

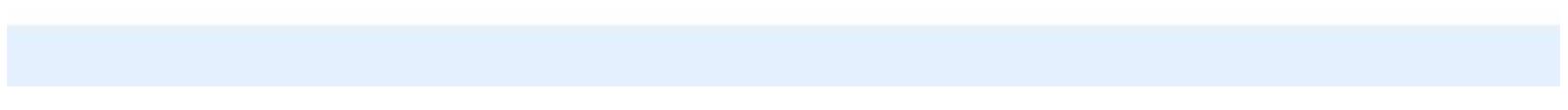


**87**

***COMENTARIOS DE SEGURIDAD SOCIAL***

***ASESORÍA GENERAL EN SEGURIDAD SOCIAL***

**WWW.BPS.GUG.UY**





## **LAS PERSONAS MAYORES Y LAS MEDIDAS SANITARIAS POR PANDEMIA COVID-19. Aprendizajes y nuevos escenarios desde la Seguridad Social.**

Lic. CP. Teresa Alvarez .....	5
Introducción .....	7
1. Evolución epidemiológica y políticas sanitarias .....	8
2. Apoyos específicos desde BPS.....	11
2.1 Personas Mayores Trabajadoras.....	12
2.2 Jubilados y pensionistas .....	14
2.2.1 Otros apoyos económicos .....	14
2.2.2 Programa Soluciones Habitacionales (Hogares y Complejos Habitacionales).....	15
2.2.3 Plan Ibirapitá.....	17
2.3 Ampliación de los Servicios en línea .....	19
3. Próximos objetivos en Políticas para personas mayores y reflexiones finales .....	20
Referencias Bibliográficas.....	21
ANEXO I : Planilla de Actividades Virtuales Plan Ibirapitá, año 2021. ....	23

## **DEMOGRAFÍA DE LOS EMPRENDIMIENTOS AFILIADOS AL BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL.**

Ec. Martín Naranja, Ec. Micaela Antúnez y Lic. T.S. Inés Núñez .....	25
1. Introducción .....	27
2. Conceptualización y medición de supervivencia.....	28
3. Supervivencia de los emprendimientos formales del BPS .....	29
4. Algunas características de la supervivencia en los emprendimientos .....	32
5. Conclusiones .....	38
Bibliografía .....	39

## **EL SUBSIDIO POR ENFERMEDAD EN TIEMPOS DE COVID-19**

Ec. Roberto Ayuto Hernández .....	41
1. Objetivo .....	43
2. Introducción .....	43
3. Metodología.....	44
4. Resultados .....	44
I – Evolución general del subsidio por enfermedad (SENF) .....	44
II – Evolución en pandemia .....	46
III – Impacto en grupos según características de la población .....	51
5. Síntesis .....	59



**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 técnicos<sup>1</sup>, 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 Uruguay<sup>2</sup>, 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-19<sup>3</sup>, 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

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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>.

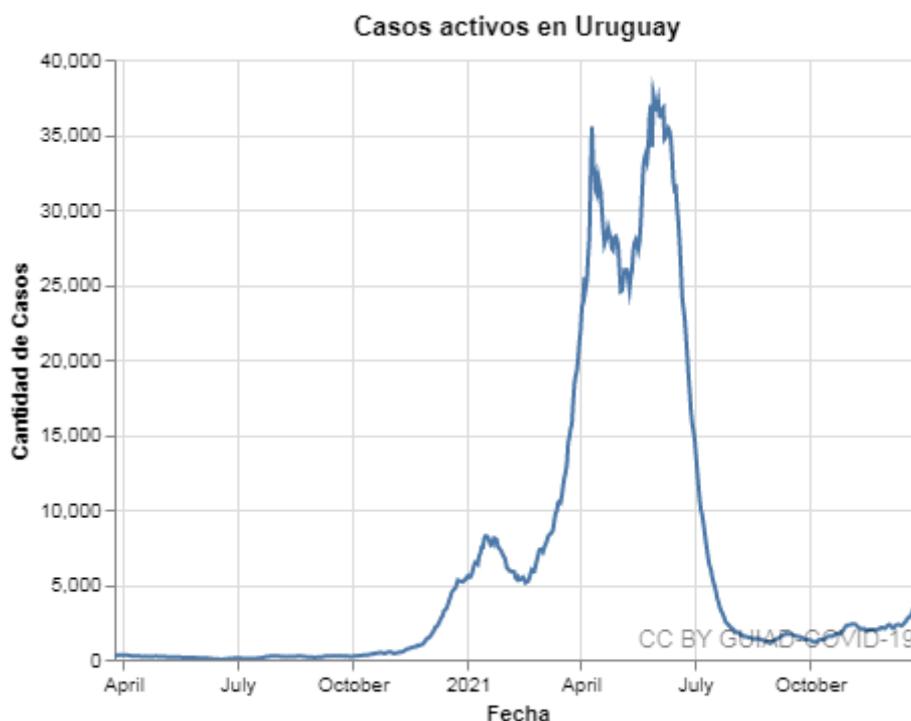
<sup>3</sup> Ver Recomendaciones CEPAL: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45316-covid-19-recomendaciones-generales-la-atencion-personas-mayores-perspectiva>, y OPS: <https://www.paho.org/es/envejecimiento-saludable/COVID-19-adultos-mayores>. Fecha: 29 de diciembre 2021.

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*<sup>4</sup>.

## 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.**



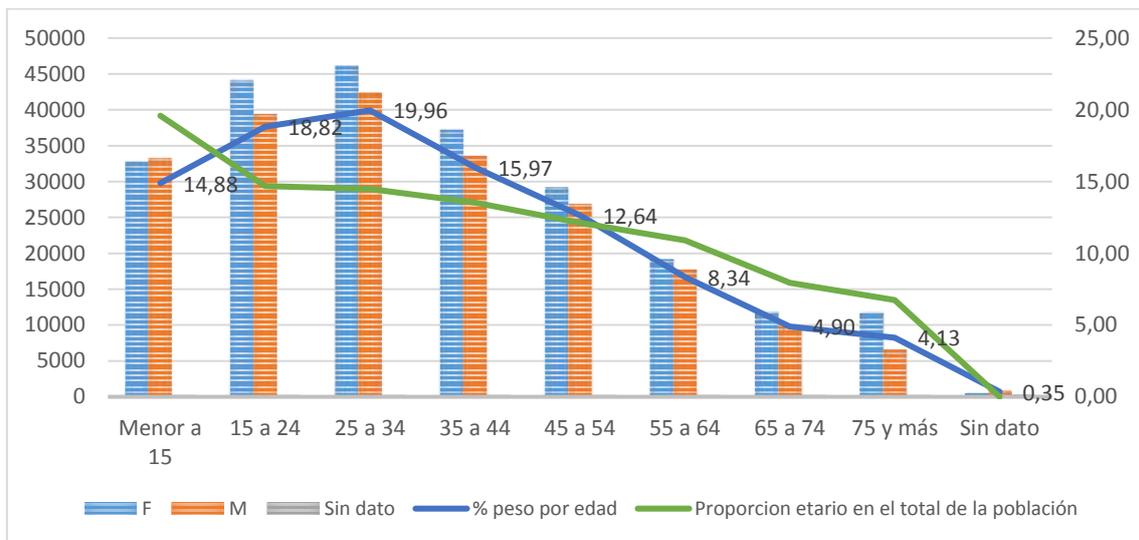
Fuente: Tomado de <https://guiad-COVID.github.io/estadisticasuy.html>. Recuperado en enero 2022.

De acuerdo a informe epidemiológico<sup>5</sup>, 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.

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

<sup>5</sup> Fecha de publicación del informe, 08 de enero de 2022.

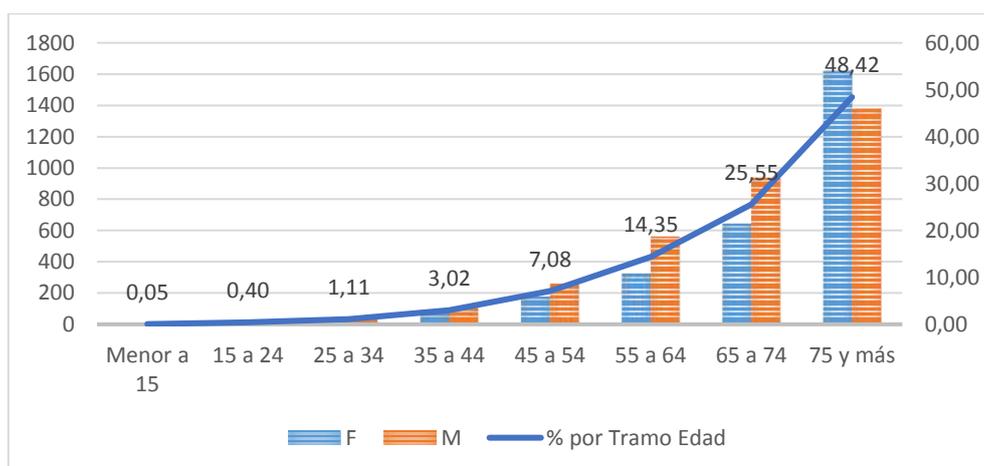
**Gráfico 2. Distribución acumulada de casos confirmados de COVID-19, según sexo y tramo de edad, período 2020 – 2021. Total del país.**



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.<sup>6</sup>

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.

---

<sup>6</sup> 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)<sup>7</sup>, 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.<sup>8</sup>

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

---

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> 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.

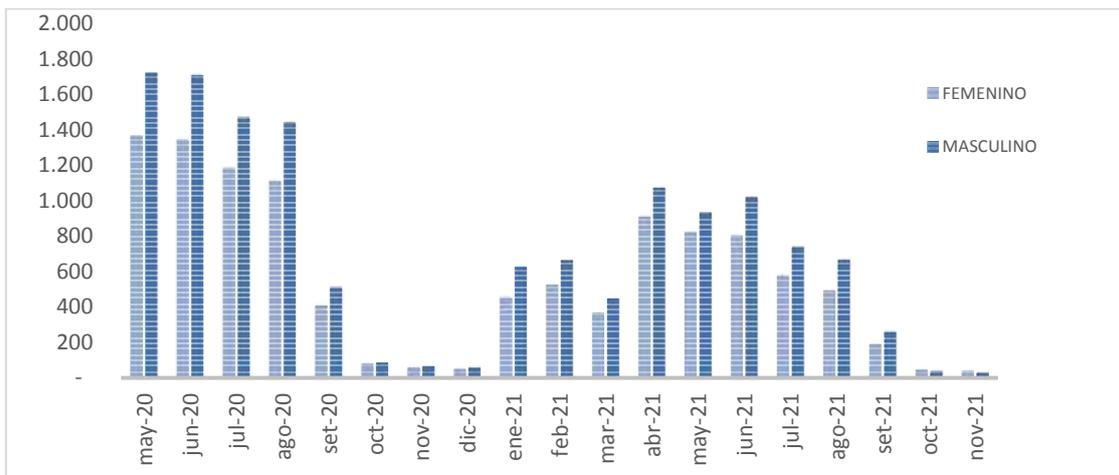
En abril del 2020 se desarrolla como servicio en línea la solicitud del subsidio por enfermedad para que los beneficiarios accedan a esta prestación sin la intervención del prestador de salud. Mediante la incorporación de este nuevo servicio, las empresas podían ingresar las solicitudes de subsidio de enfermedad de sus trabajadores mayores de 65 años de forma virtual.<sup>9</sup> 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.

---

<sup>9</sup> <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.**

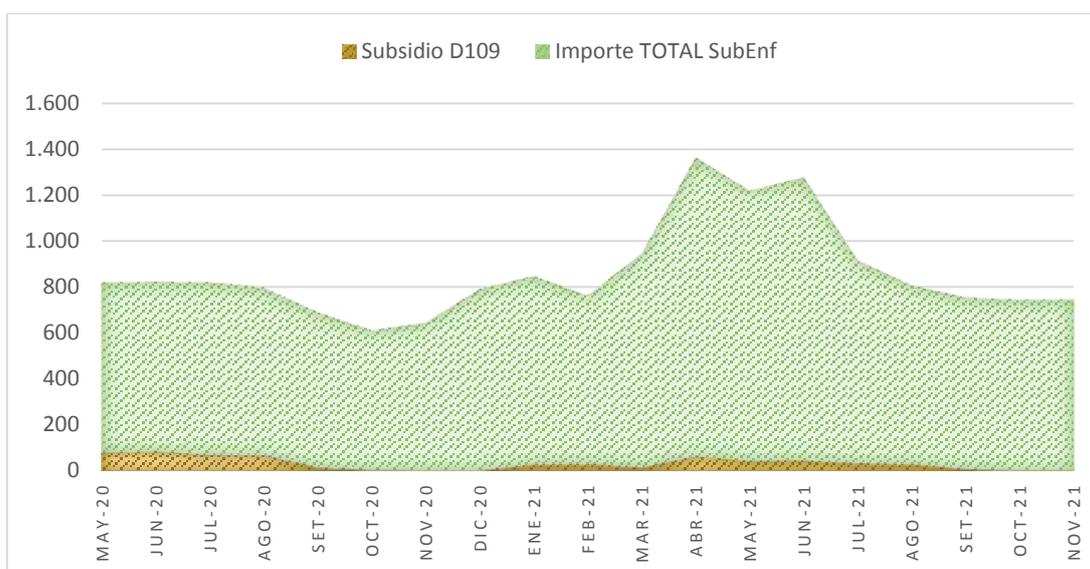


Fuente: elaboración propia con datos AEA- Finanzas

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 puestos<sup>10</sup> 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)<sup>11</sup> 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.<sup>12</sup>

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 mínimas<sup>13</sup>, 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.

---

<sup>10</sup> Declarados en nómina, promedio anual en base a mes de pago.

<sup>11</sup> Para el año 2020 este valor era de \$13.557.

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

<sup>13</sup> 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	
<b>Julio/2021</b>	131.165	31.584.600	11.280	2.731.583	34.316.183
<b>Agosto/2021</b>	131.212	31.597.627	11.268	2.731.826	34.329.453
<b>Setiembre/2021</b>	131.888	31.760.704	11.263	2.730.736	34.491.440
<b>Octubre/2021</b>	132.164	31.828.422	11.313	2.742.911	34.571.333
<b>Noviembre/2021</b>	132.445	31.895.501	11.242	2.725.773	34.621.274
<b>Diciembre/2021</b>	132.785	31.977.579	11.189	2.712.947	34.690.526
<b>Totales</b>		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 seleccionadas<sup>14</sup>.

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.

<sup>14</sup> 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 múltiple<sup>15</sup>, 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.

---

<sup>15</sup> 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 (\$)
<b>Guantes comunes (cajas de 100) Sobretúnicas</b>	16.600	6.278.120
<b>Tapabocas</b>	16.600	56.300
<b>Hipoclorito de sodio en litros</b>	1.660	27.340
<b>Alcohol Líquido rectificado al 70%</b>	1.660	81.008
<b>Total Gasto</b>		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*)<sup>16</sup> y la capacitación en el uso de los mismos.

<sup>16</sup> 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.<sup>17</sup>

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”.<sup>18</sup>

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.<sup>19</sup>

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.<sup>20</sup>

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).<sup>21</sup>

---

<sup>17</sup> 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>

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

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

<sup>20</sup> 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>

<sup>21</sup> 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 5º 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 OPS<sup>22</sup> 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.

