

Comentarios de Seguridad Social Nº 20

Julio – Setiembre

2008

Banco de Previsión Social

Asesoría General en Seguridad Social

La presente publicación es una recopilación trimestral en papel de los Comentarios remitidos mensualmente en formato electrónico a los señores directores del Banco de Previsión Social. Comprende informes elaborados por funcionarios de la Asesoría General en Seguridad Social, a título individual o colectivo, y artículos de otros autores, que han sido seleccionados por considerarse de interés para poner a disposición de los señores directores. Esta reunión trimestral de los informes y artículos mensuales tiene por finalidad facilitar su identificación, búsqueda y visualización.

EVASION EN PUESTOS DE TRABAJO 2007. Ec. Clara Pereira.....	5
Introducción.....	7
Metodología.....	7
Puntualizaciones sobre las estimaciones para los años previos al 2006	9
Resultados.....	10
I. Mercado de trabajo.....	10
II. Evasión.....	12
Conclusiones.....	15
EMPODERAMIENTO, PARTICIPACIÓN Y ASOCIATIVIDAD DE LOS ADULTOS MAYORES EN URUGUAY. Una aproximación descriptiva. Soc. Leticia Pugliese.....	17
I. Introducción.....	19
II. Una aproximación conceptual: Organizaciones, Empoderamiento, Participación y Asociatividad	19
II.1. Organizaciones de Adultos Mayores	19
<i>La articulación con el Estado.....</i>	20
II.2. Empoderamiento	20
II.3. Participación	22
II.3.i. Modalidades de Participación.....	23
II.3.ii . Niveles de participación.....	23
II.3.iii. Tipos de participación	24
II.4. Asociatividad	25
III. Organizaciones de adultos mayores en programas del Banco de Previsión Social.....	26
III.1. Evolución de incorporación de instituciones	27
III.2. Contribuciones monetarias del BPS a Organizaciones de Adultos Mayores.....	28
IV. Los destinatarios finales de las Prestaciones Sociales del BPS	29
V. Asociaciones de Jubilados y Pensionistas en Uruguay. Un ejemplo de empoderamiento de los adultos mayores.....	31
V.1. Algunos antecedentes.....	31
V.2. Las asociaciones de jubilados y pensionistas, como un nuevo actor social.....	32
V.3. Del bipartismo al cuatripartismo	33
VI. Consideraciones finales	34
BIBLIOGRAFIA CONSULTADA	35
VIOLENCIA, MALTRATO Y ABUSO EN LA VEJEZ. Una realidad oculta, una cuestión de derecho. Mag. Soc. Claudia Sirlin.....	37
I. Introducción.....	39
II. Marco Normativo	40
III. Marco Conceptual	42
IV. Teorías sobre el abuso y maltrato a las Personas Mayores.....	48
V. Relacion con los Derechos Humanos	49
VI. Situación de Nuestro País.....	56
VII. Prevención del maltrato a los Adultos Mayores	57
VIII. Conclusiones.....	59
IX. Recomendaciones	60

REVISIÓN DE METODOLOGÍAS DE MEDICIÓN DE LA POBREZA Y SU APLICACIÓN EN ADULTOS MAYORES. Soc. Leticia Pugliese	63
I. Conceptualización de la pobreza.....	65
I.1. Multidimensionalidad y heterogeneidad.....	66
II. Medición de la pobreza.....	67
II.1. Línea de Pobreza	68
II.2. Necesidades Básicas Insatisfechas.....	69
II.3. El Método de Medición Integrado	73
II.4. Análisis Multidimensional.....	74
III. La medición de la pobreza en los adultos mayores.....	75
III.1. Una visión subjetiva.....	76
IV. Consideraciones finales	78
V. Referencias Bibliográficas.....	79
ALGUNOS INDICADORES SOBRE ARREGLOS FAMILIARES EN ADULTOS. (Primera Parte). Lic. T.S. Inés Nuñez	81
I. Introducción	83
II. Concepto de Arreglos Familiares	83
III. Algunas transformaciones socio – demográficas en Uruguay.....	84
IV. Análisis descriptivo de los indicadores sobre Arreglos Familiares en Uruguay.....	86
IV. 1. Porcentaje de hogares con Adultos Mayores	86
IV. 2. Tamaño promedio de los hogares con Adultos Mayores	87
IV. 3. Porcentaje de hogares con Adultos Mayores conformados por una generación	88
Cantidad	88
IV. 4. Porcentaje de hogares con jefes Adultos Mayores	89
IV. 5. Porcentaje de hogares con jefes Adultos Mayores por sexo.....	90
IV. 5.1. Porcentaje de hogares con jefe Adulto Mayor Hombre.....	90
IV. 5.2. Porcentaje de hogares con jefe Adulto Mayor Mujer.....	91
IV. 6. Tasa de jefatura de hogar de los Adultos Mayores	91
IV. 7. Porcentaje de jefes Adultos Mayores que viven solos	92
V. Consideraciones generales.....	92
VI. Algunas propuestas	93
VII. Referencias Bibliográficas.....	94
ANEXO	95
ALGUNOS INDICADORES SOBRE ARREGLOS FAMILIARES EN ADULTOS. (Segunda Parte). Lic. T.S. Inés Nuñez	97
Introducción.....	99
I. Estudio Comparativo sobre Indicadores de Arreglos Familiares en Adultos Mayores a nivel de algunos países de América Latina	99
I.1. Indicadores del proceso de envejecimiento en la región	101
I.2. Indicadores sobre Arreglos Familiares en Adultos Mayores - Datos	103
comparados de América Latina y el Caribe	103
II. Medición de Indicadores Arreglos Familiares a nivel de Uruguay - 2007	106
II.1. Cuadros de algunos indicadores de arreglos familiares de adultos mayores – 2007.....	107
II.2. Análisis general de la medición de los Indicadores Arreglos Familiares en PM entre el período 2006/2007 en Uruguay	109
III. Nuevos Indicadores de Arreglos Familiares 2006/2007	111
IV. Indicadores de Personas Mayores Institucionalizadas.....	114
V. Conclusiones.....	119
V. Bibliografía	120
ANEXO 1	122

ANEXO 2	123
ANEXO 3	124
RELACION ACTIVO COTIZANTE – PASIVO. Datos Históricos y Proyectados.	
Cra. María Luisa Brovia.....	125
I. Introducción	127
II. Importancia del factor Activo - Pasivo	127
III. Datos Historicos	128
III.1. Evolución de los puestos activos cotizantes	128
III.2. Evolución de las pasividades.....	130
III.3. Relación activo cotizante - pasivo.....	132
IV. Relaciones proyectados.....	134
VI. Conclusiones.....	136
INDICE DE REVALUACION Y PASIVIDAD PROMEDIO. Evolución Enero 1985 a Julio 2008. Cra. María Luisa Brovia.....	
139	139
I. Introducción	141
II. Índice de revaluacion general.....	142
III. Índice de revaluacion especificos	143
IV. Jubilaciones promedio	145
V. Pensiones promedio	146
VI. Conclusiones.....	148
PRORROGAS DE DESEMPLEO: Su evolución y características dentro del programa.	
Soc. Silvia Santos.....	149
I. Introducción	151
II. Finalidad de las prórrogas	152
III. Tasa de Desempleo y duración media del desempleo	153
IV. Prórrogas de desempleo	155
V. Resumen y conclusiones	157
Bibliografía consultada	159
ANEXO	160

**EVASION EN PUESTOS DE
TRABAJO 2007**

Ec. Clara Pereira

EVASION EN PUESTOS DE TRABAJO 2007

Introducción

En los últimos años, la economía ha crecido a tasas inusuales, desde un 6,6% anual en el 2005 hasta un 7,4% en el 2007. El mercado de trabajo, dado este dinamismo de la economía, muestra una evolución muy favorable tanto de la demanda de mano de obra como de la oferta.

En el último año la tasa de empleo creció un 4.8%, mientras la tasa de actividad creció un 2.8%, lo que determinó una reducción en el desempleo de un 16% alcanzando la tasa de desempleo un 9.2%.

Dado que los puestos cotizantes totales se incrementaron un 7,6% (incluida la aportación rural) y los ocupados un 4,8, esta evolución podría estar indicando que se continúa extendiendo la protección a personas que estaban trabajando en el sector informal.

A través del análisis presente, se pretende conocer si efectivamente la evasión en puestos de trabajo al Sistema de Seguridad Social se reduce y cuál es la magnitud de la misma.

Metodología

La evasión por no declaración se obtuvo a través de un procedimiento que compara los puestos de trabajo potenciales en actividades no agropecuarias con los puestos cotizantes efectivos promedio mensual. Se excluyó del análisis la aportación rural por presentar la afiliación ciertas particularidades que dificultan su comparabilidad con los microdatos del INE.

Para determinar la evasión en puestos de trabajo, en primer lugar se estimó la PEA. Se partió de las estimaciones de población en edad de trabajar de las Proyecciones de Población del INE¹ discriminada por sexo y zona geográfica. La población desagregada por zona geográfica comprende: población residente en localidades de 5000 habitantes y más, en localidades menores de 5000 habitantes y en zona rural.

Esta apertura es necesaria para poder calcular la PEA, la que resulta de la población en edad de trabajar por las tasas de actividad del INE, que presentan esta desagregación. La tasa de actividad², es uno de los indicadores de oferta de mano de obra, y la PEA nos muestra el potencial de mano de obra con que cuenta el país.

Luego de estimar la PEA discriminada por sexo y zona geográfica como se detalló, se estimó la PEA ocupada, como resultado de la PEA por (1- tasa de desempleo³). La PEA ocupada se subdivide en PEA agropecuaria y no agropecuaria, a fin de obtener de la primera los puestos potenciales de afiliación Rural y de la segunda, los puestos de las afiliaciones de Industria y Comercio, Civil y Servicio Doméstico.

¹ Se ajustó la Población rural y la Población residente en localidades mayor de 5000 habitantes, adicionando a los rurales del departamento de Montevideo a las zonas rurales y deduciéndolos de la población residente en localidades de más de 5000 habitantes de acuerdo a datos del Censo de 2004.

² TA= PEA/PET*100

³ TD= D/PEA*100

La PEA ocupada en zona rural desarrolla mayoritariamente actividades agropecuarias, no obstante, parte de los ocupados en zona rural realizan actividades no agropecuarias y lo mismo ocurre con los ocupados urbanos que realizan tareas agropecuarias. Dado que las tareas realizadas son las que permiten ir aproximándonos a la afiliación que deberían tener en el organismo y las mismas no se pueden identificar exclusivamente con la zona de residencia, es necesario conocer qué porcentaje de la población ocupada realiza actividades agropecuarias y no agropecuarias en las distintas zonas geográficas. Por no tener información anterior al 2006 de las localidades menores a 5000 habitantes y zona rural, se supuso que la relación en los años previos al 2006 era similar a la de dicho año.

Luego de obtenido el total de ocupados agropecuarios y no agropecuarios para cada una de las zonas, como el trabajador puede tener más de un empleo, a fin de obtener la cantidad de puestos potenciales se calculó el coeficiente de pluriempleo para cada una de las áreas geográficas de acuerdo a la información proporcionada por el INE. Del cálculo surge un coeficiente de pluriempleo promedio del total país de 1,14 para el año 2007 y para el resto del período se tomó el coeficiente correspondiente al año 2006, 1,12.

Una vez conocida la estimación de los puestos de trabajo no agropecuarios ajustados por pluriempleo, se dedujeron los puestos correspondientes a actividades amparadas por otros organismos de Seguridad Social (Servicios de Retiros y Pensiones Militar y Policial, Caja Bancaria, Caja Notarial, Caja de Profesionales Universitarios que totalizan 119.585 personas para el año 2007) de forma de obtener el total de puestos potenciales a amparar por el BPS.

A fin de poder conocer la evasión existente por sector de afiliación, se desagregó el total de puestos potenciales en las distintas aportaciones, Industria y Comercio, Civil y Servicio Doméstico.

Los puestos potenciales de aportación civil se estiman de acuerdo a los microdatos de la ECH. Se obtienen los puestos de trabajo no protegidos por el sistema como resultado de aplicar a los puestos cotizantes del organismo, el porcentaje de puestos de trabajo públicos sin aportes a la seguridad social respecto a los que declaran estar incluidos en la ECH.

Los puestos potenciales domésticos también se estiman en base a los microdatos de la ECH de acuerdo a las tareas realizadas por las personas y a las actividades que desarrolla la empresa en que trabajan. En trabajos previos se estimaba incluyendo únicamente a las personas que se declaraban realizando tareas de servicio doméstico. En el presente análisis se modificó la metodología a fin de incluir a niñeras y cuidadores de enfermos que en caso de realizar tareas en hogares particulares, deberían estar aportando a la afiliación de servicio doméstico. Se realizó una combinación de la pregunta: qué produce o a qué se dedica el establecimiento donde realiza sus tareas, en el que se tomó la división 95, Hogares Privados con Servicio Doméstico, con la pregunta que interroga sobre las tareas que realiza en el trabajo que le proporciona mayores ingresos, en el que se tomaron las ocupaciones de personal doméstico, niñeras y celadoras infantiles y ayudas de cámara.

Para las personas que declaran en su primer puesto realizar tareas que se asocian a la aportación de servicio doméstico, se aplicó el coeficiente de pluriempleo correspondiente obteniendo el total de puestos potenciales para la afiliación.

Al igual que los puestos anteriores, los puestos a amparar de construcción se obtuvieron como estimación a partir de los microdatos de la ECH. Se tomaron las ocupaciones correspondientes a constructores con técnicas y materiales tradicionales, albañiles y mamposteros, operarios de cemento armado, encofradores y afines, oficiales y operarios de la construcción y afines, techadores y revocadores.

Por no tener la apertura a 5 dígitos de las ocupaciones, en los casos en que la categoría podría incluir a personas que para el organismo estuvieran incluidas en afiliación de industria y comercio, se cruzaron las ocupaciones con la división 45, construcción, del CIIU revisión 3 (adaptada a Uruguay). Estas ocupaciones fueron: parqueteros y colocadores de suelos, carpinteros de armar y de blanco, vidrieros o cristaleros, sanitarios, fontaneros e instaladores de tuberías, electricistas de obras y afines y pintores y empapeladores.

A las personas ocupadas en las tareas de construcción, se las ajustó por el coeficiente de pluriempleo para estas ocupaciones a fin de obtener el total de puestos de trabajo para la aportación.

Los puestos potenciales de industria y comercio surgen como diferencia del total de puestos potenciales en tareas no agropecuarias y los puestos potenciales públicos, de servicio doméstico y de construcción.

Los puestos cotizantes al organismo se obtienen de información proveniente de ATyR, de Consolidados de Pagos y Recaudación Nominada.

Puntualizaciones sobre las estimaciones para los años previos al 2006

El crecimiento de la PEA estimada entre el 2005 y el 2006, fue de 4,4% mientras que en años anteriores representaba un 0,8% y 0,5%. El crecimiento de la PEA se debió al crecimiento de la tasa de actividad, la que aumentó un 4% entre 2005 y 2006. Es necesario tener presente que el INE expresa en informe de enero 2006 que es posible que parte de las mayores tasas de actividad y empleo se deban al cambio muestral.

El informe explica que este cambio muestral surge de información del Censo 2004, que sugirió la necesidad de incorporar nuevos hogares fruto de los cambios residenciales de los últimos años. Por considerar que las PEA anteriores podrían haber sido subestimadas producto de que las tasas de actividad recabadas fueran inferiores a las efectivas debido a la menor cobertura de la muestra, se optó por realizar un ajuste a las PEA previas.

El ajuste consistió en estimar la PEA del 2006 como si hubiera crecido entre el 2005 y el 2006 al ritmo promedio del 2004 y 2005 y se la comparó con la que surge de aplicar las tasas de actividad del 2006 a la proyección de población en edad de trabajar para el mismo año. El cociente de ambas fue utilizado como porcentaje a incrementar las PEA anteriores para evitar un salto tan abrupto entre el 2005 y el 2006.

Dado que para los años anteriores al 2006, no se cuenta con la tasa de actividad, empleo y desempleo para las localidades menores de 5000 habitantes y zona rural, se estimaron para atrás suponiendo la misma evolución que tuvieron las tasas respectivas para las localidades mayores a 5000 habitantes.

Resultados

I. Mercado de trabajo

Para poder visualizar mejor la forma en que se llega a los resultados de evasión, se presentan algunas cifras de población e indicadores del mercado de trabajo para el año 2007.

Cuadro 1: Población en Edad de Trabajar (mayores de 13 años), según sexo y zona geográfica.

	Mayor de 5000 habitantes	Menor de 5000 habitantes	Rural	Total
Hombres	1,031,977	84,844	118,326	1,235,147
Mujeres	1,187,552	85,379	91,162	1,364,093
Total	2,219,529	170,223	209,488	2,599,240

Fuente: Elaboración propia basada en Proyección de Población del INE.

El total de población en edad de trabajar asciende a 2.599.240 de acuerdo a las proyecciones de población del INE.

Cuadro 2: Tasa de actividad por zona geográfica.

Tasa de actividad	Mayores de 5000 habitantes	Menor de 5000 habitantes y rural
Hombres	0.74	0.76
Mujeres	0.54	0.45
Total	0.63	0.61

Fuente: INE.

Como puede observarse la tasa de actividad de los hombres es muy superior a la de las mujeres independientemente de la zona geográfica. No obstante se observa una diferencia por zona geográfica, mientras los hombres se ofrecen más en el mercado de trabajo en las localidades de menor tamaño y zona rural, las mujeres se ofrecen más en las localidades mayores de 5000 habitantes.

Cuadro 3: Población Económicamente Activa, según sexo y zona geográfica.

PEA	Mayor de 5000 habitantes	Menor de 5000 habitantes	Rural	Total
Hombres	759,570	64,737	90,284	914,591
Mujeres	637,240	38,468	41,074	716,783
Total	1,396,810	103,205	131,358	1,631,374

Fuente: Elaboración propia basada en Proyección de Población del INE y tasas de actividad.

La oferta de mano de obra que resulta de la población en edad de trabajar y de la proporción de la misma que se ofrece en el mercado de trabajo, asciende a 1.631.374 personas, 716.783 mujeres y 914.591 hombres.

Cuadro 4: Tasa de desempleo. Año 2007

Tasa de desempleo	Localidades de más de 5000 habitantes	Localidades de menos de 5000 habitantes y zona rural
Hombres	7.07	3.44
Mujeres	12.61	10.91

Fuente: INE

La tasa de desempleo promedio mensual para el año 2007 en las localidades de más de 5000 habitantes es de 7.07% para los hombres y 12.61% para las mujeres. En las

localidades de menos de 5000 habitantes la tasa es de 3.44% para los hombres y 10.91% para las mujeres.

En el siguiente cuadro se muestra el total de ocupados para el año 2007, desagregados por zona de residencia.

Cuadro 5: Ocupados por sexo y zona geográfica. Año 2007

Ocupados	Localidades mayores de 5000 habitantes	Localidades menores de 5000 habitantes	Zona rural	Total
Hombres	705,843	62,512	87,181	855,537
Mujeres	556,858	34,270	36,591	627,719
Total	1,262,702	96,782	123,772	1,483,256

Fuente: Elaboración propia en base a información proveniente del INE.

Como se detalló en la metodología, de acuerdo a la información que brinda el INE sobre la estructura productiva en las distintas áreas geográficas, se procede a desagregar la PEA ocupada en ocupados en tareas agropecuarias y no agropecuarias.

Cuadro 6: Ocupados en tareas agropecuarias y no agropecuarias por zona. Año 2007

Ocupados	Localidades mayores de 5000 habitantes	Localidades menores de 5000 habitantes	Zona rural	Total
No agropecuarios	1,201,742	74,522	37,379	1,313,643
Agropecuarios	60,960	22,260	86,393	169,613
Total	1,262,702	96,782	123,772	1,483,256

Dado que el análisis de la evasión se va a realizar sobre la PEA ocupada no agropecuaria, a continuación se muestra el total de puestos de trabajo para esta categoría, que surge de aplicar coeficientes de pluriempleo por zona geográfica al total de ocupados. Los coeficientes se presentan a continuación.

Cuadro 7: Pluriempleo por zona geográfica. Año 2007

Pluriempleo	Montevideo	Interior > 5000	Interior <5000	Rural
2007	1.179	1.130	1.089	1.094

Cuadro 8: Puestos de trabajo no agropecuarios por zona. Año 2007

	En localidades mayores de 5000 habitantes	En localidades menores de 5000 habitantes	En zona rural	Total
Puestos de trabajo no agropecuarios	1,386,974	81,178	40,892	1,509,045

A este total de puestos de trabajo no agropecuarios, se deduce la cantidad de personas amparadas al resto del Sistema de Seguridad Social que totalizan 119.585 para el año 2007, pertenecen al Servicio de Retiro y Pensión Militar 30.411 personas, al Servicio de Retiro y Pensión Policial 27.205 activos, a la Caja Bancaria 12.652, a la Caja de Profesionales Universitarios 41.498 y a la Caja Notarial 7.819.

De esta manera surge el total de puestos de trabajo potenciales a amparar por el Banco de Previsión Social para el año 2007 que fue de 1.389.460.

II. Evasión

Del análisis previo realizado surge el total de puestos de trabajo potenciales a amparar por el BPS, que comparados con el total de puestos cotizantes a las aportaciones de industria y comercio, civil, construcción y servicio doméstico permiten inferir que el total de puestos de trabajo no declarados al BPS para el año 2007 alcanzan los 409.670, sin considerar la aportación rural, lo que supone una evasión por no declaración del 29,5 %.

Cuadro 9: Evolución de la Evasión en Puestos de Trabajo 2004- 2007.

(número de puestos promedio mensual y porcentajes)

	Puestos Potenciales	Puestos Cotizantes	Puestos No Cotizantes	% Evasión
2004	1,244,619	751,762	492,857	39.60
2005	1,265,105	834,576	430,529	34.03
2006	1,285,392	899,442	385,950	30.03
2007	1,389,460	979,790	409,670	29.48
Variaciones:				
2005 respecto 2004	1.65	11.02	-12.65	-14.06
2006 respecto 2005	1.60	7.77	-10.35	-11.77
2007 respecto 2006	8.10	8.93	6.15	-1.80

Fuente: Elaborado a partir de datos de ATYR e INE.

(*) No incluye cotizantes rurales.

Como puede observarse, la evasión disminuye en los años presentados, si bien en el 2007 el porcentaje es inferior al que podría esperarse de un incremento de puestos cotizantes de 8.9%.

Lo que determinó un aumento tan pronunciado de los puestos potenciales fue el incremento del pluriempleo entre el año 2006 y 2007. En términos promedios para el total país pasó de un 1,12 a un 1,14. Se realizó un cálculo de la evasión en ausencia de este incremento del coeficiente de pluriempleo y la evasión hubiera disminuido dos puntos. Este aumento del pluriempleo, junto a recientes informes resultantes de la ECH 2008 en los que se evidencia incremento del subempleo, torna cuestionable la calidad de los nuevos empleos.

El cuadro siguiente muestra la evolución de los puestos cotizantes, abierto por afiliación.

Cuadro 10: Evolución de Puestos Cotizantes, años 2004-2007.

(número de puestos promedio anual y porcentajes)

	2004	2005	2006	2007	Variac 05/04	Variac 06/05	Variac 07/06
Ind. Y Comercio	503,813	575,152	626,195	688,364	14.16	8.87	9.93
Patronos	89,333	95,278	100,110	103,888	6.65	5.07	3.77
Depend. Ind. Y Com.	414,480	479,874	526,084	584,476	15.78	9.63	11.10
Depend. Construcc.	24,660	31,207	40,409	47,582	26.55	29.49	17.75
Domésticos	38,569	40,956	43,579	47,766	6.19	6.41	9.61
Sector Privado	567,041	647,315	710,183	783,712	14.16	9.71	10.35
Civil y Escolar (1)	184,721	187,261	189,259	196,079	1.37	1.07	3.60
Total	751,762	834,576	899,442	979,790	11.02	7.77	8.93

Fuente: Elaborado a partir de los Consolidados de Atyr y para el sector civil a partir de consultas GCA sobre nóminas, no incluye cotizantes rurales.

Como puede observarse en los años analizados todas las afiliaciones muestran incrementos, mientras la rama más dinámica ha sido la de construcción con un incremento en el último año del 18%, industria y comercio y servicio doméstico presentan un incremento del 10%.

Del análisis de la evolución de puestos de trabajo potenciales en cada una de las afiliaciones y la evolución de los puestos de trabajo cotizantes, surge la evasión por sector de afiliación, que se presenta en el siguiente cuadro.

Cuadro 11: Puestos totales, cotizantes y no cotizantes Año 2007.

Sector de afiliación	Puestos potenciales	Cotizantes	No cotizantes	% Evasión
Doméstico	120,434	47,766	72,668	60.34
Civil y Escolar	198,706	196,079	2,628	1.32
Industria y Comercio	1,000,366	688,363	312,003	31.19
Construcción	69,954	47,582	22,372	31.98
Totales	1,389,460	979,790	409,670	29.48

Fuente: Elaborado a partir de Consolidados de ATYR, consulta GCA sobre Civil y microdatos de la ECH 2007.

Como puede observarse la afiliación con mayor nivel de evasión es servicio doméstico con un 60%, seguida de construcción que presenta una evasión de 32%, industria y comercio 31% y para el sector público la estimación asciende a un 1%.

Es necesario hacer una salvedad respecto a la evasión del sector doméstico. Si se considerara únicamente el servicio doméstico a los hogares, la evasión de la afiliación alcanzaría un 53%, por lo que el hecho de incorporar a las niñeras y cuidadoras de enfermos es lo que dificulta visualizar las regularizaciones que se han dado en la afiliación.

A continuación se presenta el mismo cuadro para el año 2006, a efectos de poder observar la evolución de la evasión por sector de afiliación.

Cuadro 12: Puestos totales, cotizantes y no cotizantes Año 2006.

Sector de afiliación	Puestos potenciales	Cotizantes	No cotizantes	% Evasión
Doméstico	111,204	43,579	67,625	60.81
Civil y Escolar	192,393	189,259	3,134	1.63
Industria y Comercio	912,189	626,195	285,995	31.35
Construcción	69,606	40,409	29,196	41.95
Totales	1,285,392	899,442	385,950	30.03

Fuente: Elaborado a partir de Consolidados de ATYR , consulta GCA sobre Civil y microdatos de la ENHA 2006.

Se observa que construcción presenta un nivel de evasión 10 puntos superior a la del 2007, alcanzando un 42%⁴, el resto de las aportaciones presentan niveles de evasión levemente superiores.

La evasión de servicio doméstico ascendió a 61%. Los microdatos de la ENHA 2006 muestran que el porcentaje de evasión para las niñeras es de un 88% mientras que para los cuidadores de enfermos de un 85%, lo que explica que incluir estas categorías se traduzca en un nivel de evasión más elevado del que se estimaba en trabajos previos para la aportación.

Por último, se realiza un análisis en el que se desagrega a los puestos evasores, según el grado probable de incorporación a la Seguridad Social, considerándose a los miembros del hogar no remunerados, servicio doméstico y cuenta propistas sin local, como de difícil incorporación. Estos puestos se relacionan con actividades de un alto grado de informalidad y corresponden a actividades de complejo contralor ya que son generalmente realizadas en ámbitos familiares o lugares y horarios no fijos y de difícil detección y que frecuentemente carecen de habitualidad.

A continuación, en el cuadro 12, se presenta una desagregación estimada de los puestos no cotizantes para el año 2007 según al grado de probable captación.

Cuadro 13: Evasores por No Declaración según grado de captación, año 2007.
(número de puestos promedio anual)

	Difícil captación	Captación probable	Totales
No dependientes			
sin local	67,799		67,799
trabajadores no remunerados	17,541		17,541
patronos de captación más probable		182,438	182,438
Total no dependientes	85,340	182,438	267,778
Dependientes			
Industria y Comercio, Civil y Construcción		69,224	69,224
Servicio Doméstico	72,668		72,668
Total dependientes	72,668	69,224	141,892
Totales generales	158,008	251,662	409,670

Fuente: Elaborado a partir de información de ATYR y de los microdatos de la ECH 2007.

⁴ El INE estima para el 2006 la evasión de construcción en un 60%, es importante tener presente que es sobre la construcción como actividad de la empresa la que no se corresponde en su totalidad con la aportación de construcción del organismo.

De un total de 409.670 puestos no declarados un 38.5%, podrían ser considerados de difícil captación. Estos puestos se relacionan con actividades de un alto grado de informalidad ya que corresponde, entre otros, a venta ambulante, mano de obra familiar y servicio doméstico.

El resto, alrededor de 251.600 puestos serían de captación más probable porque corresponden a trabajadores dependientes no declarados en el sector de Industria y Comercio, Construcción y Civil y a trabajadores patronos de Industria y Comercio integrantes de sociedades personales que trabajan y no declaran actividad, titulares de empresas unipersonales no registradas o registradas en situación de morosidad.

Conclusiones

La evasión continúa en descenso con una caída de un 2.5% en el año 2007, aunque disminuye a menor ritmo que en años previos, en que la disminución de la evasión fue de un 11% entre 2006 y 2005 y del 14% entre el 2005 y el 2004. Principalmente, este enlentecimiento en la reducción de la evasión sería resultado del crecimiento del pluriempleo, lo que podría significar que la informalidad en personas tenga una reducción superior a lo que las cifras en términos de puestos de trabajo indican. Como se expuso la actividad para un número creciente de trabajadores parece fragmentarse en múltiples empleos, lo que podría indicar que sean empleos de menor calidad. Se realizará próximamente un análisis de las características de los trabajos principal y secundario de acuerdo a la ECH 2007 y ENHA 2006 para poder visualizar los cambios acontecidos entre 2006 y 2007.

**EMPODERAMIENTO, PARTICIPACIÓN Y
ASOCIATIVIDAD DE LOS ADULTOS
MAYORES EN URUGUAY.**

Una aproximación descriptiva.

Soc. Leticia Pugliese

EMPODERAMIENTO, PARTICIPACIÓN Y ASOCIATIVIDAD DE LOS ADULTOS MAYORES EN URUGUAY.

Una aproximación descriptiva.

I. Introducción

La sociedad civil vinculada a la vejez, específicamente las organizaciones de y para adultos mayores, contribuyen a la mejora de la calidad de vida de este segmento de población, llenando vacíos en la oferta de servicios públicos, y desempeñando un importante papel en la defensa de sus intereses y en la lucha por lograr que la sociedad y los propios adultos mayores tengan más conciencia de los problemas que éstos enfrentan.

En muchos países, incluido Uruguay, los adultos mayores organizados han demostrado su activismo ante el Estado y sus posibilidades, capacidad y fuerza como conductores y protagonistas de su propio desarrollo y bienestar.

El objetivo de este trabajo es intentar una aproximación al estudio de las organizaciones de adultos mayores en Uruguay, la participación y el empoderamiento de los mismos. Con una mirada general a los diversos tipos de organizaciones, finalizando con comentarios sobre algunas acciones de empoderamiento de las asociaciones de jubilados y pensionistas en los últimos 20 años.

II. Una aproximación conceptual: Organizaciones, Empoderamiento, Participación y Asociatividad

II.1. Organizaciones de Adultos Mayores

Como señala Adriana Fassio (2001), las organizaciones de personas mayores son espacios de práctica social, en los que se constituyen los sujetos sociales, por un lado son canales de construcción de ciudadanía de las personas de edad y por otro conforman “lugares” solidarios a partir de estrategias organizacionales entre pares.

Estos espacios constituyen intentos por optimizar las condiciones de vida de los mayores y de vigorizar la capacidad autogestionaria de este grupo etario. En estos “lugares” las personas de edad transitarían, en diferentes grados, el camino de la participación, edificando una renovada identidad en el espacio social, definiendo problemas y buscando solución a los mismos. A partir de esta participación se satisfacen necesidades que no pueden ser cubiertas ni desde el quehacer público ni desde el privado.¹

Estas organizaciones son parte del universo de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), del sector “sin fines de lucro”, de las “organizaciones no - gubernamentales”, o “Tercer sector”.

¹ Bidegain, Fassio, Golpe, 1999, *Secretos y obstáculos en la cocina de la investigación organizacional*, citado por Fassio.

Debido al constante incremento de la cantidad de adultos mayores y a los cambios en la institución familiar, el Estado no puede dar respuestas por sí solo a todas sus necesidades y demandas, por lo tanto las organizaciones de adultos mayores, por sí mismas y/o en articulación con el Estado son una alternativa para la satisfacción de las mismas.

La articulación con el Estado

La protección social brindada desde el Estado tuvo gran desarrollo en el siglo XX bajo el soporte de Sistemas de Seguridad Social instituidos en Estados sociales o Estados de Bienestar. Actualmente esos sistemas están sufriendo modificaciones. Los dispositivos institucionales que proveen prestaciones y servicios de bienestar en los países desarrollados y en algunos países del Tercer Mundo como la región latinoamericana, se encuentran en crisis desde la década de 1970, por cambios estructurales producidos en el sistema económico, que algunos autores denominan economía postindustrial, con una gran hegemonía del mercado y con nuevas reglas en la competencia internacional, provocando problemas de financiamiento y dificultades para sostener este tipo de Estado.

Actuales análisis sobre el funcionamiento y dificultades de los Estados de Bienestar plantean una nueva visión de la forma institucional de provisión de bienestar, considerando la actuación interrelacionada de cuatro grandes productores del mismo: el Estado, el Mercado (laboral principalmente), la Familia y las Organizaciones del Tercer Sector.

Es una línea de pensamiento compartida por varios autores y que parecería ser una nueva visión acerca de la provisión del bienestar, en lo que se ha dado en llamar “*los Regímenes del Bienestar*” a diferencia de “*los Estados del Bienestar*”. De acuerdo a Luis Moreno (2000) en estos regímenes se da una dinámica interactiva de organización, adecuaciones y reparto del bienestar social que conforman un *welfare mix* (“agregado social del bienestar”).

En esta modalidad de *mix*, el Estado, particularmente sus instituciones gubernamentales de protección social, encuentra como uno de los mecanismos de intervención, la articulación con las organizaciones civiles sin fines de lucro para llegar en forma más eficiente a los beneficiarios. Es una forma de continuar proveyendo bienestar, sin dejar estas acciones totalmente en manos privadas, trabajando en la modalidad de coparticipación o cogestión público - privada del bienestar social.

II.2. Empoderamiento

Hay diversas definiciones de empoderamiento, a los efectos de este trabajo, las resumimos en ésta: *el aumento del poder de individuos y grupos sobre los recursos y las decisiones que afectan su vida.*

Como elementos claves del empoderamiento se encuentran:

- Acceso a la información. Tener acceso a la información como fuente de poder, por el conocimiento de los recursos del entorno y de las formas de acceder a ellos.
- Inclusión y Participación. Para que individuos o grupos tengan poder es necesario que estén incluidos en el sistema social en su conjunto y en subsistemas

organizacionales (como asociaciones, redes). La participación refiere a la forma en la que están incluidos y qué papel juegan en ese sistema.

- Capacidad de Organización. Es la habilidad de la gente para trabajar junta, organizarse y movilizar recursos para solucionar problemas de interés común. Una organización está empoderada cuando es capaz de autogestionarse, identificar y analizar problemas, manejar los conflictos internos, funcionar en forma democrática y conseguir sostenibilidad.
- Potestad de solicitar rendición de cuentas. Por ejemplo, la potestad de interrogar a responsables de gobierno sobre las políticas, acciones y uso de los fondos.

El concepto de *empoderamiento* se utiliza en el contexto de la ayuda al desarrollo económico y social para hacer referencia a la necesidad de que las personas y organizaciones objeto de la acción de desarrollo se fortalezcan. Es así que se ha difundido en el marco de la cooperación internacional dirigida, principalmente, a grupos carenciados.

En este sentido lo utiliza Engler (2005), al analizar potencialidades y debilidades de organizaciones de adultos mayores. Las debilidades que pueden afectar su propia existencia, estarían por ejemplo la baja participación, problemas de gestión y financieros o poco apoyo por parte del Estado. Agregando que para superarlas se trabaja en proyectos de ayuda internacional “con el fin de colaborar en la transformación de grupos y redes en organizaciones prósperas, dinámicas y autosostenibles, capaces de asumir mayores responsabilidades y protagonismo”, es decir, de empoderarse.

Los grupos organizados de adultos mayores en Uruguay, han ido más allá de la denuncia y de la reivindicación, y han asumido un papel activo en la solución de sus propios problemas y necesidades. En esto han contribuido los apoyos recibidos por el Estado y por la población.

Algunos ejemplos de apoyos estatales:

- Desde mediados de la década de 1980 el Banco de Previsión Social ha brindado apoyos técnicos y económicos a través del área de Prestaciones Sociales a instituciones sin fines de lucro de la sociedad civil organizada.
- A partir del año 1992, existe una representación de las organizaciones de jubilados y pensionistas en el Directorio del Banco de Previsión Social.
- Se crearon programas estatales de apoyo a los adultos mayores, como ser el Programa Nacional del Adulto Mayor (PRONAM) en el Ministerio de Salud Pública.
- Algunas Intendencias municipales tienen áreas de trabajo específicas como la Secretaría del Adulto Mayor de la Intendencia Municipal de Montevideo y el fomento al asociacionismo de algunas Intendencias del Interior del país.
- En los últimos años ha habido desde el Estado convocatorias a las Asociaciones de Jubilados y Pensionistas a participar en la discusión sobre políticas sociales, en diversas instancias.

Si bien no se ha creado un Consejo Nacional de Adultos Mayores como en otros países, la Secretaría del Adulto Mayor de la Intendencia Municipal de Montevideo, formó un Consejo Consultivo de Adultos Mayores que funciona a nivel departamental.

En lo que respecta a la población, su apoyo a las organizaciones de jubilados y pensionistas es en realidad un apoyo a la concepción de previsión social como derecho universal, como bien colectivo, entendiendo que son concepciones que éstas representan y ha resultado determinante para establecer pautas de mejoras económicas a este colectivo, como sucedió en el resultado del plebiscito constitucional de 1989 que obtuvo un gran apoyo electoral de más del 80% de los votantes.

II.3. Participación

Si el empoderamiento es aumento de poder, participar significa tener cierto grado de poder.

La participación es una herramienta para lograr el pleno ejercicio de los derechos y la participación es en sí misma un derecho.

Como señala Silvia Gascón (2005), "Hemos asistido en los últimos años a diversos enfoques y usos del término participación, desde los más instrumentales, que la entienden como una estrategia para incrementar la eficacia y eficiencia de los programas y servicios, hasta aquellos que la vinculan al real ejercicio de los derechos ciudadanos y la mejora en la calidad de las decisiones que se toman. En este marco se entiende a la participación como una forma de influir sobre las decisiones que se toman y de mejorar la calidad de las mismas."

No existe un concepto único de *participación*, sino que en este término se consideran diversas formas, tipos y niveles. Por ejemplo participación activa y pasiva; participación en experiencias concretas y con alcance limitado a determinado grupo de adultos mayores, así como participación en actividades de gobierno que pueden llevar a la implementación de políticas para todo el colectivo de adultos mayores; asimismo participación en organizaciones de adultos mayores como en organizaciones que no son exclusivas de adultos mayores.

De lo anterior se desprende que una forma de clasificación de la participación podría ser la siguiente:

1. Modalidades de participación: activa, pasiva. Por ejemplo: que el desempeño de sus miembros se de en forma directa o por representación.
2. Niveles de participación: en actividades acotadas en sus fines y alcances, o en actividades de mayor alcance como ser la participación de organizaciones adultos mayores en la toma de decisiones sobre políticas y programas.
3. Tipos de participación en actividades y organizaciones exclusivas o no exclusivas de adultos mayores.

A continuación se intenta ejemplificar la clasificación de participación

II.3.i. Modalidades de Participación

Participación pasiva	Participación activa
Socios que se limitan a pagar la cuota social de asociaciones gremiales, colaboración con hogares de ancianos, etc.	Dirigentes / miembros de comisiones directivas de asociaciones de jubilados y pensionistas, de hogares de ancianos, de clubes, etc.
Votantes	Participantes en marchas u otros tipos de movilizaciones, asambleas, actividades socio recreativas, etc.

La participación activa es difícil de medir, porque gran parte de ella no es registrada, en cambio la participación pasiva puede ser medida por los registros de socios o usuarios.

En la participación activa se da un compromiso mayor, que refleja la “calidad” de la participación, ya sea en los cambios personales que se producen en los participantes en cualquier tipo de actividad, así como en las decisiones que se toman, cuando estas son fruto de la discusión democrática. Esto no puede ser analizado en base a registros estadísticos, para hacerlo se necesita recurrir a otros tipos de técnicas como por ejemplo las entrevistas.

II.3.ii . Niveles de participación

a) En actividades de gobierno o toma de decisiones sobre políticas y programas:

- Representación en organismos públicos. En el Directorio del Banco de Previsión Social hay un representante de los jubilados y pensionistas del BPS.
- Participación de dirigentes de Asociaciones de jubilados y pensionistas, Clubes, Comisiones Directivas de diferentes instituciones, en toma de decisiones sobre políticas y programas:
 - Consejo de Economía: Es un organismo consultivo y honorario, que procura representar la opinión de los agentes y sectores económico sociales de la sociedad civil. Se integra con 33 miembros: 12 por los trabajadores activos, 2 por los pasivos, 14 por los empresarios, 3 por los cooperativistas, 1 por los profesionales universitarios y 1 por los usuarios y consumidores.
 - Consejos Sociales (un delegado de cada organización y organismos públicos de cada Departamento)
 - Mesas Interinstitucionales del MIDES - Mesas coordinadoras de políticas sociales: Participan todas las organizaciones sociales, se reúnen con un técnico del MIDES, se tratan propuestas y proyectos sociales.
 - Diálogo Nacional sobre Seguridad Social: Se trata de una instancia técnico – política con el objetivo de promover un amplio proceso de diálogo sobre la Seguridad Social en Uruguay, que incluye a todos los

actores relevantes de la sociedad, con el propósito de generar insumos para eventuales futuras reformas. Participan los adultos mayores por medio de la Organización Nacional de jubilados y pensionistas (ONAJPU), los trabajadores y los empresarios, junto con la Universidad de la República y organismos internacionales (UN y AECI).

