nivel *terciario o superior*. También se identifica, que a nivel territorial no existen diferencias significativas, siendo levemente superior los porcentajes en la capital del país.

En línea con los resultados obtenidos, y retomando lo expuesto en la norma, aplican los artículos 39 del capítulo sexto, sobre trabajo protegido, sumado a las acciones establecidas en los artículos 42 y 43 de capítulo octavo, que puntualizan la continuidad de los estudios de aquellas personas incluidas en el programa, como también la compatibilización entre los horarios laborales y los educativos buscando responder a las dificultades que presenta esta población.

Teniendo en cuenta lo previamente expuesto sobre la necesidad de cotización al sistema previsional en este tramo etario, los programas establecidos buscan prevenir que esta población caiga en la informalidad, disminuir el desempleo y la precariedad de las condiciones laborales, evitando condicionarla, a la espera de un subsidio estatal próximo a los 70 años de edad.

La estrategia planteada, por lo tanto, es generar medidas para que esta población reingrese al mercado laboral, ampliando su formación para mantener los puestos de trabajo o contribuir a la reconversión de forma independiente en el marco del emprendedurismo de acuerdo a lo establecido por el artículo 44 capítulo noveno de la ley. Por otro lado, desde la demanda se busca un mayor diálogo con el sector empresarial a efectos de posibilitar el acceso de puestos de trabajo, mediante beneficios tributarios principalmente, junto a diferentes acuerdos con las instituciones educativas.

## Consideraciones finales

El BPS participa de la gestión de los programas que establece la nueva Ley N° 19.973, principalmente realizando la operativa vinculada a los cálculos en las bonificaciones por el ingreso de nuevos trabajadores, para aquellas empresas que adhieren a las condiciones que pauta la norma. En este sentido, BPS ejecuta uno de los componentes que hacen al programa mediante la imputación del subsidio que corresponda, con destino al pago de contribuciones especiales de seguridad social.

Como se observó, ante la emergencia sanitaria, se flexibilizó la prestación al subsidio por desempleo, la cual buscó mantener los puestos de trabajo de aquellas empresas afectadas por el impacto de la caída en la movilidad, cierre de fronteras, entre otras causas, que bajaron la actividad económica del país.

Desde el conocimiento de experiencias previas en políticas activas de empleo y junto a las presentes acciones a desarrollar, queda pendiente avanzar en la búsqueda de opciones que contemplen la evolución tecnológica y su impacto en el mercado de trabajo en términos generales, es decir, hacia toda la población con posibilidad y necesidad de trabajar.

La presente ley surge a los efectos de dar mayor respuesta a los sectores más vulnerables de la sociedad, y en específico el presente documento buscó profundizar aspectos y acciones hacia las personas mayores de 45 años. En este sentido, es interesante rescatar la evidencia expuesta por OIT, donde identifica que, si bien hoy no hay valoraciones significativas en la región, si surgen para otros países buenos resultados en los programas que se focalizan en este tramo etario.

Por otro lado, seguir incorporando al análisis las dimensiones en términos espaciales o geográficos, como también desde las investigaciones nacionales citadas, se plantea la necesidad de valorar la incorporación de actores locales como socios en los programas desarrollados dentro de las políticas activas de empleo.

Por último, ampliar la cobertura a los sectores más vulnerables de la población, a través de los programas que establece la nueva ley, significará beneficios asociados por el ingreso al mercado laboral formal, que posibilite a la población que se encuentra a mitad de camino en su ciclo de vida (mayores de 45 años) asegurar su permanencia en el sistema previsional y eventualmente acceder a la jubilación, junto a otros derechos que brinda BPS al afiliado como a su núcleo familiar.

## Bibliografía

AISS (2016). Directrices de la AISS. *Promoción del Empleo Sostenible*.

Alvarez y Bellomo (2021). *Algunas consideraciones sobre el cúmulo entre jubilación y actividad*. Comentario de Seguridad Social N° 80. Montevideo, BPS.

Antunez, Naranja y Nuñez (2021). *Emprendedurismo Senior en Uruguay: El envejecimiento como una nueva oportunidad para el crecimiento*. Comentario de Seguridad Social N° 74. Montevideo, BPS.

Araya y Rivero (2016). *Evaluación de Impacto de la primera edición del Programa "YO ESTUDIO Y TRABAJO"*. Montevideo, MTSS.

Bene, N. (2021). *Densidad de Cotización al BPS*. Comentarios de Seguridad Social N° 77. Montevideo, BPS.

Brovia, M. (2018). *Modelo de la AISS sobre la idoneidad de las prestaciones de desempleo. Aplicación al caso uruguayo*. Comentario de Seguridad Social N° 61. Montevideo, BPS.

Nogueira, R. (2018) *Las Políticas Activas del Mercado de Trabajo: revisión de las experiencias de evaluación y una estimación del impacto del Programa "Uruguay Trabaja"*. Montevideo: Udelar

OIT (2016) *Soluciones Eficaces: Políticas Activas del Mercado de Trabajo en América Latina y el Caribe*.

Rodriguez, J. (2002). *Políticas activas de empleo en Uruguay durante los años noventa*, OIT, Santiago de Chile.

Samaniego, N. (2002). *Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina*. Serie "Macroeconomía del desarrollo", N° 19, CEPAL-ECLAC, Santiago de Chile.

Santos, S. (2007). *Trabajo Decente: Construcción de un Índice para su medición en el Uruguay*. Comentario de Seguridad Social N° 15. Montevideo, BPS.

Vignolo, A (2017). *Las Políticas Activas de Empleo en el Uruguay "progresista". Análisis del período 2005-2015*. Congreso ALACIP.