---

<sup>22</sup> 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/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)

# **DEMOGRAFÍA DE LOS EMPRENDIMIENTOS AFILIADOS AL BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL**

Ec. Martín Naranja

Ec. Micaela Antúnez

Lic. T.S. Inés Núñez



# Demografía de los emprendimientos afiliados al Banco de Previsión Social

Ec. Martín Naranja  
Ec. Micaela Antúnez  
Lic. T.S. Inés Núñez

Asesoría en Políticas de Seguridad Social  
Mayo 2022

## Resumen

*En el marco de estudio del Emprendedurismo se propone analizar la demografía de los emprendimientos formales del BPS para estudiar el comportamiento de la sobrevivencia dentro de un universo de estudio generalizado.*

*El análisis comprende información administrativa sobre registros y puestos de trabajo para el período 2010-2020.*

*Entre los resultados encontrados se observa que menos de la mitad de los emprendimientos analizados logran perdurar dentro de la economía formal cinco o más años, siendo el primer año de vida donde se encuentra el mayor riesgo de sobrevivencia.*

**Palabras claves :** *Emprendimiento, empresa, demografía y supervivencia.*

## 1. Introducción

La investigación del Emprendedurismo Senior en Uruguay implicó en un inicio consolidar un marco teórico sobre este fenómeno a nivel internacional y su comportamiento dentro del ámbito nacional.<sup>1</sup>

En una segunda etapa, a partir de las bases administrativas del Banco de Previsión Social (BPS), se caracterizaron y cuantificaron los emprendimientos y emprendedores, con énfasis en los seniors, obteniendo datos que contextualizan el comportamiento del fenómeno registrado a nivel formal de seguridad social en Uruguay.<sup>2</sup>

El objetivo de este documento es seguir avanzando en el conocimiento sobre el Emprendedurismo en el Uruguay, estudiando la demografía de los emprendimientos formales a fin de evaluar el tiempo que logran perdurar dentro de la economía.

La caracterización de los emprendimientos se realiza aplicando igual criterio al establecido en los trabajos anteriores sobre emprendedurismo. En este sentido Global Entrepreneurship Monitor (GEM) define como “nuevos emprendedores a aquellos que han pagado más de tres, pero menos de 42 meses de sueldos”. A partir de ello, proponemos clasificar como “emprendedores formales” a los no dependientes registrados en

---

<sup>1</sup> ANTUNEZ, M.; NARANJA, M; NÚÑEZ, I. *Emprendedurismo senior en Uruguay: el envejecimiento como una nueva oportunidad para el crecimiento*. Asesoría en Políticas de Seguridad Social. Asesoría General en Seguridad Social. Comentarios de Seguridad Social N° 74. Abril 2021

<sup>2</sup> NÚÑEZ, I; NARANJA, M; ANTUNEZ, M. *Emprendedurismo Senior en Uruguay. Caracterización y análisis de los emprendedores afiliados a BPS 2010 – 2019*. Asesoría en Políticas de seguridad Social. Asesoría General en Seguridad Social. Comentarios de Seguridad Social N° 82. Diciembre 2021

BPS a cargo de “emprendimientos”, entendidos estos como las empresas activas que hayan presentado más de tres pero menos de 42 nóminas.

A fin de estudiar el ciclo de vida de los emprendimientos en general, caracterizando la supervivencia de los mismos; se partió de un universo de estudio de 131.870 emprendimientos que se registraron en BPS en el periodo 2010 a 2015<sup>3</sup>, de las actividades de ‘Industria y Comercio’ y ‘Rural’. Se aplica un modelo de análisis avalado por la literatura para medir el grado de supervivencia que logran las empresas en un período de cinco años. En el contexto de seguridad social se analiza la evolución de los emprendimientos por tipo de aportación de la empresa, rama de actividad, naturaleza jurídica y la zona geográfica en que se enmarcan.

## 2. Conceptualización y medición de supervivencia

Por análisis de supervivencia se comprende la utilización de conceptos, herramientas y técnicas focalizadas al estudio del tiempo que transcurre entre la ocurrencia de sucesos. El concepto de evento o suceso se define como un conjunto de cambios cualitativos que tienen lugar en un determinado momento del tiempo. Según Allison (1984) estos cambios pueden ser considerados sucesos en la medida que suponga una variación brusca con respecto a la situación que precede al cambio. Por ejemplo, la entrada o salida de una empresa, la adopción de nueva tecnología, la baja de un empleado o el fin de la relación comercial con un cliente.<sup>4</sup>

La terminología aplicada en el análisis de la supervivencia de las empresas se relaciona con el lenguaje utilizado en la demografía poblacional, dado que implica un procedimiento similar a la ciencia que estudia las poblaciones humanas en cuanto observa el estado y la dinámica en el tiempo.

A diferencia de los métodos tradicionales, regresión, logit y/o probit, la supervivencia es aconsejable para estudiar observaciones censuradas, además para muestras longitudinales en donde se aprovecha la evolución de las variables explicativas en el tiempo; y permite evaluar de distinta forma a una empresa que a otra que inicia sus actividades en otro momento del tiempo.

La medición de la supervivencia se aplica a través de diferentes métodos. Una forma de estimación de la función de supervivencia es el método de Kaplan-Meier, método no paramétrico por máxima verosimilitud; ya que no asume ninguna función de probabilidad y se basa en maximizar la función de verosimilitud de la muestra. El sistema denominado de riesgos proporcionales o modelo de Cox permite modelar no sólo la relación entre la tasa de supervivencia y el tiempo, sino también la posible relación con diferentes variables registradas para cada sujeto o empresa en este caso. Se trata por tanto de calcular la tasa de mortalidad como una función del tiempo y las restantes variables (éstas no dependiendo del tiempo).

Por otra parte Kantis y Federico<sup>5</sup> plantean el análisis de los nacimientos, cierres y supervivencia de las empresas a nivel sectorial aplicando demografía empresarial. Dichos investigadores toman como referencia la fecha de nacimiento y cierre de las empresas, haciendo análisis comparativos por períodos, regiones y

---

<sup>3</sup> La base de datos se compone de información sobre Registros de Empresas y Puestos de Trabajo - ATYR

<sup>4</sup> FUENTELESAZ, Lucio; GÓMEZ, Jaime; POLO, Yolanda. (2004). Aplicaciones del análisis de supervivencia a la investigación en economía de la empresa. Universidad de Zaragoza.

<sup>5</sup> KANTIS, Hugo y FEDERICO, Juan. (2014) Dinámica empresarial y emprendimientos dinámicos: ¿contribuyen al empleo y la productividad? El caso argentino. BID (Banco Interamericano de Desarrollo).

sectores de actividad, estudiando la mortalidad de las firmas según su antigüedad y la significación de las empresas en el empleo según cada una de sus características demográficas.

En este documento, utilizando como base el trabajo de Kantis y Federico, se mide la supervivencia considerando la “fecha de inicio” de los emprendimientos inscriptos entre enero de 2010 a diciembre de 2015 inclusive, siendo la ventana temporal las “nóminas”<sup>6</sup> presentadas hasta diciembre de 2020<sup>7</sup>. La elección de la base de empresas a considerar se basó en mantener una continuidad en el tiempo con estudios de emprendedurismo anteriores, así como en la consideración de contar con información integral (por ello se parte del 2010) y habilitar el análisis temporal de supervivencia de 5 o más años (por ello si bien se consideran nóminas hasta el 2020, el registro de empresa se trunca al 2015).

La variable supervivencia se mide en meses y surge de la diferencia entre las fechas en que la empresa presentó la última nómina y la fecha de inicio.

Se puede expresar técnicamente la variable supervivencia a través de la siguiente fórmula.

$$F(t) = U.N.(t) - F.I.(t)$$

U.N.(t) = Última nómina(t) – corresponde a la fecha de la última nómina presentada por la empresa.

F.I.(t) = Fecha inicio (t) – corresponde a la fecha de inicio de la actividad de la empresa<sup>8</sup>.

F(t) – es la expresión de supervivencia que representa si la empresa ha sobrevivido por lo menos hasta el momento t, medido en meses de vida, siendo la misma una variable continua.

### 3. Supervivencia de los emprendimientos formales del BPS

A partir de la base de datos de los emprendimientos formales inscriptos en BPS, se seleccionan para esta investigación los registrados en el período 2010 a 2015 contabilizando 131.870. Para el universo de estudio se aplica el análisis desde la demografía de las empresas en relación a la ocurrencia de la sobrevivencia. Las inscripciones de emprendimientos a BPS para el período exhiben pocas diferencias para cada año, con un máximo en el año 2013.

---

<sup>6</sup> Se entiende por nómina la declaración de puestos de trabajo mensual presentada por la empresa

<sup>7</sup> Al momento de generar la base de información se contaba con datos administrativos a diciembre 2020.

<sup>8</sup> El criterio adoptado busca mantener una coherencia con trabajos anteriores sobre emprendedurismo, considerando como fecha de inicio el registro inicial del emprendimiento, existiendo la posibilidad de que una empresa se registre pero inicie efectivamente actividades con posterioridad.

### **Cuadro 1 - Registro de Empresas por año de estudio seleccionado**

Años	Registro	%	Variación
2010	19.911	15,10	
2011	22.583	17,13	2,03
2012	22.647	17,17	0,05
2013	22.757	17,26	0,08
2014	21.941	16,64	-0,62
2015	22.031	16,71	0,07
<b>Total</b>	<b>131.870</b>	<b>100,00</b>	

Fuente: Base de datos BPS, elaborada a partir de información ATYR y muestra de Historia Laboral (HILA)

A efectos de facilitar el análisis y visualización de las características de los emprendimientos se construyen “tramos de supervivencia” considerando períodos de 12 meses hasta llegar a los 5 años del inicio (en el último momento quedan incluidos los emprendimientos con 60 meses o más de supervivencia). La evidencia en investigaciones internacionales aplicadas en la medición de la supervivencia de las empresas muestra, a nivel empírico, que los 5 años de vida es un periodo de referencia para observar la trayectoria de las empresas, considerando para cada una de las etapas (idea de negocio, gestación, elaboración del proyecto, inicio de la empresa, primeros años de riesgo) hasta su consolidación. Se adopta esta temporalidad para medir la sobrevivencia de los emprendimientos formales del BPS<sup>9</sup>.

Para el universo en estudio, de 131.870 empresas, un 75,9% sobrevive al primer año de vida, es decir hay un 24,1% de empresas que no superan esta primera etapa. En el otro extremo logran vivir cinco o más años un 43,6% de emprendimientos.

### **Cuadro 2 - Supervivencia en los emprendimientos por tramo**

Tramos de supervivencia	inicio	al año	a los 2	a los 3	a los 4	a los 5 años
<b>Emprendimientos</b>	131.870	100.133	84.179	73.242	64.944	57.549
<b>Porcentaje</b>	100,0	75,9	63,8	55,5	49,2	43,6

Fuente: Base de datos BPS, elaborada a partir de información ATYR y muestra de Historia Laboral (HILA)

Este resultado está en concordancia con la literatura sobre el tema: “...Los primeros años de vida son críticos para la supervivencia de una empresa pues en esta etapa de ingreso al mercado, el emprendedor y sus colaboradores deben confrontar el proyecto con la realidad. Buena parte de los emprendimientos no consiguen superar esta fase (Storey 1994). (...) Por su parte Kantis y otros (2003) en el documento “Evidencias disponibles para el sector industrial en Argentina hacia mediados de los noventa” y en Chile para inicios de la misma década (Crespi 2003) indican que al quinto año de su creación solamente alrededor de la mitad había conseguido sobrevivir, coincidiendo con la elevada mortalidad infantil de empresas constatada a nivel internacional”.<sup>10</sup>

Las empresas muestran, para todos los años analizados, un comportamiento similar en la evolución, con un marcado descenso en el nivel de sobrevivencia (Cuadro 3). Además, independientemente del año de inicio, se

<sup>9</sup> Extraído de la publicación “Empresarialidad y Contexto Emprendedor en Uruguay” de Hugo Kantis (Universidad Nacional de General Sarmiento) con la colaboración de Juan Federico, 2005.

<sup>10</sup> Extraído de la publicación “Empresarialidad y Contexto Emprendedor en Uruguay” de Hugo Kantis (Universidad Nacional de General Sarmiento) con la colaboración de Juan Federico, 2005.

constata que es en el primer año donde se presenta la mayor mortalidad de los emprendimientos, el porcentaje de empresas que “cierran” antes de alcanzar el primer año de vida pasa de 18,9% en 2010 a 27,3% en 2015.

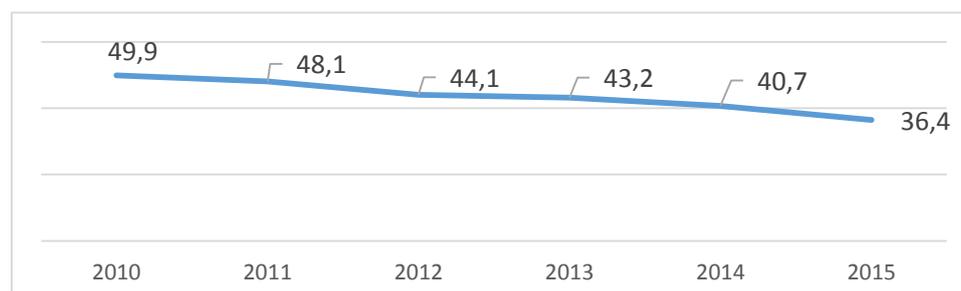
**Cuadro 3 - Supervivencia de los emprendimientos por año de registro y tramos de supervivencia, en %**

año de registro	Tramos de supervivencia					
	inicio	al año	a los 2	a los 3	a los 4	a los 5 años
2010	100	81,1	68,8	60,6	54,8	49,9
2011	100	77,3	66,5	59,1	53,0	48,1
2012	100	75,5	63,7	55,3	48,9	44,1
2013	100	75,0	63,1	54,8	48,7	43,2
2014	100	74,5	61,6	52,9	46,5	40,7
2015	100	72,7	59,8	50,9	44,1	36,4
<b>Total</b>	100	75,9	63,8	55,5	49,2	43,6

Fuente: Base de datos BPS, elaborada a partir de información ATYR y muestra de Historia Laboral (HILA)

Casi la mitad de los emprendimientos registrados formalmente en BPS en el año 2010 (49,4) presentaron una supervivencia de 5 años y más, contra solo un 36,4% de los registrados en 2015.