- b) En programas y proyectos de prestaciones de servicios o actividades en procura de la mejora de la calidad de vida de los adultos mayores.
- Actividades de voluntariado en diversos programas. Por ejemplo Intergeneracionales, membresía de Comisiones Directivas, etc.
 - Actividades culturales y educativas: Programas de capacitación, Universidades de la Tercera Edad, Grupos de teatro, etc.
 - Actividades socio – recreativas: por ejemplo clubes de personas mayores.

Si bien los alcances de estas experiencias son acotados porque no se dirigen a todo el universo de adultos mayores, ni tienen alto impacto a nivel político o de la opinión pública, es indudable su impacto en la calidad de vida de sus destinatarios (socios, beneficiarios, etc.) debido a que facilitan la integración social, la permanencia de los mayores en actividad, brindándoles en muchos casos sentido a esta etapa de su vida en que ya no tienen las ocupaciones laborales y familiares de etapas anteriores. Asimismo esta participación asegura mejores niveles de eficacia y eficiencia de los programas y servicios, que no pueden ser asumidos directamente por el Estado, y que no llegarían a los destinatarios, o no llegarían en buena forma si no fuera por la actuación de las organizaciones de la sociedad civil.

En ellas se dan formas de participación *activa*, ya que además de los participantes en estas actividades no se limitan a apoyar a sus representantes como sucede con la mayoría de los miembros de organizaciones gremiales, sino que muchos de sus integrantes son quienes buscan activamente el resultado de los programas o proyectos. Ya sean estos los de poner en escena una obra de teatro, o de trabajar con niños y adolescentes en programas y proyectos de relaciones intergeneracionales, etc.

II.3.iii. Tipos de participación

Participación en organizaciones exclusivamente de Adultos mayores

- Integrantes de Consejos de adultos mayores: Hay uno en la Intendencia Municipal de Montevideo. No es a nivel nacional, pero en Montevideo se encuentra más de la mitad de la población.
- En Asociaciones de Jubilados y Pensionistas (de carácter reivindicativo)
- En Clubes de personas mayores
- En Comisiones Directivas de diversas instituciones para adultos mayores, como ser Hogares de Ancianos.

Participación en Organizaciones que no son exclusivas de AM

Por ejemplo organizaciones políticas, religiosas, clubes sociales y deportivos, ONG's, asociaciones de vecinos, asociaciones culturales, asociaciones de defensa del medio ambiente, de género, etc.

Varias instituciones públicas y privadas han implementado desde hace años programas socio recreativos para adultos como es el caso de las Intendencias Departamentales, Clubes de Leones, Caritas, Asociación Cristiana de Jóvenes, etc.

Un estudio que relevó información sobre la participación de adultos mayores en este tipo de organizaciones, es *Envejecer ayudando. Envejecer aprendiendo. Investigación sobre adultos mayores, voluntariado y servicio cívico*, del Instituto de Comunicación Desarrollo (ICD). Aunque este estudio se limita a la ciudad de Montevideo, es la única información disponible hasta el momento sobre el tema.

Entre sus hallazgos se encuentra que el 25% de los adultos mayores desarrollan o desarrollaron actividades de índole voluntaria, y la participación se distribuye de la siguiente manera:

- Tipos de organizaciones: Religiosas (25%), Clubes sociales y deportivos (22%), Clubes de abuelos (20%), ONG's (16%), Asociaciones de vecinos (11%) y Asociaciones culturales (6%).
- Tipos de actividades: Recreativas (44.3%), Educativas (19.7%), Culturales y de Promoción social (14.7%), De ayuda (16.4%) y de Evangelización (4.9%).
- Población beneficiaria: Adultos Mayores (47%), Público general (35%), Población carenciada (9%), Niños y jóvenes (6%) y Minorías raciales (3%).

II.4. Asociatividad

En lo que respecta al concepto de asociatividad, o asociativismo, en la bibliografía revisada es considerada como una facultad social de los individuos y un medio de sumar esfuerzos y compartir ideales a través de la unión de personas para dar respuestas colectivas. Se parte del principio de que los individuos son seres sociales y a la vez selectivos, por lo que por un lado se encuentran en la necesidad de asociarse y por otro están en capacidad de elegir con quienes, por qué y de qué manera, por lo que se puede hablar de una necesidad social de afinidad selectiva.

Como instrumento de participación social se caracteriza por surgir del común acuerdo, en que un grupo humano en concordancia con las voluntades individuales que lo componen considera tener intereses similares y un mismo objetivo a realizar, formando así una asociación en particular.

Entre los elementos que caracterizan a la asociatividad se encuentra el de la convivencia voluntaria e igualitaria, al no tener integrantes en calidad de coaccionados o subordinados, se distingue tanto de colectivos humanos no voluntarios y no participativos como de los que están basados en el lugar de origen, identidades culturales, tradiciones, en la coerción o en la obediencia jerárquica.

Como concepto ha sido usado originalmente por el movimiento obrero del siglo XIX al crear las primeras asociaciones obreras y sindicatos, que eran voluntarias y sólo dependían de las decisiones de sus miembros. Contemporáneamente es usado en la economía social al referirse a la gestión económica de las empresas asociativas (empresas de socios), así como por sectores sociales voluntarios, como algunas ONG's.

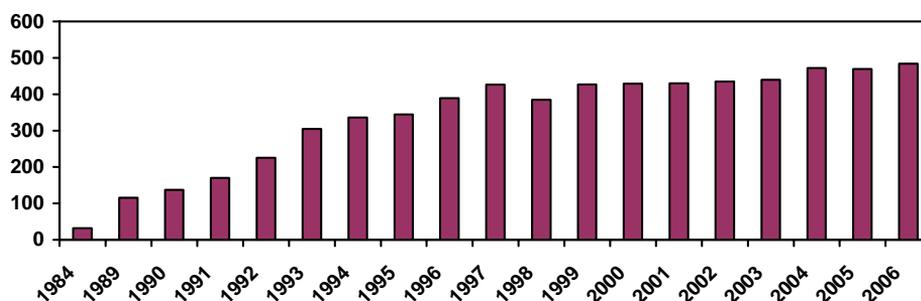
Existen diferentes grados de asociatividad. Las asociaciones son organizaciones de primer grado, que pueden coordinar con otras asociaciones similares para formar federaciones o Confederaciones como organizaciones de segundo o tercer grado.

III. Organizaciones de adultos mayores en programas del Banco de Previsión Social

En Prestaciones Sociales del BPS se lleva un registro de las organizaciones de adultos mayores. Las que forman parte del Registro Nacional de Instituciones (RNI), son aquellas instituciones sin fines de lucro de y para personas mayores que cuentan con personería jurídica: Hogares de ancianos, Asociaciones de jubilados y pensionistas, Clubes de adultos mayores, Centros diurnos, Albergues transitorios, Refugios nocturnos, etc.² Estas entidades se integran en forma voluntaria, previo relevamiento socio - económico, institucional y cultural por los técnicos de Prestaciones Sociales del BPS.

AÑOS	INSTITUCIONES
1984	32
1985 - 89	116
1990	137
1991	170
1992	225
1993	305
1994	336
1995	345
1996	389
1997	426
1998	386
1999	427
2000	429
2001	430
2002	435
2003	440
2004	473
2005	489
2006	484

² En el Registro Nacional de Instituciones del BPS también se encuentran las Instituciones para personas discapacitadas, en este trabajo sólo analizamos las de personas mayores.



Fuente: Asesoría Económica y Actuarial del BPS. Boletín Estadístico N° 62 en base a información de Prestaciones Sociales del BPS.

Interesó estudiar la evolución de la cantidad de instituciones de personas mayores que se han incorporado al Registro Nacional de Instituciones, que pasaron de 32 a principios de los años 80 a 484 en el año 2006.

III.1 Evolución de incorporación de instituciones

Como se señala en el estudio de Cruz y Pérez (2006), la sociedad civil organizada ha desempeñado un papel protagónico en la historia de los países latinoamericanos y Uruguay no constituye una excepción, con una participación ciudadana temprana que se consolidó y fortaleció en las últimas décadas del siglo XX. A la salida del período dictatorial que rigió por 12 años en Uruguay (1973 – 1985), estas organizaciones se fortalecieron, interviniendo en la prestación de servicios sociales para beneficiar a algún colectivo determinado, supliendo la ausencia de acciones y respuestas del Estado.

Esto también se dio en otros países, como por ejemplo en Argentina. En el estudio de Fassio (2001), se afirma que “Las décadas de transición democrática implicaron un desarrollo sin precedentes de las organizaciones de la sociedad civil, como alternativas – con un alto grado de heterogeneidad – de participación ciudadana en lo que denominamos el Tercer Sector. Entre ellas se destaca la emergencia de las conformadas por personas de edad, cuya existencia en nuestro país se remonta a los años '50, pero cuyo número creció visiblemente a partir de la década de la recuperación de la democracia en los '80.”

Como se señaló en el ítem II. 1 “La articulación con el Estado”, para mejorar la eficacia de la protección social, el Estado opta por no brindar directamente determinados servicios y actividades a los destinatarios, articulando con la sociedad civil organizada, en esté caso con las organizaciones para personas mayores, a los efectos de que sean éstas quienes los brinden. El Estado apoya técnica y financieramente programas y proyectos de dichas instituciones, que se encuentran en contacto directo con este colectivo de población.

En esta línea el Banco de Previsión Social, en su área de Prestaciones Sociales, ha venido realizando desde mediados de la década del 80, apoyos económicos y asesoramiento técnico a instituciones de la sociedad civil organizada, siempre que en sus estatutos se establezca la prestación de servicios sociales y/o defensa de los derechos de los adultos mayores (y discapacitados).

Como se muestra en la gráfica, en los últimos 20 años se dio una importante evolución en la cantidad de instituciones adheridas a programas del Banco de Previsión Social, desde sólo 32 en 1984 a 484 en el año 2006. Los principales incrementos se dieron en las décadas de 1980 y 1990. A partir de ahí el crecimiento no fue tan marcado, probablemente por haber llegado a un punto de casi saturación, aunque en los últimos años se observa un pequeño aumento en la cantidad de instituciones.

III.2 Contribuciones monetarias del BPS a Organizaciones de Adultos Mayores

AÑOS	Contribuciones en \$ corrientes	Contribuciones en valores constantes
1990	326.700	477.106
1991	1.538.722	1.112.587
1992	2.096.160	899.730
1993	2.529.863	704.673
1994	3.271.264	629.522
1995	3.801.367	514.276
1996	4.788.522	504.756
1997	8.587.179	755.455
1998	8.512.055	675.787
1999	9.327.382	700.858
2000	11.041.848	791.955
2001	12.241.333	841.263
2002	11.806.772	711.958
2003	13.854.879	699.842
2004	15.023.981	695.229
2005	6.070.077	268.283
2006	15.694.221	651.932

FUENTE: Asesoría Económica y Actuarial del BPS. Boletín Estadístico N° 62 en base a información de Prestaciones Sociales del BPS.

NOTAS: Valores corrientes expresados en pesos. Valores constantes base IPC – U\$S promedio año 2006.

En lo que respecta a las contribuciones monetarias, o apoyos económicos que el BPS otorga a las instituciones civiles, estos se dirigen principalmente a construcción de locales, reformas, ampliaciones y mantenimiento edilicio, equipamiento, etc.

Se presenta información de los años 1990 a 2006. En la tabla se puede observar que, estas contribuciones monetarias no han mantenido montos uniformes en este periodo de tiempo, sino que presentan fluctuaciones.

En la mayoría de los años, estas contribuciones fluctúan entre un poco menos de U\$S 500.000 en 1990 y cerca de U\$S 900.000 en 1992. No obstante, los mayores picos de fluctuación se dan en los años 1991 y 2005. En 1991 alcanzan el máximo valor: U\$S 1.112.587, y en el año 2005 alcanzan el mínimo valor U\$S 268.283.

Como posible explicación encontramos que la Unidad de Promoción Social se formalizó en diciembre de 1990, por lo que el año 1991 fue un año de arranque de esta Unidad, que consiguió un gran apoyo por parte de las autoridades del Organismo; mientras que en el año 2005 comenzó un proceso de reestructura de la misma.

IV. Los destinatarios finales de las Prestaciones Sociales del BPS

A continuación se presenta información estadística de instituciones de personas mayores, sin fines de lucro, registradas en el Banco de Previsión Social, según Departamento, por Tipo de Institución y Número de usuarios y socios.

Departamento	Tipo de Institución	Nº	Usuarios:	Socios:
F. ARTIGAS				
	HOGARES:	2	45	s/inf.
	ASOCIACIONES:	3	1.400	s/inf.
	CLUBES:	1	s/inf.	40
	SERV. EXTERNOS:	1	70	75
C. ANELONES				
	HOGARES:	12	361	444
	ASOCIACIONES:	19	4.219	3.979
	CLUBES:	27	3.142	4.190
	SERV. EXTERNOS:	1	350	350
C. CERRO LARGO				
	HOGARES:	4	91	1.904
	ASOCIACIONES:	3	1.925	2.567
	CLUBES:	0	0	0
	SERV. EXTERNOS:	1	s/inf.	230
C. COLONIA				
	HOGARES:	12	438	1.904
	ASOCIACIONES:	15	2.909	2.625
	CLUBES:	13	1.850	2.466
	SERV. EXTERNOS:	1	s/inf.	92
C. CURAZNO				
	HOGARES:	2	54	260
	ASOCIACIONES:	3	875	1.165
	CLUBES:	2	180	240
	SERV. EXTERNOS:	3	210	320
F. FLORES				
	HOGARES:	1	65	s/inf.
	ASOCIACIONES:	2	802	1.070
	CLUBES:	2	225	302
	SERV. EXTERNOS:	1	s/inf.	s/inf.
F. FLORIDA				
	HOGARES:	3	63	461
	ASOCIACIONES:	9	2.585	3.447
	CLUBES:	5	852	1.136
	SERV. EXTERNOS:	1	s/inf.	s/inf.
L. VALLEJA				
	HOGARES:	6	109	1.100
	ASOCIACIONES:	1	445	591
	CLUBES:	6	883	1.178
	SERV. EXTERNOS:	1	s/inf.	203
M. ALDONADO				
	HOGARES:	4	82	925
	ASOCIACIONES:	4	1.416	1.889
	CLUBES:	8	820	1.172
	SERV. EXTERNOS:	4	s/inf.	627
M. MONTEVIDEO				
	HOGARES:	21	781	334
	ASOCIACIONES:	34	13.840	18.460
	CLUBES:	78	4.670	6.671

	SERV. EXTERNOS:	26	920	3.945
F AYSANDU				
	HOGARES:	3	83	130
	ASOCIACIONES:	8	3.478	4.638
	CLUBES:	6	290	415
	SERV. EXTERNOS:	2	s/inf.	995
F IÑO NEGRO				
	HOGARES:	3	77	215
	ASOCIACIONES:	6	1.598	2.131
	CLUBES:	0	0	0
	SERV. EXTERNOS:	1	s/inf.	80
F IVERA				
	HOGARES:	1	46	351
	ASOCIACIONES:	3	810	1.080
	CLUBES:	4	s/inf.	379
	SERV. EXTERNOS:	1	110	158
F OCHA				
	HOGARES:	4	100	553
	ASOCIACIONES:	5	730	972
	CLUBES:	14	1.200	1.712
	SERV. EXTERNOS:	1	s/inf.	320
§ ALTO				
	HOGARES:	2	127	s/inf.
	ASOCIACIONES:	6	6.555	s/inf.
	CLUBES:	3	218	311
	SERV. EXTERNOS:	1	800	600
§ AN JOSE				
	HOGARES:	4	162	710
	ASOCIACIONES:	6	2.239	2.986
	CLUBES:	5	795	1.135
	SERV. EXTERNOS:	1	650	650
§ ORIANO				
	HOGARES:	4	133	480
	ASOCIACIONES:	6	2.605	3.476
	CLUBES:	3	723	s/inf.
	SERV. EXTERNOS:	2	80	286
§ ACUAREMBO				
	HOGARES:	2	68	196
	ASOCIACIONES:	5	1.695	2.260
	CLUBES:	0	0	0
	SERV. EXTERNOS:	1	s/inf.	s/inf.
§ REINTA Y TRES				
	HOGARES:	2	53	1.030
	ASOCIACIONES:	1	230	300
	CLUBES:	2	380	541
	SERV. EXTERNOS:	1	s/inf.	120
§ TAL				
	HOGARES:	92	2.938	La información disponible no es completa.
	ASOCIACIONES:	139	50.356	
	CLUBES:	179	16.228	
	SERV. EXTERNOS:	51	La información disponible no es completa	

NOTA: Servicios Externos incluye UNI 3 (Universidades de la Tercera Edad), Centros Diurnos, Refugios Nocturnos y Otros.

FUENTE: Registro Nacional de Instituciones del Área de Prestaciones Sociales del BPS. 2006.

Las instituciones registradas en el RNI, son dirigidas por voluntarios con los que el Banco de Previsión Social, establece un primer vínculo para llegar a los destinatarios finales de las políticas, que son los adultos mayores usuarios de dichas instituciones.

Podemos acercarnos - en forma indirecta por no contar con estudios específicos - a medir la participación, al menos la participación pasiva, de los adultos mayores en sus instituciones, con datos de la cantidad de usuarios que estas tienen.

La mayoría de los usuarios de estas instituciones pertenecen a Asociaciones de Jubilados y Pensionistas (50.356), de éstos, los Departamentos que cuentan con mayor proporción de usuarios de asociaciones son: Montevideo (27%), Salto (13%), Canelones (8%) y Paysandú (7%).

En relación a clubes de personas mayores, de un total de 16.228 usuarios, el registro muestra que un 29% son de Montevideo, 19% en Canelones, 11% en Colonia y Rocha con 7%. Mientras que no se encuentran clubes registrados en los Departamentos de: Cerro Largo, Río Negro y Tacuarembó.

Los Hogares de ancianos, tienen un total de 2.938 residentes, y se estima que 500 adultos mayores son dirigentes voluntarios de los mismos. La mayor cantidad de residentes se encuentran en los Hogares de Montevideo (26%), Colonia (15%) y Canelones (12%).

Se puede afirmar que los adultos mayores a los que el Banco de Previsión Social llega en su política de apoyo a las organizaciones de la sociedad civil, son fundamentalmente usuarios de organizaciones gremiales de jubilados y pensionistas.

Esta participación no se limita a actividades gremiales, ya que algunas asociaciones también ofrecen servicios a sus asociados, como es el caso de AJUPENSAL en Salto que brinda servicios de salud y funciona prácticamente como una mutualista, si bien su comisión directiva realiza actividades gremiales. Otras asociaciones también realizan actividades sociorecreativas como por ejemplo reuniones, paseos, fiestas de fin de año, etc.

No obstante los más de 50.000 usuarios registrados en las asociaciones, en relación a poco más de 16.000 usuarios de clubes y menos de 3.000 residentes en Hogares, así como de unos 500 dirigentes voluntarios de estos hogares, muestran que son una importante mayoría aquellos que participan, aunque no sea en forma activa, de organizaciones con fines reivindicativos, donde la actividad gremial es el primer objetivo.

V. Asociaciones de Jubilados y Pensionistas en Uruguay. Un ejemplo de empoderamiento de los adultos mayores.

V.1 Algunos antecedentes

En Uruguay no hay todavía una política nacional integral dirigida a las personas mayores, a pesar de esta carencia, hubo siempre una visualización de la importancia y del peso de este colectivo - por la cantidad de personas con relación a otros grupos de la población, por la importancia organizativa, importancia gremial, e importancia electoral - y se buscó atender sus demandas económicas, aunque muchas veces en forma descoordinada con otras acciones de política.

Históricamente la Seguridad Social ha jugado un papel destacado en lo que tiene que ver con la distribución de recursos en políticas sociales, con prestaciones económicas dirigidas a adultos mayores y con la respuesta a las demandas de grupos de interés como por ejemplo diferentes gremios de trabajadores y organizaciones de jubilados y pensionistas.

La Seguridad Social ha ocupado un importante lugar en la agenda política y ciudadana del Uruguay, es así que desde fines del siglo XIX y durante gran parte del siglo XX se generó un importante cúmulo de leyes que fueron configurando un sistema de previsión social con buena cobertura poblacional, así como en calidad y cantidad de prestaciones. Esto se dio especialmente para los riesgos de invalidez, vejez y sobrevivencia (IVS), que conciernen principalmente a adultos mayores.

Desde mediados de los años '50, en que empezó una fase de estancamiento de la economía uruguaya, la calidad de las prestaciones sufrió un deterioro, por el descenso del valor real de las prestaciones por pasividad, y esto se mantuvo hasta fines de los '80, década de la restauración democrática, durante la cual jugaron un importante papel las organizaciones de la sociedad civil.

En el contexto de crisis económica se empiezan a hacer visibles los factores estructurales de crisis del sistema previsional. Por un lado, su madurez y el envejecimiento de la población, por otro lado los problemas del mercado laboral, desempleo, informalidad, así como la caída sistemática de los ingresos de los trabajadores activos, que se hacen sentir negativamente en el financiamiento del sistema de seguridad social.

Ante las dificultades para hacer frente a los pagos de las prestaciones, la estrategia utilizada por las administraciones de turno – que el Dr. Rodolfo Saldain (1995) llamó “la estrategia del avestruz” - fue la de bajar el valor de las mismas, mediante deficientes mecanismos de ajustes de las pasividades con respecto al costo de vida, que llevaron a la depreciación de su poder adquisitivo.

Como señala Papadópulos (1992), analizando este período: “los gastos en pasividades programados por el gobierno, comprometidos ante el FMI y recomendados por el Banco Mundial, eran una variable de ajuste del déficit fiscal que se pensaba reducir por medio del control del reajuste automático del valor de las pasividades”.

Los aumentos se daban en forma discrecional, en los momentos y con los porcentajes que se consideraran conveniente, por lo tanto los jubilados y pensionistas se veían perjudicados por la inestabilidad y la falta de seguridad sobre sus ingresos.

Según Saldain, esta utilización del valor de las pasividades como variable de ajuste del sistema, llevaron a los beneficiarios a una verdadera rebelión, con la cual se solidarizó la enorme mayoría de la población.

V.2 Las asociaciones de jubilados y pensionistas, como un nuevo actor social

Históricamente la contienda por la distribución del ingreso se daba entre dos actores sociales considerados antagónicos, los trabajadores y los empleadores.

Los jubilados y pensionistas se encontraban organizados desde las décadas del '50 y '60, pero es a fines de los '80 cuando su irrupción en la escena reivindicando las condiciones de los ajustes de las pasividades los encuentra con mayor fuerza organizativa, con mayor empoderamiento, asumiéndose como el tercer actor en la contienda por la distribución del ingreso. Tanto que consiguen reorientar gran parte del mismo hacia ese sector.

Los jubilados y pensionistas organizados consiguieron a fines de la década de los ochenta, que el procedimiento de ajuste de los montos de jubilaciones y pensiones quede establecido en la Constitución de la República, logrando así una garantía jurídica muy importante.

Para ésto se realizó un Plebiscito que reformó la Constitución en 1989, y ese plebiscito fue apoyado por la inmensa mayoría de la sociedad uruguaya, el 83% de los votantes lo apoyaron, como consecuencia: ***En el artículo 67 de la Constitución de la República se establece el incremento de la prestación según la evolución del Índice Medio de Salarios, como mínimo, en la misma oportunidad en que se incrementen los salarios de los funcionarios públicos.***

Esto ha sido planteado en un proyecto iberoamericano sobre la situación de los adultos mayores³, al analizar la *seguridad económica* de éstos, para conocer sus niveles de pobreza, así como niveles de vida, tranquilidad e independencia económica, se planteó que en Uruguay a diferencia de muchos de los países participantes en el proyecto, existe para los beneficiarios de prestaciones de pasividad, la seguridad jurídica del ajuste o revaluación de la prestaciones en lo que refiere a la forma y al momento de realización.

Porque para analizar la seguridad económica de los adultos mayores, importa considerar los montos de los ingresos percibidos, pero también importa la asiduidad con que reciben esos ingresos y si tienen la posibilidad de conocer con certeza los momentos y los porcentajes en que esas pasividades van a ser incrementadas.

En este sentido, aún con ingresos relativamente bajos, muchos de los cuales no son suficientes, los adultos mayores uruguayos tienen la tranquilidad de saber cuándo, con qué periodicidad les corresponde cobrar aumentos, ajustar los montos, y en qué proporción será el incremento.

La promoción del plebiscito por la reforma del artículo 67 de la Constitución, pone en el escenario una importante y eficaz fuerza organizativa de adultos mayores, con la constitución a fines de 1989 de la Organización Nacional de Jubilados y Pensionistas, que agrupa a las más numerosas y significativas asociaciones de dicho colectivo.

V.3 Del bipartismo al cuatripartismo

Desde esos años hasta la actualidad, los jubilados y pensionistas organizados han modificado las relaciones de poder, consiguiendo estar presentes en ámbitos de poder político, como la ocupación del cargo de Director Social, como representante de los jubilados y pensionistas del BPS mediante elecciones directas a partir de 1992, la participación en actividades de gobierno que ya se mencionaron, como Consejo de economía, Mesas interinstitucionales de políticas sociales, Mesas de trabajo del Dialogo Nacional de Seguridad Social, etc.

En estos ámbitos de decisión ya no alcanza el bipartismo constituido por trabajadores y empresarios, ni el tripartismo en el que se suman representantes del gobierno a los

³ OISS. Proyecto: *Situación, necesidades y demandas de las personas mayores en Iberoamérica*. Comprende principalmente: Situación demográfica, Marco jurídico e institucional, Seguridad económica y Redes de recursos socio-sanitarios.

mencionados actores, sino que ahora se trata de discutir y decidir por cuatripartismo: trabajadores, empresarios, gobierno y jubilados y pensionistas. Estos últimos, realizando una labor de continuidad de la experiencia sindical acumulada en sus años de trabajadores activos.

Esta modalidad democrática de tomar decisiones, tiene su razón de ser en coyunturas políticas favorables a esta participación, pero deviene de una legitimación social por parte de la población uruguaya que, a partir de aquel plebiscito constitucional de 1989, optó por apoyar valores de igualdad y solidaridad, que se entendió representaban las organizaciones de jubilados y pensionistas, incluso en contra de cálculos racionales de conveniencia para muchos de los votantes de ese plebiscito, como lo señala Papadópulos (1992).

VI. Consideraciones finales

Como se señala en el título de este trabajo, se trata de una aproximación descriptiva, tanto en la discusión conceptual como en el intento de análisis de algunos ejemplos de participación en organizaciones vinculadas al Instituto de Seguridad Social (BPS), por lo que se considera de interés seguir trabajando para ahondar en estos análisis.

En este sentido, seguramente ayudará el contar con insumos provenientes de los estudios que se están diseñando en la Asesoría en Políticas de Seguridad Social. Entre ellos, los relevamientos sobre Adultos Mayores y Organizaciones de adultos mayores.

Probablemente haya que rever la clasificación presentada sobre modalidades, niveles y tipos de participación, ya que se trata de algo muy primario que responde a la necesidad de un acercamiento a las heterogeneidades de la participación en sí.

Con este acercamiento se intenta plantear algunas preguntas sobre qué se quiere decir cuando se habla de participación, señalar que no es lo mismo colaborar pagando una cuota social que tener responsabilidades de dirección de una institución u organización, aunque ambas acciones son acciones de participación. Así como tampoco es lo mismo participar en una movilización gremial que hacerlo en paseos y excursiones.

Pero esos tipos de diferencias no permiten aseverar que una forma de participación sea “mejor” o “superior” a otra, sino que permite visualizar diferentes formas de acceso a la inclusión social, a la integración en grupos de pares y a la satisfacción de necesidades diversas y cambiantes; pero cualquiera de ellas lo suficientemente importante como para que se piense en diseños de programas que ofrezcan abanicos de opciones para la participación de este importante sector de la población.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

Cruz, A. y Pérez, L. *Envejecer ayudando. Envejecer aprendiendo. Investigación sobre adultos mayores, voluntariado y servicio cívico*. Instituto de Comunicación y Desarrollo. Montevideo. 2006.

Engler, Tomás. *El empoderamiento de adultos mayores organizados en la búsqueda de un nuevo contrato social: experiencias del Banco Interamericano de Desarrollo y la Red Tiempos*. Rev. Panam Salud Pública/Pan Am/Public Health 17 (5/6), 2005.

Fassio, Adriana. *Redes solidarias entre pares. ¿Una alternativa posible para las personas de edad?*. Ponencia presentada en el III Encuentro de la Red Latinoamericana y del Caribe de la Sociedad internacional de Investigación del Tercer Sector, Buenos Aires, 12 al 14 de setiembre de 2001.

Gascón, Silvia. *Los movimientos sociales y la participación social de los mayores*. Doc. presentado a la Reunión de gobiernos y expertos sobre envejecimiento en países de América del Sur. Seguimiento de la estrategia regional para la implementación del Plan Internacional sobre el envejecimiento, Madrid 2002. CEPAL – CELADE. Buenos Aires, Argentina, 14-16 de noviembre de 2005.

Moreno, Luis. 2000. Ciudadanos precarios. La "última red" de protección social. Barcelona, Editorial Ariel S.A. pp.74-82.

Papadopoulos, Jorge. *Seguridad Social y política en el Uruguay*. CIESU, 1992.

Saldain, Rodolfo. *Reforma Jubilatoria. El nuevo modelo previsional. TEXTO Y CONTEXTO*. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo. 1ª. Edición noviembre de 1995.

www.worldbank.org PPT con diapositivas sobre el concepto de *empoderamiento*

**VIOLENCIA, MALTRATO Y ABUSO
EN LA VEJEZ:**

Una realidad oculta, una cuestión de derechos

Mag. Claudia Sirlin

VIOLENCIA, MALTRATO Y ABUSO

EN LA VEJEZ:

una realidad oculta, una cuestión de derechos

***Una sociedad para todas las edades significa
una sociedad sin discriminación por motivos de edad,
una sociedad en que cada persona
tenga la oportunidad de realizarse libremente
y de llevar una vida productiva y satisfactoria.***

I. INTRODUCCION

El objetivo del presente trabajo es realizar una aproximación al tema de la violencia, el maltrato y el abuso hacia los adultos mayores que pueda constituir la base para continuar profundizando en su investigación a partir de sus diferentes dimensiones. Asimismo, pretende motivar a actores con nivel decisorio para la formulación de políticas, por ser una temática que involucra a toda la sociedad, por estar vinculada con la afectación de los derechos humanos, así como por su vinculación con la protección social.

La violencia que impera en la sociedad actual, es producto de la crisis que afecta a amplios sectores sociales e incluye las dimensiones política, económica y social. Las personas mayores en este contexto constituyen un sector vulnerable que es objeto de exclusión, sufriendo lo que se denomina violencia social en su multiplicidad de facetas.

Actualmente, dicho fenómeno se encuentra saliendo a la luz y se encuentran implicadas las comunidades científicas, profesionales y las propias personas mayores, reconociéndose que existe abandono, maltrato tanto en domicilio, en hogar de familiares o en instituciones.

El abuso de las personas mayores constituye una violación de los derechos humanos y una de las causas importantes de lesiones, enfermedades, pérdida de productividad, aislamiento y desesperación (García Araneda, N. 2006).

Dicha violencia existe en todo el mundo y muy a menudo no se denuncia, así como acarrea costos económicos y humanos. Los costos directos se asocian con la prevención e intervención como prestación de servicios a través de programas preventivos, educativos, investigación, etc. Los costos indirectos son la menor productividad, el desmejoramiento de la calidad de vida, el dolor y sufrimiento emocional, la pérdida de confianza y autoestima, discapacidades y muerte (García Araneda, N. 2006).

Es fundamental la actuación multisectorial y multidisciplinaria a los efectos del abordaje de la situación de abuso y maltrato, siendo fundamental el conocimiento de sus diferentes manifestaciones.

Una de las razones que originan el maltrato hacia los adultos mayores esta dado por el deterioro de las relaciones familiares. Asimismo, se destaca el estrés del cuidador que puede derivar en abuso, especialmente cuando se trata de la atención de una persona enferma y dependiente que constituye una carga para la persona y principalmente cuando es escaso, inexistente o de difícil acceso por razones económicas el apoyo por parte de la comunidad.

El enfoque que sustentará el presente trabajo refiere a aspectos relacionados con la noción de calidad de vida, y desde una perspectiva más amplia, con el disfrute de todos los derechos que las personas deben tener como seres humanos, independientemente de la edad, lo cual a la luz del mismo derecho, significa gozar de la condición de sujeto.

La importancia estratégica del tema radica en la afectación al ejercicio de los derechos humanos, así como a la valoración, mantenimiento y desarrollo del capital humano del país, encontrándose involucrada toda la sociedad.

II. MARCO NORMATIVO

II.1 . En el nivel mundial:

II.1.1. Declaración Universal de Derechos Humanos (1948)

Establece derechos fundamentales como el de igualdad y la prohibición de discriminación por cualquier condición, el derecho a la seguridad social y a condiciones de vida adecuadas, los que son aplicables por extensión a las personas mayores y de gran importancia para el desarrollo de las libertades en la vejez.

II.1.2. Principios de Naciones Unidas a favor de las personas mayores (Res. Naciones Unidas 46/91 de 16/12/91)

Se enuncian cinco principios que tienen relación estrecha con los derechos consagrados en los instrumentos internacionales: independencia, participación, cuidados, autorrealización y dignidad.

II.1.3. Recomendaciones de la 2ª. Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento,

que a través de su Plan de Acción Mundial (Abril, 2002) establece objetivos relacionados con la eliminación de toda forma de maltrato hacia los adultos mayores. Lo ubica en el contexto de los Derechos Humanos Universales y como una responsabilidad de toda la sociedad.

II. 2. En el nivel continental:

II. 2.1 Declaración de Toronto para la Prevención Global del Maltrato de las Personas Mayores.

Organización Mundial de la Salud, Ginebra. 17 de Noviembre de 2002. Define el maltrato como “*la acción única o repetida, o la falta de la respuesta apropiada, que ocurre dentro de cualquier relación donde exista una expectativa de confianza y la cual produzca daño o angustia a una persona mayor y puede ser física, psicológica/emocional, sexual, financiera o reflejar un acto de negligencia intencional o por omisión*”, “*Constituye una violación de los derechos humanos y una causa importante de lesiones, enfermedades, pérdida de productividad, aislamiento y desesperación*”, “*Enfrentarse al maltrato de personas mayores y reducirlo requiere un enfoque multisectorial y multidisciplinario*”.

II. 2.2. Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer “Convención de Belem do Para” (09/06/1994)

Afirma que la violencia contra la mujer trasciende todos los sectores de la sociedad independientemente de su clase, raza o grupo étnico, nivel de ingresos, cultura, nivel educacional, edad o religión. Asimismo, es una condición indispensable para su desarrollo individual y social, y su plena e igualitaria participación en todas las esferas de la vida.

II. 3. En el nivel regional:

II.3.1. 1ª. Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento (Noviembre, 2003).

En ella los países de la región acordaron una *Estrategia Regional de implementación del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento*, que constituye un marco de referencia regional que los países deben adaptar a sus realidades nacionales con el fin de responder eficazmente a las necesidades e intereses de las personas mayores, propiciando la creación de condiciones que favorezcan un envejecimiento individual y colectivo con seguridad y dignidad. El desafío de cada país es la implementación de dichos acuerdos requiriéndose el diseño de las medidas que contribuyan a su concreción.

II.3.2. 2ª. Conferencia Intergubernamental Regional sobre Envejecimiento en América Latina y el Caribe: hacia una sociedad para todas las edades y de protección social basada en derechos. Seguimiento de la Estrategia Regional de Implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento (Brasilia, 2007). Se adoptó la *Declaración de Brasilia* en la cual se identifican las prioridades futuras de aplicación de la Estrategia Regional (2003), así como las oportunidades y los desafíos que plantea el envejecimiento de la población en las próximas décadas poniéndose énfasis en los conceptos de sociedad para todas las edades y en la protección social basada en derechos.

II.4. En el nivel nacional:

II.4.1. Código Penal

Se ha tutelado entre otros bienes jurídicos a la vejez. En el primero se describe el abandono de personas incapaces de bastarse a sí mismas por vejez, castigando a aquel que teniéndoles bajo su guarda y debiéndole asistencia, les desampara (art. 329), castiga la omisión de asistencia. En este caso el que encuentre abandonada a una persona incapaz de bastarse a sí misma por vejez, debe asistirle y dar cuenta a la autoridad. De no hacerlo se habrá configurado en su perjuicio el hecho penado (art. 332).

II.4.2. Código Civil

Regulación del instituto de la curatela. Esta rige para los incapaces mayores de edad, dentro de los cuales se ubican personas con deterioros físicos y síquicos consecuencia de la edad. Esta tiende a resguardar al incapaz en la proyección jurídica y económica de sus actos así como a los terceros que se relacionen con él (art. 431 y ss.). Los curadores son en algunos casos los que la ley prevé expresamente familiares del mismo (art. 441 y ss.), también se les puede designar a los curadores por testamento o por el Juez (art. 444 y 445). Regulación de lo relativo a las pensiones alimenticias debidas recíprocamente entre miembros de una misma familia. Eventualmente un anciano indigente podría accionar judicialmente para la obtención de alimentos a cargo de algunos de sus familiares (art. 116 y ss.), la obligación de alimentar es recíproca entre los ascendientes y descendientes (art. 118), existen disposiciones que regulan la obligación alimentaria entre yernos, nueras y suegros (art. 119), regulación de obligación alimentaria entre hermanos (art. 120), regulación de obligación alimentaria entre cónyuges (art. 155 y 183).

II.4.3. Ley No. 16.735 de 23/01/96.

Ratifica la Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Convención de Belem do Para)

II.4.4. Ley No. 17.514 de 19/07/02. Violencia Doméstica

Se hallan normas de forma y fondo sobre el procedimiento judicial y estipulaciones sobre lo que puede ser considerado delito, y aunque ninguna se refiere al adulto mayor, se presume que le son aplicables por extensión. Refiere únicamente al ámbito domiciliario.

III. MARCO CONCEPTUAL

Para abordar el tema del maltrato y la violencia en relación con la calidad de vida de las personas mayores, debemos reflexionar sobre varios aspectos que son fundamentales a saber:

1. Las condiciones y las oportunidades que suceden a lo largo de la vida, inciden en la manera en que envejecen las personas, lo cual significa que "El envejecimiento

es primero un destino social y después una modificación funcional u orgánica" (Thomae, H. / Lehr, U. 1968).

2. Las diferencias regionales y de la época en que nacieron y crecieron las personas mayores - estableciendo la diferencia de género -, plantea una serie de costumbres, hábitos y relaciones distintas a las que se viven hoy, que deben reconocerse, de lo contrario estamos hablando de maltrato cultural. Así mismo, se deben identificar las características de su entorno actual, en el marco de las dimensiones económica y social, así como de los sistemas de seguridad social, educación y salud.
3. Constituye una visión estereotipada, el hablar del maltrato en la vejez como un problema generalizado, que surge por la alta vulnerabilidad biológica y psicológica de las personas mayores en razón de su edad. Dicha visión, omite una realidad social, económica y política, en la cual se encuentran diferentes agentes generadores de maltrato, y está relacionada con la violación de los derechos humanos.
4. La persona mayor no sólo puede llegar a ser maltratada (ser víctima), sino que también puede ser quien maltrate (ser victimario). Es una realidad necesaria de visualizar porque afecta un grupo de población importante. Por una lado están los cuidadores, y por el otro, aquellos familiares que conviven con las personas de edad, o se encuentran muy cerca de ellas, como puede ser el caso de las hijas adultas.

Exige un enfoque más amplio, el análisis del abuso y el maltrato, de tal forma que se evite victimizar a las personas mayores, y reforzar un imaginario social, que en muchos casos desvía la atención de los problemas de exclusión e injusticia social, los cuales son los grandes agentes generadores de violencia y los que afectan la calidad de vida. En la medida en que puedan identificarse claramente sus orígenes y la forma en que se debe enfrentar, se podrá transformar la relación de las personas mayores con su entorno. De manera indirecta también favorecerá a las siguientes generaciones de adultos mayores. Y por último, será una buena base para la relación intergeneracional.

De acuerdo a diferentes estudios, quien causa el maltrato o abuso tiene el mando o la influencia sobre la persona mayor. Las víctimas saben y confían en su abusador. La mayoría de las víctimas de maltrato depende de la persona que les causa algún daño (García Aranedá, N. 2006).

Las primeras definiciones de malos tratos se referían a necesidades no atendidas de una persona mayor. Luego en la década de los 90 se la definió como *"aquellas situaciones no accidentales en las cuales un anciano sufre daños físicos, privación de sus necesidades básicas o daño psíquico como resultado de un acto o una omisión por parte de quienes deben cuidarle"*.

Otra definición señalaba, *"el maltrato del anciano es una conducta destructiva, la cual es dirigida a una persona mayor; ocurre en el contexto de una relación de confianza y es de suficiente intensidad y/o frecuencia para producir daño físico, psicológico, social y/o efectos financieros de innecesario sufrimiento, heridas, dolor, pérdida y/o violación de los derechos humanos y disminución de la calidad de vida para las personas mayores"*.

Los temas "abuso y maltrato" en la vejez son relativamente nuevos. Son conceptos que se relacionan fácilmente con la población infantil y con las mujeres, lo cual de hecho facilita una vez más la identificación de los niños con las personas viejas, lo cual ya de por sí es una forma de maltrato.

Han tomado fuerza en los últimos tiempos, en la medida en que se ha ido profundizando sobre la situación de las personas de edad e identificando desde ellas mismas los principales problemas que les aquejan. De manera especial - más no exclusivamente- a partir de los estudios de género, centrados éstos, en la situación de explotación y abuso a las mujeres de edad.

Los dos conceptos se enmarcan dentro de uno más general que es el de la violencia, entendida - entre otras definiciones - como toda situación contraria a los derechos de las personas, que pone en peligro, daña o afecta su integridad y sus múltiples relaciones con el entorno social, familiar, laboral, educativo, etc. (Lowick Russell, J., 1999).

De acuerdo con Russel (1999), es difícil alcanzar acuerdos sobre la definición de malos tratos a personas ancianas y existe poca claridad y precisión sobre el particular". El uso indistinto de cualquiera de los tres conceptos: abuso, maltrato o violencia, pretende - hasta el momento - hacer evidente aquellos actos de agresión permanente contra los ancianos. Sobre todo contra las mujeres viejas, situación que se ha visualizado en los estudios sobre violencia intrafamiliar contra la mujer.

