

Comentarios de Seguridad Social

Segundo Trimestre 2018 – N° 60

Asesoría General en Seguridad Social
Banco de Previsión Social
Montevideo, Uruguay



ANÁLISIS DE LOS MOVIMIENTOS FINANCIEROS DEL BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL.

Actualización 2017	7
1. Introducción	9
2. Ingresos y Egresos Totales	9
3. Versiones del Estado	11
4. Desfasaje entre Ingresos y Egresos de Terceros	14
5. Ingresos y Egresos Totales Propios del BPS	15
6. Ingresos y Egresos Operativos del BPS	16
7. Comparativo 2017-2016 del Resultado Operativo del BPS	17

TRABAJO DOMÉSTICO REMUNERADO EN URUGUAY. Actualización 2018.....

1. Introducción	23
2. Regulación del trabajo doméstico remunerado.....	25
2.1. La normativa de la Ley y su decreto reglamentario	27
2.1.1 Derechos laborales	27
2.1.2 Derechos de seguridad social.....	28
2.2. Incorporación a la negociación colectiva	29
2.2.1 Convenio 2008 (vigencia del 1° de noviembre de 2008 al 30 de junio de 2010).....	30
2.2.2 Convenio 2010 (vigencia del 1° de julio de 2010 al 31 de diciembre de 2012	31
2.2.3 Convenio 2013 (vigencia del 1° de enero de 2013 y al 31 de diciembre de 2015).....	31
2.2.4 Convenio 2016 (vigencia del 1° de enero de 2016 y al 31 de diciembre de 2018).....	31
2.3 Convenio y recomendación de la OIT.....	32
2.3.1 Principales aspectos de la normativa internacional	33
3. Condiciones que favorecen la formalización del sector	33
4. Principales características de las trabajadoras domésticas.....	35
5. Recursos, cotizantes y evasión	38
5.1 Recursos de IVS.....	38
5.2 Otros ingresos generados luego de promulgada la ley.....	40
5.3 Cotizantes	41
5.4 Evasión	44
5.5 Fiscalizaciones.....	44
6. Acceso a beneficios de seguridad social en condición de actividad.....	48
7. Acceso a beneficios de seguridad social en condición de pasividad.....	50
8. Consideraciones finales.....	55
Bibliografía:.....	57
Anexo.....	58

CONVENIOS INTERNACIONALES DE SEGURIDAD SOCIAL Datos actualizados a 12/201759

1. Antecedentes	61
2. Objetivo del análisis	64
3. Metodología utilizada	64
4. Resultados obtenidos	64
5. Consideraciones Finales.....	71

RELACIONACTIVO COTIZANTE – PASIVO. Período 1995 – 2017

(Actualización)	73
1. Introducción	75
2. Importancia del factor activo - pasivo.....	76
3. Datos históricos	77
3.1 Evolución de los puestos activos cotizantes	77
3.2. Evolución de las pasividades.....	79
3.3. Relación activo cotizante - pasivo.....	81
4. Conclusiones	84

EVASIÓN EN PUESTOS DE TRABAJO. Año 2017

(Actualización)	87
1. Introducción	89
2. Metodología	89
Resultados	91
3. Consideraciones Finales.....	98

NORMATIVA SOBRE PERSONAS MAYORES IMPLEMENTADA POR EL BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL. Período 2012 – 2017.

Descripción de Leyes y Decretos

Ec. Samira Hajjul.....101

Primera Parte.

Introducción	103
1. Marco normativo internacional y herramientas de acción nacional	104
1.1 Segunda Asamblea Mundial sobre Envejecimiento, Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, 2002.....	104
1.2 Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, 2015	106
1.3 Primer Plan Nacional de envejecimiento y vejez 2013 – 2015	107
1.4 Segundo Plan Nacional de envejecimiento y vejez 2016 – 2019	108
2. Leyes implementadas por el BPS en el período 2012 - 2017	110
2.1. Incorporación progresiva de nuevos colectivos al Sistema Nacional Integrado de Salud. Modificación - Ley 18.922	111
2.2. Compatibilidad actividad – pasividad.....	113
2.2.1. Compatibilidad jubilación por Industria y Comercio y actividad de la misma	

afiliación - Ley 19.006	115
2.2.2. Jubilación parcial compatible con el desempeño de servicios de la misma afiliación - Ley 19.160	116
2.2.3. Compatibilidad entre jubilación y actividad para artistas - Ley 19.154	118
2.3. Pensión a víctimas de delitos violentos - Ley 19.039	119
2.4. Modificación al Fondo de Cesantía y Retiro de la Construcción - Ley 19.045.....	120
2.5. Inclusión financiera - Ley 19.210	120
2.6. Convenios internacionales.....	122
2.6.1. Convenio Internacional de Seguridad Social Uruguay-Francia - Ley 18.923.....	122
2.6.2. Convenio Internacional de Seguridad Social Uruguay-Suiza - Ley 19.219.....	122
2.6.3. Convenio Internacional de Seguridad Social Uruguay-Luxemburgo - Ley 19.220.....	123
2.6.4. Convenio Internacional de Seguridad Social Uruguay-Alemania - Ley 19.222.....	123
2.7. Sistema Nacional Integrado de Cuidados - Ley 19.353.....	124
2.7.1. Asistentes personales.....	126
2.7.2. Servicio de Teleasistencia en los Complejos Habitacionales del BPS	128
2.8. Aumentos de los mínimos jubilatorios y pensionarios	129
3. A modo de síntesis	131
Anexo.	132

Segunda Parte.

Introducción	136
Resultados en la aplicación de la normativa.....	136
1. Cobertura en Seguridad Social.....	137
1.1. Cobertura de Personas Mayores	137
1.2. Altas de jubilaciones	138
1.3. Jubilaciones por Invalidez.....	141
1.4. Subsidio especial por inactividad compensada	143
1.5. Pensiones de sobrevivencia	143
1.6. Jubilaciones parciales.....	145
2. Mejora de la suficiencia de las prestaciones de jubilaciones y pensiones.....	146
3. Cobertura en el Sistema Nacional de Salud	149
4. Sistema Nacional de Cuidados.....	151
5. Pensiones por Delitos Violentos	152
6. A modo de síntesis	154
Bibliografía:.....	156

ANÁLISIS DE COBERTURA DEL RÉGIMEN PREVISIONAL URUGUAYO

Período 2004 a 2017. (Actualización)	159
1. Introducción	161
2. Cobertura en la etapa activa.....	162
3. Cobertura en la etapa pasiva.....	165

3.1 Cobertura de 65 y más años, jubilados y pensionistas totales respecto a la población de 65 y más años.....	166
3.2 Cobertura de 65 y más años, jubilados y pensionistas respecto a la población de 65 y más años (originada o derivada de cotizaciones al sistema).....	168
3.3 Cobertura de jubilados de 65 y más años respecto a la población mayor de 65 y más años	172
3.4 Cobertura de pensionistas por sobrevivencia de 65 y más años respecto a la	174
4. Comparación de cobertura en ambas etapas	176
5. Conclusiones	177

ALGUNAS DE LAS PRINCIPALES VARIABLES ASOCIADAS AL SECTOR RURAL.

Período 2003 a 2017. (Actualización)	179
1. Introducción	181
2. Metodología	181
3. Puestos Cotizantes I.V.S.	182
4. Beneficiarios de pasividades	184
5. Beneficiarios de prestaciones de actividad	186
6. Recursos y erogaciones del sector	190
7. Consideraciones generales	192

ANÁLISIS DE LOS MOVIMIENTOS FINANCIEROS DEL BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL

Año 2017

Análisis de los movimientos financieros del Banco de Previsión Social Año 2017 - Actualización

Asesoría Económica y Actuarial
Abril 2018

RESUMEN

Análisis de los ingresos y egresos totales del Organismo, la información considerada es estrictamente financiera.

Los ingresos considerados son los ingresos directos y los ingresos por versiones. Se incluyen en los ingresos directos las contribuciones por vejez, invalidez y sobrevivencia, ingresos de terceros, multas y recargos e ingresos varios. Las versiones incluyen todos los fondos percibidos del Tesoro Nacional: recursos genuinos del Organismo, impuestos afectados, contribuciones a cargo de Rentas Generales e inclusive si corresponde la Asistencia Financiera.

Los egresos incluyen las prestaciones por vejez, invalidez y sobrevivencia, las prestaciones de activos, transferencias de terceros y a las AFAP y los gastos de gestión.

Palabra clave: *movimientos financieros*

1. Introducción

Como en años anteriores, el siguiente análisis se basa en los informes de ingresos y egresos de caja y bancos que realiza la Repartición Finanzas del Organismo. Los cuadros que presentamos a continuación tienen un mayor grado de desagregación a los efectos de que se dispusiese de una mayor apertura de datos. Al basarnos en una información estrictamente financiera, los resultados que se presentan difieren de los que surgen del Balance General del Organismo, ya que éstos se basan en criterios económicos y no financieros.

2. Ingresos y Egresos Totales

Los ingresos totales del Organismo los podemos clasificar en Ingresos directos y en Ingresos por Versiones.

Dentro de los primeros encontramos las contribuciones por Invalidez, vejez y sobrevivencia (IVS), los Ingresos de Terceros, las multas y recargos, los movimientos de fondos varios y los ingresos varios.

Bajo la denominación de Versiones incluimos todos los fondos que fueron percibidos del Tesoro Nacional durante el año por diversos conceptos. Es importante destacar que se integran conceptos que incluyen recursos genuinos del propio Organismo o también pueden estar destinados a movimientos financieros de terceros, los impuestos afectados al banco, las contribuciones a cargo de Rentas Generales e inclusive si correspondiese la Asistencia Financiera.

Dentro de los Egresos totales del Organismo encontramos las Prestaciones IVS, las Prestaciones de Activos, las Transferencias de terceros, las Transferencias a las AFAP y los Gastos de gestión.

En el siguiente cuadro visualizamos los montos de todos estos conceptos:

Los ingresos totales del año 2017 superaron los 330 mil millones de pesos. El 55.1% correspondió a los ingresos directos que ascendieron a 182 mil millones de pesos, y el 44.9% restante a las Versiones del Estado que sumaron 149 mil millones de pesos.

Al observar la composición de los ingresos directos encontramos que el 43.9% corresponde a los ingresos por contribuciones IVS y que los Ingresos de Terceros representaron el 59.7%. Estos últimos están integrados por conceptos que no son propios de la institución pero cuya recaudación es de su responsabilidad.

En cuanto a los Egresos totales del año 2017, el 45,1% correspondió a Prestaciones IVS, seguido por las Prestaciones de Terceros 24,0%, las Transferencias totales que representaron el 21,3%, las Prestaciones a Activos fueron el 7,2% y los Gastos de gestión el 2,5%.

Cuadro 1.
Ingresos y Egresos Globales - Año 2017
(En miles de \$)

I. TOTAL DE INGRESOS		330.740.765
- Ingresos Directos		182.118.855
Contribuciones IVS		79.907.438
Contribuciones de Activos		157
Multas y Recargos		931.374
Varios		157.505
Ingresos de Terceros		108.749.152
Mov. De fondos varios	-	7.626.770
- Ingresos por versiones		148.621.909
Versiones del estado		148.621.909
II. TOTAL DE EGRESOS		330.740.765
Prestaciones IVS		149.021.564
Prestaciones a Activos		23.689.754
Prestaciones de terceros		79.461.230
Transferencia AFAP		33.623.437
Otras Transferencias y Dev. Pendientes		36.677.016
<i>Transferencias de terceros</i>	<i>36.569.744</i>	
<i>Devoluciones Pendientes Ag. Descentralizados</i>	<i>107.271</i>	
Gastos de Gestión		8.267.764

Nota: Elaborado a partir del Informe de Ingresos y egresos e Informe de Competencia Repartición Finanzas

3. Versiones del Estado

Los Ingresos por Versiones del Estado corresponden a las remesas enviadas por el Tesoro Nacional, para cubrir todos los movimientos del Organismo. Dentro de estos movimientos incluimos al total de prestaciones que están a cargo del mismo, y que no son sólo propias, sino que corresponde a otros organismos.

La composición de las Versiones incluye conceptos que están asociados a los recursos y/o erogaciones que le corresponden al Organismo pero que son percibidos o pagados directamente de Rentas Generales. Adicionalmente se incluyen otros conceptos tales como los fondos destinados a movimientos financieros de terceros, los impuestos afectados y las contribuciones de rentas generales dispuestas por ley.

En el siguiente cuadro se presenta la desagregación de las Versiones del Estado según concepto:

Cuadro 2.

VERSIONES DEL ESTADO (*)		148.621.909
Transferencias por aportes del estado:		-37.257.873
Aportes Gobierno Central	-37.257.873	
Subsidio Contribuciones IVS		-753.406
Ley N°18.172 Objetivo empleo , Ley N° 19.133 Trabajo protegido	-10.324	
Ley N° 18.341 art.23/24	-16.618	
Ley N° 18.341-subs.50%	-155.286	
Ley N° 18.973 A.11-Enaj.Semov crédito fiscal	-571.178	
Prestaciones de pasividad a cargo de Rentas Generales		-1.407.804
Pensiones Reparatorias	-1.142.965	
Pensiones Reparatorias, Ind. Frigorífica	-194.302	
Ley N°18.850 Pensión por Violencia Doméstica	-18.901	
Pensiones graciables	-51.636	
Prestaciones de actividad a cargo de Rentas Generales		-5.641.958
AAFF Ley N° 18.227	-5.641.958	
Ley 18.083 art 109		-9.496.895
Impuestos Afectados		-54.203.207
IVA -	-45.301.200	
IASS -	-8.872.677	
Lotería	-29.330	
Pagos efectuados por cuenta del BPS		201.624
Pre-jubilatorios	88.396	
Transferencias MTSS	113.228	
Certificados de crédito	-8.133.721	-8.133.721
Asistencia FONASA	-13.410.022	-13.410.022
Otros		953
Partidas para Boletos	-6	
Compensación IRP	959	
ASISTENCIA DEL ESTADO		18.519.601

(*) Expresado en miles de pesos

Nota: Elaborado a partir del Informe de Ingresos y Egresos e Informe de Competencia Repartición Finanzas

En primera instancia, algo que debemos separar es el monto enviado por la Tesorería para cubrir los resultados del FONASA, los que ascienden a \$ 13.410 millones.

Por otro lado, el Estado en su calidad de patrono, debe pagar al BPS los aportes correspondientes a la Administración Central, que en el año 2017 ascendieron a \$ 37.257 millones de pesos.

Existen a su vez, una multiplicidad de prestaciones de pasividad y actividad que por ley son de cargo de rentas generales pero son pagadas directamente por el BPS, por lo tanto corresponde que tales importes deban ser reembolsados al Organismo. Las prestaciones de pasividad son: las Pensiones Reparatorias, las Pensiones Reparatorias de la Industria Frigorífica, las Pensiones por Violencia Doméstica Ley N° 18.850, y las Pensiones Graciables, sumando estos conceptos en el año 2017 totalizan 1.407,8 millones de pesos.

Las prestaciones de actividad a cargo de Rentas generales son las Asignaciones Familiares del Plan de equidad (Ley N°18.227) las cuales en el año 2017 sumaron \$ 5.641,9 millones de pesos.

Adicionalmente otros importes que deben ser reembolsados al Organismo lo constituyen los Subsidios por contribuciones IVS, los que incluyen: Objetivo empleo (Ley N° 18.172), Trabajo protegido (Ley N°19.133)¹, los subsidios otorgados por Ley N° 18.341 y Ley N° 18.973 (crédito fiscal por enajenación de semovientes), los que ascienden a poco más de 753,4 millones de pesos.

Se incluyen además las transferencias de los impuestos afectados: siete puntos del IVA básico (\$ 45.301,2 millones), el Impuesto a la Lotería (\$ 29,3 millones) y el Impuesto Asistencia a la Seguridad Social (\$ 8.872,6 millones).

Debemos considerar también la contribución especial creada por la Ley N° 18.083 en su artículo 109 en sustitución del COFIS derogado, que fue de \$ 9.496,8 millones de pesos.

Por otro lado existen conceptos adicionales que fueron pagados por rentas generales que corresponden ser imputados al Organismo, como por ejemplo pre-jubilatorios, y transferencias al MTSS (\$ 201.6 millones en 2017).

Por último, otro concepto de importancia son los Certificados de crédito con los cuales las empresas pagan parte de sus contribuciones y que corresponde su reembolso de Rentas Generales: 8.133,7 millones de pesos.

La consolidación de todos los importes asociados a estos conceptos, nos permiten llegar a un resultado final que denominamos "Transferencias Netas del Estado", que en este caso son del orden de los 18.519,6 millones de pesos.

¹Ley N° 19.435 del 14/10/2016 en su artículo 90 establece que la financiación de las leyes N°18.172 y 19.133, estará a cargo del Fondo de Reversión Laboral, administrado por el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP). En su artículo 2 se fija la vigencia a partir de 1/01/2017. En la práctica, de enero a marzo se hizo cargo Rentas Generales. Situación que se enmienda a partir de enero 2018.

4. Desfasaje entre Ingresos y Egresos de Terceros

Como se ha dicho, el BPS debe hacer frente temporalmente a prestaciones de terceros y en algunos casos a recibir recursos que no le son propios. Sin embargo, los mismos no corresponden a conceptos propios del sistema de Seguridad Social administrado por el BPS., por lo que los desfasajes financieros que se produzcan deben ser cubiertos por rentas generales.

En el año 2017 los ingresos y prestaciones de terceros totalizaron:

Egresos de terceros	116.030.975
Ingresos de terceros	115.982.717
Desfasaje de terceros	48.257

(*) Expresado en miles de pesos

Nota: Elaborado a partir del Informe de Ingresos y Egresos e Informe de Competencia
Repartición Finanzas

Debemos ajustar a partir de estos datos todos los conceptos descritos en el Cuadro 1, presentándose en el siguiente la composición de este desfasaje:

Cuadro 3.

DEFASAJE DE TERCEROS (*)	48.257
IRP , IRPF, IASS (Activos y Pasivos)	701.608
S.N.I.S.	(821.706)
Asistencia a la Vejez Ley N° 18.241	83.025
Apoyo Inserción Laboral Ley N° 18.240	128.973
Prestación alimentaria INDA	(2.043)
Subsidio Industria Vestimenta	(7.479)
Banco de Seguros (Rurales, Construcción, rentas)	(95.689)
Fondos de terceros (Gráficos, Construcción, Cesantía, Fondo social doméstico)	(76.556)
Otros (Mevir, CJP, FRL, etc.)	571.173
Cargas salariales construcción	198.540
Retenciones pagas sobre Prestaciones y ret. judiciales transferidas	(637.461)
Objetivo empleo Ley N° 18.172, Trabajo protegido Ley N° 19.133	5.871

(*) Expresado en miles de pesos

Nota: Elaborado a partir del Informe de Ingresos y Egresos e Informe de Competencia
Repartición Finanzas

Como puede visualizarse en el cuadro anterior, existen múltiples conceptos en el desfasaje financiero por operaciones por cuenta de terceros, siendo en algunos casos los ingresos mayores a los egresos, y en otros el opuesto. Entre los principales componentes de este concepto, encontramos el IRPF, S.N.I.S. y las retenciones.

5. Ingresos y Egresos Totales Propios del BPS

De los Ingresos y Egresos totales presentados en el cuadro de Ingresos y Egresos Globales, se deducen en este punto los ingresos y egresos correspondientes a terceros y se computan los recursos y erogaciones propios incluidas en las Versiones del Estado. De esta forma podemos plantear los ingresos y egresos asociados al sistema de seguridad social administrado por el BPS.

En el siguiente cuadro vemos el resultado financiero considerando los conceptos ya mencionados:

Cuadro 4.

INGRESOS Y EGRESOS PROPIOS - Año 2017

(En miles de \$)

I. TOTAL DE INGRESOS		190.603.811
Contribuciones IVS		126.051.479
Contribuciones de Activos		157
Multas y Recargos		931.374
Inversiones y otros		(79.301)
	<i>Varios</i>	<i>157.505</i>
	<i>Mov. De fondos varios</i>	<i>(236.806)</i>
Impuestos afectados		54.203.207
	<i>IVA</i>	<i>45.301.200</i>
	<i>Impuesto a la lotería</i>	<i>29.330</i>
	<i>IASS</i>	<i>8.872.677</i>
Contribuciones del estado		9.496.895
	<i>Ley 18083 art 109</i>	<i>9.496.895</i>
II. TOTAL DE EGRESOS		209.075.154
Prestaciones IVS		148.915.658
<i>Prestaciones IVS (sin Pensión Reparatoria Industria frigorifica)</i>	<i>148.827.262</i>	
	<i>Prejubilatorios</i>	<i>88.396</i>
Prestaciones a Activos		18.047.796
Transferencia AFAP		33.623.437
Gastos de Gestión y otros		8.488.263
III. RESULTADO FINANCIERO		(18.471.343)

Del cuadro anterior se desprende que en el año 2017 el total de Ingresos propios ascendió a \$ 190.603,8 millones de pesos, constituyendo las contribuciones IVS la partida de mayor peso representado el 66,1% de los ingresos, seguida de los Impuestos afectados (IVA, IASS y Lotería) que representaron el 28,4% de los mismos.

Dentro de las Contribuciones del Estado, se incluye la partida correspondiente a la contribución especial prevista en el artículo 109 de la Ley N° 18.083.

El total de egresos propios del año 2017 ascendió a \$ 209.075,1 millones de pesos, constituyendo las prestaciones IVS la partida de mayor peso representando el 71,2% de nuestros egresos. El resto estuvo constituido por prestaciones de activos (8,6%), transferencias AFAP (16,1%) y gastos de gestión y otros (4,1%).

Del cuadro anterior se desprende que en el año 2017 existió un déficit financiero que ascendió a \$ 18.471,3 millones de pesos.

6. Ingresos y Egresos Operativos del BPS.

Si analizamos el cuadro de Ingresos y Egresos Propios del BPS presentado en el punto anterior, vemos que existen movimientos que no corresponden a los resultados operativos de la Institución. Cuando nos referimos a resultados operativos, nos concentramos en aquellos vinculados con las prestaciones otorgadas por la institución, los gastos de gestión y las diferentes fuentes de financiamiento de las mismas. Para mostrar cuál es el resultado operativo, debemos depurar la información de aquellos movimientos no vinculados a estos conceptos, y que se incluyen dentro de fondos varios. Excluiremos el concepto de Variación de Caja y Bancos y únicamente dejaremos dos: los ingresos varios y el desfase de la recaudación del interior.

Una vez realizado este ajuste, obtenemos el siguiente resultado:

Cuadro 5.
Ingresos y Egresos Operativos 2017
(En miles de \$)

I. TOTAL DE INGRESOS OPERATIVOS	191.379.488
Contribuciones IVS	126.051.479
Contribuciones de Activos	157
Multas y Recargos	931.374
Varios	157.505
Impuestos afectados - IVA y Lotería	45.330.530
Impuestos afectados - IASS	8.872.677
COFIS - Art 109	9.496.895
Ingresos varios y desfasaje rec. Interior	538.871
II. TOTAL DE EGRESOS OPERATIVOS	209.075.154
Prestaciones IVS contributiva	139.662.775
Prestaciones IVS no contributiva	9.252.882
Prestaciones a Activos (sin L.18227)	18.047.796
Transferencia AFAP	33.623.437
Otras Transferencias y Dev. Pendientes	220.500
Gastos de Gestión	8.267.764
III. RESULTADO FINANCIERO OPERATIVO	(17.695.667)

El resultado financiero negativo de \$ 18.471,3 millones de pesos se transforma en un resultado operativo negativo de \$ 17.695,6 millones de pesos.

¿Cómo se pudo financiar este déficit operativo?

Tal cual surge del cuadro siguiente, nos financiamos con Asistencia del Estado, con parte del desfasaje de ingresos y egresos de terceros y del aumento de disponibilidades:

Asistencia	-18.519.601
Variación de caja y bancos	775.677
Desfasaje prestación de 3º	48.257
	(17.695.667)

7. Comparativo 2017-2016 del Resultado Operativo del BPS

A partir del resultado operativo de la institución, pareció interesante analizar las razones que llevaron a que este año se tuviera un resultado operativo negativo mayor que el registrado en 2016.

Para ello, se expresaron los resultados del año 2016 en términos de IMS promedio del año 2017.

Cuadro 6

RESULTADO OPERATIVO DEL BPS - COMPARATIVO AÑOS: 2017 - 2016

(En miles de \$)

	2017	2016	Variación en \$
INGRESOS OPERATIVOS	191.379.488	190.275.463	1.104.024
Contribuciones IVS	126.051.479	126.416.702	-365.223
Contribuciones de Activos	157	3.186	-3.028
Multas y Recargos	1.627.749	911.878	715.872
Ley 18083 art 109	9.496.895	9.393.570	103.325
Impuestos afectados - IVA y Lotería	45.330.530	45.850.745	-520.214
Impuestos afectados - IASS	8.872.677	7.699.384	1.173.293
EGRESOS OPERATIVOS	209.075.154	207.065.571	2.009.583
Prestaciones IVS contributiva	139.662.775	136.829.029	2.833.746
Prestaciones a pasivos NC	9.252.882	9.311.380	-58.498
Prestaciones a Activos	18.047.796	18.702.974	-655.177
Transferencia AFAP	33.623.437	33.092.260	531.177
Gastos de Gestión	8.488.263	9.129.929	-641.666
RESULTADO OPERATIVO	-17.695.667	-16.790.108	-905.559

En la tercera columna se visualizan las variaciones en términos reales de IMS ocurridas en el periodo considerado.

Las contribuciones IVS (incluido multas y recargos) comparados disminuyeron en 350,6 millones de pesos mientras que los egresos contributivos aumentaron en 2.833,7 millones de pesos, ocasionando un resultado negativo. Asimismo, las transferencias a las AFAP aumentaron 531.2 millones de pesos, lo que nos daría un aumento del déficit de las prestaciones IVS contributivo de 3.014,2 millones de pesos a valores constantes. Las prestaciones de actividad disminuyeron respecto al año anterior en casi 655.1 millones de pesos.

Si bien aumentaron los ingresos por IASS en 1.173.3 millones y por el Art. 109 Ley 18.083 en 103.3 millones, el IVA y el impuesto a la lotería disminuyeron en 520.1 millones.

Por otro lado, los gastos de gestión disminuyeron en 641.6 millones en el período.

En resumen, hemos visto que el resultado negativo operativo ha aumentado. Este resultado (déficit operativo) podríamos atribuirlo principalmente a los siguientes factores:

- al crecimiento de las prestaciones IVS en 2.1%
- al decrecimiento de las contribuciones IVS en -0,3%
- una disminución del IVA afectado en -1,1%

TRABAJO DOMÉSTICO REMUNERADO EN URUGUAY

Actualización 2018

TRABAJO DOMÉSTICO REMUNERADO EN URUGUAY

ACTUALIZACIÓN DE INFORME

Actualización 2018¹

Asesoría en Políticas de Seguridad Social
Abril 2017

RESUMEN

El presente trabajo actualiza la información estadística del sector doméstico proveniente de los registros del Banco de Seguridad Social. En esta oportunidad se trata de una especial ocasión debido a que se cumplen diez años de la firma del primer convenio colectivo del sector doméstico.

El trabajo doméstico remunerado constituye la fuente de ingresos para un importante sector de la población, el cual es casi exclusivamente femenino. Tiene características particulares que dificultan su formalización.

A partir de la Ley 18.065 de Regulación del Trabajo Doméstico de noviembre de 2006, las trabajadoras domésticas tienen los mismos derechos y deberes que el resto de los trabajadores, lo cual significa un paso más hacia el trabajo decente.

Se da cuenta de la evolución que ha experimentado el sector doméstico en cuanto a prestaciones de actividad y pasividad, puestos cotizantes y niveles de evasión, en comparación con las demás aportaciones. El resultado revela mayor acceso a prestaciones y plantea la importancia de mantener los esfuerzos desplegados hasta la fecha.

Palabras clave: Trabajo Doméstico Remunerado, Formalización, Regulación del Trabajo Doméstico, Trabajo decente.

1. Introducción

El presente trabajo actualiza la información estadística del sector doméstico proveniente de los registros del Banco de Seguridad Social como se viene realizando periódicamente², la misma se presenta precedida por información proveniente de la Encuesta Continua de Hogares y por una reseña sobre el origen de la regulación del trabajo doméstico así como las mejoras obtenidas a través de los Consejos de Salarios.

¹ Datos 2017

² Santos S. Trabajo Doméstico Remunerado en Uruguay. Actualización de informe. En Comentarios de la Seguridad Social N°57 Tercer Trimestre 2017.

En esta oportunidad se trata de una especial ocasión debido a que se cumplen diez años de la firma del primer convenio colectivo del sector doméstico el cual comenzó a regir a partir del 1° de noviembre de 2008.

Se reitera también la importancia del trabajo doméstico en cuanto a la conciliación de la vida familiar y laboral de los hogares, siendo en América Latina y el Caribe el principal mecanismo de conciliación entre el trabajo reproductivo y participación en el mercado de empleo para los sectores de nivel socio económico medio y alto (OIT- PNUD, 2009). Por otra parte, en Uruguay el empleo doméstico representa una proporción significativa de la ocupación femenina. En el período 1998-2014, en promedio, el trabajo doméstico representa 15,6% del total de mujeres ocupadas con fluctuaciones en su peso relativo³. En el año 2017 la participación fue de 13%. Asimismo, se trata de una ocupación feminizada en extremo; actualmente el 99% de quienes se emplean en el sector son mujeres.⁴

Como se observó anteriormente, el trabajo doméstico remunerado (TDR), presenta ciertas particularidades frente a otras formas de empleo. La relación laboral que se establece, a pesar de que se trata de una relación asalariada, por desarrollarse al interior de los hogares, se encuentra mediada por la convivencia cotidiana, lo que lleva a que se desdibuje dicha relación laboral (y consecuentemente, los derechos y deberes que se derivan de la misma). Asimismo, las trabajadoras domésticas sufren aislamiento entre sí y del resto de la clase trabajadora, situación que se intensifica cuando se trata de empleadas sin retiro.

Desde la teoría de género se ha expresado que el TDR es objeto de la misma discriminación que el trabajo doméstico no remunerado, invisibilizado como trabajo y asignado a las mujeres como responsabilidad propia de su género como resultado de la división sexual del trabajo⁵. Esta discriminación se expresa, en parte, en la tímida y tardía regulación de la que ha sido objeto a nivel mundial. La generación de normativas en torno al trabajo doméstico y la preocupación por la protección social de las mujeres que lo ejercen es reciente en la región y el Caribe.

En los países del Cono Sur⁶, recién a inicios del siglo XXI empezaron las reformas de las leyes relativas al trabajo doméstico, y fue entonces cuando lograr la igualdad con otros tipos de empleo se convirtió en la meta a ser alcanzada. El tema, prácticamente ausente de las agendas públicas y estatales, asumió importancia y se incorporó en las agendas parlamentarias. Uruguay es pionero en la materia con una avanzada legislación previsional.

³ Trabajo Doméstico e impacto de las políticas públicas en Uruguay. MTSS, agosto 2017.

⁴ En este informe se utiliza la expresión “trabajadoras domésticas” en referencia a las “personas trabajadoras domésticas”, incluyendo mujeres y hombres.

⁵ El concepto de división sexual del trabajo constituye uno de los principales aportes de la teoría feminista al análisis de las causas estructurantes de la desigualdad de género. De acuerdo a Hirata y Kergoat (2007), funciona sobre dos principios, uno de separación (existen trabajos de hombres y trabajos de mujeres) y uno de jerarquía (el trabajo masculino vale más que el femenino).

⁶ Las trabajadoras del hogar remuneradas en el Cono Sur: lucha y superación de exclusiones históricas. En Cuaderno de apoyo preparado para el Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2016.

El 27 de noviembre de 2006, fue promulgada la Ley 18065 de Regulación de Trabajo Doméstico por la cual se regulan las relaciones laborales y se logra la total inclusión del sector en los derechos de seguridad social. En abril de 2012 nuestro país fue el primero en ratificar el Convenio 189 de OIT sobre el Trabajo Decente para las Trabajadoras y Trabajadores Domésticos.

El presente trabajo comienza con un breve resumen sobre la génesis de la normativa en el plano nacional y de su análoga en el plano internacional (Convenio 189 de OIT). Luego se presenta las principales características socio demográficas de quienes trabajan en el sector a partir de información de encuestas del Instituto Nacional de Estadística; le sigue información a partir de la estadística del Instituto de Seguridad Social. La misma abarca información de recaudación, de cotizantes a la seguridad social, evasión y prestaciones de actividad y a pasividad. El informe finaliza con estadísticas sobre la actividad inspectiva que realiza el organismo y un resumen de lo aportado.

2. Regulación del trabajo doméstico remunerado

Se realiza una breve reseña de cómo se llega a esta instancia de confirmación de derechos.

La generación del ante proyecto de ley sobre trabajo doméstico y su posterior promulgación se enmarca en un proceso de cambios que implican la incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas y los dispositivos institucionales existentes para ello.

Es así que en la Ley de Presupuesto Quinquenal del gobierno que asume en marzo de 2005, se reformula el mecanismo institucional de género mediante la creación del Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) como una Dirección dentro del Ministerio de Desarrollo Social, que tendrá a su cargo la rectoría de las políticas de género. En marzo de 2005, la Dirección del Instituto convoca a todos los ministerios a formular compromisos con la equidad de género. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social se compromete a integrar la perspectiva de género en todas sus políticas.

En este escenario, a fines de 2005, el Ministerio de Trabajo encomienda a la Comisión Tripartita para la Igualdad de Oportunidades y Trato en el Empleo⁷ la elaboración de un proyecto de ley de regulación del trabajo doméstico remunerado. Para cumplir con este cometido, se constituyó un grupo de Trabajo con asesoramiento técnico de OIT, integrado por representantes del MTSS, del Inmujeres y de las cámaras empresariales. También se incorporaron representantes del Banco de Previsión Social y del Ministerio de Salud Pública.

⁷ Esta Comisión fue creada en el año 1997 con la asistencia técnica de la OIT, con el objetivo de promover la igualdad de oportunidades y trato entre hombres y mujeres en el mundo del trabajo sobre la base del dialogo social y la conformación de acuerdos. La CTIOTE está integrada y coordinada por el gobierno (MTSS e Inmujeres del MIDES), el sector sindical (PIT-CNT) y el sector empresarial (cámaras empresariales).

La comisión definió para inicios del 2005 cuatro líneas de trabajo: el impulso de un ley sobre trabajo doméstico, el acoso sexual en el ámbito laboral, el desarrollo de comisiones tripartitas en el interior del país y la capacitación como factor clave para avanzar en la igualdad de oportunidades y trato. La Comisión Tripartita también participó activamente en la elaboración del Primer Plan de Oportunidades y Derechos (PIODNA). En el año 2006 el Inmujeres se avoca a la elaboración del mismo, para ello fue consultada la ciudadanía de todo el país. Este Plan que abarca los años 2007 a 2011 contiene líneas estratégicas de igualdad y acciones para llevar a la práctica e incorpora en su sección “Uruguay Productivo”, la implementación del Plan de Igualdad de Oportunidades y Trato en el Empleo elaborado por la Comisión Tripartita. Muchas de las acciones a tener en cuenta apuntan a la problemática por la que atraviesan las trabajadoras domésticas.

Es importante señalar que el carácter tripartito de la Comisión no garantizó la misma participación de los distintos actores involucrados. Tanto la representación de las trabajadoras como la de la parte empleadora, siendo actoras fundamentales de estas instancias, tuvieron dificultades en cuanto a su intervención, derivadas de las particulares relaciones de trabajo que se dan en este sector, signado por la debilidad del sindicato⁸. Aun así, las trabajadoras participaron en algunas instancias como lo expresa la Doctora Libia Ferone integrante de la Comisión: “...un aporte invaluable fue haber trabajado con las destinatarias del proyecto, que vinieron a algunas reuniones y nos comentaban dificultades, dudas y necesidades que nos permitieron efectuar un producto que otorgaba a un grupo importante de mujeres, derechos que les habían sido históricamente negados.” (CTIOTE, 2011: 59).

Posteriormente la Comisión Tripartita eleva al Poder Ejecutivo un anteproyecto elaborado en forma consensuada. En la exposición de motivos que realiza el Poder Ejecutivo ante la Asamblea General, se da cuenta de la importancia del sector en el empleo femenino y de la vulnerabilidad a la que están sujetas quienes lo ejercen. Se expresa que “el trabajo doméstico ha tenido históricamente una protección inferior al resto de las ocupaciones, incorporándose a los beneficios laborales y de la seguridad social en forma tardía e insuficiente”. Se hace referencia al marco de compromisos nacionales e internacionales tendientes a garantizar la igualdad de trato y oportunidades en el empleo por razón de género.

El 27 de noviembre de 2006 se promulga la ley N° 18.065 “de Regulación del Trabajo Doméstico”; su decreto reglamentario⁹ incorpora a las trabajadoras domésticas a los Consejos de Salarios, los que habían sido puestos nuevamente en funcionamiento en el año 2005¹⁰. Sobre este punto nos detendremos más adelante.