**Gráfico 1 – Supervivencia de los emprendimientos en los cinco y más años de vida, según el año de registro, en %**



Fuente: Base de datos BPS, elaborada a partir de información ATYR y muestra de Historia Laboral (HILA)

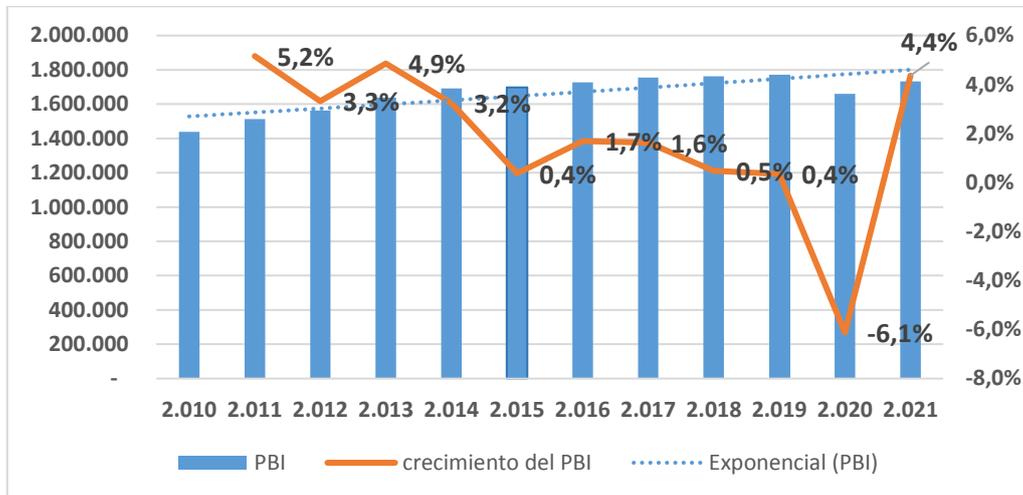
La evolución de la supervivencia se puede relacionar con los ciclos económicos siendo relevante analizar el comportamiento de la economía en el período para entender la situación de las empresas. En el documento “Evolución de las empresas cotizantes al BPS 2002-2014. Análisis por tamaño, sectores de actividad y remuneraciones.”<sup>11</sup>, se estudió la relación entre el PBI y la evolución de la cantidad de empresas en el período 2002-2014 y se llegaba a la siguiente conclusión: “la generación de empresas formalizadas acompaña el ciclo económico, pero el proceso se da con cierto rezago, tanto al alza como a la baja. En ello incide la formación de expectativas de los empresarios y el tiempo necesario para instrumentar una apertura o un cierre de una unidad productiva”; afirmación que se puede extrapolar a los emprendimientos.

Al realizar este estudio hay que tener en cuenta la salvedad que el Producto Bruto Interno (PBI) es un indicador del valor agregado de toda la economía y las empresas estudiadas corresponden exclusivamente al sector privado y no a todas las actividades de la economía en igual importancia.

<sup>11</sup> Evolución de las empresas cotizantes al BPS 2002-2014. Análisis por tamaño, sectores de actividad y remuneraciones.” Ec. Martín Naranja Sotelo. Asesoría General en Seguridad Social. Comentarios de Seguridad Social N° 47. 1er. Trimestre 2015

El PBI de Uruguay en el período 2010-2021 tuvo una fase de crecimiento pero si el análisis se hace interanual se registran momentos de incremento y caída. A partir de 2015 se constata un descenso en el ritmo de crecimiento del PBI, además de la caída 2020 provocada por el efecto pandemia.

**Gráfico 2 – Evolución del PBI en Uruguay, en millones de pesos, para el período seleccionado, en %**



Fuente: Base de datos Banco Central del Uruguay

Probablemente el efecto del COVID-19 haya potenciado el nivel de caída en la supervivencia que se venía observando en las empresas<sup>12</sup>, aspecto que se destaca en aquellas que iniciaron sus actividades en el año 2015 teniendo en cuenta que el cálculo de supervivencia se extiende hasta diciembre de 2020.

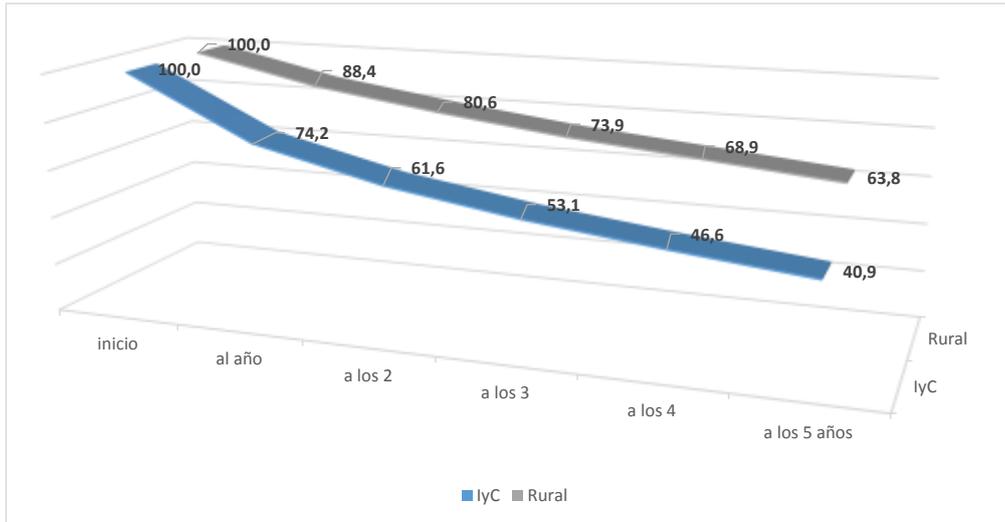
Los estudios efectuados por el Banco Mundial, Cepal y OIT, entre otros organismos internacionales, respecto del comportamiento de las empresas en relación al COVID-19 evidencian una crisis económica sobre la estructura productiva de las empresas, la que impactó principalmente en las actividades del mercado de trabajo y la generación de ingresos, a pesar de las medidas propuestas o programas de apoyo implementados desde los gobiernos.

#### 4. Algunas características de la supervivencia en los emprendimientos

La mayoría de las empresas registradas en BPS en el período corresponden a industria y comercio, resultado que mantiene la estructura por aportación del universo en estudio (I y C 88% y Rural 12%). En cambio, si observamos la supervivencia de ambas aportaciones son las rurales quienes sobreviven en mayor proporción a los 5 y más años.

<sup>12</sup> En cuanto a las empresas en enero de 2020 totalizaban 206.708 y en noviembre de 2020 fueron 204.701, es decir 2.007 empresas menos que representan un 1% de baja; en cambio si se comparan los valores de abril y enero de ese año la caída sería de un 3,4%, esta disminución se podría deber en parte al efecto COVID-19.

**Gráfico 3 – Evolución de los emprendimientos por tipo de aportación, según tramo de supervivencia, en %**

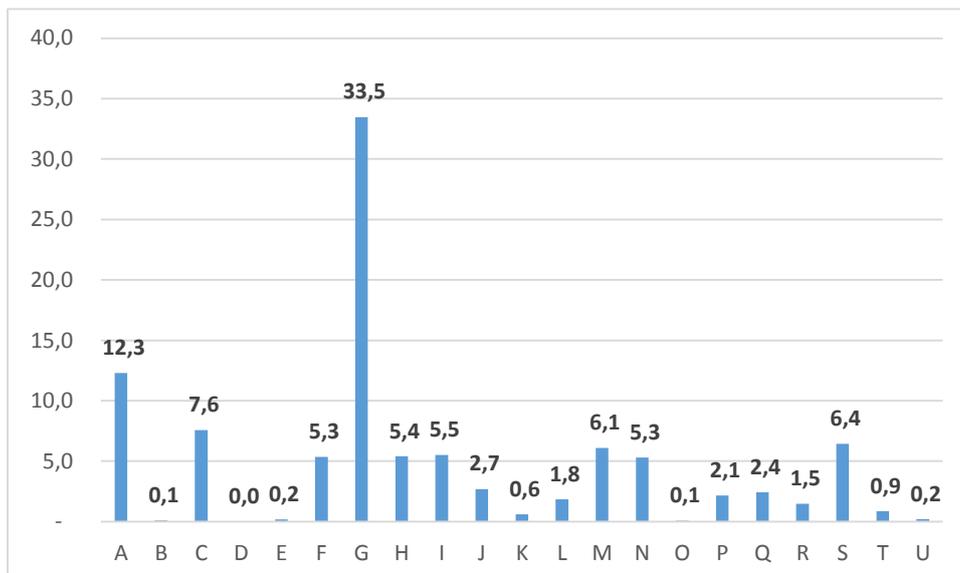


Fuente: Base de datos BPS, elaborada a partir de información ATYR y muestra de Historia Laboral (HILA)

Otro de los aspectos a estudiar es cómo se comporta la supervivencia en los emprendimientos según el tipo de actividad.

La apertura de emprendimientos para los años 2010-2015 muestra que los principales giros son el **G** (Comercio al por mayor y al por menor, reparación de vehículos de motor y de las motocicletas) con un 33,5% y el **A** (Producción Agropecuaria, forestación y pesca) con un 12,3%, oscilando las restantes actividades entre el 0 al 7%.

**Gráfico 4 – Estructura de los emprendimientos por tipo de actividad, Total, en %**

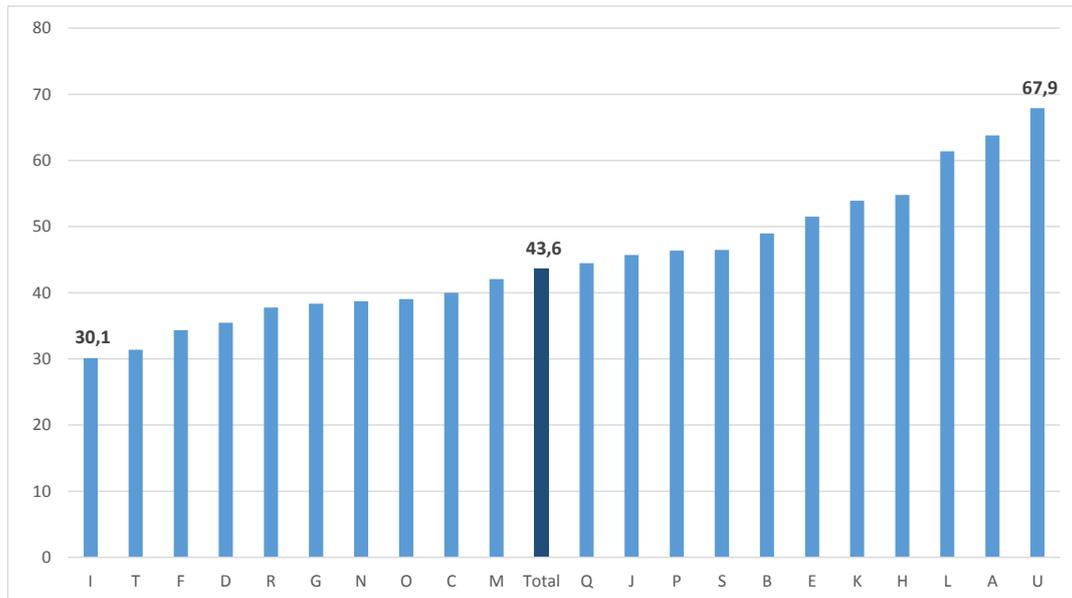


Fuente: Base de datos BPS, elaborada a partir de información ATYR y muestra de Historia Laboral (HILA)

A los efectos de estudiar la vida de los emprendimientos según tipo de actividad se observa, en el siguiente gráfico, que los emprendimientos dentro de las actividades: Producción Agropecuaria, forestación y pesca (A), Actividades Inmobiliarias (L) y Actividades de organizaciones y órganos extraterritoriales (U) logran

sobrevivir en mayor proporción que los demás giros, con datos dentro del rango de 60%, superando la estimación para el total del 43,6%.

**Gráfico 5 - Emprendimientos por giros que han sobrevivido el máximo de tiempo seleccionado, en %**



Fuente: Base de datos BPS, elaborada a partir de información ATYR y muestra de Historia Laboral (HILA)

En cambio los relativos a Alojamientos y Servicios de Comida **I**, Actividades de los hogares en calidad de empleadores **T**, Construcción **F**<sup>13</sup> son los que atraviesan el mayor riesgo, considerando que tienen una frecuencia alta de cierres y una menor sobrevivida a los 5 años. Estos giros mantienen una relación directa con la dinámica del mercado, por lo cual es predecible que asuman este comportamiento.

Las restantes actividades muestran un comportamiento intermedio de riesgo con niveles asociados al promedio total para este tramo.

Del análisis se desprende que el peso relativo de la rama de actividad no determina una mayor sobrevivencia para los emprendimientos. Ejemplo de ello es que para el giro mayoritario (G) la supervivencia a los 5 años es menor a la del promedio de emprendimientos.

En cuanto a la conformación jurídica adoptada por cada una de las empresas para desarrollar sus actividades se observa que el 79,1% de los emprendimientos son Unipersonales y las demás personerías jurídicas reportan ratios menores a 10% (SRL 8,6%, Sociedades de Hecho 8,0%, Otros 4,0% y Cooperativas 0,3%).

<sup>13</sup> Dado que se están analizando empresas de IyC y Rural, al considerar el giro construcción este refiere a las empresas constructoras con aportes por industria y comercio.

**Cuadro 4 - Supervivencia de los emprendimientos por naturaleza jurídica, según tramos de supervivencia, en %**

naturaleza jurídica	Tramos de supervivencia					
	inicio	al año	a los 2	a los 3	a los 4	a los 5 años
<b>Cooperativa</b>	100,0	93,7	86,2	81,3	76,4	69,0
<b>Otros</b>	100,0	93,0	84,6	77,3	70,7	65,3
<b>SRL</b>	100,0	88,4	77,6	69,3	62,7	57,1
<b>Unipersonal</b>	100,0	74,4	62,2	53,9	47,6	42,0
<b>SH</b>	100,0	68,8	54,4	45,5	39,4	34,0
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>75,9</b>	<b>63,8</b>	<b>55,5</b>	<b>49,3</b>	<b>43,6</b>

Fuente: Base de datos BPS, elaborada a partir de información ATYR y muestra de Historia Laboral (HILA)

Si observamos los ciclos de vida de los emprendimientos para cada categoría jurídica de acuerdo a los tramos expuestos, son las Sociedades de Hecho (SH) y Unipersonales - de carácter personal y privado- las que menos perduran durante el primer año de vida. En cambio las de carácter asociativo – comerciales como las SRL y Otras (incluso las Cooperativas) mantienen un ciclo más estable hasta lograr los 5 y más años.

Al momento de analizar por tramo de supervivencia se observa que los emprendimientos de patronos con dependientes presentan una mayor sobrevida en todos los tramos. Si bien no se cuenta con una variable que permita medir inversión, es posible pensar que quienes tienen dependientes debieron incorporar una inversión, lo que de por sí implicaría una mayor permanencia en el tiempo.