Debe entenderse que el problema va mas allá de las relaciones familiares. Está presente en diferentes contextos. Su presencia depende de la manera en que se den la relaciones del entorno con el sujeto, la ubicación de este con la sociedad, y las características del contexto mismo.

No existen límites bien definidos en las situaciones de maltrato, dado que los actos de acción y omisión se entremezclan y en muchos casos, las propias personas mayores se involucran en la construcción de situaciones de maltrato.

III. 1. Tipos de Maltrato

Acorde a los agentes generadores del maltrato, se pueden establecer diferentes tipos. No obstante, diversos autores coinciden en presentar como los más característicos los siguientes: físico, psicológico, sexual, económico, social, institucional, por descuido o abandono, cultural, de estado o estructural.

Las diferentes formas de abuso o maltrato se agrupan en las siguientes categorías: (García Araneda, N., 2006):

- Abuso físico / maltrato físico
- Abuso psicológico
- Abuso financiero
- Maltrato estructural
- Abandono
- Maltrato médico

- Autoabandono
- Negligencia
- Violencia cultural

III.1.1. A nivel individual, denominada **Violencia directa**, se destacan:

El *abuso físico* significa infligir incomodidad física, dolor o lesión. Incluye comportamientos tales como palmotear, pegar, y manejo brusco. Son agresiones que dañan la integridad corporal, realizados con la intención de provocar dolor, lesión, debilitación o ambas. Puede ser en forma directa o con objetos. Por ej.: golpes, puñetazos, cortes, ataduras, falta de pelo, bofetones, pinchazos, empujones, sacudones, pellizcos, reclusión, agresiones sexuales, quemaduras e inmovilización física.

Pueden identificarse a través de: heridas faciales, marcas de dedos, irritaciones debidas a la orina, fracturas y marcas de puntapié. Sus efectos psicológicos son: angustia y resistencia extrema, encogerse de miedo.

Dentro del abuso físico, destacamos el maltrato sexual, que contempla el abuso sexual sin consentimiento y por la otra, la negación de la vida sexual, la burla o la actitud peyorativa de la sociedad frente al tema. Las dos son igualmente invisibles porque están relacionadas con una actitud altamente moralista, pero sobre todo, por el convencimiento en el imaginario social, de que las personas de edad se vuelven asexuadas como resultado de los cambios biológicos sufridos por la edad (involución). Esta última es quizá, por lo generalizada, la forma más importante de maltrato porque significa robarle a la persona de edad su derecho al disfrute de su sexualidad y de sus relaciones íntimas.

El *abuso psicológico* disminuye la identidad, dignidad y autovaloración de la persona mayor. Por ej.: gritos, insultos, amenazas, remedar, ignorarlo, aislarlo, excluirlo de los eventos significantes y suspensión de derechos.

Puede identificarse a través de: falta de actitud dialógica, de escucha apropiada, silencios, insultar, amedrentar, humillar, reproches o intimidar, hecharlo a la calle, recluirlo en una habitación, aislarlo, ataque verbal, amenazar, reñirlo o gritarle, ignorarlo, humillarlo, infantilizarlo, chantaje emocional, sobrecarga de tareas domésticas, exclusión de decisiones familiares, obstaculización de espacios y horarios de descanso.

El *abuso financiero* se denomina también abuso material o abuso a la propiedad involucra el mal uso del dinero o propiedad. Por ej.: hurto de dinero o posesiones, forzando una firma en cheques o en documentos legales, empleando mal un poder de abogado y forzando o engañando a un adulto mayor en vender o regalar su propiedad.

Se identifica a través de: malversación de propiedades, dinero; robo; ingreso forzado en una residencia; dependencia económica; explotación; uso ilegal de los recursos del mayor al cobrar pensiones; falsificación de documentos; desaparición de documentos, chantaje económico, expulsión del hogar, etc.

El *maltrato estructural* está formado por las condiciones sociales, económicas y políticas que constituyen el contexto en el que se encuentran las personas mayores y

en las cuales existen vacíos en cuanto a legislación, políticas, programas, servicios, etc. (Ej. jubilaciones y pensiones insuficientes, actitud política de desinterés hacia las personas mayores, falta de mecanismos de control, políticas que desconocen las necesidades de las personas mayores, ubicación en las prioridades de distribución de recursos – las personas mayores están en último lugar -, desconocimiento del papel y aporte de las personas mayores en la historia del país, descoordinación intersectorial e interinstitucional, inadecuada atención por parte de funcionarios de organismos públicos, el desempleo y subempleo que afecta indirectamente a las personas mayores al incidir en el deterioro de sus familias).

El *abandono* es la omisión del cuidador para satisfacer las necesidades de un adulto que es incapaz de atender sus propias necesidades. Incluye comportamientos como por ej.: negar alimentos, agua, medicación, tratamiento médico, terapia, ayuda de salud, ropa y visitas.

Se identifica a través de: apariencia desaliñada o el olor desagradable del mayor; ropa sucia o impropia; deshidratación; pérdida de lentes, audífono, prótesis dentales; llagas; deterioro físico o mental; vigilancia disminuida; aislamiento social.

El abandono puede ser intencional o involuntario. Es intencional cuando es una decisión conciente del cuidador de privar a las personas mayores de la satisfacción de necesidades básicas o de asistir a las necesidades personales básicas.

El involuntario es el fracaso del cuidador para proporcionar la satisfacción de las necesidades básicas debido al conocimiento inadecuado de necesidades o enfermedad del cuidador.

El *maltrato médico* está conformado por: la denegación de fármacos o su mala administración; por malos tratos sociales o ambientales que incluyen la privación de servicios humanitarios; aislamiento no deseado; violación de derechos.

Las posibles indicaciones de abuso de la medicación son: el adormecimiento; la incoherencia; los resultados de laboratorio anormales.

El *autoabandono* se produce cuando las personas mayores, por opción o por la falta de conocimiento, viven de manera tal que desatienden su salud o la seguridad; a veces este descuido pone en riesgo a otros. Se denomina "Síndrome de Diógenes".

Se identifica a través de señales tales como: deshidratación; desnutrición; hipotermia / hipertermia; suciedad excesiva o mal olor, inseguro o sucio; ropa inadecuada o impropia; ausencia de lentes requeridos, audífonos, dentaduras postizas o prótesis; deterioro inesperado o inexplicado de su salud; llagas; excesivas señales de narcotización, negativa para medicarse o mal uso de éstos.

La *negligencia* puede ser pasiva o activa. La pasiva consiste en dejar solo a la persona mayor, aislado u olvidado; no proporcionarle alimentación o atención médica.

La negligencia activa supone la privación de artículos necesarios en la vida diaria, la denegación de recursos vitales y la no provisión de cuidados a aquellas personas físicamente dependientes, deshidratación, mala alimentación, lentes rotos, audífonos

en mal estado, habitaciones en malas condiciones, camas inadecuadas, suciedad o mal olor excesivo, vestimenta inadecuada, escasas.

Los malos tratos sociales o ambientales incluyen: la privación de servicios humanitarios, el aislamiento no deseado y el abuso económico.

III.1.2. A nivel social:

Se destacan dos formas de maltrato a las que hay que prestar especial atención: aquellas denominadas como el vejeísmo y el infantilismo. El primero "refleja una profunda y asentada dificultad por parte de los jóvenes y los de la mediana edad, así como un rechazo personal y un disgusto por envejecer, enfermar, y quedar discapacitado, y el miedo por la falta de poder, la no utilidad y la muerte"

El infantilismo propone que los viejos vuelven a ser niños y hay que tratarlos como tales. Por eso se les cuida y se les vigila y se decide por ellos/as. Esta condición lleva de suyo una actitud de conmisericordia y lastimosamente, las mismas personas de edad la van asumiendo como una verdad absoluta.

Las dos formas de representación social son igualmente discriminatorias y niegan la individualidad y el derecho a la diferencia.

La invisibilidad constituye una forma de maltrato que involucra a toda la sociedad, por; la invisibilidad en términos del no ser, no tener, no sentir, no ser reconocido, es resultado de la falta de reconocimiento social y político y lleva al desconocimiento de la misma persona, de su condición de ser individual y social y afecta la posibilidad de participación y de exigibilidad de derechos. Constituye un problema de justicia social.

No existe únicamente cuando se desconoce o se margina a las personas mayores, sino también cuando se decide por ellos y esto es una situación muy común por parte de familiares, amigos, funcionarios de instituciones, profesionales, decisores políticos. Todos tienen cuota de responsabilidad en la invisibilidad de la que son objeto las personas de edad en tanto se apropian de su autonomía individual, de su derecho a la libre determinación, decidiendo por ellas.

La *violencia cultural* está constituida por aquellos aspectos del ámbito simbólico (medios de comunicación, culturales, lengua, educación, religión, arte, ciencias, etc.) que se utilizan para justificar o legitimar la violencia estructural o directa. Aquellas argumentaciones que nos hacen percibir como "normales" situaciones de violencia profunda. También puede tomar el nombre de cultura de la violencia.

III.1.3. A nivel institucional:

Pueden ser instituciones prestadoras de servicios de salud, de servicios sociales, así como de protección.

No se conocen investigaciones en este nivel, sin embargo, a través de la prensa se informa sobre casos de personas mayores que no son atendidas, o que son maltratadas por los empleados de instituciones. Con relación a las residencias (casas de salud), la mayoría no cuenta con la habilitación correspondiente para un funcionamiento adecuado. Además está el hecho de la privación de la libertad, el aislamiento y la reducción de la autonomía que conlleva la institucionalización.

IV. TEORIAS SOBRE EL ABUSO Y MALTRATO A LAS PERSONAS MAYORES

Existen cuatro perspectivas teóricas diferentes a partir de los factores de riesgo identificados. Ninguna de ellas proporciona una base teórica que pueda someterse a prueba empíricamente. Estas son: - modelo situacional; - teoría del intercambio social; - interaccionismo simbólico; - teoría feminista.

El *modelo situacional*, tiene sus raíces en el abuso al niño y otras formas de violencia familiar. Una premisa de este modelo refiere al estrés del cuidador. El maltrato sería una respuesta irracional a la situación de estrés. Existen factores sociales y económicos vinculados por ej. desempleo del cuidador, alcoholismo, etc. Esta perspectiva tiene una falla porque no considera que muchos cuidadores sometidos a estrés no son maltratadores e identifica a la persona mayor como la fuente de la tensión.

La *teoría del intercambio social*, sostiene que las personas cuando envejecen se tornan más impotentes, vulnerables y dependientes de sus cuidadores, características que los exponen al abuso (Phillips, 1986). Las dificultades de esta perspectiva es que asume el "ageismo", ya que las personas mayores no se convierten en dependientes e impotentes automáticamente cuando envejecen.

El *interaccionismo simbólico* (Herbert Blumer, 1969), plantea que el maltrato sería una consecuencia de la interacción dentro de la familia o en las instituciones y surge a causa del envejecimiento biológico y social que suele cambiar la definición de roles de las personas mayores dentro de su grupo social, lo cual lleva a cuestionar su identidad personal, generando estrés en las relaciones interpersonales. Los cuidadores ven a las personas mayores como su propio envejecimiento, siendo sus contactos difíciles. Para este enfoque la vejez resulta de la interacción de factores como: ambiente, persona y sus encuentros sociales que pueden afectar el proceso de envejecimiento.

Puede ser una opción de comprensión y explicación del maltrato a las personas mayores vinculándolo con las teorías de la Actividad¹, Competencia², Subcultura³ y Continuidad⁴.

Parte de esta perspectiva lo constituye el aprendizaje social, que postula que el abusador aprende a ser violento al dar testimonio de o padecer violencia y las víctimas aprenden a aceptarlo.

La *teoría feminista*, está vinculada con los desequilibrios de poder para explicar el abuso de la mujer y del hombre.

¹ *Teoría de la Actividad*: Las personas que se mantienen activas estarán más satisfechas con sus vidas y mejor adaptadas a su ambiente social (Havighurst, R. (1963) y Kuypers, J. (1973)-

² *Teoría de la Competencia* (ejecutoría exitosa de las funciones sociales, capacidad adaptativa, dominio y control interno). Las personas mayores son más susceptibles y vulnerables a la pérdida de funciones sociales.

³ *Teoría de la Subcultura*: Las personas de edad avanzada mantienen una identidad social mediante su membresía a una subcultura (Rose, A. (1965)-

⁴ *Teoría de la Continuidad*: Las personas mayores son iguales y tienen las mismas necesidades psicológicas y sociales que en la edad mediana. La vejez no implica un cambio drástico en la vida sino una extensión de las etapas anteriores (Neugarte, B. (1968, 1981).

V. RELACION CON LOS DERECHOS HUMANOS

Dichos conceptos se relacionan con la violación de los derechos humanos (Lía Daichman, INPEA). La persona mayor consciente tiene el derecho a la libre determinación, aún cuando vaya su decisión en contra del interés familiar. Ello genera ansiedad en los familiares. El derecho de una persona para vivir el riesgo y negarse a la intervención debe respetarse.

La violación de los derechos de las personas mayores puede existir con respecto a:

- la independencia
- la participación
- el cuidado

V.1. Características de la víctima

No existen diferencias con relación al abuso de personas mayores en los diferentes grupos raciales, étnicos o socioeconómicos.

Constituyen factores de riesgo para el abuso, el aislamiento social y físico. Muchas personas mayores que sufren el abuso de familiares, amigos y vecinos se aísla.

La persona mayor que es abusada puede ser a menudo dependiente de la persona que efectúa el abuso.

Aumentan la vulnerabilidad al abuso, las invalideces mentales o físicas.

El perfil de la víctima

Mujer; mayor de 75 años; físicamente impedida; a menudo en silla de ruedas o postrada en cama; con disminución mental y comportamiento infantiloides; socialmente aislada; deprimida con actitud hipercrítica; predispuesta a adoptar el papel de enferma; con repetidos intentos frustrados de recibir ayuda en el pasado; maltratada en el pasado por un progenitor; demasiado pobre como para vivir en forma independiente; testaruda.

V.2. Características del victimario

Familiar de la víctima, quien lo ha cuidado largo tiempo; normalmente vive con la víctima; con parentesco directo (cónyuge, hijos, nietos); mayores de 50 años; estresados (necesitan el dinero de la persona mayor, su casa o ambos); socialmente aislados, desempleados; con antecedentes de arrestos y delitos contra la propiedad; con problemas económicos; con salud mental deteriorada (depresión, hostilidad, ansiedad, depresión, alcoholismo); con pobre comunicación entre las partes.

El maltrato se produce cuando existe un conflicto de *valores* entre el cuidador y la persona mayor.

Es un tema en investigación, pero todo lleva a indicar que un niño golpeado, sería un padre golpeador y un maltratador de sus propios padres si están a su cargo. La familia no siempre es un "hogar" (dicho término implica calidez, vínculos, cuidados, tolerancia, amor). Muchas personas mayores son víctimas dentro del grupo familiar conviviente.

Para que la conducta violenta sea posible, debe darse un desequilibrio de poder, en el que inciden factores culturales o contextuales o quizá puede estar producido por maniobras interpersonales que apuntan al control en la relación. De acuerdo a INPEA⁵, el concepto de maltrato a personas mayores refiere a “*un acto único o repetido, o la ausencia de una acción apropiada que ocurre dentro de cualquier tipo de relación donde exista una expectativa de confianza y que cause dolor o angustia a una persona mayor*”.

El maltrato ha sido definido por la Organización Panamericana de la Salud en 1993 como un “*problema de Salud Pública*” y constituye una preocupación en el mundo.

V.3. Factores que inciden en el maltrato

Existen diversos factores que permiten, facilitan o ayudan a que se presenten situaciones de maltrato, y están relacionados con la pérdida de la autoestima y de la condición de sujeto de derecho.

El factor más importante a considerar, es el relacionado con la imagen de la vejez. Los estereotipos, bien sean negativos o positivos, facilitan la relación de discriminación de las personas de edad, entre ellas mismas, de ellas con su entorno y del contexto en general hacia ellas. Por eso “*Los viejos siempre serán los otros*”.

El problema de la imagen envuelve a todos y cada uno de los miembros de la sociedad y es la base sobre la cual se orientan acciones y reacciones inclusive de las mismas personas de edad.

La familia sigue siendo la unidad fundamental de la sociedad y principal proveedora de cuidados para las personas mayores, pero debe tenerse en cuenta que los cambios que se están produciendo en nuestra sociedad afectan dicho rol de la familia. Se ha pasado de familias en las que convivían varias generaciones a la familia nuclear en la cual no se dispone de tiempo para cuidados. Esta familia requiere contención afectiva y asesoramiento para el manejo de la persona mayor. Deben existir servicios alternativos a la institucionalización y éstos deben estar orientados a personas independientes con problemas sociales así como también a dependientes con algún grado de discapacidad, cuya prioridad sea la recuperación del grado de funcionalidad y autonomía en las áreas física, psíquica y social. La falta de políticas, planes y programas que respondan a necesidades reales de la población de mayor edad constituye también una forma de maltrato.

Las incapacidades físicas o psíquicas, contribuyen a que las personas mayores aumentan su dependencia del cuidador para el apoyo psicológico, físico y material. Esto constituye una carga para el cuidador que puede generar estrés. Esa situación puede verse exacerbada por la falta de recursos y de servicios de apoyo.

La persona mayor no es solamente miembro de una familia, sino que también es un integrante de la sociedad, con una historia de vida productiva, habiendo creado riqueza social y por lo cual tiene derechos para exigir que la sociedad, a través del Estado, devuelva parte de su contribución social a través de prestaciones económicas

⁵ INPEA: Red Internacional para la prevención del abuso y maltrato en la vejez. (International network for elder abuse).

suficientes, viviendas acorde a las necesidades de las personas mayores así como servicios sociales que le garanticen una vida digna, autónoma y libre.

En la historia de nuestra civilización, una característica permanente es la desatención de la persona mayor en la sociedad y en las instituciones. Siempre ha existido la violencia en el hogar, pero es una problemática que se ha intentado mantener oculta hasta hace poco tiempo. Se denomina “violencia invisible”, la cual es aceptada en silencio y ello genera complicidad.

Los Derechos Humanos deben preservarse cuando los grupos sociales son vulnerables. Las declaraciones o programas resultan insuficientes, debiendo existir leyes operativas que obliguen a Estados y comunidades.

Una forma de verse reflejado el maltrato social es a través de montos jubilatorios escasos que impidan llevar una vida independiente y digna. Ello coloca a las personas mayores en una situación de exclusión social, afectando sus hábitos de consumo, incidiendo en sus posibilidades de supervivencia, etc.

La actitud de los diferentes pueblos ha sido de muy diversa forma con relación a los ancianos a través de la historia, siendo considerados en algunos casos sujetos mágicos, respetado en sus facultades, considerado sabio; en otros casos se les abandonaba en épocas de crisis. En todas las épocas, a las personas mayores con dominio económico y social se las respetaba, veneraba, eran garantía de respetabilidad. Simultáneamente con ello, una gran masa de personas mayores eran maltratados por su poca posibilidad de producción, su necesidad de cuidados que en épocas de crisis era difícil suministrar.

Estas concepciones subyacen en las costumbres, las cuales más que las leyes, rigen la vida humana junto a los hábitos, prejuicios, actitudes y valoraciones.

El concepto de “Vulnerabilidad” surge a fines de los años 80 y por tal, las personas mayores son sujetos de violaciones de sus derechos fundamentales como personas siendo sometidos a violencias y coacciones por falta de información o por presiones externas, familiares, sociales e institucionales.

La Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (1996) consideró necesario que el grupo etáreo de las personas mayores fuese apoyado y reconocido como sujeto de Derecho tanto en lo referente al esclarecimiento de su problemática como de la denuncia de su discriminación.

Como objetivos prioritarios de la Comisión “Los Adultos Mayores y sus Derechos” se plantea: el respeto por los derechos humanos de aquellos que han aportado a la sociedad; la eliminación de los prejuicios que conducen a una representación social negativa de la vejez; la capacitación de recursos humanos como una eficaz herramienta conducente a crear conciencia en la sociedad sobre el tema.

Se destaca el papel trascendental que cumple la educación, dado que debería impulsar hacia un mayor conocimiento del envejecimiento y la vejez, como etapa evolutiva con sus procesos normales y patológicos.

En la sociedad moderna, la vejez se considera un “deshecho”, destacando valores centrados en la fuerza, el éxito y conquista de bienes materiales. La juventud es el símbolo paradigmático de este siglo pero aquella juventud económica y profesionalmente exitosa. Frente a este concepto se contraponen la construcción paralela por parte del imaginario social de la figura del “viejo” y aparece la “Gerofobia” (ageism) que señala que por el hecho de ser mayor, una persona puede estar en riesgo, actitud que actúa como precipitadora de la vulnerabilidad. Estas actitudes surgen del miedo que las generaciones jóvenes tienen del envejecimiento y de su rechazo a enfrentar los retos económicos y sociales relacionados con el incremento de la población mayor.

Se entiende por “Violencia moral” a la violencia simbólica, refiriéndonos a la falta de respeto a la dignidad de la persona, al desconocimiento de su valor como ser humano, en lo referente a su libertad, a su autonomía, a su derecho a orientar la vida de acuerdo con su propia decisión acerca de lo valioso. También se refiere a la falta de respeto a la edad, a la violación de los derechos humanos de las personas mayores que han trabajado toda su vida.

Las actitudes del “ageism” afectan la salud y el bienestar psicológico pudiendo estimular abuso y abandono.

Por lo tanto, la violencia se expresa de diferentes maneras en la sociedad actual, siendo en primer lugar el “ageísmo”, o sea, la discriminación relacionada con la edad. Se asimila con improductividad económica y social a toda persona de más de 60 años. Si agregamos a esto la productividad económica y la competitividad, vemos que ser mayor hoy es ocupar un espacio marginal en la sociedad.

El edadismo (“ageísmo”) se fortalece con un enfoque del envejecimiento centrado en la decrepitud y el retiro forzoso. Ello condiciona otras formas de violencia sobre todo en el ámbito institucional, por ej.: racionamiento directo o indirecto de servicios en el ámbito de la sanidad, donde ciertas prácticas médicas no están disponibles a una determinada edad, limitaciones para el acceso a la educación, etc.

Existen tres tipos de *Gerofobia* (Palmore, E. 1990):

- *Gerofobia social*: se manifiesta en forma de retiro forzoso, políticas discriminatorias en los servicios de cuidado de salud y en los beneficios de seguros sociales limitados en función de la edad.
- *Gerofobia profesional*: se puede encontrar cuando los profesionales de ayuda tratan a las personas ancianas como si fueran niños.
- *Gerofobia comunal*: puede reflejarse en la falta de atención comunal a las necesidades de los adultos mayores y en mejores servicios sociales, recreacionales y de salud, para todos, menos para esta población.

El cambio de valores en torno a lo valioso o no valioso de la edad, destacando lo joven, lo bello, lo eficaz en términos productivos, da lugar al surgimiento del maltrato psicológico, la desvalorización, por el solo hecho del transcurso de los años. Los medios de comunicación fomentan dichos valores y aquellos que no cumplen esos requisitos son objeto de una forma de maltrato que es la “amenaza” de excluirlos del

sistema. La victimización social de las personas mayores comienza por los mitos y prejuicios que la justifican y terminan con su discriminación.

La tolerancia de la violencia en nuestra sociedad, el abuso y abandono de adultos mayores no ocurren en un vacío. Es producto de la tolerancia en la sociedad y de la aceptación de la violencia, que penetra a través de los niños, de los juguetes, de las películas y de los deportes, de la manera cómo aprendemos a resolver los conflictos. La aceptación de la violencia genera un ambiente que contribuye al abuso y al abandono de las personas mayores.

En nuestra sociedad, el envejecer lleva consigo el marginamiento. Inciden factores individuales y medioambientales tales como la pérdida de capacidad física o mental, la disminución de la red social o familiar, el retiro de varios papeles sociales que producen pérdida de status, la disminución de los ingresos luego de la jubilación, etc. Las imágenes negativas asociadas con el envejecimiento acentúan estos factores.

Constituyen factores estructurales, la presencia de prejuicios sociales sobre los adultos mayores al ser considerados una carga social, no teniéndose en cuenta su contribución a la comunidad. Los cambios en la estructura familiar disminuyeron la cantidad de integrantes de la familia y las personas mayores se encuentran más solas.

V.4. Factores de riesgo

La situación de abuso y abandono de adultos mayores no se conoce bien, por la existencia de pocas estadísticas disponibles, así como por metodologías inadecuadas para el estudio de esta temática; falta de conocimiento público; escaso entrenamiento de cuidadores para reconocer indicadores de abuso y abandono.

Existe resistencia para que los adultos mayores informen acerca de situaciones de abuso porque: temen al maltratador; temen perder contacto con miembros familiares; no pueden superar la culpa que sentirían si su hijo o pareja se informan del maltrato o temen a la vergüenza que significaría que su propio familiar sea un abusador; tienen miedo que lo saquen de su propia casa para llevarlo a una institución; desconfían de las autoridades y piensan que no darán crédito a su denuncia.

No pueden descubrir el abuso los adultos mayores debido a: falta de conocimiento que lo que están experimentando es abuso o maltrato o abandono; miedo al abusador; miedo de ser institucionalizados; falta de conocimiento de redes de apoyo; falta de recursos financieros; invalidez física o mental que dificulta informar acerca de su situación.

Pueden tener un efecto tardío o ser difíciles de rastrear. Toda investigación padece dificultades metodológicas. Los enfoques teóricos dominantes para el estudio son:

- *El estrés de la situación.* Consideran las características de las víctimas, creando la imagen estereotipada de la naturaleza de la vejez.
- *Patología del agresor.* Las características y circunstancias de los agresores pueden ser los indicadores más importantes de riesgo (Pillemer, 1986). Cuando se habla de "cuidados inadecuados" nos estaríamos refiriendo a un agresor estresado y los factores que lo predisponen a malos tratos los encontraríamos en

la personalidad inadecuada de los cuidadores, del alcohol, drogas, etc. Se producirían cuando los cuidadores son incompetentes.

- *Violencia familiar.* Según algunos autores cuando existe esta situación hacia los adultos mayores, en dicha familia también se produce hacia mujeres o niños, dado que existe una patología por parte del agresor, constituyendo una violencia que se transmite entre generaciones existiendo dependencia entre la persona agredida y el agresor: Existe aislamiento con limitadas redes sociales de apoyo o negación de acceso a las mismas así como una situación de estrés externo como desempleo, duelo, bajos ingresos, mala vivienda, etc.

Cuestiones estructurales se encuentran dentro de las causas del problema, así como condiciones del entorno y cuestiones individuales. Entre las cuestiones estructurales están la ausencia de políticas públicas, escaso asociacionismo sectorial, creación de servicios y productos no apropiados. Entre las causas personales y culturales se encuentra la escasa decisión de los propios mayores para enfrentar el problema tanto por el entorno como por las dudas de exponer a parientes involucrados.

El impacto de la violencia individual es un grave problema de la salud pública, sufriendo sus víctimas lesiones físicas, enfermedades, traumas psicológicos, incapacidad y muerte. Las formas más graves son los homicidios y los suicidios de personas mayores. De acuerdo a los datos estadísticos del país con relación a las situaciones de violencia existentes, se presume que el problema se agravará si no se implementan respuestas significativas desde la sociedad.

Tiene un significativo costo económico en utilización y reutilización de servicios, tecnología, pérdida de años de calidad de vida. La aplicación de estrategias preventivas implica el conocimiento en forma cabal de la distribución y de las causas del problema. Los datos en general provienen de estadísticas de sanidad (diagnósticos de enfermedad o muerte), denuncias judiciales u otras encuestas, dado que es difícil la obtención de datos.

En nuestra sociedad, y en el ámbito de los servicios sociales, las personas mayores por no tener acceso a los cuidados domiciliarios deben institucionalizarse abandonando su entorno. Las medidas que apuntan a crear plazas en hogares o residencias en lugar de cuidados domiciliarios están racionando en forma indirecta la provisión de servicios. Asimismo, existen formas de abusos y malos tratos en instituciones residenciales que van desde la negligencia, la no aplicación de protocolos de cuidados, el maltrato físico incluyendo los delitos sexuales.

V.4.1. Situación de la mujer y la violencia doméstica

La violencia de género constituye una violencia que se encuentra oculta y que se ejerce en todos los ciclos de vida. Resulta en una mayor desprotección y se ve acentuado en las mujeres. Estas están más representadas en el grupo de las personas mayores y más desfavorecidas, si bien son un pilar fundamental en el tema cuidados.

Este nuevo siglo se caracteriza por la “feminización de la vejez”. La mujer sobrevive al hombre (entre cuatro y siete años). Dicha situación es muy significativa en el mundo desarrollado y avanza en forma acelerada en países en desarrollo. Su causa es el

aumento de la proporción y número de mujeres, así como su mayor expectativa de vida.

Las mujeres mayores desempeñan una función esencial en el desarrollo económico y en la estabilidad familiar en América Latina y el Caribe. Si se prescindiera de sus recursos productivos y de sus funciones como prestadoras de cuidados, los efectos sobre la economía de la región y la estructura social serían devastadores. Dichos aportes son subestimados, no valorados y hasta desconocidos por aquellos que podrían capitalizarlos generando políticas sociales que las incluyeran, dándoles oportunidad para capacitarse, dado que esto además de permitirles mejorar sus ingresos eleva su autoestima. Debemos plantearnos cómo podemos lograr un mayor reconocimiento de las funciones productivas de las mujeres de edad avanzada y ayudarlas a superar su situación marginal en la sociedad.

Las conclusiones de la IV Conferencia Internacional sobre la Mujer de Beijing (1995), constituyen un criterio que guían las acciones hacia la mujer.⁶

La edad forma parte de la identidad; el negarla devalúa la autoestima y se relaciona con los conceptos de imagen y autoimagen que se influyen mutuamente. “La imagen que los demás tienen sobre las personas mayores influye sobre la propia imagen” (U. Lehr, U.). La pobreza en las mujeres adultas mayores, constituye una forma silenciosa de violencia que afecta sus derechos humanos. A la vulnerabilidad de la mujer mayor se suma la pobreza como una forma de violencia.

La violencia contra las mujeres se manifiesta contra su sentimiento, en lo interno; su cuerpo, en lo físico y su actividad, en la vida social. En lo afectivo, se asocia la desvalorización de las mujeres por la cesación de su capacidad reproductora y la supuesta disminución de la respuesta erótica femenina. En lo referente a su actividad, se considera que debe recluírse en espacios reservados a la vejez, en muchos casos limitados al hogar o Residencias u Hogares de Ancianos

Otra forma de violencia hacia la mujer, es la violencia moral (Hierro, G. 2000) que no se visualiza abiertamente sino que se encuentra enmascarada. Se entiende que la mujer mayor ha perdido su atractivo y valor como mujer. Sufren en muchos casos el abandono masculino, ya que muchos hombres sienten mayor atracción por mujeres jóvenes; asimismo, sufren problemas de depresión que pueden conducir al alcohol y las drogas e incluso al suicidio. Muchas mujeres han convivido con el maltrato, antes y durante su matrimonio e incluso son maltratadas por hijos mayores que son emocional o económicamente dependientes de la víctima y en estos casos, la mujer no quiere realizar la denuncia.

Las mujeres mayores ven la salida de la situación de maltrato como dificultosa, dado que quizá no se identifiquen como maltratadas o temen las consecuencias de la

⁶ Conclusiones de la IV Conferencia Internacional sobre la Mujer de Beijing (1995). Los criterios para las acciones que se destacan son:

- La violencia contra la mujer impide el logro de los objetivos de igualdad, desarrollo y paz y el disfrute del resto de los derechos humanos de las mujeres.
- Se reconoce que la violencia contra la mujer puede ser causa o consecuencia de la baja condición económica de ella.
- El miedo a la violencia es un obstáculo para la movilización y desarrollo de la mujer.
- La cultura y la tradición no pueden ser utilizadas como razones para permitir que se violenten los derechos humanos de las mujeres, ni para violar ninguno de los otros derechos humanos.

intervención como el cambio de residencia o supresión de servicios, etc., o quizá las mismas presiones de la vida en hechos trascendentes tales como la muerte de familiares o amigos, nacimiento de nietos, jubilación o cambios de domicilio pueden influir en la decisión de quedarse. Asimismo, el miedo a perder la seguridad económica cuando existe dependencia con quien las maltrata o las presiones de familiares e hijos adultos para mantener unida la familia.

VI. SITUACION DE NUESTRO PAIS

En nuestro país está insuficientemente desarrollada el área de investigación en la presente temática vinculada al colectivo de adultos mayores.

La Dirección Nacional de Prevención Social del Delito, a través del Programa Adulto Mayor, desarrolla acciones de identificación, atención y seguimiento de situaciones de violencia, pero cuenta con recursos insuficientes para dar una cobertura acorde a las necesidades, siendo su ámbito de influencia, el Departamento de Montevideo. Cuenta con estadísticas de sus actuaciones.

Asimismo, la Comisaría de la Mujer y Seccionales Policiales departamentales reciben denuncias de situaciones de violencia en general, no existiendo un lugar específico para adultos mayores.

ONG's brindan servicios de asesoramiento, atención y seguimiento a víctimas de la violencia doméstica, pero su cobertura está dirigida a todos los grupos etarios. La ONG Cicam cuenta con un consultorio jurídico - psicológico que atiende adultos mayores así como ha formado monitores en derechos del adulto mayor que identifican y derivan casos de maltrato hacia este colectivo.

No hay estadísticas nacionales que refieran a las diferentes situaciones de maltrato hacia las personas mayores. En el año 2006 la Sociedad Uruguaya de Geriátría y Gerontología junto a la Facultad de Medicina y al Ministerio de Salud Pública realizaron un relevamiento conjunto para construir una base desde la cual pueda profundizarse en el estudio sobre la violencia que afecta a los adultos mayores y en la forma de abordarlo. Se relevaron 300 casos en Montevideo, Pan de Azúcar, Salto y Colonia, basándose el estudio en: violencia en la calle, abuso económico y maltrato familiar o institucional a nivel físico o psicológico.⁷

Asimismo, se realizó en el ámbito del Banco de Previsión Social un estudio sobre posibles situaciones de maltrato en el marco del Programa de Atención a Personas Mayores en Situación de Calle.⁸

La violencia callejera incluye situaciones de robo, teniendo en cuenta la vulnerabilidad de los adultos mayores frente a los delitos. De acuerdo al Observatorio de Criminalidad y Violencia del Ministerio del Interior, del total de rapiñas de los años 2004, 2005 y 2006, un 7% de las víctimas son mayores de 65 años. Asimismo, son objeto de arrebatos y copamientos.

⁷ Extraído del Artículo "La Violencia contra los Adultos Mayores". El Espectador, 04/07/2006.

⁸ Lessa, A. (2007) Estudio sobre Maltrato en Adultos Mayores. Se estudiaron 290 expedientes correspondientes a los años 2001 a 2006 (situaciones de urgencia social para adjudicación de viviendas)

En las casas de salud la situación está más tapada; muchas veces se relaciona a casas de salud con el abandono y en otros casos, es el abandono familiar el que los lleva a esos lugares. En casas de familia el cuidado de un adulto mayor, que a menor autovalidez mayor cuidados requiere, genera el llamado estrés del cuidador debido a su contacto permanente. (Panza, R. 2006).

Según refiere el Dr. Alvaro Baz del Ministerio de Salud Pública⁹, existe un déficit en los controles que el MSP debería realizar a las Casas de Salud, existiendo una sub registración de locales. No se sabe qué población hay ni cuáles son los casos problemáticos. Solo es posible detectarlos a través de las redes comunitarias.

VII. PREVENCIÓN DEL MALTRATO A LOS ADULTOS MAYORES

Las estrategias preventivas tienen por objetivo la reducción de los factores de riesgo para el abuso y abandono. La educación y el conocimiento son elementos clave para su comprensión.

- Promoción, sensibilización, concienciación y educación. La sociedad debe percibir a las personas mayores de forma favorable reconociendo su contribución positiva. Deben promoverse acciones tendientes a unir generaciones, las que deben comenzar a edades tempranas. Es importante la toma de conciencia por parte de la población en general acerca de que el maltrato a las personas mayores existe y que es un problema; asimismo, las personas mayores tienen que ser concientes del problema y conocer sus derechos, tener información sobre los recursos y servicios disponibles.
- Educación de las personas mayores. Dicha educación así como proporcionar información sobre derechos y recursos permite protegerse a sí mismos y reconocer sus derechos, contribuyendo al mejoramiento de su autoestima y seguridad. A través de los grupos de adultos mayores puede abordarse este tema pudiendo acercar a mayores afectados constituyéndose una red de apoyo. La disminución del aislamiento social constituye una estrategia eficaz para disminuir su aislamiento social, lo cual se logra fortaleciendo sus redes de contacto a través de una oferta variada de servicios (asistencia a clubes, participación en comisiones, creación de espacios para compartir actividades, prestación de atención domiciliaria, asistencia a universidad permanente, brindar opciones de turismo social, disponibilidad de bibliotecas, asistencia a centros diurnos, etc).
- Autonomía de las personas mayores. Es importante que las personas mayores actúen por sí mismas, ejerzan sus derechos como ciudadanos y defiendan sus propios intereses. Una vía importante es la existencia de organizaciones de y para personas mayores.
- Educación del público. Con relación a la naturaleza y efectos del abuso y maltrato de las personas mayores, se destaca:
 - El mayor conocimiento del problema anima a que las personas mayores abusadas busquen ayuda; asimismo, ayuda a los integrantes de la sociedad a identificar el abuso y los casos de abandono así como

⁹ Extraído del Artículo “La Violencia contra los Adultos Mayores”. El Espectador, 04/07/2006.

intervenir en forma adecuada. Es útil para conocer los recursos existentes.

- A personas en general orientándolas a aprender a reconocer los indicadores, así como a través de material publicado con mensajes en los cuales se respeten las características culturales de las personas mayores.
- Educando a las personas sobre el proceso de envejecimiento normal para modificar los mitos y estereotipos existentes.
- Ayudando a estudiantes a desarrollar imágenes positivas de las personas mayores a través de la promoción de encuentros intergeneracionales.
- Presentación de personas mayores de modo positivo y realista a través de medios de comunicación.
- Entrenamiento a profesionales. A los efectos de reconocer los indicios y síntomas del maltrato y cómo intervenir en esos casos. Los profesionales sanitarios con frecuencia poseen escasos conocimientos sobre el envejecimiento y las personas mayores así como sobre el maltrato. Deben clarificarse en primera instancia, los prejuicios que los propios profesionales y el resto del personal tiene respecto del proceso de envejecimiento. Pueden utilizarse procedimientos tales como: formación en pregrado, postgrados, seminarios, jornadas, guías y otros materiales.
- Campañas de difusión. Hacia un trato digno de los adultos mayores.
- Relaciones Intergeneracionales. Debe ponerse énfasis en el vínculo positivo entre generaciones. Constituye una estrategia para abordar situaciones de aislamiento social y abandono, así como para reconocer y enfrentar la percepción de valores y actitudes negativas de las jóvenes generaciones. La educación debe contener este componente, así como deben promoverse programas enfocados a construir relaciones positivas.
- Educación de los cuidadores. El estrés del cuidador es un factor que aumenta la probabilidad de abuso y maltrato. La educación y entrenamiento juegan, entonces, un papel fundamental en la prevención. Asimismo, los grupos de apoyo al cuidador constituyen un recurso que colabora con el cuidado de las personas mayores.

Constituye un problema de la comunidad, ante el cual ésta y la educación pública juegan un rol fundamental en el proceso de difusión del mismo, en la prevención, así como en la provisión de seguridad cuando las personas mayores lo requieran.

Se destaca como un tema relevante, la soledad de las personas mayores y la falta de centros adecuados para el ocio. Ello constituye un problema y se ha identificado como una necesidad.

VIII. CONCLUSIONES

El maltrato es sinónimo de inequidad y de una amplia gama de limitaciones frente a la necesidad de desarrollo humano. En esos términos, en el área del envejecimiento y la vejez, el tema es de nivel estratégico y de responsabilidad de todos, especialmente si pensamos que todos estamos envejeciendo.

Continuará mientras exista la violencia y los prejuicios contra la vejez, ya que los malos tratos son una consecuencia de la interacción dinámica entre los valores, las prioridades y metas de las personas, las familias y la sociedad. Asimismo, existen otros factores que contribuyen a que se produzcan situaciones de maltrato, tales como la pobreza, el desempleo, falta de recursos sociales, transmisión intergeneracional de malos tratos, etc.

Dentro de las causas reconocidas internacionalmente están: las diferencias intergeneracionales, deterioro progresivo de valores, el hacinamiento, las privaciones económicas sistemáticas, el desconocimiento y los prejuicios de esta etapa de la vida, el estado de indefensión física y psicológica, el desconocimiento de los propios derechos, etc.

La prevención y la intervención en el maltrato, así como el fortalecimiento de las redes de apoyo a los adultos mayores y la legislación existente, constituyen el objetivo principal de los programas. Las políticas sociales deberán estar basadas en los derechos de este colectivo.

La identificación del maltrato en los adultos mayores resulta difícil, aumentando el riesgo con el aislamiento social de los mismos e incapacidad para el autocuidado o deterioro cognitivo, habiéndose visto con frecuencia la participación de familiares en situaciones de maltrato; es por ello, que todos aquellos que trabajen con adultos mayores deben tener la capacitación para identificar señales de probable maltrato, síntomas del mismo, denunciarlo oportunamente y brindar apoyo y orientación.

Reconocerlo como problemática social y habilitar lugares para denuncia y seguimiento, son importantes para su abordaje, lo cual requiere una amplia sensibilización del tema por parte de la población, así como programas que apoyen a víctimas y victimarios conjuntamente con grupos de autoayuda y el desarrollo y fortalecimiento de redes informales de apoyo como parte de una estrategia contra el abuso, violencia y abandono de las personas mayores.

A menudo las causas de la violencia directa están relacionadas con situaciones de violencia estructural y/o justificadas por la violencia cultural; muchas situaciones son consecuencia de un abuso de poder que recae sobre un grupo oprimido o de una situación de injusticia social (desigualdad en la distribución de los recursos; desigualdad en la renta de las personas; dificultad de acceso a los servicios sociales; etc.).

