

**LAS PERSONAS MAYORES Y LAS MEDIDAS
SANITARIAS POR PANDEMIA COVID-19**

**APRENDIZAJES Y NUEVOS ESCENARIOS DESDE LA
SEGURIDAD SOCIAL**

Lic. CP. Teresa Alvarez

Las Personas Mayores y las medidas sanitarias por pandemia COVID-19

Aprendizajes y nuevos escenarios desde la seguridad social

Lic. CP. Teresa Alvarez
Asesoría en Políticas de Seguridad Social
Mayo 2022

Resumen

El presente informe da cuenta de las principales acciones llevadas adelante por BPS hacia las personas mayores de 65 años en el contexto de la emergencia sanitaria por COVID-19. Se presentan apoyos económicos o técnicos¹, para jubilados o pensionistas, para trabajadores, como también la asistencia otorgada a las personas usuarias de los establecimientos de cuidados en convenio con el organismo. También se describe experiencia y participación en plan de acompañamiento virtual del Plan Ibirapitá. Además se comentan mejoras vinculadas a los servicios en línea, entre otros aspectos. Por último, se incluyen reflexiones ante las nuevas necesidades de este sector de la población y los lineamientos a futuro que puedan dar respuesta a las mismas.

Palabras clave: COVID -19, ayudas especiales, acompañamiento virtual, personas mayores

Introducción

Finalizada la emergencia sanitaria en Uruguay², se entendió en consecuencia generar un documento que relevara información vinculada a la situación de las personas mayores en términos de cobertura y asistencia social otorgada por el organismo, teniendo en cuenta que fue el sector de la población con mayor riesgo de contraer COVID-19³, de acuerdo a la evidencia científica internacional.

Desde la Organización Panamericana de la Salud (OPS) se identificaron tres aspectos principales vinculados a esta situación y por lo tanto a considerar por los gobiernos: deficiencia en las coberturas en los sistemas de salud, fragilidad de éstos para una atención adecuada para las personas mayores, y por último, constatación de altas tasas de mortalidad en este grupo etario ante la presencia de comorbilidades y con deterioro funcional.

El presente trabajo busca dar continuidad a las inquietudes planteadas en el documento realizado por Gallo y Sanguinetti (2020), profundizando en información referente a la situación de las personas mayores como uno de los principales grupos vulnerables en el contexto de pandemia, como también, por ser los destinatarios finales de la mayoría de las prestaciones y servicios que brinda BPS. Se estructura en primer lugar, aspectos generales vinculados a la evolución epidemiológica, junto a las medidas implementadas por

¹ Los apoyos técnicos incluye el asesoramiento, orientación y seguimiento por parte de los profesionales de Servicios Sociales, asistente social, psicólogo, médico, entre otros. También se coordinan cursos de capacitación para el personal en los Hogares de Ancianos, tanto hacia los recursos humanos en general como para la comisión directiva; como también seminarios y formación sobre temáticas en atención y cuidados hacia la vejez.

² Ver: <https://www.gub.uy/sistema-nacional-emergencias/comunicacion/noticias/fin-emergencia-nacional-sanitaria#:~:text=En%20el%20d%C3%ADa%20de%20ayer,13%20de%20marzo%20de%202020>.

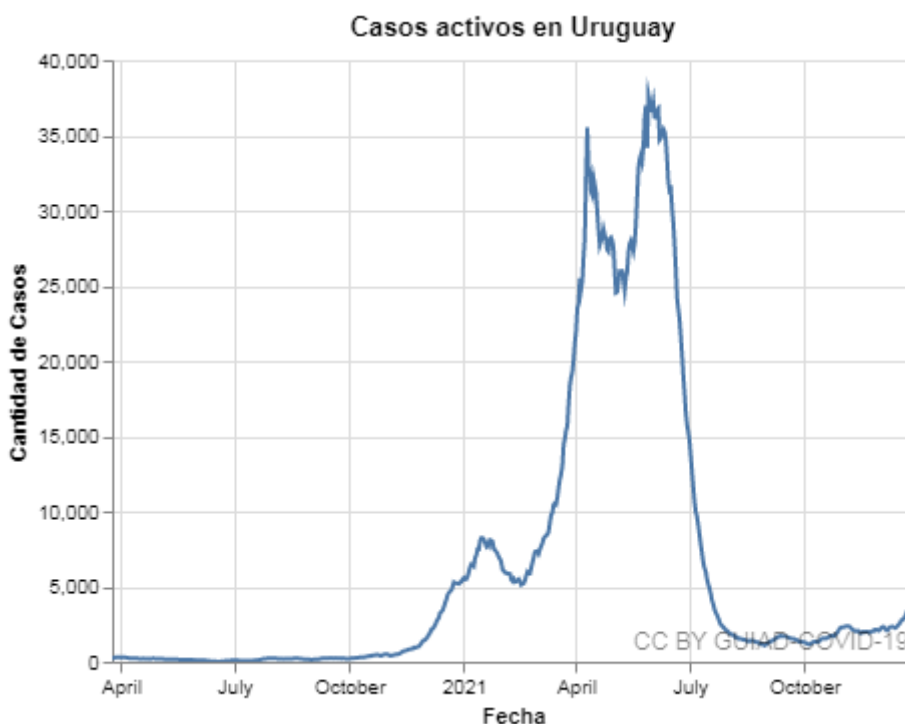
³ Ver Recomendaciones CEPAL: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45316-covid-19-recomendaciones-generales-la-atencion-personas-mayores-perspectiva>, y OPS: <https://www.paho.org/es/envejecimiento-saludable/COVID-19-adultos-mayores>. Fecha: 29 de diciembre 2021.

el Ministerio de Salud Pública (MSP), con especial foco en la población de estudio. A continuación se describen las principales acciones desarrolladas por el organismo por el período 2020 - 2021, en términos de prestaciones económicas, servicios sociales, como también mejoras en la gestión, como ser la implementación de servicios en línea, que posibilitaron mantener el cumplimiento de los servicios. Finalmente se plantean recomendaciones internacionales que hacen a la mejora en el diseño de políticas públicas para las personas mayores en términos sanitarios, y los lineamientos nacionales contenidos en el *Quinto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto*⁴.

1. Evolución epidemiológica y políticas sanitarias

A efectos de poder contextualizar las diferentes acciones realizadas por BPS, se plantean datos que refieren a la evolución de la pandemia en el país desde su comienzo, junto con la normativa nacional al respecto. En primer lugar y a modo de orientación, se adjunta gráfico donde se logra visualizar cómo evolucionaron los casos activos, es decir, la cantidad de personas diagnosticadas con COVID-19 para el período analizado. Como se observa en el mismo, primeramente la población se vio impactada a finales del año 2020 hasta mediados del año 2021, promediando para los meses entre abril y julio una cifra cercana a 35.000 personas infectadas.

Gráfico 1. Evolución de los casos activos por COVID-19, período 2020-2021. Total del país.