**Cuadro 5 - Patrón con o sin dependientes por tramos de supervivencia, en %**

	Tramos de supervivencia					
	inicio	al año	a los 2	a los 3	a los 4	a los 5
<b>Patrón con dep.</b>	100,0	78,5	66,9	59,2	53,5	48,8
<b>Patrón sin dep.</b>	100,0	74,8	62,4	53,8	47,3	41,3
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>75,9</b>	<b>63,8</b>	<b>55,5</b>	<b>49,3</b>	<b>43,6</b>

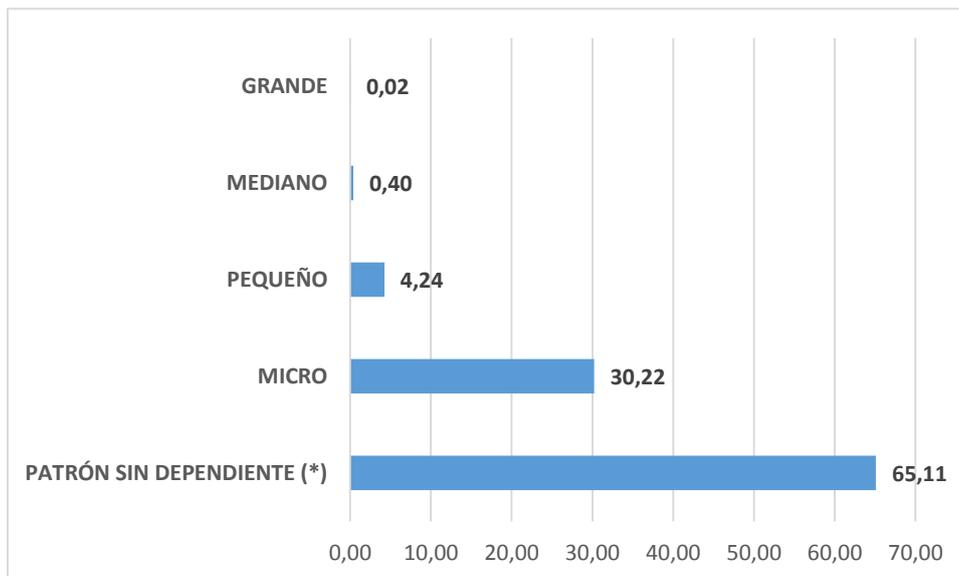
Fuente: Base de datos BPS, elaborada a partir de información ATYR y muestra de Historia Laboral (HILA)

Nota: Se considera "Patrón sin dependiente" aquel sin dependientes y con único titular con actividad

Si se considera el tamaño de la empresa, definido a partir del promedio de puestos de trabajo con actividad en el año civil<sup>14</sup>, distinguiendo la empresa Patrón sin dependiente que corresponde a una empresa sin dependientes y con un único titular en actividad, se observa que la mayoría de los emprendimientos analizados no tienen dependientes o tienen muy pocos.

<sup>14</sup> Micro: de 1 a 4 ocupados, Pequeña: de 5 a 19 ocupados, Mediana: de 20 a 99 ocupados, Grande: de 100 y más ocupados (Decreto 504/2007)

**Gráfico 6 - Registro de Empresas por tamaño según puestos de trabajo, en %**



(\*) Se considera contribuyente "Patrón sin dependiente" aquel sin dependientes y con único titular con actividad.

Fuente: Base de datos BPS, elaborada a partir de información ATYR y muestra de Historia Laboral (HILA)

Si se analiza la transición de los emprendimientos desde su inicio hasta lograr éxito de supervivencia, considerando ahora las empresas que lograron sobrevivir 5 años o más (43,6%), se observa en el siguiente cuadro que un 60% iniciaron como patrones sin dependientes, manteniendo dicha condición a los 5 años un 80,1%.

**Cuadro 6 – Tamaño de empresa al inicio y a la supervivencia de 5 y más años, en %**

Tamaño	Tramos de supervivencia		
	inicio	supervivencia 5 y más	mantienen
Patrón_sin_dep	59,99	55,27	80,10
Micro	33,60	33,02	63,35
Pequeño	5,84	10,14	64,45
Mediano	0,54	1,43	66,19
Grande	0,03	0,14	87,50
<b>Total</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	

(\*) Se considera contribuyente "Patrón sin dependiente" aquel sin dependientes y con único titular con actividad.

Fuente: Base de datos BPS, elaborada a partir de información ATYR y muestra de Historia Laboral (HILA)

Puede observarse, comparando la estructura por tamaño al inicio con la estructura por tamaño a los 5 años, que a medida que pasa el tiempo los emprendimientos "exitosos" tienden levemente a aumentar su tamaño.

A su vez, como es esperable, la proporción de emprendimientos que mantiene su tamaño original es mayor para los casos de los extremos, es decir, las unipersonales sin dependientes y las empresas grandes. Seguramente en estos casos la envergadura de los emprendimientos juegue un papel importante para explicar este comportamiento.

Finalmente, se estudia como sobreviven los emprendimientos por zona geográfica teniendo en cuenta que la mayoría –como es de esperarse– se encuentra en la región metropolitana, mientras que la minoría se presenta en el centro del país.

**Cuadro 7 – Emprendimientos por región del país, Total, en %**

Región	Centro	Este	Lit_Norte	Lit_Sur	Metropolitana	Noreste
Porcentaje	4,8	13,6	7,9	8,9	57,9	6,9

Fuente: Base de datos BPS, elaborada a partir de información ATYR y muestra de Historia Laboral (HILA)

Nota: Centro: Durazno, Flores y Florida; Este: Treinta y tres, Lavalleja, Maldonado, Rocha; Litoral\_norte: Paysandú, Artigas y Salto; Litoral\_sur: Colonia, Río negro y Soriano; Metropolitana: Canelones, Montevideo y San José; Noreste: Cerro largo, Rivera y Tacuarembó.

Durante el primer año de vida es el **Este** la zona que registra menor probabilidad de vida en comparación con el resto de las regiones, pudiendo estar relacionado con la estacionalidad de las actividades (muchas de ellas vinculadas al turismo), las que tienen mayor relevancia en algunos meses del año sin lograr permanencia en el tiempo.

Si bien existen variaciones en los datos expuestos para el transcurso de vida, según los tramos de supervivencia, se registra un proceso similar para todas las regiones, siendo el **litoral-Sur** la que exhibe el mayor dato de sobrevivencia que se proyecta para todas las etapas de vida analizadas.

**Cuadro 8 - Emprendimientos por tramo de supervivencia según por zona geográfica, en %**

Zona geográfica	Tramos de supervivencia					
	inicio	al año	a los 2	a los 3	a los 4	a los 5
Litoral Sur	100	79,8	68,4	60,1	53,7	47,9
Centro	100	77,4	65,6	57,1	51,9	46,4
Litoral Norte	100	77,1	65,6	57,6	51,4	45,6
Noreste	100	77,3	64,7	56,3	50,0	44,6
Metropolitana	100	75,4	63,1	54,8	48,3	42,6
Este	100	73,7	61,8	53,8	48,0	42,6
<b>Total</b>	100	75,9	63,8	55,5	49,3	43,6

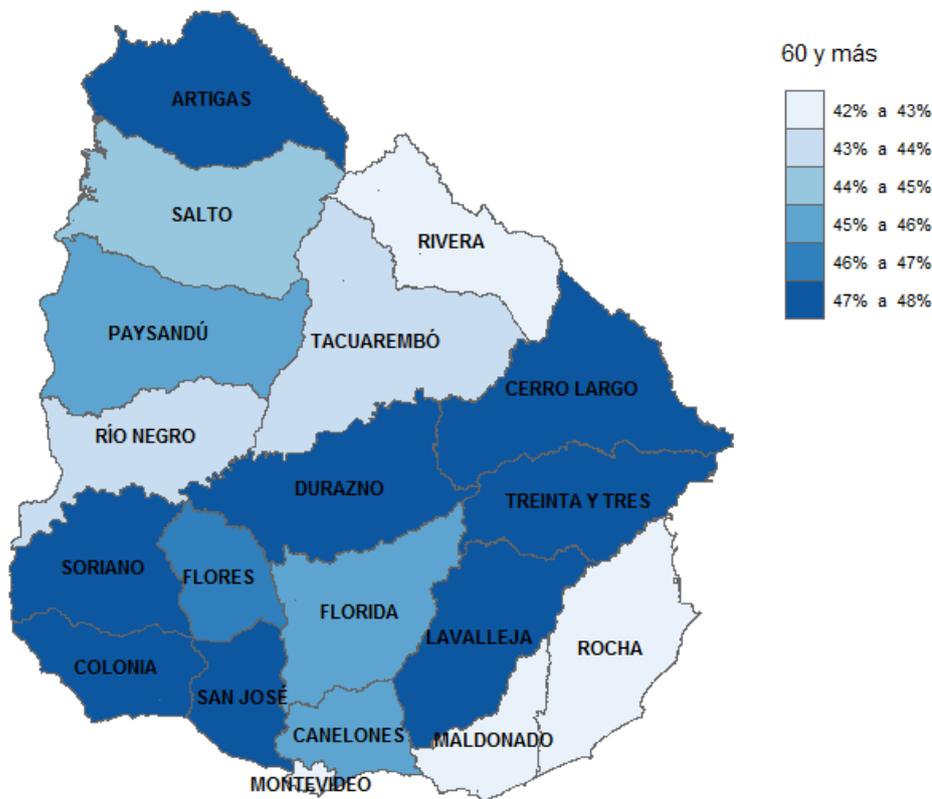
Fuente: Base de datos BPS, elaborada a partir de información ATYR y muestra de Historia Laboral (HILA)

Nota: Centro: Durazno, Flores y Florida; Este: Treinta y tres, Lavalleja, Maldonado, Rocha; Litoral\_norte: Paysandú, Artigas y Salto; Litoral\_sur: Colonia, Río negro y Soriano; Metropolitana: Canelones, Montevideo y San José; Noreste: Cerro largo, Rivera y Tacuarembó.

En el mapa se complementa información de los emprendimientos que logran sobrevivir a los 5 años, el máximo analizado, según departamento.

**Mapa 1 – Emprendimientos que sobreviven a los 5 años según departamento, en %**

**Emprendimientos por tramo de supervivencia según departamento**



ARTIGAS	CANELONES	CERRO LARGO	COLONIA	DURAZNO	FLORES	FLORIDA	LAVALLEJA	MALDONADO	MONTEVIDEO
47,3	45,53	48,45	48,78	47,95	46,01	45,45	54,96	40,28	41,23
PAYSANDÚ	RÍO NEGRO	RIVERA	ROCHA	SALTO	SAN JOSÉ	SORIANO	TACUAREMBÓ	TREINTA Y TRES	TOTAL
45,41	43,71	42,19	39,1	44,74	47,97	49,16	43,97	47,72	43,6

Fuente: Base de datos BPS, elaborada a partir de información ATYR y muestra de Historia Laboral (HILA)

La supervivencia según el departamento oscila entre 39% y 55%, estando representados por Rocha y Lavalleja respectivamente, correspondiendo este último al mayor dato de supervivencia.

**5. Conclusiones**

Estimar la supervivencia de los emprendimientos registrados en BPS implica analizar aquellos que logran permanecer un lapso de vida de cinco y más años, siendo éste el tiempo observado en estudios de referencia, favoreciendo a la estabilidad de las empresas.

Un 44% de los emprendimientos alcanzan 5 años o más de supervivencia. El estudio comprueba que es en el primer año donde se concentra el mayor riesgo de vida constatándose un promedio estimado del 24% de mortalidad, descendiendo de forma considerable para los siguientes años.

La permanencia en el tiempo de los emprendimientos se acompasa con la evolución del ciclo económico. La supervivencia a los 5 años disminuye a medida que se avanza en el período de inicio. A su vez la ocurrencia de un riesgo no planificado –como fue el Covid-19- profundizó el impacto negativo que se venía observando.

El análisis de la sobrevivencia se realiza según el tipo de aportación del emprendimiento, de acuerdo a si cuenta o no con trabajadores dependientes, al tipo de naturaleza jurídica, la rama de actividad y la región del país a la que pertenece.

Entre los aspectos relevantes encontrados se constata el hecho de que un emprendimiento que pertenezca al grupo de mayor peso relativo dentro de las distintas variables analizadas no implica que presente una mayor sobrevivencia. Por ejemplo la mayor aportación se registra en industria y comercio pero la sobrevivencia se prolonga más para los emprendimientos rurales; así también se observa que si bien es más generalizada la forma jurídica que adoptan a través de las unipersonales, sobreviven más las de tipos asociativas. Encontrar la respuesta a este comportamiento implicaría un estudio cualitativo o considerar múltiples aspectos internos y externos en la dinámica empresarial, para lo cual sería necesario contar con fuente de información adicional.

Tomando en cuenta el domicilio fiscal declarado se constata que en el litoral sur (Colonia, Río Negro y Soriano) y centro (Durazno, Flores y Florida) son las regiones que muestran una mayor extensión de la sobrevivencia de los emprendimientos considerados para este estudio. Desde diferentes instituciones de gobierno y agencias internacionales, existen diversas acciones planificadas para transformar la economía, por lo que quedaría pendiente investigar si estos temas tienen incidencia en la sobrevivencia de los emprendimientos vinculando el desarrollo territorial, entre otros aspectos a considerar.

El análisis de estos primeros resultados permitirá retroalimentar otros estudios de investigación con el fin de avanzar en el conocimiento del comportamiento del emprendedurismo formal, el impacto en los seniors y la evolución de los mismos luego de su consolidación como empresa, entre otras.

## Bibliografía

AMARANTE, Verónica y DEAN, Andrés. Dinámica del mercado laboral uruguayo. Noviembre de 2012. Instituto de Economía. Serie Documentos de Trabajo. DT 17/12. Universidad de la República (UDELAR). Facultad de Ciencias Económicas y de Administración. Instituto de Economía (FCEYA).

ANTUNEZ, M.; NARANJA, M; NÚÑEZ, I. Emprendedurismo senior en Uruguay: el envejecimiento como una nueva oportunidad para el crecimiento. Asesoría en Políticas de Seguridad Social. Asesoría General en Seguridad Social. Comentarios de Seguridad Social Nº 74. Abril 2021

CINVE. (2021). La contracción del -5,9% del PIB en 2020 pone fin al periodo de expansión económica más prolongado que ha registrado la economía uruguaya.

FUENTELESZ, Lucio; GÓMEZ, Jaime; POLO, Yolanda. (2004). Aplicaciones del análisis de supervivencia a la investigación en economía de la empresa. Universidad de Zaragoza.

KANTIS, Hugo y FEDERICO, Juan. (2005) Empresarialidad y Contexto Emprendedor en Uruguay (Universidad Nacional de General Sarmiento) <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Empresarialidad-y-contexto-emprendedor-en-Uruguay.pdf>

KANTIS, Hugo y FEDERICO, Juan. (2014) Dinámica empresarial y emprendimientos dinámicos: ¿contribuyen al empleo y la productividad? El caso argentino. BID (Banco Interamericano de Desarrollo).

KANTIS, Hugo et al. (2018) ¿El ecosistema o los ecosistemas? primeras evidencias de un ejercicio de tipologías sobre ciudades de la provincia de Santa Fe (Argentina). REGEPE - Revista de Emprendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas.

KANTIS, Hugo et al. (2019) Condiciones sistemáticas para el emprendimiento en América Latina: emprendimientos y digitalización: una agenda común de posibilidades y desafíos. 1a ed. Rafaela: Asociación Civil Red Pymes Mercosur. Universidad Nacional de General Sarmiento.

MOLINERO, Luis. (2001) Modelos de regresión de Cox para el tiempo de supervivencia. Alce Ingeniería. Asociación de la Sociedad Española de Hipertensión.

NARANJA, M; Evolución de las empresas cotizantes al BPS 2002-2014. Análisis por tamaño, sectores de actividad y remuneraciones. Asesoría General en Seguridad Social Comentarios de Seguridad Social Nº 47 1er. Trimestre 2015.