⁸ Si bien las trabajadoras domésticas habían comenzado su proceso de organización desde el año 1963, sus actividades eran dificultosas como se expresó anteriormente. El sindicato se refunda en el año 2005 y es convocado por el gobierno y la central de trabajadores para asumir su papel en el proyecto de ley y en las futuras negociaciones.

⁹ Decreto Reglamentario N°224/007 de 25 de junio de 2007.

¹⁰ Los Consejos de Salarios son órganos de integración tripartita creados por Ley 10.449 de noviembre de 1943 que mediante el mecanismo del diálogo social, establecen salarios mínimos, categorías y otros beneficios. Asimismo, funcionan como órgano de conciliación y mediación de conflictos colectivos.

Es importante observar que al contrario de lo que sucedía en otras partes de la región, no existieron en nuestro país leyes discriminatorias con respecto al trabajo doméstico. Esta circunstancia no es menor, ya que las leyes tienen un alto contenido rector que va más allá del marco normativo siendo capaces de concientizar e internalizar conductas y comportamientos.

2.1. La normativa de la Ley y su decreto reglamentario

La ley define en su artículo primero al trabajo doméstico como “el que presta, en relación de dependencia, una persona a otra u otras, o a una o más familias, con el objeto de consagrarles su cuidado y su trabajo en el hogar, en tareas vinculadas a éste, sin que dichas tareas puedan representar para el empleador una ganancia económica directa”¹¹.

El decreto reglamentario establece determinadas exclusiones; no considera trabajo doméstico el realizado por:

- a) “los porteros, limpiadores y ascensoristas que ocupan los propietarios de casa de apartamentos o escritorios, ni los choferes particulares;
- b) el personal de servicio doméstico rural.”

Los principales aspectos regulados son derechos laborales y de seguridad social.

2.1.1 Derechos laborales

- Se limita la jornada laboral en un máximo de 8 horas diarias y de 44 horas semanales. Esto conlleva automáticamente a que se pueda aplicar las disposiciones de horas extras¹².
- Descanso intermedio, semanal y nocturno. El descanso intermedio implica media hora pagada como trabajo efectivo en régimen denominado “con retiro” y un mínimo de dos horas en régimen “sin retiro”.¹³ El descanso semanal se fija en treinta y seis horas ininterrumpidas, comprendiendo todo el día domingo o pudiendo acordar las partes el día en que se gozará el descanso restante. Para aquellas trabajadoras que realicen su actividad en el régimen “sin retiro” tendrán derecho a un descanso mínimo nocturno de nueve horas continuas, que no podrá ser interrumpido por el empleador, así como a una alimentación adecuada y a una habitación higiénica.
- Derecho a indemnización por despido. Las trabajadoras domésticas, tanto mensuales como jornaleras, tendrán derecho a indemnización por despido a partir del cuarto mes de trabajo, rigiéndose en lo demás por las normas generales sobre despido.

¹¹ Ver texto de la Ley 18.065 en <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18065&Anchor>

¹² Ley N° 15996 de 17 de noviembre de 1988.

¹³ Se denomina régimen “sin retiro” cuando la empleada doméstica se encuentra viviendo en la casa en la que trabaja, en caso que no pernocte en esa vivienda el régimen se denomina “con retiro”.

- Derecho a indemnización especial (embarazo y post parto): la trabajadora que fuera despedida encontrándose en estado de gravidez y hasta que hayan transcurrido por los menos ciento ochenta días desde su reintegro efectivo de la licencia correspondiente, tendrá derecho a la indemnización especial prevista en la Ley 11577 de octubre de 1950.
- Se incorpora a las trabajadoras domésticas en el sistema de fijación de salarios y categorías dispuesto por Ley 10449 de 12 de noviembre de 1943.
- Documentación de trabajo. La parte empleadora deberá extender recibo de sueldo en las condiciones dispuestas por el artículo 10 de la Ley Nº 16244, de 30 de marzo de 1992, y normas reglamentarias.
- La capacidad para contratar se establece en 18 años de edad, no obstante el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay podrá autorizar a mayores de 15 años, cuando medien razones fundadas.
- Se establece la potestad del MTSS a través de la Inspección General del Trabajo de vigilar el cumplimiento de la ley. Se prevé la realización de inspecciones domiciliarias con orden expedida por Juzgado competente.
- Aplicabilidad del derecho del trabajo y seguridad social. Las/os trabajadoras/es del servicio doméstico tendrán los mismos derechos laborales y de la seguridad social que rigen con carácter general para la actividad privada, con las peculiaridades previstas en el decreto reglamentario.
- La reglamentación establece el derecho a alimentación y habitación en el caso de que la modalidad sea “sin retiro”. La alimentación deberá ser sana y suficiente y la habitación deberá ser privada, amueblada e higiénica.

2.1.2 Derechos de seguridad social

- Se incluye a las trabajadoras domésticas en la cobertura de desempleo prevista en el Decreto-Ley Nº 15180 de agosto de 1981, a partir de esta incorporación el sector cuenta con todas las prestaciones de actividad.
- Asimismo, con respecto a la cobertura de salud, se otorga el derecho a optar a las trabajadoras incluidas en el seguro social de enfermedad, por la atención de salud en Instituciones de Asistencia Médica Colectiva o por dependencias del Ministerio de Salud Pública-ASSE¹⁴.

¹⁴ Posteriormente y a partir de la creación del Sistema Nacional Integrado de Salud por Ley 18211 de diciembre de 2007, se asegura el acceso a servicios integrales de salud a todos los habitantes residentes del país pudiendo estos optar por servicios públicos o privados.

- Relacionado al sistema de salud y protección social, se otorga el beneficio de acceso de las trabajadoras domésticas a las operaciones de ojos gratuitas en el Hospital de Ojos “José Martí”¹⁵.

La Ley no sólo ha significado un avance en materia de derechos laborales y seguridad social, al equiparar al sector con el resto de los trabajadores; además tiene un valor fundamental en cuanto a que la lógica de la propia normativa condujo a un progreso en lo que refiere al ejercicio de la ciudadanía, a través de su sindicalización en pos de negociación colectiva.

2.2. Incorporación a la negociación colectiva

Como se mencionó anteriormente, el decreto reglamentario de la Ley de Trabajo Doméstico agrega al sector, como grupo 21 para negociar en los consejos de Salarios.

Surge en esta instancia una problemática derivada de la peculiaridad del trabajo doméstico: no existía un referente considerado representativo de la parte empleadora, lo que demoró la convocatoria a la instancia de negociación colectiva. Este escollo fue superado al asumir esta responsabilidad la Liga de Amas de Casa, Consumidores y Usuarios del Uruguay (LACCU)¹⁶.

Salvado este inconveniente, el grupo 21 se reúne por primera vez en Consejo de Salarios el día 19 de agosto de 2008. En conmemoración de este logro, esa fecha se celebra cada año, como el día de la trabajadora doméstica, pasando a ser un feriado pago. El 10 de noviembre de 2008 se suscribe el primer convenio colectivo del sector “Servicio Doméstico”¹⁷.

Los términos acordados por los convenios refieren por un lado a la vigencia y oportunidad de los ajustes salariales los que se aplican por franjas de remuneración (favoreciendo a las trabajadoras de menores salarios) y el establecimiento de salarios mínimos. Como se verá más adelante, estos acuerdos han incidido positivamente en el incremento del salario real del sector. Asimismo, en dichos convenios se firman acuerdos no salariales. Se detallan las principales cláusulas de estos últimos.

¹⁵ Por convenio de cooperación institucional entre BPS MSP, MIDES, ASSE y PIT- CNT, a partir de setiembre de 2009 se extienden las operaciones de ojos gratuitas a trabajadores dependientes y no dependientes de menores ingresos, activos, afiliados al B.P.S. En convenio anterior fueron beneficiarios los jubilados y pensionistas de menores ingresos.

¹⁶ Se trata de una organización no gubernamental que, entre otras reivindicaciones promueven el acceso a la jubilación de aquellas mujeres que prueben haberse dedicado exclusivamente al trabajo en el hogar.

¹⁷ El Decreto 670/008 de 22/12/2008 establece que el convenio rigen con carácter nacional a partir del 1° de noviembre de 2008, para todos los empleadores/as y trabajadores/as comprendidas en el sector.

2.2.1 Convenio 2008 (vigencia del 1° de noviembre de 2008 al 30 de junio de 2010)¹⁸

- Gratificación extraordinaria por única vez. El empleador debía abonar una partida equivalente a la diferencia entre el salario percibido a partir del 1° de noviembre de 2008 y el salario vigente al 31 de octubre de 2008, multiplicado por 4.
- Esfuerzos conjuntos en procura de la formalización y la legalidad. Se acuerda trabajar en conjunto a fin de sensibilizar a todo el país de la formalización del contrato de trabajo, instrumentando políticas de difusión y normas aplicables procurando erradicar la informalidad y la ilegalidad.
- Se acuerda la creación de una Prima por Antigüedad equivalente al 0,5% anual sobre el salario del trabajador/a, con un máximo de 10 años (es decir, del 5%).
- Sobre condiciones de trabajo se establece que “Ambas partes de la relación laboral deberán brindar un ambiente de trabajo en condiciones dignas, libre de acoso moral y sexual, respetando el derecho a la intimidad, protegiendo su integridad psicofísica en condiciones higiénicas adecuadas.
- Se acuerda que toda vez que el trabajador deba cumplir tareas fuera del lugar de trabajo habitual, tendrá derecho a percibir una compensación adicional sobre su remuneración. El monto de esta compensación deberá ser acordado por las partes.
- Despido parcial. Cuando a un trabajador/a se le otorgue menos horas de trabajo que las que cumplía en el año anterior, la parte empleadora deberá abonar la indemnización por despido parcial correspondiente de acuerdo con la normativa laboral correspondiente.
- Horas extras. Por aplicación de la normativa vigente, siempre que se convoque a la trabajador/a a realizar tareas de cualquier índole fuera de su horario de trabajo, se deberá abonar la retribución que corresponda por exceder la jornada laboral.
- Se establece una cláusula de igualdad de oportunidades y de respetar el principio de buena fe y derecho a la información, así como cláusulas de salvaguarda y paz social.
- Deberá la parte empleadora proveer de útiles de trabajo y vestimenta adecuada sin costo para el trabajador/a y éstos serán utilizados exclusivamente en el lugar de trabajo.
- Licencias especiales. Las partes ratifican lo dispuesto por Ley 18345 relativa a licencias especiales.
- Se establece el 19 de agosto de cada año como Día de la Trabajadora Doméstica, por lo cual el mismo es feriado pago para los trabajadores/as del sector.

¹⁸ La vigencia a que se hace referencia es para los ajustes salariales.

2.2.2 Convenio 2010 (vigencia del 1° de julio de 2010 al 31 de diciembre de 2012)

- Nocturnidad. Por concepto de compensación de trabajo nocturno se fija un 15% sobre el salario base. Se entiende como trabajo nocturno el desarrollado entre las 22:00 horas y las 6:00 horas.
- Se establece la obligación del empleador de pagar el salario completo cuando no se convoque a la trabajadora de acuerdo a lo acordado.
- Se acuerda conformar una Comisión Tripartita de Salud Laboral para quienes trabajan en el sector.

2.2.3 Convenio 2013 (vigencia del 1° de enero de 2013 y al 31 de diciembre de 2015)

- Prima por presentismo: Consiste en el pago del equivalente a una cuarta parte del medio aguinaldo, siempre que la trabajadora haya tenido una asistencia perfecta. Se enumeran las inasistencias por las cuales no se pierde este beneficio que se abonará en las mismas oportunidades que el aguinaldo y rige desde el 1° de abril del año 2013¹⁹.
- Se acuerda comenzar a trabajar en la definición de las categorías y del contrato de trabajo, que deberán estar definidos al 1/7/2015, comenzando a regir en el próximo Convenio Colectivo, conjuntamente con la escala salarial.
- Se destaca el interés en que se cumpla cabalmente la Ley 17.242 sobre el uso de licencia con goce para la realización de estudios preventivos de cáncer génito-mamario²⁰.
- Las partes declaran su interés en participar de instancias de capacitación que puedan organizarse a partir de los avances del Sistema Nacional de Cuidados.

2.2.4 Convenio 2016 (vigencia del 1° de enero de 2016 y al 31 de diciembre de 2018)

- Salario Vacacional Complementario. Al momento del goce de la licencia anual reglamentaria, se percibirá un Salario Vacacional adicional al 15% del Salario Vacacional de acuerdo a la normativa vigente.

¹⁹ a) enfermedad debidamente comprobada (mediante certificación del BPS o BSE), b) las inasistencias derivadas del ejercicio del derecho de huelga decretadas por el PIT CNT y/o SUTD con carácter general, en cuyo caso se aplicará la Ley N° 19.051, c) la licencia anual reglamentaria, d) las licencias especiales (ej. ley N° 18.345 y ley N° 18.458) y e) la comparencia al Consejo de Salarios del Grupo N° 21.

²⁰ Artículo 1°.- Declárase de interés público la prevención de cánceres genito-mamarios.

Artículo 2°.-Las mujeres trabajadoras de la actividad privada y las funcionarias públicas tendrán derecho a un día al año de licencia especial con goce de sueldo a efectos de facilitar su concurrencia a realizarse exámenes de Papanicolaou y/o radiografía mamaria, hecho que deberán acreditar en forma fehaciente.

- Se reitera el compromiso de trabajar en la búsqueda de definiciones de categorías para el sector, con la finalidad de que se plasmen en el próximo acuerdo.
- Compromiso de trabajar en la definición de derechos y obligaciones para empleadores/as y trabajadoras, de forma de mejorar la relación laboral del sector.
- Referencias laborales y personales bilaterales. Posibilidad de solicitar previo al inicio de la relación laboral, referencias laborales y personales recíprocas.
- Lactancia. De acuerdo a Decreto de 1°/06/1954, toda trabajadora doméstica que esté lactando, tiene derecho a un descanso complementario para amamantar, el cual debe ser considerado como trabajo efectivo y por tanto pago.
- Fondo Social. Se crea un Fondo Social voluntario de administración bipartita con el objetivo de fomentar el desarrollo del Sindicato Único de Trabajadoras Domésticas (SUTD) y la LACCU, y también de promover centros de atención de las personas vinculadas al sector.

2.3 Convenio y recomendación de la OIT

El 16 de junio de 2011, en la Centésima Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) convocada en Ginebra (Suiza), se aprobó el Convenio 189 sobre el trabajo decente para las trabajadoras y trabajadores domésticos y la Recomendación 201.

En virtud del compromiso de la OIT con la promoción del trabajo decente sobre la base de principios y derechos fundamentales en el trabajo y la justicia social, la Conferencia General decide adoptar diversas proposiciones relativas al mismo. La adopción de las nuevas normas fue el resultado de un proceso que comenzó en marzo de 2008. Se realizaron investigaciones de la legislación y prácticas nacionales así como consultas y debates. Nuestro país tuvo un aporte significativo en el estudio y discusión de la nueva normativa internacional. La delegación uruguaya expuso la experiencia nacional, la que fue tomada en cuenta en el proceso hacia la adopción final del Convenio y de la Recomendación.

Entre otras consideraciones, la Conferencia reconoce la contribución de las trabajadoras domésticas a la economía mundial, estimando su aporte significativo para los y las trabajadoras con responsabilidades familiares y para la transferencia de ingresos dentro de cada país y entre países. Considera que el trabajo doméstico es infravalorado e invisible, realizándolo principalmente mujeres y niñas, muchas veces migrantes y particularmente vulnerables a la discriminación en el empleo y a abusos de los derechos humanos. También recuerda que los convenios y recomendaciones internacionales del trabajo se aplican a todos los trabajadores, incluidos los trabajadores domésticos y que las condiciones particulares en que se efectúa el trabajo doméstico amerita complementar con normas específicas.

2.3.1 Principales aspectos de la normativa internacional

Teniendo en cuenta la diversidad normativa de los países miembros que se constataron en las investigaciones previas, el Convenio estableció ciertas protecciones mínimas que los mismos debían cumplir.

El Convenio en sus primeros artículos define el trabajo doméstico como aquel que se realiza en un hogar u hogares o para los mismos, en el marco de una relación de trabajo y que se aplica a todos los “trabajadores domésticos” (ya sean hombres o mujeres), con la posibilidad de que el miembro ratificante exceptúe categorías de trabajadores/as que estén comprendidas en otras normativas de protección que sean por lo menos equivalentes.

Con respecto a los principales temas que abordan las disposiciones internacionales se presenta un cuadro comparativo entre ambas normativas en Anexo²¹. El mismo muestra que las normativas coinciden en muchos aspectos siendo en algunos casos más beneficiosa la uruguaya. Sin embargo aún quedan por resolver algunos aspectos que serían de gran utilidad para las trabajadoras como por ejemplo la obligación de la parte empleadora de informar a la trabajadora de sus condiciones de empleo, preferentemente mediante contrato escrito.

En abril de 2012 el parlamento uruguayo aprueba el convenio internacional 189 por Ley N°18899 y en junio del mismo año, en la Centésima primera Conferencia Internacional del Trabajo, Uruguay depositó el documento de ratificación, asumiendo así el compromiso de adaptar su legislación y prácticas nacionales para cumplir con la norma internacional.

3. Condiciones que favorecen la formalización del sector

Sin duda nuestro sistema previsional favorece por sí mismo el acercamiento a la formalización dado que los aportes a la seguridad social implican una total inclusión de derechos, ya sea de pasividades como para la vida activa cubriendo las correspondientes contingencias.

Además de esta particularidad, se dieron en los últimos años una serie de mejoras e incorporaciones en cuanto a leyes y políticas en general que favorecen la formalización de las trabajadoras domésticas. Se mencionan las más destacadas.

- A partir de enero de 2008 rige el Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) para la cobertura médica a nivel nacional, introduciendo modificaciones al régimen de amparo de la asistencia médica. Con este sistema adquieren cobertura médica hijos/as y cónyuges o concubinos de la persona empleada.

²¹ Se puede acceder al texto del Convenio 189 de OIT en:

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_157833.pdf

- Mejoras en las prestaciones de licencia por maternidad (Ley 19.161 del 1° de noviembre de 2013). Se aumenta la licencia a 14 semanas y se incorpora medio horario para cuidados entre otras incorporaciones.
- Por convenio con la Universidad de la República - Facultad de Derecho, la misma brinda asesoramiento jurídico financiado por BPS, a la LACCU y al SUTD - PIT-CNT²². A partir de esta experiencia se elaboró un *Manual de Buenas Prácticas, Trabajadoras y Empleadoras de Servicio Doméstico*. El mismo fue editado por OIT y BPS en forma conjunta, en coordinación con el SUTD, la LACCU y el MTSS. El material “contiene información sistematizada, unificada y comprensible, con el objetivo de facilitar a trabajadoras y empleadoras de servicio doméstico desarrollar las relaciones de empleo dentro del marco jurídico vigente en nuestro país”.
- A partir de enero del año 2014, por convenio entre el Banco de Previsión Social y el Banco de Seguros del Estado, se facilita y abarata el trámite de Seguro de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales del trabajo doméstico garantizando el cumplimiento de la Ley 16074. El importe correspondiente a dicho seguro se incluye automáticamente en la factura del BPS y no requiere de trámite alguno para el empleador. El costo de dicho seguro es mensual y equivale al 3,27% de la remuneración nominal de la trabajadora.
- Inclusión del nombre de la trabajadora doméstica en la factura de pago de las contribuciones de seguridad social del empleador/a. Acción planteada por el Sindicato Único de Trabajadoras Domésticas y la Liga Uruguaya de Amas de Casa.

Concomitantemente, a través de la Asesoría Tributaria y Recaudación (ATyR) del BPS, se ha impulsado un sistema de facturación automática junto a una estrategia dirigida a mejorar la información, generando guías de apoyo, desarrollando servicios a distancia y estableciendo una atención multicanal.

- El organismo efectúa de forma automática la facturación para las empresas previa validación de las nóminas. En el caso de la aportación doméstica además, realiza el cálculo de las distintas partidas remuneratorias y los aportes correspondientes. A partir del sueldo nominal declarado por la parte contratante (por día, hora o semana), determina las partidas remuneratorias que lo componen como por ejemplo: aguinaldo, salario vacacional, prima por antigüedad, prima por presentismo, etc. y calcula los aportes de seguridad social, accidente de trabajo y fondo social de corresponder. Este sistema facilita a la parte empleadora la declaración y pago y asegura a la trabajadora el cobro y cálculo correcto de las partidas.
- Con respecto a la información que se brinda en la página web de BPS, la información relativa al Trabajo Doméstico tiene un lugar destacado pudiéndose obtener información sobre afiliación, aportación, salarios, etc. Se puede acceder a un video tutorial que facilita la utilización del servicio web para inscripción y modificación del

²² Resoluciones de Directorio N° 24-26/2010 y N° 25-6/2011.

contrato. Asimismo una “leading page” presenta los principales aspectos a tener en cuenta y los pasos a seguir luego de la inscripción.

- Las gestiones a distancia están dirigidas tanto a usuarios registrados como a quienes no lo están (libre acceso). Quienes están registrados disponen de un abanico mayor de servicios por la web así como acceso a transacciones por aplicaciones móviles (app). En ambos casos se puede informar ingreso y egreso de trabajadores, modificar datos de trabajadores activos (como ser seguro de salud), emitir y pagar facturas en línea y declarar no presentismo (de corresponder).
- Simulador de aportes. A través de los servicios en línea de libre acceso se puede simular aportes personales y patronales en base al salario nominal o líquido.
- La atención multicanal comprende el uso de la web mediante correo electrónico, atención telefónica, atención virtual vía “chatbot” y atención presencial.

Sin duda acompañar las políticas de incorporación de derechos en seguridad social -en este caso- con acciones que faciliten los trámites, constituye una buena práctica que aumenta la posibilidad de éxito de las mismas. Por otra parte son fruto del cumplimiento de los objetivos estratégicos del organismo: “II Facilitar a los ciudadanos la gestión ante el BPS”²³.

Junto a estas acciones que facilitan la formalización se han llevado a cabo (y se continúa periódicamente en esta línea), campañas de sensibilización y difusión de la normativa y los derechos que incorpora. Las mismas son de carácter multimedia (TV, radio, conferencias, folletería, páginas web).

En 2007 se comenzó con las campañas en conjunto y colaboración con MTSS, BPS, SUTD, LACCU y OIT, se apuntó a sensibilizar a la población sobre los derechos de las trabajadoras domésticas explicitando el contenido y la significación de las normas destinadas a regular la actividad. Se realizaron conferencias de prensa con una interactiva comunicación entre autoridades y ciudadanía y se entregó folletería informativa. En 2008 la campaña publicitaria estuvo abocada a dar a conocer la posibilidad de obtener el complemento de la cuota mutual. En 2009 se apuntó a la celebración del día de la trabajadora doméstica junto con los cambios ocurridos desde la promulgación de la ley. Así sucesivamente todos los años se reedita esta campaña al recordar el 19 de agosto como feriado pago y no laborable.

4. Principales características de las trabajadoras domésticas

Se realiza una descripción sucinta de las principales características del sector, utilizando los microdatos de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) relevada en los años 2006,

²³ Plan Estratégico del BPS 2016 – 2020.

2012, y 2017 y comenzando en un momento en que todavía no había entrado en vigencia plenamente la normativa.

Considerando la parte empleadora, el porcentaje de hogares que contrata trabajo doméstico se ubica en el entorno del 10%; esta proporción ha descendido casi dos puntos porcentuales con respecto a 2012. Por su parte, el tiempo contratado se mantiene en casi 16 horas semanales.

Cuadro 1.

HOGARES QUE CONTRATAN TRABAJO DOMÉSTICO Y HORAS CONTRATADAS, AÑOS SELECCIONADOS			
	2006	2012	2017
Porcentaje de hogares que contrata trabajo doméstico	8,7	11,0	9,2
Promedio de horas semanales contratadas de TDR por hogar	s/d	15,8	15,7

Fuente: Elaboración propia en base a Microdatos de la ECH

La forma de contratación es principalmente bajo la modalidad “con retiro”. Esta proporción aumenta levemente en el período, llegando a ser el 97% en 2017.

Cuadro 2.

MODALIDAD DE CONTRATACIÓN, AÑOS SELECCIONADOS			
	2006	2012	2017
Proporción de hogares que contrata TDR con cama	s/d	3,5	2,9
Proporción de hogares que contrata TDR con retiro	s/d	96,5	97,1
Total	---	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a Microdatos de la ECH

Considerando las personas que se emplean en el sector doméstico, el siguiente cuadro muestra el importante peso que tienen las empleadas domésticas en el total de mujeres ocupadas, así como en el total de hombres y mujeres ocupados. No obstante, se evidencia un progresivo descenso en el período llegando a representar el 13% en 2017; casi cinco puntos porcentuales menos que en 2006. En el total de ocupados y ocupadas el trabajo doméstico descendió 2 puntos porcentuales, ubicándose en el 6% en 2017.

Cuadro 3.

PESO DEL EMPLEO DOMÉSTICO EN EL TOTAL DE OCUPADOS Y EN MUJERES OCUPADAS		
	Empleo Doméstico/ total ocupados y ocupadas	Empleo Doméstico/ ocupadas
2006	7,7	17,6
2012	6,9	15,2
2017	5,9	13,0

Fuente: Elaboración propia en base a Microdatos de la ECH

En el presente estudio se considera al trabajo doméstico integrado por tres componentes: el cuidado de niños y niñas, el cuidado de personas enfermas o dependientes y el trabajo en tareas domésticas (limpieza, lavado, planchado y similares). Esto no implica que

quienes manifiestan realizar fundamentalmente tareas domésticas, no realicen tareas de cuidados y viceversa.

También la composición del empleo doméstico observó cambios en el período. Las tareas domésticas que representaban aproximadamente tres cuartas partes del total del trabajo doméstico en 2006, descendió al 70% en 2017. En tanto que se incrementan las tareas de cuidados.

Cuadro 4.

COMPOSICIÓN DEL EMPLEO DOMÉSTICO AÑOS SELECCIONADOS			
	2006	2012	2017
Trabajadoras domésticas	76,4	76,3	70,2
Cuidadoras de niños	15,2	15,3	17,3
Cuidadoras de enfermos	8,4	8,4	12,5
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a Microdatos de la ECH

De acuerdo al siguiente cuadro, la pobreza²⁴ afectaba al 26% del total de hogares en 2006 y desciende drásticamente en 2017 (5,2%)²⁵. La misma afecta en mayor medida a hogares donde hay al menos una trabajadora doméstica. Esta proporción viene descendiendo marcadamente desde el 29,5% en 2006 hasta llegar al 9% en 2017. Esto podría ser el reflejo de negociación colectiva así como la entrada en vigencia del Sistema Nacional de Cuidados.

Cuadro 5.

INCIDENCIA DE LA POBREZA SEGÚN TIPO DE TRABAJADOR/A (en%)			
	2006	2012	2017
Hogares con al menos una trabajadora doméstica	29,5	13,7	9,0
Hogares con al menos una persona ocupada	20,7	8,2	5,2
Total hogares	25,7	8,4	5,2

Fuente: Elaboración propia en base a Microdatos de la ECH

Un aspecto a tener en cuenta es el menoscabo que puede tener la formalidad cuando la aportación se realiza recurriendo al subregistro. Es decir el aporte por un salario menor que el declarado. En el cuadro siguiente se observa que el subregistro en el total de ocupados disminuyó un -65%, en el empleo femenino disminuyó un -70% y con respecto a las trabajadoras domésticas la disminución fue de -61%.

²⁴ Los cálculos correspondientes a la pobreza se hacen por el método del ingreso y según la metodología 2006 que se basa en la información obtenida en la última Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares (ENGIH 2005 – 2006). En: INE, Estimación de la pobreza por el método del ingreso 2016, abril 2017.

²⁵ “Si se consideran 1.000 hogares, 52 no tienen los ingresos suficientes para cubrir las necesidades básicas alimentarias y no alimentarias.” En: Estimaciones de Pobreza por el método del ingreso. INE 2017.

Cuadro 6.

EVOLUCIÓN DEL SUBREGISTRO A LA SEGURIDAD SOCIAL						
	Total ocupados	Var. Acum. (%)	Mujeres ocupadas	Var. Acum.(%)	Trabajadoras domésticas	Var. Acum.(%)
2006	9,3	---	9,4	---	22,6	---
2012	7,5	---	7,6	---	18,1	---
2017	3,2	-65,2	2,8	-70,6	8,7	-61,4

Fuente: Elaboración propia en base a Microdatos de la ECH

El subregistro a la seguridad social puede incidir en menores ingresos al momento de acogerse a la jubilación así como al momento de hacer uso de las prestaciones de activos.

Es decir que existe un importante sector de la población que utiliza trabajo doméstico y lo hace a través de contratación de personal con retiro. Por otra parte las personas que se dedican al trabajo doméstico también representan un importante sector de la población ocupada siendo del 9% la incidencia de la pobreza en sus hogares. En documento reciente²⁶ se constató entre otras características, que estas trabajadoras tienen un bajo nivel de educación formal, viven en hogares biparentales pero también en extendidos o compuestos²⁷ y un importante porcentaje tiene ascendencia afro o indígena. En estudios e investigaciones internacionales y latinoamericanos²⁸ se han constado características similares²⁹ que se entrecruzan y contribuyen a que este sector se encuentre en una situación especial de vulnerabilidad y discriminación.

5. Recursos, cotizantes y evasión

En los próximos cuadros se presentan los recursos derivados de aportes Invalidez, Vejez y Sobrevivencia (IVS), la evolución de puestos cotizantes y la evasión en el sector.

5.1 Recursos de IVS

Las distintas prestaciones que se verán más adelante, tienen como condición para su acceso el estar aportando o haber aportado a la seguridad social. Los aportes que los contribuyentes realizan -ya sea personales como patronales-, por distintos conceptos, son

²⁶ Trabajo Doméstico Remunerado. Características principales en base a información de la Encuesta Longitudinal de Protección Social. En: Comentarios de Seguridad Social N° 59.

²⁷ El hogar extendido puede ser extendido biparental (integrado por jefe/a+ cónyuge + hijo(s) de ambos + otro pariente; extendido monoparental (integrado por jefe/a + hijo(s) + otro pariente; extendido reconstituido (jefe/a + cónyuge + hijos(s) del cónyuge o del jefe + otro pariente; otros extendidos (jefe/a + otro pariente, jefe/a + cónyuge + otro pariente. El hogar compuesto puede ser cualquiera de los anteriores + otra persona no pariente.

²⁸ Actualmente se amplía la investigación en relación a este tema; tanto de organismos internacionales (OIT, CEPAL, etc.), como en el plano nacional (UDELAR, MIDES, etc.).

²⁹ Si bien nuestro país comparte muchas de estas características, hay algunas excepciones como por ejemplo las edades de las trabajadoras domésticas de nuestro país que se agrupan en tramos etarios mayores a 30 años

recursos que ingresan al sistema y que luego se traducen en pagos de las distintas prestaciones.

En el siguiente cuadro se presenta los recursos de IVS.

Cuadro 7.

RECURSOS DE INVALIDEZ, VEJEZ Y SOBREVIVENCIA, 2009-2017 (1) (en miles de pesos)				
Año	Doméstica	Var. Ac. (%)	Total sectores de afiliación	Var. Ac. (%)
2009	30.383	---	2.381.600	---
2010	35.004	15,2	2.625.334	10,2
2011	44.485	46,4	2.878.857	20,9
2012	42.270	37,3	2.967.810	24,6
2013	50.114	64,9	3.156.152	32,5
2014*	55.786	83,6	3.483.508	46,3
2015	56.601	86,3	3.424.935	43,8
2016	58.717	93,3	3.430.021	44,0
2017	59.409	95,5	3.533.773	48,4

Fuente: Boletín Estadístico (2018), AEA - AGSS –BPS

(1) Expresado en valores constantes Base IPC promedio año 2017.

(*) Los datos de 2014 se ajustaron según balance elaborado en 2015.

La recaudación por todos los sectores en el año 2017 fue de algo más de 3 mil quinientos millones de pesos. Esto significó un crecimiento del 48% con respecto al año 2009. En tanto que los recursos por aportación doméstica en el año 2017 ascendieron a casi 59 millones y medio de pesos. El incremento acumulado del período fue superior al del total de afiliaciones redondeando un 96%.

Este mayor incremento podría deberse en parte, al aumento del número de afiliaciones, así como al crecimiento salarial ocurrido en el sector como resultado de la negociación colectiva en los Consejos de Salarios como se expresó anteriormente. La evolución del salario mínimo se puede observar en el gráfico siguiente.

Gráfico 1.



Fuente: banco de datos BPS-AEA

(1) En términos constantes base IPC dic. 2017

El gráfico muestra una mejora significativa en la evolución del salario. Los años de mayores incrementos han sido 2009, 2011 y 2012.

En general son auspiciosos los incrementos en la recaudación por IVS así como la mejora en el salario mínimo.

5.2 Otros ingresos generados luego de promulgada la ley

Una vez que la reglamentación comenzó a regir, como se comentó más arriba, se abrieron caminos para sumar acciones que facilitarían la inclusión en derechos y mejorar la situación del sector (tanto desde el estado como a partir de la negociación colectiva).

A partir de enero de 2014 el BPS comienza a recaudar los aportes provenientes del cobro de la prima de cobertura de accidentes de trabajo del sector doméstico, los cuales se remiten al BSE.

En el siguiente cuadro se presenta la recaudación para terceros destinada al BSE proveniente de las aportaciones Doméstica, Asistentes Personales, Rural y Construcción.

Cuadro 8.

INGRESOS POR APORTES AL BSE (en miles de pesos)				
Año	Doméstica	Asistentes Personales	Rural	Construcción
2014	194.222	---	196.024	988.825
2015	233.964	1.742	309.313	967.624
2016	239.321	6.269	297.906	866.473
2017	253.165	13.992	304.727	877.098

Fuente: Consolidado de pagos
 Valores en pesos constantes IPC dic. 2017

Los aportes de la afiliación doméstica y de asistentes personales se incrementan en todos los años; no sucede lo mismo con los aportes de Rurales y Construcción que presentan algunos descensos. Los aportes domésticos representan en 2017 el 17% del total con algo más de 253 millones de pesos.

Por otra parte, la negociación colectiva determina realizar aportes a un Fondo Social que como vimos es de carácter voluntario y está destinado a fomentar el SUTD y LACCU, así como promover centros de atención de las personas vinculadas al sector. Se presenta los primeros registros que comienzan a partir del 1° de julio de 2016. En el año 2017 se recaudó casi 3 millones y medio de pesos.

Cuadro 9.

INGRESOS POR APORTES AL FONDO SOCIAL	
2016*	1.643.530
2017	3.492.269

Fuente: Consolidado de pagos
 Valores en pesos constantes IPC dic. 2017
 *A partir de julio.

5.3 Cotizantes

El cuadro 10 muestra la evolución de los puestos cotizantes dependientes de la actividad privada y la correspondiente al sector doméstico.

Las variaciones anuales de los puestos cotizantes privados presentan una leve tendencia a ascender siendo negativas las variaciones a partir del año 2015. Se registran algo más de 985 mil puestos en 2017. Por su parte la afiliación doméstica se mantiene con incrementos en todo el período aunque moderados en los últimos dos años. En el último año se registraron algo más de 75.500 puestos. El peso de la aportación doméstica redondea el 7% como promedio del período.

Cuadro 10.

EVOLUCIÓN DE PUESTOS COTIZANTES DEPENDIENTES DE LA ACTIVIDAD PRIVADA Y AFILIACIÓN DOMÉSTICA. (1) 2006 – 2017 PROMEDIOS MENSUALES

Año	Actividad privada	Var. Anual (%)	Afiliación doméstica	Var. Anual(%)	% puestos af. doméstica
2006	692.316	---	43.641	---	6,3
2007	751.761	8,6	47.171	8,1	6,3
2008	813.990	8,3	51.004	8,1	6,3
2009	837.204	2,9	54.281	6,4	6,5
2010	885.531	5,8	57.210	5,4	6,5
2011	941.636	6,3	60.717	6,1	6,4
2012	987.329	4,9	63.992	5,4	6,5
2013	1.016.632	3,0	66.006	3,1	6,5
2014	1.021.836	0,5	68.552	3,9	6,7
2015	1.010.264	-1,1	71.900	4,9	7,1
2016	994.837	-1,5	73.406	2,1	7,4
2017	985.294	-1,0	75.573	3,0	7,7

Fuente: Elaborado a partir de datos de Boletín Evolución de Cotizantes BPS-AGSS 2017.

(1) Datos según nómina.

En el cuadro 11 se presenta el promedio mensual de remuneración de los trabajadores dependientes de la actividad privada que figuran en nómina, para cada tipo de aportación³⁰.

Se propone enfocar la lectura de este cuadro en la evolución de los promedios remuneratorios, teniendo en cuenta que cada sector de aportación tiene sus propias particularidades por lo cual su comparación está condicionada por la realidad de cada uno.