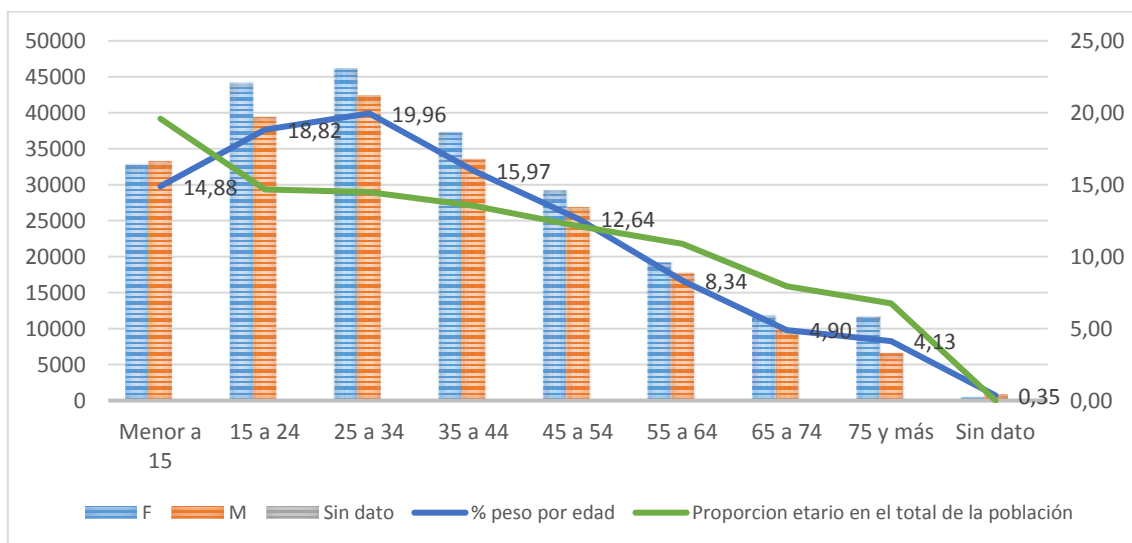
Fuente: Tomado de <https://guiad-COVID.github.io/estadisticasuy.html>. Recuperado en enero 2022.

De acuerdo a informe epidemiológico⁵, emitido por la Dirección General de la Salud del MSP, se presenta información de los casos con apertura por sexo y edad de las personas afectadas. Las personas mayores de 65 años, representaron cerca del 10% del total de casos activos, y comparando con la proporción por tramo etario del total de la población para el período estudiado, se confirma que fueron bajos los contagios. Por otro lado, se distingue que en la mayoría de los tramos de edad las personas enfermas fueron más mujeres que hombres.

⁴ Ver: <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/node/6200>

⁵ Fecha de publicación del informe, 08 de enero de 2022.

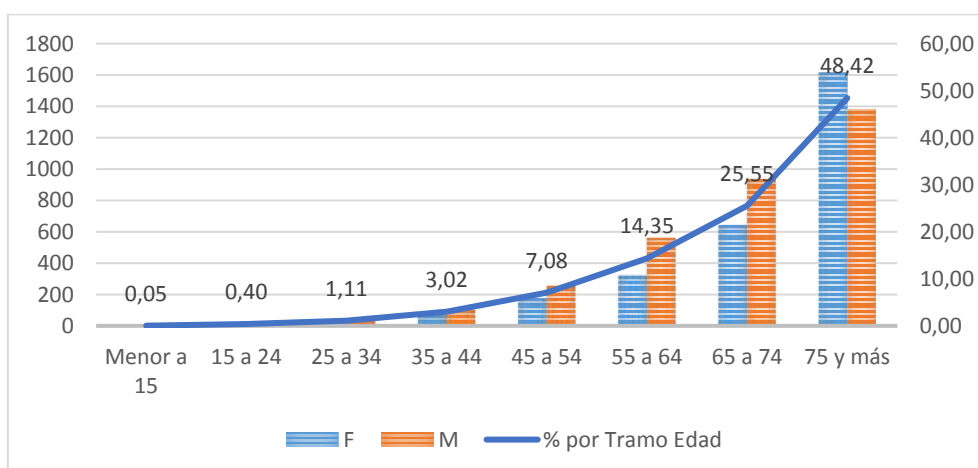
Gráfico 2. Distribución acumulada de casos confirmados de COVID-19, según sexo y tramo de edad, período 2020 – 2021. Total del país.



Fuente: Informe epidemiológico COVID-19. Recuperado de: <https://www.gub.uy/ministerio-salud-publica/comunicacion/noticias/informe-epidemiologico-COVID-19-actualizado-18-enero-2021>

A continuación se presenta gráfico de los fallecimientos por tramo etario y sexo de las personas, donde se constata que las personas de 65 años y más representaron el 74% de los decesos con tasas de fallecimiento del 14% en comparación al 0,4% del resto de la población. En cuanto a la apertura por sexo, los valores relevados determinan un mayor porcentaje de fallecimientos femeninos en la población más longeva, a diferencia del tramo de 65 a 74 años donde la representación se invierte. Cabe recordar, que dada la transición demográfica que presenta la población uruguaya principalmente por la feminización de la vejez, los resultados obtenidos van en línea con la estructura poblacional.

Gráfico 3. Distribución de personas fallecidas con diagnóstico de SARS-CoV2, según sexo y tramo etario, período 2020 – 2021. Total del país.



Fuente: Informe epidemiológico COVID-19. Recuperado de: <https://www.gub.uy/ministerio-salud-publica/comunicacion/noticias/informe-epidemiologico-COVID-19-actualizado-18-enero-2021>

En términos generales se puede resumir que en Uruguay –confirmando la evidencia científica internacional– el sector de la población con mayor representación de decesos por COVID-19 fue el de las personas de 65 y más años.

En relación a las acciones y medidas tomadas por el gobierno, en marzo de 2020 se publicó el Plan Nacional de Contingencia, donde se organizaron tareas y competencias de los diferentes actores tanto públicos como privados, siendo el principal objetivo definir el marco de respuesta nacional ante la identificación de casos sospechosos o confirmados por COVID-19. Por otro lado, se buscó promover la coordinación interinstitucional, mantener el flujo de información confiable y oportuna y regular las acciones y procedimientos que debieron adoptarse para cada etapa del plan.⁶

Por Decreto N° 93/2020, se declara la emergencia nacional sanitaria ante la presencia de casos de COVID-19 en el país. En el mismo se establecieron pautas generales para el cuidado de la población, principalmente vinculadas al procedimiento en la detección de la enfermedad y su correspondiente tratamiento. Desde el Sistema Nacional de Emergencias (SINAE), se presentan los principales lineamientos y acciones específicas hacia los sectores más vulnerables de la sociedad en el contexto de pandemia. En informe publicado por dicho organismo, se establecen las recomendaciones vinculadas **al distanciamiento social** donde se detalla:

“En el entendido de que las personas mayores de 65 años son la población de mayor riesgo y como estrategia para evitar el contagio, se ha dispuesto que permanezcan en sus domicilios:

Los empleados públicos de la administración central mayores de 65 años. Se trata de aproximadamente 7700 personas. Se exhorta a los gobiernos departamentales a seguir el mismo lineamiento.

Los trabajadores dependientes mayores de 65 años de la actividad privada, ya sea industria y comercio, construcción, servicio doméstico, actividad rural, etc. haciendo uso de la cobertura de subsidio por enfermedad. Se trata de aproximadamente 17.000 personas.