Esto permite comprender las dimensiones de la violencia de tal manera de poder intervenir con anticipación, a los efectos de minimizar la violencia indirecta o estructural y la violencia cultural, lo cual puede ser un medio de prevención efectivo de la violencia directa.

Debemos ser capaces de abordar y detener las situaciones de violencia en todas y cada una de sus manifestaciones, de lo contrario, estamos abocados al distanciamiento y a la ampliación de la brecha social entre excluidos e incluidos, lo cual redundará en un espiral de violencia, injusticia e incomunicación cuya superación exigirá mayores esfuerzos.

IX. RECOMENDACIONES

En el marco de las políticas sociales que se requieren para abordar la temática planteada se recomienda:

- Llevar a cabo iniciativas de intervención vinculadas a reconocer la existencia del problema y hacerlo visible socialmente.
- Impulsar legislaciones que protejan a los adultos mayores frente a las diferentes situaciones de maltrato en sus diferentes tipologías.
- Promover estrategias para la prevención de los diferentes tipos de maltrato.
- Fortalecer las instancias de acceso a la justicia.
- Fortalecer las redes de apoyo a los adultos mayores.
- Diseñar programas de intervención a nivel individual, interpersonal, comunitario, institucional y con incidencia en políticas públicas.
- Llevar a cabo una investigación con relación al maltrato estructural, en primera instancia, en el ámbito del Organismo Instituto de Seguridad Social, apuntando a identificar las diferentes áreas vinculadas con los adultos mayores y las diferentes formas de maltrato que involuntariamente pudieren producirse. Ello es muy importante en el ámbito del Organismo por constituir una dimensión fundamental del sistema nacional de protección social y por tal, se encuentra implicado en la protección de los derechos humanos.

X. REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Arber, S. y Ginn, J. (1996). Relaciones entre género y envejecimiento: enfoque sociológico. Madrid.
- Avance del primer informe sobre Violencia directa, estructural y cultural contra la situación de los sin hogar en España, 2006.
- Baz, A. (2006). La Violencia contra los Adultos Mayores. *El Espectador día 04/07/2006*.
- CEPAL. Envejecimiento de la población. Documentos técnicos.
- Conclusiones de la IV Conferencia Internacional sobre la Mujer de Beijing (1995).
- Decalmer, P., Glendenning, F. (2000). El maltrato a las personas mayores. Editorial Paidós Trabajo Social. Buenos Aires – Argentina.
- Galtung, J. (2003). Paz por medios pacíficos. Paz y conflictos, desarrollo y civilización. Bilbao.
- García Araneda, N. (2006). Maltrato a las Personas Mayores, una realidad oculta. Universidad del Bio Bio – Programa Políticas Públicas, Area Adulto Mayor.

- Helpage International (2000). El sello de una sociedad noble: derechos humanos y personas mayores. Reino Unido.
- Hierro, G. (2000). La violencia moral contra las mujeres mayores, en García Araneda, N. (2006) Maltrato a las Personas Mayores, una realidad oculta.
- Hugonot, R. (1990). Violence contre les viexs. Eres Toulouse, en García Araneda, N. (2006) Maltrato a las Personas Mayores, una realidad oculta.
- Lowick - Russell Avalos, J. (1999). Maltrato en la vejez. Serie estudios y documentos. Centro de Capacitación CEC. Santiago de Chile.
- Marquez Herrera, A. (1997). Consideraciones sobre maltrato y violencia en la vejez a la luz de la calidad de vida. Artículo publicado en "Portal do Envelhecimento".
- Marquez Herrera, Aura (1994). "Los vicios más frecuentes en la visión que se tiene de la vejez" 1994. Publicado en la Revista "La Edad Dorada". Colombia.
- Palmore, E. (1990). Ageism: Negative and positive. New York. Springer Publishing.
- Panza, R. (2006). La Violencia contra los Adultos Mayores. *El Espectador día 04/07/2006*.
- Phillips, L.R. Teoretical explanations of elder abuse en K.A. Pillemer y R.Wolf: Elder abuse and conflict in the family en, García Araneda, N. (2006) Maltrato a las personas mayores, una realidad oculta.
- Sanchez Salgado, C. (2000). Gerontología Social. Buenos Aires – Argentina.
- Secretaría Especial de los Derechos Humanos (2006): Derechos Humanos y Ciudadanía: Plan de Acción para Enfrentar la Violencia contra las Personas Mayores. Brasil.
- Thomae, H. / Lehr, U. (1968) en García Araneda, N. (2006): Maltrato a las Personas Mayores, una realidad oculta. Universidad del Bio Bio – Programa de Políticas Públicas Area Adulto Mayor.
- Viveros, A. (2001). Envejecimiento y vejez: propuestas para la formulación de políticas públicas y fomento de acciones desde la sociedad civil en América Latina y el Caribe. Cedesco. Santiago de Chile.
- www.espectador.com. Nota 72684

**REVISIÓN DE METODOLOGÍAS DE
MEDICIÓN DE POBREZA Y SU APLICACIÓN
EN ADULTOS MAYORES**

Soc. Leticia Pugliese

Revisión de metodologías de medición de pobreza y su aplicación en Adultos Mayores

Este trabajo se realiza en el marco del Proyecto *Sistema de información en relación a grupos de Poblaciones Objetivo - Análisis de Indicadores sobre Adultos Mayores*, de la Asesoría en Políticas de Seguridad Social.

Entre los indicadores que se incluirían en el sistema de información, tomando el modelo de formulación de CELADE, se encuentran la proporción de hogares con adultos mayores en situación de pobreza, según el método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y con adultos mayores en situación de pobreza, según el método de Líneas de Pobreza (LP).

Previo a la construcción de estos indicadores, se entendió necesario reflexionar sobre la pobreza como objeto de análisis. El objetivo de este trabajo es una aproximación al estudio del concepto y las metodologías de medición de la pobreza, a través de una revisión de algunos trabajos antecedentes.

I. Conceptualización de la pobreza

Todos los estudios revisados concuerdan acerca de la complejidad del concepto, que abarca una multiplicidad de manifestaciones y dimensiones, que lo hacen parecer impreciso.

Asimismo hay concordancia en que las principales dimensiones son las de carencias por exclusión social e insuficiencias de recursos.

La multiplicidad de dimensiones queda de manifiesto en la definición de Oscar Altimir¹: *Pobreza es, ante todo, un síndrome situacional en el que se asocian el infraconsumo, la desnutrición, precarias condiciones de habitabilidad, bajos niveles educacionales, malas condiciones sanitarias, una inserción ya sea inestable, ya sea en estratos primitivos del aparato productivo, un cuadro actitudinal de desaliento, poca participación en los mecanismos de integración social y, quizá, la adscripción a una escala particular de valores, diferenciada en alguna medida de la del resto de la sociedad.*

Se puede distinguir dos tipos: la pobreza absoluta y la pobreza relativa. Se trata de dos situaciones de pobreza y de dos conjuntos humanos, entre los cuales hay superposición, pero también diferencias.

La pobreza absoluta es vista como la situación de aquellas personas que no alcanzan a cubrir un umbral mínimo de consumo y patrimonial. A esta noción se la critica que aún compartiendo la conveniencia o necesidad de fijar un umbral mínimo absoluto, hay que reconocer que el desarrollo histórico y las condiciones sociales imponen cambios al mismo.

La pobreza relativa es una noción más amplia que la de pobreza absoluta, por lo cual abarca un conjunto humano mayor. En ella se identifican situaciones sociales que

¹Citado en FAS –INE. *Evolución De la pobreza estructural en la década 1984 – 1994.*

ubicar a las personas por debajo del nivel considerado el mínimo aceptable por los propios valores sociales vigentes. Esta relatividad no convierte al concepto en algo ambiguo, sino que lo sitúa en forma diferencial de acuerdo a la sociedad y época que se analiza.

De esto se deriva que la delimitación de los pobres no es fija, sino que cambia y se ajusta en función del desarrollo alcanzado por la sociedad, y entre dos países con desarrollos diferentes, los umbrales de pobreza también deberían situarse en forma diferente.

De acuerdo al trabajo de Errandonea, A. y otros (1995), la categoría refiere a un colectivo, integrado por todos aquellos que experimentan una identidad de situación.

Esto significa que la noción y el conjunto humano que identifica, se construye a partir de los atributos relacionales de los sujetos que lo forman, y no por los atributos que poseen como personas o individuos. Es decir, que *los pobres no son pobres por poseer determinadas características personales o individuales, sino por participar de una identidad de situación y por lo tanto de posición social.*

Se trata también de una situación de alejamiento y distancia social. Hay una marginalidad y exclusión de las redes de relaciones y roles sociales en que normalmente se involucran los miembros integrados de la sociedad, por ejemplo en las organizaciones del trabajo, o del sistema educativo, u otras.

En ese sentido, el estudio de Errandonea, A. y otros (1995), aporta la siguiente definición: *Definimos pobreza como la situación social de exclusión del acceso a bienes y servicios, y de privación de capacidades, derechos y consideraciones culturalmente evaluados como mínimos para la participación normal de la vida en sociedad; que en sus grados más intensos, afecta los requerimientos necesarios para mantener el funcionamiento eficaz del organismo ("pobreza extrema").*

I.1. Multidimensionalidad y heterogeneidad

En el estudio realizado por el Grupo de Trabajo sobre la Pobreza (1995), se plantea que existe un relativo consenso en que el fenómeno de la pobreza está conformado por varias dimensiones: económica, relacional, biológica, ambiental, educacional, sanitaria, laboral, psicosocial, cultural. Asimismo hay una gran diversidad de enfoques al considerar la multidimensionalidad y el peso de las distintas dimensiones. Hay quienes creen que la pobreza es un fenómeno esencialmente económico con repercusiones sociales, culturales y biológicas. Otros consideran que es un fenómeno multidimensional, que incluye también lo económico.

Algunas de las dimensiones se caracterizan por la dificultad para su delimitación, por su multiplicidad, así como por los problemas de cuantificación.

En cuanto a la heterogeneidad, en ese trabajo se señala que existen pobres con rasgos y carencias diversas, con distintas combinaciones y modalidades de los atributos. Por ejemplo una distinción es diferenciar la pobreza urbana de la rural. Una segunda distinción es según el ciclo de vida de la pareja, siendo muy diferente si se trata de parejas jóvenes que están al comienzo de su ciclo de vida, que de parejas de edad más avanzada, integradas generalmente por jubilados.

Estas cuestiones se relacionan fuertemente a la metodología utilizada para el análisis de la pobreza. Por ejemplo Katzman trabaja las categorías resultantes del cruce entre ingresos y presencia de carencias críticas en las Encuestas Continuas de Hogares, distinguiendo diferentes categorías: pobres crónicos, pobres inerciales y pobres recientes².

A pesar que estos grupos no pueden ser perfectamente delimitados conceptualmente, ya que son una construcción empírica, es importante considerar que el estudio de la heterogeneidad de la pobreza no es meramente académico, ya que existen comportamientos diferenciales entre los diversos grupos. Se menciona en este trabajo que algunos estudios han señalado comportamientos políticos y sindicales diferentes según su pertenencia a uno u otro grupo, probablemente también difieran en todo lo relativo a valores éticos y culturales. Para la implementación de políticas sociales es necesario delimitar la existencia de grupos diferentes, de la forma más exacta posible.

La construcción de tipos de pobreza se encuentra limitada por el desarrollo metodológico disponible para un tratamiento adecuado de la pobreza como proceso multidimensional y heterogéneo. De hecho los tipos construidos por Katzman se realiza desde el cruce de indicadores clásicos en la medición de la pobreza (Línea de pobreza y Necesidades Básicas Insatisfechas).

II. Medición de la pobreza

El estudio de la pobreza se encuentra relacionado con la implementación y evaluación de políticas sociales para superarla. Es por eso que es necesario “medir” y para hacerlo con precisión es importante que en la metodología se utilicen indicadores que identifiquen la esencia del problema que buscan reflejar.

En CEPAL – CELADE (2006) se señala que el término “pobreza” no tiene una definición clara y universal, pues no sólo se refiere a la privación de bienes y servicios, sino también a cuestiones de tipo valorativo y moral. Al no haber consenso con respecto a la conceptualización, tampoco lo hay con respecto a la medición de la pobreza.

En ese sentido la posición de CEPAL es que debe definirse de manera simple y observable, partiendo de la premisa que existe pobreza en una sociedad cuando una o más personas muestran un nivel de bienestar inferior a cierto mínimo, por debajo del cual se consideran pobres.

Para cuantificar la pobreza, los métodos de medición internacionalmente reconocidos son tres: el de la Línea de pobreza (LP), el de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y el Método Integrado, que combina los dos anteriores. En los últimos años se ha comenzado a trabajar con Análisis Multidimensionales, metodología que está en desarrollo.

² Se analizará con mayor detalle en el ítem II.3.

II.1. Línea de Pobreza

Internacionalmente es el método más utilizado para la medición de la pobreza, emplea como medida de bienestar “el ingreso”, los hogares se clasifican según que su ingreso supere o sea inferior a un valor monetario fijado (líneas de pobreza).

Se diferencian en línea absoluta y línea relativa. La línea relativa es mayormente utilizada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), para fijarla se considera la mitad del promedio de los ingresos de los hogares (mediana).

La línea absoluta se aplica mayormente en los países de América Latina a partir de los trabajos de CEPAL, en ésta se toma como base el costo de vida de los hogares.

La construcción de una línea de pobreza absoluta parte de la definición de una canasta básica alimentaria (CBA) *per cápita* que define la línea de indigencia (LI), refleja las necesidades de nutrientes para una alimentación saludable y que tiene en cuenta los hábitos alimenticios y la disponibilidad de alimentos de los hogares de menores ingresos. Para pasar de la línea de indigencia a la línea de pobreza (LP) se agrega a la CBA gastos no alimentarios como vestimenta, salud y vivienda. Para ello en general se multiplica la CBA por un coeficiente denominado coeficiente de Orshansky (CO).

La CEPAL estima la pobreza en base a las CBA de cada país, las que surgen a partir de encuestas de gastos o de canastas normativas según el país.

En Uruguay, la diferencia principal entre cálculos realizados por CEPAL y el Instituto Nacional de Estadística, radica en el coeficiente utilizado para reflejar los gastos no alimenticios.

En el caso de CEPAL para calcular la línea de pobreza se toma el doble de la CBA para zonas urbanas, el CO es de 2 y de 1.75 para zonas rurales. En cambio el INE usaba para la “Línea INE 1996” un CO de 2.99 para Montevideo y 2.65 para el Interior urbano. La “línea INE 2002” usa CO variables por zona (Montevideo e Interior) y por composición del hogar.

Para estimar la incidencia de la pobreza por el método de la línea absoluta, se considera que un hogar es pobre si su ingreso *per cápita* es insuficiente para cubrir las necesidades alimentarias y no alimentarias de sus integrantes.

Dado que los requerimientos nutricionales son diferentes según la edad, el sexo y la actividad de las personas, es necesario hacer una adecuación que refleje las características de cada individuo, para lo cual se toma como unidad de referencia al hombre adulto, de 30 a 59 años, con actividad moderada.

Con este método son considerados pobres extremos o indigentes (LI) quienes tienen ingresos por debajo del valor de una CBA, pobres no extremos quienes tienen ingresos por encima de dicho valor pero por debajo de la línea de pobreza (LP).

El método de LP por ingreso proporciona un indicador de coyuntura sobre la situación de la pobreza, y por lo tanto es sensible a los cambios de corto plazo en las

condiciones económicas y sociales de un país. Por esta razón los países de América Latina y el Caribe se orientan a realizar estos estudios con periodicidad anual.

En la medida en que no toma en cuenta otras dimensiones más que el ingreso, el método de LP solamente capta una visión parcial de la pobreza.

II.2. Necesidades Básicas Insatisfechas

Debido a que el método de línea de pobreza basado en el ingreso, es considerado parcial y muy atado a la coyuntura económica, se buscó una forma de medición que proporcionara una visión más estructural de la misma. Para esto se elaboró el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), en el que se establecen una serie de necesidades que los hogares deberían tener satisfechas para no ser considerados pobres.

Estas necesidades refieren a infraestructura, acceso a servicios, alojamiento y equipamiento del hogar, etc. Algunos autores lo definen como “el conjunto de requerimientos psico-físicos y culturales cuya satisfacción constituye una condición mínima necesaria para el funcionamiento y desarrollo de la vida humana en sociedad”.

Fue operacionalizado por primera vez en Uruguay en base a datos del IV Censo de Población y VI de Viviendas de 1985, por la ex Dirección General de Estadística y Censos³.

De los Campos (2000) señala que este método considera un conjunto de indicadores relacionados con necesidades básicas estructurales: *alojamiento y equipamiento mínimo adecuado para el hogar, infraestructura que garantice estándares sanitarios mínimos, acceso a servicios de educación y capacidad de subsistencia del hogar*.

Cada una de estas necesidades básicas se traduce en una o más dimensiones, a su vez para cada una de estas dimensiones se definen indicadores. Finalmente se construye el índice como medida que resume la información aportada por el conjunto de indicadores.

A continuación transcribimos el esquema de De los Campos de la definición oficial del Índice de NBI.

NECESIDAD BÁSICA	DIMENSIÓN	INDICADORES
Alojamiento y equipamiento	I) Tipo de vivienda	Hogares residiendo en: a) viviendas cuya calidad se estima como precaria (predominan construcciones con materiales de desecho – tablas de cajones, chapas de envases, arpilleras – o materiales de construcción usados y deteriorados) y b) la vivienda está ocupada por 6 o más hogares y al menos 2 de ellos comparten el baño.

³ Actualmente Instituto Nacional de Estadística (INE).

mínimo para el hogar	II) Hacinamiento	Hogares residiendo en viviendas con más de dos personas por habitación, excluyendo el baño y la cocina.
Infraestructura que garantice estándares sanitarios mínimos	III) Disponibilidad de agua potable	Hogares que utilizan para beber y cocinar agua: a) con origen del agua en aljibe, cachimba, arroyo, río o categoría "otros" y b) abastecimiento por cañería fuera de la vivienda a más de 100 metros.
	IV) Tipo de sistema de eliminación de excretas	Hogares: a) sin servicio sanitario, b) servicio sanitario sin descarga instantánea de agua compartido con otros hogares y c) sistema de evacuación igual a la categoría "otros" del Censo (hueco en el suelo, etc.)
Acceso a servicios de educación	V) Asistencia escolar	Hogares con: a) niños de 6 – 15 años que no asisten la escuela habiendo asistido y que no terminaron primaria y b) niños entre 7 y 15 años que nunca asistieron a un establecimiento de enseñanza.
Capacidad de subsistencia del hogar	VI) Jefes de hogar con cargas familiares y con niveles educacionales insuficientes	Hogares con: jefes de 44 años o menos con primaria incompleta o jefes de 45 años y más con 0 a 2 años de educación formal en hogares con más de 3 personas por cada persona ocupada o preceptora de ingresos.

A diferencia de la LP, el índice de NBI se refiere a la evolución de la pobreza estructural, por lo que no es sensible a los cambios en la coyuntura económica, y por lo tanto ofrece una visión más estable del comportamiento de la pobreza.

II.2.i. Limitaciones y críticas a las NBI

Las principales limitaciones del método de NBI, de acuerdo a la bibliografía revisada, son:

1. que todos los indicadores utilizados tienen el mismo peso.
2. que considera igualmente pobre a un hogar que indistintamente tiene una, dos o tres NBI.
3. que por facilidades de medición se privilegia a los indicadores de vivienda y
4. que los indicadores de NBI no son igualmente relevantes para los hogares que se encuentran en distintas etapas de su ciclo familiar y en distintas áreas geográficas. Por ejemplo los referidos a escolarización de los niños sólo son aplicables a hogares con niños, pero no a los de personas mayores. Asimismo la utilización de indicadores de servicios para el área rural presenta problemas conceptuales: en la medida en que el área rural es en mayor proporción un ámbito natural, utilizar los mismos indicadores del área urbana sobreestimaría la pobreza "real".

De los Campos (2000) realiza una serie de críticas a las dimensiones e indicadores de NBI, por ejemplo:

En la dimensión tipo de vivienda sostiene que habría que considerar como privación crítica habitar una vivienda construida con materiales modestos o de baja calidad (no sólo materiales de desecho o usados), cuando esta se encuentra gravemente deteriorada.

También cuestiona la consideración del número de hogares en lugar del número de personas. Al definir privación crítica cuando hay seis hogares en los que dos de ellos comparten el baño, no se tiene en cuenta que puede haber por ejemplo cuatro hogares de 5 personas (20 en total), y en ese caso no se considera privación crítica.

Asimismo, en la definición de hacinamiento, no se consideran las características de los hogares, estableciendo criterios diferentes según su conformación específica. Pone como ejemplo un hogar constituido por el padre, la madre y un menor de 5 meses de edad, y otro constituido por una mujer adulta, su hija adolescente y un tío. Si la vivienda tiene una sola habitación ambos casos se consideran hacinamiento, no obstante se trata de situaciones muy diversas.

Por otro lado, el disponer de abastecimiento de agua por cañería y un servicio sanitario con descarga instantánea de agua, constituye una necesidad básica sin importar el número de hogares que compartan ese servicio.

En lo que respecta a educación, debería establecerse como indicador, para los jóvenes, como mínimo el ciclo básico de secundaria, no sólo el haber terminado primaria.

También critica que no se toma como necesidad básica la asistencia sanitaria, proponiendo considerar el disponer al menos de derechos parciales en una institución médica.

II.2.ii. Necesidad de adecuar el Índice de NBI

En definitiva la propuesta de De los Campos es una definición alternativa del Índice de NBI, reelaborando algunos indicadores, agregando algunas nuevas dimensiones y otra necesidad básica (cobertura de salud).

Otros investigadores han trabajado con diferentes indicadores y también diferentes fuentes (Censo de Población y Viviendas; Encuesta Continua de Hogares). Trabajar con diferentes fuentes ha planteado problemas de comparabilidad, dando resultados diferentes.

En cuanto a los indicadores, el caso de Calvo, J.J. (2000), no se siguieron los criterios "oficiales"⁴, para la selección de dimensiones de análisis y construcción de indicadores. "La información recogida en el Censo de 1996 permitió el diseño y cálculo de indicadores que nos permiten clasificar a la población uruguaya, sobre la base de disponer del acceso a un conjunto de servicios básicos, o carecer de dicho acceso.

⁴ Llamamos criterios oficiales a las definiciones de la ex DGEC, actual INE, que son los presentados en el esquema de De los Campos (2000).

Estos indicadores, en algunos casos se diseñaron siguiendo la misma metodología empleada en el estudio realizado por la DGEC con los datos de 1985; en otros casos, se introdujeron modificaciones a los indicadores, y finalmente, nuevos indicadores fueron construidos, aprovechando la existencia de nuevas preguntas presentes en el formulario censal.”

Los servicios y condiciones básicas que se han tenido en cuenta para este estudio fueron los siguientes:

- materiales predominantes en la construcción de las viviendas
- habitaciones disponibles para dormir
- condiciones de evacuación de las excretas
- condiciones de abastecimiento de agua potable
- acceso al alumbrado eléctrico
- utilización de medios para calefaccionar ambientes
- derechos vigentes en servicios de cobertura de salud

El autor señala que es necesario guardar prudencia a la hora de comparar las cifras que se presentan en ese trabajo con las correspondientes a otros estudios que trabajaron con datos de censos anteriores, pues estamos en presencia de nuevos y diferentes indicadores. Asimismo recomienda igual prudencia cuando se comparan los resultados elaborados utilizando el censo de población con aquellos que emplean la información de la ECH para realizar los cálculos, pues refieren a otras dimensiones y diferentes coberturas geográficas.

Cambiar y actualizar el Índice de NBI, parece ser una necesidad sentida también en otros países de la región, por ejemplo en Colombia, Fresneda, Oscar (2007), plantea que las medidas de NBI requieren ser actualizadas después de 20 años de uso. Entre las razones que justifican su actualización señala:

- i. Nuevas situaciones en los campos de bienes y servicios considerados necesarios;
- ii. Adecuación al marco de derechos humanos aprobados en la Constitución de 1991 en Colombia;
- iii. Conveniencia de ajustarla en su carácter de medida complementaria de la línea de pobreza;
- iv. Mejoramiento de la metodología para tener un conjunto de medidas que den cuenta de la intensidad de la pobreza y de la desigualdad al interior de los pobres.
- v. Inclusión de nuevas temáticas consideradas en el censo general de 2005.

En este sentido, en el trabajo de De los Campos se menciona la discusión acerca de la evolución de las necesidades humanas, de las cuales las necesidades básicas forman parte, que tiene connotaciones filosóficas y que ha dado lugar a dos posiciones: una minoritaria que considera que las necesidades humanas fundamentales son invariables y otra mayoritaria que sostiene que las necesidades humanas se modifican

en el sentido de un progresivo aumento, aumentando con el tiempo las expectativas y deseos de las personas, y con ello sus necesidades.

En los estudios revisados se señala que la principal crítica que se ha hecho a las medidas de NBI es que ofrecen una visión bastante limitada para dar cuenta de la magnitud de la pobreza, al reducirla a la ausencia de alguno de los cinco atributos que incluye.

Por otro lado, la no coincidencia entre los resultados del método de NBI y el de LP llevó a que fuera cuestionado su uso para políticas y programas sociales (Fresneda, 2007). Por ejemplo el Banco Mundial en la década pasada invalidó los resultados del método de NBI por su no coincidencia con la medida de pobreza a partir de utilizar distintas líneas de pobreza. Este organismo sugiere que se revisen los indicadores de NBI para cuantificar en forma más exacta las brechas sociales existentes y advierte sobre los riesgos que tiene su utilización para identificar la población pobre.

II.3. El Método de Medición Integrado

Una alternativa para subsanar las limitaciones de los métodos de Línea de Pobreza y de Necesidades Básicas Insatisfechas fue la adopción de un método de estimación bidimensional de la pobreza, que articula estos dos métodos.

Su aporte es el de caracterizar cuatro tipos de hogares según su nivel carencial y de ingreso. Se clasifica a la población en cuatro grupos: pobres crónicos, pobres inerciales, pobres recientes e integrados (no pobres).

	Debajo de la LP	Encima de la LP
NBI	Pobres crónicos	Pobres inerciales
NBS	Pobres recientes	Integrados (No pobres)

- 1) Hogares en condiciones de pobreza crónica, que son los grupos más vulnerables porque tienen al menos una NBI e ingresos o gastos por debajo de la LP;
- 2) Hogares en condiciones de pobreza reciente, es decir, aquellos que tienen sus necesidades básicas satisfechas pero cuyos ingresos están por debajo de la LP;
- 3) Hogares en condiciones de pobreza inercial o estructural, son aquellos que tienen al menos una NBI, pero sus ingresos están por encima de la LP;
- 4) Hogares en condiciones de integración social, es decir los no pobres, que no tienen NBI y cuentan con ingresos por encima de la LP.

La utilidad de esta metodología se basa en su capacidad de detectar situaciones que no pueden ser estimadas aplicando por separado las metodologías que la componen, como por ejemplo los hogares de pobreza reciente, en tanto no son carenciados pero han sufrido disminución de su nivel de ingresos y los pobres inerciales, que a pesar de contar con ingresos que superan el umbral de pobreza, mantienen carencias críticas.

Al permitir reconocer segmentos diferenciados entre los pobres es un mejor insumo para definir las políticas económicas y sociales. En la medida que los indicadores utilizados por ambos métodos (NBI y LP) tienen comportamientos diferentes a lo largo

del tiempo, podrían identificarse situaciones de pobreza estructural (bajo el enfoque de NBI) y de pobreza coyuntural (bajo el enfoque de LP).

Su principal limitación es que el porcentaje total de pobres siempre resulta mayor que el que proporciona cualquiera de los dos métodos que lo integran.

En el estudio FAS-INE (1995) se señala que los análisis efectuados de la relación entre NBI e ingreso, permiten extraer las siguientes conclusiones:

- a) que la combinación de ambos elementos habilita la elaboración de una tipología de la pobreza, que vincula situaciones de ingreso con condiciones estructurales;
- b) que la metodología NBI constituye una aproximación razonable a la identificación de las dimensiones estructurales de la pobreza;
- c) que el grueso de los casos de discordancia entre NBI y línea de pobreza están conformados por hogares no carenciados que han disminuido su nivel de ingresos (sectores de pobreza reciente);
- d) si bien ambos indicadores no resultan intercambiables como medidores de la pobreza, a partir de las NBI se pueden elaborar tentativamente instrumentos de transformación cuantitativa de los índices de hogares con NBI en índices de hogares pobres en términos de ingreso familiar. Se utilizaron coeficientes de transformación en el marco de algunos proyectos de infraestructura social básica dirigidos a sectores carenciados (préstamo BID/URU024).

II.4. Análisis Multidimensional

Como se señaló en el apartado sobre conceptualización de la pobreza, hay acuerdo en considerar que el fenómeno de la pobreza es multidimensional, por eso se critican los enfoques metodológicos que reducen la pobreza al ingreso (LP) o a algunas dimensiones estructurales (NBI). En la búsqueda de una aproximación metodológica que permitiera medir las diferentes dimensiones, se formularon análisis multidimensionales.

En el trabajo de Arim, R. y Vigorito, A. (2007) se describen los principales enfoques teóricos para el estudio de la pobreza como fenómeno multidimensional y las principales metodologías disponibles en la actualidad para la medición multidimensional de la pobreza. Presentamos el cuadro que elaboraron estos autores, como resumen de esas metodologías:

<i>Metodologías de medición de pobreza multidimensional</i>		
Metodología	Algunos autores	Unidad de análisis
Análisis de datos (clusters; análisis factorial; análisis de correspondencias múltiples)	Asselin (2005) Kamanou (2005)	Individuos
Análisis de conjuntos difusos	Lemmi (2005)	Individuos
Índices FGT generalizados	Chakravarty y Bourguignon (2003)	Individuos
Dominancia estocástica	Duclos y Sahn (2006)	Individuos
Fronteras de producción	Gordon (2005)	Individuos

Arim y Vigorito trabajaron con los Índices FGT generalizados, para estudiar la evolución de la pobreza entre los años 1991 y 2005 en Uruguay. Señalan que esta metodología se basa en la función de bienestar social y es una generalización al caso multidimensional de índices de pobreza unidimensionales. Utilizaron datos de las Encuestas Continuas de Hogares, para las dimensiones, indicadores y umbrales, que resumen en el siguiente cuadro:

<i>Dimensiones, indicadores y umbrales utilizados para las estimaciones en base a las ECH</i>		
Dimensión	Indicador	Umbral
Acceso a conocimiento	Años de educación del jefe de hogar	Menos de 6 años
Condiciones de la vivienda	Hacinamiento: personas por habitación excluyendo baño y cocina	Más de 2
Acceso a recursos	Índice de bienes durables: calefón, refrigerador, TV color, reproductor de video, horno de microondas, lavarropas, lavavajilla, automóvil	Equivalente a calefón, refrigerador y TV color
	Ingreso <i>per capita</i> del hogar	Línea de pobreza INE (1997)

Como se puede observar, contemplan en acceso a recursos de bienes durables otros bienes que no están contemplados en los indicadores de “Alojamiento y equipamiento mínimo del hogar” de las definiciones de NBI del INE. Esto concuerda con las propuestas de actualizaciones y modificaciones del índice de NBI, que se detallaron más arriba.

Interesa mencionar una de las conclusiones, que tiene que ver con la discusión de las desigualdades entre adultos mayores y niños, y que estarían relativizadas por esta metodología: *Al comparar los hogares integrados por niños con aquellos integrados por adultos mayores se encuentra que las diferencias en los niveles de bienestar se atenúan notoriamente cuando se utiliza la medida de pobreza multidimensional en relación a la pobreza de ingresos.*

III. La medición de la pobreza en los adultos mayores

En el libro de Silvia Gascón y Colaboradoras (2007), se plantean críticas a los métodos tradicionales de medición de la pobreza (LP y NBI), en lo que respecta a su capacidad de medir la pobreza en adultos mayores.

Se plantea la necesidad de construir una canasta básica por grupo etario, en donde se contemplen las necesidades diferenciales. Para los adultos mayores debe cubrir rubros tales como atención en salud y medicamentos, ayudas para realizar las actividades de la vida cotidiana si fuera necesario, recreación, transporte, adecuación y mantenimiento de la vivienda, en función de las limitaciones funcionales, etc. Incluso para los más viejos (75 u 80 y más) que tienen mayores posibilidades de padecer pluripatologías o enfermedades crónicas, se considera conveniente elaborar una canasta básica diferencial.

Con respecto a las NBI, sugieren incorporar al indicador *vivienda* la capacidad económica de utilización de servicios fundamentales como la calefacción, el teléfono, así como la existencia de barreras arquitectónicas tales como escaleras a la intemperie, sin luz y de difícil uso, y también las condiciones de violencia del entorno que se convierten también en barreras.

Otro ejemplo es el indicador *hacinamiento*, la cantidad de personas que comparten un cuarto. Un mayor que convive con otros miembros de la familia, debería disponer de un espacio propio que le permita desarrollar su rutina diaria, independientemente de los ritmos de los demás. El umbral mínimo de este indicador debería ser un anciano en su cuarto, a excepción de las parejas conyugales.

En definitiva, sugieren identificar indicadores que midan pobreza en adultos mayores, ya que los que se utilizan para toda la población no son sensibles a las particularidades de este grupo.

Estas consideraciones y propuestas no son aisladas, en instancias de trabajo regionales en la temática de adultos mayores, hubo acuerdos en plantear que la pobreza en este colectivo podría estar subestimada por la forma de medición. Es así que en el Informe del Proyecto de OISS, *Personas Mayores, Dependencia y Servicios Sociales en los países del Cono Sur. 2006*, se señala la necesidad de hacer una revisión de los indicadores que se utilizan para medir la pobreza de los adultos mayores, dado que su estructura de gasto es muy diferente a la de otros grupos de edad, con un peso significativo de determinados rubros, por ejemplo:

- Los vinculados a la atención de la salud, incluyendo el pago de medicamentos, que inciden en mucha menor medida en otros grupos de población.
- Los vinculados a las ayudas domiciliarias, ayudas técnicas y acompañantes, entre otras.

Asimismo se plantea tener en cuenta que el tamaño de los hogares en los que viven adultos mayores es, por lo general, más reducido (muchos viven solos o con su cónyuge), esto tiene como una de sus consecuencias que no pueden beneficiarse de las economías de escala que pueden realizarse en hogares con mayor número de miembros.

En Chile se ha trabajado con vistas a elaborar una canasta específica para adultos mayores. El SENAMA (Sistema Nacional del Adulto Mayor), solicitó la realización de un “*Estudio para determinar canasta mínima de consumo de Adultos Mayores que reciben pensiones asistenciales de vejez o pensión mínima del INP (Instituto de Normalización Previsional), en la Región Metropolitana*”, en febrero de 2006.

Entre las conclusiones de ese estudio se visualizan tres áreas principales que explican más del 50% del gasto: alimentación, salud y pago de servicios.

Se destaca que los eventos que comprometen la salud tienen un doble impacto, en tanto significan un desembolso importante dentro de la estructura de gastos y por otro impiden el ejercicio normal de las actividades que les permite aumentar sus ingresos, ya que una parte importante del segmento desarrolla actividades para aumentar su nivel de ingresos.

III.1 Una visión subjetiva

En Gascón, S. y colaboradoras (2007) se estudia la visión que los propios adultos mayores pobres tienen sobre su situación, a partir del análisis de grupos focales. Se parte de la idea que según como se perciba la situación de vulnerabilidad y de

pobreza, ésta situación logra mayor o menor intensidad. Ante la misma situación objetiva, la intensidad de la vulnerabilidad varía según la percepción de la persona.

Se afirma que la pobreza no es solo ausencia de bienes materiales, es un estado de privación que afecta a las personas mayores relegándolas al desvalimiento económico, social y psicológico y sumiéndolas en la tristeza.

Los testimonios recogidos en los grupos focales muestran que el envejecimiento pasa a ser realmente un “problema social” cuando se vive en situaciones de carencias económicas y en soledad.

Estos adultos mayores asocian “pobreza” con “tristeza”, y también con “indignidad”, detallando situaciones de indigencia y mendicidad. Personas que han sido siempre pobres, en esta etapa lo sufren más, *Al envejecer uno se vuelve más pobre*, señalan más de uno. Porque la pobreza se siente más cuando a esta se le suman enfermedad y problemas de autovalidez. *Lo que sucede cuando llegamos a viejos es que aparte de ser más pobres tenemos todas las enfermedades que puede haber.*

La pobreza asociada a la tristeza, al estado de ánimo depresivo, lo expresan en reiteradas oportunidades, una expresión conmovedora, que da un participante de un grupo de hombres: *Yo no tengo trabajo ni plata. Si yo los tuviera estaría en la gloria, reiría, cantaría, bailarían, haría de todo. Pero si cuando me levanto no tengo esto, no tengo lo otro.... No tengo un mango y me faltan los alimentos necesarios ¿A usted le parece que me puedo levantar de buen humor?* (pág. 58).

Asocian pobreza con tristeza y también con lucha: *A veces uno tiene un poco de pan nada más, un mate cocido, y le agarra la desesperación. Yo tengo espíritu y tengo que seguir adelante, tengo que luchar (...) yo tengo que luchar.” “Uno es pobre, pero el orgullo lo hace salir adelante y puede demostrar que puede, que la pobreza no lo va a vencer, porque uno tiene unas manos hermosas que Dios le ha dado”* (pag. 57 y 60).

La vulnerabilidad de estas personas no solo depende de condiciones individuales, sino que muchas veces la estructura social no facilita el acceso a instituciones y servicios, por carecer de políticas direccionadas hacia esta población. Por ejemplo logrando entornos favorables, eliminando barreras arquitectónicas, culturales y administrativas, que actúan como factores de exclusión de los mayores en la sociedad.

Cuando esas políticas existen, como es el caso de los comedores comunitarios en los que se realizaron los trabajos de grupos focales para esta investigación, fueron considerados una estrategia de intervención adecuada no solo como fuente de provisión nutricional diaria, sino también como redes de pares que les brindan apoyo psicosocial.

Esos testimonios muestran códigos culturales diferenciados no sólo con otros segmentos de la población, sino también entre ellos, por ejemplo con respecto a la familia, a los ahorros, a seguir o no trabajando. Existen importantes diferencias culturales, que hay que valorar a la hora de proponer políticas, ya que *se contradice con una visión tecnócrata que procura uniformar necesidades para poder cuantificarlas.*

Concluyen que las acciones de políticas se deben realizar a partir de un marco de valores basado en la defensa de sus derechos, respetando sus necesidades y preferencias.

En este sentido habría que *buscar soluciones que acepten la libertad de elegir cómo y dónde vivir, de conservar la independencia y autonomía, de correr riesgos, de sostener la dignidad. No es la internación geriátrica una solución a las personas en situación de calle. Tienen una vida en libertad y no puede privárseles de ella solamente por ser pobres.*

Entre las soluciones consideradas como más aceptables estarían viandas alimentarias, viviendas comunitarias, refugios nocturnos, comedores abiertos. *Espacios dignos para personas que envejecen de "otra manera".*

IV. Consideraciones finales

Se podría terminar este trabajo con la misma consideración que se hizo al comienzo, que los estudios revisados concuerdan acerca de la complejidad del concepto de pobreza, por sus múltiples manifestaciones y dimensiones. Y que esta complejidad conceptual provoca dificultades a la hora de medir y analizar su evolución.

Los tradicionales índices de LP y NBI son criticados por sus limitaciones y reduccionismo. No obstante no parece haber hasta el momento otras metodologías que permitan asegurar buenas mediciones y visualizar la evolución, lo que resulta sumamente importante a la hora de diseñar políticas sociales con el objetivo de reducir la pobreza.

Cada nuevo método va intentando solucionar problemas de los anteriores, pero también tienen sus propias limitaciones. Por ejemplo acerca de los análisis multidimensionales, que parecen permitir una aproximación más completa, Arim y Vigorito (2007) señalan que se requiere de mayor investigación metodológica y empírica a efectos de determinar en qué medida un indicador sintético contribuye a la comprensión de la evolución de la pobreza y cómo interpretar la evolución de los índices multidimensionales.

Con respecto a la pobreza en los adultos mayores, en varios países se afirma que la forma de medirla subestima las situaciones de carencias y precariedad que padecen importantes sectores de este colectivo, debido a su particular estructura de gasto. Sugieren identificar nuevos indicadores, y se trabaja en la elaboración de una canasta específica para adultos mayores.

En este sentido, recordemos que la discusión sobre la brecha de la pobreza entre adultos mayores y niños, parece achicarse si se utilizan índices multidimensionales.

Por otro lado, se ha trabajado con una visión subjetiva de la pobreza, a través de metodologías cualitativas como entrevistas y grupos focales. Estas metodologías permiten un acercamiento diferente a la situación social de los adultos mayores pobres, que en el caso de profundizarse, podrían aportar insumos sobre otras dimensiones que ayuden a elaborar metodologías cuantitativas más comprensivas.

No se debe olvidar que para evaluar políticas es necesario contar con datos confiables sobre la situación en cuestión, identificar cuántos son, dónde están, qué necesidades

tienen, etc., con la finalidad de que las políticas sean eficientes para modificar la situación de pobreza

V. Referencias Bibliográficas

Arim, R. y Vigorito, A. (2007). *Un análisis multidimensional de la pobreza en Uruguay. 1991 – 2005*. Instituto de Economía. Serie Documentos de Trabajo DT 10/06.

Calvo, Juan José (2000). Las Necesidades Básicas Insatisfechas en Uruguay. De acuerdo al Censo de 1996. UDELAR. Programa de Población. La ONDA, Revista Digital. N° 16, octubre 2000.

CEPAL- CELADE (2006). *Manual Básico: Indicadores de calidad de vida en la vejez*.

De los Campos, Hugo. (2000). *El Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas. Crítica de la definición oficial y propuesta de una metodología alternativa*. Serie Documentos de Trabajo. UDELAR. Fac. de Ciencias Sociales. Dpto. de Trabajo Social. Montevideo, Uruguay,

Errandonea, A. y otros (1995). *El concepto de pobreza y la metodología de su medida*. Anuario de Ciencias Sociales. FCU. Montevideo, Uruguay.