NÚÑEZ, I.; NARANJA, M; ANTUNEZ, M. *Emprendedurismo Senior en Uruguay. Caracterización y análisis de los emprendedores afiliados a BPS 2010 – 2019*. Asesoría en Políticas de seguridad Social. Asesoría General en Seguridad Social. Comentarios de Seguridad Social Nº 82. Diciembre 2021  
[http://www.hrc.es/bioest/Supervivencia\\_3.html](http://www.hrc.es/bioest/Supervivencia_3.html)

Banco Mundial, Artículo Febrero 17,2021, Seguimiento de un año sin precedentes para los negocios, en todo el mundo. <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2021/02/17/tracking-an-unprecedented-year-for-businesses-everywhere>

Banco Mundial, Documento de trabajo de investigación de políticas 2020, Unmasking the Impact of COVID-19 on Businesses  
<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/34626/Unmasking-the-Impact-of-COVID-19-on-Businesses-Firm-Level-Evidence-from-Across-the-World.pdf?sequence=5>

Cepal, Informe Especial COVID-19 Nº 4, 2020, Sectores y empresas frente al COVID-19: emergencia y reactivación [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45734/4/S2000438\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45734/4/S2000438_es.pdf), año 2020

OIT, Andrés Marinakis (coordinador), 2020, Panorama Laboral en tiempos de COVID – 19. Uruguay: Impacto de la COVID-19 sobre el mercado de trabajo y la generación de ingresos [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms\\_756332.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_756332.pdf)

**EL SUBSIDIO POR ENFERMEDAD EN  
TIEMPOS DE COVID-19**

Ec. Roberto Ayuto Hernández



# El subsidio por enfermedad en tiempos de COVID-19.

Ec. Roberto Ayuto Hernández  
Asesoría Económica y Actuarial

Mayo 2022

## Resumen:

*Se describe y analiza la evolución del subsidio por enfermedad en el período de pandemia, poniendo especial foco en los posibles cambios de tendencia respecto a los meses previos a la misma, así como en los impactos a nivel de sexo, edad, situación geográfica, actividad y en personas extranjeras.*

**Palabras clave:** *subsidio enfermedad, Covid-19, SENF.*

## 1. Objetivo

Este trabajo constituye una actualización de la publicación realizada en marzo de 2021, donde se aborda la evolución del subsidio por enfermedad durante el primer año de pandemia. En esta oportunidad, se agregan los datos de 2021 y primeros meses de 2022, período fuertemente marcado por la aparición de nuevas cepas del virus y por el inicio y extensión del proceso de vacunación. La posibilidad de contar con un lapso de tiempo más extenso permite además visualizar de mejor manera los cambios en las tendencias de las series de tiempo consideradas.

## 2. Introducción

La irrupción de la pandemia trajo consigo innumerables desafíos en el desarrollo de políticas públicas para paliar sus múltiples efectos, en un contexto de incertidumbre global y disminución de los recursos disponibles por la baja de la actividad, hecho que adquiere aun mayor relevancia en países de renta media como el nuestro. La respuesta de los sistemas de protección social en el mundo fue diversa, dependiendo de los puntos de partida de cada región o país en términos de cobertura sanitaria, herramientas disponibles para hacer frente a situaciones de enfermedad o pérdida del empleo, posibilidades materiales de la población, restricciones presupuestarias del sector público, todo esto sumado a la realidad específica de los hechos ante la expansión del virus.

Nuestro país exhibe históricamente una vasta red de protección ante las distintas contingencias que pueden afectar el desarrollo vital de las personas, con múltiples instrumentos de política (amplios subsidios por desempleo y enfermedad, atención a la salud extendida para personas activas y pasivas por intermedio del Fondo Nacional de Salud, por nombrar algunos) y elevados niveles de cobertura en relación a la población total. De aquí que, a diferencia de otros países, gran parte de la respuesta pública tenga que ver con la profundización de alguno de estos instrumentos más que con la creación de otros: tómesese como ejemplo la disposición, al inicio de la pandemia, de extender por 30 días la certificación médica a los trabajadores mayores de 65 años, para quienes la exposición al nuevo virus suponía un alto riesgo. O, en lo que atañe a la cobertura médica ante casos de Covid, mientras Estados Unidos tomaba acciones para asociar las infecciones

por Covid a causas laborales, de manera que la carga de la prueba en contrario recayera sobre los empleadores y las aseguradoras y así se mejorara la asistencia a los trabajadores<sup>37</sup>, en Uruguay dicha asistencia ya estaba garantizada dentro de un instrumento bien establecido como el FONASA.

En sintonía con lo dicho anteriormente, **el subsidio por enfermedad** ha sido, por su concepción y naturaleza, una herramienta útil y eficaz para paliar las consecuencias de la pandemia sobre las personas activas afiliadas al sistema previsional; como se verá en el artículo, con relativamente pocas modificaciones normativas ha sido un pilar en la respuesta pública a la crisis sanitaria.

### 3. Metodología

Para analizar este fenómeno se emplearon los reportes mensuales de *metadata* proporcionados por el *Centro de Servicios de Desarrollo de Prestaciones (CSDP)*, extracciones del *Data Warehouse* de activos y registros administrativos recopilados en la oficina. También se emplearon series de variables externas como la del número de contagios Covid proporcionada por el *Grupo Uruguayo Interdisciplinario de Análisis de Datos de COVID -19 (GUIAD)*<sup>38</sup> o la de población en edad de trabajar (PET) basada en los datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística (INE). Para el procesamiento de los datos y elementos gráficos se utilizó el IDE de RStudio, en lenguaje R<sup>39</sup>, utilizando las librerías de código abierto *tidyverse*, *lubridate*, *stringr*, *readxl*, *scales*, *spatstat*, *janitor*, *ggrepel*, *modeest*, *sf*, *tmap* y *caTools*.

El artículo se estructura de la siguiente manera: un primer apartado da cuenta de la evolución general del subsidio en los meses previos a la pandemia y el quiebre tendencial a partir de la misma, tanto a nivel de beneficiarios como de montos. El segundo apartado exhibe algunos indicadores que reflejan el impacto de la pandemia sobre la evolución del subsidio, considerando hechos que marcaron el devenir de la misma tales como cambios en las disposiciones respecto a cuarentena obligatoria o las distintas olas de contagio que se sucedieron. Un tercer apartado se enfoca en los efectos sobre los distintos grupos de interés, con especial relieve en las diferencias a nivel de género, edad, departamento, actividad y trabajadores extranjeros. Finalmente, se presenta un resumen con los elementos más relevantes de cada sección.

### 4. Resultados

#### I – Evolución general del subsidio por enfermedad (SENF)

Lo primero que se observa cuando se analizan los datos de beneficiarios del subsidio por enfermedad a nivel global, **es un aumento en la cantidad de personas que se acogieron al mismo**, si comparamos los períodos previos y posteriores al surgimiento del Covid-19.

---

<sup>37</sup><https://ww1.issa.int/coronavirus/country-measures>, consulta 30/03/2022. Otras medidas en Estados Unidos incluyeron, por ejemplo, facilidades de pago en planes de atención médica o planes especiales que cubrían servicios de telemedicina sin alcanzar el mínimo para el pago de deducible del seguro.

<sup>38</sup>[t.ly/C6Yr](https://t.ly/C6Yr), consulta 30/03/2022.

<sup>39</sup>R Core Team (2019). *R: A language and environment for statistical computing*. R Foundation for Statistical Computing, Vienna, Austria. URL <https://www.R-project.org/>.

**Gráfico 1 - Evolución del número de personas beneficiarias del subsidio por enfermedad (SENF)**



En el gráfico 1 se puede apreciar el comportamiento oscilante alrededor de la media de beneficiarios previo a la irrupción del Covid-19 (situada en 33.818 personas) y el crecimiento acelerado posterior que, como se verá más adelante, se encuentra fuertemente correlacionado con la evolución de los casos de contagio de la enfermedad. En los meses de abril a junio 2021 se registró un aumento importante en la cantidad de beneficiarios SENF, coincidiendo con el lapso de mayor incidencia de infecciones Covid de ese año; es en abril, precisamente, que se alcanza el máximo anual con 106.276 personas. Por otro lado, en enero y febrero 2022 se constatan los máximos de todo el período pandémico, con 113.172 y 110.800 beneficiarios respectivamente, al mismo tiempo que arrecian los contagios tras la llegada de la variante *Ómicron* al país; mientras que en marzo se aprecia un descenso, del orden del 36.3% respecto al mes anterior, hasta situarse en torno a 70.000 personas.

Este **aumento en tiempos de pandemia también puede verse en términos monetarios**, tanto si se toma en cuenta la evolución mensual de los importes totales del subsidio a precios constantes<sup>40</sup> o como porcentaje del producto interno bruto mensualizado.

<sup>40</sup> Base IPC Diciembre 2021.

Gráfico 2 - Evolución del monto promedio mensual SENF



En el gráfico 2 se vislumbra el comportamiento oscilante en torno al promedio pre pandémico y el incremento a partir de marzo 2020 **del monto total mensual promedio destinado a la prestación, que ronda los 610 millones de pesos antes de la pandemia y se eleva a los 893 millones si consideramos los meses desde el inicio del Covid-19 a marzo 2022** (aumenta un 46,5%).

La evolución es similar en términos del PIB mensualizado; el gasto promedio asociado a la prestación pasó del 0,28% al 0,42% entre un período y otro, lo que implicó un crecimiento de 0,14 puntos porcentuales.

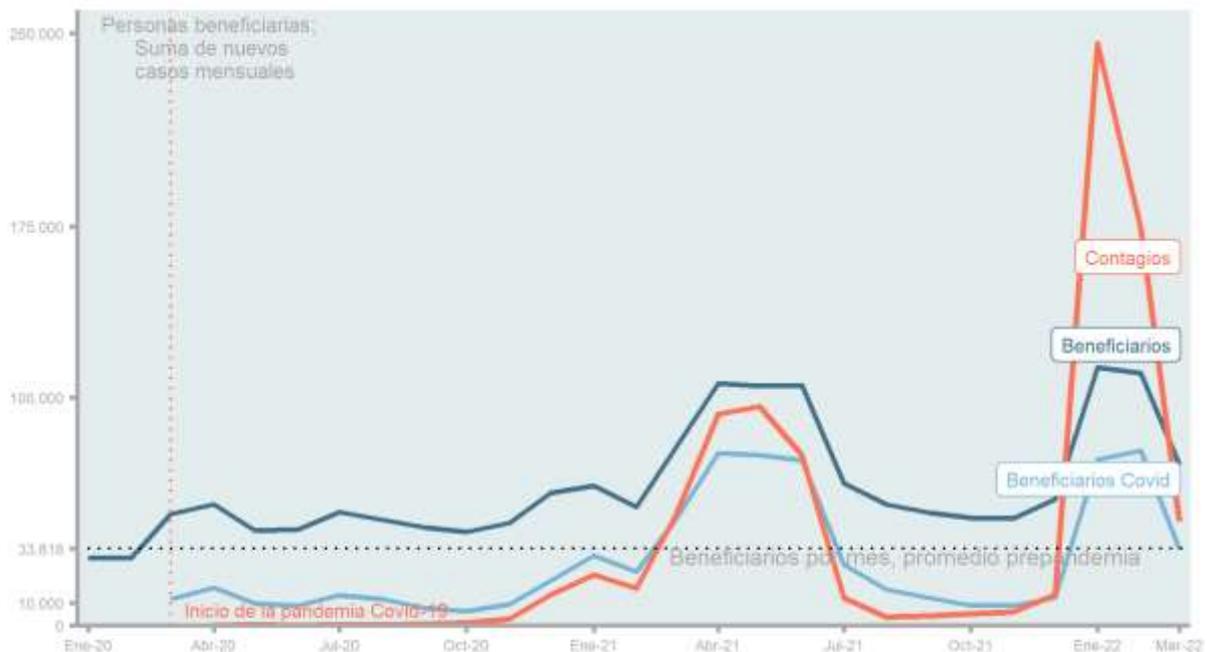
Gráfico 3 - Evolución del monto promedio mensual SENF como % del PIB



## II – Evolución en pandemia

Se analizarán a continuación, los efectos de la pandemia sobre el subsidio por enfermedad. Como se mencionara anteriormente, un primer elemento a destacar es la **correlación que existe entre la evolución de la cantidad de beneficiarios SENF y de los contagios** –medidos en este caso a través de la suma mensual de nuevas infecciones–. Se realizó una distinción entre aquellas nuevas altas de subsidio cuya causal estuviera directa o indirectamente relacionada a una patología Covid (en las primeras se encuentran las personas contagiadas del virus propiamente, pero también aquellas en situación de aislamiento, en tanto que entre las segundas se cuentan, por ejemplo, infecciones de las vías respiratorias superiores, o contactos o exposiciones a otras enfermedades transmisibles derivados de una situación Covid) para monitorear por separado estos casos.

Gráfico 4 – Evolución del número de personas beneficiarias SENF, beneficiarias SENF con patologías relacionadas al Covid-19 y suma mensual de nuevos contagios



En el gráfico 4 se puede ver la evolución conjunta de las variables mencionadas. Al **inicio de la pandemia se constata un bajo número de contagios, no obstante existe un número importante de beneficiarios SENF por causas asociadas al Covid**: si se analizan los números, el promedio mensual de los primeros hasta noviembre 2020 inclusive ronda los 665 casos, por las 10.542 personas que en promedio contaban con subsidio por dicha causa en igual período. Esto responde a la gran cantidad de certificaciones, ya sea por aislamiento preventivo –en noviembre, por ejemplo, representan el 45% del total de subsidios relacionados con el virus– o por infecciones con sintomatología similar que por precaución eran prescritas, y que no implicaban un contagio confirmado.

**Una segunda etapa se puede vislumbrar a partir de diciembre 2020**, cuando se pasa de los 2.758 a los 13.395 nuevos casos en el mes. Allí sí se observa una clara correlación entre el número de contagios y el de beneficiarios SENF: las certificaciones por aislamiento siguen siendo preponderantes y aumentan un 76%, pero también lo hacen otras causales como las infecciones por Covid propiamente (pasan de 207 a 927) o los

contactos o exposiciones a otras enfermedades transmisibles relacionados al virus (de 1.310 a 3.202). La tendencia al alza de ambos guarismos alcanza su punto máximo en los meses de abril a junio 2021; los subsidios atribuidos al aislamiento sobrepasan las 50.000 personas en cada mes, mientras que aquellos que se otorgan producto de una infección Covid confirmada rondan los 15.000, situación que coincide con la expansión de la variante “P1”<sup>41</sup> en el país, sobrepasando los 90.000 nuevos contagios mensuales en abril y mayo. Ya sobre finales de junio comienzan a descender certificaciones y casos al tiempo que aumenta el porcentaje de vacunados con pauta completa en Uruguay<sup>42</sup>; este comportamiento –evolución casi paralela de contagios y certificaciones por patologías asociadas al Covid-19– se mantendrá relativamente estable, incluso con el surgimiento y extensión de la variante “Delta” en el territorio nacional<sup>43</sup> en julio de 2021, hasta finales del año.