Los patrones mayores de 65 años haciendo uso del subsidio por enfermedad. Se trata de unas 30.000 personas.”
(SINAE, 2020)

En relación a las personas que viven en Establecimientos de Larga Estadía para Personas Mayores (ELEPEM), se plantean los **protocolos** de cuidados para las mismas, como también para los cuidadores y personal de los establecimientos. Las principales acciones incluyeron intensificar los protocolos establecidos, aumentando la higiene, desinfección y utilización de *Kit* sanitarios (mascarillas, sobre túnica, etc.) para reducir la probabilidad de contagio del virus. En agosto del 2020, se publican nuevas recomendaciones según Ordenanza N°1011/2020 ante la constatación de un brote de contagios en una institución.

En el año 2021 se implementan acciones para la **vacunación** de la población, mediante la elaboración del Plan Nacional para la vacunación contra el COVID-19. Al momento de diseñar el plan de vacunación se priorizó entre otros, al tramo etario entre 50 a 70 años, y dentro de los grupos vulnerables se realizó a domicilio la vacunación de las personas que residían en ELEPEM, como de los trabajadores vinculados a los mismos.

⁶ Por mayor información sobre el Plan: <https://www.gub.uy/ministerio-salud-publica/comunicacion/publicaciones/plan-nacional-contingencia-para-infeccion-COVID-19-nuevo-coronavirus>

Resumiendo y conforme lo expuesto, se desarrollaron acciones generales para la población por parte del gobierno, y en especial fue el Ministerio de Salud Pública el responsable por ser la autoridad sanitaria. Por su parte desde BPS se implementaron diferentes medidas dando respuesta a las recomendaciones de cuidados, como también a los financiamientos relacionados con el aislamiento o permanencia en el domicilio, para las personas pertenecientes a los grupos más vulnerables, entre otros aspectos vinculados al contexto de la emergencia sanitaria.

2. Apoyos específicos desde BPS

Este apartado refiere a medidas tomadas por parte de BPS en el contexto de la emergencia sanitaria con especial foco en las personas mayores.

Previo al desarrollo de las mismas, es conveniente recordar que el Sistema de Seguridad Social del Uruguay está conformado por organismos públicos y privados, que cubren las contingencias de distintos grupos de la población.

De acuerdo a los datos del Sistema de Indicadores de la Seguridad Social (SISS)⁷, para el año 2020, las personas mayores de 65 años representaron el 14,59% del total de la población, es decir aproximadamente 515.000 personas. De esta cifra el 97,85% tiene cobertura por la seguridad social, correspondiendo casi en su totalidad a BPS con el 89% de afiliados. Esta población se compone de jubilados, pensionistas por fallecimiento, pensiones no contributivas y personas beneficiarias de asistencia a la vejez, población que cuenta con un ingreso monetario mensual.⁸

El organismo tomó las medidas correspondientes a sus obligaciones y funciones, en línea a las pautas dadas por el gobierno, teniendo en cuenta las recomendaciones sanitarias, como también respondiendo a las necesidades de la población lo que constituyó el mantenimiento de los servicios esenciales (Resolución de Directorio N° 8-35 de marzo de 2020), entendiéndose por tales el pago de las prestaciones como de otras obligaciones del organismo y la recaudación de los tributos a la seguridad social.

Por otro lado, dentro de la reducción al mínimo de la atención presencial, se exhortó al uso de canales de atención a distancia, como los servicios en línea en la web institucional, servicio telefónico o mediante correo electrónico.

En relación a los servicios prestados por Prestaciones Sociales, se suspendieron todas las actividades presenciales que se desarrollaban habitualmente (Colonia de vacaciones, Turismo Social, etc.). Por otro lado, se estableció la necesidad de brindar información y apoyo vinculados al tema de cuidados por COVID-19 a las organizaciones que pertenecen al Registro Nacional de Instituciones (RNI), y a los habitantes de los Complejos Habitacionales, como a otras personas usuarias del Programa de Soluciones Habitacionales (PSH).

El BPS dio cuenta a través de diferentes acciones y de acuerdo a las recomendaciones dadas por el MSP, ajustando las modalidades de atención y a las necesidades de cada subgrupo dentro de este tramo etario de

⁷ El SISS es un sistema de indicadores de uso interno basado en datos de la ECH, del Ministerio de Salud Pública y registros administrativos del BPS.

⁸ Para el año 2020 el promedio (de jubilaciones, pensión por fallecimiento, vejez e invalidez) del ingreso mensual en las personas mayores de 65 años fue de \$ 29.051 (\$ constantes 2020), de acuerdo a datos de los registros administrativos.

la población, atendiendo a la heterogeneidad del mismo, como también de acuerdo a los tipos de apoyos servidos. Por este motivo, a continuación se presentan algunas de las principales medidas implementadas hacia las personas mayores en su condición de trabajadoras o pasivas.

2.1 Personas Mayores Trabajadoras

De acuerdo a datos del SISS, en el año 2020 cerca del 12% de las personas mayores continuaban en el mercado laboral, y por esta razón surgieron medidas de cobertura para esta población dado el mayor riesgo relativo que presentaban respecto a las cohortes más jóvenes frente a la enfermedad de COVID-19.

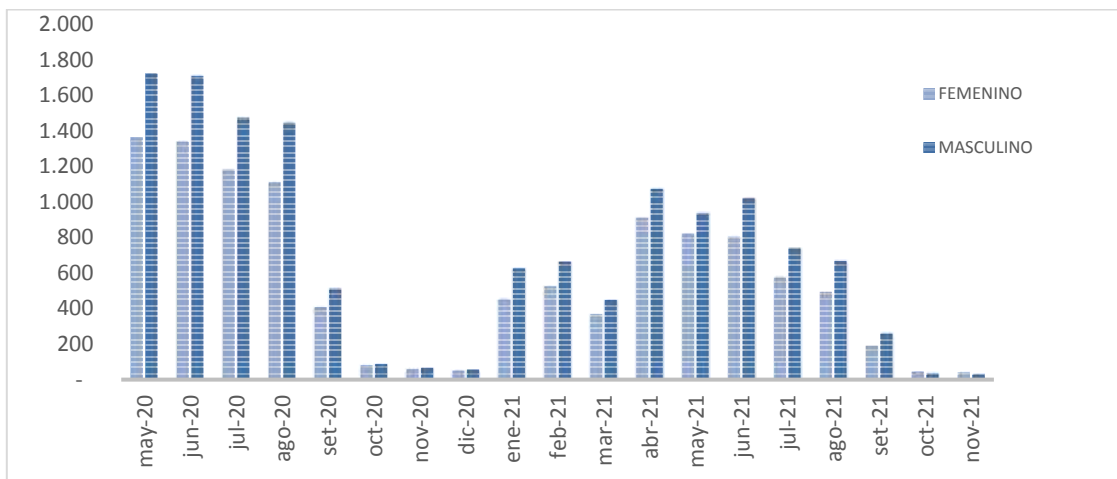
En este sentido, se resolvió por Decreto N° 109/2020, que las personas trabajadoras de 65 años o más, comprendidas en el ámbito subjetivo de aplicación del subsidio por enfermedad establecido por el Decreto-Ley N° 14.407, de 22 de julio de 1975, modificativas y concordantes, podían permanecer en aislamiento, en principio por el período de treinta días. Quedó a cargo de las empresas donde cumplían sus funciones, dar cuenta a BPS de la situación de estas personas, determinando que los mismos no podían realizar sus tareas habituales desde su domicilio, como por ejemplo, mediante el teletrabajo.