FAS – NE (1995). *Evolución De la pobreza estructural en la década 1984 – 1994*. Montevideo, Uruguay.

Fresneda, Oscar (2007). La medida de necesidades básicas insatisfechas (NBI) como instrumento de medición de la pobreza y focalización de programas.

Gascón, S. y colaboradoras (2007). *Vejez y pobreza en Argentina. La Visión de las Personas de Edad*. Ediciones ISALUD. Buenos Aires, Argentina.

Grupo de trabajo sobre la pobreza (1995). *Búsqueda de un diseño alternativo en los estudios de pobreza*. Universidad de la República. Facultad de Ciencias Sociales. Montevideo, Uruguay,

INE (2008) *Estimación de Pobreza por el método del ingreso. 2007*. Montevideo, Uruguay,

**ALGUNOS INDICADORES SOBRE
ARREGLOS FAMILIARES EN ADULTOS**
(Primera parte)

Lic. T.S Inés Núñez¹

¹ Santiago Barón participó en el procesamiento de los cuadros estadísticos y en el análisis de los mismos.

ALGUNOS INDICADORES SOBRE ARREGLOS FAMILIARES EN ADULTOS

(Primera parte)

I. Introducción

A partir del estudio “Situación de las Personas Mayores en Uruguay. Algunas estadísticas de personas mayores que viven solas”, se entendió pertinente continuar sobre esta línea de estudios, incursionando en la elaboración de indicadores para este sector de población.

En este sentido, se tomó como base de información un registro de Indicadores definidos por CEPAL, el que abarca diferentes aspectos respecto a la situación de la población adulta mayor, habiendo seleccionado para este documento los referidos a “Arreglos Familiares”, dentro del área de indicadores que estudian los Aspectos Sociodemográficos (CELADE, 2003).

La primera tarea fue analizar los indicadores planteados para el tema seleccionado y los datos disponibles en Uruguay para determinar la viabilidad de confeccionar algunos de ellos.

La base de microdatos de la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada – 2006 realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), permitió procesar los datos estadísticos referenciados a los indicadores seleccionados.

Para mejor comprensión del proceso de este trabajo, se entiende pertinente realizar una síntesis general sobre el concepto de arreglos familiares y describir algunas de las transformaciones socio - demográficas más recientes en el Uruguay. Seguidamente se presentan los resultados estadísticos y un breve comentario de los mismos. En el Anexo se presenta un cuadro con la lista de indicadores seleccionados, donde se detalla para cada uno de ellos la fórmula planteada y los valores correspondientes a Uruguay en el año 2006.

II. Concepto de Arreglos Familiares

Durante las últimas décadas, las formas tradicionales de familia han ido cambiando, han ido surgido nuevas estructuras familiares, como parejas sin hijos y hogares sin núcleo, a la vez que continúan aumentando los hogares con jefaturas femenina, lo que podría indicar que existen nuevas configuraciones propias de la modernidad (CELADE, 2006).

Con quien viven los adultos mayores es un tema importante en la investigación demográfica sobre envejecimiento, debido al efecto que tiene sobre el bienestar de los hogares y sus miembros.

El interés de analizar los tipos de hogar y familia donde residen las personas mayores está relacionado con los “Arreglos Residenciales” siendo la expresión más inmediata de la red de relaciones sociales con las que cuenta el adulto mayor.

Además se debe considerar que los arreglos residenciales no constituyen un fenómeno estático, sino que se encuentran en permanente cambio debido a las distintas etapas del ciclo de vida familiar.

De esta forma, la propensión de los padres a vivir con los hijos depende de las necesidades de coresidencia por parte de los adultos mayores como del ciclo de vida en el que se encuentran los hijos. Por lo tanto, el tipo de hogar en el que reside un adulto mayor depende de un proceso de toma de decisiones de su parte y de parte de sus familiares (Pérez y Brenes, 2005).

La coresidencia con hijos u otros parientes, ha sido, en la mayoría de las sociedades, la manera fundamental de asegurar satisfacción de las necesidades básicas diarias de la población adulta mayor.

En este sentido también es importante tener en cuenta que es probable que los lazos familiares se hayan debilitado en las regiones más desarrolladas a lo largo del proceso de industrialización y modernización, durante este mismo período se ha desarrollado un sistema compensatorio de transferencia sociales hacia la población adulta mayor.

En las regiones en desarrollo, en contraste, la coresidencia con otros hijos u otros parientes parece representar, en general, la única opción para escapar de una extrema pobreza (Saad, 2005), aumentando la demanda de las personas mayores en el proceso de envejecimiento poblacional. Se debe considerar también el papel que juegan las “transferencias” intergeneracionales de apoyo al interior de la familia (ayuda económica, ayuda en el desarrollo de tareas cotidianas, entre otras). En este sentido, se vienen planteando a nivel de este sector de la población, líneas de intervención en diferentes ámbitos, como por ejemplo: campaña de sensibilización hacia la familia respecto a sus obligaciones hacia los miembros de edad más avanzada; soluciones habitacionales acordes a las necesidades específicas de la población; prestaciones de seguridad social en el contexto actual, entre otros, en el entendido de lograr una calidad y bienestar para este sector de la población.

III. Algunas transformaciones socio – demográficas en Uruguay

Es importante precisar que existen diferentes factores que influyen en las transformaciones de la familia, y que están relacionados con los cambios producidos a nivel económico, socio – demográficas, socio – culturales, científicos, tecnológicos, como asimismo los procesos políticos e ideológicos, que influyen de alguna manera en la conformación de los hogares (Sánchez, 2000).

Si bien sería de interés poder desarrollar la incidencia de cada uno de estos factores y procesos dentro del contexto de la familia en Uruguay, a lo largo de diferentes períodos, este capítulo solo se limitará a describir sumariamente algunas transformaciones sociales que afectan la conformación de los hogares uruguayos, como marco de referencia para poder comprender los datos estadísticos de los indicadores propuestos para este trabajo.

En Uruguay se han producido transformaciones o cambios en las familias que no han supuesto una crisis de la misma sino una modificación en su estructura, en su funcionamiento o en ambas.

A nivel demográfico se han dado cambios que se ponen en evidencia en diferentes estudios sobre la población uruguaya, como por ejemplo, el incremento en la esperanza de vida y los cambios en la estructura de edades que implica un envejecimiento de la población. Hay un crecimiento de los hogares unipersonales integrados por personas de edad y un aumento del envejecimiento de la jefatura de hogares. Los hogares compuestos por familia nuclear tipo (pareja e hijos) decrecen por la caída de la institución matrimonial y del modelo de hogar centrado en la perspectiva en la crianza de los hijos.

A nivel económico se viene generando una participación creciente de la mujer (y de la mujer casada) en el mercado laboral, en todas las clases sociales, existiendo cambios en los roles de los varones del hogar, aunque en menor medida en los sectores de menores ingresos. Asimismo, se observa un crecimiento de los hogares con múltiples aportantes.

En los aspectos socio - culturales ha ocurrido una revolución sexual tanto por el uso de anticonceptivos como por la separación de la sexualidad y reproducción, Por otra parte, aumentan la cohabitación sin matrimonio formal, sube la edad promedio del matrimonio y de la procreación del primer hijo. En los sectores pobres aumenta el embarazo adolescente y la condición de madre soltera y la ilegitimidad de los hijos, entre otros.

Informes producidos por el INE señalan que las personas se casan menos, cohabitan más y se producen más divorcios. Así tenemos que ha aumentado el número de familias, que se ha producido una disminución de su tamaño medio, se desarrollan nuevos modelos diferentes al formado por parejas de distinto sexo casadas y con hijos.

Uno de los estudios realizados (Aguirre, 2004) plantea una tipología de hogares conformados de la siguiente manera:

- hogares unipersonales – formado por una sola persona
- familia nuclear biparental sin hijos – pareja jefe hogar y cónyuge
- familia nuclear biparental con hijos – pareja con hijos del núcleo conyugal o uno de sus miembros.
- Familia nuclear monoparental con jefe hombre – núcleo conyugal incompleto, con jefe de hogar hombre e hijos de éste.
- Familia nuclear monoparental con jefe mujer - núcleo conyugal incompleto, con jefe de hogar mujer e hijos de ésta.
- Familia extensa – núcleo conyugal completo o incompleto, más otros parientes del jefe de hogar.
- Familia compuesta - núcleo conyugal completo o incompleto, que puede tener o no otros parientes del jefe de hogar y otros miembros no parientes del jefe.
- Hogar sin núcleo conyugal – Se conforma por dos personas o más, sin núcleo conyugal con presencia de otros parientes y/o no parientes del jefe de hogar.

El modelo de familia nuclear no parece por el momento estar amenazado de extinción, pero cada vez es mayor el número de familias que se alejan de este modelo, de esta forma asistimos a la aparición de una pluralidad de arreglos familiares (Sánchez, 2000).

En este estudio nos abocamos a analizar algunos indicadores que describen la forma en que se constituyen los hogares de personas mayores (personas que tienen 60 años o más de edad) y su integración con otras generaciones.

IV. Análisis descriptivo de los indicadores sobre Arreglos Familiares en Uruguay

El estudio de la inserción de las personas mayores en el hogar, es decir, las características que adoptan los arreglos residenciales de las personas mayores, reviste particular importancia, pues el hogar es uno de los ámbitos más importantes para las transferencias de apoyo en la que participan las personas mayores, ya sea como receptores o dadores de ayuda (CELADE, 2006).

Conocer el número de hogares con personas mayores y el tipo de arreglo residencial en la que conviven, es de importancia también para el diseño de políticas de vejez, se debe a que el impacto del aumento de las personas mayores a nivel social es aún más grande del que se estima a nivel individual (Guzmán y Huenchuan, 2004).

Los indicadores desarrollados nos permitirán observar algunas características de los hogares integrados por personas mayores en Uruguay.

IV .1. Porcentaje de hogares con Adultos Mayores

De acuerdo a los datos de la ENHA, es posible determinar que en el año 2006 en nuestro país habían 1.032.853 hogares, de los cuales, en 439.007 residían al menos un integrante adulto mayor.

Cuadro N° 1 – Clasificación de Hogares y Porcentaje de Hogares con AM

Clasificación de hogares	Frecuencia
Hogar con al menos un AM	439.007
Hogar sin AM	593.846
Total	1.032.853

Porcentaje de Hogares con AM 42,50%

El 42,5% representa para nuestro país la cantidad de hogares con personas mayores, siendo una cifra elevada, y que demuestra el proceso avanzado de envejecimiento.

Para complementar el análisis de este indicador, sería necesario contar con más datos, como por ejemplo su perfil social; como se conforman los hogares, su relacionamiento con otros integrantes familiares y no parientes y las transferencias que se generan en este marco.

IV.2. Tamaño promedio de los hogares con Adultos Mayores

Este indicador nos da una primera aproximación, para conocer la estructura familiar de los adultos mayores.

En el cuadro 2 se puede observar el número de hogares con al menos un adulto mayor, según el número de integrantes en el hogar. La primera celda corresponde entonces a los hogares unipersonales, donde se observan 129.736 casos. Luego el dato de 162.046 refiere a la cantidad de hogares en el que vive un adulto mayor y otra persona que puede serlo o no; incluye matrimonios que viven solos en los cuales uno o los dos integrantes son adultos mayores, e incluye otros arreglos con parientes o no parientes, siendo al menos uno de ellos adulto mayor. A medida que observamos la frecuencia de hogares con más integrantes (con al menos un adulto mayor), vemos que ésta disminuye considerablemente.

Cuadro N° 2 – Hogares integrado con algún AM por N° de personas en el hogar

N° Personas en el hogar	1	2	3	4	5
N° de Hogares con al menos un adulto mayor	129,736	162,046	68,926	36,956	21,774
N° Personas en el hogar	6	7	8 y más		TOTAL
N° de Hogares con al menos un adulto mayor	10,971	4,531	4,067		439,007

Esto nos puede sugerir que las personas de edad tienen una tendencia a vivir solas o en núcleos familiares reducidos, quedando representado en un menor número las que se integran a grupos con mayor cantidad de integrantes (este análisis no comprende datos de adultos mayores que viven en hogares colectivos).

Esta realidad planteada se genera probablemente a partir de la propia opción voluntaria de la persona de edad a permanecer sola, y también puede responder a dificultades materiales, físicas o económicas, o barreras culturales.

El número promedio de personas que viven en hogares compuestos por al menos un adulto mayor es de 2,39.

Cuadro N° 3 – Tamaño promedio de Hogares con AM

	Cantidad
Total de Hogares con al menos un AM	439,007
Suma de todos los miembros habituales de los hogares con AM	1,051,299
Personas No AM que conviven con AM	452,400
Total de personas AM	598,899

Tamaño promedio de los Hogares con Adultos Mayores	2.39
--	------

En el cuadro 3 aparecen los datos de hogares con al menos un adulto mayor y la suma de los miembros con quienes viven los adultos mayores, surgiendo así el tamaño promedio de hogares con adultos mayores. En este cuadro también es posible observar cuantas personas no adultas mayores conviven con las personas mayores.

A partir de la información que surgen de los cuadros 2 y 3, sería necesario indagar en que situación se encuentran los adultos mayores, que grado de dependencia tienen, que tipo de apoyos (materiales, instrumentales, emocionales y cognitivos) reciben de los otros miembros que integran el hogar, y cuales pudieran requerir para el desempeño en las actividades de la vida diaria.

IV.3. Porcentaje de hogares con Adultos Mayores conformados por una generación

En el cuadro 4 se resaltan en negrilla, los hogares que están integrados solo por adultos mayores, según el número de integrantes de esos hogares.

Cuadro N° 4 – Hogares integrados solo por AM por N° integrantes y según el N° de AM en el Hogar

	N° de integrantes					
	N° AM en el hogar	1	2	3	4	5
N° Hogares con al menos un Adulto Mayor	1	129.736	65.804	37.134	23.867	15.991
	2	0	96.242	28.334	11.630	5.323
	3	0	0	3.458	1.222	422
	4	0	0	0	237	38
	5	0	0	0	0	0

Es mayor el número de personas mayores solas que están representadas en la cifra 129.736, conformadas en hogares unipersonales. Le sigue la cifra de 96.242 que representa hogares en los que viven solo dos personas mayores (ya sea matrimonio o que conviven con otro pariente o no pariente), luego 3.458 son los hogares que se conforman con tres personas adultas mayores y finalmente viviendo cuatro personas mayores expresada en el dato de 237 hogares.

En el cuadro 5 se presenta el Total de Hogares y el Total de Hogares con Adultos Mayores, siendo posible calcular el porcentaje de hogares conformados con personas mayores de una generación.

Cuadro N° 5 – Total de Hogares y Total Hogares AM

Total de Hogares	Cantidad	Porcentaje de hogares con AM conformados por una generación
	1.032.853	
Total de Hogares en que residen solo AM		
	229.673	

Por lo tanto el porcentaje de hogares con personas mayores conformados por una generación está representado en un 22,2% de los hogares.

Esta información se complementa con los datos analizados anteriormente (tamaño de los hogares con personas mayores), donde habría una tendencia en que las personas mayores vivan solas.

Es posible plantear que el comportamiento de las personas mayores a vivir solas no esté relacionado únicamente por conflictos intergeneracionales, dado que tampoco es común, o por lo menos las cifras no lo reflejan, la conformación de hogares particulares integrados por varios adultos mayores exclusivamente. Es decir, no hay indicios en estos casos, de una presencia importante de arreglos - gheto.

IV.4. Porcentaje de hogares con jefes Adultos Mayores

Este indicador nos permite medir el número de personas mayores que continúan ejerciendo la jefatura del hogar.

De acuerdo con estudios proyectados en América Latina sobre imagen y valoración de los adultos mayores, existirían diferentes factores que pueden explicar porque las personas mayores tienen un rol clave en la conformación del hogar, tal como es posible observarse en un porcentaje importante de hogares representado por un adulto mayor jefe (38,2% de los hogares).

A nivel cultural existe una valoración de la experiencia y las jerarquías familiares, lo que contribuye a la declaración de la persona mayor como jefe de hogar.

El factor material, representado por la tenencia de la vivienda o la disponibilidad de ingresos propios, son elementos importantes para considerar como jefe de hogar a las personas mayores.

En el cuadro 6 se analizan las variables tramo de edades y jefatura, siendo posible visualizar que 638.672 corresponden a jefaturas con edades hasta 59 años y 394.181 a jefaturas de personas de 60 y más años.

Cuadro 6 – Jefe de Hogar por Tramos de Edades

Tramo Edades	0 a 59	60 a 64	65 a 69	70 a 74	75 a 79	80 y más	Total
Jefe	638.672	90.415	84.034	80.103	66.718	72.911	1.032.853

Jefes en personas de 60 y más: 394.181

En los tramos de edad de la población de adultos mayores, puede observarse que la mayor frecuencia se da en el primer tramo (60 a 64 años), con 90.415 hogares. Luego la frecuencia va disminuyendo levemente en los tramos siguientes, salvo en el último (80 y más años) en que aumenta a 72.911 hogares. Teniendo en cuenta el menor número de adultos mayores en los tramos de edad más altos, podría interpretarse que no hay una distribución demasiado acentuada en ningún tramo de edad de los AM. Por lo tanto podría pensarse que los efectos culturales y materiales antes mencionados persisten aún en edades avanzadas de los jefes AM.

Cuadro 7 - Total de Hogares y Total de Hogares con Jefe de Hogar AM

Total de Hogares	1.032.853	Porcentaje de hogares con jefes AM 38,2%
Total de Hogares en que el jefe es un AM	394.181	

Surge de los datos del cuadro 7 que el porcentaje de hogares con jefes adultos mayores corresponde a 38,2%, contribuyendo con la caracterización de que nuestro país se encuentra dentro de un proceso de envejecimiento de población avanzado.

IV.5. Porcentaje de hogares con jefes Adultos Mayores por sexo

En el cuadro 8 se expresa información sobre la jefatura de hogares de adultos mayores en Uruguay, donde se encuentra diferenciada por sexo y tramo de edad.

Cuadro N° 8 – Jefe de Hogar por Tramo de Edad, según Sexo

	Tramo De Edad						Total	Acumulado 60 y +
	0 a 59	60 a 64	65 a 69	70 a 74	75 a 79	80 y más		
Hombre	466.702	59.648	50.972	44.759	35.124	33.241	690.446	223.744
Mujer	171.970	30.767	33.062	35.344	31.594	39.670	342.407	170.437
Total	638.672	90.415	84.034	80.103	66.718	72.911	1.032.853	394.181

El sexo masculino es el que cuenta con mayor número de jefatura en los tramos de 0 a 79 años, superando el sexo femenino en el tramo de 80 y más. En estudios realizados se explica este fenómeno dado que la mujer tiene mayor expectativa de vida y vive más años que el hombre, y además una vez que enviuda o se divorcia, por lo general no vuelve a reiniciar una vida matrimonial (en el caso del hombre si), viviendo sola o con otros familiares en este último tramo de la vida. (Saad, 2005).

En el resto de los tramos se aprecia claramente la distribución diferencial de jefaturas según sexo, siendo el hombre jefe en una proporción significativamente mayor de los casos.

IV.5.1 Porcentaje de hogares con jefe Adulto Mayor Hombre

En el cuadro 9 se observa en forma clara que el porcentaje de hombres adultos mayores declarados como jefes de familia es el 21,7% de los hogares.

Cuadro N° 9 – Total de Hogares y Total Hogares con Jefes AM Hombre

Total de ..	1.032.853
	223.744

Porcentaje de hogares con jefes AM hombres	21,7%
--	-------

Si tomamos como base de análisis que los factores económicos y culturales tienen su peso al momento de definir la asignación de la jefatura familiar, correspondería valorarlos en la diferenciación de la jefatura por sexo.

En la población existen mayor porcentaje de mujeres que hombres en los tramos de 60 años y más (58,7% mujeres y 41,3% hombres según ENHA, 2006), pero en cuanto a jefatura de hogares lo supera en porcentaje el sexo masculino.

Si lo analizamos desde la perspectiva económica, el hombre ha tenido mayor incidencia en el mercado laboral y por ende en las fuentes de ingresos del hogar; lo que ha llevado que cuenten con mayor posibilidad de acumulación de bienes. Sumado a una pauta cultural de asociar la provisión de ingresos con posición jerárquica del hogar, el hombre ha podido obtener de esta forma el rol protagónico en la familia.

IV.5.2 Porcentaje de hogares con jefe Adulto Mayor Mujer

El 16,5% de personas mayores mujeres ostentan el lugar de jefas del hogar.

Cuadro N° 10 – Total de Hogares y Total de Hogares con Jefe AM Mujer

Total de Hogares	1.032.853	Porcentaje de hogares con jefes AM mujeres	16,5%
Total de Hogares en que el jefe es un AM mujer	170.437		

Sobre este punto, cabe agregar que la mujer tiene asignado un papel protagónico al interior de la familia, en cuanto a velar por sus miembros familiares y asumir las tareas cotidianas y cuidados de los integrantes familiares. Esto se da aún cuando participa del mercado laboral, temas que se vienen debatiendo y planteando a través de políticas sociales que abarcan diferentes aspectos: familiar, laboral, comunitario, etc. y que intentan equiparar derechos y deberes a nivel de una perspectiva de género.

IV.6. Tasa de jefatura de hogar de los Adultos Mayores

El análisis de este indicador es muy interesante en cuanto realiza una observación a nivel de las personas, y mide la relación porcentual entre las personas mayores jefas de hogar y el total de personas mayores.

El cuadro 11 registra que la tasa de jefatura de hogar de la población adulta mayor es de 65,8%, pudiéndose efectuar otra lectura al decir que un tercio de los adultos mayores son jefes de hogar.

Cuadro N° 11 – Total AM y Total Hogares Jefe AM

Total AM	598,899	Tasa de jefatura hogar de los AM	65.8%
Total de Hogares en que el jefe es un AM	394,181		

Este dato es significativo en la medida que es un grupo etéreo que tiene mayor probabilidad de dependencia física, mental y emocional y siendo vulnerable en cuanto a que se encuentran más cercanos a contraer y padecer enfermedades por el proceso natural de envejecimiento.

IV.7. Porcentaje de jefes Adultos Mayores que viven solos

Este indicador mide la relación porcentual entre los jefes mayores que viven solos y el total de jefes mayores.

La tasa de jefatura de hogares unipersonales de adultos mayores representa el 32,9% siendo un dato elevado en relación a otros países de América Latina en estudios proyectados por CEPAL.

Cuadro N° 12 – Total Hogares Jefe AM y Total Hogares Unipersonales Jefe AM

Total de Hogares en que el jefe es un AM	394,181	Tasa de jefatura hogar de los AM	32.9%
Total de Hogares Unipersonales en que el jefe es un AM	129,736		

Según estudios a nivel de América Latina (CELADE, 2006), es posible constatar que los adultos mayores tienden a vivir solos o en hogares unipersonales, lo que hace diferencia respecto a las conductas prevalecientes en otras regiones, particularmente Europa del Norte (países nórdicos, que incluye Dinamarca, Finlandia, Noruega, Suecia, así como también las islas, península y archipiélago de la región).

V) Consideraciones generales

Es necesario precisar que el estudio de indicadores sobre “arreglos familiares” de las personas mayores, está relacionado con diferentes aspectos, entre ellos las relaciones familiares, redes sociales, entornos físicos (vivienda y acceso a servicios básicos), teniendo así un amplio espectro de análisis de la temática.

Tomando como enfoque el estudio del hogar (definido como una unidad de co-residencia que está integrada por quienes viven bajo el mismo techo y comparten los gastos de alimentación), este documento abordó la temática de como se conforman los hogares de adultos mayores en Uruguay.

Con respecto a este tema es importante resaltar algunos datos estadísticos presentados tales como:

- 42, 5% es el porcentaje de hogares con adultos mayores en relación al total de hogares en Uruguay.
- 2,39 es el promedio de personas mayores por hogar
- 22,2% es el porcentaje de hogares de adultos mayores conformados por una generación
- 38,2% corresponden a jefes adultos mayores de hogares
- 65,8% es la tasa de jefatura de hogares de adultos mayores
- 32,9% es el porcentaje de jefes mayores que viven solos

Como aspectos a tener en cuenta sería necesario profundizar estudios respecto a las transferencias de apoyo en las personas mayores, ya sea para valorar los aportes

brindados a nivel intergeneracional y las contribuciones obtenidas a nivel familiar, de la red social y del estado.

En este sentido se podrá aportar más datos que enriquezcan el análisis respectivo, teniendo en cuenta que esta Asesoría se encuentra en la proyección de investigaciones específicas sobre este sector de la población.

Otros datos interesantes a considerar al momento de instrumentar tanto “políticas de familias” (medidas para conformar un cierto modelo ideal de familia) como “políticas referidas a la familia” (instrumentos de políticas públicas para fortalecer funciones de las familias), son las siguientes situaciones constatadas a través de algunos indicadores:

- Los adultos mayores tienen una propensión a vivir solos o en núcleos familiares reducidos.
- La mujer es la que vive mayormente sola en la etapa de avanzada edad.
- El porcentaje de personas mayores que ejercen el rol de jefatura de familia es considerablemente alto.

Respecto a políticas a plantear sobre relaciones intergeneracionales, es importante destacar que los datos estudiados nos llevan a pensar que “no existiría una tendencia significativa a agruparse entre personas de su misma edad en la conformación de los hogares particulares”, pudiendo posibilitar de esta manera propuestas de intercambio entre otras generaciones.

Teniendo en cuenta la información planteada sobre jefatura de adultos mayores por sexo, donde actualmente el porcentaje de jefatura masculina es mayor a la femenina, cabe mencionar que en un estudio sobre género e indicadores de seguridad social (Santos, 2008), se comprueba que viene aumentando la participación de la mujer dentro de la actividad laboral, sobre todo se observa en los tramos de edad de 25 a 59 años.

VI) Algunas propuestas

Los indicadores propuestos por CEPAL para el mejoramiento de la calidad de vida de las personas mayores nos han permitido cuantificar la situación de los hogares de adultos mayores, debiendo tener presente estos datos al momento de determinar políticas de promoción social para este sector.

Teniendo en cuenta la información obtenida a partir de los indicadores, los antecedentes de estudios citados en este documento, y programas sociales que desarrolla el BPS, se plantean algunas sugerencias:

- Sensibilización a nivel social sobre el rol de la familia en el entorno del adulto mayor
- Fortalecimiento de las redes comunitarias, coordinación a nivel público y privado en el abordaje de esta temática, entre otros.
- Consolidación de programas de relaciones intergeneracionales, dando participación a las nuevas generaciones en el proceso de envejecimiento, como forma de concienciar sobre las etapas de la vejez y en forma indirecta lograr un mayor entendimiento de la situación que atraviesan los adultos mayores (Wasick, 2008).

- Fomentar estudios sobre el perfil de las próximas generaciones que van a conformar hogares de personas mayores, teniendo en cuenta los cambios económicos, culturales y sociales, lo que podrán determinar un nuevo sistema social al que deberemos enfrentar a corto plazo.

VII) Referencias Bibliográficas

Aguirre, R (2004). *Familias Urbanas del Cono Sur: Transformaciones recientes Argentina, Chile y Uruguay*. CEPAL Reunión expertos, Santiago de Chile.

CELADE – División de Población de la CEPAL (2003). *Propuesta de Metodología de Seguimiento de la Situación de las Personas Mayores en América Latina y el Caribe*. Conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento: hacia una estrategia regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan Internacional de Madrid sobre Envejecimiento. Santiago de Chile, noviembre.

----- (2006). *Manual Básico: Indicadores de Calidad de Vida en la Vejez – Curso Básico*, Santiago de Chile, diciembre.

Pérez J. y Brenes, G. (2005). *Una transición en edades avanzadas: cambios en arreglos residenciales de adultos mayores en 7 ciudades latinoamericanas* – Documento presentado en la XXV Conferencia Internacional de Población – Tours Francia.

Saad, P. (2005). Los Adultos Mayores en América Latina y el Caribe: Arreglos Residenciales y Transferencias Informales. *En Notas de Población, Año XXXII (Nº 80)*. Naciones Unidas, CEPAL.

Sánchez, M. (2000). *De lo monogámico a la pluralidad de arreglos familiares*. Monografía. En <http://www.monografias.com>.

Santos, S. (2008). *Algunos Indicadores de Género vinculados a la Seguridad Social*. BPS - Asesoría en Políticas de Seguridad Social, Comentarios de Seguridad Social, Nº 18, enero – marzo, 2008.

Wasick, C (2008). Encuentro Perspectiva y Oportunidades de la Gerontología para el trabajo en Red en Uruguay y Latinoamérica. Facultad Cs. Humanas de la Universidad Católica del Uruguay y Cáritas Uruguay.

ANEXO**Indicadores de Arreglos Familiares en Uruguay, 2006**

INDICADOR	FÓRMULA	DATO OBTENIDO URUGUAY
Porcentaje de Hogares con AM. (b.1)	Relación entre el N° Hogares en que residen adultos mayores y el total de hogares por cien.	42,5%
Tamaño promedio de los Hogares con AM. (b.3)	Cociente entre la suma de todos los miembros habituales de los hogares con adultos mayores y el total de estos hogares.	2,39
Porcentaje de hogares con adultos mayores conformados por una generación. (b.4)	Relación entre el número de hogares en que residen sólo adultos mayores y el total de hogares.	22,2 %
Porcentaje de hogares con jefes adultos mayores. (b.7)	Relación entre el número de hogares cuyo jefe/a es un adulto mayor y el total de hogares por cien	38,2%
Porcentaje de hogares con jefes adultos mayores hombres. (b.8)	Relación entre el número de hogares cuyo jefe es un adulto mayor hombre y el total de hogares, por cien.	21,7%
Porcentaje de hogares con jefes adultos mayores mujeres. (b.9)	Relación entre el número de hogares cuyo jefe es un adulto mayor mujer y el total de hogares, por cien	16,5%
Tasa de jefatura hogar de los Adultos Mayores. (b.16)	Relación entre adultos mayores jefes de hogar y total de adultos mayores, por cien.	65,8%
Porcentaje de Jefes Mayores que viven solos (b.17)	Relación entre los jefes mayores que viven solos y el total de jefes mayores por cien.	32,9%

Fuente: Elaboración propia en base a microdatos de la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada 2006 del INE.

NOTA: La codificación alfa – numérica de los Indicadores refiere a la registración efectuada por CELADE, 2003.

**ALGUNOS INDICADORES SOBRE
ARREGLOS FAMILIARES EN ADULTOS
MAYORES**
(Segunda parte)

Lic. T.S. Inés Nuñez¹

¹ Santiago Sosa Barón participó en el procesamiento de los cuadros estadísticos y en el análisis de los mismos

ALGUNOS INDICADORES SOBRE ARREGLOS FAMILIARES EN ADULTOS MAYORES

(Segunda parte)

Introducción

Este documento abordará la situación de las personas mayores (60 años y más) continuando con el estudio de indicadores de arreglos familiares para esta población etárea, iniciado por la Asesoría en Políticas de Seguridad del BPS, en base a los microdatos de la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada – INE 2006.

En base a ese estudio, la propuesta de este trabajo es presentar dichos indicadores para el año 2007 con el análisis comparativo correspondiente, así como nuevos indicadores de esta temática para el período 2006/2007.

Como forma de introducirnos en estudios comparativos sobre estos indicadores a nivel de América Latina, se presentan cuadros con datos de algunos países de la región.

En Consideraciones Generales se resaltarán los datos más significativos a tener en cuenta al momento de definir políticas sociales.

En este sentido, se formularán conclusiones acotadas respecto a la situación de las personas mayores en relación a estos indicadores, teniendo en cuenta que es necesario contar con una medición de mayor alcance en el tiempo.

Finalmente, se adjunta anexos con información desagregada de indicadores de arreglos familiares para Personas Mayores (PM) en el período 2007, como así también nuevos indicadores sobre esta temática para los períodos 2006 –2007.

I) Estudio Comparativo sobre Indicadores de Arreglos Familiares en Adultos Mayores a nivel de algunos países de América Latina

Previo a introducirnos al estudio comparativo sobre indicadores de arreglos familiares de personas mayores en la región, se entiende pertinente presentar algunas evidencias del proceso de envejecimiento.

En este sentido se han seleccionado los indicadores: porcentaje de adultos mayores e índice de envejecimiento, como forma de representar esta situación.

Para una mejor comprensión de los siguientes datos a exponer, es oportuno introducirnos en la temática de la transición demográfica en América Latina.

Una de las definiciones más sencillas de la Transición Demográfica (TD) es: “el proceso del paso de elevados a bajos niveles de natalidad y mortalidad” (Benitez, R. 2003). Su alusión básica se refiere a la evolución de la mortalidad, la natalidad y el crecimiento demográfico, como forma de definir los cambios de la población y buscar interrelaciones entre lo demográfico con lo socio económico.

La noción de transición demográfica debe emplearse como un concepto que describe un proceso, y no como una teoría ni ley. Se utiliza para el análisis general de

tendencias, que posibilita visiones comparativas, en este caso del conjunto latinoamericano de países (Benitez, R. 2003).

De acuerdo con el avance logrado en la disminución de la mortalidad y la fecundidad, se reconocen cuatro etapas a saber: *Incipiente, Moderada, Plena y Avanzada*.

La etapa *Incipiente y Moderada* refiere a que ha bajado lentamente la mortalidad, pero la fecundidad aún no desciende o lo hace con mucha lentitud. En la etapa *Plena* ambas variables están en franca declinación, en la *Avanzada* tanto la fecundidad como la mortalidad presentan descensos significativos y sostenidos que tienden a equilibrar los valores de esas variables (Chackiel y Martínez, 1993).

Por otro lado existen estudios referidos por CEPAL, que toman en cuenta los períodos 1985/1990 y 2005/2010, ponderando las variables Tasa de Crecimiento, Tasa Global de Fecundidad, Esperanza de Vida al Nacer y Porcentaje de Adultos Mayores, donde es posible determinar en que etapas de la transición demográfica se encuentran algunos de los países a nivel de América Latina y el Caribe.

ETAPAS DE LA TRANSICIÓN	PAÍSES
AVANZADA - MUY AVANZADA	CUBA
AVANZADA - TEMPRANA	URUGUAY CHILE ARGENTINA
AVANZADA - RECIENTE	BRASIL COSTA RICA
PLENA TRANSICIÓN – TEMPRANA	MÉXICO COLOMBIA PERU REP. DOMINICANA ECUADOR PANAMA VENEZUELA
PLENA TRANSICIÓN RECIENTE	EL SALVADOR BOLIVIA HONDURAS NICARAGUA PARAGUAY
MODERADA	HAITÍ GUATEMALA
INCIPIENTE	-----

Fuente: Schkolnik, S. 2007.

Este cuadro nos muestra que Cuba es el único país de la región que registra la transición muy avanzada de envejecimiento, en tanto que Uruguay ocupa el primer lugar como país en la fase avanzada temprana.

Los países que se registran en la etapa de transición plena temprana se encuentran desarrollando el proceso de envejecimiento, en cambio los que están en la etapa de transición plena reciente y moderada comienzan de alguna manera a transformar algunos de los índices que refieren al proceso respectivo.

I.1. Indicadores del proceso de envejecimiento en la región

1. Porcentaje de Adultos Mayores: Relación entre la población de 60 años y más y la población total, por cien.

Cuadro N° 1. América Latina y el Caribe: Porcentaje de Adultos Mayores en el total de la población

Países	1990	2000	Evolución Indicador
Argentina	13	13	0
Bolivia	7	7	0
Brasil	7	9	2
Chile	10	11	1
Colombia	7	-	-
Costa Rica	-	8	-
Ecuador	6	9	3
El Salvador	7	-	-
Guatemala	6	6	0
Honduras	-	6	-
México	7	7	0
Nicaragua	5	6	1
Panamá	8	9	1
Paraguay	7	7	0
Perú	7	-	-
Republica Dominicana	-	8	-
Uruguay	17	18	1
Venezuela	6	7	1

Fuente: CEPAL – SISE, en base a datos censales de las rondas de 1990 y 2000.¹

De los países de la región, Uruguay es el que presenta el porcentaje más elevado de envejecimiento, correspondiendo para el año 2000 a 18%.

¹ CEPAL toma estos años como referencia general, si bien hay diferencia en los períodos censales efectuados por cada país. Uruguay es el país que más se aleja, teniendo en cuenta que toman los censos de los años 1996 y 2004.

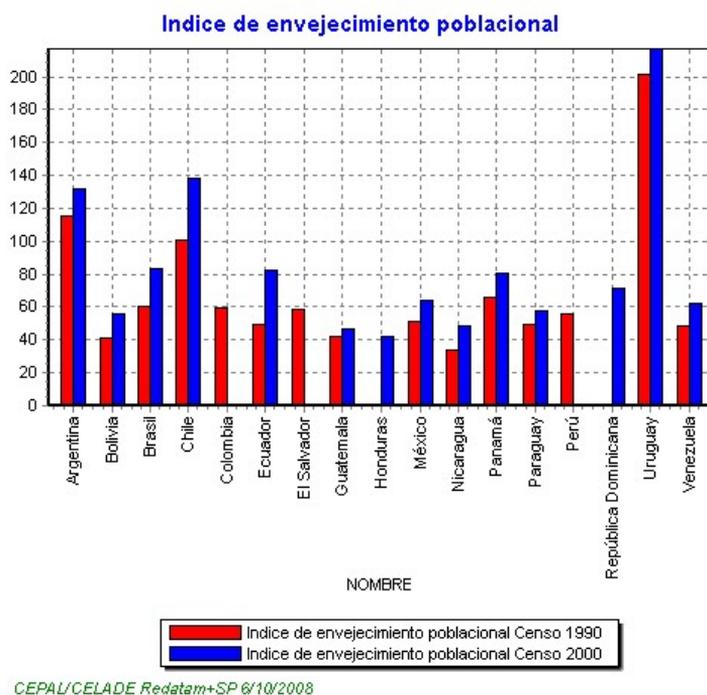
En los países de Ecuador y Brasil se visualiza un incremento del porcentaje de adultos mayores. En el resto de los países de la región se registró un aumento leve, en otros se mantuvo y en ninguno hubo una disminución de este indicador.

2. Índice de Envejecimiento: Relación entre la población de 60 años y más y la población menor de 15 años, por cien.

Cuadro N° 2. América Latina y El Caribe: Índice de Envejecimiento de la población

Países	1990	2000	Evolución Indicador
Argentina	42	48	6
Bolivia	13	18	5
Brasil	21	29	8
Chile	33	44	11
Colombia	20	----	----
Ecuador	17	27	10
El Salvador	19	----	----
Guatemala	13	15	2
Honduras	----	14	----
México	18	22	4
Nicaragua	11	16	5
Panamá	22	27	5
Paraguay	16	19	3
Perú	19	----	----
República Dominicana	----	24	----
Uruguay	69	74	5
Venezuela	16	21	5

Fuente: CEPAL - SISE, en base a datos censales de las rondas de 1990 y 2000.



Del cuadro N° 2 se observa que el Índice de Envejecimiento para el año 2000 en Uruguay registra el 74%, siendo el dato más elevado entre los países de América Latina, y de significativa distancia entre los valores del resto de los países, si tenemos en cuenta que Argentina ocupa el segundo lugar con 48%. En la gráfica se advierte con mayor claridad la diferencia de este índice entre los países de la región.

Por otro lado, se aprecia que el índice de envejecimiento tuvo un aumento en los países de la región con datos registrados durante el período considerado por CEPAL (existiendo 5 países sin información en algunos de los años en estudio).

Chile y Ecuador son los países en que se observa los valores más altos en el aumento de este índice (11 y 10 %).

Este indicador permite apreciar las transformaciones demográficas derivadas del proceso de envejecimiento, dando pautas de los cambios en las demandas sociales, sobre todo en materia de salud, y de las transferencias intergeneracionales.

I.2. Indicadores sobre Arreglos Familiares en Adultos Mayores - Datos comparados de América Latina y el Caribe²

1. Porcentaje de Hogares con Adultos Mayores: Relación entre el N° de hogares en que residen adultos mayores y el total de hogares por cien.

² En el desarrollo de este sub tema se contó con la colaboración de la funcionaria Gladys Baison.

En el siguiente cuadro se presenta información elaborada por CEPAL sobre este indicador, comparando los datos de algunos países de América Latina en el período 1990 y 2000.

Cuadro N° 3. América Latina: Porcentaje de Hogares con Adultos Mayores. Países seleccionados

Países	Años	
	1990	2000
Argentina	34,3	34,5
Bolivia	22,9	22,8
Brasil	21,3	22,5
Chile	29,0	29,9
Ecuador	23,1	27,3
Paraguay	21,6	24,9
Uruguay	38,4	39,9
Venezuela	22,9	24,0

Fuente: CEPAL - SISE, en base a datos censales de las rondas de 1990 y 2000.

Puede observarse en los dos períodos censales (1990 – 2000), que los mayores porcentajes de hogares con AM corresponden a Uruguay (38% - 40%), Argentina (34% - 34%) y Chile (29% - 30%), cuyas poblaciones transitaron más tempranamente por el proceso de transición demográfica y se encuentran por tanto más envejecidas. El porcentaje de hogares con AM de los restantes 5 países oscila en ambos períodos entre el 21% y el 24%, salvo Ecuador, que en el 2000 el indicador se eleva a 27%.

Es importante señalar además que en la mayoría de los países de la región ha existido un aumento de este indicador entre los dos momentos censales.

En el cuadro 4 se presenta su evolución en un periodo de 10 años, a fin de observar si existe un aumento o disminución de los hogares con personas mayores, con lo que obtenemos un insumo importante para la visualización del proceso de envejecimiento poblacional en la región.

Cuadro N° 4. América Latina: Evolución del indicador Porcentaje de Hogares con Adultos Mayores en un período de diez años (En porcentajes)

Países	Período 1990 - 2000
Argentina	0,2
Bolivia	- 0,1
Brasil	1,2
Chile	0,9
Ecuador	4,2
Paraguay	3,3
Uruguay	1,5
Venezuela	1,1

Fuente: CEPAL, en base a datos censales de las rondas de 1990 y 2000.

De los países de la región en estudio, el caso de Bolivia es el único que presenta un dato negativo en la variación de este indicador, en un período de 10 años. Ello puede

estar relacionado con el hecho de que se encuentra en proceso de envejecimiento de transición plena reciente, como se presentara anteriormente.