Por último, se debe mencionar lo que acontece en los **primeros meses de 2022 con la llegada de la variante “Ómicron” y el consiguiente aumento de contagios que, a diferencia de lo que ocurriera anteriormente, no se traduce en un incremento de magnitud similar en la cantidad de subsidios otorgados y en especial, en aquellos por patologías Covid**. En efecto, como se muestra en el último tramo del gráfico, los contagios en enero superan los 250.000 (más de dos veces y medio el máximo alcanzado en mayo 2021) pero las certificaciones por patologías relacionadas al Covid se sitúan casi al mismo nivel que en los picos de 2021 (alrededor de las 70.000). Aquí se produce un cambio importante en el comportamiento de dichas certificaciones: hasta ahora, cada aumento en los casos venía acompañado por una suba casi proporcional de las mismas (de marzo a abril 2021, por ejemplo, aumentaron 94% y 80% respectivamente), pero en esta oportunidad, mientras que los primeros crecieron casi 18 veces (de 13.541 a 255.522), las segundas solo pasaron de 7.857 a 42.394, es decir, poco más se quintuplicaron. Los subsidios por contagio directo Covid sí aumentaron de manera significativa (de 847 personas en diciembre 2021 a 22.934, 27 veces más) pero al ser menos en términos absolutos, no compensan la exigua suba de aquellos por aislamiento.

Se podría afirmar entonces, que en esta etapa de la pandemia, se mantiene la evolución en paralelo de casos y certificaciones, pero hay un desacople en las magnitudes, producto de una mayor transmisibilidad del virus que hace incrementar los primeros, acompañado de menores requerimientos de aislamiento<sup>44</sup>.

Es interesante, además, destacar el contraste entre lo que se desprende del análisis anterior y la estabilidad que ostentan aquellos subsidios asociados a patologías no Covid en el período de la pandemia, situación que se observa en el gráfico 5.

---

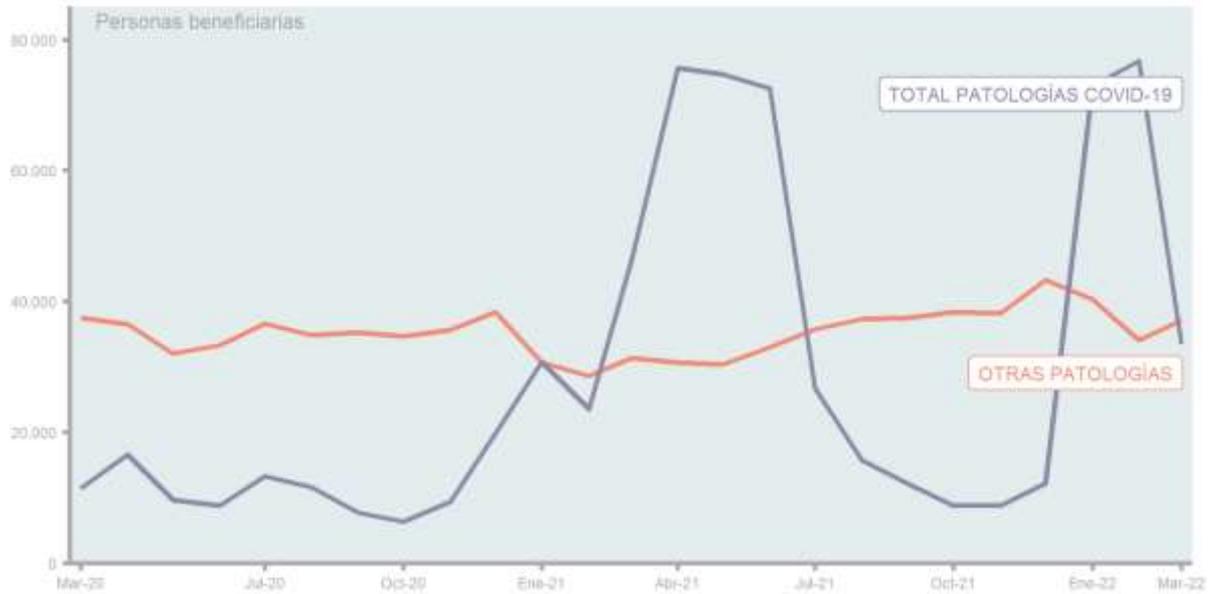
<sup>41</sup><https://www.gub.uy/ministerio-salud-publica/comunicacion/noticias/se-confirma-nueva-variante-del-virus-covid-19-uruguay>, consulta 30/03/2022.

<sup>42</sup>Datos de “Our World in Data”, link búsqueda web: [t.ly/BV61](https://www.ourworldindata.org/covid-vaccinations), consulta 30/03/2022.

<sup>43</sup><https://www.elobservador.com.uy/nota/msp-confirmando-dos-nuevos-casos-de-variante-delta-y-uno-de-alfa-en-uruguay-2021723183256>

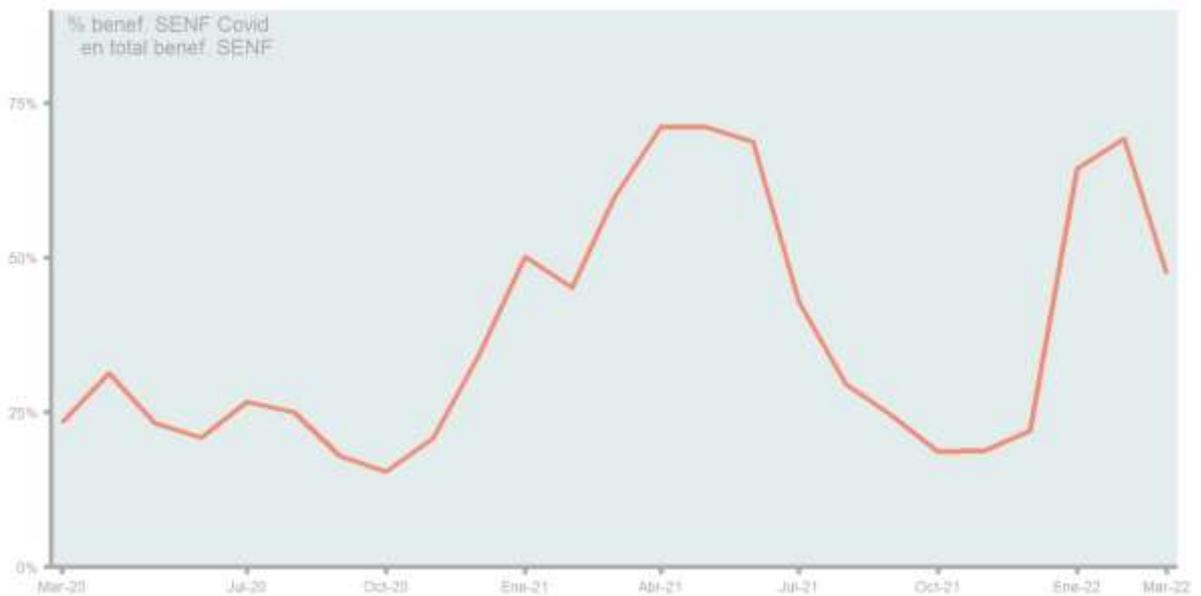
<sup>44</sup>A partir de enero se reducen los tiempos y situaciones en las que una persona debe realizar aislamiento. <https://www.gub.uy/ministerio-salud-publica/comunicacion/publicaciones/actualizacion-criterios-para-testeo-manejo-del-aislamiento-cuarentena>, consulta 30/03/2022.

Gráfico 5 – Evolución del número de personas beneficiarias SENF con causa Covid-19 asociada, y a otras patologías no Covid-19



Otra forma de ver esto es a través de la relación entre ambos tipos de subsidios, medida en este caso como el porcentaje de personas certificadas con causa asociada directa o indirectamente a patologías Covid-19, sobre el total de personas en subsidio por enfermedad.

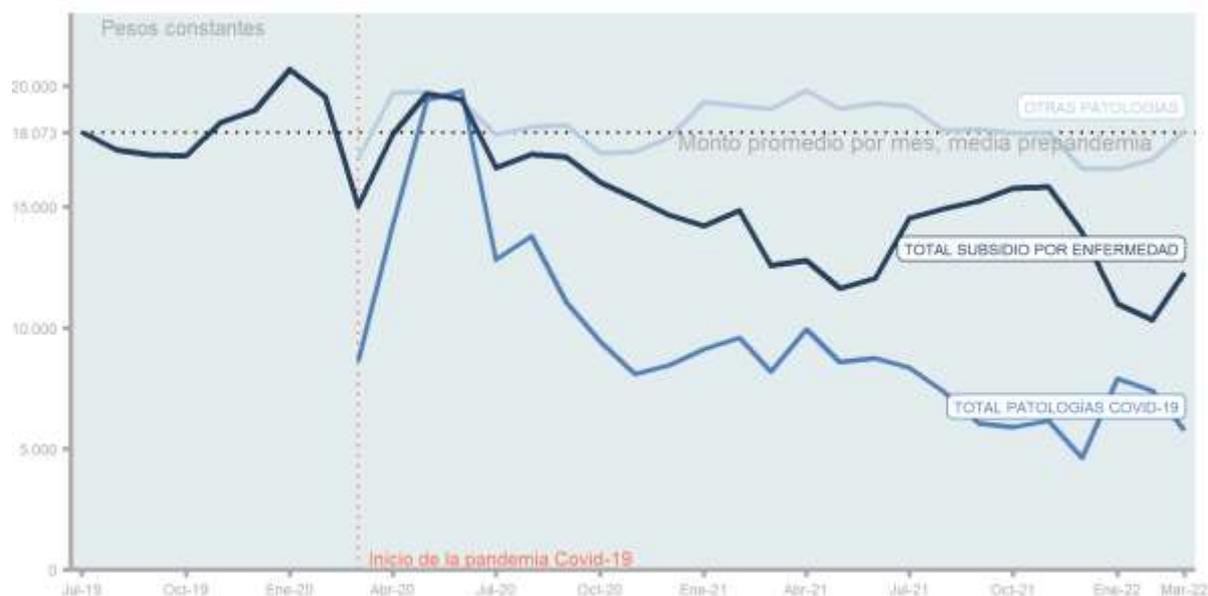
Gráfico 6 – Evolución del porcentaje de beneficiarios SENF Covid-19 sobre el total



En el gráfico 6 se aprecia cómo este indicador presenta un comportamiento similar a lo visto para el total de certificaciones; es interesante puntualizar que, **en los tiempos de mayor incidencia de la pandemia, alrededor del 75% de los subsidios otorgados estaban asociados a patologías que tienen que ver con la misma.**

Otro elemento a considerar en el análisis, es la evolución de los montos mensuales promedio del subsidio por persona en el transcurso de la pandemia. En el gráfico 7 se muestran diferenciados los promedios constantes<sup>45</sup> para las certificaciones por patologías relacionadas a Covid-19 y las no relacionadas, así como el del total del subsidio por enfermedad.

Gráfico 7 – Evolución de los montos promedio, por tipo SENF



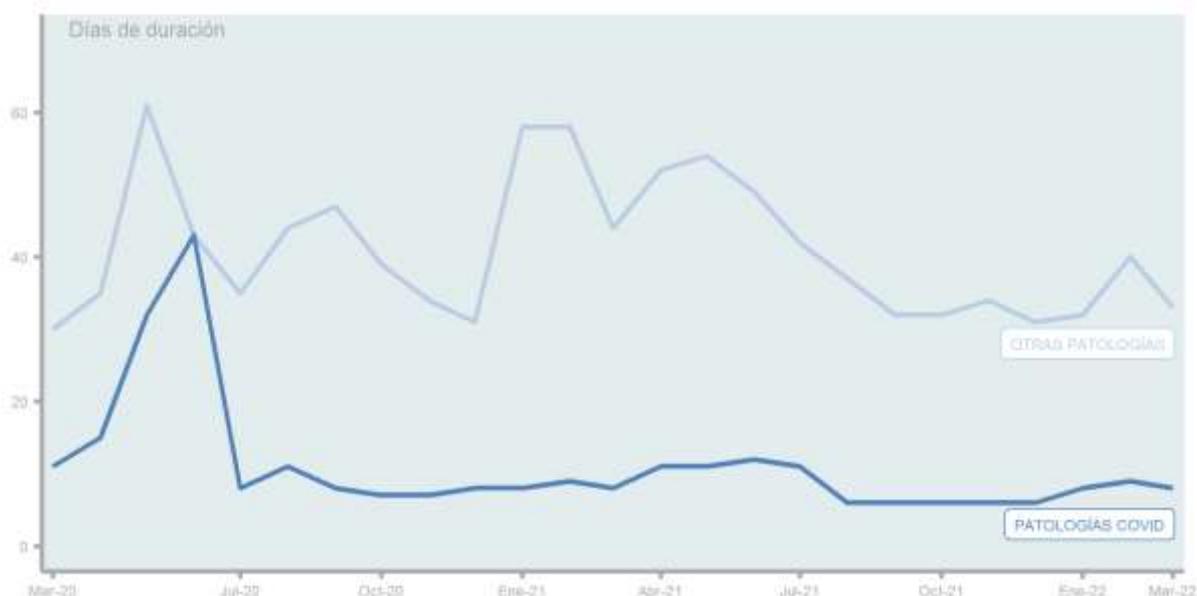
Se puede observar cómo el monto promedio mensual para el total del subsidio desciende en términos constantes: la media de los meses anteriores a la pandemia fue de \$18.073, por los \$14.839 del período posterior. Además, se percibe una clara diferencia entre los subsidios **no asociados a patologías Covid** (cuyo monto medio mensual evoluciona de manera similar al promedio general pre pandémico) y **los que sí lo están, siendo éstos últimos sensiblemente inferiores** (en promedio constituyen aproximadamente la mitad de los primeros, apenas por encima de los \$9.500 constantes). Como se verá, esto se desprende del hecho de que las certificaciones por patologías asociadas a Covid resultan de menor duración en días.

En cuanto a la **tendencia a la baja del monto promedio mensual** del subsidio, existe una relación entre éste y el **peso relativo del número de beneficiarios con patologías Covid**. Así, cuando el último crece por el aumento de los contagios, el promedio general tiende a parecerse al de las causales Covid (en abril 2021, por ejemplo, fue apenas 28,6% superior), mientras que aumentan su brecha en los períodos de baja cantidad de casos –el promedio general fue cerca de 2,5 veces superior al correspondiente a causales por Covid en noviembre 2021, cuando el número de contagios en el mes rondaba los 6.000–.

En síntesis, es posible afirmar que, aunque a nivel global el número de beneficiarios y montos totales del subsidio por enfermedad crecen a raíz de lo acontecido en pandemia, los montos por beneficiario terminan siendo **inferiores en términos constantes** producto de **certificaciones en promedio más cortas** para aquellas patologías relacionadas con Covid. Esto se aprecia con claridad en el gráfico 8:

<sup>45</sup>Base IPC Diciembre 2021.

Gráfico 8 – Días de certificación por patologías Covid y otras patologías



Se tomó la mediana de los días de certificación según tipo de enfermedad durante el período de la pandemia: como se ve, y más allá de lo que acontece en los primeros meses con los ajustes en la clasificación de las patologías y la alta percepción inicial de riesgo que llevaba a certificaciones preventivas de mayor cantidad de días, la duración de los subsidios por patologías asociadas a Covid-19 es sensiblemente menor a la de las demás. Si excluimos el período inicial de ajuste y observamos las medianas a partir de julio 2020, las **certificaciones Covid duran en promedio 8 días** mientras que las que corresponden a otras patologías rondan los 41.

### III – Impacto en grupos según características de la población

En este apartado se hará hincapié en los efectos visibles de la pandemia sobre los seguros por enfermedad agrupando a las personas beneficiarias según sus características. Se analizarán los posibles impactos por sexo, edad, actividad, departamento y sobre las personas extranjeras.