En abril del 2020 se desarrolla como servicio en línea la solicitud del subsidio por enfermedad para que los beneficiarios accedan a esta prestación sin la intervención del prestador de salud. Mediante la incorporación de este nuevo servicio, las empresas podían ingresar las solicitudes de subsidio de enfermedad de sus trabajadores mayores de 65 años de forma virtual.⁹ Esta medida se extendió en varias oportunidades, con una primera extensión en agosto del 2020, seguidas de otras más hasta octubre del 2021.

A partir de mayo del 2020 y hasta noviembre del 2021, se registraron beneficiarios del subsidio, observando picos máximos en los primeros cuatro meses, sin embargo se continuaron extendiendo los plazos, pero con menor adhesión. Para todo el período, fueron más hombres en subsidio que mujeres, lo que puede responder a la estructura laboral para este tramo etario. De acuerdo a los datos recabados, se observa la respuesta inmediata de algunas empresas que contaban con trabajadores en la situación prevista en la norma.

⁹ <https://www.bps.gub.uy/16979/subsidio-por-enfermedad-para-trabajadores-mayores-de-65-anos.html>

Gráfico 4. Evolución de apoyos económicos (subsidios por enfermedad) para disminuir la movilidad de trabajadores mayores de 65 años, con apertura por sexo.

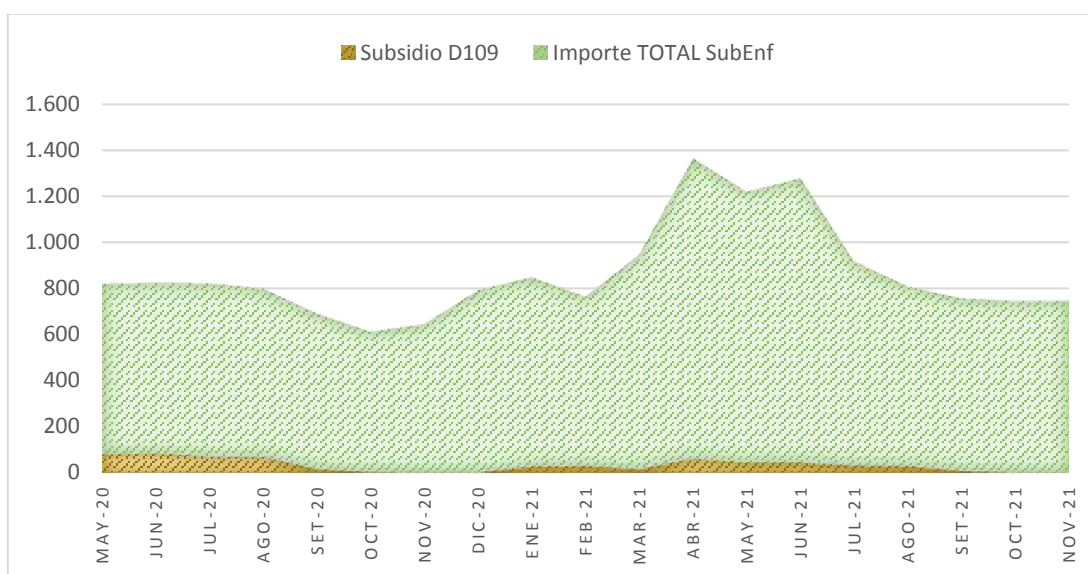


Fuente: elaboración propia con datos AEA- Finanzas

Teniendo en cuenta los datos del Gráfico 1 sobre la cantidad de contagiados, se puede inferir, que el primer paquete de medidas de cobertura hasta agosto del 2020, presenta características *preventivas*. Al comienzo del año 2021 sí se puede visualizar una correlación entre los datos de las prestaciones y el aumento de contagios, constatando que la cobertura tuvo una característica *reactiva* en línea al aumento de casos activos en la población.

A modo de referencia, teniendo en cuenta el gasto total realizado en el período por subsidio por enfermedad, se observa que el gasto vinculado al Decreto 109 (D109) fue cercano al 10% hasta agosto del 2020, no superando el 5% en el resto del período.

Gráfico 5. Comparativo de gasto total por Subsidio de Enfermedad y D109 (en millones de pesos)



Fuente: elaboración propia con datos AEA - Finanzas- y BPS en Cifras.

Aproximadamente 3000 personas mayores de 65 años estuvieron cubiertas por esta prestación y contaron con un promedio de ingreso mensual cercano a \$ 25.300. Analizando por tipo de afiliación de estos trabajadores, se distingue que cerca del 90% pertenecen a la aportación Industria y Comercio, seguido del 5,1% de Servicio Doméstico, 4,6% del sector Rural, y 1,1 del sector de la Construcción.

Por último y a modo de referencia, consultados los datos del Boletín Evolución de Cotizantes, para el año 2020, se constata un total de 74.886 puestos¹⁰ en la actividad privada en el tramo etario de 60 a 69 años, con un promedio anual en sus remuneraciones de \$ 35.097 (BPS, 2021, p 99, p 144). Si bien el decreto amparaba a los mayores de 65 años, podemos observar que el subsidio pago condice con la remuneración para el tramo mencionado.

2.2 Jubilados y pensionistas

Como se mencionó anteriormente una de las prioridades del organismo fue mantener el pago de las prestaciones en tiempo y forma. De acuerdo a lo datos antes expuestos, la gran mayoría de las personas mayores jubiladas o pensionistas del país pertenecen a BPS. Sumado a estas obligaciones del organismo, se desarrollaron servicios en línea como también servicios telefónicos, a los efectos de informar o modificar agendas de citas previas o la tramitación de algunas de las prestaciones más demandas por esta población.

2.2.1 Otros apoyos económicos

En mayo de 2020, BPS aplazó el pago de las cuotas por préstamos sociales, para aquellas personas beneficiarias que recibían prestaciones menores a 3 Base de Prestaciones y Contribuciones (BPC)¹¹ nominales, y que fueron solicitados antes del mes de marzo. Se estimó que esta posibilidad de aplazar el descuento de las cuotas, podría alcanzar a unas 97.000 personas. El beneficio permitió suspender el pago de las cuotas de mayo, junio y julio, las cuales se trasladaron al final de la financiación establecida sin cobrarse intereses por el mismo.¹²

En junio del año 2021 se resuelve brindar una partida especial para jubilados y pensionistas de menores recursos de acuerdo a Decreto 204/2021. El monto del mismo tuvo un valor de \$2.565. El pago se realizó por única vez y fue otorgado a 158.982 personas, alcanzando un monto total de \$ 407.788.830

En el mes de agosto se autoriza el pago como adelanto del aumento de las pasividades a realizarse en enero de 2022, conforme a Decreto 260 (D260). El mismo se hizo retroactivo al mes de cargo julio, para aquellas personas jubiladas o pensionistas por fallecimiento, que contasen con pasividades mínimas¹³, teniendo también como condiciones que fueran mayores de 65 años al 30 de junio de 2021 y residentes en el país. En cuadro adjunto se observa, que la medida tuvo un alcance cercano de 143.200 personas beneficiarias en promedio.

¹⁰ Declarados en nómina, promedio anual en base a mes de pago.

¹¹ Para el año 2020 este valor era de \$13.557.