³⁰ El promedio mensual de remuneración se calcula como total de remuneraciones declaradas en el mes / total de puestos de trabajo. En el caso del trabajo doméstico, donde es significativo el multiempleo (trabajadoras con varios puestos de trabajo) y las horas trabajadas son pocas en cada puesto, este método de cálculo da resultados menores a lo real.

Cuadro 11.

REMUNERACION PROMEDIO DE PUESTOS COTIZANTES DEPENDIENTES DE LA ACTIVIDAD PRIVADA 2006 – 2017 PROMEDIOS ANUALES

Año	Total	I y C	Construcción	Rural	Doméstica
2006	17.607	20.416	13.029	10.437	3.697
2007	18.517	21.364	13.672	11.373	4.043
2008	19.582	22.441	14.517	12.513	4.425
2009	20.831	23.734	15.611	13.501	5.059
2010	21.525	24.488	15.627	14.202	5.323
2011	22.979	25.929	17.274	15.844	6.453
2012	24.325	27.337	18.990	17.011	6.982
2013	25.250	28.087	21.141	18.023	7.268
2014	26.551	29.511	21.647	19.502	7.656
2015	27.392	30.419	22.308	20.365	7.786
2016	27.903	31.042	22.689	20.320	7.829
2017	29.411	32.472	26.216	21.966	8.339

Fuente: Elaborado en base a Boletín Evolución de Cotizantes BPS-

(1) Valores constantes por IPC en base dic. 2017.

En todos los tipos de aportación se observa una tendencia ascendente. Los incrementos anuales más altos coinciden en el año 2011. En el total de dependientes privados se registró un incremento acumulado de 67% con respecto al año 2006, mientras que la aportación doméstica se incrementó en un 126%.

Si bien el servicio doméstico experimentó un importante incremento, registra los valores más bajos de remuneración (algo más de 8 mil pesos en 2017). Una de las principales características de la actividad doméstica es la escasa cantidad de horas semanales trabajadas (casi 16 horas de acuerdo a la ECH).

Otro factor a tener en cuenta es la sub declaración, como vimos se constató que en el año 2017 el 9% de las trabajadas domésticas que aportan a la seguridad social, no lo hacían por la totalidad del salario, el mismo dato para los/as ocupados/as en general, ascendía al 3%.

No obstante las mejoras en la cantidad de cotizantes, los recursos y la remuneración promedio de la aportación doméstica, la evasión en el sector es un problema persistente como lo demuestra el cuadro siguiente. Se presenta el porcentaje de evasión correspondiente al período 2012 – 2016, por sector de afiliación.

5.4 Evasión

Cuadro 12.

PORCENTAJE DE EVASIÓN POR SECTOR DE AFILIACIÓN, COMPARATIVO AÑOS 2012-2016					
Sector de Afiliación	2012	2013	2014	2015	2016
Doméstico	51,75	48,32	40,77	36,92	37,27
Industria y Comercio	18,71	18,37	16,92	17,40	17,18
Construcción	26,67	25,92	37,12	42,07	45,72
Totales	19,45	18,67	17,65	17,95	18,0

Fuente: Evasión en puestos de trabajo Año 2016 en Comentarios de Seguridad Social N° 57, tercer trimestre 2017.

En el período estudiado la evasión del total de sectores se redujo del 19,45% a 18,0%. El sector Industria y Comercio se mantiene constante con una leve tendencia a descender. La afiliación doméstica desciende hasta llegar al 37% en 2016 en tanto que Construcción se incrementa de forma marcada (45,7% en 2016). Esta información es de vital importancia en tanto indicador objetivo de la precariedad del empleo. La informalidad limita las posibilidades de acceso a las prestaciones de actividad, condenando a un alto porcentaje de las trabajadoras a no contar con subsidio de maternidad, enfermedad o desempleo. Asimismo, representa un problema serio para el futuro de estas trabajadoras en tanto obstaculiza las posibilidades de acceso a jubilaciones en la vejez.

La buena noticia es que los valores correspondientes al sector doméstico vienen disminuyendo en forma notoria (casi 15 puntos porcentuales para el final del período), probablemente como resultado de las distintas acciones que se vienen llevando adelante para lograr la formalización.

5.5 Fiscalizaciones

Se presenta información de las actuaciones de inspección que viene realizando el organismo a partir del año 2007.

Además de las campañas de sensibilización y difusión que el BPS desarrolla junto con otros organismos sobre derechos y deberes de quienes trabajan y quienes contratan estos servicios, el Instituto desarrolla actividades inspectivas como forma de verificar el cumplimiento de la normativa vigente.

En el cuadro siguiente se presenta información por zona geográfica (Montevideo e Interior), a partir de las solicitudes recibidas, según hayan sido probadas o no y según se origine por denuncia o por trámite jubilatorio del trabajador/a.

Cuadro 13.

RESULTADOS DE SOLICITUDES DE INSPECCIONES DE SERVICIO DOMÉSTICO – Años 2007 a 2017

	Denuncia trabajadora		Trámite jubilatorio		Omisos y otras sol.	
	Actuac.	% probadas	Actuac.	% probadas	Actuac.	% probadas
2007	1163	84,3	131	80,9		
2008	753	87,8	131	80,9		
2009	560	82,5	170	81,8		
2010	602	87,4	218	81,7		
2011	428	88,1	222	76,1		
2012	519	81,3	300	80,7		
2013	490	83,7	362	73,5		
2014	416	82	226	72,1	98	79,6
2015	405	84	292	70,9	113	94,7
2016	415	80,5	281	73,7	215	62,8
2017	391	80,3	244	73,4	275	65,5

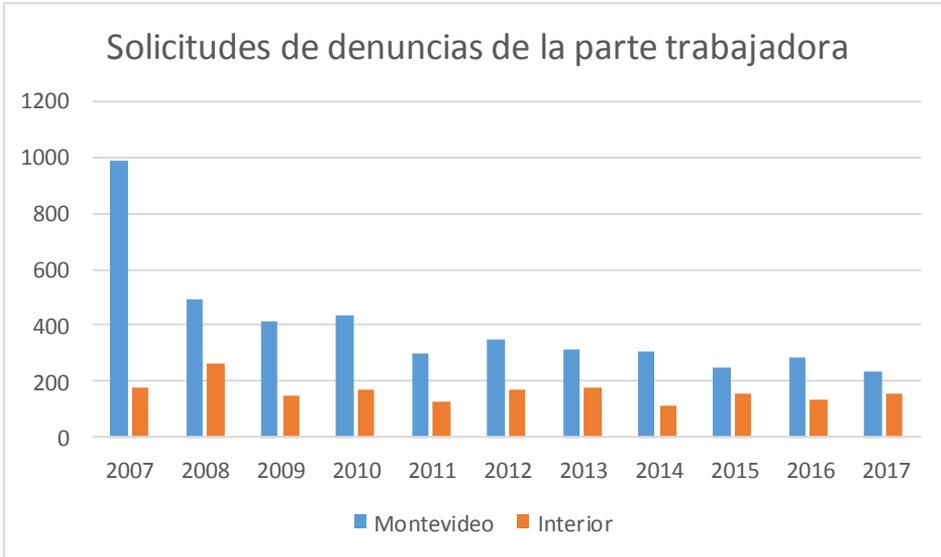
Fuente: Dirección Técnica de ATyR.

* A partir del año 2014 se realizan fiscalizaciones internas de contribuyentes de servicio doméstico por los Omisos de pago.

En el total del país, las solicitudes generadas por denuncia de la parte trabajadora, registra el mayor número al comienzo del período con más de 1.100 solicitudes, luego el comportamiento es desperejo oscilando entre 400 y 600 solicitudes aproximadamente. Las solicitudes por trámite jubilatorio tienen un comportamiento más homogéneo, promediando en 235 en todo el período. A partir del año 2014 se incorporan otros trámites relacionados (omisos y otros), los que se incrementan hasta ser más de 270 en 2017.

La lectura por zona geográfica muestra comportamientos diferentes entre Montevideo e Interior. Las solicitudes por denuncias de la parte trabajadora son minoritarias en el Interior oscilando entre el 15% y 40% del total país.

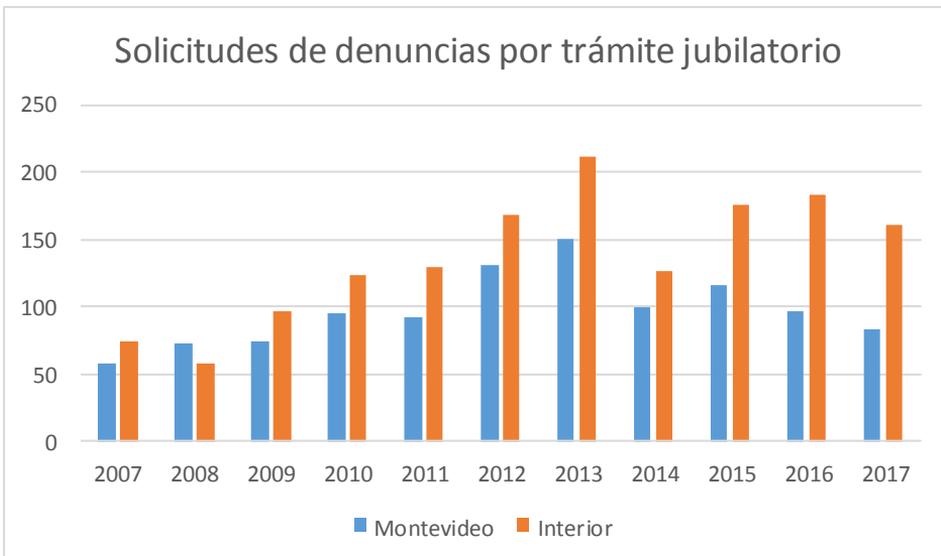
Gráfico 2.



Fuente: Elaborado a partir de información del cuadro 19

Por el contrario, las solicitudes de denuncia por trámite jubilatorio son mayoritarias en el Interior de país con excepción del año 2008. La brecha se hace mayor hacia el final del período. En 2017 las solicitudes por trámite correspondientes al Interior representan el 66% de todo el país.

Gráfico 3.



Fuente: Elaborado a partir de información del cuadro 19

Estas diferencias están revelando posibles dificultades a la hora de realizar un reclamo. Es altamente posible que el comportamiento de la parte trabajadora esté condicionado por el entorno en que se vive. La población de las ciudades del interior, mucho más reducida que la capital, genera vínculos que pueden ser determinantes al momento de hacer efectivo el ejercicio de derechos. Puede ser distinta la situación, tratándose de solicitud por motivo de trámite jubilatorio; es posible que las partes (empleadora y trabajadora), no tengan mayor contacto relacional al momento de la realización del trámite jubilatorio.

El porcentaje de aprobación de solicitudes es bastante elevado. Las denuncias de la parte trabajadora tienen un promedio de aprobación del 83% en tanto que la aprobación de las denuncias por trámites jubilatorios promedia el 77%.

El cuadro siguiente muestra actuaciones de fiscalización y cantidad de personal inspectivo, por todas las aportaciones y para aportación Doméstica en el período 2007 – 2017.

Cuadro 14.

ACTUACIONES DE FISCALIZACION Y PERSONAL INSPECTIVO TODAS LAS APORTACIONES Y APORTACIÓN DOMÉSTICA. AÑOS 2007 A 2017					
Año	Aportación Doméstica		Todas las aportaciones		% Actuaciones Aportación Doméstica
	Actuaciones	Inspectores	Actuaciones	Inspectores	
2007	1.305	84	16.905	118	7,7
2008	932	96	11.146	114	8,4
2009	771	101	11.266	130	6,8
2010	869	90	11.386	128	7,6
2011	676	88	11.244	129	6,0
2012	762	84	10.683	127	7,1
2013	756	84	11.023	129	6,9
2014*	904	89	11.611	119	7,8
2015	811	84	10.835	115	7,5
2016	910	78	9.385	113	9,7
2017	890	88	9.457	143	9,4

Fuente: Consulta GCA NET

Nota: Una actuación puede incluir más de una solicitud.

* En 2014 se comienza a realizar Fiscalizaciones internas de Omisos de Servicio Doméstico a cargo de la oficina Análisis Interno. Se incluye las actuaciones correspondientes y los funcionarios abocados a esa tarea. El personal inspectivo no está afectado exclusivamente a Servicio Doméstico, realiza actuaciones de todas las aportaciones.

Se observa que las actuaciones de aportación doméstica son unas 870 en todo el período representando aproximadamente el 8% del total. El personal inspectivo a cargo de estas actuaciones oscila entre 80 y 100 inspectores.

6. Acceso a beneficios de seguridad social en condición de actividad

En el cuadro siguiente se presentan los beneficios de prestaciones de actividad para el total de personas registradas en la seguridad social y el dato correspondiente a la rama de actividad de los hogares en calidad de empleadores³¹, en el período 2009 a 2017. Seguidamente se muestran las correspondientes variaciones.

Cuadro 15.

PRESTACIONES DE ACTIVIDAD, TOTALES Y TRABAJO DOMÉSTICO, 2009-2017 (1)						
Año	Maternidad (2)		Enfermedad		Desempleo	
	Total	Trab. Dom.	Total	Trab. Dom.	Total	Trab. Dom.
2009	1.039	92	16.285	914	23.221	709
2010	1.237	98	20.867	1.092	24.805	827
2011	1.178	67	26.240	1.318	25.775	1.004
2012	1.097	77	28.281	1.314	31.116	1.008
2013	1.093	64	32.219	1.598	36.182	1.334
2014	1.536	91	35.291	1.755	32.736	1.318
2015	1.482	93	33.950	1.618	40.123	1.469
2016	1.396	69	31.520	1.524	35.884	1.623
2017	1.222	68	32.289	1.453	37.362	1.641

Fuente: BPS - RING de Prestaciones

(1) Datos a diciembre de cada año, sin reliquidaciones

(2) Incluye Ley 17.291 de Licencia especial para los funcionarios públicos o trabajadores privados que adopten menores.

³¹ Correspondiente a la Clasificación Internacional Industrial Uniforme (CIIU) revisión 4.

Cuadro 15^a.

VARIACIONES DE PRESTACIONES DE ACTIVIDAD, TOTALES Y TRABAJO DOMÉSTICO, 2009-2017						
Año	Maternidad		Enfermedad		Desempleo	
	Total	Trab. Dom.	Total	Trab. Dom.	Total	Trab. Dom.
2009	---	---	---	---	---	---
2010	19,1	6,5	28,1	19,5	6,8	16,6
2011	13,4	-27,2	61,1	44,2	11	41,6
2012	5,6	-16,3	73,7	43,8	34	42,2
2013	5,2	-30,4	97,8	74,8	55,8	88,2
2014	47,8	-1,1	116,7	92	41	85,9
2015	42,6	1,1	108,5	77	72,8	107,2
2016	34,4	-25,0	93,6	66,7	54,5	128,9
2017	17,6	-26,1	98,3	59,0	60,9	131,5

Fuente: Elaborado en base a cuadro 13

Con respecto al subsidio por maternidad, el sector doméstico participa de esta prestación aproximadamente en un 7%; lo cual se corresponde con el peso del sector doméstico en el total de cotizantes. En cuanto a la evolución del total de subsidios, se registran incrementos a partir del año 2014, probablemente debido a la entrada en vigencia en noviembre de 2013 de la nueva reglamentación de maternidad. Por su parte la actividad doméstica presenta valores con oscilaciones y si bien el guarismo es bajo (lo cual depende del tipo de prestación), tiene un importante peso en el total.

En lo que refiere al subsidio por enfermedad el sector doméstico participa aproximadamente en un 5% del total de subsidios. Los subsidios totales se incrementan en forma importante y también en la actividad doméstica. Podría pensarse en la posible incidencia del cambio de procedimiento en la certificación de enfermedad.

Con respecto a las prestaciones por desempleo, también se incrementan en el total así como en la actividad doméstica que representa aproximadamente el 4% del total.

En cuanto a las prestaciones de Asignaciones Familiares (Régimen Común por Ley 15.084), dirigidas a personas cotizantes a la seguridad social con hijos/as o menores a cargo, se observa que la participación de los beneficiarios por afiliación doméstica es de alrededor del 7% en el período estudiado (como en el cuadro anterior, se acompaña con la estructura de cotizantes).

Cuadro 16.

BENEFICIARIOS DE ASIGNACIONES FAMILIARES (LEY 15084), TOTALES Y SERVICIO DOMÉSTICO, 2009-2017, TOTAL PAÍS (1)

Año	Totales		Por generante del Servicio Doméstico		
	Benef.	Var. Ac. (%)	Benef.	Var. Ac. (%)	Benef.Dom./ Total Benef. (%)
2009	182.047	---	12.635	---	6,9
2010	161.000	-11,6	10.964	-13,2	6,8
2011	135.676	-25,5	9.093	-28,0	6,7
2012	124.806	-31,4	8.486	-32,8	6,8
2013	120.235	-34,0	8.329	-34,1	6,9
2014	111.703	-38,6	8.018	-36,5	7,2
2015	110.824	-39,1	7.698	-39,1	7,4
2016	102.922	-43,5	6.982	-44,7	6,8
2017	93.675	-48,5	6.336	-49,9	6,8

Fuente: Banco de datos AEA - AGSS –BPS

(1) Datos a diciembre de cada año.

La disminución observada en los totales y en el sector doméstico se explica por el traslado que se produce hacia el sistema de Asignaciones Plan de Equidad (AFAM-PE) dirigido a hogares en situación de vulnerabilidad, el cual comenzó a regir en enero de 2008 y tiene como objetivo la extensión de la cobertura y mejora de la suficiencia de los beneficios. Es probable que los hijos e hijas de las trabajadoras domésticas sean en mayor proporción beneficiarios de AFAM-PE, debido justamente, al perfil de vulnerabilidad social al que se orienta dicho plan.

Vemos que el sector doméstico tiene una participación no menor en todas las prestaciones de actividad. Algunas por sus características propias, se mantienen estables como lo son las prestaciones de maternidad y otras como Asignaciones Familiares, disminuyen por una situación coyuntural.

7. Acceso a beneficios de seguridad social en condición de pasividad

Se estudian algunas de las prestaciones de IVS, en el entendido de que se trata de un elemento central de la seguridad social y de primordial importancia para la inclusión social. En primer término se presenta la evolución de las jubilaciones y las pensiones de sobrevivencia por afiliación, luego las altas de jubilación por afiliación y el ingreso promedio derivado de jubilaciones. Por último se presenta un análisis del tipo de prueba utilizado para el acceso a la prestación jubilatoria, esto último, íntimamente relacionado con el problema de la evasión.

La afiliación doméstica ha pasado de representar el 9% del total en el comienzo del período al 10% en los últimos años del mismo.

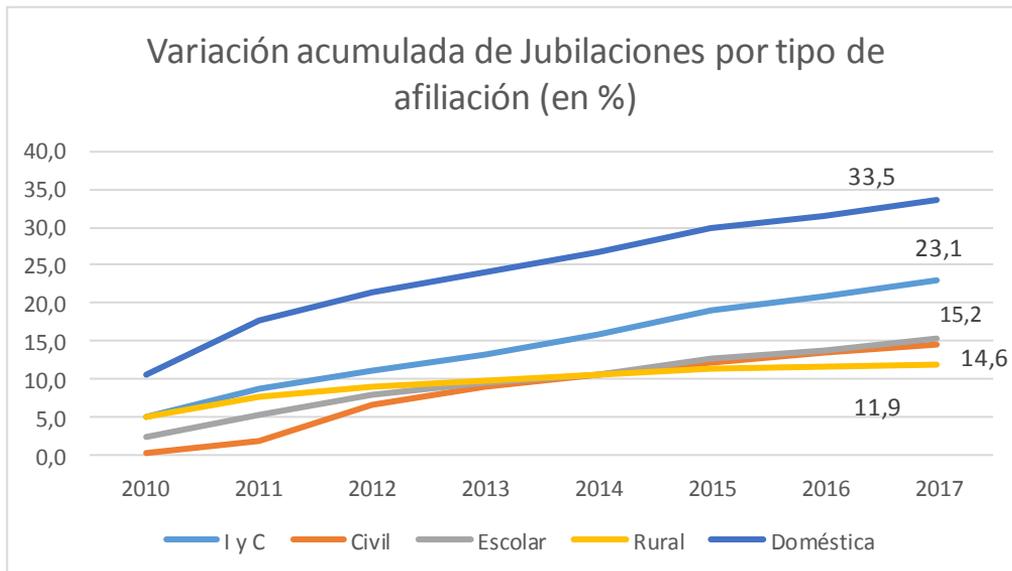
Se observan incrementos en todas las afiliaciones, siendo la afiliación doméstica la que presenta el mayor aumento (el 33,5% con respecto al año 2009), con más de 43 mil jubilaciones. Estos aumentos estarían reflejando los resultados de la aplicación de la Ley 18395 de Flexibilización del Régimen de Acceso a Beneficios Jubilatorios de octubre de 2008. Esta ley entre otras disposiciones, reduce para la jubilación común, los años de aportación de 35 a 30 y para la jubilación por edad avanzada, reduce la edad de acceso de 70 a 65 años, aunque condicionada a más años de servicio. Además, en relación a las mujeres trabajadoras, permite computar un año de aporte por hijo nacido vivo o adoptado hasta un máximo de cinco. Dada las características del sector doméstico en cuanto a su feminización y precariedad en el empleo, podemos pensar que dicha ley ha jugado un papel importante con respecto al acceso jubilatorio de este sector.

Cuadro 17.

EVOLUCIÓN DE JUBILACIONES POR TIPO DE AFILIACIÓN, 2009 -2017					
TOTAL PAÍS (1)					
Año	Ind. y Com.	Civil	Escolar	Rural	Doméstica
2009	194.721	57.711	22.368	66.210	32.392
2010	204.598	57.943	22.921	69.570	35.852
2011	211.881	58.846	23.542	71.290	38.128
2012	216.512	61.522	24.131	72.149	39.298
2013	220.742	62.906	24.527	72.702	40.156
2014	225.674	63.771	24.735	73.289	41.086
2015	232.048	64.711	25.198	73.701	42.083
2016	235.238	65.427	25.452	73.857	42.570
2017	239.738	66.130	25.774	74.071	43.239

Fuente: Boletín Estadístico (2018), AEA- AGSS –BPS
 (1) Número de prestaciones a diciembre de cada año.

Gráfico 4.



Fuente: Elaborado en base a cuadro 15

En el caso de las pensiones de sobrevivencia, la participación de la afiliación Doméstica se ubica en el entorno del 1% en el período estudiado.

En cuanto a las variaciones, el número de pensiones de sobrevivencia muestra un descenso en casi la totalidad de las afiliaciones. La excepción corresponde a la afiliación doméstica, la cual se incrementa en un 17% con respecto al año 2009. En diciembre de 2017 se registraron más de 2.800 pensiones domésticas.

La disminución de las pensiones en general, está asociada al efecto demográfico de la mortalidad, y a la derogación de leyes y decretos de diferentes períodos (con beneficios de por vida), cuyas prestaciones van desapareciendo al no tener reposición (Brovia; 2011 en Comentarios de Seguridad Social Nº30). El incremento de las pensiones domésticas, por su parte, puede estar asociado al aumento de cotizantes del sector y a cambios en las leyes (Ley 16713), que permitieron que los viudos también reciban pensión.

Cuadro 18.

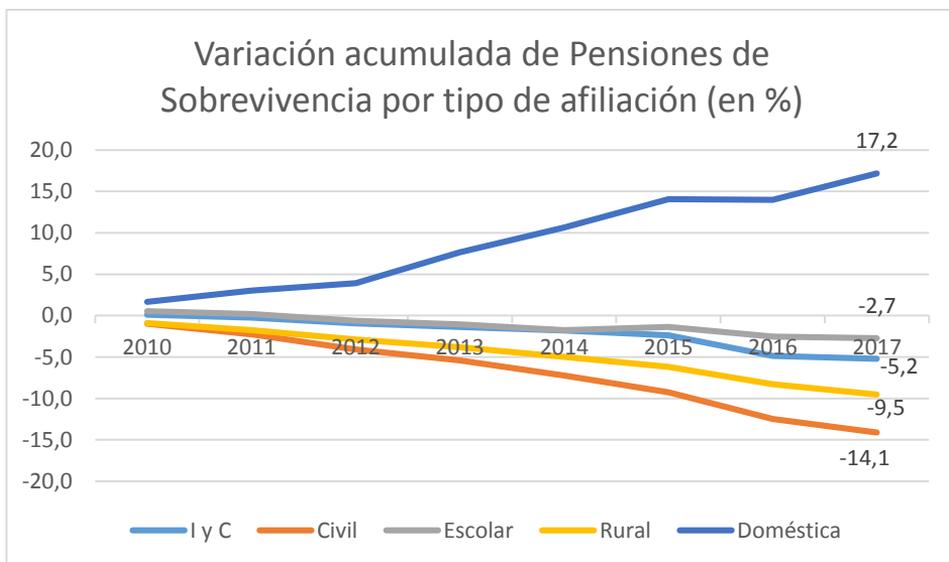
EVOLUCIÓN DE PENSIONES DE SOBREVIVENCIA POR TIPO DE AFILIACIÓN, 2009 – 2017 TOTAL PAÍS(1)

Año	Industria y Comercio	Civil	Escolar	Rural	Domestico
2009	141.905	64.985	5.517	53.818	2.440
2010	142.050	64.344	5.546	53.332	2.481
2011	141.556	63.511	5.527	52.877	2.514
2012	140.572	62.323	5.483	52.266	2.536
2013	139.980	61.480	5.458	51.762	2.627
2014	139.387	60.280	5.421	51.135	2.700
2015	138.553	58.960	5.442	50.490	2.783
2016	134.988	56.878	5.377	49.365	2.781
2017	134.503	55.814	5.367	48.683	2.859

Fuente: Boletín Estadístico (2018), AEA- AGSS –BPS

(1) Número de prestaciones a diciembre de cada año.

Gráfico 5.



Fuente: Elaborado en base a cuadro 16

Un elemento interesante de analizar es el importe promedio de las jubilaciones según afiliación. Las jubilaciones constituyen una de las fuentes fundamentales de seguridad económica de las personas mayores, protegiendo a esta población del riesgo de pérdida de ingresos en la vejez. La información analizada muestra que, si bien los promedios de jubilaciones de afiliación doméstica se incrementan al igual que el resto de las afiliaciones, se mantiene una brecha entre esta afiliación y el resto. Siendo el promedio de jubilaciones totales casi 20.400 pesos en el año 2017, el de las jubilaciones domésticas representa el 54% de ese total.

Cuadro 19.

PROMEDIO DE INGRESOS DERIVADOS DE JUBILACIONES POR TIPO DE AFILIACIÓN, 2009-2017 (1)						
Año	Totales	I y C	Civil	Escolar	Rural	Doméstica
2009	15.944	14.836	24.830	33.956	8.847	8.085
2010	16.472	15.436	25.992	35.382	9.220	8.415
2011	16.781	15.791	26.592	35.933	9.564	8.737
2012	17.624	16.550	27.942	37.316	10.143	9.250
2013	18.296	17.140	29.030	38.271	10.586	9.643
2014	18.817	17.634	29.856	38.993	10.921	9.957
2015	19.382	18.192	30.768	39.846	11.290	10.285
2016	19.421	18.254	30.768	39.428	11.392	10.372
2017	20.381	19.172	32.170	40.902	12.061	10.990
BRECHA DE INGRESOS DERIVADOS DE JUBILACIONES CON RESPECTO A AFILIACIÓN DOMÉSTICA (en %)						
2017	53,9	57,3	34,2	26,9	91,1	---

Fuente: Elaborado en base a datos de Boletín Estadístico (2018), AEA- AGSS –BPS
(1) Valores constantes por IPC en base dic. de 2017

Esta característica en las jubilaciones es el resultado de las condiciones a las que están sujetas las trabajadoras domésticas durante su vida activa y que, se prolonga en la pasividad, materializándose en la jubilación. La menor carga horaria semanal, los altos índices de informalidad y el aporte por un valor menor al salario percibido, confluyen para tornar precaria la seguridad de estas personas en la vejez.

De todas formas, los montos de jubilaciones y pensiones están sujetos al sistema de ajuste de pasividades que impone montos mínimos con incrementos graduales³². Por lo cual, el incremento periódico de las pasividades más reducidas tiende a corregir o atenuar de alguna manera las consecuencias que se originan en el mercado laboral. El incremento establecido por Decreto N° 217/2017 del Poder Ejecutivo con vigencia desde el 1° de julio de 2017, fijó el mínimo de jubilaciones en \$10.291,35.

Otra particularidad que presentan las jubilaciones domésticas, es el tipo de prueba utilizada para el acceso a la jubilación. El régimen de jubilaciones actual del BPS, prevé la posibilidad de acreditar por distintos mecanismos, los años de servicios requeridos para el acceso a las causales jubilatorias. La prueba testimonial es uno de esos mecanismos, está previsto para reconocer los años anteriores a la implementación de la Historia Laboral si no estuvieran documentados³³. Por ello, indagar acerca de los tipos de prueba utilizada para

³² De acuerdo al artículo 67 de la Constitución de la Republica, en el régimen que administra el Banco de Previsión Social conviven distintos mínimos jubilatorios de acuerdo al régimen con que la persona haya configurado su causal (Acto Institucional N°9, Ley 16713 o decretos). A partir del año 2007 priorizando el aumento de las prestaciones correspondientes a los afiliados de menores recursos, se comenzaron a realizar aumentos de los mínimos jubilatorios por vía de decretos.

³³ A partir del 01/04/1996, a raíz de la ley 16.713 de reforma previsional, comienza a regir la Historia Laboral, que consiste en el registro nominado de información relativa a las actividades laborales de todos los trabajadores en el Uruguay (dependientes y no dependientes) amparados por el BPS. Es obligación del empleador presentar la información para los registros de la historia laboral.

las altas jubilatorias, ofrece datos valiosos para aproximarnos a la precariedad laboral a la que se han enfrentado históricamente las trabajadoras domésticas, expresada en este caso en la no documentación de sus actividades laborales.

Observando los datos correspondientes al empleo de prueba testimonial en el total de altas jubilatorias (cuadro 18), se constata que para el año 2017, en el 15,5% de las jubilaciones se utilizó este mecanismo para el acceso al beneficio. Asimismo se puede observar que el uso de esta prueba presenta una tendencia descendente en los años seleccionados, lo cual es esperable ya que han pasado más de veinte años de la reforma previsional siendo la Historia Laboral es la única vía de registro a partir de su implementación.

Cuadro 20.

ALTAS ANUALES DE JUBILACIONES SEGÚN PRUEBA TESTIMONIAL, TOTALES Y AFILIACIÓN DOMÉSTICA AÑOS 2012-2017 (1)(2)						
Año	Total af.	Con Prueba	%	Af.Doméstica	Con Prueba	%
2012	29.503	6.561	22,2	2.717	1.376	50,6
2013	24.866	5.624	22,6	2.186	1.061	48,5
2014	26.563	5.399	20,3	2.450	999	40,8
2015	29.315	5.429	18,5	2.715	1.060	39,0
2016	29.332	4.640	16,0	2.487	872	35,0
2017	27.151	4.212	15,5	2.373	828	34,9

Fuente: Elaborado por AEA en base a CEDES de Prestaciones – BPS

1) Sin reforma.

2) Leyes 16.713 y 18.395

Los datos correspondientes a la afiliación doméstica, muestran valores muy superiores en cuanto al uso de este tipo de prueba. Aun así, también aquí se observa un descenso en el uso de este tipo de prueba. En el año 2012 el 51% de las altas jubilatorias de afiliación doméstica utilizaron dicha prueba, mientras que en 2017 el uso de este mecanismo representó el 35% lo que significó una disminución de 16 puntos porcentuales.

8. Consideraciones finales

En este estudio se ha mostrado cómo un sector trabajador especialmente vulnerable, constituido en su amplia mayoría por mujeres, ha logrado el reconocimiento normativo de sus derechos, los cuales se equiparan al del resto de los trabajadores y trabajadoras.

En Uruguay, este proceso de reconocimiento normativo se da en el marco de una reinstitucionalización de las políticas públicas de género en el país. Significó, como se ha dicho, un logro en tanto reconocimiento normativo de un grupo de trabajadoras hasta el momento con menor grado de protección. Al mismo tiempo, representó un progreso en el ejercicio de la ciudadanía y el empoderamiento de las trabajadoras del sector, al habilitar el fortalecimiento del movimiento sindical y la negociación colectiva.

En el plano internacional también se han alcanzado logros significativos a partir de la aprobación del Convenio 189 sobre Trabajadoras y Trabajadores Domésticos. Nuestro país ha sido el primero en ratificarlo en junio de 2012; con la segunda validación en setiembre de 2013 realizada por Filipinas, dicho convenio entró en pleno vigor, lo que significa un adelanto para el trabajo decente de decenas de millones de trabajadoras y trabajadores en el mundo.

No obstante los avances consagrados por la ley, aún queda mucho por hacer. Si bien se ha observado un progreso en la incorporación al mercado formal, así como un aumento en el salario real, todavía existe un importante déficit de trabajo decente en el sector signado por la evasión y subdeclaración, lo que implica la existencia de una brecha entre los derechos consagrados formalmente y el ejercicio real de los mismos. Con todo, se destaca el descenso constante de estos porcentajes.

Como se expuso en este informe, no solamente se implementó una ley que reguló el trabajo doméstico otorgando los mismos derechos que al resto de los trabajadores, sino que se puso en práctica una estrategia multidimensional. Se desarrollaron acciones dirigidas a promover la afiliación a la seguridad social, a procurar la seguridad en el ingreso estableciendo salarios mínimos, se garantizó el diálogo social, se realizaron acciones de fiscalización y se facilitó la tramitación; asimismo se realizaron y realizan campañas de información y sensibilización. Concomitantemente se mejoraron y crearon leyes que implicaron un incentivo a la formalización.

Todo este accionar ha sido en diálogo y coordinación con todos los actores involucrados: las instituciones del estado, las trabajadoras organizadas, la parte empleadora así como organismos internacionales.

Los resultados hasta ahora alcanzados, son el fruto del seguimiento de estrategias que han incluido acciones encaminadas a propiciar un cambio cultural y simbólico de reconocimiento del valor de este trabajo, así lo ha dado a conocer OIT en su Tema Especial del año 2015³⁴. Dicho informe hace referencia a la necesidad de sistematizar y evaluar las iniciativas impulsadas con el fin de realizar los ajustes necesarios para mejorar la eficacia de las acciones y hace hincapié en la necesidad de que las medidas sean coordinadas, impulsadas de manera gradual, y sostenidas en el tiempo.

En la medida en que se progrese en la consecución de esta meta, el trabajo doméstico remunerado, principal forma de conciliación entre vida familiar y vida laboral para muchas familias, podrá ser también una fuente de autonomía económica para quienes participan de esta fuerza laboral, al concretarse en un trabajo decente.

³⁴ En: Panorama Laboral 2015, Oficina Regional de la OIT para América Latina y El Caribe.

Bibliografía:

Brovia, M (2011) “Evolución de las pensiones de sobrevivencia, período 2004-2010” en *Comentarios de Seguridad Social N°30*, AGSS - BPS. [en línea] Disponible en URL: <http://www.bps.gub.uy/bps/file/1488/1/evolucion-de-laspensiones-de-sobrevivencia-periodo-2004-2010.-m.--brovia.pdf> [Último acceso: julio 2018]

Camerosano, N (2017) “Evasión en puestos de trabajo. Año 2016” en *Comentarios de Seguridad Social N°57*, AGSS - BPS. [en línea] Disponible en URL: <http://www.bps.gub.uy/bps/file/13463/1/57.-evasion-en-puestos-de-trabajo.-ano-2016.-actualizacion.pdf>[Último acceso: julio 2018]

Hirata, E y Kergoat, D (2007) “Nuevas configuraciones de la división sexual del trabajo.” En *Cuadernos de Pesquisa*, v. 37, n. 132, set./dez. Pp 595-609.