#### III.1 - Sexo

En el gráfico 9 se muestra la proporción de mujeres en el total de beneficiarios de seguro por enfermedad, considerando por separado las certificaciones con patología Covid relacionada y otras patologías:

**Gráfico 9 – Proporción de mujeres en total de certificaciones por patología Covid-19 y otras patologías**

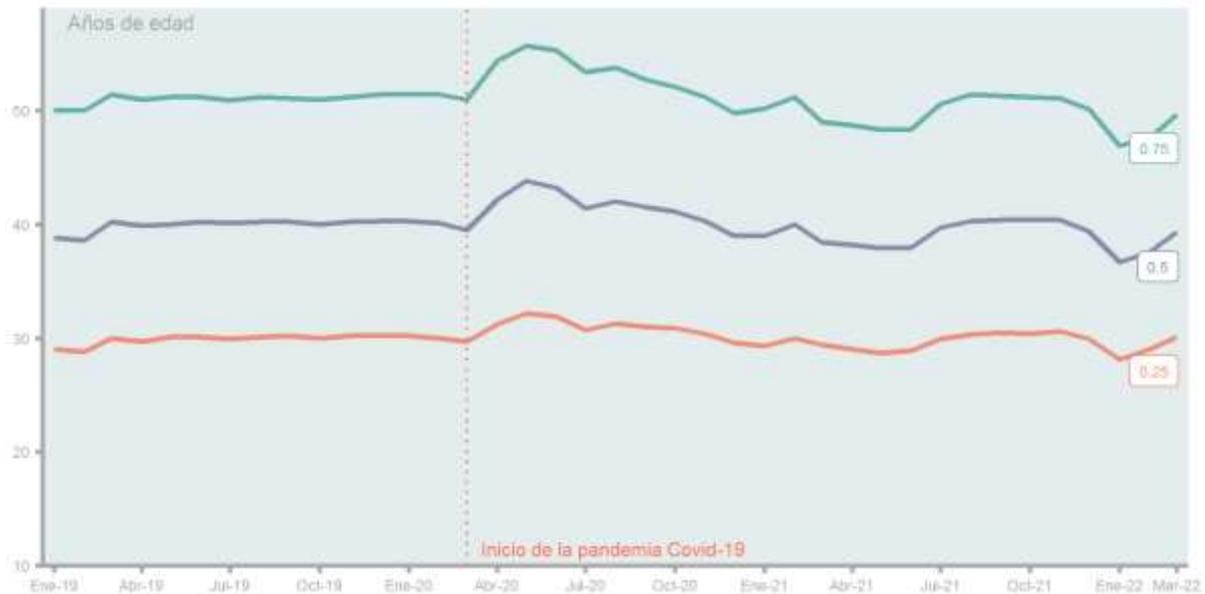


Obsérvese que, **previo a la pandemia**, aproximadamente el **60% de las personas beneficiarias de seguro por enfermedad eran mujeres**, guarismo que se mantiene prácticamente incambiado durante la misma si sólo consideramos las certificaciones no relacionadas a Covid. No obstante, en el caso de las sí asociadas a la pandemia, el comportamiento oscila en torno a este porcentaje, alcanzando su cota máxima de 63,3% en octubre de 2020 y un mínimo del 47,5% en mayo 2021. Este comportamiento también está relacionado con el nivel de contagios –ergo, de beneficiarios SENF Covid–: cuando hay pocos la relación de mujeres sobre el total se parece a la de pre pandemia, alrededor del 60%, mientras que cuando aumentan, dicha relación se “masculiniza” y se parece más al porcentaje de mujeres en el total de cotizantes, que ronda el 48%.

### III.2 - Edad

En el gráfico 10 se presenta la evolución mensual de los cuartiles de edad de los beneficiarios del seguro por enfermedad desde enero 2019:

**Gráfico 10 – Evolución de los cuartiles de edad de beneficiarios de seguro por enfermedad**

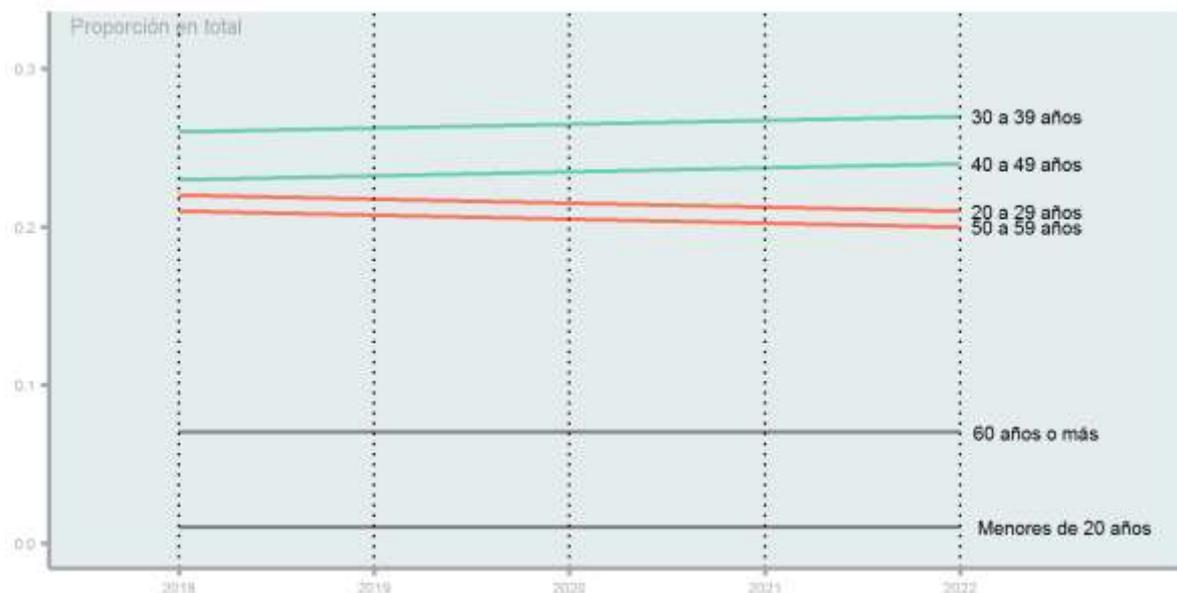


En todos los casos, la evolución es **estable** previo al comienzo de la pandemia – la **mediana ronda los 40 años**– y se vuelve algo oscilante, con una leve tendencia decreciente, aunque siempre en torno a los niveles anteriores. Esto llevaría a sostener que, a nivel general, **no existen grandes cambios en la composición por edad** en las certificaciones durante la pandemia, aunque se destaca el aumento puntual de la edad mediana de los beneficiarios al comienzo de la misma, hecho que se abordará más adelante.

Otra forma de ver lo anterior es a través de la estructura de beneficiarios por grupos de edad del seguro por enfermedad al último mes de cada año<sup>46</sup>, tal y como se exhibe en el gráfico 11.

<sup>46</sup>Para el año 2022 se presentan los datos del último mes disponible (marzo)

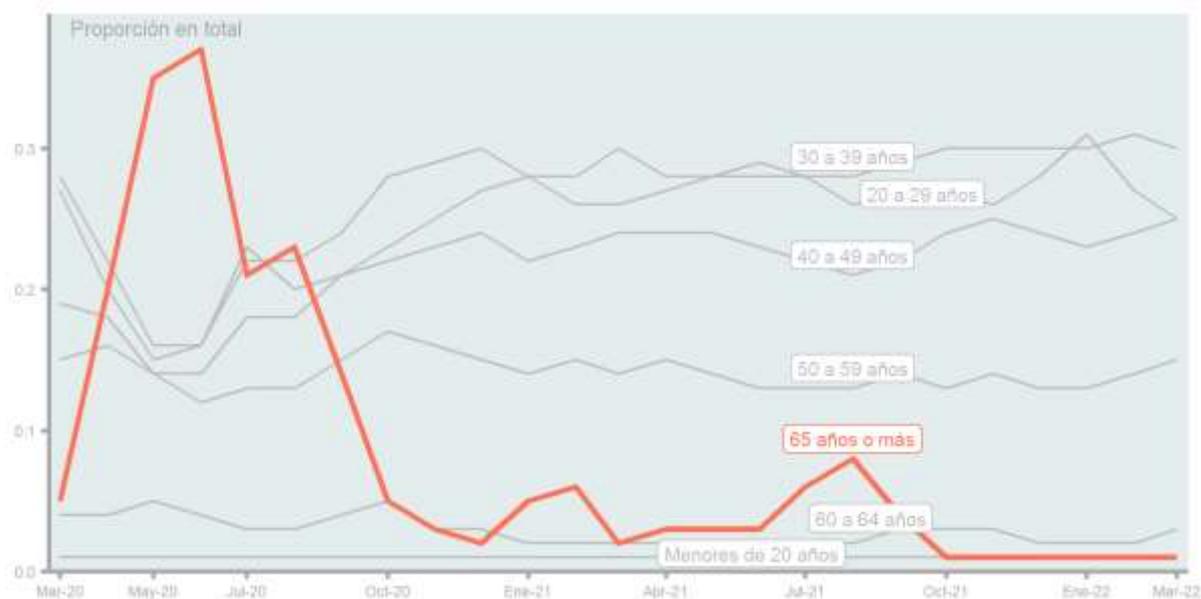
Gráfico 11 – Estructura por grupos de edad, último mes del año



Como se puede apreciar, la estructura por grupos de edad de cada año se mantiene prácticamente incambiada, con los tramos centrales nucleando alrededor del 90% de los beneficiarios.

Ahora bien, si se observa la evolución de la estructura por grupos de edad de las certificaciones **sólo asociadas directa o indirectamente a patologías Covid**, se constata un **elevado aumento en la proporción de personas mayores a 65 años** sobre el total al comienzo de la pandemia, que explica el aumento de los cuartiles por edad visto al inicio del apartado:

Gráfico 12 – Estructura por grupos de edad, beneficiarios SENF con patología Covid asociada



Como se puede ver, esta estructura por grupos de edad replica en gran medida lo visto para el total de certificaciones, en el sentido que los grupos centrales acumulan la mayor cantidad de beneficiarios, **salvo por el comportamiento del grupo de 65 años o más**: en los primeros meses de la pandemia, su proporción crece

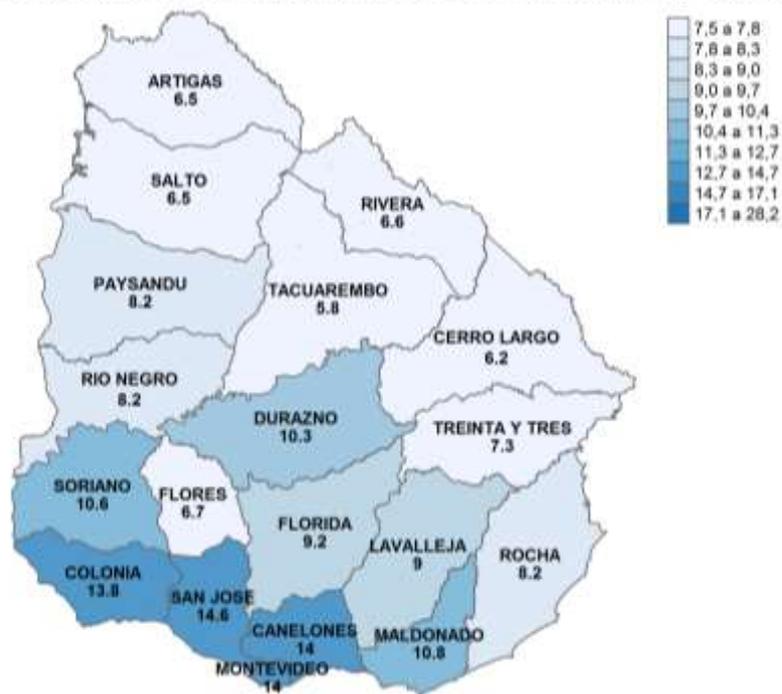
hasta alcanzar casi el 40% del total en junio de 2020, para retomar valores cercanos al 5% sobre fines del año.

Este comportamiento tiene dos factores asociados: por un lado, la disposición normativa que facultaba a certificar personas de este rango de edad por considerarlas población en situación de riesgo hizo que creciera la representación de esta cohorte por encima de los demás. Por otro lado, la cantidad de contagios totales (y de subsidios asociados a dichos contagios) era relativamente baja, lo que hacía que aumentos relativamente pequeños en términos absolutos de las certificaciones de un grupo etario específico, como el señalado para los mayores de 65, modificaran sobremanera la estructura. Esto último es también la razón para que, una vez comienzan a aumentar los casos y por ende las certificaciones Covid en todos los tramos de edad, la representación del grupo de 65 años o más retome aproximadamente su valor original.

### III.3 – Departamento

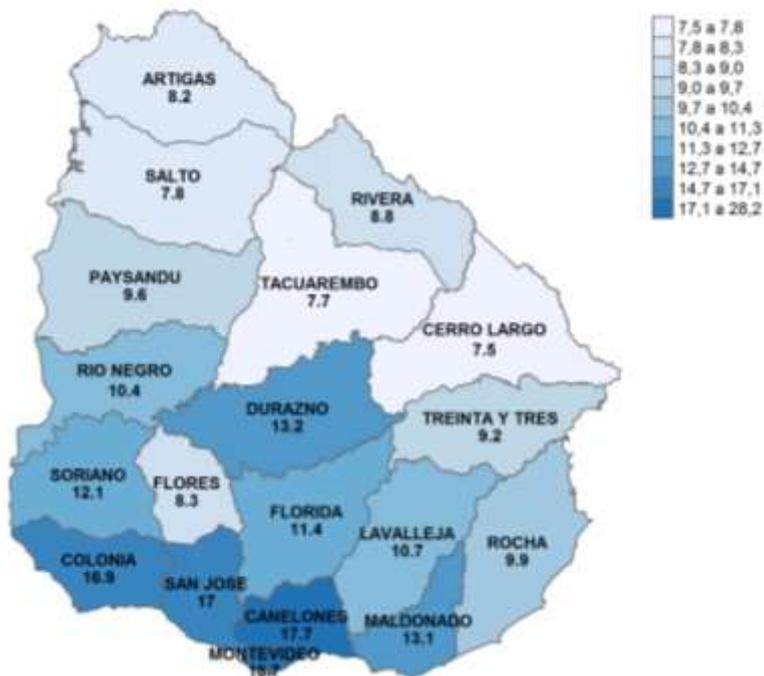
Especial interés merece analizar la incidencia de la pandemia en el subsidio por enfermedad a lo largo del territorio uruguayo: se releva la cantidad mensual promedio de certificaciones cada 1.000 personas en edad de trabajar<sup>47</sup> por departamento para 2019, previo a la irrupción del Covid-19, 2020 y 2021.