El número de hogares con adultos mayores aumenta en el resto de los países, aunque en magnitudes diferentes: en el caso de Argentina y Chile apenas aumenta, no excediendo el 1%; en los países como Venezuela, Brasil y Uruguay el indicador aumenta entre 1% y 1,5%; mientras que en Ecuador y Paraguay, existe un aumento más importante, del 4,2% y 3,3% respectivamente.

2. Porcentaje de Hogares con Jefes Adultos Mayores: Relación entre el número hogares cuyo jefe/a es un adulto mayor y el total de hogares por cien.

Este indicador está informando sobre que porcentaje de personas mayores están consideradas dentro de un núcleo familiar, como responsables de llevar adelante el rol de Jefe/a del hogar.

El cuadro 5 muestra el porcentaje de Hogares con Jefes AM en varios países de América Latina en las rondas censales de 1990 y 2000. Puede observarse de manera general, que los países tienen entre un 15% y un 30% de hogares con jefes adultos mayores.

**Cuadro N° 5. América Latina: Porcentaje de Hogares con Jefes Adultos Mayores.
Países seleccionados**

Países	Años	
	1990	2000
Argentina	27,77	29,13
Bolivia	20,78	17,47
Brasil	18,28	20,03
Chile	22,46	24,25
Ecuador	18,07	18,99
Guatemala	17,78	19,22
México	15,24	18,96
Panamá	19,71	14,49
Paraguay	19,39	19,44
Venezuela	15,88	18,01

Fuente: CEPAL - SISE, en base a datos censales de las rondas de 1990 y 2000.

En el análisis de este cuadro se observa que Argentina y Chile son los países que mantienen el porcentaje elevado de hogares con jefes AM en ambos censos, probablemente asociado también al proceso más desarrollado de envejecimiento, mencionado anteriormente. En el resto de los países incluidos, el porcentaje oscila entre un 14% a un 21%.

En el cuadro N° 6, es posible visualizar la variación y el curso que este indicador tuvo en el período planteado y en los países referidos por CEPAL.

Cuadro N° 6. América Latina: Curso del indicador Porcentaje de Hogares con Jefes Adultos Mayores en un período de diez años.

Países seleccionados

(En porcentajes)

Países	Período 1990 – 2000
Argentina	1,36
Bolivia	- 3,31
Brasil	1,75
Chile	1,79
Ecuador	0,92
Guatemala	1,44
México	3,72
Panamá	- 5,22
Paraguay	0,05
Venezuela	2,13

Fuente: CEPAL - SISE, en base a datos censales de las rondas de 1990 y 2000.

La mayor variación se da en el caso de Panamá y con un sentido negativo (-5,22%). La otra disminución relativa de hogares con Jefes AM corresponde a Bolivia, con una variación de -3,31%.

Por otra parte, México ha sido el país que tuvo el mayor aumento de jefes de hogar AM (3,72%) en el período considerado, y le sigue Venezuela con un 2,13%.

Se observa un crecimiento más leve en Ecuador, Argentina, Guatemala, Brasil y Chile (entre 0,9% y 1,79%), mientras que en Paraguay la proporción se mantiene casi incambiada, con una variación de 0,05%.

En otros estudios realizados por CEPAL, Uruguay solo registra para el período censal de 1990 respecto a este indicador, con el dato de 33,90 %, habiendo considerado como fuente de información del Censo de población y vivienda de 1996.

Dado que del censo 2004 no es posible procesar este indicador, se podría tomar como referencia los valores registrados en el cuadro indicadores arreglos familiares en Uruguay elaborados en base a la información del INE – ENHA 2006, donde este indicador se registra en 38,2 % de hogares con Jefes AM.

Si comparamos estos datos es posible observar un aumento del 4,3 % en relación a cada período planteado, y si además se compara con la información presentada en el Cuadro N° 5, es posible afirmar que Uruguay es el país de la región que cuenta con el porcentaje más elevado de hogares con jefes AM y que en el período de 10 años ha tenido un crecimiento mayor con relación a los países de la región.

II. Medición de Indicadores Arreglos Familiares a nivel de Uruguay - 2007

En este punto se efectuará una presentación de cuadros estadísticos con algunos indicadores de arreglos familiares correspondiente al año 2007, con la misma presentación realizada en el documento "Situación de las Personas Mayores en Uruguay, Algunos Indicadores sobre Arreglos Familiares" (Núñez, I. 2008). Los datos han sido procesados a partir de los microdatos de la ENH 2007 del INE.

Luego de presentar los cuadros con información relativa al año 2007, se desarrollará en forma conjunta un análisis general sobre los datos comparativos entre los dos periodos anuales.

II.1. Cuadros de algunos indicadores de arreglos familiares de adultos mayores – 2007.

1) Porcentaje de Hogares con AM

Total de Hogares	1.031.541
Total de Hogares con al menos un AM	421.451

Porcentaje de Hogares con AM	40,9%
------------------------------	-------

2) Tamaño promedio de los Hogares con AM

Total de Hogares con al menos un AM	421.451
Suma de todos los miembros habituales de los hogares con AM	981.429
Personas no Adultas Mayores que conviven con AM	410.040
Total AM	571.389

Tamaño promedio de los Hogares con Adultos Mayores	2,33
--	------

3) Porcentaje de hogares con AM conformados por una generación

Total de Hogares	1,031,541
Total de Hogares en que residen solo AM	229,614

Porcentaje de hogares con AM conformados	22.3%
--	-------

Nº de integrantes					
Nº AM en el hogar	1	2	3	4	5
1	133.383	61.983	34.092	22.329	13.889
2	0	92.281	26.510	9.320	4.798
3	0	0	3.726	1.132	268
4	0	0	0	224	99
5	0	0	0	0	0

4) Porcentaje de hogares con jefes AM

Jefe de Hogar por tramo de edades

	Tramo de Edades						Total
	0 a 59	60 a 64	65 a 69	70 a 74	75 a 79	80 y más	
Jefe	653.874	86.850	79.362	75.279	65.023	71.153	1.031.541

Total de Hogares	1,031,541
Total de Hogares en que el jefe es un AM	377,667

Porcentaje de hogares con jefes AM 36.6%

5) Porcentaje de hogares con jefes AM por tramo de edades y sexo

	0 a 59	60 a 64	65 a 69	70 a 74	75 a 79	80 y más	60+	Total
Jefe Hombre	464.764	56.152	48.657	42.093	33.551	30.509	210.962	675.726
Jefe Mujer	189110	30698	30.705	33186	31472	40.644	166.705	355815
Total	653.874	86.850	79.362	75.279	65.023	71.153	377.667	1.031.541

5.1) Porcentaje de Hogares con jefes AM Hombre

Total de Hogares	1,031,541
Total de Hogares en que el jefe es un AM hombre	210,962

Porcentaje de hogares con jefes AM hombres 20.5%

5.2) Porcentaje de hogares con jefes AM Mujeres

Total de Hogares	1,031,541
Total de Hogares en que el jefe es un AM mujer	166,705

Porcentaje de hogares con jefes AM mujeres 16.2%

6) Tasa Jefatura Hogar de los Adultos Mayores

Total AM	571,389
Total de Hogares en que el jefe es un AM	377,667

Tasa de jefatura hogar de los AM	66.1%
----------------------------------	-------

7) Porcentaje AM que viven solos

Total de Hogares en que el jefe es un AM	377,667
Total de Hogares Unipersonales en que el jefe es un AM	133,383

Porcentaje de AM que viven solos	35.3%
----------------------------------	-------

II.2. Análisis general de la medición de los Indicadores Arreglos Familiares en PM entre el período 2006/2007 en Uruguay

A fin de visualizar la evolución en Uruguay respecto a los datos sobre Indicadores de Arreglos Familiares de PM durante los años 2006 y 2007, se presenta el siguiente cuadro a modo de síntesis.

Cuadro N° 7. Uruguay: Evolución de algunos Indicadores de Arreglos Familiares de Adultos Mayores. Período 2006 - 2007

	2006	2007	Variación Indicador
1) Porcentaje hogares AM	42,5	40,9	- 1,6
2) Tamaño promedio hogares AM	2,39	2,33	- 0,06
3) Porcentaje hogares AM conformados por una generación	22,2	22,3	0,1
4) Porcentaje hogares jefes AM	38,2	36,6	- 1,6
5.1) Porcentajes hogares jefes AM hombres	21,7	20,5	- 1,2
5.2) Porcentaje hogares jefes AM mujeres	16,5	16,2	- 0,3
6) Tasa de jefatura de hogar de los AM	65,8	66,1	0,3
7) Porcentaje de jefes mayores que viven solos	32,9	35,3	2,4

Fuente: Elaboración propia en base a microdatos de la Encuesta Nacional de Hogares de los años 2006 y 2007 del INE³.

Con relación al indicador Porcentaje de hogares de AM, al comparar los datos 2006/2007, nos refiere a un dato negativo -1,6.

Como forma de poder analizar este indicador, sería importante estudiar si existieron cambios y nuevas formas de integración de los hogares de personas mayores. Por ejemplo, comprobar si la población adulta mayor realiza rotación de su residencia por algún tipo de contingencia (económica, de salud, de situación conyugal, institucionalización, entre otras) que podría incidir en el dato producido en el período de 1 año.

³ El INE deja planteado que existió un sesgo respecto a la muestra de ENHA 2006 en relación a los datos registrados para Personas Mayores, que pueden estar sobre - representados por el efecto de sustitución de hogares – (ENHA – Nota Metodológica 2006).

El Tamaño promedio de los hogares AM presenta una variación negativa leve; de 2,4 a 2,3 personas por hogar. Si observamos los componentes de este indicador, se visualiza que ha existido una variación en la suma de todos los miembros habituales en los hogares con AM, habiendo descendido en un 6%, teniendo más incidencia que la disminución del total de hogares con al menos un AM.

Surge también que se ha producido una disminución en el número de personas no AM que conviven con AM entre los dos años en estudio, representado en un 9%.

El porcentaje de AM conformados por una generación casi no tuvo variación, representada en 0,1%.

Si comparamos el número de integrantes AM en los hogares, entre los años 2006 y 2007, es posible visualizar que existió un aumento de 2,8% de hogares unipersonales de AM y un descenso en los hogares de AM con dos y más integrantes (- 3,7%).

El porcentaje de hogares con jefes AM registra una disminución de - 1,6% respecto al 2006. Si se analizan los datos por tramos de edades y durante el período en estudio (2006 - 2007), el que tuvo una mayor variación negativa fue el intervalo entre 70 a 74 años (-0,5). Le sigue el de 65 a 69 (-0,4), luego el de 60 a 64 (-0,3) y en menor frecuencia los de 80 y más (-0,2) y de 75 a 79 (-0,2).

Cuadro N° 8. Desagregación por tramo de edad del Indicador Porcentaje de Hogares jefes Adultos Mayores. Período 2006 – 2007

	0 a 59	60 a 64	65 a 69	70 a 74	75 a 79	80 y más	Total 60 y más
2006	61,8%	8,8%	8,1%	7,8%	6,5%	7,1%	38,2%
2007	63,4%	8,4%	7,7%	7,3%	6,3%	6,9%	36,6%
Variación por tramo	1,6%	-0,3%	-0,4%	-0,5%	-0,2%	-0,2%	-1,6%

Fuente: Elaboración propia en base a microdatos de la Encuesta Nacional de Hogares de los años 2006 y 2007 del INE.

Llama la atención como se presenta la variación por tramos de edades, en cuanto a que si partimos de la idea que entre los 60 a 74 las personas se puedan encontrar en una etapa de actividad, tendría que haber variado menos que en los otros tramos de 75 y más. El tramo de 70 a 74 años es el que tiene mayor variación negativa, siendo de interés indagar porque en esta etapa se pierde la calidad de jefatura del hogar.

Si comparamos el porcentaje de jefe de hogar AM por sexo, puede observarse que el porcentaje de jefes de hogares AM hombres ha disminuido más (-1,2%) que el de jefe de hogares mujeres (-0,3%), con lo que se observa una leve disminución de la brecha entre ambos sexos.

La tasa de jefatura de hogar de la población adulta mayor, donde se considera el grado de representación de la jefatura AM entre la población de adultos mayores, registra un muy leve aumento de 0,3%.

Finalmente, el Porcentaje de jefes AM que viven solos tuvo un aumento de 2,4%, siendo un dato significativo a tener en cuenta, al mostrar el crecimiento de hogares unipersonales conformados por AM.

A nivel general, tomando en cuenta el cuadro comparativo respecto a algunos indicadores de arreglos familiares, entre un año a otro, es posible plantear que existieron algunos cambios en la conformación familiar de las personas mayores, siendo importante destacar dos datos significativos: el aumento de los hogares unipersonales y la disminución de la suma de los miembros no adultos mayores que integran los hogares con personas mayores.

Teniendo en cuenta esta situación, podríamos estar manejando una hipótesis de que han existido cambios al interior de la residencia de los adultos mayores, generándose una distancia en las relaciones intrafamiliares con los otros miembros no AM que convivían con estos. En este sentido se podría estar generando una disminución en las transferencias (afectivas, culturales, socio – económicas) intra familiares y un aumento de los adultos mayores solos, planteándonos en este contexto, que grado de calidad de vida estarían teniendo las personas en el proceso de envejecimiento.

III) Nuevos Indicadores de Arreglos Familiares 2006/2007

Cuadro N° 9. Uruguay: Evolución de Nuevos Indicadores de Arreglos Familiares de Adultos Mayores. Período 2006 - 2007

Indicador	2006	2007	Variación Indicador
1) Tamaño promedio de los hogares con Jefes AM (total).	2,22	2,15	- 0,07
1.1) Tamaño promedio de los hogares con Jefes AM hombres	2,54	2,47	- 0,07
1.2) Tamaño promedio de los hogares con Jefes AM mujeres	1,80	1,75	- 0,05
2) Porcentaje de jefes mayores que viven en pareja conyugal solos	26,1	26,1	0,0
3) Porcentaje de jefes mayores que viven en pareja conyugal y con hijos	16,8	15,8	-1,0
4) Porcentaje de jefes mayores que viven en pareja conyugal y con hijos solteros	15,1	14,0	-1,1%
5) Porcentaje de jefes mayores que viven en pareja conyugal y con hijos casados	1,4	1,4	0,0
6) Porcentaje de jefes mayores que viven solamente con no parientes	0,8	0,7	- 0,1
7) Porcentaje de jefes mayores que viven solamente con otros parientes	5,1	4,8	- 0,3
8) Porcentaje Hogares con AM conformados por dos generaciones	41,5	39,6	- 1,9
9) Porcentaje de Hogares con AM conformados por tres generaciones	13,1	12,3	- 0,8
10) Porcentaje de cónyuges mayores que viven con hijos	29,3%	28,4%	-0,9%
11) Porcentaje de cónyuges mayores que viven con hijos solteros	26,8%	25,6%	-1,2%
12) Porcentaje de cónyuges mayores que viven con hijos casados	2,9%	3,2%	0,3%

Fuente: Elaboración propia en base a microdatos de la Encuesta Nacional de Hogares de los años 2006 y 2007 del INE.

El Tamaño promedio de los hogares donde el jefe es adulto mayor, da una cifra de 2, que varía entre un período y otro en 0,07.

Con relación al Tamaño promedio de los Hogares con jefes AM con apertura por sexo, muestra que los hogares jefaturados por mujeres son de menor tamaño que el del sexo masculino (1,75 a 2,47 - referido al año 2007). Esto puede estar relacionado con que generalmente las mujeres dirigen el hogar cuando no hay presencia de pareja por ejemplo en el caso de viudez.

El porcentaje de jefes mayores que viven en pareja conyugal solos representa un 26,1% para ambos períodos, no existiendo ninguna diferencia al respecto.

El porcentaje de jefes mayores que viven en pareja conyugal y con hijos es de un 16,8% y 15,8 % para cada año en estudio. Este dato tendrá una apertura por hijos solteros y casados, que se analizará a continuación.

El porcentaje de jefes mayores que viven en pareja conyugal con hijos solteros es de 15,1% y 14,0% para cada año. Sería importante determinar si en esta situación podrían estar incluidos los hijos con algún tipo de discapacidad.

El porcentaje de jefes mayores que viven en pareja conyugal y con hijos casados es de 1,4% para ambos períodos. Esto nos puede referir a que un jefe de familia AM y su cónyuge tiene pocas probabilidades de que viva con ellos un hijo casado. Podría interpretarse una relación fuerte entre el casamiento y la formación de hogares independientes a las parejas mayores.

El porcentaje de jefes mayores que viven solamente con no parientes da una cifra de 0,7 para el año 2007, siendo baja si se compara con el porcentaje de jefes mayores que viven con otros parientes (que no sean hijos y que no sea esposa), que registra 4,8 en el mismo año. En estos indicadores se aprecia que en la evolución de un año se genera una disminución de los mismos, con mayor valor en los que viven con otros parientes.

Respecto al porcentaje de hogares con adultos mayores conformados por dos generaciones, integradas por hijos y parejas de estos, nietos y padres o suegros del AM, se observa un porcentaje de 41,5% en el 2006 y 39,6% en el año 2007. Este dato nos muestra que menos de la mitad de las PM en Uruguay se integran a hogares con familiares consanguíneos (ascendentes y descendentes), considerando además en este grupo a los allegados a sus parientes (como en el caso de yerno/nuera y suegros). Ha existido una baja en los valores entre un año y otro, de -0,9%.

Con relación al porcentaje de AM conformados por tres generaciones integradas por hijos y nietos, hijos y padres y nietos y padres del jefe, incluidos los no familiares (yerno/nuera y suegros), se registra para el año 2006 el 13,1% y para el 2007 de 12,3%. Entre un año y otro da un valor negativo de -0,8%, con relación a este indicador. Si se compara el porcentaje de hogares conformados por dos y tres generaciones, se observa que existe una diferencia de casi un 30%, entre uno y otro indicador. Surge que al ampliar el número de generaciones, disminuye fuertemente la probabilidad de que se mantengan unidos en un único hogar, y por esto que los adultos mayores compartan el núcleo familiar con más generaciones.

El porcentaje de cónyuges mayores que viven con hijos es de 29,3% y 28,4% en los años respectivos. Este indicador orienta respecto a la frecuencia en la convivencia de

los hijos con padres en edades avanzadas. Teniendo en cuenta el perfil de las personas mayores que se viene componiendo, a partir del análisis de datos estadísticos, este indicador en particular es muy sugerente, en tanto que revela que un porcentaje importante de hogares de personas mayores están integrados con hijos. Si efectuáramos una apertura por edad y nivel educativo podríamos relacionar este tema con estudios que se vienen efectuando con relación a jóvenes en transición hacia la vida adulta, donde salen más tarde de la vida familiar por el *síndrome de la autonomía postergada*, (CEPAL-OIJ 2008) donde diferentes dificultades de los jóvenes para independizarse llevan a que convivan con sus padres y posterguen una nueva forma de convivencia emancipada⁴. En este sentido también sería importante establecer que tipo de transferencias intra familiares (económicas, culturales, sociales, entre otras) vienen realizando las personas mayores hacia sus hijos y viceversa.

En la evolución de este indicador ha sido del -0,9%, existiendo una tendencia de disminución en cuanto a convivencia de parejas mayores con hijos, debiendo poder observar como se comporta en un período mayor de tiempo.

El porcentaje de cónyuges mayores que viven con hijos solteros es del 26,8% y 25,6% para los años en estudio, siendo muy superior al porcentaje de cónyuges mayores que viven con hijos casados (2,9% y 3,2% respectivamente). Estos datos podrían asentar lo planteado anteriormente, en cuanto a que los jóvenes deban extender su estadía con la familia primaria por dificultades en su independencia, o también se podría estar dando que se ha extendido la edad de la paternidad y este indicador nos está mostrando a padres mayores con hijos en edad aún dependiente. Otro de los temas a tener en cuenta es que ambos cónyuges o uno de éstos pueden ser los padres biológicos, y por lo tanto al momento que se separe la pareja o fallezca uno de ellos, se pueden generar cambios en su integración familiar y en el sustento o apoyo a la persona mayor que permanezca en éste.

Con relación a la evolución de ambos indicadores de hogares de personas mayores, el integrado con hijos solteros tiende a disminuir, y por el contrario conviviendo con hijos casados tiene un pequeño aumento, siendo necesario comprobar, en un corto plazo, el comportamiento de estos datos.

La creación y análisis de estos nuevos indicadores de arreglos familiares en personas mayores, complementan información sobre otros datos registrados en estudios desarrollados por esta Asesoría, y contribuyen a definir el perfil de esta población.⁵

En este caso se reafirma la tendencia social planteada en cuanto a que las personas mayores viven solas o con otra persona, generalmente su cónyuge; que la mujer AM tiende a adquirir su rol de jefe cuando se encuentra sola en el hogar, y en relación al comportamiento del hombre, que se integra con otra persona, por lo general su cónyuge.

Con relación al tipo de convivencia que el adulto mayor mantiene con familiares, parientes y no parientes, es posible determinar que existe una tendencia a vivir con familiares y en forma menos frecuente con otros parientes y no parientes.

⁴ Demografía de una sociedad en transición – La población uruguaya a inicios del siglo XXI – Jóvenes en transición hacia una vida adulta - Soc. Daniel Ciganda.

⁵ Nuñez, I. (2008). Situación de Personas Mayores en Uruguay. Algunas estadísticas de personas mayores que viven solas.

Asimismo, un porcentaje importante de hijos solteros permanecen en hogares con padres de edad avanzada.

IV. Indicadores de Personas Mayores Institucionalizadas

Como forma de culminar este capítulo sobre arreglos familiares en personas mayores, se incorpora como Anexo 3 el cuadro con indicadores sobre los adultos mayores que se encuentran integrados en hogares colectivos o institucionalizados por situaciones de salud.

Hogar Colectivo es el grupo de personas que comparte el alojamiento y la alimentación por razones de trabajo, estudio, disciplina, salud u otras razones (INE – ECH – Marco Teórico y Definiciones Operativas).

El Hogar colectivo está compuesto por la “población institucional” o sea, las personas que no integran hogares particulares. Ellas incluyen personas, normalmente no olvidadas por lazos de parentesco, que comparten la vivienda por razones de trabajo, atención médica, estudios militares, religiosas, turísticas, etc.. Comprende personas que habitan instalaciones militares, instituciones correccionales y penales, dormitorios de instituciones religiosas, hospitales, residencias estudiantiles, hoteles, etc. (INE – Censo 1996).

El tipo de vivienda colectiva más frecuente es la casa de peones, seguida de los residenciales de ancianos. Si bien las casas de peones tienen el mayor peso en este tipo de viviendas, las que alojan mayor porcentaje de población son los residenciales de ancianos (INE – Censo 2004- Fase I).

En el siguiente cuadro se presenta la situación de los hogares colectivos con información en los dos últimos censos en Uruguay. Por un lado se presenta la información del total de personas residentes y por otro, datos específicos de personas mayores, con la apertura de los cuatro tipos principales de residencias.

Cuadro N° 10 – Total de Personas que residen en hogares colectivos y Personas Mayores Institucionalizadas

Viviendas Mayores Colectivas	Total Personas		Personas 60 años y más	
	Censo 1996	Censo 2004	Censo 1996	Censo 2004
Hospital	10.226	2.290	3.605	782
Residencial de Ancianos	10.061	12.640	8.645	10.969
Asilo	1.886	866	557	187
Casa de Peones	9.849	8.042	1.128	777
Otros	20.793	21.441	1.166	407

Fuente: Elaborado a partir de microdatos de Censos de Población, INE.

Si bien se ha tomado como base de información los últimos registros de censos que el INE a desarrollado, 1996/2004 F1, la metodología utilizada en el Censo Fase I, que considera la residencia habitual de las personas, limita las posibilidades de comparación de los hogares colectivos con los resultados que para este tipo de hogar se obtuvieron en el censo de 1996.

En un censo de hecho, como lo fueron los anteriores, la población era empadronada por el lugar donde había pernoctado la noche anterior. En el caso de los hoteles, sanatorios, hospitales etc. las personas integraban ese hogar colectivo. Al relevar a la población por el lugar donde residen habitualmente, en la mayoría de estos casos, no hay población residente. En esta situación pierde la categoría de hogar y pasa a ser considerada únicamente como vivienda colectiva.

Si analizamos los datos planteados por el INE para el Censo Fase I 2004, se registra para los residenciales de ancianos (10.969) la mayor cifra dentro de las tipologías planteadas, le sigue Hospitales (782), Casa de Peones (777), y Asilos con 187 adultos mayores. En "Otros" se agruparon datos de los alojamientos en hoteles, internados religioso y establecimientos de reclusión, entre otras aperturas planteadas por el INE.

En la tipología "internado religioso" habría que determinar si corresponden solo a personas religiosas o se incluyen también a los usuarios que estas instituciones albergan como forma de hogares de ancianos. Si bien están registradas 248 personas mayores en establecimiento de reclusión, cifra muy baja en comparación con otras edades, sería importante investigar las condiciones en que se encuentra esta población, en cuanto a derechos establecidos para este grupo etáreo.

Con respecto al término "asilo" entendemos que se hace referencia a instituciones públicas donde el Estado se hace cargo de la población carente de recursos, así está planteado en el estudio efectuado por esta Asesoría sobre Hogares de Ancianos, donde se transcribe lo relativo a este punto: *".....Si nos referimos a Uruguay, se registran algunos antecedentes en la Constitución de la República de 1967 -con las modificaciones plebiscitadas el 26 de noviembre de 1989, el 26 de noviembre de 1994 y el 8 de diciembre de 1996-, donde se refiere en forma indirecta en su Capítulo III, Artículo 5° respecto de los servicios de los "asilos". Asimismo, en el Capítulo II, Artículo 46, se establece que el Estado dará asilo a los indigentes o carentes de recursos suficientes que, por su inferioridad física o mental de carácter crónico, estén inhabilitados para el trabajo....."*

Si bien CEPAL plantea la medición de asilos, las cifras que se reflejan en Uruguay son muy bajas, pudiéndose explicar que el motivo de estas esté dado porque ha venido cambiando la nomenclatura para este tipo de establecimiento, existiendo otro tipo de denominaciones, que acompañan los nuevos tiempos y las clasificaciones internacionales sugeridas.

Con relación al criterio que toma el INE para determinar la presencia de personas mayores en residencial de ancianos, se entiende que no comprende las especificidades planteadas por la Ley 17.066, en cuanto a clasificación de los establecimientos que albergan a las personas mayores (residencias, hogares de ancianos, albergos, etc.).

Por otro lado, se observa que los datos del INE sobre institucionalización de personas mayores difieren con las cifras (25.000 mil personas) que publica el M.S.P.- PRONAM, 2005⁶.

⁶ Página web del MSP - http://www.msp.gub.uy/noticia_207_1.html

En el siguiente cuadro se presenta los indicadores respecto al Porcentaje de AM institucionalizados, no pudiendo realizar la variación por período de este indicador, por las razones antes expuestas.

Cuadro N° 11 Uruguay: Personas Mayores Institucionalizadas

Indicador	Censo 1996	Censo 2004 Fase I
Porcentaje de AM Institucionalizados	2,95%	2,52%
Porcentaje de AM en asilos	0,10%	0,03%
Porcentaje de adultos mayores en establecimientos hospitalarios	0,66%	0,14%

Fuente: Elaboración propia en base a microdatos del Censo Nacional de Población 1996 y el Censo Fase I del 2004.

Como forma de complementar información sobre este tema, CEPAL - CELADE, 2006 plantea que las instituciones de atención a largo plazo para las personas mayores se pueden clasificar en dos grandes grupos: hospitales geriátricos o instituciones públicas o privadas que se identifican como tales en algún registro público, y residencias privadas que ofrecen servicios de cuidados a largo plazo, identificadas o no como tales en algún registro público.

No siempre se logra contar con un registro total de aquellas instituciones en los países de la región. Con el objetivo de solucionar este problema, se creó un método para estimar el número de personas mayores que viven en hogares institucionalizados (Guzmán, Marín y Araya, 2004). Este método utiliza información contenida en los censos de población y vivienda, ya que en ellos se puede identificar dónde residen las personas mayores, ya sea en instituciones públicas (hospitales, centros, asilos, etc.) o en viviendas particulares o colectivas.

CEPAL – CELADE plantea que en los censos de algunos países de la región – por ejemplo Chile, Argentina y Uruguay – no están definida en forma aislada o explícita la “residencia o institución para adulto mayor”. Para lograr una aproximación al número de personas mayores institucionalizadas, se buscó un indicador *proxy*, definido como “aquellas viviendas particulares y/o colectivas en que habitan cinco o más adultos mayores y en las que éstos constituyen al menos el 25% del total de los residentes de esa vivienda colectiva”.

Con esta definición, se realizó un análisis para comparar los datos de algunos países latinoamericanos que sí cuentan con la variable aislada o definida y registrada en la boleta censal, encontrándose una muy alta correlación entre el proxy y los valores reales ($R^2=0,9859$). De esta forma, se denominaron “residencias colectivas informales” aquellas que se autodefinieron en el censo como “vivienda particular” pero que cumplían con el proxy, y a las viviendas catalogadas como “colectivas” que cumplían con el proxy se les llamó “residencias colectivas formales”.

Este análisis estadístico se efectuó con el programa REDATAM, y se crearon distintos programas estadísticos que permitieron analizar con mayor facilidad los datos, observar la frecuencia y realizar cruces de variables. En la región se observa una relación más o menos directa entre la proporción de personas mayores institucionalizadas y el grado de envejecimiento demográfico del país.

Cuadro N° 12 – América Latina y El Caribe – Valores estimados del porcentaje de Personas de 60 años y más Institucionalizadas.

País	Año	Porcentaje Institucionalizado	Número
Argentina	1991	1,68	70 665
Bolivia	2001	0,39	2 241
Chile	2002	1,37	23 453
Costa Rica	2000	1,09	3 292
Ecuador	2001	0,46	5 057
El Salvador	1992	0,15	569
Guatemala	1994	0,11	546
Nicaragua	1995	0,23	518
Panamá	2000	0,91	2 232
Paraguay	1992	0,37	1 037
Perú	1993	0,40	6 170
Uruguay	1996	2,33	12 807
Venezuela	1990	0,45	4 911

Elaboración propia con procesamiento REDATAM.

Fuente: CEPAL – CELADE, 2006. Cuadro 39.

La utilización de este indicador proxy puede mostrar cifras de personas mayores institucionalizadas inferiores a las reales, porque su definición es bastante restrictiva, y porque se basa en datos de los pocos países para los que se dispone de información.

No es posible efectuar un análisis comparativo más específico entre los países en estudio, teniendo en cuenta que se han tomado datos estadísticos de diferentes períodos de tiempo. En forma general se plantea que Uruguay, Argentina y Chile serían los países de la región con mayor porcentaje de personas institucionalizadas. En el otro extremo de datos con menor porcentaje de personas mayores institucionalizadas, se encuentran Guatemala y El Salvador.

Se presentan dos cuadros desarrollados por CEPAL – CELADE tomando otras bases de información y procesamiento de datos para institucionalización de personas mayores a largo plazo.

El siguiente cuadro muestra los resultados obtenidos a partir de la utilización del indicador proxy ideado por Guzmán, Marín y Araya – proporción de personas mayores que residen en viviendas colectivas en que habitan cinco personas o más personas mayores, y en las que ellas representan al menos el 25% de los miembros del hogar – para algunos países de la región.

Cuadro N° 13 América Latina y El Caribe – Población de 60 años y más en Instituciones de Cuidados de largo plazo.

País	Año	Total	Número	Porcentaje
Argentina	1991	4.198.148	73.685	1,76
Bolivia	1992	416.106	797	0,19
	2001	579.259	2.162	0,37
Chile	1992	1.305.557	14.114	1,08
	2002	1.717.478	23.453	1,37
Costa Rica	2000	301.474	3.292	1,09
Ecuador	1990	621.395	3.533	0,57
	2001	1.107.291	5.057	0,46
El Salvador	1992	378.527	915	0,24
Guatemala	1994	484.245	546	0,11
Nicaragua	1995	222.217	555	0,25
Panamá	1990	176.247	1.525	0,87
	2000	244.592	2.516	1,03
Paraguay	1992	283.156	727	0,26
Perú	1993	1.543.687	5.476	0,35
Uruguay	1996	548.934	13.327	0,52
Venezuela	1990	1.094.160	5.680	0,52

Procesamientos especiales en REDATAM en base a microdatos censales.

Fuente: CEPAL – CELADE, 2006. Cuadro 40.

Ante la variación de períodos de tiempo planteados para el estudio de este indicador, no es posible lograr un análisis más profundo del tema. En la aplicación de esta variable, figura que Argentina es el país de la región con mayor porcentaje de personas mayores en instituciones de cuidados de largo plazo.

Cuadro N° 14 – América Latina y El Caribe: Valores finales estimados del porcentaje de personas de 60 años y más institucionalizadas.

País	Año	Porcentaje institucionalizado	Número
Argentina	1991	1,68	70.665
Bolivia	2001	0,39	2.241
Chile	2002	1,37	23.453
Costa Rica	2000	1,09	3.292
Ecuador	2001	0,46	5.057
El Salvador	1992	0,15	569
Guatemala	1994	0,11	546
Nicaragua	1995	0,23	518
Panamá	2000	0,91	2.232
Paraguay	1992	0,37	1.037
Perú	1993	0,40	6.170
Uruguay	1996	2,33	12.807
Venezuela	1990	0,45	4.911

Procesamientos especiales en REDATAM en base a microdatos censales.

Nota: en cursiva, valores estimados.

Fuente: CEPAL – CELADE, 2006. Cuadro 41.

En pocos países de la región existe un registro fiable de instituciones o residencias de atención a largo plazo, y los problemas en relación a este tema son evidentes. En aquellos donde se cuenta con la legislación al respecto, no existe la capacidad de fiscalizar su cumplimiento. Estas instituciones o residencias ofrecen servicios con cuidadores sin capacitación formal, y en su mayoría sin una supervisión profesional.

En el 90% de los países no existen leyes que regulen o requieran la fiscalización de estas instituciones.⁷

V. Conclusiones

Como forma de mantener el orden de los temas expuestos, se plantea que Uruguay se encuentra en la fase de transición avanzada temprana, donde el proceso de envejecimiento ya estaría consolidado.

De los indicadores presentados en relación al proceso de envejecimiento -porcentaje e índice - nos señalan que Uruguay se posiciona en el primer lugar con relación a otros países de América Latina y El Caribe, luego de Cuba quien se ubica solo dentro de los países en la etapa muy avanzada de transición demográfica.

Respecto al estudio comparativo de algunos indicadores de arreglos familiares en la región, se podría inferir que:

- Aumenta el porcentaje de hogares con AM en todos los países de la región (en algunos aumenta más que en otros), salvo en el caso de Bolivia.
- Existe un crecimiento del porcentaje de hogares con jefes AM dentro de los países en estudio, exceptuando Bolivia y Panamá.

Esta información nos muestra que esta región enfrenta desafíos en común en cuanto al proceso de envejecimiento, y que de acuerdo a proyecciones planteadas por CEPAL se extenderá a todos los países y significará un aumento progresivo en aquellos otros donde ya se encuentra instalado.

Esto podría permitir aunar esfuerzos conjuntos, tanto para estudios comparados sobre la situación de las Personas Mayores, evaluación de programas y políticas para este sector, como por ejemplo acciones tendientes a promover relaciones intergeneracionales, entre otras.

Los indicadores referidos a arreglos familiares en el caso específico de Uruguay orientan a que la composición de los hogares con AM apuntan a una descripción de fenómenos estructurales, por lo que sus variaciones solo pueden ser comprendidas en períodos de mediano y largo plazo. Por ello no es posible arriesgar conclusiones respecto al análisis de sus variaciones de un año a otro.

Con relación a los nuevos indicadores de arreglos familiares para Uruguay, expuestos en forma comparativa para los años 2006 y 2007, estos describen en forma más precisa algunas de las características que ejercen los adultos mayores en su rol de jefatura del hogar. Entre las que se destacan el tamaño promedio de los hogares con jefes AM integrados por lo general por 2 personas, y en la apertura por sexo el hombre es el que se integra con otra pareja. Respecto al porcentaje de jefes AM que viven en pareja solos da un promedio de 26,1 para ambos años en estudio.

El estudio de otros indicadores con relación a porcentajes de cónyuges mayores que viven con hijos, nos representa en forma más específica a las parejas mayores. Un

⁷ Pag. 18, 19 y 20 – Extraído de CEPAL – Manual sobre indicadores de calidad de vida en la vejez – Capítulo III Salud y bienestar en la vejez.

dato que surge claro es que generalmente son los hijos solteros que conviven en mayor proporción que los hijos casados.

Sobre datos registrados para personas mayores institucionalizadas, sería conveniente sugerir al INE que efectuó una categorización de acuerdo a las normas establecidas para las personas mayores que se encuentren en esta situación. Por otra parte si se cruzaran los datos de Hogares Colectivos con otras variables registradas, por ejemplo la situación general de la vivienda, se podría generar análisis que llevaran a corroborar el estado en que se encuentran las personas institucionalizadas, información de importancia para el MSP, en cuanto a control y estado de los establecimientos censados.

Finalmente, si tomamos en cuenta que el porcentaje de jefes mayores que viven solos viene en aumento, es importante orientar a estudios que nos indiquen que rol viene cumpliendo la familia, el mercado, las redes sociales y los programas públicos respecto a esta situación.

V) Bibliografía

Benítez, R. (2003): *Transición Demográfica en América Latina: Tendencias y Consecuencias Sociales*.

CEPAL, Celade (2004): *Población, Envejecimiento y Desarrollo*, Listado Indicadores sobre la situación de las Personas Mayores.

CEPAL, Celade (2006): *Manual Básico de Indicadores de Calidad de Vida en la Vejez*.

CEPAL, Celade (2004): *Sistema Regional de Indicadores para el Seguimiento de las Cumbres Internacionales* (REDATAM). <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/redatam/noticias/software/9/14409/P14409.xml&tpl=/redatam/tpl/p17f.xsl&base=/redatam/tpl/top-bottom.xsl>.

CEPAL, Celade (2007): *Sistema Regional de Indicadores sobre Envejecimiento* (SISE). <http://celade.cepal.org/cgi-bin/RpWebEngine.exe/PortalAction?&MODE=MAIN&BASE=MADRID&MAIN=WebServerMain.inl>

Miró, C. (2003): *Transición Demográfica y Envejecimiento Demográfico*, Papeles de Población N° 35 (enero – marzo), Universidad Autónoma del Estado de México.

Núñez, I. (2008) *Algunos Indicadores sobre Arreglos Familiares en Adultos Mayores (Parte I)* en BPS - AGSS Comentarios de Seguridad Social N° 19, Abril – Junio 2008.

Schkolnik, S. (2007): Referido en Cepal, Celade, *Una visión regional del proceso de Envejecimiento en América Latina y el Caribe*, José Miguel Guzmán, Sandra Huenchuan, Paulo Saad.

Vega, D. (s/d): *Arreglos residenciales de los adultos mayores*.

Fondo Población Naciones Unidas-Facultad Ciencias Sociales UDELAR (2008) – *Demografía de una sociedad en transición – La población uruguaya a inicios del siglo XXI* – Soc. Ciganda.D

Núñez, I (2008) *Apoyo a Hogares de Ancianos en el marco de los Servicios Sociales del BPS* - AGSS Comentarios de Seguridad Social N° 18, Enero - Marzo 2008.

ANEXO 1**Fórmula y Datos sobre algunos Indicadores de Arreglos Familiares en el Uruguay 2006 y 2007.**

INDICADOR	FÓRMULA	2006	2007
Porcentaje de Hogares con AM. (b.1)	Relación entre el N° Hogares en que residen adultos mayores y el total de hogares por cien.	42,5%	40,9%
Tamaño promedio de los Hogares con AM. (b.3)	Cociente entre la suma de todos los miembros habituales de los hogares con adultos mayores y el total de estos hogares.	2,39	2,33
Porcentaje de hogares con adultos mayores conformados por una generación. (b.4)	Relación entre el número de hogares en que residen sólo adultos mayores y el total de hogares.	22,2%	21,4%
Porcentaje de hogares con jefes adultos mayores. (b.7)	Relación entre el número de hogares cuyo jefe/a es un adulto mayor y el total de hogares por cien	38,2%	36,6%
Porcentaje de hogares con jefes adultos mayores hombres. (b.8)	Relación entre el número de hogares cuyo jefe es un adulto mayor hombre y el total de hogares, por cien.	21,7%	20,5%
Porcentaje de hogares con jefes adultos mayores mujeres. (b.9)	Relación entre el número de hogares cuyo jefe es un adulto mayor mujer y el total de hogares, por cien	16,5%	16,2%
Tasa de jefatura hogar de los Adultos Mayores. (b.16)	Relación entre adultos mayores jefes de hogar y total de adultos mayores, por cien.	65,8%	66,1%
Porcentaje de Jefes Mayores que viven solos (b.17)	Relación entre los jefes mayores que viven solos y el total de jefes mayores por cien.	32,9%	35,3%

Fuente: Elaboración propia en base a microdatos de la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada de los años 2006 y 2007 del INE.

NOTA: La codificación alfa – numérica de los Indicadores refiere a la registración efectuada por CELADE, 2003.