¹² Recuperado de: <https://www.bps.gub.uy/17248/postergacion-de-cuotas-de-prestamos-para-jubilados-y-pensionistas.html>

¹³ El mínimo corresponde al 3,05 BPC (\$ 14.854 nominales). Recuperado de: <https://www.bps.gub.uy/18341/adelanto-a-cuenta-del-ajuste-de-pasividades-2022.html>

Cuadro 1. Detalle de pago adelantado D260 (\$)

Mes cargo	Jubilación		Pensión fallecimiento		Totales
	Beneficiarios	Monto	Beneficiarios	Monto	
Julio/2021	131.165	31.584.600	11.280	2.731.583	34.316.183
Agosto/2021	131.212	31.597.627	11.268	2.731.826	34.329.453
Setiembre/2021	131.888	31.760.704	11.263	2.730.736	34.491.440
Octubre/2021	132.164	31.828.422	11.313	2.742.911	34.571.333
Noviembre/2021	132.445	31.895.501	11.242	2.725.773	34.621.274
Diciembre/2021	132.785	31.977.579	11.189	2.712.947	34.690.526
Totales		190.644.433		16.375.776	207.020.209

Fuente: elaboración propia con datos suministrados por AEA- Finanzas.

En síntesis, las acciones descriptas se focalizaron en brindar un apoyo económico especial en el contexto de la emergencia sanitaria, hacia el sector de personas mayores de menores ingresos.

2.2.2 Programa Soluciones Habitacionales (Hogares y Complejos Habitacionales)

El BPS cuenta con el Programa de Soluciones Habitacionales (PSH) que depende de Prestaciones Sociales, dirigido a las personas afiliadas contributivas del sistema, es decir, jubiladas y pensionistas por fallecimiento, con determinadas condiciones para ser seleccionadas¹⁴.

Dentro de este programa, las personas usuarias pueden ser totalmente autónomas, como tener un alto nivel de dependencias y por lo tanto necesitar de cuidados para la vida diaria de forma permanente. Por este motivo, el programa ofrece tres tipos de soluciones de vivienda de acuerdo a las necesidades de estas personas las cuales son; Subsidio Cupo Cama, usufructo de vivienda en Complejos Habitacionales y Subsidio para Alquiler de vivienda.

La primera modalidad se desarrolla principalmente en los Hogares de Ancianos inscriptos en el Registro Nacional de Instituciones (RNI) alcanzando un total de 82 establecimientos.

En forma paralela Prestaciones Sociales brinda Apoyo a organizaciones civiles sin fines de lucro, y Apoyos Económicos a las Instituciones adheridas al RNI. Dentro de las acciones que se realizan en los Hogares de Ancianos, se destacan las asistencias técnicas, realización de cursos y ayudas económicas para pequeñas obras de infraestructura con rendición de cuentas, entre otras.

Parte de los servicios que brinda Servicios Sociales, fueron modificados a partir de marzo 2020, quedando sin efecto la mayoría de las actividades planificadas en respuesta a las medidas sanitarias.

¹⁴ Para acceder a Complejos Habitacionales o Subsidio alquiler, el ingreso nominal no debe superar las 12UR (\$ 16.436,40).
Recuperado en: <https://www.bps.gub.uy/3493/>

En el caso de los Hogares se mantuvo o se adaptó la forma de trabajo, de acuerdo a protocolo, para seguir brindando los servicios y apoyar muy especialmente en la aplicación de los mismos a la interna del establecimiento (distanciamiento, espacios amplios y ventilados, uso de mascarilla, etc.)

Uno de los servicios que se realiza dentro del PSH, es la identificación y traslado de usuarios en los complejos, que necesitan de un cuidado permanente, por lo que pasan a ser usuarios del subsidio Cupo Cama, a través de uno de los establecimientos que integra el RNI.

Dado los protocolos establecidos para los ELEPEM, previo al ingreso de cualquier residente se requirió el hisopado de la persona, para corroborar que no estuviera infectada. Se concretó la coordinación con la Red de Atención del Primer nivel de atención (RAP) para la zona metropolitana, dependiente de la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE). En el caso del Interior del país, el técnico referente articulaba con la correspondiente Dirección Departamental de Salud.

En relación a los Complejos Habitacionales, se adaptó de igual forma el trabajo para poder seguir brindando acompañamiento a las personas, asegurando el cumplimiento de los protocolos emitidos por el MSP. Una de las primeras medidas fue el cierre de los salones de uso múltiple¹⁵, también se distribuyó cartelera informativa, y se estableció la desinfección inmediata de los espacios compartidos ante la detección de casos positivos de COVID-19. Conjuntamente se realizaba la solicitud del hisopado ante un caso sospechoso, por el servicio en línea o *Whatsapp* dispuestos por el MSP.

Al comenzar la vacunación a nivel nacional en el año 2021, los técnicos de BPS colaboraron para que las personas usuarias pudieran agendarse, en especial aquellos que no contaban con redes familiares o sociales que los asistieran en ese tema.

Otro tema fundamental en el que se trabajó desde los servicios sociales, fue el seguimiento de las personas mayores en términos emocionales, psicológicos, generando actividades de sociabilización e interacción con otros. En encuesta realizada a las personas usuarias del PSH, en el año 2019 (Alvarez, Gallo et al, 2021), se registra que el 74,8% viven solas, tomando al total que integran subsidio alquiler y los complejos habitacionales. Por este motivo, y en un contexto de pandemia en que una de las medidas fue el distanciamiento social, se lograron realizar reuniones virtuales generando espacios de ejercicios físicos o actividades lúdicas. Estas acciones se realizaron únicamente en los complejos habitacionales que cumplían con los recursos necesarios para realizarlos.

Al comienzo del año 2020, y como respuesta a la emergencia sanitaria, se autoriza a dar un apoyo económico especial a cada institución que integra el RNI. De acuerdo a R.D. N° 9-22/2020, se resuelve el pago de \$ 20.000 a efectos de la compra de insumos básicos sanitarios.

En diciembre del mismo año, por Resolución N°1585 de la Dirección Técnica de Prestaciones, se establece un nuevo apoyo económico especial, a efectos de suministrar más insumos sanitarios, los que se detallan en cuadro adjunto.

¹⁵ Para el año 2021, se volvieron a utilizar los salones de usos múltiples (SUM) pero con los aforos establecidos por protocolo de gobierno.

Cuadro 2. Apoyos económicos especiales

Insumos Básicos Sanitarios	Cantidades	Valor (\$)
Guantes comunes (cajas de 100) Sobretúnicas	16.600	6.278.120
Tapabocas	16.600	56.300
Hipoclorito de sodio en litros	1.660	27.340
Alcohol Líquido rectificado al 70%	1.660	81.008
Total Gasto		6.442.768

Fuente: elaboración propia

La logística en la distribución de los insumos sanitarios comprados, se realizó desde las oficinas de Prestaciones Sociales, en algunos casos el traslado se hizo mediante los servicios del organismo, pero en la mayoría se contó con el apoyo del Correo Uruguayo.