MTSS, Comisión Tripartita para la Igualdad de Oportunidades y Trato en el Empleo. Memoria de sus orígenes y primeros años de actuación 1997-2010. [en línea] Disponible en URL: <https://www.mtss.gub.uy/documents/11515/a69598ae-97a8-4ec2-b09e-0bf31c2e2ae7> [Último acceso: julio 2018]

MTSS, Trabajo Doméstico e impacto de las políticas públicas en Uruguay. Evolución reciente. [en línea] Disponible en URL: https://www.mtss.gub.uy/c/document_library/get_file?uuid=6cec3773-1abf-46c5-a635-d6897d4db371&groupId=11515 [Último acceso: julio 2018]

OIT, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe. Panorama Laboral 2015, Tema Especial: *Experiencias de formalización del trabajo doméstico en América Latina y el Caribe*. [en línea] Disponible en URL: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_435169.pdf [Último acceso: julio 2018]

OIT - PNUD (2009) Trabajo y familia, hacia nuevas formas de conciliación con responsabilidad social. [en línea] Disponible en URL: http://www.ilo.org/gender/Informationresources/Publications/WCMS_111376/lang--es/index.htm [Último acceso: julio 2018]

OIT (2013) Manual de Buenas Prácticas. Trabajadoras y Empleadoras de servicio doméstico. [en línea] Disponible en URL: <http://www.bps.gub.uy/bps/file/13096/1/7---manual-buenas-practicas---domesticas.pdf> [Último acceso: julio 2018]

PNUD 2017. Cuaderno de apoyo preparado para el Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2016. CuadrernoN°1 Igualdad de Género. *Las trabajadoras del hogar remuneradas en el Cono Sur: lucha y superación de exclusiones históricas*. [en línea] Disponible en URL <http://www.uy.undp.org/content/dam/uruguay/docs/IDH/undp-uy-paper-soto-domesticas-2016.pdf> [Último acceso: julio 2018]

ANEXO

COMPARATIVO ENTRE EL CONVENIO N° 189 DE LA OIT Y LA NORMATIVA URUGUAYA

	CONVENIO N° 189 DE LA OIT	NORMATIVA URUGUAYA
Derechos fundamentales del trabajo	<ul style="list-style-type: none"> a) Libertad de asociación, libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva. b) Eliminación del trabajo forzoso u obligatorio. c) Abolición efectiva del trabajo infantil. d) Eliminación de la discriminación en materia de empleo 	Derechos reconocidos y protegidos por la normativa.
Protección contra el abuso, el acoso y la violencia	Se debe adoptar medidas para asegurar que los trabajadores domésticos gocen de una protección eficaz contra todas las formas de abuso, acoso y violencia.	Ley 18.561 de prevención y sanción del acoso sexual en ámbito laboral y en la relación docente alumno. Convenio colectivo acuerda brindar por ambas partes, un ambiente de trabajo en condiciones dignas y libres de acoso moral y sexual.
Contrato de trabajo	Los trabajadores domésticos deben ser informados sobre sus condiciones de empleo cuando sea posible mediante contratos escritos	No se exige el contrato de trabajo escrito ni para el régimen general ni para el trabajo doméstico.
Condiciones de empleo	<ul style="list-style-type: none"> a) Descanso semanal mínimo de 24 horas consecutivas. b) El trabajador doméstico debe beneficiarse de un régimen de salario mínimo, donde ese régimen exista. 	<ul style="list-style-type: none"> a) Descanso semanal mínimo de 36 horas consecutivas. b) El artículo 6 de la Ley 18.065 incorpora al servicio doméstico al sistema de Consejos de Salarios
Protección de la seguridad social	Tienen derecho a gozar, por lo menos de las mismas condiciones que los trabajadores en general.	La ley 18.065 establece la aplicabilidad al servicio doméstico de todas las normas del Derecho Laboral y de la Seguridad Social.
Edad mínima de trabajo	Se debe fijar una edad mínima para los trabajadores domésticos, que no puede ser menor a la de los trabajadores en general.	Edad mínima en 18 años para el trabajo doméstico, el INAU puede autorizar el trabajo a partir de los 15 años por razones fundadas.
Inspecciones de trabajo	Los países deben establecer las condiciones bajo las cuales se puede ingresar a un hogar.	La Inspección General de Trabajo y Seguridad Social puede realizar inspecciones domiciliarias si hay presunción de incumplimiento de las normas laborales y cuenta con orden judicial.
Otras medidas relativas al cumplimiento de la aplicación	Adopción de medidas para asegurar el acceso efectivo a los tribunales o a mecanismos de solución de conflictos.	Por convenio con Facultad de Derecho de la Universidad de la República se brinda asesoramiento jurídico a la Liga de Amas de Casa y al SUTD - PIT-CNT.

Fuente: elaborado en base a Bene (2012: 119) en Comentarios de Seguridad Social N°36

**CONVENIOS INTERNACIONALES DE
SEGURIDAD SOCIAL
Datos actualizados a 12/2017**

Convenios Internacionales de seguridad social al 2017

Actualización

Asesoría General en Seguridad Social

Abril 2018

RESUMEN

La creciente importancia de los movimientos migratorios entre países nos lleva a considerar las consecuencias de esta situación sobre los derechos de los trabajadores, en especial los vinculados con la Seguridad Social. Como una primera aproximación, se ha intentado dar solución al tema a través de reglar el mismo.

Se presentan a continuación los convenios internacionales, ya sea multilaterales o bilaterales que Uruguay ha suscrito, y los temas de aplicabilidad de cada caso.

Se muestran algunas cifras relativas a los beneficiarios de prestaciones IVS de dichos convenios en el período 2001-2016, con cruces por país de origen, sexo y edades.

Palabras clave: migración, migrantes, convenios internacionales.

1. Antecedentes

En la actualidad, los movimientos migratorios entre países son cada vez más importantes.

Esto puede traer como consecuencia que los derechos de los trabajadores vinculados con la seguridad social se vean comprometidos.

En términos generales, los sistemas nacionales de seguridad social se rigen por el principio de territorialidad, o sea que se le aplican a quienes trabajan en determinado país. Esta realidad, para todos aquellos que migran o pretenden hacerlo, puede convertirse en una limitación.

Es por ello que este tema se ha convertido en una preocupación tanto de organismos internacionales, como de los organismos nacionales de seguridad social de los diferentes países, y por ende, se ha intentado reglar este tema.

En Uruguay, este ha sido un tema considerado de importancia, y existen en la actualidad varios Convenios firmados y ratificados, ya sea multilaterales (entre varios países) o bilaterales (entre otro país y Uruguay).

La temática inserta en cada uno de estos convenios, aunque similar puede ser diferente, dependiendo de las necesidades o legislación de los estados firmantes.

Entre los convenios firmados por Uruguay, podemos mencionar los siguientes:

1. Convenio 102, de la OIT, donde se fijan las normas mínimas que debería cumplir un estado en materia de Seguridad Social.
2. Convenio Iberoamericano de Seguridad Social, con vigencia julio de 1978, Ley 14.803, y aplicable mediante acuerdos bilaterales entre los estados signatarios.
3. Convenio multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, Ley 18.560 de setiembre 2009, ratificado el 24/5/2011 y con vigencia a partir del 1/10/2011, Actualmente vigente en Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Paraguay y Uruguay.
4. Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), Ley 17.207 del 24/9/1999, con vigencia 1/6/2005, y válido para Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.
5. Convenios bilaterales con Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Estados Unidos, Francia, Grecia, Holanda, Israel, Italia, Luxemburgo, Perú, Portugal, Quebec, Suiza, y Venezuela.

También se han suscrito convenios con Estados Unidos (enero de 2017) y Rumania (setiembre de 2017), los que se encuentran en vías de ratificación parlamentaria.

Se muestra en el cuadro presentado a continuación los temas de aplicabilidad en el caso de cada país¹:

¹ Información obtenida el 29/12/2017 en la página web del organismo

	Acumulación de períodos de servicio en ambos países.	Traslados temporarios de trabajadores dependientes y por cuenta propia.	Pago de jubilaciones y pensiones en el exterior sin quitas ni retenciones	Gestiones de oficio (solicitudes de jubilaciones independientes, etc.).	Pagos de jubilaciones y pensiones a los pasivos radicados en ambos países sin quitas ni retenciones	Devolución de los aportes realizados a la Seguridad Social después de 12 meses de la salida definitiva del país
Bolivia	✓	✓	✓	✓		
Brasil	✓	✓	✓	✓	✓	
Chile	✓	✓	✓	✓		✓
Ecuador	✓	✓	✓	✓		
El Salvador	✓	✓	✓	✓		
España	✓	✓	✓	✓		
Paraguay	✓	✓	✓	✓	✓	
Argentina	✓	✓	✓	✓	✓	
Alemania	✓	✓	✓	✓		
Austria	✓	✓	✓	✓		
Bélgica	✓	✓	✓	✓		
Canadá	✓	✓	✓	✓		
Chile	✓	✓	✓	✓		
Colombia	✓	✓	✓	✓		
Costa Rica	✓	✓	✓	✓		
USA					✓	
Francia	✓	✓	✓	✓		
Grecia	✓	✓	✓	✓		
Holanda	✓	✓	✓	✓		
Israel	✓	✓	✓	✓		
Italia	✓	✓	✓	✓		
Luxemburgo	✓	✓	✓	✓		
Perú	✓	✓	✓	✓		
Portugal	✓	✓	✓	✓		
Suiza	✓	✓	✓	✓		✓
Quebec	✓	✓	✓	✓		
Venezuela	✓	✓	✓	✓		✓

2. Objetivo del análisis

El objetivo del presente informe es tratar de analizar cuál fue el impacto que todos los convenios que se firmaron han tenido en las prestaciones servidas por nuestro organismo, en particular el impacto en las jubilaciones otorgadas.

Adicionalmente analizaremos algunas características de estas prestaciones.

3. Metodología utilizada

Se solicitó información a CDES de Prestaciones, acerca de aquellas jubilaciones que habían sido otorgadas considerando servicios realizados en Uruguay como en cualquier otro país con convenio firmado.

Entre la información solicitada tenemos lo siguiente: sexo y edad del beneficiario, país con el que se efectúa el reconocimiento de servicios, y porcentaje de años reconocidos en el total.

4. Resultados obtenidos

A partir de la información recibida, se elaboraron una serie de cruces de información que nos permiten conocer más en profundidad el universo bajo estudio.

La información considera los datos hasta diciembre de 2016.

Cuadro 1.

Jubilaciones otorgadas por sexo y según país. Período 2001 a 2016

	Hombres	Mujeres	Total
ALEMANIA	16	1	17
ARGENTINA	1690	976	2666
AUSTRIA	2	1	3
BELGICA	8	4	12
BOLIVIA		1	1
BRASIL	260	82	342
CANADA	83	55	138
CHILE	26	13	39
ECUADOR	4	5	9
ESPAÑA	1684	899	2583
FRANCIA	5	5	10
GRECIA	2	2	4
HOLANDA	1		1
ISRAEL	31	34	65
ITALIA	170	67	237
PARAGUAY	39	11	50
PERU	1		1
PORTUGAL	3	1	4
SUIZA	3	4	7
VENEZUELA	60	45	105
Total general	4088	2206	6294

De este primer cuadro, podemos ver que actualmente existen 6.294 jubilaciones otorgadas hasta 12/2016 que se han amparado a la normativa de los convenios internacionales. De este total, 4.088 corresponden a jubilaciones masculinas y 2.206 a jubilaciones femeninas (un 65% y 35% respectivamente).

Tanto en el caso de los hombres como de las mujeres, es con Argentina que se ha utilizado el sistema mayoritariamente (un 42.4%), seguido de España (41%) y algo más distante Brasil (5.4%) e Italia (3.8%).

Sin embargo si lo analizamos considerando la variable sexo, la participación no es uniforme: en todos los casos los hombres superan el 60% del total.

De acuerdo a los datos obtenidos desde el 2001 hasta diciembre de 2016 se otorgaron 6.294 altas al amparo de Convenios Internacionales.

En el siguiente cuadro puede visualizarse año a año dicha situación.

Cuadro 2.

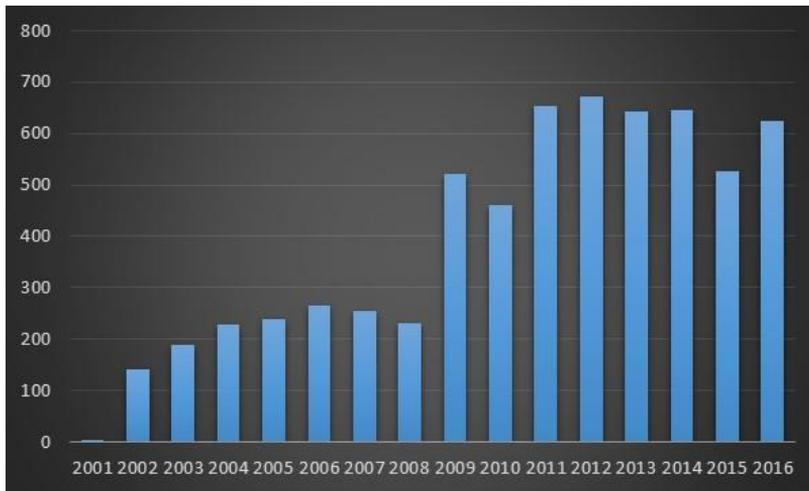
Jubilaciones otorgadas según año de otorgada

	Total	%
2001	3	0,0%
2002	142	2,3%
2003	188	3,0%
2004	228	3,6%
2005	238	3,8%
2006	264	4,2%
2007	255	4,1%
2008	230	3,7%
2009	521	8,3%
2010	460	7,3%
2011	654	10,4%
2012	672	10,7%
2013	644	10,2%
2014	645	10,2%
2015	527	8,4%
2016	623	9,9%
Total general	6294	100%

Se observa una evolución creciente en el número anual de altas hasta el año 2006, con una caída en el año 2008, para luego retomar el comportamiento creciente hasta 2013, En 2014 permanece a niveles similares a 2013 para luego mostrar un aumento desde 2015 hasta la fecha.

² No se consideraron en el estudio aquellas jubilaciones que a la fecha de hoy han fallecido, por no contarse con dicha información.

Gráficamente:



Analizaremos cuál es la proporción de estas altas en relación al total de altas de jubilaciones de cada año.

Cuadro 3.

Jubilaciones otorgadas según año de vigencia en proporción de las altas de cada año.

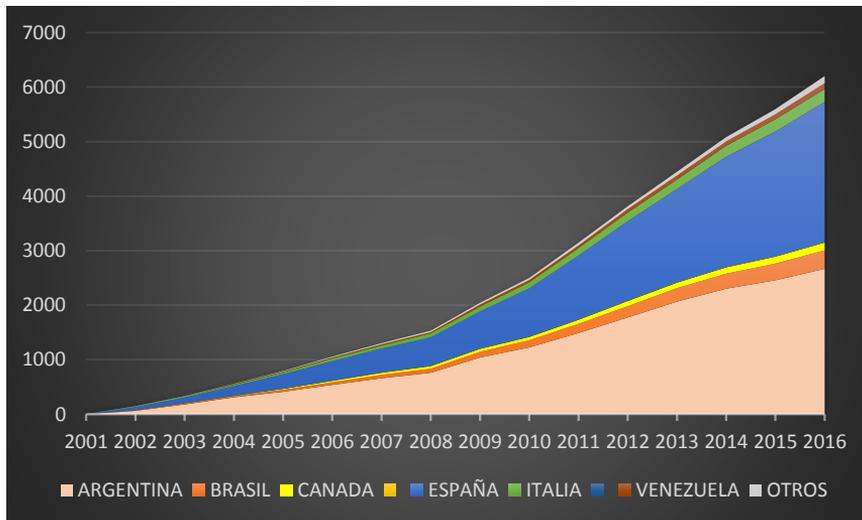
	Altas c/Convenio	Altas totales	%
2001	3	13830	0,0%
2002	142	14831	1,0%
2003	188	16875	1,1%
2004	228	16672	1,4%
2005	238	15219	1,6%
2006	264	14487	1,8%
2007	255	15856	1,6%
2008	230	18595	1,2%
2009	521	31282	1,7%
2010	460	36495	1,3%
2011	654	32566	2,0%
2012	672	30706	2,2%
2013	644	26507	2,4%
2014	645	26970	2,4%
2015	527	29601	1,8%
2016	623	29494	2,1%
Total general			

Hasta el año 2010, las altas bajo análisis rondaban en promedio el 1.3% del total. A partir de ese año se incrementa al 2.2%. Los valores máximos los encontramos en el año 2013 y 2014 con un 2.4%.

Si además del cruce por año de vigencia, consideramos el país involucrado además de Uruguay, los resultados son los siguientes:

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
ALEMANIA															4	13
ARGENTINA		64	114	133	99	125	125	98	284	181	267	286	289	236	155	210
AUSTRIA														2	1	
BELGICA											3	1	4	2	1	1
BOLIVIA																1
BRASIL		8	7	5	17	11	14	16	27	27	36	38	41	30	30	35
CANADA		1	3	4	6	12	13	4	9	8	14	17	13	14	7	13
CHILE			1		1		3		1	2	5	1	4	7	5	9
ECUADOR					1						1		2	1	1	3
ESPAÑA	2	57	50	66	95	90	81	88	157	206	284	289	250	312	270	286
FRANCIA															3	7
GRECIA						1		1				1				1
HOLANDA																1
ISRAEL		1	1	3	2	6	5	5	6	4	6	5	6	4	9	2
ITALIA	1	10	10	10	10	13	7	12	19	19	27	20	18	23	24	14
PARAGUAY		1	2		1	2	1	3	7	5	2	1	9	4	5	7
PERU																1
PORTUGAL				1	1			1		1						
SUIZA																6
VENEZUELA				6	5	4	6	2	11	7	9	13	8	10	11	13
Total general	3	142	188	228	238	264	255	230	521	460	654	672	644	645	527	623

En la siguiente gráfica, podemos visualizar el crecimiento de las jubilaciones otorgadas tanto en términos generales como por país:



Si analizamos la edad de los beneficiarios de estas jubilaciones al momento del alta, obtenemos el resultado mostrado en el cuadro 4.

Cuadro 4a.

Jubilaciones otorgadas de hombres y tramos de edad, según país

Hombres	Hasta 50	50 a 59	60 a 69	70 a 79	80 y mas	Totales
ALEMANIA	0	0	10	5	1	16
ARGENTINA	1	10	1104	562	13	1690
AUSTRIA	0	0	1	1	0	2
BELGICA	0	0	3	4	1	8
BRASIL	1	2	205	52	0	260
CANADA	0	0	50	28	5	83
CHILE	0	2	20	4	0	26
ECUADOR	0	0	3	1	0	4
ESPAÑA	45	73	1166	376	24	1684
FRANCIA	0	0	5	0	0	5
GRECIA	0	0	1	1	0	2
HOLANDA	0	0	0	1	0	1
ISRAEL	0	0	9	18	4	31
ITALIA	0	4	115	46	5	170
PARAGUAY	0	0	26	12	1	39
PERU	0	0	1	0	0	1
PORTUGAL	0	0	3	0	0	3
SUIZA	0	0	2	1	0	3
VENEZUELA	0	1	42	17	0	60
Total general	47	92	2766	1129	54	4088

Si analizamos el total de los hombres, por tramos de edad, vemos que el 68% de estos jubilados solicitaron el alta entre 60 y 69 años, y el 28% entre 70 y 79 años.

En el caso específico de Argentina, esta situación es similar (65% el tramo 60-69 y 33% el tramo 70-79).

Para España, aparecen con una mínima participación casos de hasta 59 años, que en su mayoría serían jubilaciones por invalidez. El tramo 60-69 representa un 69%, el de 70-79 un 22% y el de 80 y más un 1.4%.

En el caso de Brasil, el tramo 60-69 es un 79% y el de 70 a 79 un 20%.

Italia, que es el país que sigue, tiene un 68% de personas que se jubilaron entre 60 y 69 años, un 27% de los que tienen entre 70 y 79 y un 3% de los de 80 y más.

En el caso de Israel, resulta particular, que el 58% de las personas de sexo masculino que se ampararon a normas de los Convenios Internacionales y perciben jubilaciones en Uruguay lo hicieron a la edad de 70 a 79 años.

Cuadro 4b.

Jubilaciones otorgadas de mujeres y tramos de edad, según país

Mujeres	Hasta 50	50 a 59	60 a 69	70 a 79	80 y mas	Totales
ALEMANIA	0	0	1	0	0	1
ARGENTINA	1	5	734	231	5	976
AUSTRIA	0	0	1	0	0	1
BELGICA	0	0	3	1	0	4
BOLIVIA	0	0	1	0	0	1
BRASIL	0	3	62	16	1	82
CANADA	0	0	40	14	1	55
CHILE	0	0	12	1	0	13
ECUADOR	0	0	3	2	0	5
ESPAÑA	28	58	645	161	7	899
FRANCIA	0	0	5	0	0	5
GRECIA	0	0	2	0	0	2
ISRAEL	0	1	21	12	0	34
ITALIA	0	1	40	24	2	67
PARAGUAY	0	2	6	3	0	11
PORTUGAL	0	0	1	0	0	1
SUIZA	0	0	3	1	0	4
VENEZUELA	0	0	36	9	0	45
Total general	29	70	1616	475	16	2206

En el total de las altas de jubilaciones femeninas bajo estudio, el 73% se retiraron entre 60 y 69 años, el 22% entre 70 y 79 años y solamente un 1% lo hicieron con 80 y más años.

Si analizamos el caso de Argentina, los guarismos son similares, siendo un 75%, 24% y 1% respectivamente.

Para España, al igual que en el caso de los hombres, aparecen situaciones de menores de 60 (un 10%). En este caso la mayoría solicitó su prestación con edades entre 60 y 69 años (un 72%). El tramo de 70 a 79 representó un 18% y el de 80 y más un 1%.

Las mujeres de Brasil solicitaron su jubilación mayoritariamente en el tramo de 60 a 69 (76%), seguidas de aquellas en el tramo de 70 a 79 con un 20%.

Italia, tiene su mayoría en el tramo de 60 a 69, con un 60%, guarismo algo menor que los de los otros países y un 36% en el tramo de 70 a 79, que es el mayor guarismo en este tramo en todo el colectivo femenino, aun por encima de Israel, que tuvo un 35%.

Cuadro 5.

Porcentaje de años reconocidos por tramos de edad, según país

Ambos sexos	Hasta 50	50 a 59	60 a 69	70 a 79	80 y mas	Totales
ALEMANIA			73,83	81,69	33,45	71,56
ARGENTINA	34,66	30,28	46,41	55,50	49,57	49,92
AUSTRIA			70,06	65,13		68,42
BELGICA			75,33	61,71	77,90	70,86
BOLIVIA			71,00			71,00
BRASIL	45,34	33,07	45,13	45,31	31,48	45,53
CANADA			51,59	64,50	60,43	57,48
CHILE		30,78	44,18	50,46		39,90
ECUADOR			21,85	34,03		29,23
ESPAÑA	44,39	36,81	38,97	47,94	53,85	42,38
FRANCIA			74,65			76,02
GRECIA			41,70	46,90		43,00
HOLANDA				70,31		70,31
ISRAEL		55,38	43,56	48,12	60,71	53,88
ITALIA		43,99	51,18	47,22	46,95	48,20
PARAGUAY		21,67	38,40	47,61	30,35	39,90
PERU			29,97			29,97
PORTUGAL			32,02			31,19
SUIZA			74,38	88,91		78,53
VENEZUELA		85,52	28,88	40,47		34,05
Total general	44,30	36,77	43,60	52,52	56,73	46,46

Podemos afirmar que en promedio, para el período 2001-2016, se han reconocido en países extranjeros el 46.46% del total de servicios.

Apuntando al tramo de edad, aquellos que tienen 80 y más años son los que tienen más de un 55% reconocido (un 56.7% en promedio) mientras que los de 70 a 79 lo hicieron en un 52.5%.

Si miramos los países en forma independiente, es Suiza donde se ha reconocido más (un 78.53%) seguido de Francia (un 76.02%) y Alemania (con un 71.56%).

En Bélgica el nivel de reconocimiento de este tipo de prestaciones en el tramo de 80 y más llega a casi un 78%, mayor valor entre todos los países.

En Argentina en promedio han reconocido el 49.92%. Los de 70 y más años han reconocido algo más del 55% mientras que los de 60 a 69 reconocieron en el entorno del 46%, y los menores de 60 años más del 30%.

Los años reconocidos en España son en promedio un 42.38%, siendo los mayores de 80 los que reconocieron casi un 54% y los de 70 a 79 casi un 48%. En las edades menores la participación es menor, correspondiendo un 38.97% a los de 60 a 69, un 36.81% a los de 50 a 59 años y un 44.39% a los menores de 50.

5. Consideraciones Finales

En un mundo globalizado como el actual, la existencia de convenios internacionales que amparen la situación de los migrantes ante diferentes contingencias, en especial en lo relacionado con la seguridad social, ha tomado relevancia.

Mientras que hasta el año 2002 teníamos solamente 145 jubilaciones de este tipo, acumulado hasta fines de 2016 se encontraban en curso de pago 6.294 jubilaciones que habían utilizado alguno de los mecanismos previstos en los convenios internacionales firmados por Uruguay.

Estas pasividades representarían el 1.5% del stock de jubilaciones en curso de pago a diciembre de 2016.

Asimismo, la evolución de las altas de este tipo de jubilaciones ha ido creciendo, llegando a representar en el año 2013 y 2014 un 2.4% de las altas de dicho año.

Entre los países en que efectivamente se han reconocido servicios podemos mencionar: Argentina, Bélgica, Brasil, Canadá, Chile, Ecuador, España, Grecia, Israel, Italia, Paraguay, Portugal y Venezuela.

El país con mayores solicitudes otorgadas es Argentina, con 2.666, seguido de España con 2.583 y luego Brasil con 342 e Italia con 237.

Estas pasividades en su mayoría fueron solicitadas por personas entre 60 y 69 años (4.382) seguidos de los de 70 a 79 años con 1.604 solicitudes otorgadas.

RELACION
ACTIVO COTIZANTE – PASIVO
Período 1995 – 2017
(Actualización)

RELACION ACTIVO COTIZANTE – PASIVO

Periodo 1995 – 2017

(Actualización)

Asesoría Económica y Actuarial

Mayo 2018

RESUMEN

El análisis financiero del sistema I.V.S., se efectúa a través de la ecuación de equilibrio, la cual tiene dentro de sus componentes a la relación demográfica. Frecuentemente nos referimos a ella como el coeficiente de dependencia del sistema. Este coeficiente mide la proporción que existe entre los trabajadores que efectúan aportes al sistema de seguridad social y las personas que reciben una prestación del mismo. El objetivo del trabajo es visualizar la evolución de este coeficiente desde el año 1995 a la fecha, viendo la diferente evolución de sus componentes.

Palabra clave: Evolución; cotizantes, pasivos, relación activo/pasivo, envejecimiento.

1. Introducción

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 intervención de dos factores: la relación activo/pasivo y la relación entre el salario y la pasividad.

Analizaremos en este trabajo, la relación puesto activo cotizante – pasivo. Veremos la evolución de los cotizantes, la de los pasivos y por último, la evolución de la relación en sí misma.

2. Importancia del factor activo - pasivo

Definimos como la relación demográfica del sistema el cociente entre los trabajadores que efectúan aportes al sistema de seguridad social, y las personas que reciben una prestación del mismo.

Uno de los factores que inciden negativamente sobre esta relación es el envejecimiento de la población. Existe un descenso de la tasa de natalidad concomitantemente con un descenso de la tasa de mortalidad, lo que hace que la esperanza de vida aumente¹ y en consecuencia se incremente la relación de dependencia de los mayores de edad. El comportamiento de estas variables, llevará en el largo plazo, a que el crecimiento de la población sea nulo.

En el largo plazo la relación activo-pasivo se reducirá, dado el distinto ritmo de crecimiento de los factores demográficos, lo que 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 la relación demográfica del sistema será cada vez más reducida, lo que hará que la tasa de equilibrio del sistema sea creciente.

En el corto plazo la relación activo pasivo está condicionada a otros factores como las condiciones del mercado de trabajo, la captación de informales y a las condiciones de acceso a la jubilación.

Debido a la especificidad que presenta nuestro sistema previsional, una persona puede cotizar por más de un trabajo o cobrar más de una prestación, por lo cual, el coeficiente definido en el presente análisis, considera el cociente entre puestos cotizantes y prestaciones equivalentes.

¹ Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE) – Estimaciones y proyecciones de población (revisión 2013).

3. Datos históricos

3.1 Evolución de los puestos activos cotizantes

Nos referiremos al total de puestos cotizantes del BPS, privados y públicos.

Cuadro 1 – Evolución de puestos cotizantes al BPS 1995-2017

AÑO	Puestos Cotizantes (*)	Variación Acumulada
1995	926.809	
1996	929.995	0,3%
1997	946.880	2,2%
1998	966.533	4,3%
1999	945.794	2,0%
2000	915.014	-1,3%
2001	880.926	-5,0%
2002	828.297	-10,6%
2003	845.921	-8,7%
2004	902.924	-2,6%
2005	992.091	7,0%
2006	1.063.682	14,8%
2007	1.149.923	24,1%
2008	1.230.960	32,8%
2009	1.266.259	36,6%
2010	1.329.109	43,4%
2011	1.388.233	49,8%
2012	1.440.521	55,4%
2013	1.464.054	58,0%
2014	1.477.130	59,4%
2015	1.468.660	58,5%
2016	1.452.624	56,7%
2017	1.458.494	57,4%

(*) Promedio anual.

Nota: las diferencias con publicaciones anteriores se deben a revisiones de los datos de las series de cotizantes rurales.

En 1995, año previo a la reforma previsional, el BPS tenía 926.809 puestos cotizantes.

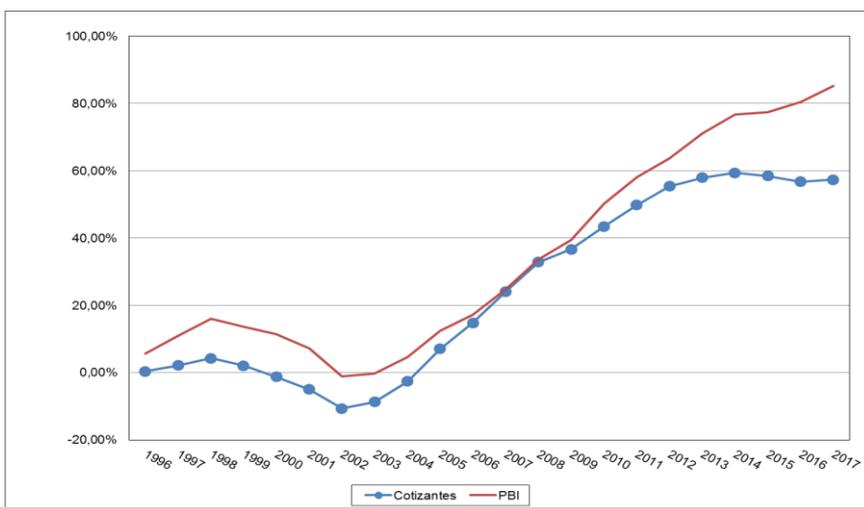
Desde 1995 hasta 1998 se observa un incremento acumulado del 4.3%, este aumento de los puestos cotizantes, podría ser el efecto inducido por la difusión de la obligatoriedad de la recaudación nominada, así como de la necesidad de registros en Historia Laboral para acreditar años efectivos de aportación en el sistema de seguridad social implementado por la Ley N° 16.713 a partir del 1° de abril de 1996.

En el período comprendido entre los años 1999 y 2002, observamos un decrecimiento de los puestos cotizantes, llegando en este último año a totalizar 828.297 cotizantes, siendo este comportamiento atribuible 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 en promedio en el año 2014 a 1.477.130 cotizantes, lo que está significando un aumento del 59.4% con respecto al año base. Si bien en los últimos años la cantidad de puestos cotizantes ha descendido, en el año 2017 se registró un leve aumento, del entorno al 0.4% con respecto al 2016.

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 – 2017, vemos que su comportamiento es acompañado por la evolución de los cotizantes, a excepción de los últimos dos años en el cual los puestos cotizantes caen y el PBI sigue creciendo.

Gráfico 1 – Evolución de PBI y puestos cotizantes. 1996-2017



Nota: las diferencias con publicaciones anteriores se deben a revisiones de los datos de las series de cotizantes rurales

Luego de la crisis del año 2002, la recuperación de los puestos cotizantes ha llegado a un nivel nunca antes registrado. Este crecimiento de los puestos de trabajo podría 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; la creación del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS); y por último a cambios en la gestión inspectiva del Organismo.

Durante el período 2015 - 2017 se verifica un deterioro en el mercado de trabajo² lo que estaría explicando la caída registrada en la cantidad de puestos cotizantes. Si bien los indicadores de empleo registran una caída en estos últimos tres años esto no implicó una caída del PBI y la cantidad de puestos cotizantes aumentó levemente en el 2017.

² La tasa de empleo en 2017 registró una caída acumulada de 4,2% respecto a 2014, según el Instituto Nacional de Estadística.

3.2. Evolución 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:

$$\text{Jubilaciones equivalentes} = \text{N}^\circ \text{ de jubilaciones} + (\text{N}^\circ \text{ de pensiones} \times \text{Pensión promedio} / \text{Jubilación Promedio})$$

Veamos entonces, en la siguiente tabla, la evolución de la variable definida.

Cuadro 2 – Evolución de jubilaciones equivalentes 1995-2017

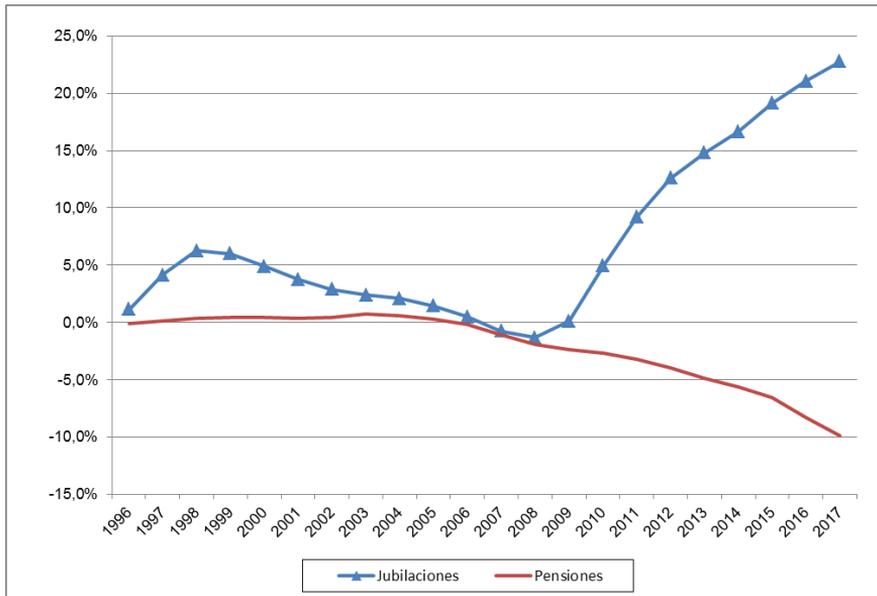
AÑO	Jubilaciones Equivalentes	Variación Acumulada
1995	440.675	
1996	452.546	2,7%
1997	475.718	8,0%
1998	485.664	10,2%
1999	486.936	10,5%
2000	484.072	9,8%
2001	479.808	8,9%
2002	471.193	6,9%
2003	481.015	9,2%
2004	479.981	8,9%
2005	482.677	9,5%
2006	484.365	9,9%
2007	480.297	9,0%
2008	478.597	8,6%
2009	484.309	9,9%
2010	504.037	14,4%
2011	521.020	18,2%
2012	534.115	21,2%
2013	542.487	23,1%
2014	552.124	25,3%
2015	561.672	27,5%
2016	570.242	29,4%
2017	577.867	31,1%

(*) Promedio anual

En el periodo 1995-1999 se alcanza una variación acumulada del 10.5%, luego la variable comienza a tener un comportamiento oscilante hasta el año 2009, a partir del cual presenta un comportamiento creciente, llegando al año 2017 con 577.867 jubilaciones equivalentes, lo que significa un incremento del 31.1% con respecto al año 1995.

En la siguiente gráfica podemos observar la variación acumulada de jubilaciones y pensiones, tomando como base el año 1995.

Gráfico 2 – Evolución de jubilaciones y pensiones. 1996-2017



El gráfico muestra que el número de jubilaciones ha sido afectado en los primeros años, por el aumento significativo de las altas ocurridas a partir de 1996, asociado 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 N° 16.713, y a los retiros incentivados por la reforma del Estado.

A partir del año 2000 el número de jubilaciones decrece hasta el año 2008, esto podría explicarse por las modificaciones en las condiciones exigidas para acceder a la jubilación introducidas por la Ley N° 16.713, entre ellas podemos mencionar el aumento en los años de servicios necesarios para configurar causal, el aumento de la edad de retiro la cual se iguala para ambos sexos, ubicándose en 60 años para causal común y 70 años para edad avanzada, la incorporación de requisitos previos para el acceso a la Jubilación por invalidez, entre otros.

Vinculada a la entrada en vigencia de la Ley N°18.395 de flexibilización de acceso a las jubilaciones en el año 2009 se verifica un crecimiento del número de jubilaciones. Téngase en cuenta que, en el periodo 1995-2008, el número promedio de altas estaba en el entorno de las 16.000, guarismo que ronda las 30.000 desde el año 2009 hasta la fecha.

Por otro lado las pensiones también presentan un descenso a partir del año 2004 que continua hasta el presente año de estudio, el cual podríamos asociar al descenso de las pensiones vitalicias generadas con causales anteriores al Acto 9.

3.3. Relación activo cotizante - pasivo

La relación activo cotizante - pasivo, incluye dos clases de actores: por un lado aquellos que costean el subsistema, y por el otro los que se benefician del mismo. Es decir, esta relación define la cantidad de activos cotizantes existentes o necesarios para financiar a cada pasivo.