ANEXO 2**Nuevos Indicadores AF de Adultos Mayores en Uruguay – 2006/2007**

INDICADOR	FÓRMULA	2006	2007
Tamaño promedio de los hogares con Jefes Adultos Mayores (total). (b.13)	Cociente entre la suma de todos los miembros habituales de los hogares con jefes mayores y el total de estos hogares. Total.	2,22	2,15
Tamaño promedio de los hogares con Jefes Adultos Mayores (hombres). (b.14)	Cociente entre la suma de todos los miembros habituales de los hogares con jefes mayores hombres y el total de estos hogares.	2,54	2,47
Tamaño promedio de los hogares con Jefes Adultos Mayores (mujeres). (b.15)	Cociente entre la suma de todos los miembros habituales de los hogares con jefes mayores mujeres y el total de estos hogares.	1,80	1,75
Porcentaje de jefes mayores que viven en pareja conyugal solos. (b.18)	Relación entre jefes mayores que viven en pareja conyugal solos y total de jefes mayores, por cien.	26,1%	26,1%
Porcentaje de jefes mayores que viven en pareja conyugal y con al menos un hijo. (b.19.0)	Relación entre jefes mayores que viven en pareja conyugal y con al menos un hijo y total de jefes mayores por cien.	16,8%	15,8%
Porcentaje de jefes mayores que viven en pareja conyugal y con hijos solteros. (b.19.1)	Relación entre jefes mayores que viven en pareja conyugal y con hijos solteros (sin cónyuge) y total de jefes mayores por cien.	15,1%	14,0%
Porcentaje de jefes mayores que viven en pareja conyugal y con hijos casados. (b.19.2)	Relación entre jefes mayores que viven en pareja conyugal y con hijos casados (o en pareja conyugal) y total de jefes mayores por cien.	1,4%	1,4%
Porcentaje de jefes mayores que viven solamente con no parientes (b.22)	Relación entre jefes que viven solamente con no parientes y total de jefes mayores, por cien.	0,8%	0,7%
Porcentaje de jefes mayores que viven solamente con otros parientes que no sean hijos y que no sea esposa (b.21)	Relación entre jefes mayores que viven solamente con otros parientes y total de jefes mayores, por cien.	5,1%	4,8%
Porcentaje Hogares con AM conformados por dos generaciones (b.5)	Relación entre el número de hogares con adultos mayores en que hay: {a) hijos (as) o yerno/nuera) o b) nietos (as) o c) padres/suegros, del jefe} y el total de hogares con adultos mayores, por cien.	41,5%	39,6%
Porcentaje de Hogares con AM conformados por tres generaciones (b.6)	Relación entre el número de hogares con adultos mayores en que hay: {a) hijos(as) o yerno/nuera) y (nietos (as)	13,1%	12,3%

	del jefe, o b) (hijos (as) o yerno/nuera) y (padres/suegros), o c) nietos (as) y padres/suegros del jefe}, y el total de hogares con adultos mayores, por cien.		
Porcentaje de cónyuges mayores que viven con al menos un hijo (b.20.0)	Relación entre cónyuges mayores que viven con al menos un hijo y total de cónyuges mayores, por cien.	29,3%	28,4%
Porcentaje de cónyuges mayores que viven con hijos solteros (b.20.1)	Relación entre cónyuges mayores que viven con hijos solteros y total de cónyuges mayores, por cien.	26,8%	25,6%
Porcentaje de cónyuges mayores que viven con hijos casados (b.20.2)	Relación entre cónyuges mayores que viven con hijos casados y total de cónyuges mayores, por cien.	2,9%	3,2%

Fuente: Elaboración propia en base a microdatos de la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada de los años 2006 y 2007 del INE.

NOTA: La codificación alfa – numérica de los Indicadores refiere a la registración efectuada por CELADE, 2003.

ANEXO 3

Personas Mayores Institucionalizadas – Censos 1996/2004

INDICADOR	FÓRMULA	1996	2004
Porcentaje de adultos mayores institucionalizados (b.24)	Relación entre el número de adultos mayores que residen en viviendas colectivas y el total de adultos mayores, por cien.	2,95%	2,52%
Porcentaje de adultos mayores en asilos (b.25)	Relación entre el número de adultos mayores en asilos y el total de adultos mayores, por cien.	0,10%	0,03%
Porcentaje de adultos mayores en establecimientos hospitalarios (b.26)	Relación entre el número de adultos mayores en establecimientos hospitalarios y el total de adultos mayores, por cien.	0,66%	0,14%

Fuente: Elaboración propia en base a microdatos del Censo Nacional de Población 1996 y el Censo Fase I del 2004.

NOTA: La codificación alfa – numérica de los Indicadores refiere a la registración efectuada por CELADE, 2003.

RELACION ACTIVO COTIZANTE – PASIVO

Datos Históricos y Proyectados
Período 1995 - 2007

Cra. María Luisa Brovia (*)

(*) Con la colaboración de Carolina Colombo

RELACION ACTIVO COTIZANTE – PASIVO

I. INTRODUCCION

El análisis financiero del sistema I.V.S., en el corto, mediano y largo plazo, se efectúa a través de la ecuación de equilibrio, la que permite visualizar la tendencia que tendrán las principales variables involucradas.

El equilibrio financiero para un sistema de reparto, se obtiene cuando se igualan los Ingresos y los Egresos anuales.

$$T * S * N = J * P * z$$

Siendo:

T - Tasa de aportes

S - Sueldo medio anual de los cotizantes del subsistema

N - Número de activos cotizantes

J - Número de pasividades

P - Monto de la pasividad promedio

Z - Coeficiente de ajuste de egresos que corresponde a los gastos de funcionamiento

Trabajando con la ecuación de equilibrio financiero, despejando la tasa de aporte global de equilibrio se obtiene:

$$T = \frac{z * (P/S)}{(N/J)}$$

Siendo N/J la relación demográfica de la ecuación que expresa la proporción de cotizantes activos respecto al número de jubilados equivalentes totales.

Es decir que la tasa media de aporte quedaría determinada por la relación entre el número promedio de pasivos por la pasividad anual promedio, y el número de activos cotizantes promedio por el salario anual promedio. Vemos entonces, la intervención de dos factores: la relación activo/pasivo y la relación entre el salario y la pasividad.

Analizaremos en este trabajo, la relación activo cotizante – pasivo. Veremos la evolución de los cotizantes, la de los pasivos y por último la evolución de la relación en sí misma. Para ello analizaremos datos históricos y proyectados.

II. IMPORTANCIA DEL FACTOR ACTIVO - PASIVO

Existen dos conceptos que debemos diferenciar: el coeficiente de dependencia de los ancianos y el coeficiente de dependencia del sistema.

El primero lo definimos como el cociente entre los individuos en edad de trabajar y las personas inactivas mayores de 65 años; el segundo como la proporción entre los trabajadores que efectúan aportes al sistema de seguridad social y las personas que reciben una prestación del mismo.

En términos generales podemos plantear que respecto a la financiación de la seguridad social, es necesario centrarse en el coeficiente de dependencia del sistema, es decir lo que llamamos la relación demográfica de la ecuación de equilibrio.

Uno de los factores que inciden negativamente sobre esta relación es el envejecimiento de la población. Según estudios realizados¹ existe un descenso de la tasa de natalidad concomitantemente con una estabilización de la tasa de mortalidad, lo que hace que la esperanza de vida vaya aumentando y en consecuencia aumente la relación de dependencia de los mayores de edad. El comportamiento de estas variables, llevará en un futuro cercano a que el crecimiento de la población esté en las proximidades de cero. Además la migración ha constituido y puede constituir en el futuro un factor de relevante incidencia en el cambio demográfico.

El deterioro de la relación activo-pasivo, dado el distinto ritmo de crecimiento de los factores, implicará desde el punto de vista previsional, que la proporción de potenciales pasivos cuyas prestaciones deban ser financiadas por los activos, sea persistentemente creciente. Consecuentemente el coeficiente de dependencia del sistema será cada vez más chico lo que hará que la tasa de equilibrio del sistema sea creciente.

III. DATOS HISTORICOS

III.1. EVOLUCION DE LOS PUESTOS ACTIVOS COTIZANTES

Nos referiremos al total de puestos cotizantes del BPS, privados y públicos.

AÑO	PUESTOS (*) COTIZANTES	Variación Acumulada
1995	926,809	
1996	929,995	0.3%
1997	946,880	2.2%
1998	966,533	4.3%
1999	956,622	3.2%
2000	927,742	0.1%
2001	901,046	-2.8%
2002	852,878	-8.0%
2003	865,943	-6.6%
2004	916,147	-1.2%
2005	1,005,143	8.5%
2006	1,083,841	16.9%
2007	1,166,716	25.9%

(*) Promedio anual

En 1995, año previo a la reforma previsional, el BPS tenía 926.809 puestos cotizantes.

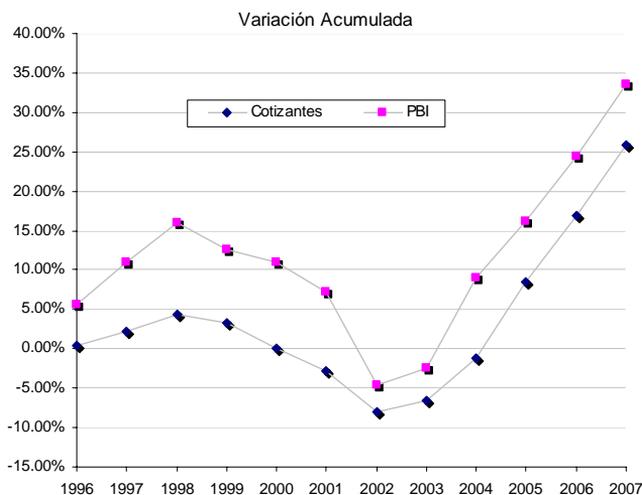
¹ L.Camacho .- El envejecimiento demográfico en Uruguay. Su incidencia en el financiamiento del Sistema Previsional

En los años siguientes vemos un incremento que alcanza un 4.3% en el año 1998. El aumento de los puestos cotizantes en este período podría ser el efecto inducido por la difusión de la obligatoriedad de recaudación nominada y de la necesidad de registros en Historia Laboral para acreditar años efectivos de aportación a la hora de hacer uso del derecho jubilatorio en el nuevo sistema de seguridad social implementado por la vigencia de la Ley 16.713 a partir del 1° de abril de 1996.

El período comprendido entre los años 1999 y 2004, observamos un decrecimiento de los puestos cotizantes, llegando al año 2002 con 852.878 cotizantes, lo que implica un descenso del 8% con respecto al año 1995. Este comportamiento lo podemos atribuir a la recesión de la economía en ese período.

A partir de ese momento se revierte la situación y comienza nuevamente un crecimiento de los puestos cotizantes el cual llega a su punto máximo en el año 2007 con 1,166,716 cotizantes promedio, lo que está significando una aumento del 25.9% con respecto al año base.

En realidad la evolución de los cotizantes, está relacionada entre otras cosas, con la evolución de la economía. Si observamos la variación acumulada del PBI en el período 1996 – 2007, vemos que su comportamiento es acompañado por la evolución de los cotizantes.



Luego de la recesión de la economía del período 1999 – 2002 los puestos de trabajo comenzaron a crecer acompañando el proceso de reactivación económica. Los niveles más bajos de puestos cotizantes se registraron en el 2002 y 2003 respectivamente.

A partir de ese momento la recuperación de los puestos cotizantes ha llegado a un nivel nunca antes registrado.

Este crecimiento de los puestos de trabajo puede atribuirse a diferentes razones, entre las cuales podemos citar: la mejora en el nivel de actividad económica que llevó a aumentar el empleo y la creación de nuevos puestos de trabajo, la convocatoria de los Consejos de Salarios que propició la formalización de trabajadores no registrados, el cambio en la gestión inspectiva del organismo y por último podemos mencionar las

expectativas en general favorables de la población hacia la gestión del nuevo gobierno nacional.

III.2. EVOLUCION DE LAS PASIVIDADES

En primer lugar debemos aclarar que utilizaremos el concepto de pasividades y no de pasivos para compatibilizarlo luego con el concepto de puestos cotizantes.

Sabemos que un pasivo puede tener más de una pasividad, así como un activo puede ocupar más de un puesto de trabajo. Al utilizar el concepto de pasividades y puestos cotizantes estaremos comparando conceptos equiparables.

En términos generales se entiende que el total de pasividades está dado por la suma de las jubilaciones más las pensiones. Sin embargo a los efectos de poder trabajar con elementos comparables, expresaremos a las pensiones en unidades de jubilaciones. Es decir que utilizaremos la siguiente definición:

Jubilaciones equivalentes = N° de jubilaciones + (N° de pensiones X Pensión promedio/Jubilación Promedio)

Veamos entonces, en la siguiente tabla, la evolución de la variable definida.

AÑO	Jubilaciones Equivalentes(*)	Variación Acumulada
1995	440,675	
1996	452,546	2.7%
1997	475,718	8.0%
1998	485,664	10.2%
1999	486,936	10.5%
2000	484,072	9.8%
2001	479,808	8.9%
2002	471,193	6.9%
2003	481,015	9.2%
2004	479,981	8.9%
2005	482,785	9.6%
2006	484,365	9.9%
2007	477,800	8.4%

(*) Promedio anual

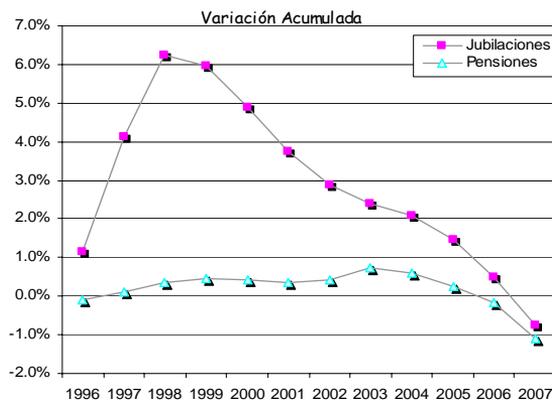
En 1995, año previo a la reforma previsional, teníamos 440.675 jubilaciones equivalentes. Esta cantidad ha ido subiendo hasta llegar a su máximo en el año 1999, en el cual existieron 486.936 jubilaciones equivalentes. Luego tenemos un período de decrecimiento hasta el año 2002 y a partir de este momento la variable comienza a tener un comportamiento oscilante, hasta llegar al año 2007 en el cual encontramos 477.800 jubilaciones equivalentes, lo que significa un incremento de casi el 9% con respecto al año 1995.

Evidentemente la variable definida ha sido afectada, en los primeros años por el aumento significativo de las altas a partir de 1996, debido al cambio de comportamiento de los trabajadores en actividad con causal jubilatoria configurada, inducido probablemente por el efecto de la entrada en vigencia de la Ley 16.713 y a los retiros incentivados por la reforma del Estado. En los dos primeros años de entrada en vigencia de la Ley 16.713 el número de altas de jubilaciones fue del orden del 17.5% y 34.7%, con relación a las altas del año previo a la reforma.²

² A.Caristo – “Principales resultados del nuevo sistema previsional uruguayo”

A partir del año 2000, si bien las jubilaciones equivalentes siguen creciendo respecto al año 1995, lo hacen en menor medida, seguramente como consecuencia del comportamiento del número de jubilaciones el cual decrece, al igual que el de las pensiones a partir del año 2005.

En la siguiente gráfica podemos observar la variación acumulada de ambas prestaciones, tomando como base el año 1995.



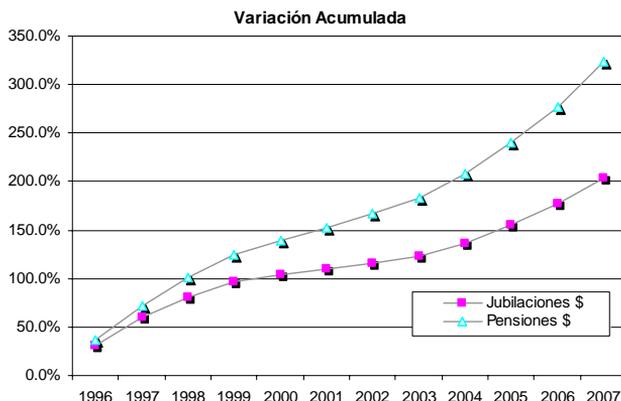
La explicación del crecimiento (aunque no siempre en la misma magnitud), de las jubilaciones equivalentes en el período estudiado con respecto al año base, lo podemos encontrar en el crecimiento sostenido del monto promedio de las pensiones en relación al monto promedio de las jubilaciones.

Este incremento se debe a la forma de revaluación que las mismas tenían antes de la reforma plebiscitaria del año 1989. Cuando el pasivo cobraba además de la pensión una jubilación, el criterio que se aplicaba en las revaluaciones era de otorgarle el aumento al pasivo y no a la pasividad. De esta forma se revaluaban las jubilaciones y las pensiones quedaban congeladas, lo que llevó a una subvaloración de las pensiones.³

A partir de la aplicación del nuevo sistema de revalorización éstas comienzan a crecer en valores nominales y por otra parte las altas que se van produciendo a valores promedio superiores a las bajas que correspondían a pensiones que durante un período no recibieron aumentos.

En la siguiente gráfica podemos observar la variación acumulada de ambos promedios, tomando como base el año 1995.

³ INDICE DE REVALUACION Y PASIVIDAD PROMEDIO- Evolución en el Período 1985 – 2008



III.3. RELACION ACTIVO COTIZANTE - PASIVO

La relación activo cotizante – pasivo, determina los sectores de la comunidad que, por un lado costean el subsistema y por otro son beneficiarios del mismo. Es decir, esta relación define la cantidad de activos cotizantes existentes o necesarios para financiar cada pasivo.

Esta relación puede ser definida de tres maneras básicas:

Definición N° 1

ACTIVOS COTIZANTES – PASIVIDADES IVS definiendo a esta última como:
 NUMERO DE JUBILACIONES + NUMERO DE PENSIONES + NUMERO DE PENSIONES A LA VEJEZ E INVALIDEZ

La crítica que se le hace a esta definición, es que se incluyen las pensiones a la vejez. Esta es una prestación no contributiva, por la cual no existen cotizaciones personales ni patronales, por lo cual estaría fuera del fondo IVS.

Definición N° 2

ACTIVOS COTIZANTES – PASIVIDADES IVS definiendo a esta última como:
 NUMERO DE JUBILACIONES + NUMERO DE PENSIONES

Esta definición mezcla el número de pensiones con el número de jubilaciones. La crítica que se le efectúa es que estaríamos sumando cosas que no son comparables, ya que una pensión no equivale a una jubilación.

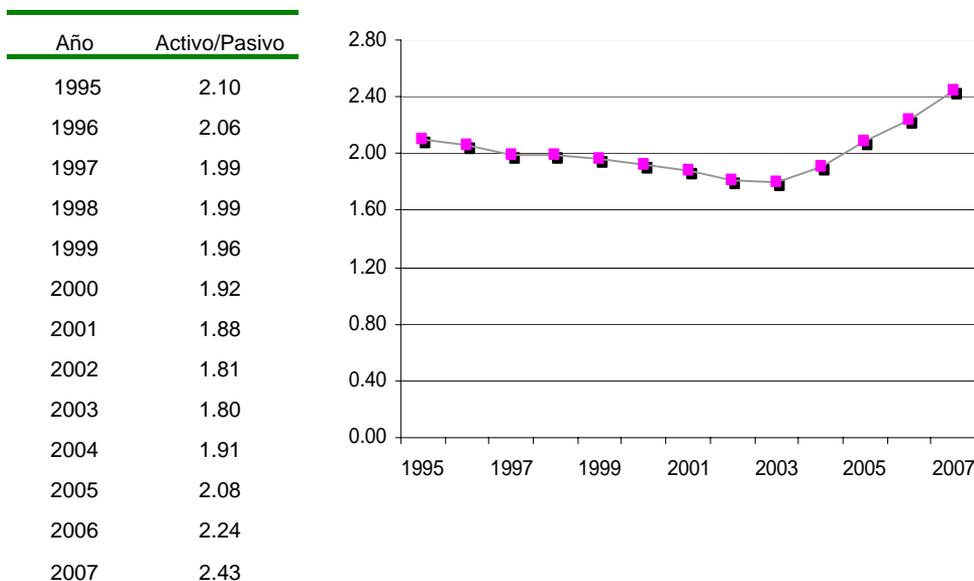
Definición N° 3

ACTIVOS COTIZANTES – JUBILACIONES EQUIVALENTES definiendo a esta última como:
 NUMERO DE JUBILACIONES + (NUMERO DE PENSIONES X PENSION PROMEDIO/JUBILACION PROMEDIO)

En esta definición las pensiones se expresan en término de jubilaciones, a efectos como ya dijimos de poder sumar conceptos comparables.

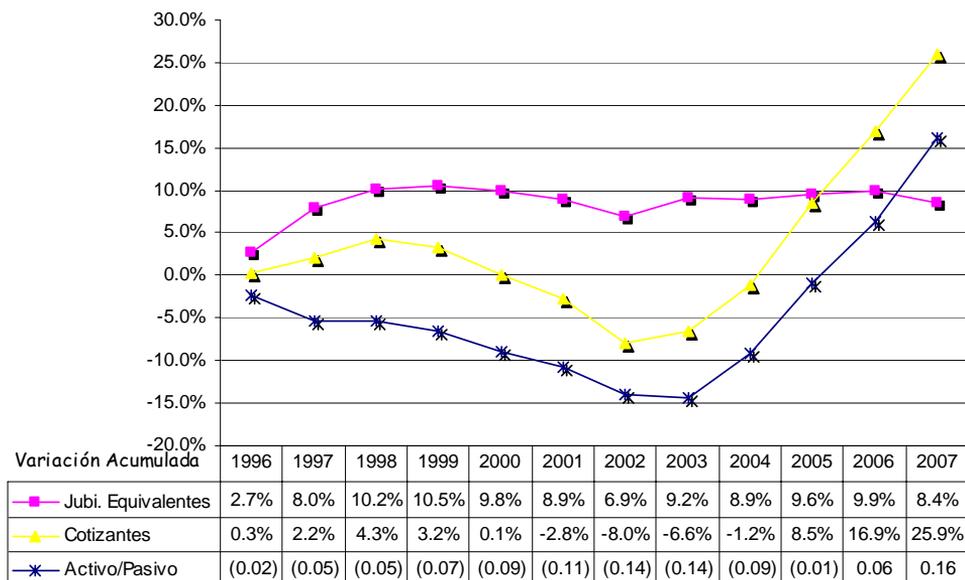
Utilizando esta definición, por considerarla la más conveniente desde el punto de vista técnico por las razones expuestas, veremos la evolución del coeficiente.

En la siguiente gráfica se puede visualizar una disminución sostenida de la relación activo/pasivo hasta el año 2003, la cual ha evolucionado desde el año 1995 en donde existían 2.1 activos para financiar a un pasivo, al año 2003 en el cual encontramos que 1.8 activos financian a un pasivo. A partir del año 2003 comienza a subir la relación, llegando a 2.43 activos para financiar un pasivo en el año 2007.



A partir del año 2004 ambos factores de la relación, cotizantes y pasivos se comportan en forma diferente. Mientras los cotizantes tienen un despegue de crecimiento, aumentando un 7.8% y un 7.7% cuando comparamos el año 2006 con 2005 y 2007 con 2006 respectivamente. En términos absolutos nos está dando un crecimiento de 78,697 puestos de trabajo en el año 2006 y de 82,875 en el año 2007. Frente a esta situación encontramos que las jubilaciones equivalentes apenas si han crecido un 0.3% en el año 2006 y han tenido un descenso del orden de 1.4% en el año 2007. Este comportamiento de los factores que integran la relación activo pasivo lleva a que la misma se ubique en que 2.43 activos financian a un pasivo.

Para poder observar el comportamiento de los factores que intervienen en la relación activo/pasivo, graficamos los valores de las variaciones acumuladas de los mismos, mencionados en los ítems 3.1 y 3.2 y agregamos la variación acumulada de la propia relación.



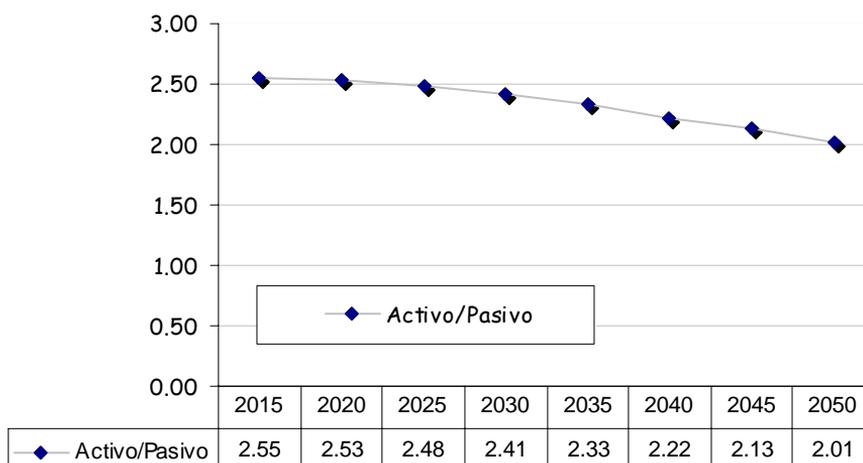
Vemos entonces que si bien las jubilaciones equivalentes tienen un crecimiento acumulado con respecto al año 1995, este viene disminuyendo de año en año, hasta el año 2003 en el cual la situación se revierte y la variable comienza a tener un comportamiento oscilante, descendiendo en los años 2004 y 2007 y creciendo en los años 2005 y 2006.

En cambio los cotizantes no sólo han disminuido su decrecimiento, sino que a partir del año 2004 han empezado a crecer, llegando a un crecimiento acumulado del orden de 25.9% en el 2007 respecto al año base. Esto ha llevado a mejorar la relación activo-pasivo.

IV. RELACIONES PROYECTADOS

Para el siguiente análisis se utilizará la Proyección Financiera del Sistema Previsional Contributivo Administrado por el Banco de Previsión Social, realizada por esta Asesoría.

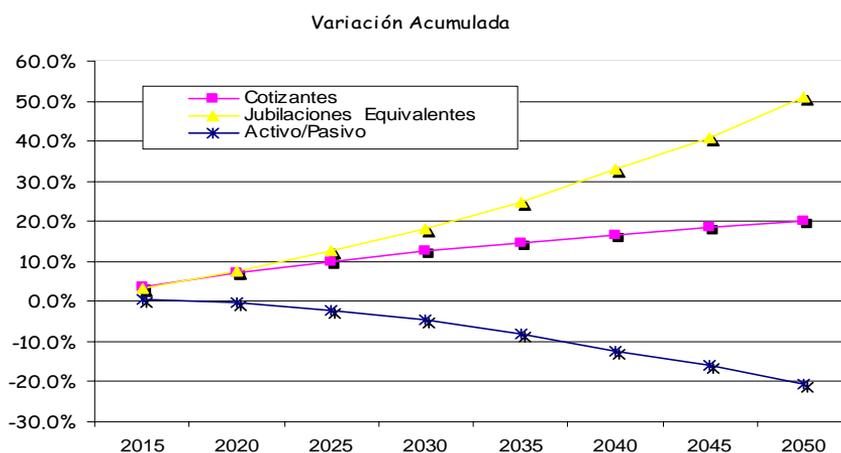
En el siguiente gráfico se observa la evolución del ratio activo /pasivo para el período proyectado 2015 – 2050.



Observamos que el indicador a partir del año 2015, comienza a decrecer hasta el final del período proyectado. La relación activo cotizante /jubilados equivalentes pasaría de 2.55 en el año 2015 a 2.01 en el 2050.

Esta baja del indicador se da por efecto de que el stock de jubilaciones aumenta más que el número de cotizantes.

Para poder observar el comportamiento de los factores que intervienen en la relación activo/pasivo, graficamos los valores de las variaciones acumuladas de los activos cotizantes y las jubilaciones equivalentes y agregamos la variación acumulada de la propia relación.



Observamos que el número de cotizantes es creciente en todo el período. El aumento anual promedio sería de 0.45%.

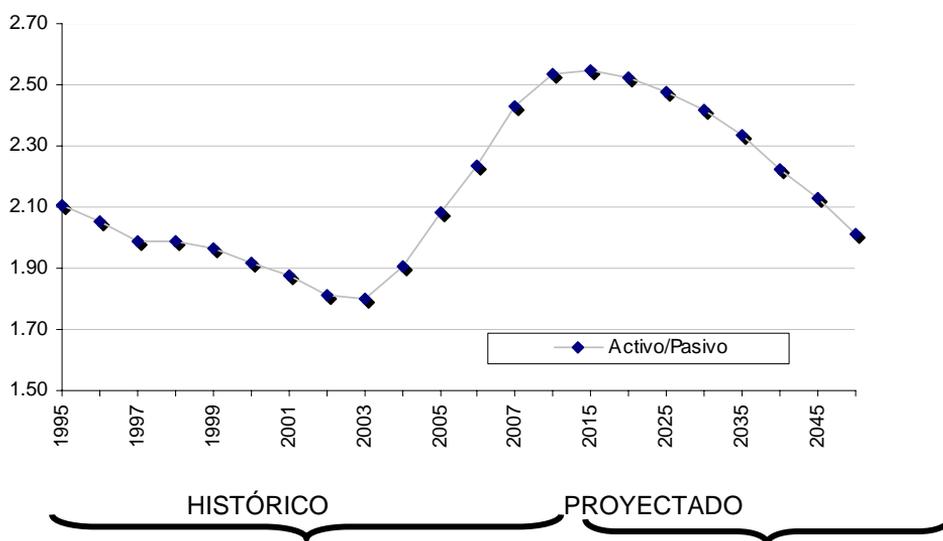
El número de jubilados también es creciente en todo el periodo, dicho crecimiento anual promedio es de 1.34%. En cambio los pensionistas muestran decrementos anuales promedio de 0.75%. El aumento de jubilados se atribuye al aumento de la esperanza de vida, y la baja en el número de pensionistas se produciría por el fallecimiento de los pensionistas del régimen anterior al Acto 9 y a la menor cantidad de pensiones generadas en el marco de la Ley 16.713 ya sea por el requisito de recibir ingresos menores a un determinado tope como debido a limitación temporal condicionada a la edad de la viuda.⁴

De esto podemos concluir que a partir del año 2015 si bien existe crecimiento de ambas variables –cotizantes, jubilaciones equivalentes- los primeros lo harían en una forma más lenta lo que llevará a un deterioro de la relación activo/pasivo.

V. CONCLUSIONES

La relación demográfica de la ecuación expresa la proporción de cotizantes activos respecto al número de jubilados equivalentes totales.

En el siguiente gráfico podemos observar el comportamiento de este ratio cuando observamos los datos históricos con los proyectados.



Diversos factores inciden sobre esta relación:

- Envejecimiento de la población
- Evolución de los activos cotizantes
- Evolución de los pasivos

⁴ "Proyección Financiera del Sistema Provisional Contributivo Administrado por el Banco de Previsión Social" capítulos: I, III, IV

La incidencia de estos factores sobre la relación demográfica de la ecuación de equilibrio del sistema dependerá del momento del tiempo en que se realice el estudio.

Al efectuar el estudio con los **datos históricos** encontramos:

La evolución de los activos cotizantes, en el período estudiado, ha tenido un crecimiento sostenido hasta el año 1998 causado por la entrada en vigencia de la Ley 16.713 y por el favorable nivel de actividad económica. A partir del año 1999, el descenso del PBI es acompañado por el comportamiento de los activos cotizantes.

Luego de la recesión de la economía del período 1999 – 2002 los puestos de trabajo comenzaron a crecer acompañando el proceso de reactivación económica. Los niveles más bajos de puestos cotizantes se registraron en el 2002 y 2003 respectivamente.

A partir de este momento se ha revertido la situación y ha comenzado un crecimiento el cual llega a su punto máximo en el año 2007 con 1.166.716 cotizantes promedio, lo que está significando un aumento del 25.9% con respecto al año base.

La recuperación de los puestos cotizantes ha llegado a un nivel nunca antes registrado.

En cuanto a la evolución de las pasividades, se han tomado medidas para poder mejorar la relación demográfica de la ecuación de equilibrio:

- se aumentaron los requisitos para reconocer las actividades computables
- se modificaron las tasas de remplazo
- se aumentó la edad jubilatoria mínima de retiro de las mujeres
- se aumentó el número de años de actividad mínima requeridos para generar causal jubilatoria

Todas estas medidas están llevando a que el número de pasividades descienda de una forma gradual a medida que se van sustituyendo las pasividades del régimen anterior por las nuevas.

El comportamiento de estas dos variables ha mejorado el coeficiente de dependencia del sistema, el cual ha llegado en el año 2007 a que 2.43 activos financien un pasivo. Este nivel al que ha llegado el ratio se debe fundamentalmente al crecimiento nunca antes registrado de los activos cotizantes.

Cuando efectuamos el estudio sobre los **datos proyectados**, encontramos que el factor que más incidirá en la relación demográfica de la ecuación de equilibrio financiero del sistema será el envejecimiento de la población. Si bien tanto los activos cotizantes como los jubilados equivalentes aumentarían en el período 2015 – 2050, estos últimos lo harían en forma más rápida. Esto llevará a que la relación activo/pasivo tenga un decrecimiento constante hasta el final de la proyección, en la cual llegaría a ubicarse en que 2.01 activos financiarían a un pasivo.

Evidentemente las medidas tomadas por la Ley 16.713 para poder mejorar esta relación no tuvieron en cuenta el envejecimiento demográfico de la población. Se debe tener en cuenta que este envejecimiento no se visualiza en toda su magnitud debido a la baja en el total de pensiones que se produciría por las causas ya mencionadas. Además en algún momento este efecto dejará de actuar y en el largo plazo más allá de los años de la proyección, el efecto de la longevidad será más intenso y afectará el equilibrio del régimen de reparto.

El deterioro de la relación activo/pasivo, dado el distinto ritmo de crecimiento de los factores, implicará desde el punto de vista previsional, que la proporción de potenciales pasivos cuyas prestaciones deban ser financiadas por los activos, sea persistentemente creciente. Consecuentemente el coeficiente de dependencia del sistema será cada vez más chico lo que hará que la tasa de equilibrio del sistema sea creciente.

**INDICE DE REVALUACION Y PASIVIDAD
PROMEDIO**

Evolución Enero 1985 a Julio 2008

Cra. María Luisa Brovia

INDICE DE REVALUACION Y PASIVIDAD PROMEDIO

Evolución en el Período 1985 – 2008

I. INTRODUCCION

Comenzada la segunda mitad de la década del 50 el Uruguay dejaba atrás años de prosperidad y comenzaba a transitar por un largo período de crisis y estancamiento. En esa situación, el Estado hasta ese momento gran asignador de recursos, comienza a sufrir los avatares de una creciente escasez financiera. Ese contexto económico negativo impacta también en los organismos de seguridad social a los que hay que adicionarles una mala administración de una importante masa de fondos acumulados que llevó a que estos organismos quedaran totalmente descapitalizados.

Esto a su vez repercute sobre el sistema financiero que había adoptado la seguridad social de tal forma que su régimen financiero de capitalización se transforma por imperio de la necesidad en un régimen de reparto puro.

Una evolución creciente de los precios en el correr del tiempo unido a un mecanismo para la revalorización de las pasividades que permitía que las mismas fueran utilizadas como variable de ajuste del sistema hizo que éstas perdieran poder adquisitivo en forma muy notoria.

Estos hechos llevaron, en el transcurso de los años, a que la población tuviera una visión negativa de la seguridad social y a percibir como necesaria una reforma en el sistema de ajuste de las pasividades. Surge entonces la idea de plebiscitar una reforma en tal sentido.

Es así que la reforma constitucional plebiscitada el 26 de noviembre de 1989, y aprobada por una gran mayoría de la población, establece una nueva forma de revalorización de las pasividades. El artículo 67 de la Constitución establece que “los ajustes de las asignaciones de Jubilación y Pensión no podrán ser inferiores a la variación del Índice Medio de Salarios, y se efectuarán en las mismas oportunidades en que se establezcan ajustes o aumentos en las remuneraciones de los funcionarios de la Administración Central”.

A partir de la aprobación de este nuevo mecanismo de ajuste, que detalla la metodología, la oportunidad y el criterio de los incrementos, se genera una nueva dinámica en la revalorización de las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivencia.

La actual administración, en el marco del desarrollo de programas de mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, entendió necesario un otorgamiento de aumentos adicionales al mínimo establecido en el artículo 67 de la Constitución a jubilados y pensionistas que cumplieran determinadas condiciones.

Es así que se otorgaron aumentos diferenciales a jubilados y pensionistas cuyos ingresos no superaran las 3 Bases de Prestaciones y Contribuciones y que además integraran hogares cuyo ingresos por todo concepto fuera inferior a 3 Bases de Contribuciones y Prestaciones (Decretos 254/005 de 15/08/2005, 238/006 del 26/07/06, 19/008 del 16/01/2008)

Se ha considerado oportuno realizar un análisis de la evolución del Índice de Revaluación en los últimos años, distinguiendo el Índice General del Índice que surge de los aumentos diferenciales que se otorgaron. Este análisis abarcará tanto el Índice Real como la evolución de los montos de la jubilación y de las pensiones medias en términos del índice de revaluación.

II. INDICE DE REVALUACION GENERAL

A continuación se presenta un cuadro donde se visualiza el comportamiento del índice de revaluación media y del índice de revaluación real desde 1985 y la variación que presentan en cada año.

INDICE DE REVALUACION PROMEDIO ANUAL				
Base prom. 1985 = 100				
Año	Revaluación Media		Revaluación Real	
	Índice	Variación*	Índice	Variación*
1985	100.00	-	100.00	-
1986	200.29	100.29%	113.56	13.56%
1987	360.86	80.17%	125.08	10.15%
1988	609.76	68.97%	130.31	4.18%
1989	1,041.97	70.88%	123.40	-5.30%
1990	2,295.40	120.29%	127.91	3.65%
1991	5,266.38	129.43%	145.31	13.60%
1992	9,891.55	87.82%	162.01	11.50%
1993	15,490.58	56.60%	164.65	1.63%
1994	23,328.22	50.60%	171.31	4.04%
1995	32,825.00	40.71%	169.46	-1.08%
1996	43,188.21	31.57%	173.72	2.51%
1997	52,619.83	21.84%	176.65	1.69%
1998	59,530.34	13.13%	180.35	2.10%
1999	64,916.14	9.05%	186.13	3.21%
2000	67,201.07	3.52%	183.92	-1.19%
2001	69,270.86	3.08%	181.66	-1.23%
2002	71,764.61	3.60%	165.13	-9.10%
2003	74,499.07	3.81%	143.60	-13.04%
2004	79,131.15	6.22%	139.73	-2.69%
2005	85,732.82	8.34%	144.59	3.48%
2006	93,456.33	9.01%	148.14	2.45%
2007	102,219.01	9.38%	149.87	1.17%
2008(**)	115,466.60	12.96%	159.82	6.64%

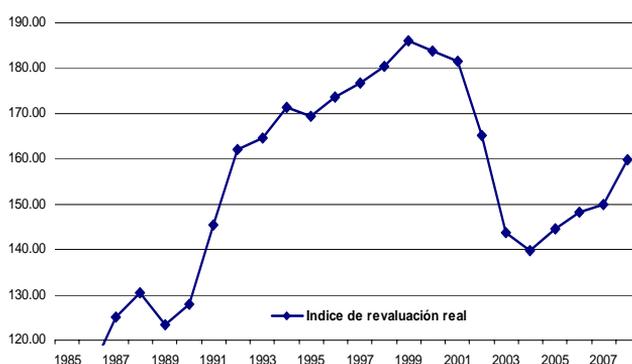
* Cada año respecto al anterior

** Enero a julio

El índice de revaluación promedio del año nos presenta el acumulado, año a año, de las revaluaciones otorgadas tomando como punto de partida el año 1985. En la

segunda columna se presentan las variaciones anuales, es decir el incremento que tuvo en cada año el porcentaje promedio de revaluación. En ese sentido se destacan los incrementos anuales ocurridos en 1990 y 1991 que se ubicaron en el orden del 120% y 129% respectivamente y que son el reflejo del sistema de ajuste plebiscitado en 1989 cuya puesta en marcha ocurrió 1990. A partir de ese entonces los porcentajes comienzan a descender como consecuencia de una similar evolución del Índice Medio de Salarios.

Singular importancia tiene el evaluar en todo el período a estudio cual ha sido el comportamiento de la revaluación medida en términos de poder adquisitivo. Para ello se ha deflactado el índice en términos corrientes por el Índice de Precios al Consumo con base promedio de 2007. A los efectos de una mejor visualización de la evolución del índice real se presenta la siguiente gráfica:



La primera conclusión a sacar es que entre 1985 y 2008 las pasividades ganaron un 59.8% en términos de poder adquisitivo. Ese guarismo es el resultado de la acumulación de períodos de ganancia y de períodos de pérdida de poder adquisitivo. Los años en los cuales se verifica una pérdida se ubican básicamente en el período de crisis económica, destacándose en particular los años 2002 y 2003 con descensos del 9.1% y 13,0% respectivamente.

Dentro de los períodos de recuperación de poder adquisitivo se destacan los años 1986 y 1987 con una ganancia real del 13,6% y 10,1% respectivamente y los años 1991 y 1992, con ganancias reales del 13,6% y 11,5% por efecto del nuevo mecanismo de revaluación.

Por último se aprecia una tendencia sostenida al crecimiento a partir del año 2005 con valores del 3.5% hasta el 6.6% en el año en curso.

III. INDICE DE REVALUACION ESPECIFICOS

Este índice surge como consecuencia de los aumentos diferenciales otorgados por encima de las revaluaciones generales, a los jubilados y pensionistas pertenecientes a hogares de menores recursos y que cumplieran con determinados requisitos en sus ingresos o el de su hogar (inferiores a 3 bases de prestaciones y contribuciones, y ser

considerado hogar de menores recursos) y en su edad (pensionistas mayores de 65 años).

A continuación se presenta un cuadro donde se visualiza el comportamiento del índice de revaluación específico y del índice de revaluación específico real desde 1985 y la variación que presentan en cada año.

Evidentemente, recién a partir del año 2005, fecha en que se comienzan a aplicar los aumentos diferenciales, es que se observa una evolución diferente a la del índice de revaluación general.