En el año 2021, por R.D. N° 11-28/2021 se otorga nuevamente apoyo económico especial por causa de la emergencia sanitaria, para las instituciones adheridas al RNI. En este caso, se entendió conveniente que fuera decisión de los establecimientos el destino de los recursos económicos transferidos, al constatarse necesidades en diferentes aspectos que hacen al buen funcionamiento de los establecimientos. Cabe recordar que estas instituciones no tienen fines de lucro, y normalmente cuentan con apoyos de la comunidad o de otro tipo de organizaciones, y en el contexto de la pandemia, disminuyeron los aportes de los diferentes actores.

El apoyo económico, se distribuyó de acuerdo a la cantidad de residentes por establecimiento, según las siguientes escalas: hasta 50 personas alojadas se otorga \$100.000, entre 51 hasta 100 alojadas, corresponde \$120.000 y más de 100 residentes, \$ 150.000.

Para finalizar, desde Prestaciones Sociales se da cuenta que se mantuvo comunicación con las Asociaciones de Jubilados y Pensionistas de forma virtual o digital con el fin de suministrar información procedente de salud pública, y para intercambiar consultas que surgían sobre el tema.

Desde la colonia vacacional “Martín O. Machiñena” en Raigón y ajustándose a los protocolos establecidos, se cerraron las instalaciones pero se generaron actividades de forma virtual para mantener el contacto con las personas usuarias. Dentro de los principales contenidos de las mismas, se destacan los lúdicos y otros específicos para realizar ejercicios físicos.

2.2.3 Plan Ibirapitá

Desde el año 2021 el BPS es el organismo encargado de la gestión del Plan Ibirapitá, que tuvo como principal objetivo desde su comienzo, en el año 2015, la inclusión digital de las personas mayores, específicamente jubilados de bajos ingresos. Mediante la entrega de dispositivos electrónicos (*tablets*)¹⁶ y la capacitación en el uso de los mismos.

¹⁶ Al año 2019 eran 236.531 los dispositivos entregados.

En el contexto de la emergencia sanitaria y de las medidas de distanciamiento social, y especialmente hacia las personas mayores, cobraron mayor relevancia todas las herramientas que posibilitaron las vinculaciones digitales, la sociabilización, el entretenimiento y la realización de actividades saludables.

Durante el 2021 se mantuvo un acompañamiento virtual por parte del equipo en territorio que incluyeron actividades de gestión de listas de difusión de personas usuarias, en las que se realizó el envío de contenidos, propuestas e información de actividades del plan y de otros recursos de interés para la población objetivo. En ese soporte se incluyen las interacciones con beneficiarios por casos y consultas sobre el uso de la *tablet* u otros dispositivos. A partir de setiembre se comenzó con tareas de atención presencial en las sucursales de BPS, orientada a la resolución técnica de casos que por su nivel de dificultad no pueden ser resueltos vía telefónica o virtual. En el período setiembre-diciembre se registraron 3253 interacciones con usuarios, la mayoría de las cuales se gestionaron mediante *whatsapp*, llamadas y videollamadas.

Por otro lado y atendiendo al protocolo antes mencionado, se suspendieron los talleres presenciales y se reestructuraron para poder hacer un acompañamiento de forma virtual enfocado en cuatro grandes ejes temáticos: *Ciudadanía Digital*, *Democratización de la Cultura*, *Entretenimiento Saludable* y *Envejecimiento Creativo y Saludable*. Entre la oferta temática desarrollada para los talleres se destaca: biodanza, estimulación cognitiva, alimentación saludable, meditación, entre otros, así como encuentros virtuales para aproximar y hacer amigables los entornos digitales, junto a charlas sobre los derechos en la vejez, reflexiones por el maltrato y abuso, en el marco del aislamiento social. En Anexo I se adjunta tabla con detalle de las actividades realizadas en el año 2021.

Las redes sociales han sido parte fundamental para la llegada de los contenidos del plan hacia la población. De acuerdo a la Quinta Encuesta de Uso (2019), el 53% de las personas beneficiarias del Plan Ibirapitá declara que cuenta con celulares inteligentes y el 90 % utiliza *Whatsapp* en el celular y un 64 % otras redes sociales. Dentro de las redes sociales, se observa que *Facebook* fue la más elegida por el público para acceder a los contenidos llevados adelante por el Plan Ibirapitá. También aparece el canal de *Youtube* como una opción que complementa brindando videos o permitiendo realizar transmisiones en vivo para alguno de los talleres desarrollados, donde se destacan como los más vistos los videos de ejercicios para personas mayores.

El camino de la gestión pública virtual, como el diseño y desarrollo de políticas públicas en esta modalidad, va tomando mayor espacio en la agenda de gobierno. Esta línea, queda claramente establecida en el Quinto Plan Nacional de Gobierno Abierto diseñado para el período 2021 -2024.

En el mismo, se plantean varias áreas de acción, junto a los compromisos asumidos por los actores responsables, ministerios, gobiernos departamentales, entre otros. Para la población mayor se plantea el *Fortalecimiento de espacios de participación ciudadana y uso de herramientas digitales en políticas públicas sobre envejecimiento y vejez*. La institución responsable será Instituto de Nacional de personas mayores (INMAYORES), perteneciente al MIDES. Por su parte BPS será un organismo que acompañará dicho compromiso, desarrollando actividades e intercambiando información y conocimiento en el marco del Plan Ibirapitá, en línea con la inclusión digital hacia las personas mayores. (AGESIC, 2021, p. 55)

2.3 Ampliación de los Servicios en línea

Conforme el desarrollo de la tecnología y el aumento de necesidades o expectativas de las personas afiliadas a BPS, el organismo desde hace un par de décadas ha comenzado a transitar la transformación digital en su sistema de gestión, como la diversificación en los canales de atención a los usuarios. En consecuencia se han ido desarrollando más servicios a distancia ofreciendo la posibilidad de la gestión de forma remota o digital.¹⁷

A partir de marzo del año 2020, muchos de los servicios y trámites brindados por el organismo, tuvieron que ser ajustados y en muchos casos aplazados para evitar la presencialidad. En este sentido la principal estrategia fue seguir desarrollando los servicios en línea como solución a la contingencia.

Dentro de las primeras medidas que hacen al cobro de las pasividades en los locales del organismo, se realizaron arreglos a los efectos de evitar aglomeración en las fechas establecidas por calendario. Para el mes de abril del año 2020, se autorizó al cobro de pasividades por terceros, para aquellas personas mayores de 65 años que cobraran tanto en locales de BPS, como en redes de cobranzas descentralizadas, habilitando los permisos a través de un trámite telefónico o por *Whatsapp*.