Esta relación puede ser definida de tres maneras:

Definición N° 1

PUESTOS ACTIVOS COTIZANTES/PASIVIDADES IVS, definiendo a esta última como:

NÚMERO DE JUBILACIONES + NUMERO DE PENSIONES + NÚMERO 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 e invalidez. Esta es una prestación no contributiva, por la cual no existen cotizaciones personales ni patronales que la financien.

Definición N° 2

PUESTOS ACTIVOS COTIZANTES/PASIVIDADES IVS definiendo a esta última como:

NÚMERO DE JUBILACIONES + NÚMERO DE PENSIONES

Esta definición mezcla el número de pensiones con el número de jubilaciones. La crítica que se le efectúa es que estaríamos sumando prestaciones que no son comparables, ya que una pensión no equivale a una jubilación.

Definición N° 3

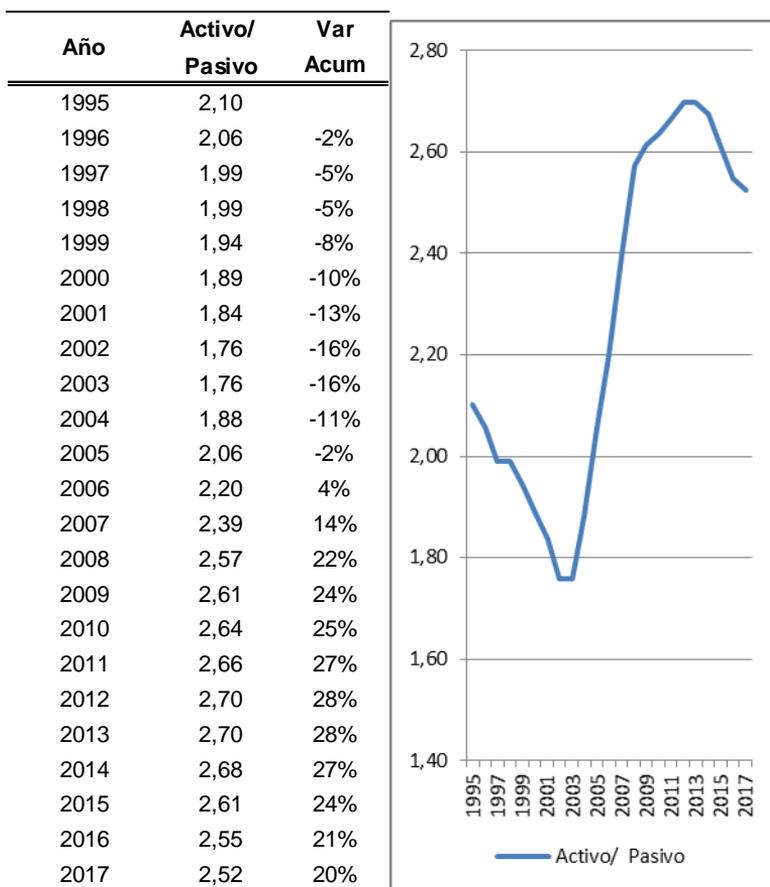
PUESTOS ACTIVOS COTIZANTES/JUBILACIONES EQUIVALENTES definiendo a esta última como:

NÚMERO DE JUBILACIONES + (NÚMERO DE PENSIONES X PENSION PROMEDIO/JUBILACION PROMEDIO)

En esta definición, las pensiones se expresan en términos de jubilaciones, a efectos de poder sumar conceptos comparables.

Utilizando esta última definición, por considerarla la más conveniente desde el punto de vista técnico, se analizará la evolución del coeficiente, tal como se muestra en el siguiente gráfico.

Gráfico 3 – Evolución de la relación activo/pasivo. 1995-2017



Nota: las diferencias con publicaciones anteriores se deben a revisiones de los datos de las series de cotizantes rurales

Se observa entonces, una disminución sostenida de la relación activo/pasivo hasta el año 2003. En el año 1995 existían 2.1 activos para financiar a un pasivo, mientras que en el año 2003 había 1.76 activos para financiar a un pasivo. Desde el año 2004 hasta el 2013 sube la relación, llegando en este último año a 2.70 activos para financiar un pasivo. A partir de 2014 esta relación comienza a decrecer alcanzando en el año 2017, la cifra de 2.52 cotizantes por pasivo.

Para encontrar las razones de esta relación parece necesario analizar cada uno de sus componentes.

A partir del año 2004 ambos factores de la relación, puestos cotizantes y jubilaciones equivalentes se comportan en forma diferente.

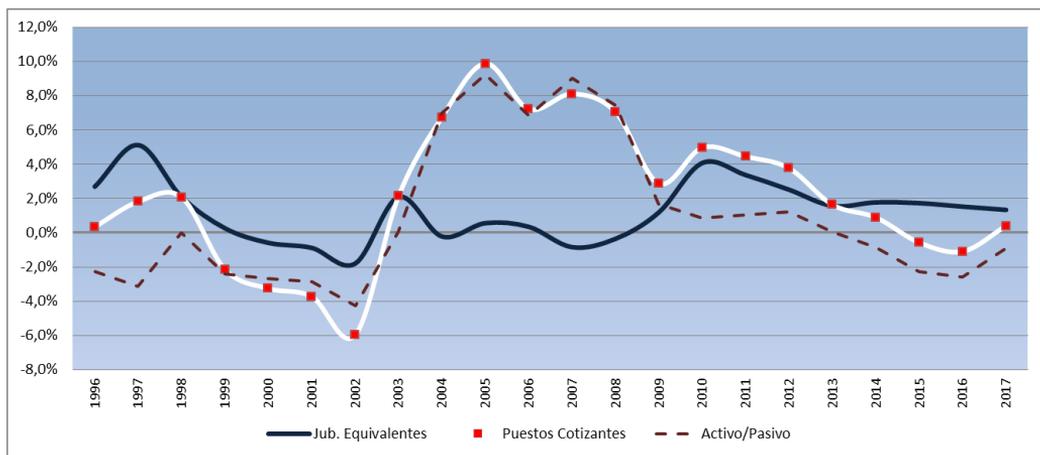
Los puestos activos cotizantes tienen un despegue de crecimiento, por las razones mencionadas con anterioridad. Del 2004 al 2008 es cuando se da el mayor incremento, aumentando en promedio un 8.1% anual. Desde el 2009 al 2014, continúa el crecimiento pero en un menor nivel, puesto que los cotizantes aumentan en promedio 3.1% anual.

Frente a esta situación, encontramos que las jubilaciones equivalentes han disminuido, en promedio, un 0.1% anual del 2004 al 2008. A partir de 2009, las jubilaciones equivalentes aumentan como consecuencia de la Ley N° 18.395 de flexibilización de acceso a las jubilaciones, haciéndolo a un ritmo de 2.2% anual en promedio.

En el año 2017, los puestos cotizantes aumentan un 0.4% sin embargo, las jubilaciones equivalentes aumentan un 1.3% con respecto al año anterior, por lo que la relación activo-pasivo en este último año continúa descendiendo, alcanzando una relación del 2.52.

Para poder observar el comportamiento de los factores que intervienen en la relación activo/pasivo, graficamos los valores de las variaciones anuales de los puestos cotizantes y las jubilaciones equivalentes, y agregamos la variación acumulada de la propia relación activo/pasivo.

Gráfico 4 – Variación anual de jubilaciones equivalentes, puestos cotizantes y relación activo-pasivo. 1996-2017



Nota: las diferencias con publicaciones anteriores se deben a revisiones de los datos de las series de cotizantes rurales

Del gráfico anterior se desprende que, en general, desde el año 1996 hasta el 2003 las jubilaciones equivalentes tienen un crecimiento mayor al de los puestos cotizantes, llevando a que la relación activo-pasivo disminuya hasta ese año. A partir del año 2004, se da un crecimiento explosivo de los cotizantes, haciendo que el ratio puestos cotizantes-jubilaciones equivalentes aumente considerablemente hasta el 2008 inclusive.

En el período 2009-2017, si bien los puestos cotizantes siguen creciendo hasta el año 2014, no lo hacen al mismo ritmo que en el período reseñado anteriormente. Además, en este período se da un crecimiento significativo de las jubilaciones equivalentes, disminuyendo la brecha con el incremento de cotizantes pero sin sobrepasar al mismo. Como consecuencia de los hechos mencionados, la relación activo-pasivo crece ligeramente hasta el 2013, mientras que desde el año 2014 a 2017 el crecimiento de las

jubilaciones equivalentes supera al de los puestos cotizantes, y por lo tanto la relación disminuye, situándose en 2.52.

4. Conclusiones

La relación demográfica de la ecuación expresa la proporción de puestos cotizantes activos respecto al número de jubilaciones equivalentes totales.

Diversos factores inciden sobre esta relación:

La evolución de los puestos activos cotizantes, en el período estudiado, ha tenido un crecimiento sostenido hasta el año 1998 causado por la entrada en vigencia de la Ley N° 16.713 y por el nivel favorable de actividad económica. A partir del año 1999, como consecuencia de la recesión de la economía, los activos cotizantes disminuyen, llegando a mínimos históricos en el 2002 y 2003 respectivamente.

Luego del período de recesión, los puestos de trabajo comenzaron a crecer acompañando el proceso de reactivación económica. A partir de este momento, se ha revertido la situación y ha comenzado un crecimiento constante de los puestos cotizantes. Este crecimiento fue explosivo del 2004 al 2008, moderado del 2009 al 2014, mientras que a partir de 2015 comienzan a mostrar un leve descenso. En el año 2017, los cotizantes alcanzaron la cifra de 1.458.494 puestos en promedio, equivalente a un aumento del 57.4% respecto al año 1995 y un aumento de 0.4% respecto al año 2016.

En cuanto a la evolución de las pasividades, se puede decir que ciertas medidas tomadas por la Ley N° 16.713 llevaron a que el número de prestaciones descendiera de forma gradual a medida que se iban sustituyendo las pasividades del régimen anterior por las nuevas. Dentro de estas medidas, encontramos, aumentos de los requisitos para reconocer las actividades computables, de la edad jubilatoria mínima de retiro de las mujeres y del número mínimo de años de actividad requeridos para generar causal jubilatoria.

La situación antes mencionada se ha dado hasta el año 2008. A partir del año 2009 las pasividades comenzaron a crecer con respecto al año base, por la aplicación de la Ley N° 18.395 de flexibilización de acceso a las jubilaciones, la cual ajustó los requisitos para acceder a la jubilación. Entre ellos, encontramos:

1. Se reduce la exigencia de los años de actividad para configurar causal jubilatoria común de 35 a 30 años de actividad.
2. Surge el cómputo ficto de servicios a la mujer por cargas de familia. De esta manera, tendrán derecho a computar un año de servicio por cada hijo nacido vivo o hayan adoptado siendo este menor o discapacitado, con un máximo total de cinco años.
3. La configuración de la causal de jubilación por edad avanzada se modificó en forma escalonada, determinando una disminución de los años de edad y un incremento de los años de servicios.

4. También se flexibilizan las exigencias para el acceso a la jubilación por incapacidad y al subsidio transitorio por incapacidad parcial.
5. Se crea el subsidio especial de inactividad compensada, que protege a aquellos desocupados que permanezcan en esta situación por más de un año, siempre que tengan 58 años de edad y posean al menos 28 años de servicios. Este subsidio se otorga por un plazo máximo de 2 años, de forma de que finalizado el subsidio puedan configurar causal jubilatoria.

A modo de ejemplo de cómo han impactado estos cambios podemos mencionar que, desde el año 2009 a la fecha se observa que la cantidad de altas otorgadas por las leyes N° 16.713 y N° 18.395 el 42% del total corresponde a la ley de flexibilización.

Si nos adentramos a observar las causales por las que se obtuvieron esas altas, encontramos que en el caso de Vejez las altas por la Ley N° 18.395 representan un 46% en promedio del período y en la causal por Edad Avanzada el promedio es el 64%.

El comportamiento de los puestos cotizantes y de las jubilaciones equivalentes ha mejorado la relación demográfica del sistema hasta el año 2013 inclusive. A partir de dicho año el índice comienza un descenso, llegándose en el 2017 a que 2.52 activos financien un pasivo. Este nivel al que ha llegado el ratio se debe a que en ese año el crecimiento de las jubilaciones equivalentes fue superior a la variación de los puestos cotizantes. Si bien la relación activo pasivo registra una baja que lo sitúa en un nivel similar a la relación en 2008 sigue siendo superior a la relación activo pasivo al inicio del estudio (1995) en un 21%.

EVASIÓN EN PUESTOS DE TRABAJO

Año 2017

(Actualización)

EVASION EN PUESTOS DE TRABAJO

Año 2017

Actualización

Asesoría Económica y Actuarial

Mayo 2018

RESUMEN:

Análisis de la evasión por no declaración al Banco de Previsión Social, calculada como un porcentaje de los puestos de trabajo potenciales que se encuentran dentro de su área de cobertura.

Palabra clave: Evasión por no declaración de puestos cotizantes – evasión

1. Introducción

En el presente análisis se actualiza el informe sobre evasión en puestos de trabajo. El objetivo principal de este informe es estimar la evasión por no declaración al Banco de Previsión Social, calculada como un porcentaje de los puestos de trabajo potenciales que se encuentran dentro de su área de cobertura.

2. Metodología

La evasión en puestos 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.

Se excluye del análisis la aportación rural, dado que la misma presenta diferencias significativas con las restantes aportaciones, como ser: los aportes patronales se vinculan con la cantidad de hectáreas o con los montepíos de los trabajadores, según el tipo de empresa, y la exigibilidad del pago de aportes es cuatrimestral.

Para determinar la evasión en puestos de trabajo, en primer lugar se estimó la Población Económicamente Activa (PEA). Para ello, se utilizaron las Proyecciones de Población del INE (revisión 2013). Para el presente informe se utilizó por primera vez las proyecciones de población por región revisadas en 2013, por lo que se modificaron los cálculos de los períodos de 2004 a 2016 (las diferencias con publicaciones anteriores se debe a este cambio en la metodología).

La estimación de la PEA se calcula utilizando como base a la población en edad de trabajar y las tasas de actividad del INE. La tasa de actividad⁴⁰, 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.

Posteriormente, se calculó la PEA ocupada. La PEA ocupada se subdivide en PEA ocupada 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, Construcción y Servicio Doméstico.

Luego de obtenido el total de ocupados agropecuarios y no agropecuarios, 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 en el 2017 ascendieron a 144.536.

Posteriormente, a fin de obtener la cantidad de puestos potenciales, y en virtud de que los trabajadores pueden tener más de un empleo, se calculó el coeficiente de pluriempleo, a partir de datos provenientes del Organismo. El coeficiente de pluriempleo promedio para el año 2017 fue de 1,138.

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, Construcción, Civil y Servicio Doméstico.

Los puestos potenciales domésticos se estiman en base a los microdatos de la ECH de acuerdo a las tareas realizadas por las personas, y a las actividades que desarrollan en la empresa en la que trabajan.

Se realizó una combinación de la pregunta de la ECH sobre a qué se dedica el establecimiento donde el encuestado realiza el trabajo que le proporciona mayores ingresos, con la pregunta que indaga que tipo de tareas realiza en dicho trabajo. Para la primer pregunta, se consideró la actividad Hogares en calidad de empleadores de personal doméstico. Para la segunda, se tomaron las ocupaciones de: trabajadores de los cuidados personales a domicilio; cuidadores de niños; acompañantes y ayudas de cámara; limpiadores y asistentes domésticos.

Para aquellas personas que declaran en su trabajo principal realizar tareas que se asocian a la aportación de servicio doméstico en función de los criterios reseñados, se aplicó el coeficiente de pluriempleo correspondiente, obteniendo así el total de puestos potenciales para la afiliación.

Los puestos a amparar de construcción se obtuvieron como estimación a partir de los microdatos de la ECH, cruzando las mismas preguntas que para el servicio doméstico. Algunas de las actividades consideradas fueron las siguientes: carpintería de obra blanca, obras de ingeniería, construcción de infraestructura de transporte y de servicio, obras de

⁴⁰ TA= PEA/PET*100

arquitectura, terminación de edificios, entre otras. Dentro de las ocupaciones utilizadas encontramos, entre otras, las siguientes: oficiales y operarios de la construcción (obra gruesa y trabajos de acabado) y afines, instalaciones sanitarias, peones de obras públicas, mantenimiento y de la construcción de edificios.

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.

El coeficiente de pluriempleo, a través del cual se obtienen los puestos potenciales del servicio doméstico y la construcción, surge de datos provenientes del Organismo.

Los puestos potenciales de industria y comercio surgen como diferencia entre el 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, específicamente de los Consolidados de Pagos y de Recaudación Nominada. Se tomó el promedio de puestos cotizantes para el período febrero-enero, suponiendo que las empresas estarían realizando los pagos correspondientes a los meses de cargo de enero a diciembre.

Resultados

I- Mercado de trabajo

Para poder visualizar mejor la forma en que se llega a los resultados de evasión, se presentan algunos indicadores del mercado de trabajo para el año 2017.

La **tasa de actividad** de los hombres en el 2017 fue muy superior a la de las mujeres, alcanzando una diferencia de aproximadamente 16,5 puntos porcentuales en el total del país y de 15,2 puntos en zonas urbanas de más de 5000 habitantes. Cabe destacar que en las localidades de menos de 5000 habitantes y zonas rurales, la diferencia se encuentra en el entorno de los 24 puntos porcentuales.

En el siguiente cuadro se muestra la tasa de desempleo por sexo y zona geográfica.

Cuadro 1.

Tasa de Desempleo. Año 2017

Tasa de Desempleo	Mayor de 5000 habitantes	Menor de 5000 habitantes y Rural	Total
Hombres	7,03%	4,32%	6,56%
Mujeres	9,68%	8,08%	9,46%
Total	8,28%	5,80%	7,89%

Fuente: INE

En el año 2017, en las localidades de más de 5.000 habitantes la tasa de desempleo promedio anual fue de 7,03% para los hombres y de 9,68% para las mujeres. En las localidades de menos de 5.000 habitantes y zona rural, las tasas alcanzan el 4,32% y 8,08% para hombres y mujeres respectivamente. La tasa de desempleo de todo el país fue del 7,89%.

En el cuadro 2 se desagrega a los ocupados según realicen o no actividades agropecuarias, y también se los clasifica por zona de residencia.

Cuadro 2.

Ocupados en tareas agropecuarias y no agropecuarias por zona. Año 2017

Ocupados	Localidades de más de 5000 hab.	Localidades menos de 5000 hab.	Zona Rural	Total
No Agrop. Agropecuarios	96,85%	83,67%	43,71%	92,99%
	3,15%	16,33%	56,29%	7,01%
Total	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia basada en la proyección de Población del INE (revisión 2013) y ECH 2017.

A la PEA ocupada no agropecuaria, se le deduce la cantidad de personas amparadas al resto del Sistema de Seguridad Social, que totalizan 144.536 para el año 2017. En el cuadro 3 se expone el detalle de estos cotizantes, para los años 2016 y 2017.

Cuadro 3.

Activos cotizantes al Resto de la Seguridad Social. Años 2016 y 2017

	2016	2017	Variación
Serv.de Retiros y Pens.Militar	27.010	26.840	-0,63%
Serv. de Retiros y Pens.Policial	30.252	30.237	-0,05%
Caja Bancaria	20.961	20.782	-0,85%
Caja de Prof.Universitarios	58.034	59.053	1,76%
Caja Notarial	7.593	7.624	0,41%
Total	143.850	144.536	0,48%

Fuente: Información brindada por los respectivos organismos

En el año 2017 había en el Servicio de Retiro y Pensión Militar 26.840 puestos cotizantes, en el Servicio de Retiro y Pensión Policial 30.237 activos, en la Caja Bancaria 20.782, en la Caja de Profesionales Universitarios 59.053 y en la Caja Notarial 7.624.

El total de activos que cotizan al resto del Sistema de Seguridad Social se incrementó en 0.48% respecto al año 2016. Se aprecia un descenso en el número de afiliados de Caja Bancaria, así como los de los Servicios de Retiros y Pensiones Militar y Policial. En cambio los cotizantes de Caja Notarial y Caja de Profesionales Universitarios aumentan respecto a 2016.

Posteriormente, se estima el total de puestos de trabajo, que surge de aplicar coeficientes

de pluriempleo por zona geográfica al total de ocupados (sin los cotizantes de otros organismos de Seguridad Social). Los coeficientes se presentan a continuación.

Cuadro 4.
Evolución del Pluriempleo. Años 2008 – 2017

Pluriempleo	Urbano de más de 5000 hab.	Urbano menos de 5000 hab.	Zona Rural	Total	Variación
2017	1,146	1,099	1,083	1,138	-0,50%
2016	1,151	1,112	1,086	1,143	-0,96%
2015	1,162	1,129	1,097	1,155	0,54%
2014	1,155	1,114	1,105	1,148	0,37%
2013	1,151	1,111	1,098	1,144	0,61%
2012	1,142	1,129	1,080	1,137	1,03%
2011	1,135	1,076	1,062	1,126	0,56%
2010	1,129	1,075	1,060	1,119	1,31%
2009	1,113	1,047	1,029	1,105	-0,25%
2008	1,116	1,059	1,041	1,108	-

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por ATYR y la ECH.

Como ya se explicó anteriormente, aplicando estos coeficientes a los ocupados no agropecuarios, se obtienen los puestos de trabajo potenciales, que se exponen en el siguiente cuadro.

Cuadro 5.
Puestos de trabajo potenciales no agropecuarios por zona. Año 2017

	En localidades > de 5000 habitantes	En localidades < de 5000 habitantes	En zona Rural	Total
Puestos de trabajo potenciales no agropecuarios	1.406.185	137.084	35.110	1.578.379

Fuente: Elaboración propia basada en datos proporcionados por ATYR, proyección de Población del INE, y ECH 2017

Tal como surge del cuadro, se concluye que en el 2017 hubo un total de 1.578.379 puestos de trabajo potenciales a amparar por el Banco de Previsión Social, correspondiendo el 89% a puestos de trabajo en localidades de más de 5000 habitantes, el 9% a localidades de menos de 5000 habitantes y el restante 2 % a zonas rurales.

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 el total de puestos de trabajo no declarados al BPS para el año 2017. Estos alcanzan los 269.718, sin considerar la aportación rural, lo que supone una evasión por no declaración del 17,09%.

En el cuadro que sigue, se presenta la evolución de la evasión desde el año 2004 hasta el 2017.

Cuadro 6.

Evolución de la Evasión en Puestos de Trabajo: 2004 – 2017

AÑOS	Puestos Potenciales (*)	Puestos Cotizantes (*)	Puestos No Cotizantes	Porcentaje Evasión
2004	1.196.559	751.762	444.797	37,17%
2005	1.219.363	834.576	384.787	31,56%
2006	1.286.804	899.442	387.362	30,10%
2007	1.354.879	979.790	375.089	27,68%
2008	1.413.465	1.056.155	357.310	25,28%
2009	1.428.897	1.097.667	331.230	23,18%
2010	1.444.930	1.161.222	283.709	19,63%
2011	1.523.083	1.218.858	304.225	19,97%
2012	1.578.490	1.271.452	307.038	19,45%
2013	1.583.419	1.297.794	285.626	18,04%
2014	1.588.560	1.314.107	274.453	17,28%
2015	1.590.460	1.308.926	281.534	17,70%
2016	1.578.783	1.301.360	277.423	17,57%
2017	1.578.379	1.308.661	269.718	17,09%

Fuente: elaborado a partir de datos de ATyR e INE. Promedio anual por mes de cargo.

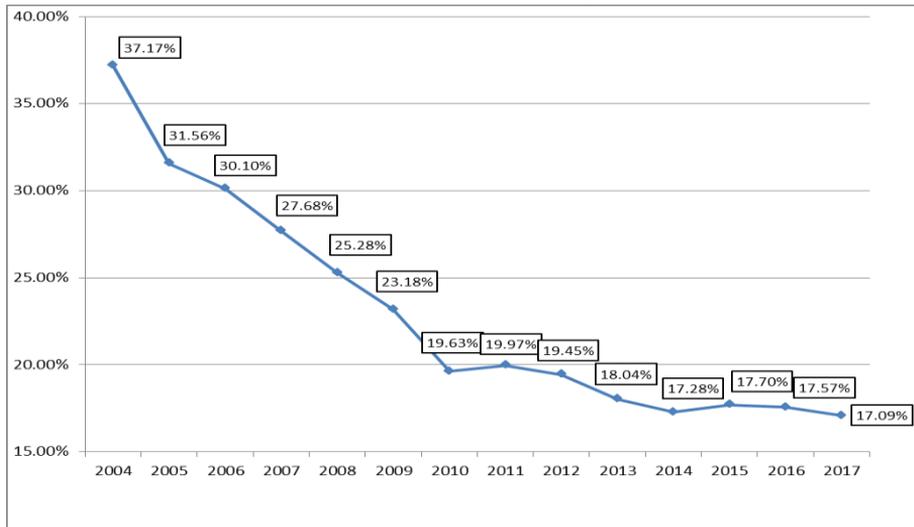
Nota: las diferencias con publicaciones anteriores se deben al cambio de metodología explicado.

(*) No incluye puestos de trabajo en actividades rurales.

La evasión registró un descenso de 2,75% entre el año 2017 y el año 2016. La misma se estima a partir de los puestos no cotizantes al sistema, los cuales surgen por la diferencia entre los puestos potenciales y los puestos cotizantes. Se observa que los puestos potenciales disminuyeron un 0,03% en el período analizado, mientras que los cotizantes aumentaron un 0,56%, lo que explica el descenso en el porcentaje de evasión.

La evolución de la evasión presentada en el cuadro anterior, se puede visualizar mejor en el gráfico que se expone a continuación.

Gráfico 1.
Evolución de la Evasión en Puestos de Trabajo. Año 2004 – 2017



Fuente: Elaborado a partir de datos de ATyR e INE. Promedio anual por mes de cargo.

Nota: las diferencias con publicaciones anteriores se deben al cambio de metodología explicado.

Al analizar los factores que condujeron a la situación actual de la evasión en el período reseñado, es importante analizar la evolución de los cotizantes. En el cuadro siguiente se presenta esta evolución, visualizando a los puestos cotizantes clasificados por afiliación y relación de dependencia.

Cuadro 7.

Evolución de Puestos Cotizantes. Años seleccionados.
(Número de puestos, promedio anual y porcentajes)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Variaciones en %	
															16/15	17/16
Industria y Comercio	503.813	575.152	626.195	688.364	753.400	782.473	830.492	870.604	903.526	921.021	933.337	936.084	935.731	940.813	-0,04	0,54
Patronos	89.333	95.278	100.110	103.888	109.488	112.980	116.596	120.738	123.972	127.943	130.489	132.563	132.599	134.776	0,03	1,64
Dependientes	414.480	479.874	526.084	584.476	643.912	669.492	713.896	749.867	779.554	793.079	802.849	803.521	803.132	806.037	-0,05	0,36
Construcción	24.660	31.207	40.409	47.582	53.840	52.521	59.827	71.456	81.379	81.044	74.882	64.682	56.974	54.991	-11,92	-3,48
Domésticos	38.569	40.956	43.579	47.766	51.259	54.888	57.730	61.287	64.721	66.637	68.738	72.159	73.343	75.260	1,64	2,61
Sector Privado	567.041	647.315	710.183	783.712	858.499	889.882	948.050	1.003.347	1.049.626	1.068.702	1.076.957	1.072.924	1.066.048	1.071.064	-0,64	0,47
Civil y Escolar	184.721	187.261	189.259	196.079	197.656	207.785	213.172	215.511	221.826	229.091	237.150	236.002	235.312	237.597	-0,29	0,97
Total	751.762	834.576	899.442	979.790	1.056.155	1.097.667	1.161.222	1.218.858	1.271.452	1.297.794	1.314.107	1.308.926	1.301.360	1.308.661	-0,58	0,56

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. Promedio por mes de cargo.

Se observa que el comportamiento de las distintas afiliaciones ha ido variando a lo largo del período analizado. Los cotizantes asociados a la aportación construcción, salvo en el año 2009, siguen una tendencia creciente hasta el año 2012. A partir de 2013 y hasta la actualidad descienden, siendo dicho decrecimiento del orden del 3.48% en 2017 respecto a 2016.

Los cotizantes asociados a la aportación civil y escolar crecen hasta el año 2014, descendiendo solamente en los años 2015 y 2016. En 2017 se produce un aumento del orden del 0.97%.

Para la aportación industria y comercio, se presenta un aumento de los patronos durante todo el período analizado. Exceptuando el año 2016, en el período analizado los cotizantes dependientes han crecido, siendo la tasa de incremento del 2017 de un 0.36%.

Cabe resaltar que la única aportación que presenta un comportamiento creciente a lo largo de todo el período es Servicio Doméstico, siendo el crecimiento del orden del 2.61% al comparar 2017 respecto a 2016.

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 8.

Puestos totales, cotizantes y no cotizantes. Año 2017.

Sector de Afiliación	Puestos Potenciales	Puestos Cotizantes	No cotizantes	Porcentaje de Evasión
Doméstico	118,298	75,260	43,038	36.38
Civil y Escolar	237,597	237,597	0	0.00
Ind. y Comercio	1,122,517	940,813	181,703	16.19
Construcción	99,968	54,991	44,977	44.99
Totales	1,578,379	1,308,661	269,718	17.09

Fuente: Elaborado a partir de Consolidados de ATyR (promedio por mes de cargo), consulta GCA sobre Civil y microdatos de la ECH 2017.

La afiliación con mayor nivel de evasión es construcción con un nivel del 44,99%, seguida por servicio doméstico que presenta un guarismo del 36,38%, industria y comercio con un 16,19%, y para el sector público la evasión es nula.

Se presenta a continuación los porcentajes de evasión por sector de afiliación para los años 2017 y 2016, a efectos de comparar la evolución de la evasión en los dos últimos años.

Cuadro 9.

Porcentaje de Evasión por Sector de Afiliación, comparativo años 2016 – 2017.

Sector de Afiliación	Porcentaje de Evasión	
	2016	2017
Doméstico	37,27	36,38
Civil y Escolar	0,00	0,00
Ind. y Comercio	16,57	16,19
Construcción	45,72	44,99
Totales	17,57	17,09

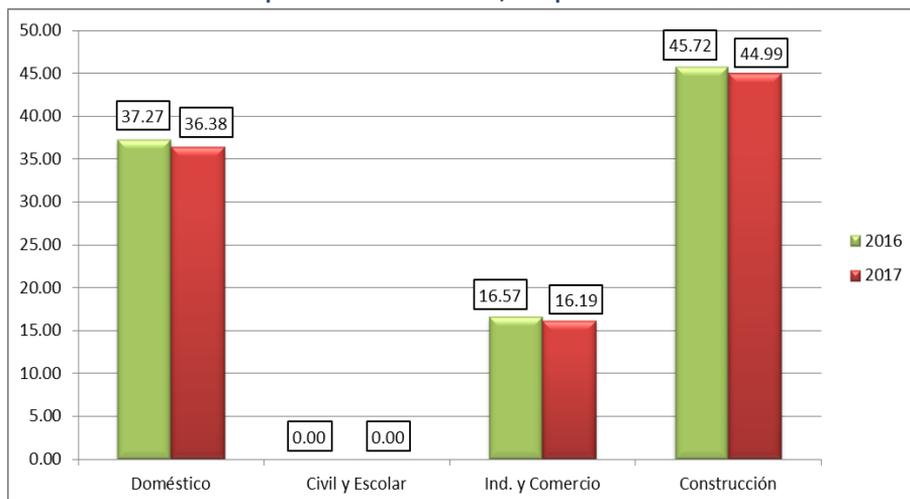
Fuente: Elaborado a partir de Consolidados de ATyR (promedio por mes de cargo), consulta GCA sobre Civil y microdatos de las ECH de 2016 y 2017.

Nota: las diferencias con publicaciones anteriores se deben al cambio de metodología explicado.

Del cuadro surge que la evasión en puestos de trabajo ha disminuido en todas las aportaciones, siendo el servicio doméstico la que presenta un mayor decremento (de 0,89 puntos porcentuales). En industria y comercio la informalidad disminuyó en el orden de 0,38 puntos porcentuales, y en la construcción 0,73 puntos. En la aportación civil la evasión es nula.

La evolución de la evasión de estos sectores se puede visualizar en el siguiente gráfico:

Gráfico 2.
% de evasión por Sector de Afiliación, comparativo años 2016-2017



Fuente: Elaborado a partir de Consolidados de ATyR (promedio por mes de cargo), consulta GCA sobre Civil y microdatos de las ECH de 2016 y 2017.

Nota: las diferencias con publicaciones anteriores se deben al cambio de metodología explicado.

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, al trabajo doméstico remunerado, a los trabajadores por cuenta propia sin local y las empresas de construcción unipersonales, actividades de difícil

incorporación. Estos puestos se relacionan con actividades de un alto grado de informalidad y para las cuales el contralor resulta complejo, 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 10, se presenta una desagregación estimada de los puestos no cotizantes para el año 2017 según el grado de captación.

Cuadro 10.

Evasores por No Declaración según grado de captación. Año 2017.

	Difícil Captación	Captación Probable	Totales
No dependientes			
Sin Local	27,073		27,073
Trabajadores no remunerados	4,735		4,735
Patronos de captación más probable		149,221	149,221
Total no dependientes	31,808	149,221	181,029
Dependientes			
Ind. y Comercio		674	674
Construcción	20,254	24,723	44,977
Servicio Doméstico	43,038		43,038
Total Dependientes	63,292	25,397	88,689
Totales Generales	95,100	174,618	269,718
Estructura	35.26%	64.74%	100%

Fuente: Elaborado a partir de los Consolidados de ATyR, y los microdatos de la ECH 2017.

De un total de 269.718 puestos no declarados un 35,26% podrían ser considerados de difícil captación. Estos puestos se relacionan con actividades de un alto grado de informalidad ya que corresponden, entre otros, a venta ambulante, mano de obra familiar, servicio doméstico y actividades de construcción realizadas por empresas unipersonales.

El resto (174.618 puestos) serían de captación más probable, al corresponder a trabajadores dependientes no declarados en el sector de Industria y Comercio, trabajadores de Construcción que desempeñan tareas en establecimientos de más de una persona y a trabajadores patronos de Industria y Comercio.

3. Consideraciones Finales

La metodología del presente análisis combina información de los registros administrativos del Banco de Previsión Social, las proyecciones de población, las tasas de actividad y desempleo que publica el INE, y los microdatos de la ECH 2017. Esta metodología tuvo un leve cambio este año, razón por la cual hay variaciones con respecto a informes anteriores.

Los resultados así obtenidos muestran que, entre el año 2004 y 2017, en general se verifica una reducción de la evasión en puestos de trabajo, produciéndose un leve aumento de la misma solamente en 2011 y 2015. Para el último año del análisis (2017) la evasión se sitúa en el orden del 17,09%. En este último año, la evasión disminuye en 2,75% respecto al 2016.

Este descenso registrado en el año 2017, con respecto a 2016, corresponde a que disminuyeron los puestos potenciales, mientras que los cotizantes crecieron en el mismo período.

Analizando el comportamiento de la evasión entre los años 2017 y 2016 de las distintas afiliaciones, se observa que la misma ha disminuido para todas las aportaciones. En industria y comercio la informalidad disminuye en 0,38 puntos porcentuales, ubicándose entonces en un 16,19%. La evasión del servicio doméstico es la que presenta un mayor decremento (0,89 puntos porcentuales), ubicándose en 36,38%. Por último, en el sector de la construcción la evasión disminuye 0,73 puntos porcentuales, ubicándose por lo tanto en 44,99%.

**NORMATIVA SOBRE PERSONAS MAYORES
IMPLEMENTADA POR EL
BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL**

Período 2012 – 2017

Primera parte

Descripción de Leyes y Decretos

Ec. Samira Hajjul

NORMATIVA SOBRE PERSONAS MAYORES IMPLEMENTADA POR EL BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL.

Período 2012 – 2017

Primera parte

Descripción de Leyes y Decretos

Ec. Samira Hajjul

Asesoría en Políticas de Seguridad Social

Junio 2018

RESUMEN

En base al marco legislativo vigente se han venido realizando acciones desde el Banco de Previsión Social que, en mayor o menor medida, tienen incidencia en el colectivo de personas mayores, población principalmente contemplada en las políticas del organismo.

El presente trabajo se enmarca en las regulaciones legislativas creadas en Uruguay durante el período 2012 – 2017, con el objetivo de aproximar y analizar los planteamientos teórico-conceptuales que conllevan, como ser, el envejecimiento activo, el intercambio intergeneracional, las desigualdades de género, la inclusión y la vulnerabilidad de ciertos colectivos, y la crisis del cuidado.

Estas nuevas leyes toman del marco legal internacional los derechos al cuidado, al trabajo, a la seguridad social, a la vivienda, entre otros, conformando así una perspectiva integral en la vida de la persona mayor y tomando un enfoque de derechos. Las reformas implicaron un aumento sustancial de la cobertura en seguridad social y una mejora en la calidad de vida y bienestar de personas mayores.