**Beneficiarios SENF cada mil personas en edad de trabajar - Año 2019**

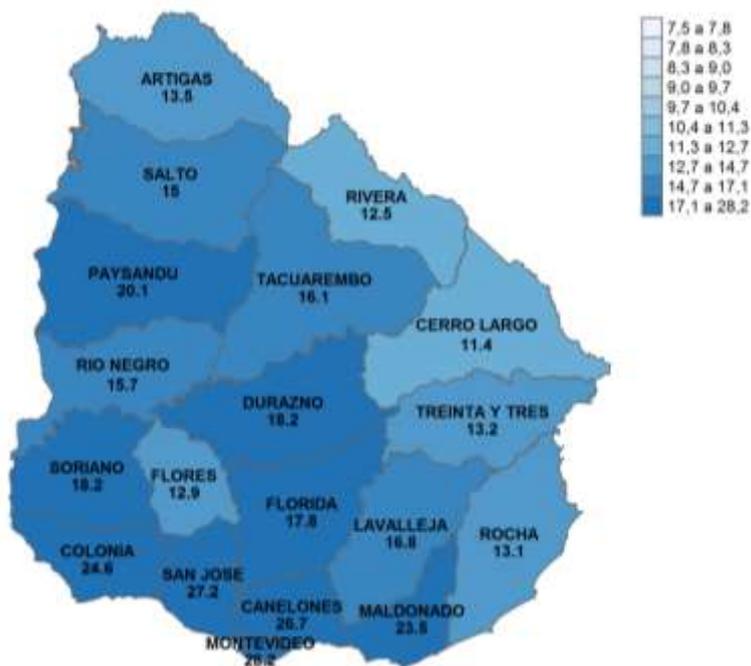


<sup>47</sup>Fuente <https://www.ine.gub.uy/web/guest/estimaciones-y-proyecciones>, Estimación y Proyecciones revisión 2013, por departamentos. Fecha consulta 04/04/2022.

**Beneficiarios SENF cada mil personas en edad de trabajar - Año 2020**



**Beneficiarios SENF cada mil personas en edad de trabajar - Año 2021**



Para el total del país, el número de beneficiarios cada 1.000 personas en edad de trabajar se incrementa de 11,9 en 2019 a 15,3 en 2020, ubicándose en 26,6 en 2021. Esta situación se ve reflejada en el aumento en la intensidad del color de los mapas<sup>48</sup> a medida que se desarrolla la pandemia, donde además se puede apreciar una mayor incidencia en los departamentos del suroeste del país: San José, Montevideo, Canelones y Colonia

<sup>48</sup>A fines de poder efectuar dicha comparación, se utilizan las mismas escalas para los tres años

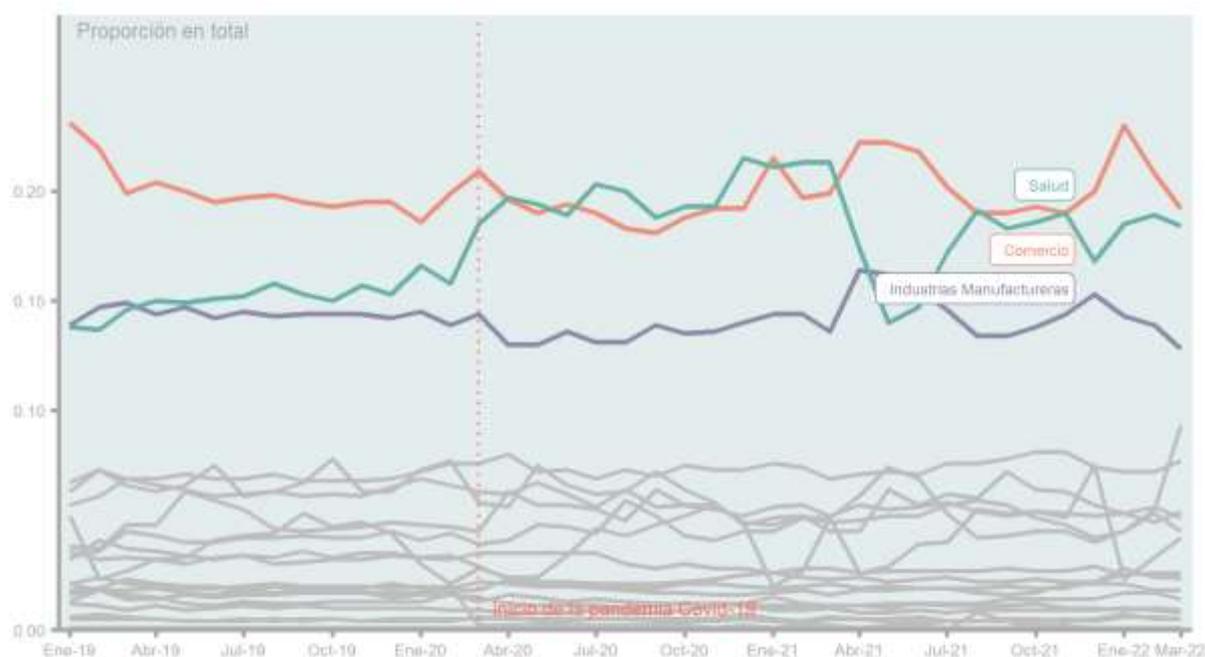
lideran la estadística en los tres años considerados, con números en su mayoría por encima de la media nacional; en contraposición, los departamentos al norte del Río Negro ostentan registros siempre por debajo de la misma.

Excede el objeto de este artículo ahondar en las causas de estas diferencias entre regiones del país, aunque una hipótesis posible tiene que ver con los distintos niveles de formalidad en la actividad a nivel territorial, que determinan posibilidades de acceso diferentes a los beneficios.

### III.4 – Actividad

En este apartado se hace foco en la evolución de las certificaciones por actividad económica según descripción CIIU a nivel 1. El gráfico 13 muestra el comportamiento de la estructura en los meses previos a la pandemia y su desarrollo posterior.

Gráfico 13 – Evolución de la estructura de beneficiarios SENF por actividad



A nivel general, se puede decir que son **tres las actividades que acumulan aproximadamente el 50%** del total de certificaciones en los meses de 2019, mientras que las 20 restantes se reparten la otra mitad. De esta manera, aquellas actividades relacionadas al **comercio** nuclean al 20% de las personas beneficiarias aproximadamente, mientras que **servicios de salud** e **industrias manufactureras** constituyen alrededor del 15% cada una.

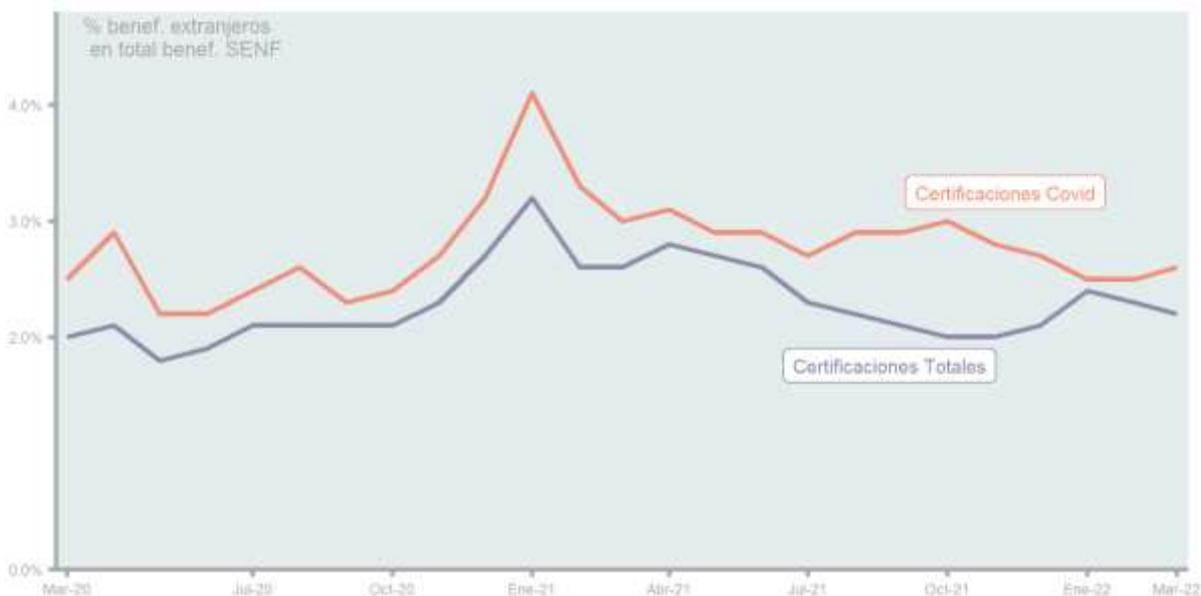
Como se puede ver, esta estructura no cambia demasiado durante la pandemia, aunque también es notorio que, dentro de las tres actividades principales, aquellas relacionadas a la salud humana aumentan su participación hasta ubicarse en torno al 20%, alcanzando, y en ocasiones superando, el porcentaje de certificaciones de las actividades asociadas al comercio. Este aumento en mayor proporción de los subsidios por enfermedad del área de la salud parece razonable en virtud de la mayor exposición al virus del personal que allí trabaja. La caída en la participación en abril de 2021 coincide, nuevamente, con el período de mayor cantidad de casos del año y responde al hecho de que, en la medida en que una gran cantidad de personas

de todas las actividades comienza a contagiarse y a hacer uso del subsidio, la sobrerrepresentación de salud tiende a diluirse y la estructura se parece a la del período pre pandémico.

### III.5 – Personas extranjeras

Se observará la participación de las personas extranjeras en el total del subsidio, así como específicamente en las certificaciones con patología Covid asociada:

Gráfico 14 – Porcentaje de personas extranjeras en el total de beneficiarios SENF



El porcentaje de extranjeros en las certificaciones oscila entre un 2% y un 3% del total durante el período de la pandemia. No obstante, se puede constatar que dicho porcentaje es comparativamente mayor mes a mes si sólo consideramos aquellos subsidios con patología Covid asociada (en promedio representan el 2,78% de las certificaciones de este tipo en el período considerado contra un 2,3% del total, alcanzando en enero un máximo del 4.1%).

## 5. Síntesis

Los datos de 2020 daban cuenta de los primeros impactos del SARS-CoV-2 sobre la evolución a través del tiempo de las distintas prestaciones que sirve el Organismo; dentro de estas y dada su naturaleza, ha sido el subsidio por enfermedad uno de los más sensibles a los avatares de la pandemia: un instrumento bien asentado en el esquema de protección social del país que se adapta a esta nueva realidad, cambiante y compleja. Al día de hoy y con el paso del tiempo se visualiza un panorama más completo de la situación, con la aparición de nuevas variantes del virus y el inicio y consolidación del proceso vacunatorio como grandes hitos del período.

En este contexto, lo primero que se observa **es el aumento de la cantidad de personas beneficiarias del subsidio a partir de marzo 2020**: en los meses previos a la pandemia el promedio mensual rondaba las 33.800 personas, mientras que en el período posterior, hasta marzo 2022, el mismo casi se duplica hasta sobrepasar las 63.000 –alcanzando máximos como el de abril de 2021 con 106.276 (durante el brote de contagios de la variante P1) o en enero de 2022 (marcado por la extensión de la variante Ómicron) con 113.172.

Naturalmente, los montos totales destinados a la prestación presentan una evolución similar a la descrita ut supra: en términos constantes, **el promedio mensual durante la pandemia (en torno a los 893 millones de pesos) es 46,5% superior al de los meses previos a la misma**; si lo analizamos como porcentaje del producto interno bruto mensualizado, se pasa de 0,28% a 0,42%.

En tanto, si observamos el monto promedio mensual por persona de la prestación, **a nivel general se observa una baja del mismo en términos constantes**, de los \$18.073 en los meses anteriores a la irrupción del Covid-19 a los \$14.839, promedio mensual del período posterior. Esta baja se **explica por las certificaciones asociadas a una patología Covid**: si sólo tomamos éstas, el monto promedio por persona apenas supera la mitad del general (ronda los \$9.500) y esto se debe en gran parte al hecho de que la duración de estas certificaciones es sensiblemente menor (el lapso mediano de extensión de las mismas se ubica en 8 días, por 41 de las que se prescriben por otras causales).

Es de destacar el hecho de que el aumento en la cantidad de beneficiarios **responde casi en su totalidad a subsidios con causa Covid asociada**: en épocas de baja incidencia de la enfermedad, éstos representan aproximadamente el 25% del total de la prestación, pero trepan hasta el 75% de la misma aproximadamente en los períodos de alto contagio.

En relación a lo anterior, es interesante resaltar la **correlación que existe entre la cantidad de beneficiarios SENF y el número de casos confirmados de la enfermedad**. En particular, esta correlación es débil al comienzo de la pandemia (aumentan las personas beneficiarias de la prestación mucho más que lo que se incrementan los contagios), se hace más evidente a partir de diciembre de 2020, cuando aumenta la velocidad diaria de contagios COVID y pierde fuerza durante la ola de casos por la variante Ómicron, por su menor virulencia y requisitos de cuarentena asociados.

**A nivel de género**, se observa que previo a la irrupción del Covid, aproximadamente **el 60% de las personas beneficiarias del subsidio son mujeres, aun cuando en el total de cotizantes representan alrededor del 48%**. **Con los efectos de la pandemia, la relación oscila entre estos dos guarismos**: en épocas de bajos contagios

el porcentaje ronda el del período pre pandémico, mientras que a medida que los casos crecen y aumenta el total de beneficiarios del subsidio, la relación se masculiniza y se parece a la del total de cotizantes.

**Si se observan los datos por edad, a nivel general no se observan grandes cambios respecto a lo que se constata antes de marzo 2020:** la edad mediana de las certificaciones se encuentra en torno a los 40 años, mientras que a nivel de estructura, los grupos centrales de 20 a 59 años nucleon más del 90% de las personas y los de 60 años o más se sitúan en el 7% aproximadamente. Sin embargo, **si sólo se consideran las certificaciones por patología Covid asociada, las personas de 65 años o más llegan a representar cerca del 40% de las mismas en los primeros meses de la pandemia**, aunque ya sobre finales de 2020 retoman valores similares a los de la estructura general.

Por otro lado, **la cantidad de beneficiarios SENF cada 1.000 personas en edad de trabajar crece con la pandemia, de aproximadamente 12 en 2019 a 26,6 en 2021<sup>49</sup>**. A nivel territorial, en los departamentos del suroeste del país (Montevideo, Canelones, San José y Colonia) se constatan valores por encima de la media nacional (la capital registra 28,2 beneficiarios cada mil personas en edad de trabajar en 2021) mientras que los departamentos al norte del Río Negro ostentan valores por debajo de la misma. Esta estructura por territorio no sufre mayores cambios con el advenimiento del coronavirus, pero se intensifica en presencia del mismo.

Si se consideran los datos **de certificaciones por actividad económica** según la clasificación CIU a nivel 1, aquellas asociadas al **Comercio se encuentran sobre el 20% del total**, en tanto que las relacionadas a **Salud e Industria Manufacturera representan un 15%** cada una aproximadamente; mientras que las 20 actividades restantes conforman el otro 50%. Debe resaltarse el **importante crecimiento de las certificaciones en las actividades conexas al área de la Salud durante el primer año de la pandemia**, llegando incluso a superar a los subsidios de aquellas relacionadas al comercio en valores próximos al 20%.

Finalmente, los **subsidios otorgados a personas extranjeras a partir de marzo 2020 se mantienen entre el 2% y el 3%** del total durante el período; **pero si se consideran sólo aquellos con patología Covid asociada, estos porcentajes son alrededor de medio punto superiores**, lo que podría ser un indicio de una mayor incidencia relativa de la pandemia en este grupo poblacional.

---

<sup>49</sup>Promedio mensual de cada año