Posteriormente a esta implementación que surge como respuesta inmediata, se desarrolló el servicio en línea “Registrar un autorizado para cobro de prestaciones”.¹⁸

Para julio del año 2020, jubilados y pensionistas podían agendar día y hora para los Préstamos Sociales, mediante un nuevo servicio implementado también por *Whatsapp*. A finales del año 2021, se termina de habilitar el proceso total de solicitud de Préstamos sociales mediante el servicio en línea “Gestionar mis préstamos”. De forma previa, se podían hacer consultas, simulación y hasta solicitudes. Actualmente, ya se acredita el monto otorgado en la cuenta bancaria informada por el solicitante o de lo contrario se efectiviza el cobro en algunas de las redes de cobranza adheridas a BPS.¹⁹

Otro servicio desarrollado fue el ingreso de la Declaración Jurada a efectos de generar la Prima por edad. Este beneficio es para personas jubiladas mayores de 70 años, que mediante el ingreso de este formulario, obtienen una prestación adicional que ronda el valor de \$ 3.294.²⁰

También se incorporó en las opciones de los servicios en línea, el ingreso del “Formulario 3800 Mínimo no imponible – IASS”. Este formulario permite ingresar información a los jubilados o pensionistas que cuentan con más de una pasividad, y que superan un monto total de 8 BPC. Mediante el ingreso de esta declaración, se indica cuando no corresponde deducir el mínimo no imponible para el Impuesto de la Asistencia a la Seguridad Social (IASS).²¹

¹⁷ En el año 2019 eran 140.843 las personas que contaban con usuario personal para acceder a los servicios en línea. Recuperado de: <https://www.bps.gub.uy/bps/file/17353/1/memoria-anual-2019.pdf>

¹⁸ Recuperado de: <https://www.bps.gub.uy/17812/autorizaciones-especiales-de-cobro-en-febrero-para-mayores-de-65-anos.html>

¹⁹ Por más información recuperado de: <https://www.bps.gub.uy/18692/prestamos-web-bps.html>

²⁰ Valores a enero 2022. Los ingresos nominales personales y el promedio de ingresos del núcleo familiar no deben superar las 3,7006 BPC (valor BPC a enero del año de control). Por más información: <https://www.bps.gub.uy/17673/prima-por-edad.html>

²¹ Por más información sobre el impuesto: <https://www.dgi.gub.uy/wdgi/page?2,principal,Ampliacion-Normativa,O,es,0,PAG;CONC;837;4;D;informacion-general-iass;1;PAG;>

La gestión remota de trámites implica tener en cuenta muchos aspectos vinculados al ‘mundo digital’, y en este sentido, atendiendo las posibles dificultades que pueden presentarse en esta población, tanto en el conocimiento como en el manejo de los dispositivos electrónicos, BPS realizó acciones a efectos de minimizar el riesgo en el uso de los mismos. En noviembre del 2020 se lanzó la campaña “*El cuento del tío*” a efectos de identificar y prevenir fraudes, principalmente hacia personas mayores. En el contexto de la virtualidad, se buscó asesorar a las personas y tomar los recaudos necesarios previos a dar información personal, firmar documentación, etc. Se distribuyeron folletos y afiches, junto a mensajes en los diversos canales de comunicación.

3. Próximos objetivos en Políticas para personas mayores y reflexiones finales

Entre las principales pautas dadas por organismos nacionales e internacionales, se destacan dos temas puntuales que hacen a las políticas a desarrollar a futuro para la población de estudio. En primer lugar cabe mencionar los compromisos establecidos por parte del gobierno nacional en el 5° Plan Nacional de Gobierno Abierto 2021 – 2024 y por otro lado, desde la OMS-OPS se declaró al período 2021 – 2030 como *La década del envejecimiento saludable*.

En relación al plan para el Gobierno Abierto, se plantean varias líneas de acción que incluyen los sectores más vulnerables de la población, entre los que se encuentran las personas mayores donde se destaca la necesidad de continuar desarrollando estrategias virtuales, como ser el Plan Ibirapitá.

Por otro lado, dentro de las recomendaciones vinculadas al envejecimiento saludable la OPS²² plantea cuatro áreas de acción a desarrollar:

- Cambiar la forma en que pensamos, sentimos y actuamos hacia la edad y el envejecimiento
- Asegurar que las comunidades fomenten las capacidades de las personas mayores
- Ofrecer atención integrada centrada en la persona y servicios de salud primaria que respondan a las personas mayores
- Brindar acceso a la atención a largo plazo para las personas mayores que la necesitan

Como se observa, las políticas sanitarias aún son deficitarias en términos de la mejora en la atención de la población más envejecida, por otro lado, también se aboga en la mejora de la calidad de vida a través de cambios culturales por parte de la sociedad como de las diferentes instituciones del Estado, sociedad civil o actores privados.

Concluyendo, la emergencia sanitaria en Uruguay obligó a dar respuestas inmediatas en muchos aspectos de la población, y en el caso de las personas mayores se brindaron acciones específicas por parte de organismos rectores como MSP, BPS, MIDES, entre otros.

La virtualidad ha sido la principal herramienta utilizada por parte del Estado, como también por parte de los diferentes integrantes de la sociedad, como las mutualistas, las empresas, el sistema educativo, etc.

²² Recuperado de: <https://www.paho.org/es/decada-envejecimiento-saludable-americas-2021-2030>

En el caso de las personas mayores, el camino continúa en la mejora de acciones que hacen al acompañamiento desde la distancia, mediante el uso de dispositivos electrónicos, y la necesidad, por parte de los organismos responsables, de seguir atendiendo tanto los aspectos económicos como sanitarios.

En este sentido, el Plan Ibirapitá permitió mantener un acompañamiento desde la distancia, y permitió acercar a las personas mayores información sobre sus derechos, talleres de sociabilización, ejercicios físicos y artísticos, entre otras acciones que brindaron efectos positivos a la salud, inclusive y principalmente, en términos emocionales en un contexto de aislamiento social.

La necesidad de avanzar en el camino ya diseñado implica continuar capacitando, como también poner en foco nuevos riesgos asociados a la inmediatez de las soluciones tecnológicas, e intervenir con campañas como “El cuento del Tío” que buscó concientizar y cuidar a las personas de ser posibles víctimas de estafas o fraudes.

Por último, es menester recordar las características que presentan las personas mayores en Uruguay, por ejemplo, en muchos casos viven solas, pueden no contar con apoyos familiares o sociales o con los conocimientos suficientes o herramientas, entre otros puntos. Todo esto obligó a generar estrategias para estar presente como organismo de seguridad social, desde lo virtual o presencial. Para ello la asociación con otras instituciones, públicas o privadas, y con organizaciones de la sociedad civil, permitió alcanzar y acompañar a esta población, en donde la vulnerabilidad se vio potenciada por el aislamiento durante la emergencia sanitaria e impactó en términos sociales, económicos y sanitarios.

El principal desafío a incorporar en el diseño de políticas públicas por parte de los organismos responsables es no perder de vista la calidad de vida y los aspectos emocionales de las personas mayores.

Referencias Bibliográficas

- Alvarez T. et al (2021) *Encuesta Programa Soluciones Habitacionales*. Comentarios de Seguridad Social N° 75. BPS.
<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>
- BPS (2021) Boletín Prestaciones de Actividad.
<https://www.bps.gub.uy/bps/file/18231/1/prestaciones-de-actividad-2021.pdf>
- BPS (2021) Evolución de Cotizantes.
- Gallo M. y Sanguinetti P. (2020) *COVID - 19. ¿Qué pasó y cuándo? Respuesta a la crisis y elementos de discusión*. Comentarios de Seguridad Social N° 71. BPS.
<https://www.bps.gub.uy/bps/file/17570/1/68.-covid-19.-que-paso-y-cuando.-respuestas-a-la-crisis-y-elementos-de-discusion.-a.-gallo-y-p.-sanguinetti.pdf>

Huenchuan S. (2020) *COVID-19: Recomendaciones generales para la atención a personas mayores desde una perspectiva de derechos humanos* (LC/MEX/TS.2020/6/Rev.1), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020.