Palabras clave: *marco legal, enfoque de derechos, personas mayores, envejecimiento activo, cuidados, protección social, prestaciones.*

Introducción

En los últimos años se han creado nuevas legislaciones que comprenden aspectos más integrales sobre el envejecimiento y la vejez, adoptando un enfoque de derechos humanos y transversalizando perspectivas, entre ellas, la de género.

En un informe previo y en ocasión de la Conferencia Intergubernamental sobre envejecimiento, organizada por la CEPAL, se describieron las acciones del BPS en el

período 2007-2011, en base a la perspectiva de derechos humanos¹, incluyendo las medidas legislativas y las acciones específicas del BPS para personas mayores.

El presente documento proporciona información sobre las nuevas medidas legislativas implementadas, el marco teórico en el que se fundamentan y el alcance que han tenido en el colectivo de personas mayores. El documento se divide en dos partes. En la primera, se describe el marco normativo y las acciones realizadas por el Banco de Previsión Social en el período 2012 – 2017 que, directa o indirectamente, tienen algún impacto en esta población. En la segunda parte, se presentan los indicadores asociados, de modo de realizar un análisis de los resultados alcanzados y la evolución de las medidas ya implementadas por el Organismo para esta población.

En el primer apartado se resumen las dos principales normativas internacionales de derechos de las personas mayores, puesto que son las que ofician de marcos conceptuales nacionales; y se describen los planes de envejecimiento y vejez que articulan las políticas públicas dirigidas a este colectivo. En el segundo apartado se describe el marco normativo y en particular, las leyes y decretos implementados entre 2012 y 2017 que determinan las acciones del BPS dirigidas a esta población. Finalmente se realiza una síntesis de los desarrollos anteriores y algunas conclusiones al respecto.

1. Marco normativo internacional y herramientas de acción nacional

Se reconoce una amplia gama de instrumentos internacionales y regionales, los cuales establecen marcos orientadores para la protección de los derechos de las personas mayores, y en los cuales Uruguay participa, ha suscrito y cumple con los informes periódicos. En este apartado, se hace referencia a dos de ellos, uno internacional y otro regional, dado que fueron adoptados como ejes ordenadores de los planes nacionales de envejecimiento y vejez. Luego se describen los dos planes nacionales que guían la acción gubernamental.

1.1 Segunda Asamblea Mundial sobre Envejecimiento, Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, 2002.

En la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento se mandató a los países a trasladar a planes de acción regionales el Plan de Acción Internacional de Madrid, donde se contemplen las especificidades regionales. Tanto la Declaración Política como el Plan de Acción Internacional de Madrid son reconocidos como documentos claves en los cuales los países se comprometen a realizar una serie de medidas en materia de vejez y envejecimiento.²

¹ Pugliese, Leticia. Acciones del Banco de Previsión Social para las personas mayores, en la perspectiva de derechos humanos. Período 2007-2011. Comentarios de Seguridad Social N°40. BPS-AGSS.

² MIDES, Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez 2013-2015. Montevideo, octubre de 2012, pp16.

El objetivo del plan de acción pretende “garantizar que en todas partes la población pueda envejecer con seguridad y dignidad y que las personas de edad puedan continuar participando en sus respectivas sociedades como ciudadanos con plenos derechos”. En base a este objetivo general, se toman tres ejes orientadores para las recomendaciones en la adopción de medidas, cada uno de los cuales presenta cuestiones a resolver y objetivos específicos.

1. Las personas de edad y el desarrollo

Implica la participación plena y activa de las personas mayores en la sociedad, en los procesos de desarrollo socioeconómico y de toma de decisiones, dando lugar a la igualdad de oportunidades y al empoderamiento de las personas de edad. Para ello, se vuelve necesario promover oportunidades de empleo a las personas mayores que deseen trabajar o prolongar su actividad laboral, el acceso al conocimiento y a la educación permanente, y el reconocimiento de los beneficios que derivan de la experiencia adquirida con la edad. En este sentido, otro de los objetivos propuestos consiste en erradicar las situaciones de pobreza y vulnerabilidad entre las personas mayores, en particular, los sistemas de seguridad y protección social juegan un importante rol mediante la promoción de programas que permitan a los trabajadores ampararse a un sistema que comprenda seguros por invalidez, prestaciones de salud, etc., y a su vez, asegurar los ingresos mínimos necesarios para las personas de edad, especialmente a los grupos en situación social y económica desventajosa.

2. Fomento de la salud y el bienestar en la vejez

Se centra en la implementación de pautas saludables durante toda la vida como forma de reducir los efectos acumulativos de aquellos factores que aumentan el riesgo de sufrir enfermedades y, por consiguiente, la posible dependencia en la vejez. A su vez, el acceso universal y equitativo a los servicios de atención de la salud para eliminar las desigualdades sociales y económicas por razones de edad u otras. En particular, se hace hincapié en la creación o fortalecimiento de servicios de salud que atiendan las necesidades de las personas mayores, y mejorar la información y capacitación de los profesionales del área social y de la salud sobre las necesidades de las personas de edad. También se menciona el mantenimiento de la capacidad funcional máxima durante toda la vida y promoción de la participación plena de las personas de edad con discapacidad.

3. Creación de un entorno propicio y favorable

Comprende principalmente el acceso a la vivienda y a condiciones de vida digna, buscando promover el envejecimiento en la comunidad en que se ha vivido, teniendo en cuenta las preferencias personales y las posibilidades para las personas de edad; mejorar el entorno ambiental y de la vivienda para promover la independencia de las personas mayores, en particular las de quienes padecen discapacidad. Por otro lado, este eje también refiere a la asistencia y apoyo a las personas que prestan cuidados, abarcando no solo a las personas de edad que requieren cuidados, sino también a las personas que los proveen, incluidas las personas mayores, y en especial las mujeres de edad. También refiere a las situaciones de abandono, abuso y maltrato, y al reconocimiento del potencial

aporte de las personas mayores a la sociedad como forma de eliminar la imagen negativa del envejecimiento.

1.2 Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, 2015

En junio de 2015 se aprobó en la Organización de Estados Americanos (OEA) la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, constituyendo el primer instrumento jurídico vinculante de derechos humanos para personas mayores a nivel regional.³

Uruguay fue uno de los cinco países firmantes de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, junto con Argentina, Brasil, Chile y Costa Rica. El 24 de agosto del 2016 nuestro país ratificó su adhesión a la Convención, siendo el segundo país en alcanzarlo luego de Costa Rica.

La Convención adopta una mirada más integral en relación a las personas mayores en la medida que incorpora los derechos políticos, civiles, económicos, sociales y culturales como el conjunto de derechos humanos que deben garantizarse.⁴ El objetivo consiste en “promover, proteger y asegurar el reconocimiento y el pleno goce y ejercicio, en condiciones de igualdad, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de la persona mayor, a fin de contribuir a su plena inclusión, integración y participación en la sociedad”.

Algunos de los derechos protegidos en la Convención incluyen la igualdad y no discriminación por razones de edad, el derecho a la vida y a la dignidad en la vejez, a la autonomía e independencia del adulto mayor, a la participación e integración comunitaria, a la seguridad y a una vida sin ningún tipo de violencia, así como el derecho al acceso a la información. También se proclaman los derechos de la persona mayor que recibe servicios de cuidado a largo plazo, derecho a la seguridad social, al trabajo, a la educación, a la participación activa en los ámbitos económico, social, cultural y político, el derecho a la vivienda y a la accesibilidad al entorno y a su movilidad personal.

Entre los compromisos asumidos por los estados para garantizar estos derechos, se incluyen:

- La adopción de medidas para prevenir, sancionar y erradicar los actos de violencia de todo tipo que atenten contra la seguridad e integridad de la persona mayor.
- La implementación acciones afirmativas que aseguren la integración social, económica, educacional, política y cultural de la población mayor.
- La adopción de medidas legislativas, administrativas, judiciales y presupuestarias, que impliquen un trato diferenciado para las personas mayores.

³ *Asamblea General*, cuadragésimo quinto período ordinario de sesiones 15 al 16 de junio de 2015, Washington D.C., OEA / Ser. PAG/RES. 2875 (XLV-O/15), 15 DE Junio 2015, Original: Español, en MIDES-INMAYORES- UNFPA, *Convención interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores*.

⁴ MIDES, Segundo Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez 2016-2019. Montevideo, octubre 2016, pp25.

- La promoción de instituciones públicas especializadas en la protección de los derechos de las personas mayores.
- Asegurar la recopilación, producción y divulgación de la información requerida para dar cumplimiento a la convención.
- La promoción de la participación de la sociedad civil y de la población adulta mayor para la elaboración e implementación de políticas públicas.

1.3 Primer Plan Nacional de envejecimiento y vejez 2013 – 2015

El Instituto Nacional de las Personas Mayores del MIDES, que tiene entre sus competencias la planificación, el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas nacionales relativas a la población de personas mayores, fue el coordinador del proceso de negociación y acuerdo del Plan Nacional.

El Primer Plan Nacional 2013-2015 sistematizó las estrategias y acciones de los organismos del Estado vinculados al bienestar de las personas mayores en un marco temporal de tres años.

Para la elaboración del plan, se utilizaron como guía los siguientes principios:

- **Perspectiva de derechos.** Concibe a las personas no con necesidades sino con derechos que obligan al Estado y al resto de la sociedad; en la no oposición generacional y el Estado en su obligación de atender todas las vulnerabilidades en los diferentes grupos etarios.
- **Visión positiva y no deficitaria del envejecimiento.** Implica romper con los estereotipos y reconocer a las personas mayores como sujetos con gran potencial para contribuir al desarrollo de la sociedad y asegurarles el derecho de optar desde donde constituirse como agentes de desarrollo.
- **Perspectiva integral sobre las personas mayores.** Abarca todas las dimensiones en la vida de las personas (social, económica, cultural, psicológica y biológica), y no solo el área económica.
- **Efectos de las representaciones sociales.** Es concebir los estereotipos negativos y discriminación basada en la edad como un obstáculo para la planificación de proyectos personales y colectivos en la etapa actual y futura de su vejez.
- **Perspectiva de ciclo de vida.** Implica una mirada a largo plazo y concibe el desarrollo humano como un proceso social, atendiendo a las necesidades de todas las generaciones y asegurando la calidad de vida en la vejez.
- **Visión heterogénea y no normalizadora del envejecimiento.** Contraria a un ideal de vejez, promueve el respeto de la heterogeneidad en las formas de envejecer y el envejecimiento como un proceso individual, que se vive de forma

diferente según el contexto social o la situación personal (grupo étnico, nivel educativo y socioeconómico, localización geográfica, orientación sexual, etc.).

La elaboración del Plan se realiza a través de un proceso de participación ciudadana, en el que intervinieron las organizaciones de personas mayores, la REDAM (Red Nacional de Organizaciones de Personas Mayores) y la sociedad civil, con el fin de hacer partícipes en el diseño y monitoreo de las políticas públicas a los propios protagonistas. Para estructurar el Plan se tomó como documento de referencia el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, 2002, que permitió ordenar y agrupar en tres grandes ejes temáticos, los objetivos y acciones a seguir en el proceso de la formulación y aplicación de políticas de vejez y envejecimiento.

El Plan se estructuró en 22 líneas estratégicas, para cada una de ellas se definieron Objetivos, Acciones, Organismos responsables y Organismos asociados. En Anexo se resumen las líneas estratégicas.

En este primer plan 2013-2015, las acciones vinculadas al BPS se encuentran en la Línea Estratégica Nro. 14 correspondiente al Sistema Nacional de Cuidados, como organismo responsable de la formación de profesionales encargados de capacitar a personas que brinden cuidados.

Desde el BPS también se han implementado acciones relativas al primer eje orientador de la Segunda Asamblea Mundial sobre Envejecimiento, en cuanto a la participación en el mercado laboral de las personas mayores a través del envejecimiento activo y el reconocimiento de la experiencia adquirida con la edad, y en cuanto a la erradicación de la pobreza mediante un régimen de prestaciones que funciona en el marco de las nociones de inclusión social y solidaridad intergeneracional.

Por otro lado, muchas de las acciones del BPS dirigidas a personas mayores, incluyen programas que abarcan los temas de vivienda y soluciones habitacionales, turismo social, así como un amplio conjunto de prestaciones en salud, servicios de atención y ayudas para el financiamiento de tratamientos o intervenciones, entre otros programas que abarcan aspectos del tercer eje de la Segunda Asamblea Mundial sobre Envejecimiento.

1.4 Segundo Plan Nacional de envejecimiento y vejez 2016 – 2019

Este plan, también presentado por el Instituto de Nacional de las Personas Mayores del MIDES, establece los lineamientos que articulan las acciones del estado, dirigidas a promover y proteger el pleno ejercicio de los derechos de las personas mayores.

En cuanto a los principios orientadores, además de los presentados en el primer plan, se añade la perspectiva de género. Los roles de género asignados a varones y mujeres y las desigualdades que derivan de esta diferenciación de roles, implica que los cambios durante el proceso hacia la vejez, se experimenten de forma distinta para varones y mujeres. La inclusión transversal de la perspectiva de género en el diseño e implementación de políticas públicas, resulta crucial para comprender los efectos de la articulación de las actividades de la mujer en el mercado de trabajo y en el ámbito privado

familiar, y sus consecuencias en los menores ingresos y en la llegada a la vejez con menor calidad de vida.

La selección de las líneas estratégicas del segundo plan se basa en los derechos que proclama la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores. Se establecen entonces una serie de compromisos asumidos por los organismos del Estado, los cuales se encuentran comprendidos en 6 ejes estratégicos: igualdad y dignidad; seguridad física y autonomía; seguridad económica y contribución al desarrollo; bienestar y cuidados; participación e integración; y fortalecimiento institucional.

Dentro de cada eje, se encuentran las líneas estratégicas, líneas de acción y acciones específicas, a cada una de las cuales se les atribuyen organismos responsables y organismos asociados. En el Anexo se presentan las Líneas Estratégicas y las Líneas de Acción propuestas en el plan.

Dado que en este informe se describe el marco legislativo del período 2012-2017 que el BPS implementa para personas mayores, y como ciertamente abarca una amplia gama de acciones específicas que no necesariamente pertenecen a la normativa creada en este período, a continuación se mencionan las líneas estratégicas y las acciones en las que el Organismo está incluido en el segundo plan, sin realizar una descripción de los programas implementados a la fecha.

Línea estratégica Nro. 3 Derecho a la vida y a la dignidad en la vejez. Comprende el fortalecimiento del abordaje coordinado y efectivo para mejorar la respuesta hacia las personas mayores en situación de extrema vulnerabilidad o en situación de calle.

Línea estratégica Nro. 4 Derecho a la información. En cuanto al acceso a la información, se incluye al BPS en la actualización permanente de contenidos relativos a información para personas mayores en las tablets Ibiripitá.

Línea estratégica Nro. 6 Derecho a una vida sin ningún tipo de violencia. La participación del BPS en esta línea comprende dos puntos. Por un lado, la generación de nuevas herramientas de prevención y respuesta ante situaciones de abuso y maltrato hacia personas mayores, en particular, el diseño e implementación de un protocolo de detección y actuación para los casos de abuso patrimonial. Por otro lado, la sensibilización y concientización sobre las múltiples formas de abuso y maltrato que sufren las personas mayores, a través de la capacitación al personal de organismos públicos y establecimientos vinculados a servicios para personas mayores.

Línea estratégica Nro. 7 Derecho a la vivienda. La participación del BPS abarca acciones comprendidas en los programas de Prestaciones Sociales: evaluación del Programa Soluciones Habitacionales y adecuación en función de las necesidades de las personas mayores; construcción de conjuntos habitacionales para jubilados y pensionistas del BPS en las pequeñas localidades; promoción de la integración intergeneracional a través de la construcción de unidades de un dormitorio para jubilados y pensionistas del BPS en los complejos de viviendas para población activa; generación de dispositivos para

la implementación de viviendas asistidas; y coordinación de los recursos institucionales para la refacción de viviendas donde residen personas mayores.

Línea estratégica Nro. 8 Derecho al trabajo. Un tema ya elaborado en la 2da Asamblea Mundial sobre Envejecimiento, y que se desarrolla con profundidad en la sección 2.2, refiere a la compatibilidad entre jubilación y trabajo. El Plan menciona el desarrollo de una estrategia de comunicación sobre los derechos de las personas mayores en la inserción laboral formal y el acceso a la seguridad social, mediante talleres de información y acciones de concientización sobre la importancia de la formalización en el mercado de trabajo. Por otro lado, se pretende incorporar la perspectiva de protección de derechos de las personas mayores a los trabajadores/as del Estado próximos a jubilarse, mediante talleres sobre el tránsito hacia la jubilación.

Línea estratégica Nro. 9 Derecho a la Protección Social. Se incluye al BPS en la revisión de los criterios de ingreso del Programa Asistencia a la Vejez. Los requisitos de elegibilidad de beneficiarios son competencia del MIDES, siendo el BPS quien otorga el subsidio.

Línea estratégica Nro. 10 Derecho a la Educación. En cuanto a la generación de espacios donde las personas mayores se formen y continúen sus estudios a lo largo de la vida, en particular la capacitación en el uso de las tecnologías de la información.

Línea estratégica Nro. 11 Derecho al Cuidado. Esta línea refiere básicamente a la oferta de servicios de cuidado para personas mayores dentro del marco del Sistema Nacional de Cuidados. El BPS es copartícipe junto a otros organismos: en la creación de centros de día en barrios y localidades del interior para la atención de la dependencia leve y/o moderada en personas mayores; en la implementación del servicio de teleasistencia a través del uso de herramientas tecnológicas que promueven la autonomía; en la expansión del programa de Asistentes Personales; en la implementación del “Programa de Apoyo al Cuidado Permanente” para la mejora de la atención en centros de larga estadía; y en el fortalecimiento del sector cuidados a través de cursos de formación en Atención a la Dependencia para personas que cuidan personas mayores dependientes

Línea estratégica Nro. 12 Derecho a la participación e integración plena. Se incluye talleres de capacitación sobre el impacto de la accesibilidad para la integración de las personas mayores, dirigidos a empleados/as de oficinas públicas y privadas, cuidadores/as, entre otros. A su vez, se considera clave la participación de la sociedad civil en los temas relativos al envejecimiento, mediante la promoción de programas comunitarios de extensión universitaria la sensibilización a la comunidad a través de actividades de impacto público.

2. Leyes implementadas por el BPS en el período 2012 - 2017

En este apartado se listan las leyes implementadas en el período de análisis y gestionadas por el BPS, que establecen los derechos de las personas mayores. Cabe señalar que, la normativa que introduce grandes modificaciones a la seguridad social, específicamente las

referidas a este colectivo, ha tenido cabida en el período anterior al que estamos considerando.⁵

2.1. Incorporación progresiva de nuevos colectivos al Sistema Nacional Integrado de Salud. Modificación - Ley 18.922

Con el fin de asegurar el acceso universal de la población a servicios de atención integral en salud, se inicia en Uruguay la Reforma de la Salud con las Leyes N° 17.930 de diciembre de 2005 y N° 18.211 de diciembre de 2007, creándose el Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) y la normativa referente a su funcionamiento y forma de financiamiento. En enero de 2011 se aprueba la Ley N° 18.731 que establece el cronograma de ingreso al Seguro Nacional de Salud para jubilados y pensionistas aún no amparados e incorpora ajustes en el sistema de gastos y financiamiento del SNIS, de modo de garantizar su sustentabilidad.

En particular se contempla el ingreso de jubilados y pensionistas, asegurando los principios de equidad y solidaridad.

A los efectos de instrumentar correctamente la Reforma de la Salud se vuelve necesario aplicar ajustes a las referidas leyes, de esta forma se aprueba la Ley N° 18.922 en julio de 2012, como complementaria a la Leyes N° 18.211 y N° 18.731.

La principal modificación en lo que refiere a personas mayores, se realiza en el artículo 3° de la Ley N° 18.731, que especifica la incorporación al Seguro Nacional de Salud de jubilados y pensionistas que al 1° de diciembre de 2010 ya contaban con cobertura de

⁵ Para más información consultar Leticia (2013). Ley N° 18.033 de octubre de 2006 Ciudadanos que no pudieron acceder al trabajo por razones políticas o sindicales entre el 9 de febrero de 1973 y el 28 de febrero de 1985; Ley N° 18.095 de enero de 2007 Jubilados del BPS que perciben menores ingresos e integran hogares de escasos recursos económicos; Decreto N° 199/007 de junio de 2007 Monotributo y compatibilidad jubilación y trabajo; Ley N° 18.211 de diciembre de 2007 Sistema Nacional Integrado de Salud; Ley N° 18.241 de diciembre de 2007 Subsidio otorgado por el BPS a personas carenciadas de entre 65 y 70 años (Asistencia a la Vejez); Ley N° 18.246 de diciembre de 2007 Unión Concubinaría (en lo referente a prestaciones de seguridad social); Decreto N° 19/008 de enero de 2008 Fijación de ajuste adicional en pasividades a jubilados y pensionistas del BPS; Decreto N° 415/008 con vigencia a julio de 2008 Monto mínimo de jubilaciones y pensiones del BPS; Ley N° 18.269 de abril de 2008 Aprobación Convenio de Seguridad Social Países Bajos - Uruguay; Ley N° 18.305 de junio de 2008 Convenio de Seguridad Social Reino de Bélgica – Uruguay; Ley N° 18.310 de junio de 2008 Cómputo ficto de servicio para ex trabajadores de la industria frigorífica; Ley N° 18.326 de julio de 2008 Cómputo de servicios a los efectos jubilatorios; Ley N° 18.355 de setiembre de 2008 Sueldo básico jubilatorio de los trabajadores de la construcción; Ley N° 18.395 de octubre de 2008 Flexibilización del régimen de acceso a beneficios jubilatorios; Decreto N° 521/008 con vigencia a julio de 2009 Adelanto a jubilados y pensionistas del BPS; Decreto N° 398/009 de agosto de 2009 Fijación del régimen de aportación a la seguridad social de los profesionales del deporte; Ley N° 18.560 de setiembre de 2009 Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social; Ley N° 18.384 de octubre de 2009 Estatuto del artista y oficios anexos; Decreto N° 283/010 con vigencia a octubre de 2010 Fijación del monto mínimo de jubilaciones del BPS; Ley N° 18.731 de enero de 2011 Incorporación de jubilados y pensionistas al Sistema Nacional Integrado de Salud; Decreto N° 283/010 con vigencia a julio de 2011 Fijación del monto mínimo de jubilaciones del BPS; Ley N° 18.798 de agosto de 2011 Aprobación Convenio de Seguridad Social Austria – Uruguay.

salud brindada por un prestador privado del SNIS. Este artículo establece la opción de ingreso al SNIS y la forma de aportación. Se incluye una deducción que se obtiene de aplicar un porcentaje⁶ sobre la diferencia entre el valor promedio de las cuotas de afiliación individual y los aportes sobre el total de ingresos por jubilaciones, pensiones y otras prestaciones.

Para este colectivo de jubilados y pensionistas, la Ley también establece un tope a los aportes mensuales del 25% del total de sus ingresos nominales por jubilaciones, pensiones y otras prestaciones. La necesidad de establecer un tope se debe a que las diferencias de ingresos y las formas de aportación podrían perjudicar a aquellos pasivos de menores ingresos, debiendo pagar más en caso de no haber tope.

Para aquellos jubilados y pensionistas cuyos ingresos no superen las 2,5 Bases de Prestaciones y Contribuciones, se especifica que no ingresarán al SNIS hasta el 1° de julio de 2016 a menos que manifiesten expresamente su decisión de incorporarse al nuevo régimen, disponiendo en cualquier momento de esta opción.

Para los jubilados incorporados al Seguro Nacional de Salud por los artículos 186° y 187° de la Ley N° 16.713 y el artículo 63° de la Ley N° 18.211, la obligación comenzará a regir a partir de que los comprendan las condiciones por edad y nivel de ingresos que se establecen en el artículo 1° de la Ley N° 18.731, la cual les otorga el derecho de incorporar al SNIS a sus cónyuges o concubinos, a sus hijos menores de dieciocho años o mayores de edad con discapacidad, incluyendo a los de su cónyuge o concubino a cargo.

Se incorpora a su vez a aquellos jubilados y pensionistas que cuenten con cobertura luego de la entrada en vigencia de la Ley N° 18.731 (diciembre 2010), debiendo realizar aportes sobre el total de sus ingresos por jubilaciones y pensiones. De esta forma, se enmienda una desigualdad producida en función de tener o no cobertura, según una fecha determinada.

En caso de que los ingresos sean por distintas cajas, para el cálculo se tendrá en cuenta las que están incluidas en el Seguro Nacional de Salud, como ser la del Banco de Previsión Social y las cajas paraestatales (Caja de Profesionales Universitarios y Caja Notarial). No se incluyen las pasividades correspondientes a las Cajas Militar y Policial.

A continuación, se presenta el cronograma del período 2012–2016 correspondiente al ingreso por parte de jubilados, pensionistas, cónyuges o concubinos, que no contaban con cobertura privada brindada por un prestador del SNIS a diciembre del 2010:

⁶ 20% para julio de 2012, 40% para julio de 2013, 60% para julio de 2014, 80% para julio de 2015, y para julio de 2016 según lo establecido en los artículos 60° y 61° sobre el total de sus ingresos por jubilaciones, pensiones y otras prestaciones de la Ley N° 18.211.

Cronograma	Ingreso
Julio 2012	Jubilados y pensionistas mayores de 74 años con ingresos de hasta 3 BPC. También tienen la opción los jubilados y pensionistas que al 1° de diciembre de 2010 contaban con cobertura particular brindada por un prestador del SNIS.
Julio 2013	Jubilados y pensionistas mayores de 70 años con ingresos de hasta 4 BPC.
Julio 2014	Jubilados y pensionistas mayores de 65 años con ingresos de hasta 5 BPC.
Julio 2015	Jubilados y pensionistas mayores de 60 años con ingresos de hasta 10 BPC.
Julio 2016	Jubilados y pensionistas de cualquier edad y sin límite de ingresos, cónyuges o concubinos de jubilados y pensionistas amparados por el SNIS.

2.2. Compatibilidad actividad – pasividad

Durante el siglo pasado, Uruguay atraviesa un proceso de envejecimiento demográfico, si bien no ocurre de forma repentina como en otros países de América Latina, la reducción en las tasas de fecundidad y el aumento en la esperanza de vida se ha caracterizado por un comienzo temprano.

Según datos de la CEPAL⁷ sobre el índice de envejecimiento⁸, las proyecciones estimadas para 2017 en Uruguay indican que para el 2030, por cada 100 menores de 15 años habrá 115 personas de 60 y más, para 2050 serán 166 y 217 para 2070; “la caída del bono demográfico⁹ y el proceso de envejecimiento imponen desafíos relevantes para los sistemas de pensiones desde la óptica de su sostenibilidad financiera, su cobertura y la suficiencia de sus prestaciones.”

La tendencia al envejecimiento de la población ha llevado a los regímenes de protección social a enfrentar el desafío de articular un sistema solidario y sustentable con la implementación de políticas de empleo y capacitación laboral apropiadas. Uno de los objetivos perseguidos es reducir los egresos del Sistema de Seguridad Social, en

⁷ Panorama Social de América Latina, 2017.

⁸ El índice de envejecimiento se calcula como el cociente entre las personas de 60 años y más con respecto a las personas menores de 15 años, multiplicado por 100.

⁹ Se conoce con el nombre de bono demográfico, el período de transición demográfica en que aumenta la proporción de personas en edades potencialmente activas (entre 14 y 59 años de edad).

prestaciones económicas por actividad o pasividad, y aumentar los ingresos por cotizaciones.

Por un lado, el aumento de la esperanza de vida como resultado de una mejora en la calidad de vida, ofrece la posibilidad para muchas personas mayores de optar por extender su período de actividad laboral más allá de la edad mínima obligatoria, realizando tareas acordes a sus capacidades y conocimientos. Dada la heterogeneidad en la población de personas mayores, muchas que alcanzan la edad mínima para acceder a una jubilación, deciden prolongar su período de actividad. Por otro lado, las empresas y la sociedad en su conjunto pueden beneficiarse del potencial aporte de las personas mayores en el mercado laboral, en cuanto a la experiencia adquirida con la edad. Surge entonces la necesidad de replantear la normativa vigente respecto a la compatibilidad entre los períodos de actividad y retiro.

El término compatibilidad refiere a la coexistencia de jubilación y actividad remunerada para la misma afiliación que definió la pasividad, esto dentro de las actividades que ampara el Organismo. En nuestro país se implementaron compatibilidades específicas: jubilación y actividad docente (Acto Institucional N°9 de 1979; Decreto N° 431/981 de 1981 y Decreto N° 125/996 de 1996); actividad por monotributo y jubilación por Industria y Comercio bajo ciertas condiciones (Ley N° 18.083 de 2006); jubilación y actividad docente en el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP) dirigida a la capacitación en tareas de construcción (Ley N° 18.721 de 2010). La compatibilidad entre actividad y jubilación de la misma afiliación fue un tema ampliamente tratado en el Diálogo Nacional sobre Seguridad Social, que se realizó en dos ediciones que comenzaron en setiembre de 2007 y en julio de 2011, formado como ámbito de participación social y de coordinación de las políticas sectoriales,¹⁰.

El Diálogo se organizó en cinco temáticas y en base a éstas se elaboraron propuestas, dentro de las cuales se sugiere el diseño de políticas para el corto y mediano plazo orientadas a la protección e integración del adulto mayor, como ser:

- Implementación de reformas educativas que permitan aprovechar las capacidades de las personas mayores en tareas de apoyo a la docencia, en particular, en escuelas de tiempo completo.
- Incorporación de personas mayores en la esfera productiva como transmisores de conocimiento. En este sentido, se evaluó la posibilidad de incorporar la

¹⁰ El Diálogo Nacional sobre Seguridad Social fue organizada por la Comisión Sectorial de Seguridad Social con el apoyo del Sistema de Naciones Unidas, la Agencia Española de Cooperación Internacional y la Universidad de la República. La CSSS está integrada por un Comité Ejecutivo y un Plenario. El Comité Ejecutivo es responsable de asesorar al Poder Ejecutivo y de establecer los asuntos tratados por el Plenario, y se integra con los Ministerios de Desarrollo Social, de Economía y Finanzas, de Trabajo y Seguridad Social, Banco de Previsión Social y Oficina de Planeamiento y Presupuesto. El Plenario tiene funciones de consulta y asesoramiento, está formado por el Ministerio de Salud Pública, el Banco de Seguros del Estado, el Banco Central del Uruguay, las cajas paraestatales, cada una de las AFAP y los representantes de los trabajadores, de los jubilados y de los empresarios que integran el directorio del BPS.

simultaneidad entre jubilación y trabajo, cuyo acceso esté condicionado al acuerdo de partes y al ingreso de nuevo personal a la empresa, y preferentemente en una etapa inicial de modo que el proceso hacia la jubilación sea gradual.

- Integración de personas mayores en propuestas específicas de formación, como las artes.
- Integración de personas mayores con otros grupos etarios y a través de experiencias de trabajo intergeneracionales.

Es así que, a partir del Dialogo Nacional sobre Seguridad Social, surgen nuevas leyes que ampliaron las condiciones de compatibilidad (leyes Nº 19.006, Nº 19.154 y Nº 19.160).

2.2.1. Compatibilidad jubilación por Industria y Comercio y actividad de la misma afiliación - Ley 19.006

El desarrollo de la ciencia, los avances tecnológicos y la mayor especialización de la mano de obra, son fenómenos que caracterizan la era de la globalización en la que estamos inmersos. Esta demanda de mano de obra calificada se satisface en la medida en que la capacitación y formación en conocimientos específicos sea viable.

La Ley Nº 19.006 de noviembre de 2012, reglamentada por el Decreto Nº 163/013 de 28 de mayo de 2013, incorpora al régimen vigente la compatibilidad entre jubilación y actividad por afiliación Industria y Comercio. En este sentido, no solo permite flexibilizar las condiciones laborales de las personas que se encuentran acogidas a su jubilación, sino también promueve el envejecimiento activo y potencia la oferta de trabajo calificado a través de la transmisión de conocimientos específicos por parte del jubilado, de modo de contribuir a la formación e inserción laboral de nuevos trabajadores o jóvenes que están buscando empleo y de trabajadores que requieren capacitación para su actual desempeño laboral o empresarial. A su vez, se promueve el fortalecimiento de la solidaridad intergeneracional y la cohesión social a través de un intercambio productivo que alienta el crecimiento económico y el mantenimiento eficaz de los recursos del sistema de seguridad social contributivo. Todos estos temas, como ya vimos, han sido revisados en la Segunda Asamblea Mundial sobre Envejecimiento.

El jubilado es contratado para contribuir a la formación profesional de trabajadores en tareas similares a las que él desarrollaba en la empresa, siempre que se trate de tareas que requieran de cierta especialización. Los sectores de actividad a los que refiere la ley son aquellos en los que existe escasez de oferta de mano de obra calificada, ya sea en oficios, profesiones u otras categorías laborales.

Se prevé un plazo máximo por el cual la empresa puede contratar bajo esta modalidad. Si transcurren dos años de actividad, los servicios prestados darán lugar a una reliquidación de la jubilación. Si la relación laboral tiene una duración mayor a un año, el jubilado tendrá derecho a percibir del Banco de Previsión Social, por única vez, una prestación equivalente al promedio mensual de las asignaciones computables correspondientes a los doce meses anteriores al cese. Esta prestación por única vez constituye un incentivo para esta

modalidad de contrato, considerando el hecho de que el jubilado no recibirá una indemnización por despido al finalizarlo y los aportes efectuados serán vertidos en su totalidad al régimen de solidaridad intergeneracional. En caso de cobrar la prestación, no podrá volver a desempeñar tareas bajo el régimen de esta ley.

Dentro de los 12 meses de iniciado el contrato con el jubilado, el empleador deberá contratar a un trabajador joven por un plazo mínimo de 180 días, realizando tareas para las que recibió capacitación o esté capacitándose en instituciones que tengan la participación o supervisión del Estado. De esta forma, se promueve la capacitación a trabajadores jóvenes y el relevo generacional.

Condiciones:

- La jubilación no haya sido otorgada por incapacidad total o absoluta y permanente para todo trabajo.
- La actividad debe ser de la misma naturaleza de las que hubieren sido computadas en la jubilación, salvo cargos docentes.
- Los jubilados contratados no podrán superar los setenta años de edad.

En cuanto a las garantías laborales, la ley establece un límite de la jornada laboral diaria de seis horas y un salario mínimo que deberá corresponder a la categoría laboral de las tareas que realice. En caso de que el jubilado fuere contratado por el mismo empleador para quien trabajaba al momento de jubilarse, no podrá percibir un salario inferior al que cobraba al momento de su cese.

El salario estará gravado por las aportaciones al Fondo Nacional de Salud y constituirá asignación computable y materia gravada por las contribuciones especiales de seguridad social de carácter jubilatorio. Una vez termine el contrato, el jubilado mantiene su condición de beneficiario del Seguro Nacional de Salud.

2.2.2. Jubilación parcial compatible con el desempeño de servicios de la misma afiliación - Ley 19.160

Según Pugliese y Naranja (2012), amplios estudios han demostrado que el pasaje abrupto de la vida activa al retiro conlleva impactos negativos, como ser la reducción de los ingresos, el sentimiento de aislamiento, la pérdida de contactos sociales, los cambios en el ámbito familiar y el deterioro físico y mental. Estos autores señalan que el cese progresivo, ofrece más libertad para elegir el cese definitivo, “permitiendo distribuir el tiempo entre actividades laborales y la búsqueda y realización de otros tipos de actividades, así como continuar recibiendo ingresos por trabajo en condiciones más adecuadas en horarios y jornadas para edades avanzadas”. Por otro lado, la permanencia como personas económicamente activas, podría constituir una forma de combatir la segregación de la que generalmente las personas mayores son víctimas. Sin duda, un aspecto a tener en cuenta en la implementación de políticas sobre el tema, es el grado de reconocimiento que se atribuye a las personas mayores en el ámbito laboral.

La transición gradual y progresiva a la etapa del retiro laboral constituye un mecanismo que ha sido abordado desde hace varias décadas en numerosos países¹¹. La ley Nº 19.160 de noviembre de 2013, posibilita el retorno a la actividad laboral para un adulto mayor jubilado, o bien concede a un trabajador con causal jubilatoria un plazo de tres años para que pueda decidir voluntariamente si retirarse o continuar con su vida laboral activa, contribuyendo así a reducir los costos del envejecimiento poblacional, a través del aporte por el trabajo a tiempo parcial (el jubilado parcial continúa aportando) y del ingreso de nuevos trabajadores al mercado laboral que también realizan los aportes correspondientes.

Esta modalidad comúnmente se denomina contrato de relevo, donde el trabajador que decide ampararse a la jubilación parcial, transmite sus conocimientos hacia quienes ingresarán a la empresa en su reemplazo.