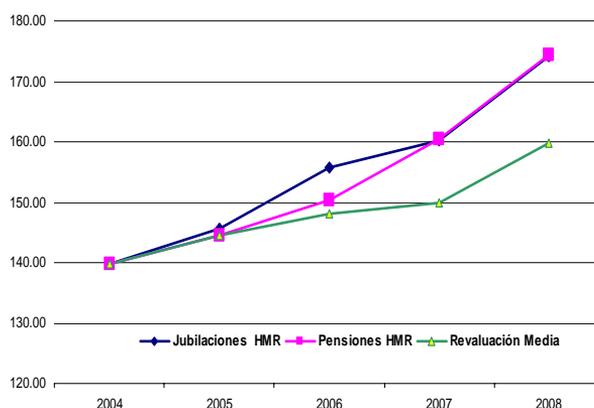
VARIACION DEL INDICE DE REVALUACION ESPECIFICO								
Base prom. 1985 = 100								
	Jubilaciones HMR				Pensiones HMR			
	Revaluación Media		Revaluación Real		Revaluación Media		Revaluación Real	
	Indice	Variación*	Indice	Variación*	Indice	Variación*	Indice	Variación*
1985	100.00		100.00		100.00		100.00	
1986	200.29	100.29%	113.56	13.56%	200.29	100.29%	113.56	13.56%
1987	360.86	80.17%	125.08	10.15%	360.86	80.17%	125.08	10.15%
1988	609.76	68.97%	130.31	4.18%	609.76	68.97%	130.31	4.18%
1989	1041.97	70.88%	123.40	-5.30%	1041.97	70.88%	123.40	-5.30%
1990	2295.40	120.29%	127.91	3.65%	2295.40	120.29%	127.91	3.65%
1991	5266.38	129.43%	145.31	13.60%	5266.38	129.43%	145.31	13.60%
1992	9891.55	87.82%	162.01	11.50%	9891.55	87.82%	162.01	11.50%
1993	15490.58	56.60%	164.65	1.63%	15490.58	56.60%	164.65	1.63%
1994	23328.22	50.60%	171.31	4.04%	23328.22	50.60%	171.31	4.04%
1995	32825.00	40.71%	169.46	-1.08%	32825.00	40.71%	169.46	-1.08%
1996	43188.21	31.57%	173.72	2.51%	43188.21	31.57%	173.72	2.51%
1997	52619.83	21.84%	176.65	1.69%	52619.83	21.84%	176.65	1.69%
1998	59530.34	13.13%	180.35	2.10%	59530.34	13.13%	180.35	2.10%
1999	64916.14	9.05%	186.13	3.21%	64916.14	9.05%	186.13	3.21%
2000	67201.07	3.52%	183.92	-1.19%	67201.07	3.52%	183.92	-1.19%
2001	69270.86	3.08%	181.66	-1.23%	69270.86	3.08%	181.66	-1.23%
2002	71764.61	3.60%	165.13	-9.10%	71764.61	3.60%	165.13	-9.10%
2003	74499.07	3.81%	143.60	-13.04%	74499.07	3.81%	143.60	-13.04%
2004	79131.15	6.22%	139.73	-2.69%	79131.15	6.22%	139.73	-2.69%
2005	86365.04	9.14%	145.66	4.24%	85732.82	8.34%	144.59	3.48%
2006	98207.70	13.71%	155.67	6.87%	94872.05	10.66%	150.38	4.00%
2007	109231.41	11.22%	160.15	2.88%	109435.67	15.35%	160.45	6.69%
2008**	125831.12	15.20%	174.17	8.75%	126066.43	15.20%	174.49	8.75%

- Cada año respecto al anterior
- ** Enero a julio

La evolución del índice específico para los jubilados y pensionistas fue distinta y se ajustó a las fechas de los decretos. Los jubilados recibieron aumentos en octubre de 2005 y abril de 2006 (decreto 254/005) y los pensionistas en julio de 2006 y enero de 2007 (decreto 238/006) y ambos recibieron un aumento adicional en enero de 2008 (decreto 19/008).

Si bien la evolución del índice ha sido a distinto ritmo, a la fecha ambos han tenido un crecimiento, comparando 2008 respecto a 1985, en términos reales del 74% frente a la recuperación del 59% que ha tenido el índice medio general.

Visualizamos la evolución de los índices reales, desde el 2004 a la fecha, en el gráfico siguiente.



IV. JUBILACIONES PROMEDIO

Se creyó oportuno realizar un estudio de la evolución, a partir de 1985, del monto de la jubilación promedio expresada en términos del índice de revaluación. A esos efectos planteamos la siguiente gráfica que nos permite observar con precisión la citada evolución.



Se puede apreciar que en los 5 primeros años del período, la jubilación promedio en términos del índice de revaluación, presenta un importante incremento que luego comienza a serlo a tasas decrecientes para luego a partir de 1994 hasta la fecha comenzar a decrecer.

Para encontrar una explicación a tal situación debemos recordar cual era el criterio que se aplicaba en las revaluaciones en los primeros años estudiados (antes de la reforma plebiscitaria de 1989) en el caso de aquellos pasivos que tuvieran más de una pasividad. En esos casos el aumento se le otorgaba al pasivo y no a la pasividad y se sumaba en su totalidad a la jubilación en los casos en que se cobrara además una pensión. Tal hecho llevó a una sobrevaloración de las jubilaciones en la medida que no sólo acumulaban su propio incremento sino que en los casos citados se le adicionaba el incremento de la pensión. Se puede estimar que en esta situación se encontraban aproximadamente unas 100.000 jubilaciones, casi un 30% del stock de jubilaciones del período 1985-1989.

Posteriormente el tiempo comienza a jugar su rol en cuanto a la evolución descendente del monto medio dado que al producirse las bajas por fallecimiento del jubilado esas bajas correspondían a valores promedios “inflados” como consecuencia del sistema anterior de ajuste, en tanto que las altas promedio ingresaban al stock con un monto menor. Si bien este efecto tiende a desaparecer en el tiempo, aún en la actualidad existen jubilaciones con esa característica que están en curso de pago.

Además debemos tener en cuenta, que empieza a manifestarse la contracción del sistema producido por la Ley 16.713. Este efecto hace que se produzca una reducción del monto de la jubilación promedio y menores altas anuales por efecto de las reformas paramétricas y las condiciones más exigentes para el acceso¹.

V. PENSIONES PROMEDIO

En el caso de las pensiones también nos plantearemos, al inicio, una gráfica con la evolución de su promedio en términos del índice de revaluación.

¹ Camacho, Luis; “Principales resultados del nuevo sistema previsional uruguayo”, en Indicadores de la Seguridad Social AEA, N° 189, Agosto de 2002



Como se puede apreciar las pensiones promedio expresadas en los términos antedichos presentan un descenso hasta el año 1990 para luego comenzar una recuperación que alcanza hasta fines del período estudiado.

En este caso el efecto que surte el criterio de revalorización aplicado antes de la reforma plebiscitaria de 1989 es opuesto a lo que ocurría con las jubilaciones, dado que al sumarse los dos incrementos a estas últimas las pensiones quedaban congeladas.

Si se tiene en cuenta que el incremento vegetativo de las pensiones, saldo entre las altas y las bajas, no es muy significativo hasta el año 2003 podemos decir en términos de aproximación que solamente se repusieron las bajas. Esas bajas, como habíamos visto, correspondían a pensiones que habían quedado estabilizadas en su valor nominal, en tanto que las altas responden a valores "normales" de las jubilaciones que les sirven de base de cálculo.

A partir del año 2005 se constata una disminución sostenida de la cantidad de pensiones, como consecuencia de que las bajas superan a las altas de estos últimos años.

La baja en el número de pensionistas se explica por varios factores; el fallecimiento de los pensionistas del régimen anterior al Acto 9 y a la menor cantidad de pensiones generadas en el marco de la Ley 16.713 ya sea por el requisito de recibir ingresos menores a un determinado tope como debido a limitación temporal condicionada a la edad de la viuda. Esta disminución del stock se da fundamentalmente en las pensiones de orfandad femeninas, las cuales disminuyen y no tienen reposición.

Estos hechos son los que explicarían por que las pensiones promedio en términos del índice de revaluación tienen un crecimiento hasta fines del período.

VI. CONCLUSIONES

Si consideramos la evolución del Índice de Revaluación Real vemos que entre 1985 y 2008 existen períodos en los que existe una ganancia en términos de poder adquisitivo y otros en los que por el contrario hay una pérdida. Estas pérdidas se dan fundamentalmente en los años 2002 y 2003 con caídas reales del 9.1% y 13,0% respectivamente. La mayor recuperación del poder adquisitivo tuvo lugar los años 1986 y 1987 con una ganancia real del 13,6% y 10,2% y los años 1991 y 1992, con ganancias reales del 13,6% y 11,5% por efecto del nuevo sistema de ajuste plebiscitado en 1989. Se aprecia una tendencia sostenida al crecimiento a partir del año 2005 con valores del 3.5% hasta el 6.6% en el año en curso.

Si tomamos como referencia el resultado acumulado desde 1985 a 2008 las pasividades han tenido una ganancia en términos de poder adquisitivo de algo más de un 59% si consideramos los aumentos mínimos otorgados y del orden del 74% cuando consideramos los aumentos adicionales a los mínimos fijado por el artículo 67 de la Constitución como consecuencia de las nuevas políticas de esta administración.

Del análisis de la jubilación promedio expresada en términos del índice de revaluación podemos apreciar que como consecuencia del criterio aplicado, a principios del período estudiado, para la revalorización de las pasividades las jubilaciones acumulaban no solo su incremento sino también el de la pensión, en los casos que una persona tuviera los dos tipos de pasividades. Luego con el nuevo sistema de revaluación y por la combinación de bajas y altas que se da naturalmente estas últimas ingresaban con valores promedio menores a los valores sobrevaluados de las bajas. Además empieza a manifestarse la contracción del sistema producido por la Ley 16.713.

En el caso de las pensiones el comportamiento es opuesto al de las jubilaciones, presentando una caída en los primeros años como consecuencia que en ese período quedaron fijas en sus valores nominales. A partir de la aplicación del nuevo sistema de revalorización éstas comienzan a crecer en valores nominales y por otra parte las altas que se van produciendo a valores promedio superiores a las bajas que correspondían a pensiones que durante un período no recibieron aumentos.

PRORROGAS DE DESEMPLEO:

Su evolución y características dentro del programa

Soc. Silvia Santos

PRORROGAS DE DESEMPLEO: SU EVOLUCIÓN Y CARACTERÍSTICAS DENTRO DEL PROGRAMA

I. Introducción

En los últimos meses se ha dado a conocimiento la intención del gobierno de implementar políticas proactivas con respecto a la búsqueda de empleo¹. En este marco se incluye la posibilidad de modificar algunas características del programa de desempleo y dentro de éste se ha mencionado la necesidad de establecer “requisitos precisos para poder acceder a una extensión del seguro por desempleo”.

El programa de seguro de paro fue creado en 1981 (decreto-ley 15.180) y reglamentado en 1982 (decretos reglamentarios 14/982 y 280/998). En 2001 se amplió la cobertura (decreto 211/01 con modificaciones en 2005) incluyendo a los trabajadores dependientes rurales. En junio de 2007 por decreto 224/007 que reglamenta la ley 18.065, se vuelve a ampliar la cobertura, esta vez para los trabajadores/as de servicio doméstico.

Actualmente entonces, el programa de seguro de desempleo a cargo del BPS, cubre a los asalariados privados con la excepción de los trabajadores del sistema financiero.

El monto del beneficio equivale al 50 % del salario promedio de los seis meses previos al desempleo más un suplemento del 20 % si el beneficiario tiene familiares a cargo. Si se trata de un trabajador por hora o jornal, el beneficio mensual es equivalente a 12 jornales, calculados según las remuneraciones percibidas en los seis meses anteriores dividido 150.

El período máximo de pago de prestaciones es de seis meses para el trabajador mensual y 72 jornales para el trabajador por hora o jornalero. No obstante el Poder Ejecutivo tiene la facultad de otorgar prórrogas. El Art. 10 del decreto-ley 15.180 dice: “Facultase al Poder Ejecutivo para establecer, por razones de interés general, un régimen de subsidio por desempleo total o parcial para los empleados con alta especialización profesional, en ciertas categorías laborales o actividades económicas”. Las prórrogas del Poder Ejecutivo se podrán otorgar por 90 días (3 meses) a partir de la fecha de vencimiento del Seguro por Desempleo de cada trabajador y se prevé que no podrán extenderse por un plazo mayor de un año; en caso contrario deben ser autorizadas por ley.

Nos proponemos observar como han evolucionado estas prórrogas (las autorizadas por el Poder Ejecutivo y las autorizadas por Ley), entre los años 2001 y 2007 a partir de datos de la Ring de Prestaciones del BPS. Correlativamente se indaga cómo se ha comportado la tasa de desocupación y el tiempo de búsqueda de trabajo. Esta última información se recaba a partir del año 1998 hasta el 2007 y la fuente utilizada fueron los microdatos de la Encuesta Continua de Hogares.

¹ La República, viernes 19 de octubre, 2007, Año 9- N° 2703 y El País, domingo 27 de enero de 2008.

En Anexo se presentan las prórrogas otorgadas por Ley durante el período 2001 a 2007. También se detallan las Resoluciones del Poder Ejecutivo que conceden ampliaciones al Seguro de Desempleo. Si bien las resoluciones del período de estudio están disponibles en la web², con la excepción de los años 2004 y 2005, por razones de espacio, se presentan solamente aquellas correspondientes a los años 2006 y 2007.

II. Finalidad de las prórrogas

La normativa.

En lo referente a la extensión del subsidio de desempleo, el primer párrafo del artículo 10 la ley 15.180 denomina a las prórrogas “Desocupación Especial” y expresa: “Facúltase al Poder Ejecutivo para establecer, por razones de interés general, un régimen de subsidio por desempleo total o parcial para los empleados con alta especialización profesional, en ciertas categorías laborales o actividades económicas”.

El motivo de esta disposición se puede encontrar en el Mensaje respectivo del Poder Ejecutivo en donde se expresa en el punto II que “... en muchos casos (Industria Frigorífica, Barracas de Lanas, Vidrio, Textiles, etc.) las prestaciones se extendieron en el tiempo en forma inconveniente en virtud de haberse integrado a los registros de empleados calificados, a personas que no tenían tal característica.” Más adelante dentro del numeral III) en el apartado g) se expresa: “...y se faculta al Poder Ejecutivo el incremento de las prestaciones y la extensión del plazo de cobertura para aquellas actividades económicas o categorías laborales que interese retener o evitar su dispersión.”

Es decir que por parte de la normativa de origen hay una preocupación por impedir una generalización de las prórrogas a empleados no calificados, pero por otro lado, se entiende que son pertinentes para aquellos casos relativos a actividades económicas o categorías laborales cuya dispersión puede afectar al interés general. En todo caso, no se menciona cuáles serían estas categorías.

- Los empresarios y los trabajadores.

Al momento de la realización de este trabajo y como se expresó anteriormente, existe interés en revisar la normativa de las prórrogas y queda expresamente de manifiesto en el Informe Analítico del Diálogo Nacional sobre Seguridad Social de marzo de 2008.

En el mismo indica que:

- “La delegación de los empresarios propone eliminar la posibilidad de las prórrogas”.

y a continuación:

- “La delegación del PIT-CNT propone que las prórrogas continúen existiendo pero que sea el BPS –y no el MTSS- quien tenga la prerrogativa de otorgarlas, exigiendo mayorías especiales.

² Página web de Presidencia de la República: www.presidencia.gub.uy

- Opinión técnica.

En el Documento de trabajo “El seguro de desempleo en Uruguay” las autoras expresan con respecto a las prórrogas que “se trata de prórrogas discrecionales y no existen condiciones específicas para su otorgamiento, tan sólo se basan en “razones de interés público”. Las técnicas reconocen como ventaja de las prórrogas, el dotar al sistema de cierta flexibilidad para enfrentar situaciones puntuales, pero también estiman que puede convertirse en una práctica habitual.

Por otra parte, en el capítulo IX de la publicación de OIT, “Uruguay: Empleo y Protección social de la crisis al crecimiento”, el autor se muestra a favor de la eliminación de las prórrogas y propone para casos calificados, la provisión de beneficios asistenciales mediante la comprobación de insuficiencia de ingresos. Para este planteamiento se basa, entre otras razones en que: “ se está extendiendo el plazo de prestación y manteniendo casi la totalidad de los beneficios originales sin exigir condiciones previas (desempleo involuntario y cotizaciones) ... los incentivos apuntan a mantenerse durante todo el período y a prolongarse mediante presiones a la autoridad, sin que sea posible descartar que al mismo tiempo los desempleados estén en la práctica, desarrollando alguna actividad remunerada que no es posible detectar.”

- Exposición de motivos de las leyes remitidas al Parlamento relativas al otorgamiento de prórrogas.³

Se ha elaborado una síntesis a partir de las razones expresadas en la exposición de motivos al momento de enviar los proyectos de ley al parlamento. Se obtuvo como resultado que las mismas se relacionan principalmente con: - la importancia de la actividad económica que las empresas de referencia tienen para el combate del desempleo, - la necesidad de mantener a los trabajadores vinculados a las empresas con proyecto de reapertura evitando así la pérdida de mano de obra especializada, poder lograr la adecuada reinserción al trabajo, - evitar la dispersión de los trabajadores y lograr una adecuada reinserción al trabajo, (estas razones, para el caso de cierre de mutualistas), - mantener en la plantilla de trabajo a empleados con experiencia, especializados, con el suficiente *know how* (ésta razón, para el caso de la empresa Riloman S.A.).

III. Tasa de Desempleo y duración media del desempleo

En el cuadro siguiente se presenta la tasa de desempleo para todo el país urbano abierta por sexo, para los años 1998 a 2007.

³ Ver nota 2.

Cuadro 1
Tasa específica de desocupación por sexo. País urbano

	Total	hombres	mujeres
1998	10,1	7,8	13,0
1999	11,3	8,7	14,6
2000	13,6	10,9	17,0
2001	15,3	11,5	19,7
2002	17,0	13,5	21,2
2003	16,9	13,5	20,8
2004	13,1	10,2	16,5
2005	12,2	9,5	15,3
2006(*)	10,9	8,2	14,2
2007(*)	9,2	6,6	12,4

Fuente: elaboración propia en base a microdatos de la ECH del INE.

(*) Total país

El período comienza con una tasa de 10,1 % para el total del país urbano y se va incrementando paulatinamente hasta llegar al año 2002 en donde se produce el mayor guarismo (17,0%). A partir de 2003 comienza un descenso hasta llegar a una tasa de 9,2 % en 2007.

El desempleo por sexo es mayor en las mujeres con una diferencia porcentual promedio en el período que ronda los 6 puntos porcentuales. El mayor desnivel se produce en 2001 y luego disminuye levemente; aún en 2007 el desempleo femenino es casi el doble que el masculino.

En el siguiente cuadro se presenta la duración media del desempleo

Cuadro 2
Duración promedio del desempleo (en semanas). País urbano

	Total	hombres	mujeres
1998	28	26	29
1999	28	25	30
2000	30	26	33
2001	30	28	32
2002	29	27	31
2003	29	28	30
2004	15	15	16
2005	13	12	14
2006(*)	12	11	12
2007(*)	9	9	10

Fuente: elaboración propia en base a microdatos de la ECH del INE

(*) Total país

En los años 2000 y 2001 se presenta mayor dificultad en encontrar empleo llegando el tiempo de búsqueda a un promedio anual de 30 semanas (siete meses y medio). A partir de 2004 la duración media del desempleo sufre una caída importante reduciéndose casi a la mitad. Parte de esta reducción puede deberse a una real disminución del tiempo de búsqueda de trabajo así como también a un cambio verificado en la metodología de recolección de datos. Por lo cual no se puede hacer una inferencia acertada en cuanto a las razones de esta reducción. En cambio la reducción que se produce del 2006 al 2007 sí se debe a una real disminución en el tiempo de búsqueda ya que la metodología utilizada es la misma.

Desde la perspectiva de género, el tiempo de búsqueda de trabajo es mayor para las mujeres pero con una tendencia a la reducción de este desnivel. En 2007 las mujeres demoran una semana más que los hombres en conseguir trabajo.

IV. Prórrogas de desempleo

Las prórrogas que se estudian en este capítulo son aquellas que autoriza el Poder Ejecutivo y la Ley y se hacen efectivas a través del BPS. La información comprende el período del año 2001 hasta el 2007 y corresponde a todo el país (urbano y rural).

En el cuadro siguiente se presentan los beneficiarios promedio anual, según el origen de la prórroga y la participación de éstos en el total de beneficiarios de desempleo.

Cuadro 3
Promedio anual de beneficiarios de prórrogas de desempleo según el origen de las mismas y porcentaje de prórrogas en el total de beneficiarios por desempleo (1).

	Total de prórrogas	P. Ejecutivo (%)	Ley (%)	Participación en el total de beneficiarios de desempleo
2001	2847	98,4	1,6	9,1
2002	3722	98,9	1,1	9,5
2003	1677	87,0	13	7,0
2004	534	94,3	5,7	3,6
2005	165	91,2	8,8	1,1
2006	346	92,9	7,1	1,9
2007	390	70,7	29,3	2,0

Fuente: elaboración propia en base a datos de Ring de Prestaciones – BPS.

(1) valores con reliquidaciones.

Dentro del promedio mensual de beneficiarios de prórrogas, las que autoriza el Poder Ejecutivo son la amplia mayoría. En el año 2002 se evidencia la mayor cantidad de prórrogas; luego descienden siendo el año 2005 donde se registra el promedio más bajo (165) para terminar en el 2007 con un promedio de 390.

El año con mayor participación de beneficiarios de prórrogas en el total del subsidio por desempleo es 2002 (9,5 %) y la participación más baja le corresponde al año 2005 (1,1 %).

En el cuadro siguiente se presenta la distribución de las prórrogas por sexo.

Cuadro 4
Estructura por sexo de las prórrogas de desempleo.

	Mujeres	Hombres	Total
2001	29,1	70,9	100,0
2002	37,1	62,9	100,0
2003	27,5	72,5	100,0
2004	28,4	71,6	100,0
2005	41,5	58,5	100,0
2006	60,7	39,3	100,0
2007	56,0	44,0	100,0

Fuente: elaboración propia en base a Ring de Prestaciones – BPS.

En casi todos los años los hombres son mayoría, con la excepción de 2006 y 2007 en donde la relación se invierte.

En el cuadro siguiente se presentan las prórrogas de subsidios por desempleo según su distribución por grupos de actividad económica.

Cuadro 5

Beneficiarios de prórrogas de desempleo por rama de actividad (en porcentajes).

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Actividades no bien especificadas	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Comercio, restaurantes y hoteles	10,0	4,0	2,7	7,7	1,8	0,3	2,3
Agricultura, caza, silvicultura. y pesca	0,2	0,2	0,1	0,7	0,6	1,4	0,0
Electricidad, gas y agua	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Establecim. financieros, seguros	1,1	2,4	0,8	0,2	12,7	36,7	24,9
Explotación de minas y canteras	0,4	0,6	0,4	0,2	0,0	0,0	0,0
Industria de la construcción	14,5	11,4	29,8	36,0	14,5	4,6	0,3
Industrias manufactureras	69,2	72,2	52,2	27,5	21,8	35,8	59,7
Servicios común., sociales y person.	4,3	8,7	13,8	27,5	48,5	11,3	3,8
Transporte, almacenam. y comunic.	0,1	0,5	0,1	0,2	0,0	10,1	9,2
Totales	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: elaboración propia en base a Ring de Prestaciones – BPS.

Por rama de actividad, se registra mayor cantidad de prórrogas en la Industria Manufacturera, con alta participación en todo el período. La Industria de la Construcción también presenta proporciones importantes con la excepción de los dos últimos años, lo que coincide con el descenso de las prórrogas otorgadas a los hombres. Servicios comunales, sociales y personales presentan mayor participación en 2004 y 2005. Establecimientos financieros, seguros, inmobiliarias y servicios prestados a las empresas tienen mayor participación en los tres últimos años.

De la lectura del detalle de empresas a las que se le ha otorgado prórrogas presentadas en el Anexo, surgen aquellas que se repiten en el tiempo y que figuran con mayor cantidad de trabajadores en esta situación.

Durante el año 2006 se pueden mencionar entre otras: Riloman S.A. con seis resoluciones, Dancotex S.A. con ocho resoluciones; Mozos de Cordel con siete resoluciones, Dymac Cooperativa de Producción con cuatro resoluciones, Impresos Vanni S.A. con diez resoluciones, Curtifrance S.A. con cinco resoluciones.

En el año 2007 figuran con mayor cantidad de resoluciones: Fibratex S.A. con diecisiete resoluciones, Enticor S.A. con diez resoluciones, Mozos de Cordel con ocho resoluciones, Bao S.A. con ocho resoluciones, Darok S.A. con once resoluciones.

Con respecto a la cantidad de trabajadores que figuran en las resoluciones como prorrogados en el subsidio de desempleo, se debe precisar que el trabajador eventualmente puede no utilizar el subsidio por diversas razones.

En el siguiente cuadro se presentan los importes pagados por año de las prórrogas que se han estudiado hasta ahora, haciendo un comparativo con los importes anuales de la totalidad del subsidio por desempleo.

Cuadro 6**Importes anuales de prórrogas y del subsidio total por desempleo a valores constantes de 2007. (En miles de dólares) (1)**

	Prórrogas (P.Ejecutivo.y Ley)	Total subsidio por desempleo	Participación en el total
2001	12,364	86,673	14.3
2002	13,318	95,013	14.0
2003	8,150	52,371	15.6
2004	2,546	29,520	8.6
2005	585	30,032	1.9
2006	1,251	36,720	3.4
2007	1,405	44,540	3.2

Fuente: elaboración propia en base a Ring de Prestaciones - BPS

Nota 1: Deflactado por IPC y expresado en dólares por el tipo de cambio interbancario vendedor promedio 2007.

Los importes correspondientes a los subsidios por desempleo, presentan los mayores guarismos en los tres primeros años del período analizado. Luego descienden y vuelven a presentar un aumento llegando a 44,5 millones de dólares en el año 2007.

Acompañando la evolución de los importes de los subsidios por desempleo, la participación del importe de prórrogas en el mismo, entre los años 2001 y 2003 ronda el 15 %. Luego desciende hasta casi representar el 2 % en el año 2005 y termina el período con una participación del 3,2 % en 2007.

V. Resumen y conclusiones

En el período estudiado, la tasa de desempleo experimenta un pico en el año 2002, luego la misma desciende a partir del año 2004. Acompañando esta reducción también desciende el tiempo de búsqueda de trabajo. Es decir que no solamente hay menos desocupados sino que además éstos permanecen menos tiempo buscando empleo, lo que evidencia la recuperación del mercado de trabajo. Por otra parte estos valores continúan reduciéndose hasta el último año de estudio.

Desde la perspectiva de género, la mujer presenta mayores valores de desempleo y de tiempo de búsqueda de trabajo, especialmente en los años 2000 y 2001. Estos desniveles presentan una tendencia a disminuir a lo largo del tiempo.

Con respecto a las prórrogas de desempleo, la amplia mayoría son aquellas otorgadas por el Poder Ejecutivo. La evolución es similar a la tasa de desempleo y el tiempo de búsqueda de trabajo: valores elevados en los primeros años y un descenso en los últimos; con la diferencia de que mientras los primeros indicadores tienden a disminuir para la terminación del período, las prórrogas luego de descender en 2005 se vuelven a incrementar al terminar el período estudiado.

Las mujeres participan en menor medida que los hombres en el beneficio de las prórrogas, con la excepción de los últimos dos años.

Las ramas de actividad que han tenido mayor participación en las prórrogas han sido la Industria Manufacturera, la Industria de la Construcción y Servicios Comunales, Sociales y Personales.

Con respecto a la participación de los importes correspondientes a las prórrogas de desempleo en relación con los importes totales de subsidio por desempleo han descendido de alrededor del 15 % al comienzo del período hasta alrededor del 3 % al final del mismo.

El régimen de prestaciones por desempleo cubre el rango de desocupación forzosa de los trabajadores. Esta contingencia puede derivarse de fenómenos estacionales regulares que son características de algunas actividades económicas o de fenómenos aleatorios más generales derivados del comportamiento de la demanda o de la oferta de los sectores productivos y de servicios.

El régimen general brinda la prestación por desempleo hasta los primeros seis meses. La duración del desempleo, de acuerdo a las estadísticas, es aproximadamente en promedio siete meses y medio hasta 2003 y menor en los últimos años, lo que indicaría que el período del subsidio básico sería relativamente adecuado.

Las prórrogas a las prestaciones de desempleo -"desocupación especial"- fueron concebidas como una extensión excepcional para los empleados con alta especialización profesional o en ciertas actividades económicas. Es decir que es una alternativa prevista para atender situaciones de desempleo de excepción y de interés general.

Como prestación de excepción, era de esperar que el número de prórrogas de desempleo aumentara en esos años a consecuencia de la situación general del mercado de trabajo. A partir de 2004 bajan en forma significativa el número de beneficiarios prorrogados, acompañando la reducción de la tasa de desempleo general; pero a pesar de que en 2006 y 2007 la tasa de desempleo sigue bajando, se observa un leve incremento en las prórrogas.

Amarante et al, 2006 ven en las prórrogas la ventaja de que otorgan flexibilidad al régimen pero critican la falta de condiciones específicas para su otorgamiento. Señalan que la discrecionalidad lleva a un uso incorrecto y en exceso del instrumento.

Velásquez, 2005 es más categórico y plantea la eliminación del régimen de prórrogas. Propone que se remplace por un sistema asistencial que opere como una transferencia por insuficiencia de ingresos. Argumenta que las situaciones excepcionales pasaron a ser práctica corriente. Además señala que al extenderse el plazo de la prestación sin exigencias, genera distorsiones en los incentivos a la búsqueda de empleo.

Bibliografía consultada

Amarante, V., Bucheli, M. (2006). El seguro de desempleo en Uruguay. Documento de trabajo presentado en la Jornada " Seguro de desempleo: un análisis actualizado".

Velásquez Mario (2005). Seguro de desempleo: Evaluación y lineamientos para su modernización. En *Uruguay: empleo y protección social; de la crisis al crecimiento* (373 -404). Santiago de Chile: OIT.

Informe Analítico del Diálogo Nacional sobre Seguridad Social página web Montevideo – Uruguay – www.dialogoseguridadsocial.org

Mensaje del Poder Ejecutivo en oportunidad de considerar el Proyecto de Ley relativo al Régimen de Prestaciones por desempleo. Datos proporcionados por Información Legislativa C.RR.

Página web de Presidencia de la República: www.presidencia.gub.uy

ANEXO**LEYES QUE OTORGAN PRÓRROGAS DE SEGURO DE DESEMPLEO
EN EL PERÍODO 2001 – 2007**

Nº de Ley	Fecha de publicación	Nombre de la empresa	Tiempo de prórroga
17.288	8/01/2001	Sudamtex del Uruguay S.A.	
17.293	7/02/2001	Mak S.A.	12 meses
17.325	10/05/2001	Nibo Plast	12 meses
17.346	11/06/2001	Polímeros Uruguayos S.A.	12 meses
17.472(1)	6/05/2002	Pando S.A.	6 meses
17.553	16/09/2002	Hisud S.A y Fibratex S.A.	120 días
17.594(2)	18/12/2002	Funsa - Titán	90 días
17.791(3)	20/07/2004	Funsa	70 días
17.891	5/09/2005	Cima - España	180 días
17.928	26/12/2005	Hospital Español	90 días
17.969	5/06/2006	Hospital Español	180 días
18.090	16/01/2007	Rilomán S.A.	180 días
18.140	26/06/2007	Mozos de Cordel	180 días
18.170	3/09/2007	Rilomán S.A.	180 días
18.179	8/10/2007	Coopdy	180 días
18.210	12/2007	Fibratex S.A.	180 días

Fuente: sitio web del Poder Legislativo de la República Oriental del Uruguay

RESOLUCIONES DEL PODER EJECUTIVO QUE AMPLIAN EL BENEFICIO DE SEGURO POR DESEMPLEO CONCEDIDO POR EL BPS AÑOS 2006 Y 2007

FECHA	EMPRESA	CANTIDAD DE TRABAJADORES	PAZO
13/02/2006	OSE CREDIMAT	41	90
20/02/2006	CIMA	1	90
06/03/2006	DYMAC S.A.	6	60
07/03/2006	RILOMAN S.A.	1	90
07/03/2006	CURTIFRANCE S.A.	13	90
07/03/2006	COMI	7	90
13/03/2006	HOSPITAL SANATORIO ESPAÑOL	2	90
30/03/2006	ALBERTO BRIGNONI	28	90
30/03/2006	LABORATORIO ALFA	4	60
30/03/2006	NAUSSA S.A.	9	90
30/03/2006	RILOMAN S.A.	165	90
03/05/2006	MINDAN S.A.	5	90
03/05/2006	EDOLUR S.A.	4	90
03/05/2006	POTENSOL S.A.	4	90
03/05/2006	TORBAY S.A.	6	90
03/05/2006	EVAN S.A.	3	90

03/05/2006	ALVERANA S.A.	3	90
03/05/2006	PATRIMAR S.A.	2	90
03/05/2006	MAPMER S.A.	1	90
03/05/2006	TERIKEL S.A.	1	90
03/05/2006	KATIMAR S.A.	1	90
03/05/2006	UTUAGRESTE S.A.	1	90
03/05/2006	BODASUR S.A.	4	90
03/05/2006	OBIREY S.A.	1	90
03/05/2006	INDUPEZ S.A.	2	90
03/05/2006	TIDELAN S.A.	1	90
09/05/2006	IMPRESOS VANNI S.A.	27	90
17/05/2006	RILOMAN S.A.	1	90
19/05/2006	POTENSOL S.A.	1	90
19/05/2006	INDUPEZ S.A.	1	90
24/05/2006	DYMAC S.A.	48	90
24/05/2006	MOZOS DE CORDEL MDEO	42	90
24/05/2006	MOZOS DE CORDEL COLONIA	23	90
24/05/2006	EDOLUR S.A.	1	90
24/05/2006	MINDAN S.A.	1	90
01/06/2006	COMI(COOPMEDINTERIOR)	6	90
08/06/2006	POTENSOL S.A.	1	90
08/06/2006	OBIREY S.A.	1	90
12/06/2006	CURTIFRANCE S.A.	37	60
15/06/2006	EMPRESAS PESQUERAS	26	90
26/06/2006	CURTIFRANCE S.A.	4	60
03/07/2006	DYMAC S.A.	2	60
03/07/2006	CAPENCIS S.A.	1	90
13/07/2006	IMPRESOS VANNI S.A.	20	90
13/07/2006	IMPRESOS VANNI S.A.	4	90
17/07/2006	IMPRESOS VANNI S.A.	18	90
17/07/2006	DANCOTEX S.A.	41	90
17/07/2006	RILOMAN S.A.	167	90
20/07/2006	JUGOS DEL URUGUAY S.A.	4	90
26/07/2006	MOZOS CORDEL COLONIA	42	90
26/07/2006	MOZOS CORDEL MDEO	23	90
31/07/2006	IMPRESOS VANNI S.A.	3	90
31/07/2006	IMPRESOS VANNI S.A.	2	90
31/07/2006	DANCOTEX S.A.	66	90
31/07/2006	PESQUERAS BELNOVA S.A.	6	90
22/08/2006	HOSPITAL SANATORIO ESPAÑOL	1	90
28/08/2006	DYMAC S.A.	44	90
04/09/2006	CURTIFRANCE S.A.	14	60
04/09/2006	IMPRESOS VANNI S.A.	1	90
04/09/2006	DANCOTEX S.A.	30	90

05/09/2006	IMPRESOS VANNI S.A.	2	90
25/09/2006	MOZOS DE CORDEL MDEO	1	90
25/09/2006	OPTIMAS S.A.	4	90
25/09/2006	CONSULTORES RIO NEGRO	1	90
25/09/2006	RILOMAN S.A.	159	90
04/10/2006	IMPRESOS VANNI S.A.	18	90
10/10/2006	DANCOTEX S.A.	172	90
17/10/2006	BOGNOR S.A.	2	90
17/10/2006	MIDER S.A.	5	90
17/10/2006	MNA S.R.L.	12	90
17/10/2006	IU S.R.L.	5	90
30/10/2006	MOZOS DE CORDEL MDEO	25	90
30/10/2006	COOPERATIVA 40 Y PICO	11	90
30/10/2006	IMPRESOS VANNI S.A.	20	90
30/10/2006	DANCOTEX S.A.	24	90
15/11/2006	DRYMAR S.A.	12	60
20/11/2006	DYMAC COOP.DE PRODUCC.	43	90
20/11/2006	MOZOS CORDEL COLONIA	41	90
04/12/2006	DANCOTEX S.A.	81	90
04/12/2006	DYMAC COOP.DE PRODUCC.	1	90
08/12/2006	CURTIFRANCE S.A.	48	90
08/12/2006	DANCOTEX S.A.	4	90
14/12/2006	BOGNOR S.A.	1	90
14/12/2006	MIDER S.A.	2	90
14/12/2006	MNA S.R.L.	5	90
14/12/2006	IU S.R.L.	1	90
14/12/2006	DANCOTEX S.A.	4	90
27/12/2006	BOGNOR S.A.	2	90
27/12/2006	MIDER S.A.	4	90
27/12/2006	MNA S.R.L.	9	90
27/12/2006	IU S.R.L.	3	90
27/12/2006	FIBRATEX S.A.	3	90
27/12/2006	ENTICOR S.A.(EX ALUR)	33	90
27/12/2006	RILOMAN S.A.	11	90
29/12/2006	DAROK S.A.	5	90
29/12/2006	DAROK S.A.	3	90
29/12/2006	TECNIMAR S.A.	7	60
15/01/2007	FIBRATEX S.A.	3	90
15/01/2007	ENTICOR S.A.	3	90
15/01/2007	CONSULTORES RIO NEGRO	1	90
26/01/2007	RILOMAN S.A.	1	90
31/01/2007	IMPRESOS VANNI S.A.	14	90
31/01/2007	MOZOS DE CORDEL COLONIA	41	90
31/01/2007	MOZOS DE CORDEL MDEO	25	90

12/02/2007	FIBRATEX S.A.	13	90
15/03/2007	MOZOS DE CORDEL MDEO	1	90
15/03/2007	DYMAC (COOP PRODUCC)	34	90
15/03/2007	IMPRESOS VANNI S.A.	18	90
15/03/2007	DAROK S.A.	5	90
21/03/2007	BOGNOR S.A.	1	90
21/03/2007	MIDER S.A.	2	90
21/03/2007	MNA S.R.L.	2	90
21/03/2007	IMPRESOS VANNI S.A.	2	90
21/03/2007	FIBRATEX S.A.	3	90
21/03/2007	MOZOS DE CORDEL COLONIA	41	90
21/03/2007	MOZOS DE CORDEL MDEO	25	90
21/03/2007	RILOMAN S.A.	5	90
26/03/2007	CARAMORA S.A.	6	90
30/03/2007	FIBRATEX S.A.	54	90
16/04/2007	FIBRATEX S.A.	1	90
16/04/2007	CONSULTORES RIO NEGRO	1	90
16/04/2007	FIBRATEX S.A.	5	90
16/04/2007	FIBRATEX S.A.	69	90
26/04/2007	BOGNOR S.A.	1	90
26/04/2007	MIDER S.A.	1	90
26/04/2007	MNA S.R.L.	4	90
27/04/2007	ENTICOR S.A.	9	90
27/04/2007	IMPRESOS VANNI S.A.	6	90
27/04/2007	ENTICOR S.A.	43	90
02/05/2007	JIMENEZ SANCHES MARIANELA ELIZABETH	1	90
09/05/2007	BAO S.A.	3	90
09/05/2007	FIBRATEX S.A.	90	90
09/05/2007	DAROK S.A.	5	90
04/05/2007	CAR UP	1	90
04/06/2007	GUINCHE PEZ S.A.	8	60
04/06/2007	MONTECHIFF	15	60
04/06/2007	FIBRATEX S.A.	4	90
04/06/2007	DYMAC	2	30
18/06/2007	BAO S.A.	4	90
18/06/2007	FIBRATEX S.A.	113	90
25/06/2007	ENTICOR S.A.	3	90
02/07/2007	FIBRATEX S.A.	2	90
02/07/2007	JIMENEZ SANCHES MARIANELA ELIZABETH	1	90
06/07/2007	RILOMAN S.A.	2	90
06/07/2007	BAO S.A.	4	90
06/07/2007	DAROK S.A.	1	90
06/07/2007	ENTICOR S.A.	44	90

06/07/2007	DAROK S.A.	5	90
06/07/2007	IBRAMAR S.A.	33	60
17/07/2007	DAROK S.A.	1	90
17/07/2007	DAROK S.A.	3	90
17/07/2007	FIBRATEX S.A.	66	90
17/07/2007	ENTICOR S.A.	9	90
23/07/2007	MOZOS DE CORDEL	6	90
01/08/2007	BAO S.A.	10	60
13/08/2007	DAROK S.A.	8	90
13/08/2007	RINCOSUL S.A.	4	60
13/08/2007	FIBRATEX S.A.	86	90
13/08/2007	FINDELUZ S.A.	1	90
27/08/2007	ENTICOR S.A.	3	90
03/09/2007	IBRAMAR S.A.	1	60
07/09/2007	VINDYSOL S.A.	14	90
07/09/2007	MOZOS DE CORDEL	1	60
07/09/2007	BAO S.A.	20	90
07/09/2007	FIBRATEX S.A.	114	90
21/09/2007	CX 50 INDEPENDENCIA	2	90
21/09/2007	94.7 FM CONCIERTO	3	90
21/09/2007	DAROK S.A.	5	90
21/09/2007	MONTECHIFF	15	60
21/09/2007	FIBRATEX S.A.	2	90
21/09/2007	IBRAMAR S.A.	2	60
01/10/2007	URUGRETA S.A.	1	90
08/10/2007	RILOMAN S.A.	1	90
08/10/2007	BAO S.A.	14	90
08/10/2007	FINDELUZ S.A.	1	60
15/10/2007	DAROK S.A.	1	90
15/10/2007	COLORMEL S.A.	7	90
15/10/2007	ENTICOR S.A.	9	90
22/10/2007	GARBARINO Y CERRILLA	2	90
22/10/2007	ENTICOR S.A.	44	90
22/10/2007	JIMENEZ SANCHES MARIANELA ELIZABETH	1	90
01/11/2007	BAO S.A.	1	90
12/11/2007	NOBLEMARK S.A.	63	90
19/11/2007	DAROK S.A.	5	90
19/11/2007	DAROK S.A.	5	30
19/11/2007	FIBRATEX S.A.	79	90
28/11/2007	MOZOS DE CORDEL	6	90
12/12/2007	BAO S.A.	18	90
12/12/2007	IBRAMAR S.A.	33	90
27/12/2007	URUGRETA S.A.	1	90

27/12/2007	INZAMA S.A.	4	90
27/12/2007	ENTICOR S.A.	8	90
27/12/2007	CX 50 INDEPENDENCIA	1	90
27/12/2007	94.7 FM CONCIERTO	1	90
27/12/2007	FINDELUZ S.A.	1	90
31/12/2007	FIBRATEX S.A.	3	90

Fuente: sitio web de Presidencia de la República.