Organización Panamericana de la Salud (OPS):

<https://www.paho.org/es/uruguay/recursos-informacion-COVID-19-uruguay>

<https://www.paho.org/es/envejecimiento-saludable/covid-19-adultos-mayores>

<https://www.paho.org/es/decada-envejecimiento-saludable-americas-2021-2030/cuatro-areas-accion-decada>

Plan Ibirapitá Departamento de Evaluación y Monitoreo (2019) *Quinta Encuesta de Uso*.

<https://ibirapita.org.uy/wp-content/uploads/2019/10/Ibirapit%C3%A1-encuesta-de-uso-2019.pdf>

Plan Ibirapitá – BPS. Informe anual 2021. Documento interno.

Plan Ibirapitá – BPS. Redes Sociales 2021. Documento interno.

Normativa y Comunicados

Decreto N° 93/2020 Emergencia Sanitaria:

- <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/93-2020>

BPS

Resolución de Directorio N° 8-35/2020:

- <https://www.bps.gub.uy/bps/file/16864/2/rd-8-35-2020-protocolo-de-actuacion-bps-covid-19.pdf>

Decreto N°109/2020 Permanencia en los domicilios:

- <http://www.impo.com.uy/bases/decretos/109-2020>

Decreto N° 204/2020 Partida especial:

- <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/204-2021>

Decreto N° 260/2021 Adelanto de jubilaciones:

- <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/260-2021>

MIDES

- <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/comunicados/inmayores-5to-plan-accion-nacional-gobierno-abierto-2021-2024>
- <https://voluntariado.mides.gub.uy/noticia/voluntariado-virtual-a-personas-mayores>

MSP

Estadísticas vitales: <https://uins.msp.gub.uy/#def>

- <https://www.gub.uy/ministerio-salud-publica/comunicacion/comunicados/comunicados-relacionados-COVID-19>
- https://www.gub.uy/ministerio-salud-publica/sites/ministerio-salud-publica/files/documentos/noticias/ELEPEMconTapa_ok_0.pdf
-
- <https://www.gub.uy/ministerio-salud-publica/comunicacion/noticias/comunicado-sobre-plan-vacunacion-contr-COVID-19>

SINAE

- <https://www.gub.uy/sistema-nacional-emergencias/comunicacion/comunicados/informe-situacion-sobre-coronavirus-COVID-19-uruguay-24032020>
- <https://www.gub.uy/sistema-nacional-emergencias/comunicacion/publicaciones/COVID-19-adultos-mayores>

ANEXO I : Planilla de Actividades Virtuales Plan Ibirapitá, año 2021.

	Nombre del Proyecto	Socios	Tipo de participación	Alcance	Mes o meses de ejecución
Ciudadanía Digital	Hablemos de ciudadanía		zoom	12 (propuesta regional con cupos limitados)	25 y 26 de mayo
	Hablemos de ciudadanía 2		zoom	12 (propuesta regional con cupos limitados)	1, 3 y 15 de junio
	Lanzamiento Placas en redes		facebook	N/A	julio
	Hablemos de ciudadanía - Cierre		zoom	26 (propuesta regional con cupos limitados)	14 de julio
	Conversatorio - Redes sociales: reflexiones sobre su uso cotidiano en la vejez		youtube	110 visualizaciones en vivo (propuesta nacional sin cupos) - visualización a la fecha: 1.230 (al 25/11/21) - mensajes en el chat: 289	30 de julio
	¿Quiénes somos en internet?		zoom	27 (propuesta nacional sin cupos)	4 de octubre
	¿Qué mostramos en nuestras redes?		zoom	29 (propuesta nacional sin cupos)	11 de octubre
	¿Cómo nos relacionamos en la virtualidad?		zoom	29 (propuesta nacional sin cupos)	18 de octubre
	¿Cómo habitamos los entornos digitales?		zoom	30 (propuesta nacional sin cupos)	25 de octubre
	Convivencia en los entornos digitales: Intercambio entre generaciones		zoom	40 (propuesta nacional sin cupos)	15 de noviembre
Democratización de la cultura	Conversatorio Nacional Juegos con Historia:		youtube	1076 (propuesta nacional sin cupos)	28 de mayo
	Talleres reflexivos sobre situaciones de abuso y maltrato que viven las personas mayores y Proyecto de Radioteatro-	Inmayores	zoom	10 (propuesta regional con cupos limitados)	28 y 29 junio , 5, 6, 12 y 13 julio
	Encuentro nacional Música y recuerdos		youtube	146 visualizaciones en vivo (propuesta nacional sin cupos) - visualización a la fecha: 2.587 - mensajes en el chat: 702	24 de agosto
	Lanzamiento y difusión Festival de Cine de envejecimiento y Vejez-CIEN			N/A	22 de setiembre
Entretenimiento Saludable	Tarde de juegos		zoom	66 (propuesta nacional sin cupos)	9 de setiembre
	Aroma a Primavera - cuidados de jardín		zoom	53 (propuesta nacional sin cupos)	17 de setiembre
	Tarde de juegos		zoom	17 (propuesta nacional sin cupos)	23 de setiembre

				cupos)	
	Creando con conciencia - reciclaje		zoom	29 (propuesta nacional con cupos)	´30 de setiembre
	Recreación y tiempo libre desde la perspectiva de derechos	Mauricio Arreseig or, INMAYO RES	zoom	41 (propuesta nacional sin cupos)	´8 de octubre
	Aprendemos jugando: claves para lograr una alimentación saludable		zoom	48 (propuesta nacional sin cupos)	´22 de octubre
Envejecimiento creativo y saludable	Taller Vivir en Movimiento		zoom	23 (propuesta regional sin cupos)	´26 de mayo
	Conversatorio Nacional Mes de Toma de Conciencia de Abuso y maltrato en la Vejez		youtube	175 visualizaciones en vivo (propuesta nacional sin cupos) Visualizaciones hasta la fecha 6/07: 1.388 Cantidad de interacciones del chat en vivo: 297	´29 de junio
	Meditar también es salud		zoom	35 (propuesta nacional sin cupos)	´27 de julio
	Lanzamiento, inscripciones y grupo de wpp		zoom	56 (propuesta regional sin cupos)	´2 de agosto
	Cierre taller proyecto Alimentación saludable- CHLCC		zoom	17 (propuesta regional sin cupos)	´26 de agosto
	Estimulación cognitiva: gimnasia mental, atención, y memoria		zoom	70 (propuesta nacional sin cupos)	´8 de setiembre
	Creatividad: motricidad, expresión y arte		zoom	53 (propuesta nacional sin cupos)	´15 de setiembre
	Biodanza: música, movimiento y vitalidad		zoom	50 (propuesta nacional sin cupos)	´22 de setiembre
	Comunidad Ibirapitá: intercambio, participación y encuentro		zoom	30 (propuesta nacional sin cupos)	´29 de setiembre
	Estimulación cognitiva: gimnasia mental, atención, y memoria		zoom	43 (propuesta regional sin cupos)	´6 de octubre
	Creatividad: motricidad, expresión y arte		zoom	29 (propuesta nacional sin cupos)	´13 de octubre
	Biodanza: música, movimiento y vitalidad		zoom		´20 de octubre
	Comunidad Ibirapitá: intercambio, participación y encuentro		zoom		´27 de octubre

Fuente: Informe Anual Plan Ibirapitá – BPS (documento de uso interno)