Para solicitar el beneficio, los interesados cuentan con un plazo de tres años contados a partir de la configuración de la causal o del cese en la actividad, requiriendo además la conformidad del empleador.

Condiciones:

- Trabajadores dependientes en actividad que hayan configurado causal de jubilación común o por edad avanzada, que estuvieren desempeñando tareas como dependiente para un único empleador, en actividades de afiliación Industria y Comercio, Construcción, Rural o Servicio Doméstico.
- Jubilados (común o por edad avanzada) de Industria y Comercio, Construcción, Rural o Servicio Doméstico que hayan desempeñado su última actividad en carácter de dependiente para un único empleador.
- No haber configurado causal jubilatoria por incapacidad total o absoluta y permanente para todo trabajo.
- No corresponde actividades de la misma naturaleza de las que hubiesen sido computadas en la jubilación y hayan sido bonificadas.

Para el caso de los trabajadores, que se amparan al régimen de jubilación parcial perciben el 50% de la jubilación correspondiente al cese total y continúan trabajando por la mitad de la jornada laboral habitual. Los jubilados, por su parte, retornan a la actividad de la misma afiliación por la que se encuentran retirados, con la mitad de la jornada a la fecha del cese, suprimiendo parcialmente el beneficio jubilatorio en un 50%. La actividad en régimen de tiempo parcial no podrá superar las cuatro horas diarias.

Los aportes jubilatorios por la actividad a tiempo parcial se realizarán en su totalidad al régimen de solidaridad intergeneracional administrado por el BPS. Los trabajadores que se amparan a la jubilación parcial, dejan de aportar al régimen de ahorro individual obligatorio administrado por las AFAP, sin perder el derecho a percibir o a continuar percibiendo las prestaciones de dicho régimen, en caso de corresponder. Los jubilados que retornan a la actividad, continúan percibiendo la parte de la jubilación por ahorro individual.

¹¹ Según Pugliese y Naranja (2012), en países como España, Francia, Suiza, Dinamarca, Noruega, Finlandia, Estados Unidos y Japón.

Los servicios durante la actividad parcial podrán acumularse a los efectos de la jubilación por el régimen de solidaridad intergeneracional, en cuyo caso, la asignación jubilatoria no podrá ser inferior a la que le correspondería si hubiese optado por la jubilación total, o a la que estuviera percibiendo al momento de retornar a la actividad en forma parcial más los ajustes de pasividad.

2.2.3. Compatibilidad entre jubilación y actividad para artistas - Ley 19.154

La Ley N° 19.154 establece la compatibilidad entre la percepción de jubilación u otra prestación de retiro y la actividad de artista, intérprete o ejecutante, y actividades conexas, comprendidas en la Ley N° 18.384 de octubre de 2008.¹²

De acuerdo a la Ley N° 18.384, reglamentada por Decreto N° 266/009 de junio de 2009, se aprueba el estatuto del artista y oficios conexos y se crea en el ámbito del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Registro Nacional de Artistas y Actividades Conexas. Esta Ley, además de reivindicar la labor artística, ampara a este colectivo en la protección de los derechos laborales y de la seguridad social, impulsando la formalización de esta actividad.

Para el cómputo jubilatorio, las actividades de artista se consideran de Industria y Comercio, resultando así la incompatibilidad entre el desempeño de trabajo artístico en el régimen formal y la jubilación por la Caja de Industria y Comercio.

En octubre de 2013 se aprueba la Ley N° 19.154 que regula las disposiciones de la ley anterior, estableciendo la compatibilidad entre jubilación y actividad, con la única excepción de que se haya accedido a la jubilación al amparo de la Ley N° 18.384.

Es sabido que la regularidad y monto de ingresos provenientes de la actividad artística, salvo raras excepciones, no son suficientes para el sustento, por lo que el artista requiere complementar sus ingresos con otros empleos. Por otro lado, fomentar e impulsar el talento artístico y el desarrollo cultural es de suma importancia para la sociedad.

Para su consideración al parlamento, la Comisión de Legislación del Trabajo tuvo en cuenta dos aspectos: “1) Que en la actividad artística, la edad solo aporta a favor y no es un impedimento para su desempeño; por el contrario, se siguen desarrollando los talentos a lo largo de toda su vida, obteniendo sus logros más importantes en edades avanzadas. 2) El otro elemento considerado y no menos importante es que aunque los artistas continúen en la actividad más allá de su jubilación, no hay desplazamiento ni sustitución de jóvenes artistas, dado que solo existe complementación entre los mismos.”¹³

¹² El art. 1 define como artista, intérprete o ejecutante, a todo aquel que represente un papel, cante, recite, declame, interprete o ejecute en cualquier forma una obra artística, la dirija o realice cualquier actividad similar a las mencionadas, sea en vivo o registrada en cualquier tipo de soporte para su exhibición pública o privada. Se entiende por oficios conexos, aquellas actividades derivadas de éstas y que impliquen un proceso creativo.

¹³ Informe de la Comisión de Legislación del Trabajo de la Cámara de Representantes

2.3. Pensión a víctimas de delitos violentos - Ley 19.039

El adulto mayor víctima de un hecho violento, requiere tratamientos diferenciales para su atención, ya que el impacto de la victimización se acentúa por su vivencia del proceso de envejecimiento.

Las consecuencias de un hecho violento para un adulto mayor, deben medirse sin dejar de considerar el nivel de vulnerabilidad al que se encuentra expuesto. Según Marchiori (2017), encontramos graves consecuencias de diversos tipos: físicas, como lesiones que deriven en un mayor grado de dependencia; emocionales, por el impacto del delito y los estados de estrés post-traumático; socio-culturales, principalmente en cuanto a las relaciones interpersonales del adulto mayor con su entorno ya que la victimización aumenta la tendencia al aislamiento social; económicas, que incrementan la vulnerabilidad del adulto mayor y pueden deteriorar su salud; consecuencias en el rol social del adulto mayor, por ejemplo, la discapacidad ocurrida como consecuencia de un delito violento, podría limitar el desempeño del adulto mayor en su comunicación social; y consecuencias de la victimización secundaria, en cuanto a la dificultad para el acercamiento a las instituciones policiales y judiciales, evaluaciones técnicas, testimonio y relato de los hechos delictivos, etc.

A través de la asistencia a las víctimas se pretende atenuar la situación de vulnerabilidad y reforzar los niveles de protección y orientación. Los derechos a la reparación-compensación y a la recuperación de las víctimas¹⁴ implican, por un lado, considerar la implementación de sistemas estatales, o bien, el fortalecimiento de los ya existentes, con el fin de reducir los efectos de la victimización, por otra parte, el derecho a la recuperación física, emocional y social, requiere que la víctima sea provista de los recursos materiales y asistenciales necesarios, por medio de la familia y redes comunitarias, así como de las instituciones jurídicas y sanitarias. La prestación por delitos violentos se encuentra directamente comprendida en la modalidad de reparación económica, e indirectamente en la recuperación de la víctima.

La pensión por delitos violentos, creada por la Ley 19.039 de diciembre de 2012 reglamentada por Decreto Nº 70/013 de febrero de 2013, es una prestación no contributiva cuya finalidad consiste en proveer el resarcimiento económico a víctimas de ciertos delitos violentos (copamiento, rapiña o secuestro), y reducir los daños sociales y psicológicos acaecidos por el impacto emocional y la pérdida de ingresos que conlleva.

Una vez ocurrido el hecho generador o violento, el derecho a percibir la prestación se dirige a personas que hayan quedado incapacitadas de forma absoluta y permanente para todo trabajo, o fuesen familiares de quienes hayan sido víctimas de homicidio ocurrido por un delito del tipo estipulado en la ley. Los familiares comprenden a cónyuges o concubinos/as de la víctima de homicidio, hijos/as menores de dieciocho años de edad, de entre dieciocho y veintiún que no cuenten con medios de vida propios y suficientes, o solteros mayores de dieciocho que estén absolutamente incapacitados para todo trabajo.

¹⁴ Principios de Justicia para las víctimas del delito y víctimas de abuso del Poder - Resolución 40/34 de la Asamblea General de Naciones Unidas, 1985.

La ley es retroactiva por contemplar delitos acaecidos hasta con 10 años de anterioridad al 17/01/2013 (fecha de vigencia). A la Comisión Especial Asesora, creada por el Decreto 158/013, integrada por dos representantes del Ministerio del Interior, uno del Poder Judicial y otro del Banco de Previsión Social, le corresponde determinar si el hecho generador se encuentra dentro de los delitos estipulados en la ley.

El Banco de Previsión Social realiza el control de los requisitos y condiciones de acceso a la prestación, como ser el vínculo con el fallecido, edad, dependencia económica o carencia de ingresos y el grado de incapacidad para trabajar.

El monto mensual es un importe fijo de 6 BPC, equivalente a \$ 23.088 a enero/2018. Además, los beneficiarios quedan comprendidos dentro del Sistema Nacional Integrado de Salud.

2.4. Modificación al Fondo de Cesantía y Retiro de la Construcción - Ley 19.045

La Ley N° 18.236 de diciembre de 2007, dispone la creación del Fondo de Cesantía y Retiro para los trabajadores de la Construcción (FOCER), integrado por cuentas individuales a nombre de cada trabajador, y por el Fondo Solidario cuyos recursos se destinan al financiamiento de los gastos de administración del FOCER. Los beneficios que otorga el FOCER son la prestación por cesantía, la prestación por retiro y la prestación por fallecimiento.

Esta ley establece un aporte patronal adicional al de la seguridad social, con el fin de desalentar la modalidad de contrato a término que predomina en la rama de la construcción. Se dispone que el BPS sea el organismo recaudador de dichos aportes, para luego volcarlos al FOCER, según los plazos y demás condiciones establecidas por ley.

La Ley N° 19.045 de 2 de enero de 2013 realiza modificaciones a la Ley N° 18.236, estableciendo los plazos y otras disposiciones referentes al cumplimiento de las obligaciones para la inscripción y presentación de la declaración jurada, así como las sanciones que derivan por incumplimiento.

El artículo 5° establece que el detalle de los contribuyentes y trabajadores comprendidos en la Ley N 18.236, será proporcionado al FOCER por el BPS, quien actuará como instrumento de contralor. Al mismo tiempo, el BPS deberá exigir a las empresas que soliciten el certificado especial, una constancia expedida por el FOCER que acredite el cumplimiento de las obligaciones.

2.5. Inclusión financiera - Ley 19.210

El Programa de Inclusión Financiera, dentro del marco de las políticas públicas impulsadas por el gobierno, tiene por objetivo principal la universalización del sistema financiero. La aprobación de la Ley N° 19.210 Inclusión Financiera de abril de 2014, supone un cambio en el modelo a través de la mejora en el acceso al sistema financiero y en el uso de los servicios financieros, en condiciones favorables para toda la población. Posteriormente, se

crean otras leyes modificativas y numerosos decretos que reglamentan esta ley y las sucesivas.¹⁵

El objetivo de esta ley se define en la exposición de motivos presentada al Poder Legislativo: “Las políticas de inclusión financiera contribuyen al desarrollo económico y social y, en particular, constituyen un importante aporte para mejorar las condiciones de vida de la población y potenciar la actividad de las micro, pequeñas y medianas empresas.”

El acceso a servicios financieros adecuados (de ahorro, de crédito y de pago) y en condiciones convenientes, permite reducir las diferencias sociales y económicas y promover las oportunidades sobre la base de la equidad y la inclusión, en un entorno competitivo, regulado y supervisado. En este sentido, constituyen un elemento central en la agenda de inclusión social, al promover el acceso a los servicios financieros de los sectores más excluidos, o que acceden en malas condiciones.

Dentro de las disposiciones para pagos de remuneraciones, honorarios, pasividades, beneficios sociales y otras prestaciones, la ley dispone la obligatoriedad de que se realice a través del acceso a una cuenta en una institución de intermediación financiera o a través de un instrumento de dinero electrónico, sin ningún costo. La implementación se realizó de forma gradual, contemplando las distintas realidades de los colectivos y hasta un plazo máximo de tres años.¹⁶

Para ello, se estableció un cronograma que, en un comienzo dispuso el 1° de mayo de 2017 como fecha límite para que estos colectivos pasen a cobrar a través de los medios previstos en la Ley. El artículo N° 15 dispone una excepción para aquellos pasivos que a la fecha de inicio del cronograma ya estuvieran percibiendo jubilaciones, pensiones o retiros. No obstante, en cualquier momento, pueden optar por realizar el cobro a través de estos instrumentos, pudiendo cambiar de institución una vez transcurrido un año de la elección.

Según el artículo N° 16, los institutos de seguridad social y las compañías de seguros deberán abonar las nuevas jubilaciones, pensiones o retiros que se concedan a partir de la fecha de inicio del cronograma, a través de los medios de pago establecidos. Al momento de solicitar la prestación, el beneficiario deberá especificar la institución elegida para el cobro, en caso de no indicarlo el instituto de seguridad social o la compañía de seguros quedan facultados a elegir por él. El beneficiario podrá cambiar de institución una vez transcurrido un año de la elección y de la forma establecida en la ley.

¹⁵ Ley N° 19.228 de junio de 2014, Decreto N° 257/014 de setiembre de 2014, Decreto N° 262/014 de setiembre de 2014, Decreto N° 333/014 de noviembre de 2014, Decreto N° 142/015 de mayo de 2015, Decreto N° 180/015 de julio de 2015, Decreto N° 263/015 de setiembre de 2015, Decreto N° 264/015 de setiembre de 2015, Decreto N° 307/015 de noviembre de 2015, Decreto N° 349/015 de diciembre de 2015, Ley N° 19.417 de julio de 2016, Decreto N° 131/016 de mayo de 2016, Ley N° 19.435 de setiembre de 2016, Decreto N° 400/016 de diciembre de 2016, Ley N° 19.475 de enero de 2017, Ley N° 19.478 de enero de 2017, Decreto N° 106/017 de abril de 2017, Ley N° 19.506 de junio de 2017, Decreto N° 145/017 de junio de 2017, Decreto N° 350/017 de diciembre de 2017, Decreto N° 351/017 de diciembre de 2017, Ley N° 19.593 de enero de 2018, Decreto N° 131/018 de mayo de 2018.

¹⁶ Según el artículo N° 21, durante los dos primeros años de vigencia de la ley los pagos podrán abonarse a través de otros medios siempre que exista acuerdo entre acreedor y deudor. El Poder Ejecutivo podrá prorrogar dicho plazo por hasta un máximo de un año. En las localidades de menos de 2.000 habitantes, dicha prórroga se extenderá hasta que existan puntos de extracción de efectivo disponibles.

2.6. Convenios internacionales

Para que las personas de 60 años o más de edad puedan reconocer años de trabajo y aportes fuera del país y viceversa, y acceder a las prestaciones jubilatorias y pensionarias contributivas, se implementaron nuevos convenios internacionales en este período. Uruguay, junto a Chile y Canadá, es el país de América con más convenios internacionales.

2.6.1. Convenio Internacional de Seguridad Social Uruguay-Francia - Ley 18.923

La Ley Nº 18.923 de julio de 2012, entrada en vigencia en julio de 2014, aprueba el convenio entre Uruguay y Francia suscrito en diciembre de 2010. En este convenio se establecen las disposiciones en cuanto a desplazamiento de trabajadores que deban realizar una actividad por cuenta de su empresa en el territorio de uno de los Estado contratante, trabajadores de empresas de transporte internacional y embarcaciones, personal diplomático o consular.

También se acuerdan las disposiciones relativas a las pensiones de invalidez, vejez y sobrevivencia para la totalización de los períodos de seguro y el cálculo de las mismas; disposiciones para las prestaciones por accidentes laborales y enfermedades profesionales, prestaciones por enfermedad, por maternidad y paternidad asimiladas y prestaciones familiares; y disposiciones varias como cooperación administrativa, comunicación de datos de carácter personal, recaudación y devolución de las prestaciones.

2.6.2. Convenio Internacional de Seguridad Social Uruguay-Suiza - Ley 19.219

Este convenio, suscrito en abril de 2013, se aprueba a través de la Ley Nº 19.219 de junio de 2014 y entra en vigencia en abril de 2015. Aplicable en Suiza a la legislación relativa al seguro por vejez y sobrevivencia, e invalidez; y en Uruguay a las prestaciones contributivas de seguridad social, en lo referente a los riesgos de vejez, invalidez y sobrevivencia.

Se establecen las disposiciones en cuanto a la acumulación de período de servicios en ambos países; traslados temporales de trabajadores dependientes entre territorios de los países contratantes y cualquier persona que ejerza una actividad remunerada en uno de los países contratantes, su cónyuge y sus hijo/as, trabajadores asalariados de empresas de transporte aéreo, funcionarios públicos y personal asimilado, personal diplomático o consular, entre otros.

Para quienes residan en el territorio de uno de los estados y, bajo ciertas condiciones, se determina el pago de jubilaciones y pensiones en el exterior sin quitas ni retenciones (se pagarán a las personas domiciliadas en Suiza, las rentas ordinarias del seguro suizo de invalidez con porcentaje de invalidez inferior al 50%, rentas extraordinarias y asignaciones del seguro suizo por vejez, sobrevivencia e invalidez); el acceso de ciudadanos uruguayos al seguro suizo por vejez, sobrevivencia e invalidez, a las medidas de rehabilitación y rentas extraordinarias; gestiones de oficio (solicitudes de jubilaciones independientes).

2.6.3. Convenio Internacional de Seguridad Social Uruguay-Luxemburgo - Ley 19.220

El convenio se suscribe en setiembre de 2012, se aprueba en junio de 2014 con la Ley N° 19.220 que entra en vigencia en setiembre de 2014, finalmente el acuerdo administrativo se firma el 19 de enero de 2017. Aplicable en Luxemburgo al seguro de pensiones en caso de vejez, invalidez y sobrevivencia, a las prestaciones familiares, al seguro de enfermedad y maternidad, al seguro de accidentes y a las prestaciones por desempleo; y en Uruguay a las prestaciones contributivas de seguridad social y al régimen de jubilaciones y pensiones que cubren los riesgos de vejez, invalidez y sobrevivencia, al régimen de prestaciones familiares (subsidio por maternidad, asignación prenatal y asignaciones familiares) y prestaciones que cubren los riesgos de enfermedad y maternidad. No es aplicable a las prestaciones de asistencia social no contributivas.

El convenio establece los mismos derechos y obligaciones para los ciudadanos de los estados contratantes, familiares y sobrevivientes; la exportación de las prestaciones entre los estados contratantes sin ninguna reducción, modificación o suspensión; la admisión al seguro voluntario continuado; las disposiciones de traslados temporales de trabajadores asalariados para realizar una actividad por cuenta de su empleador en el territorio de uno de los estados, y en general toda persona que realice un trabajo en el territorio de uno de los estados contratantes, trabajadores asalariados de empresas de transporte aéreo, funcionarios públicos y personal asimilado, personal diplomático o consular, entre otros.

A su vez, se fijan disposiciones comunes para ambos países en las prestaciones de vejez, invalidez y sobrevivencia, en cuanto a la totalización de los períodos de seguro cumplidos en ambos países y en un tercer Estado, cálculo correspondiente y período de referencia; disposiciones comunes en las prestaciones familiares; gestiones de oficio y colaboración administrativa mutua.

2.6.4. Convenio Internacional de Seguridad Social Uruguay-Alemania - Ley 19.222

En abril de 2013 se suscribe el convenio y se aprueba en junio de 2014 a través de la Ley N° 19.222 que entró en vigencia en febrero de 2015. En cuanto a la legislación alemana refiere al seguro de jubilaciones y pensiones, al seguro complementario de los obreros siderúrgicos y al seguro de vejez de los agricultores; y los sistemas de jubilaciones y pensiones contributivas en lo que tiene que ver con la legislación uruguaya. Se aplica a las personas que residan habitualmente en el territorio de uno de los estados contratantes, quienes tendrán los mismos derechos que la legislación de cada Estado Contratante prevé para sus ciudadanos.

En este convenio se establecen las disposiciones de traslados temporales de trabajadores asalariados para realizar una actividad por cuenta de su empleador en el territorio de uno de los Estados, personal diplomático o consular; las disposiciones en cuanto a la acumulación de período de servicios en ambos países para la totalización de los períodos de seguro del otro Estado Contratante y el acceso al derecho de la prestación; cooperación administrativa y reconocimiento de las resoluciones ejecutables para la aplicación del convenio.

2.7. Sistema Nacional Integrado de Cuidados - Ley 19.353

La denominada "crisis de cuidado" responde a las formas de conciliación entre el trabajo en el mercado y el trabajo en el hogar, y surge en un contexto de profundos cambios sociales y demográficos. Por un lado, la incorporación de las mujeres al mercado laboral y el mantenimiento de la división sexual del trabajo en el ámbito doméstico, deviene en una reducción de la oferta de cuidados (Aguirre y Ferrari, 2014). Por otro lado, el aumento en la demanda de cuidados se expresa en el incremento de las tasas de dependencia demográfica¹⁷ en las que empieza a incidir significativamente el aumento de personas mayores en la población. (CEPAL, 2010).

Resulta necesario tener en cuenta dos aspectos del envejecimiento de la población: la feminización de la vejez, que refiere a la mayor proporción de mujeres en el total de personas mayores; y el envejecimiento de la vejez, que se expresa en un crecimiento de la población mayor de 84 años más acelerado que el de la población mayor en conjunto. Ambos fenómenos inciden aún más en el aumento de la demanda de cuidado.

En base a la Encuesta Longitudinal de Protección Social (ELPS), realizada entre 2012 y 2013, la proporción de personas mayores que presenta alguna dependencia es de 11,3% con una mayor incidencia entre las mujeres (14%) frente a la de los hombres (7,3%).¹⁸ Esto se explica por un componente demográfico: la dependencia aumenta con la edad y las mujeres viven más años que los hombres.

Una alternativa para resolver las necesidades de cuidado es mediante la compra de estos servicios en el mercado. Uruguay cuenta con un amplio desarrollo del sector privado, a través del servicio doméstico y de cuidados y principalmente de los servicios de acompañantes. Sin embargo, las posibilidades que brinda el mercado, se encuentran limitadas por los niveles de ingreso de los hogares. De hecho, en los quintiles más altos se concentra la mayor proporción de quienes compran dichos servicios, mientras que los primeros quintiles presentan bajos niveles de acceso al mismo.

Si bien las personas de 65 y más años registran los niveles más bajos de pobreza y han sido beneficiarias de políticas importantes de incremento de jubilaciones y pensiones, existe una realidad heterogénea en este tramo etario que esconde diversas rutas de acumulación de vulnerabilidades (Monteiro y Paredes, 2012). En este sentido, cabe señalar la necesidad de cuidados asociada a aspectos como los arreglos de convivencia y la disminución de las redes sociales en la vejez, vulnerabilidades vinculadas al género y al nivel de ingresos, la segregación residencial, además de la mayor incidencia de limitaciones en la capacidad funcional después de los 84 años.

¹⁷ Se calcula como el cociente entre la población en edades potencialmente inactivas (menores de 15 y mayores de 59) y las potencialmente activas (entre 15 y 59 años).

¹⁸ Sosa y Pugliese (2015).

Se pregunta al entrevistado si habitualmente tiene dificultades para realizar actividades de la vida diaria y si necesita de la ayuda de otra persona para poder realizarlas.

Por otro lado, si bien la población de personas mayores irá cobrando cada vez mayor demanda de cuidado¹⁹, no deberíamos dejar de considerar a las personas mayores en el rol de cuidadoras.

En caso de que una familia no pueda cubrir sus necesidades de cuidado por medio del mercado es entonces que se activan las redes de apoyo familiar donde se recurre a otro miembro de la familia que esté dispuesto a realizar tal tarea, y que en muchos casos son los abuelos y abuelas. Las personas mayores realizan transferencias intergeneracionales indirectas, contribuyendo al mantenimiento del nivel de ingresos de los hogares, probablemente con mayor incidencia en los hogares de menores ingresos. (Berriel, Fernández, Rodríguez, 2011).

El cuidado ha sido una tarea tradicionalmente atribuida a mujeres, quienes representan una significativa mayoría entre las personas que realizan trabajo remunerado y no remunerado de cuidados. Analizado desde una perspectiva de género, las menores tasas de participación femenina en el mercado laboral, además de acentuar las desigualdades en otros ámbitos, genera efectos negativos en el largo plazo ya que gran parte del ingreso de las mujeres en la vejez proviene de pensiones cuyos montos son significativamente más bajos que las jubilaciones que no perciben por no haber podido cotizar. A su vez, este ciclo se reproduce para aquellas mujeres que atienden las necesidades de cuidados en sus familias, afectando su inserción laboral y por lo tanto los ingresos actuales y futuros.

Berriel, Fernández y Rodríguez (2011) concluyen que las mujeres estarían más expuestas a la posibilidad de necesitar cuidados, como resultado de la acumulación de factores sociales y psicológicos que caracterizan la vejez, sumado al hecho de que las mujeres sobreviven más a los hombres y presentan mayores niveles de viudez y permanencia en hogares unipersonales, además de que reciben menores ingresos.

El concepto de cuidado y su debate en la agenda pública aportan nuevas consideraciones a las políticas de protección social, conceptualizando el cuidado como un pilar del Estado de Bienestar. Bajo este marco, el cuidado constituye un derecho social, y la organización del cuidado implica que proveer bienestar y protección social a los miembros de una sociedad requiere de la adecuada distribución de responsabilidades entre familia, Estado y mercado.

Se propone entonces la socialización del suministro y costos del cuidado, pasando del modelo familista a un modelo de corresponsabilidad social.

Por Ley N° 19.353 de noviembre de 2015 se crea el Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC), reglamentado por Decreto N° 427/016 de enero de 2017. Se define el Sistema de Cuidados como el conjunto de acciones públicas y privadas que brindan atención directa a personas en situación de dependencia. Comprende un conjunto articulado de nuevas prestaciones, coordinación y consolidación de servicios existentes, así como la regulación de las personas que realizan servicios de cuidados.

¹⁹ Se espera que la población de 65 años y más, casi se duplique entre 2015 y 2050. Este fenómeno se potencia entre quienes tienen 80 y más, que pasarían de 135 mil personas en 2015 a más de 260 mil en 2050 (CEPAL, 2018).

El SNIC se constituye por La Junta Nacional de Cuidados, la Secretaría Nacional de Cuidados y el Comité Consultivo de Cuidados. El BPS integra la Junta Nacional de Cuidados junto a otros organismos del estado.²⁰

Existen cuatro poblaciones objetivo: a) niños y niñas de 0 a 12 años, b) personas con discapacidad dependientes, c) personas mayores de 65 años dependientes, y d) quienes prestan servicios de cuidado. Las tres primeras contemplan a personas en situación de dependencia.

Se define dependencia como el estado en el que se encuentran las personas que requieren de asistencia o ayudas importantes para realizar las actividades básicas de la vida diaria y cuidado personal. Como no todas las personas mayores y las personas con discapacidad son dependientes, se instrumentó un baremo de dependencia, desarrollado por el MIDES, para seleccionar a los beneficiarios. Este baremo establece cuatro niveles que se determinaron según el tipo de tareas en las que se requiere ayuda, el tipo de apoyo y la frecuencia con que se requiere (sin dependencia, dependencia leve, dependencia moderada y dependencia severa).

Tomando únicamente la cobertura de los servicios de Asistentes Personales y Teleasistencia dentro del Sistema Nacional de Cuidados, según proyecciones de la CEPAL, el Sistema de Cuidados cubriría a casi 21.500 personas mayores al 2020 (31% de las personas mayores con dependencia), y a 17.000 personas con discapacidad (36% de las personas con discapacidad dependientes).²¹

2.7.1. Asistentes personales

Al amparo del art. 25 de la Ley Nº 18.651 de febrero de 2010 Ley de Protección Integral de Personas con Discapacidad y mediante Decreto Reglamentario 214/014 de julio de 2014, se creó en el ámbito del BPS el programa de Asistentes para Personas con Discapacidades Severas en situación de dependencia.

Según este decreto, los beneficiarios comprendían a las personas receptoras de la pensión por invalidez servida por el BPS tratándose de discapacidad severa, residentes en domicilio particular y con mayor necesidad de ayuda sustantiva para realizar las actividades básicas de la vida diaria. Al BPS le compete: a) registrar a los usuarios del servicio, b) registrar a los aspirantes a ofrecer servicios de Asistentes Personales, c) hacer efectivo el pago de los subsidios a los usuarios del servicio. El MIDES determina el grado de dependencia de la persona y el derecho al servicio, utilizando el Baremo de Dependencia.

El beneficio consistía en una prestación económica por un monto mensual de hasta 6.000 pesos líquidos (actualizado anualmente por el Índice Medio de Salarios) más las

²⁰ Ministerio de Desarrollo Social, quien la presidirá, y Ministerios de Educación y Cultura, de Trabajo y Seguridad Social, de Salud Pública, de Economía y Finanzas, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública, Banco de Previsión Social, Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay y un representante del Congreso de Intendentes.

²¹ Panorama Social de América Latina, 2017. (CEPAL, 2018).

contribuciones especiales a la Seguridad Social y al Sistema Nacional Integrado de Salud, por hasta 12 partidas al año, para la contratación de un servicio de Asistente Personal (persona física o personal de persona jurídica en relación de dependencia).²²

De acuerdo a la reglamentación vigente, en 2015 el BPS había recibido 2.012 potenciales beneficiarios, de los cuales 1.022 requirieron de un Asistente Personal, siendo 852 quienes cobraban el subsidio. El servicio de esta prestación fue sustituida por otra similar al crearse el Sistema Nacional Integrado de Cuidados a fines de 2015, pasando a integrar el programa Cuidados en Domicilio del SNIC.

En el ámbito de la Secretaría Nacional de Cuidados y al amparo de la Ley N°19.353 y del art. 25 de la Ley N°18.651, se crea el Servicio de Asistentes Personales para Cuidados de larga duración para Personas en situación de Dependencia Severa. Este servicio se instrumenta mediante Decreto Reglamentario 117/016 de mayo de 2016, que deroga parte del Decreto 214/014.

El servicio está constituido por el cuidado y la asistencia personal para las actividades de la vida diaria de personas en situación de dependencia severa.

Los potenciales usuarios comprende a todas las personas con dependencia severa de cualquier edad, ciudadanas naturales o legales o con residencia en el país de 10 años o más, que vivan en domicilios particulares quedando excluidas las personas que se encuentren en régimen de internación o residencia en instituciones.

El beneficio consiste en un subsidio económico total o parcial destinado de forma exclusiva a la contratación de 80 horas mensuales de un Servicio de Asistente Personal brindado a través de una persona física o jurídica habilitada por la Secretaría Nacional de Cuidados.

Dicho subsidio se determinará en función de los ingresos per cápita de los hogares y la carga de cuidados asociada. Por arts. 25 y 26 del decreto, el monto total del subsidio asciende a 4,6 BPC por 80 horas semanales y según las siguientes franjas de ingreso: a) hasta 3 BPC, el 100% del subsidio; b) de 3 BPC a 6 BPC, el 67% del subsidio; c) de 6 BPC a 11 BPC, el 33% del subsidio; d) a partir de 11 BPC, el 0% del subsidio.

En cuanto a los asistentes personales, el BPS se encarga de llevar el registro de aspirantes, en el que se inscribirán personas físicas y jurídicas que previamente deberán haber sido habilitadas por la Secretaría Nacional de Cuidados²³ y cumplir con los demás requisitos que establezca el BPS.

²⁰ El Decreto define Asistente Personal como aquella persona capacitada que en forma directa y personal presta el servicio de asistir al beneficiario en la realización de las actividades básicas de la vida diaria, o las realiza cuando éste no puede ejecutarlas por sí mismo.

²³ En art. 18 del Decreto 117/016 se explicitan los requisitos para personas físicas: a) poseer certificado del Curso Básico de Atención a la Dependencia emitido por instituciones habilitadas por el Ministerio de Educación y Cultura; o b) contar con certificación de competencias emitida por el organismo competente.

En un principio, el BPS se encargó de realizar los cursos de capacitación básica para la formación de asistentes personales, y cuyas primeras ediciones se implementaron en agosto de 2014. En este sentido, no solo se previó asegurar el subsidio económico sino también la calidad y profesionalización del servicio.

En mayo de 2016, se firma un convenio entre el MIDES y el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), a partir del cual los cursos de formación para la atención a las personas en situación de dependencia, pasarían a la órbita del INEFOP. Los cursos que brinda el INEFOP constan de un diseño curricular aprobado por la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU), con prácticas a desarrollarse en centros sanitarios de la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE).²⁴

2.7.2. Servicio de Teleasistencia en los Complejos Habitacionales del BPS

Contemplando las necesidades de los beneficiarios que residen en las viviendas de los Complejos Habitacionales para jubilados y pensionistas del BPS, el programa de Servicio de Teleasistencia tiene como principales objetivos el potenciamiento de la autonomía personal y la prevención de situaciones de riesgo por razones de edad, discapacidad, dependencia o soledad.

El Servicio de Teleasistencia para habitantes de viviendas del Programa de Soluciones Habitacionales del BPS se promueve en el marco del convenio con RIICOTEC (Red Intergubernamental Iberoamericana de Cooperación Técnica), a través de un proyecto que comienza su gestión en el año 2009.

La experiencia piloto de un Servicio de Teleasistencia en Uruguay se concreta en el año 2014 tomando los modelos implantados en Inglaterra y España, a través de un programa que forma parte de un proyecto coordinado interinstitucionalmente por el BPS, ANTEL y La Cámara de Emergencias Móviles.²⁵ Los potenciales usuarios comprenden a jubilados y pensionistas titulares usuarios del programa Soluciones Habitacionales y a los cohabitantes autorizados (estos últimos acceden de forma parcial).

Se proporciona a los beneficiarios, el acceso a servicios de telefonía fija, móvil e Internet, las terminales necesarias, así como un celular o similar equipado con un botón de pánico conectado a un servicio de emergencia y a una plataforma de emergencia del call center de Accesa²⁶ para brindar servicio de teleasistencia. La persona debe llevar consigo permanentemente este dispositivo dentro del domicilio. Al accionar el pulsador se ponen en funcionamiento una serie de mecanismos con el fin de resolver la situación que generó la alarma.

²⁴ Núñez, Santos (2017)

²⁵ Esta primera experiencia se inicia en 219 viviendas de los Complejos Habitacionales.

²⁶ Accesa es una empresa perteneciente al Grupo Antel, especializada en la prestación de servicios de Contact Center.

Los beneficios consisten en un paquete de servicios sociales proporcionados a los usuarios, que incluyen: a) cobertura en caso de emergencia, a través del botón de pánico (llamada al usuario, envío de móvil de emergencia, movilización de referentes y seguimiento); b) atención de demandas sociales como ser problemas edilicios y averías, temas de convivencia, situaciones de soledad y angustia, así como el seguimiento; y c) sistema de agendas predefinido por sistema informático, por ejemplo, se cuenta con tres o cuatro teléfonos de contacto para comunicarse en caso de emergencias, con un familiar, con un servicio médico, y con la policía, entre otros.

Esta primera experiencia se inicia en 219 viviendas de los Complejos Habitacionales de BPS, en Montevideo CH Mariano Sagasta I y CH Mariano Sagasta II; en el Interior, CH Salto, CH Lavalleja, CH San Carlos II y CH Naranjo en Flor. Entre el período diciembre 2013 a marzo 2014, hubieron 51 casos de activación de botón de pánico, siendo 18 los casos de testeo y capacitación y 33 los casos de emergencia respondidos.

Posteriormente, en el ámbito de la Secretaría Nacional de Cuidados y al amparo de lo dispuesto por la Ley N° 19.353, el Decreto N°428/016 de enero de 2017 crea el Servicio de Teleasistencia Domiciliaria, que integra el Servicio de Cuidados a Distancia del SNIC.

Los potenciales usuarios del servicio, comprende a toda persona en situación de dependencia leve o moderada, de 14 años o más, que sea ciudadana natural, legal o con residencia de 10 años o más en el país y que resida en su domicilio particular dentro del territorio nacional. El servicio no comprende a las personas que se encuentren en régimen de internación o residencia, personas que no puedan identificar situaciones de riesgo o la necesidad de ayuda, personas que residan en hogares que carezcan de los requerimientos técnicos necesarios para el uso del servicio, y personas que se encuentren percibiendo el Servicio de Teleasistencia del programa Soluciones Habitacionales del BPS.

El beneficio consiste en un subsidio económico total o parcial destinado de forma exclusiva a la contratación de un Servicio de Teleasistencia Domiciliaria brindado a través de una persona jurídica habilitada por la Secretaría Nacional de Cuidados. Dicho subsidio se determinará en función de la capacidad de pago de los hogares y la carga de cuidados asociada. Por arts. 24 y 25 del decreto, el monto total del subsidio asciende a 0,26 BPC más IVA, según las siguientes franjas de ingreso: a) hasta 3 BPC, el 100% del subsidio; b) de 3 BPC a 6 BPC, el 67% del subsidio; c) de 6 BPC a 11 BPC, el 33% del subsidio; d) a partir de 11 BPC, el 0% del subsidio.

En este marco y según el art. 3 del decreto, el BPS tiene los cometidos de: a) registrar a los usuarios que cumplan con las condiciones de ingreso al programa; b) hacer efectivo el pago de los subsidios a las personas usuarias del servicio.

2.8. Aumentos de los mínimos jubilatorios y pensionarios

En el régimen de solidaridad intergeneracional administrado por el BPS existen topes máximos y mínimos jubilatorios establecidos por las leyes aplicables (Acto Institucional N°9 del 22/10/1979, Ley 16.713 del 03/09/1995 y leyes modificativas). A partir de 2007, priorizando el aumento de las prestaciones a afiliados y afiliadas con menores recursos, el

Poder Ejecutivo promulga sucesivos decretos que establecieron aumentos a los montos mínimos de jubilaciones y pensiones de sobrevivencia.²⁷

En este apartado se actualiza la normativa de aumentos graduales de los mínimos jubilatorios y pensionarios. Si bien este documento explicita la normativa creada hasta 2017, también se agrega el decreto que establece el aumento correspondiente a julio 2018 y 2019.

Normativa	Vigencia	Monto Mínimo de Jubilaciones
Decreto N° 370/007	1° de setiembre de 2007	1 BPC
Decreto N° 415/008	1° de julio de 2008	1,25 BPC
Decreto N° 521/008	1° de julio de 2009	1,5 BPC
Decreto N° 283/010	1° de octubre de 2010	1,75 BPC
	1° de julio de 2011	2 BPC
Decreto N° 189/012	1° de julio de 2012	2,25 BPC
Decreto N° 317/013	1° de ju//lio de 2013	2,375 BPC
	1° de julio de 2014	2,5 BPC
Decreto N° 190/015	1° de julio de 2015	2,625 BPC
Decreto N° 233/016	1° de julio de 2016	2,6875 BPC
Decreto N° 252/016	1° de agosto de 2016	2,75 BPC
Decreto N° 217/017	1° de julio de 2017	2,85 BPC
Decreto N° 232/018	1° de julio de 2018	2,925 BPC
	1° de julio de 2019	3 BPC

Quedan excluidos del aumento personas jubiladas que; perciban otra pasividad en el BPS y cuya suma de montos superen el mínimo establecido para cada decreto; no residentes en el país; aquellas amparadas a convenios internacionales cuyo cómputo jubilatorio se integre con menos del 50% de servicios de afiliación al BPS; y las amparadas a la acumulación de servicios dispuesta por la Ley N° 17.819, cuyo cómputo jubilatorio se integre con menos del 50% de servicios de afiliación al BPS.

Respecto a pensionistas, no comprende a quienes integren hogares cuyo ingreso mensual promedio por integrante supere las 3 BPC (sin considerar asignaciones familiares, subsidio a la vejez y subsidio por desempleo); y a pensionistas menores de 65 años.

²⁷ Los pensionistas deben pertenecer a hogares de bajos ingresos (no superen las tres BPC por persona) y cumplir además con el requisito de edad (65 años o más de edad).

3. A modo de síntesis

En este documento se describió el marco normativo vinculado a la cobertura en seguridad social, salud y cuidados de las personas mayores. Para el período analizado (2012 – 2017) se han tomado las nuevas leyes y decretos que adoptan las perspectivas de la normativa nacional e internacional. En los dos planes de envejecimiento y vejez promovidos por el MIDES, según hemos visto, las acciones del BPS incluyen medidas que se han venido desarrollando desde años previos.

Desde el 2002, y especialmente en los últimos años, se ha adoptado un enfoque de derechos que reconoce la participación de personas mayores en los procesos sociales, económicos y políticos en igualdad de oportunidades e incorpora un análisis integral que contempla todos los aspectos relacionados a la vida de una persona, y no solamente económico. El trabajo presentado se centró en los ejes del primer y segundo Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez que contemplan los derechos a la salud, al trabajo, a la seguridad social y al cuidado.

El principal concepto que se ha manejado en el ámbito del trabajo y la seguridad social refiere al envejecimiento activo como forma de promover el intercambio intergeneracional y como proceso gradual hacia el retiro laboral. Si bien los objetivos de la normativa obedecen también a la necesidad de un cambio en el estereotipo de vejez, resulta fundamental la viabilidad de su implementación en el ámbito laboral, donde existen múltiples formas de discriminación hacia las personas mayores. Por otro lado, el término activo refiere a la participación plena en las cuestiones sociales, económicas, culturales, etc., y no solo a la capacidad física para participar en las actividades laborales, de hecho, existen diversas formas de participación activa para el mantenimiento de las capacidades físicas y mentales, la participación social y el fomento de la autonomía.

También hemos visto que, se han ido consolidando y ampliando los derechos vinculados a la salud de las personas mayores y de sus cónyuges e hijos menores o discapacitados con la incorporación gradual de nuevos colectivos. Desde la creación del SNIS, el BPS se ha encargado de administrar la incorporación gradual de jubilados y pensionistas al sistema de salud. La inclusión de toda la población, y en particular de los colectivos más vulnerables, como menores de edad y personas mayores, ha constituido un proceso político que se enmarca en la concepción del bienestar y promueve un sistema de seguridad social inclusivo y solidario.

El reconocimiento del derecho al cuidado y la creación del SNIC, constituye un punto de referencia para la creación de nuevas políticas que promuevan el bienestar general de la población e incorporen la perspectiva del ciclo de vida, asegurando así la calidad de vida en la vejez como parte fundamental del desarrollo humano. El BPS ha tenido un papel proactivo dirigido a las personas mayores, desde los programas de Asistentes para personas con discapacidades severas y Teleasistencia en los complejos habitacionales de jubilados y pensionistas, apostando a una atención integral de la persona mayor.

Anexo

Primer Plan Nacional de envejecimiento y vejez 2013 – 2015

Eje orientador	Línea estratégica
	1. Consolidación y fortalecimiento del Instituto Nacional del Adulto Mayor – INMAYORES. 2. Marcos normativos de protección de derechos de las personas mayores.
1. Desarrollo social y económico	3. Participación social de las personas mayores organizadas en el diseño y monitoreo de las políticas públicas destinadas a este grupo de población. 4. La educación para toda la vida. 5. Investigación en materia de envejecimiento en Uruguay. 6. El envejecimiento en el abordaje de las situaciones de pobreza.
2. Salud y bienestar.	7. Políticas sanitarias sobre envejecimiento y vejez. 8. Participación de las personas mayores en las políticas de salud. 9. Formación de recursos humanos de la salud. 10. Salud de personas mayores en situación de mayor vulnerabilidad. 11. Derecho a la no discriminación en el acceso a la salud. 12. Sistema de datos de salud sobre las personas mayores. 13. Deportes, actividad física y recreación. 14. Sistema Nacional de Cuidados.
3. Entornos propicios y favorables	15. Accesibilidad a la cultura, a los entornos físicos, a la información, a la comunicación, al deporte y a la recreación para todas las generaciones. 16. Refacción y mantenimiento de viviendas. 17. Derecho a la información en derechos. 18. Temas de envejecimiento y vejez en la agenda pública. 19. Imagen social sobre las personas mayores y el envejecimiento. 20. Políticas de vinculación de envejecimiento y género. 21. Monitoreo y evaluación de políticas en materia de envejecimiento. 22. Situaciones de abuso y maltrato.

Segundo Plan Nacional de envejecimiento y vejez 2016 – 2019

Eje	Línea Estratégica	Línea de Acción
1. Igualdad y dignidad.	1. Igualdad y no discriminación.	Sensibilización sobre envejecimiento, vejez y Derechos Humanos.
		Incorporación de la perspectiva de protección de derechos de las personas mayores en la formación de profesionales.
		Fortalecimiento de la perspectiva de protección de derechos de las personas mayores en el Modelo de atención a la ciudadanía del MIDES.
		Fortalecimiento de la integración de las perspectivas de género, diversidad sexual y vejez.
		Contribución a la eliminación de la discriminación por edad visibilizando las distintas realidades de las personas mayores.
	2. Acceso a la justicia.	Promoción del acceso a la justicia de las personas mayores con énfasis en aquellas situaciones de extrema vulneración de derechos.
	3. Derecho a la vida y a la dignidad en la vejez.	Mejora en la respuesta coordinada a las personas mayores en situación de extrema vulnerabilidad social.
		Fortalecimiento de las condiciones para evitar el sufrimiento e intervenciones innecesarias, de conformidad con el derecho de la persona mayor a expresar el consentimiento informado.
	4. Derecho a la información.	Facilitación y apoyo para el acceso a la información de las personas mayores.
		Mayor disponibilidad de trámites y servicios por medios electrónicos, simplificando las gestiones de las personas mayores.
2. Seguridad física y autonomía.	5. Derecho a la salud.	Formación de profesionales con especialización geriátrico-gerontológica.
		Atención y asesoramiento basado en derechos para las personas mayores que acuden a los servicios de salud.
		Acceso de las personas mayores a una atención diferenciada y de calidad.
		Mejora en el acceso a la atención integral de la salud de las personas mayores en el medio rural.
		Generación de diagnósticos tempranos, abordajes interdisciplinarios y tratamientos integrales para personas con deterioro cognitivo.
		Sensibilización al personal de organismos/instituciones vinculados con personas con deterioro cognitivo en la perspectiva de

		derechos y autonomía.
		Sensibilización al entorno de las personas mayores que presentan deterioro cognitivo y en especial Alzheimer.
		Generación de conocimiento y difusión de información sobre el deterioro cognitivo en personas mayores.
		Promoción de la salud a través de la generación de conocimiento y la prevención.
	6. Derecho a una vida sin ningún tipo de violencia.	Ampliación del alcance del Servicio de Atención a la Violencia Intrafamiliar de INMAYORES.
		Generación de nuevas herramientas de prevención y respuesta ante situaciones de abuso y maltrato hacia personas mayores
		Sensibilización y concientización sobre las múltiples formas de abuso y maltrato que sufren las personas mayores
3. Seguridad económica y contribución al desarrollo	7. Derecho a la vivienda	Adecuación de la oferta pública de vivienda para un mejor abordaje de la realidad de las personas mayores
	8. Derecho al trabajo	Garantizar a las personas mayores el derecho al trabajo digno
		Desarrollo de una estrategia de comunicación sobre los derechos de las personas mayores vinculados a la inserción laboral formal, el acceso a la seguridad social y la percepción de ingresos.
		Incorporación de la perspectiva de protección de derechos de las personas mayores en los programas de trabajo promovido, proximidad laboral, cooperativas sociales, procesos asociativos y emprendimientos productivos.
		Incorporación de la perspectiva de protección de derechos de las personas mayores a los trabajadores/as del Estado próximos a jubilarse.
		Promoción de la formalización de las personas mayores en el mercado de trabajo.
	9. Derecho a la protección social.	Revisión de los criterios de ingreso del Programa Asistencia a la Vejez.
		Generación de conocimiento sobre los gastos en salud, cuidado y vivienda de las personas mayores.
	10. Derecho a la educación.	Generación de espacios donde las personas mayores se formen y continúen sus estudios a lo largo de la vida.
	4. Bienestar y cuidados.	11. Derecho al cuidado.

		Sistema Nacional de Cuidados.
		Despliegue de una estrategia de monitoreo, diseño, desarrollo y soporte de la oferta de servicios y programas de cuidado.
		Desfamiliarización del cuidado a partir del fortalecimiento del sector cuidados y de la visibilización de las desigualdades de género en la provisión y recepción del cuidado.
5. Participación e integración.	12. Derecho a la participación e integración plena.	Sensibilización y capacitación en accesibilidad en todas sus dimensiones (arquitectónicas, educativas, habitacionales, entre otras) para una integración plena.
		Consolidación de distintas modalidades de participación de la sociedad civil como actor clave para la inclusión de temas de envejecimiento y vejez en la agenda pública.
		Promoción del envejecimiento activo y saludable.
6. Fortalecimiento institucional.	13. Rectoría en envejecimiento y vejez.	Fortalecimiento de la presencia institucional y territorial del INMAYORES.
		Mejora de la gestión
		Mejora de la coordinación interinstitucional liderada por INMAYORES.
	14. Política pública sobre envejecimiento y vejez.	Fortalecimiento de las áreas de envejecimiento y vejez a nivel de los organismos públicos y de los distintos niveles de gobierno.
		Promoción de la adecuación normativa nacional de acuerdo a la Convención.
	15. Protección de los Derechos Humanos de las personas mayores.	Seguimiento de la implementación de la Convención.
Difusión de los compromisos asumidos por el país al ratificar la Convención y asesoramiento para su implementación y seguimiento.		

NORMATIVA SOBRE PERSONAS MAYORES IMPLEMENTADA POR EL BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL.

Período 2012 – 2017

Segunda parte

Descripción de Leyes y Decretos

Introducción

Tal como se mencionó en la primera parte, en este documento se presentan las estadísticas asociadas al marco normativo que incluye las acciones realizadas por el Banco de Previsión Social en el período 2012 – 2017 para el colectivo de personas adultas mayores, a su vez, se actualizan los datos presentados en un informe previo.²⁸

Se presentan los indicadores de resultados en la aplicación de la normativa analizada en la primera parte del trabajo. El principal objetivo es mostrar los resultados alcanzados desde las nuevas leyes y decretos, y realizar el seguimiento de los principales indicadores de cobertura en seguridad social y en salud que se enmarcan en la legislación implementada por el BPS en el período anterior, además de la evolución de la mejora en la suficiencia de prestaciones, contributivas y no contributivas. Se cierra el informe con algunos comentarios que resumen los datos presentados.

Resultados en la aplicación de la normativa

En la primera parte del informe, se describieron las leyes creadas desde 2012, que conllevan algún impacto en la población de personas mayores e involucran el accionar del BPS. En este sentido, se analizaron distintas leyes, sobre la incorporación de nuevos colectivos al Sistema Nacional de Salud; las referidas a la compatibilidad entre la actividad laboral y el retiro, que son las de jubilación por Industria y Comercio y actividad de la misma afiliación, y la jubilación parcial compatible con el desempeño de servicios de la misma afiliación; la ley que establece la prestación a víctimas primarias y secundarias de delitos violentos; la modificación al Fondo de Cesantía y Retiro de la Construcción; la de inclusión financiera; los nuevos convenios internacionales en los que se reconocen los años de trabajo y aporte fuera del país; y por último, la legislación relativa a la creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados.

Gran parte de las leyes y decretos implementados en el período 2012 - 2017 refieren a medidas que siguen favoreciendo la inclusión de las personas mayores en el sistema de seguridad social y en el sistema de salud, y también incluyen mejoras de las prestaciones. Otras medidas refieren a compensaciones económicas asistenciales ante daños

²⁸ Pugliese, Leticia. Acciones del Banco de Previsión Social para las personas mayores, en la perspectiva de derechos humanos. Período 2007-2011. Comentarios de Seguridad Social N°40. BPS-AGSS.

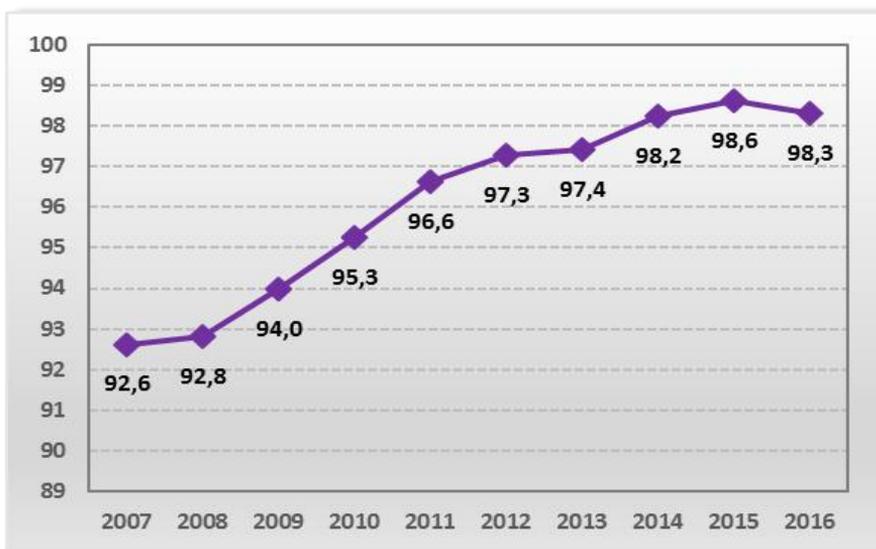
irreparables, o ayudas económicas para servicios asociados a la dependencia. A continuación, se presentan datos relativos a las coberturas del Sistema de Seguridad Social y del Sistema Nacional de Salud para personas mayores, sobre la suficiencia de las prestaciones contributivas y datos sobre las nuevas prestaciones del período analizado.

1. Cobertura en Seguridad Social

1.1. Cobertura de Personas Mayores

El siguiente gráfico muestra la evolución del porcentaje de personas mayores que están cubiertas por la seguridad social. Este indicador se construye desde los registros/administrativos del BPS, Cajas Paraestatales y Servicios de Retiros y las proyecciones de población del INE, como el cociente entre la cantidad de personas mayores (65 años y más) protegidas por la seguridad social y el total de personas mayores en la población.

Gráfico 1. Índice de cobertura de personas mayores. Período 2007-2016



Fuente: "Análisis de cobertura del régimen previsional uruguayo 2004-2016", AEA en AGSS-BPS, Comentarios de Seguridad Social, Nº 57, en base a datos de CDES de Prestaciones, Informes de Cajas Paraestatales y de Servicio de Retiros y Pensiones, Proyecciones de Población - INE.

Nota: Incluye Jubilaciones, Pensiones contributivas por fallecimiento, y a partir de 2008 Pensiones no contributivas y Asistencia a la Vejez.

Como visualizamos en el gráfico, el índice de cobertura ha sido relativamente alto durante todo el período, mayor al 90%, lo que posiciona a Uruguay como un punto de referencia a nivel regional.

Durante el período 2007-2016 el índice de cobertura aumentó en 5,7 puntos porcentuales. En 2016, el 98,3% del total de personas mayores se encontraba cubierta por el sistema de seguridad social de Uruguay. Como veremos a continuación, el incremento en la cobertura, en particular a partir de 2009, se encuentra fuertemente asociado a la Ley N° 18.395.

1.2. Altas de jubilaciones

Las condiciones de acceso a las pasividades del BPS transitaron por un proceso de flexibilización con la entrada en vigencia de la Ley N° 18.395 de 2009, estableciendo la reducción de 35 a 30 años de trabajo para configurar causal de jubilación común y el cómputo ficto de un año adicional de trabajo para las mujeres por cada hijo, hasta un máximo de 5 años.

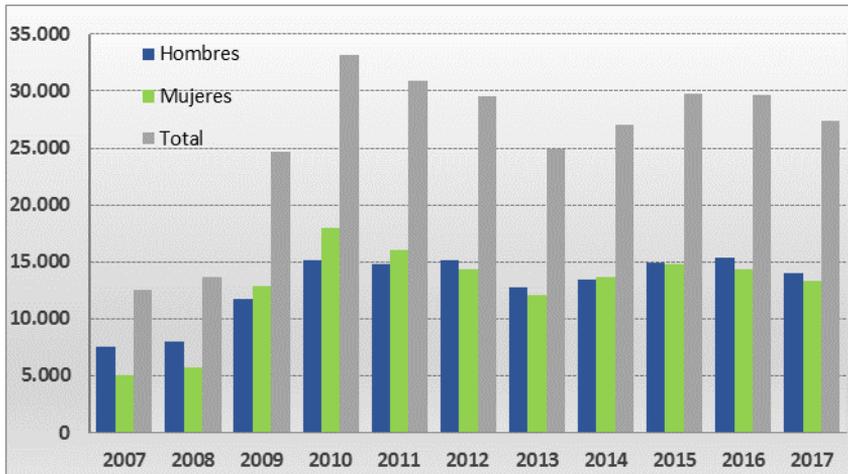
Para visualizar el cambio en el acceso a las jubilaciones y las tendencias diferenciadas por sexo, se presenta en los siguientes cuadros y gráficos la evolución del total de altas de jubilaciones (sin reforma) y las nuevas jubilaciones que se configuran bajo la normativa de la ley de flexibilización N° 18.395.

Cuadro 1. Altas totales (sin reforma) de jubilaciones, por sexo. Período 2007-2017

Año	Hombres	Variación	Mujeres	Variación	Total	Variación
2007	7.533	---	5.057	---	12.590	---
2008	7.966	5,75%	5.751	13,72%	13.717	8,95%
2009	11.710	47%	12.908	124,45%	24.618	79,47%
2010	15.126	29,17%	17.988	39,36%	33.114	34,51%
2011	14.846	-1,85%	16.057	-10,73%	30.903	-6,68%
2012	15.143	2%	14.360	-10,57%	29.503	-4,53%
2013	12.797	-15,49%	12.069	-15,95%	24.866	-15,72%
2014	13.462	5,20%	13.613	12,79%	27.075	8,88%
2015	14.917	10,81%	14.830	8,94%	29.747	9,87%
2016	15.315	2,67%	14.328	-3,39%	29.643	-0,35%
2017	14.041	-8,32%	13.332	-6,95%	27.373	-7,66%

Fuente: Banco de datos de AEA (AGSS-BPS)

Gráfico 2 Altas totales (sin reforma) de jubilaciones, por sexo. Período 2007-2017



Fuente: Banco de datos de AEA (AGSS-BPS)

Según los datos y siguiendo el razonamiento previo, en 2009 se produce un shock que impacta de forma permanente en los niveles de altas, como consecuencia de la entrada en vigencia de la Ley N° 18.395²⁹; en este año, la variación total respecto al año anterior (79,47%) es de casi nueve veces mayor a la del 2008. Durante el período, el máximo se alcanza en 2010 con un total de altas de 33.114, cifra que más que duplica la cantidad correspondiente al período previo a la Ley. En los años siguientes, la cantidad de altas se estabiliza presentando pequeñas variaciones que casi se compensan al promediarse. Históricamente ha existido un desbalance en las altas de jubilaciones desagregadas por sexo, lo cual reafirma un tema ampliamente presentado en las teorías de género: las mujeres enfrentan diferentes condiciones de acceso y permanencia en el mercado laboral.

A partir de 2009, la cantidad de altas de mujeres comienza a superar la de varones, tendencia que se mantiene hasta 2011 para luego revertirse, aunque estas diferencias son de menor proporción si comparamos con los años previos a 2009. Resulta necesario resaltar la incidencia de la Ley N° 18.395 en el aumento de las altas femeninas (de 5.057 en 2007 a 13.332 en 2017) a través del derecho que se les otorga a computar un año adicional de servicios por cada hijo, como reconocimiento y compensación por el trabajo de cuidados no remunerado.

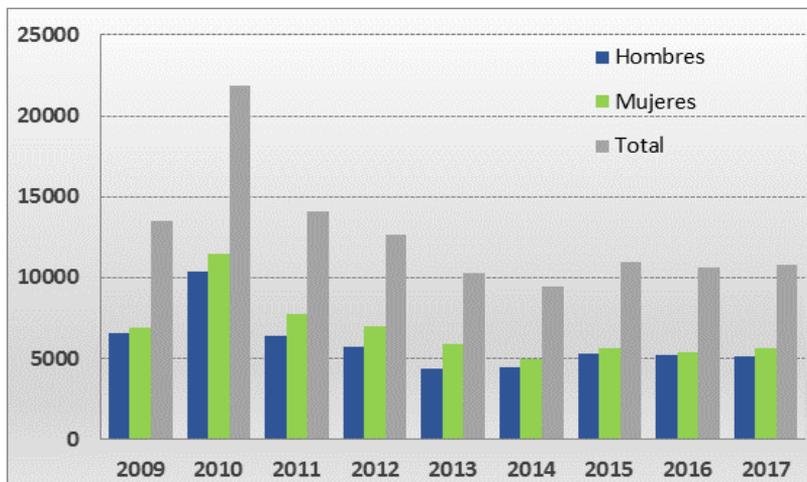
²⁹ Para más información sobre personas mayores y Ley N° 18.395, ver Pugliese (2013).

Cuadro 2. Altas de jubilaciones por Ley 18.395, por sexo. Período 2009-2017

	Hombres	Variación hombres	Mujeres	Variación mujeres	Total	Variación total
2009	6.575	---	6.937	---	13.512	---
2010	10.388	57,99%	11.442	64,94%	21.830	61,56%
2011	6.371	-38,67%	7.736	-32,39%	14.107	-35,38%
2012	5.694	-10,63%	6.960	-10,03%	12.654	-10,30%
2013	4.395	-22,81%	5.878	-15,55%	10.273	-18,82%
2014	4.439	1%	5.012	-14,73%	9.451	-8%
2015	5.319	19,82%	5.684	13,41%	11.003	16,42%
2016	5.205	-2,14%	5.405	-4,91%	10.610	-3,57%
2017	5.136	-1,33%	5.627	4,11%	10.763	1,44%

Fuente: Banco de datos de AEA (AGSS-BPS)

Gráfico 3. Altas de jubilaciones por Ley 18.395, por sexo. Período 2009-2017



Fuente: Banco de datos de AEA (AGSS-BPS)

De los cuadros 1 y 2 se desprende que, de las 33.114 altas totales de jubilaciones en 2010, casi dos tercios corresponden a jubilaciones por Ley N° 18.395, registrando ese año la mayor variación del período (61,56%).

En cuanto a las proporciones por sexo, en todos los años las altas de mujeres superan las de varones, de hecho, si calculamos las relaciones entre las cantidades de los cuadros 1 y 2 vemos que la proporción de mujeres que se jubilan por Ley 18.395 es mayor a la

proporción correspondiente a varones. Como es de esperar, la variación anual de altas alcanza su máximo en 2010 con 64,94% para mujeres y 57,99% para varones.

1.3. Jubilaciones por Invalidez

Con los siguientes gráficos analizaremos, desde 2010, la evolución de la cantidad promedio anual de personas jubiladas por causal invalidez según sexo y franja etaria, las variaciones anuales del período y la composición de las personas mayores en el total de jubilados por invalidez.

Volviendo a la Ley N° 18.395, se introducen modificaciones que flexibilizan la configuración para esta causal, la cual se encontraba regulada por la Ley N° 16.713. La causal se configura ante la incapacidad total y permanente sobrevenida en actividad o inactividad compensada, requiriéndose un período mínimo de 2 años de servicios reconocidos para mayores de 25 años y 6 años para menores de 25 años, sin período mínimo de actividad previo al cese. La incapacidad sobrevenida después del cese en la actividad requiere para configurar causal un mínimo de 10 años de servicios reconocidos. Si es a causa o en ocasión del trabajo, no se requiere período mínimo de servicios reconocidos.

**Cuadro 3. Cantidad de jubilaciones por invalidez de personas mayores, según sexo.
 Promedio anual. Período 2010-2017**

	Hombres 65 y más	Variación	Mujeres 65 y más	Variación	Total 65 y más	Variación total
2010	12.515	---	15.837	---	28.352	---
2011	12.418	-0,77%	16.219	2,41%	28.637	1,01%
2012	12.407	-0,09%	16.622	2,48%	29.028	1,37%
2013	12.435	0,23%	17.028	2,45%	29.464	1,50%
2014	12.552	0,94%	17.572	3,19%	30.124	2,24%
2015	12.856	2,42%	18.246	3,84%	31.101	3,25%
2016	13.152	2,30%	18.909	3,64%	32.061	3,09%
2017	13.517	2,78%	19.790	4,66%	33.307	3,89%
Variación acumulada 2010/2017		8,01%		24,96%		17,48%

Fuente: Boletín de Evolución de las Pasividades (AGSS-BPS)

A simple vista, es notorio que durante el período se va incremento paulatinamente la cantidad de personas mayores jubiladas por invalidez. La ley de flexibilización estableció requisitos más accesibles para esta causal, tanto en la cantidad y continuidad de años de servicio como en el plazo previo al cese.

Según la variación acumulada, entre 2010 y 2017, la cantidad de jubilaciones por invalidez aumentó en 17,48%, con una brecha de género de 16,95 puntos porcentuales a favor de las mujeres. Por su parte, las variaciones anuales, parecen no mostrar cambios

significativos durante el período, aunque sí un incremento gradual a medida que transcurren los años.

En las columnas 2, 4 y 6 observamos que, a lo largo del período, la participación femenina en el total de personas mayores aumenta, mientras que la participación masculina disminuye: en 2010 los varones representan el 44,1% del total y al final del período el 40,6%, mientras que las mujeres parten del 55,9% y alcanzan en 2017 un peso del 59,4%.

Nos detenemos en este punto para aseverar en los comentarios realizados en la primera parte del informe sobre las políticas de cuidado, en este sentido, es válido intuir las posibles causas de la mayor participación femenina. Recordemos que los datos presentados refieren a cantidad de jubilaciones y no altas, esto es, pasividades que se van acumulando de períodos anteriores más las nuevas pasividades, sumado al hecho de que las mujeres son más longevas que los varones, sería lógico concluir que acumulan una mayor cantidad de jubilaciones por invalidez, al contrario de lo que ocurre con los varones.

Cuadro 4. Estructura por edad de jubilaciones por invalidez, por sexo. Período 2010-2017

	Pensionistas hombres de 65 y más	Pensionistas mujeres de 65 y más	Pensionistas de 65 y más
2010	62,56%	67,08%	65,01%
2011	59,60%	63,96%	61,99%
2012	56,94%	61,19%	59,30%
2013	55,14%	59,26%	57,45%
2014	53,64%	57,68%	55,92%
2015	52,06%	55,55%	54,05%
2016	50,81%	53,94%	52,61%
2017	50,88%	54,48%	52,96%

Fuente: Boletín de Evolución de las Pasividades (AGSS-BPS)

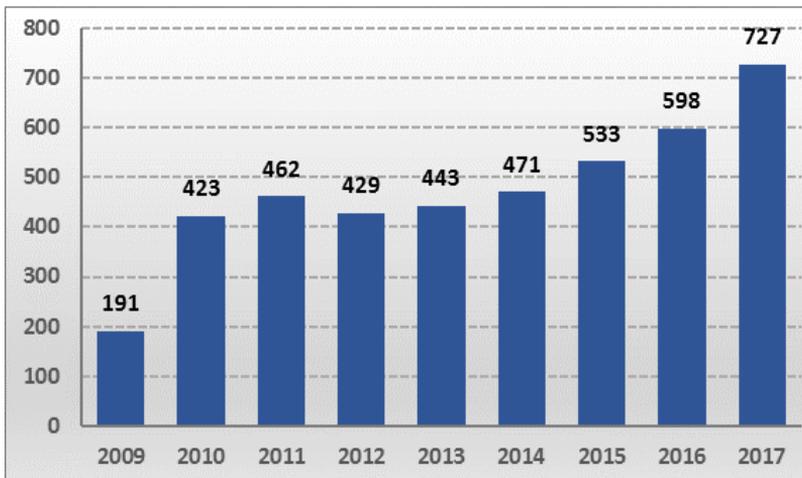
Del cuadro anterior vemos que, el 52,96% de la población jubilada por invalidez en 2017, corresponde a personas mayores, habiendo sido el 65,01% en 2010, lo que nos permite deducir un aumento en el peso relativo de las personas menores de 65 años jubiladas por causal invalidez. Corresponde el mismo razonamiento para varones y mujeres de 65 y más, ambos grupos presentan una reducción del peso relativo en el total de jubilaciones por invalidez.

Al comparar las columnas 2 y 3, en el último año notamos como en el total de mujeres jubiladas por invalidez, las de 65 y más representan más de la mitad (54,48%), mientras que, para los varones el peso parece distribuirse casi por igual entre personas mayores (50,88%) y menores de 65 años. Con estos datos, reforzamos los comentarios realizados en base al cuadro 3.

1.4. Subsidio especial por inactividad compensada

El siguiente gráfico muestra la evolución en la cantidad de Subsidios por Inactividad Compensada establecida en la Ley N° 18.395. Este subsidio posibilita que personas desempleadas por despido forzoso con edad mínima de 58 años, puedan en dos años o menos alcanzar la edad requerida para configurar causal jubilatoria. De este modo, quienes se encuentran cerca de la etapa jubilatoria y presentan mayores dificultades para reinserirse en el mercado laboral, no ven reducidos sus ingresos por haber sido despedidos.

Gráfico 4 Cantidad de subsidios especiales por inactividad compensada.
Promedio anual. Período 2009-2017



Fuente: Banco de datos de AEA (AGSS-BPS)

En el gráfico visualizamos, por un lado, en los años 2010 y 2011 el shock en la cantidad de subsidios provocado por la entrada en vigencia de la Ley 18.395; por otro lado, en los últimos años se ha incrementado la cantidad de subsidios otorgados, siendo 727 las personas de entre 58 y 60 años de edad que han sido amparadas por el subsidio, a diciembre de 2017.

1.5. Pensiones de sobrevivencia

A continuación, los cuadros presentan la evolución y variación de altas de pensiones por sobrevivencia cuyos beneficiarios/as son personas mayores, y luego la estructura por edad de pensionistas, según sexo.

Cuadro 5. Altas de pensiones de sobrevivencia de personas mayores, por sexo. Período 2008-2017

	Hombres 65 y más	Variación	Mujeres 65 y más	Variación	Total 65 y más	Variación total
2008	956	---	5.328	---	6.284	---
2009	843	-11,8%	6.160	15,6%	7.003	11,4%
2010	1.005	19,2%	5.686	-7,7%	6.691	-4,5%
2011	1.026	2,1%	5.686	0,0%	6.712	0,3%
2012	1.013	-1,3%	5.542	-2,5%	6.555	-2,3%
2013	1.041	2,8%	5.129	-7,5%	6.170	-5,9%
2014	957	-8,1%	5.270	2,7%	6.227	0,9%
2015	1.059	10,7%	5.203	-1,3%	6.262	0,6%
2016	1.084	2,4%	5.397	3,7%	6.481	3,5%
2017	1.143	5,4%	5.424	0,5%	6.567	1,3%
Variación acumulada 2009/2017		35,6%		-11,9%		-6,2%

Fuente: Banco de datos de AEA (AGSS-BPS)

Como vemos en el cuadro anterior, desde 2010 la tendencia de altas en personas mayores ha experimentado variaciones anuales que oscilan entre -5,9% y 3,5%. La variación de 2009 es la máxima de todo el período analizado; según Pugliese (2013), la implementación de la Ley de N° 18.246 Unión Concubinaria de diciembre de 2007 estaría explicando el incremento en las altas, que habilitó a concubinos y concubinas a adquirir derechos pensionarios por sobrevivencia de su pareja.

Sin duda, entre la implementación de la Ley Unión Concubinaria y los 2-3 años siguientes, en los que observamos la mayor variación de altas de sobrevivencia (15,6% para mujeres en 2009 y 19,2% para varones en 2010), hay un período intermedio que corresponde al trámite y reconocimiento judicial previo que se requiere para determinar los derechos y obligaciones de la seguridad social para la persona que solicita ampararse en esta ley. Podemos deducir que una cantidad considerable de personas mayores comenzaron a tramitar el concubinato, al equipararse a los beneficios que la seguridad social otorga al matrimonio.

Por otro lado, a pesar de ser las mujeres quienes presentan más cantidad de altas en el total de personas mayores, es de destacar que las altas de hombres mayores se han estado incrementando año a año, presentando variaciones anuales positivas de bastante mayor magnitud que las negativas, en particular, en 2010. De hecho, la variación acumulada 2009-2017 para varones ha sido positiva en 35,6% mientras que para mujeres fue negativa en 11,9%.

Resulta necesario hacer un paréntesis al analizar las altas por sexo; si comparamos los requisitos de acceso a la prestación para varones y mujeres, deducimos que la mayor cantidad de altas femeninas tienen que ver, en parte, con la menor restricción de ingresos que se le exige a la mujer para acceder a la pensión por sobrevivencia.³⁰ Conviene explicar que este requisito diferencial para mujeres, pretende contemplar las brechas salariales de género; según un estudio realizado por Espino, Salvador y Azar, con datos de la Encuesta Continua de Hogares de 2011, para el total de asalariados, las mujeres perciben cerca de un 10% menos de ingresos que los varones, y un 20,3% menos las asalariadas con nivel educativo terciario.

**Cuadro 6. Estructura por edad de altas de pensiones de sobrevivencia, por sexo.
 Período 2008-2017**

	Pensionistas hombres de 65 y más	Pensionistas mujeres de 65 y más	Pensionistas de 65 y más
2008	50,2%	59,8%	58,1%
2009	42,9%	54,7%	53,0%
2010	51,3%	58,8%	57,5%
2011	49,1%	59,2%	57,4%
2012	48,7%	58,7%	56,9%
2013	48,4%	58,4%	56,4%
2014	44,8%	59,7%	56,8%
2015	49,2%	58,9%	57,0%
2016	45,7%	58,9%	56,2%
2017	47,9%	59,9%	57,4%

Fuente: Banco de datos de AEA (AGSS-BPS)

Según el cuadro 6, durante el período 2008-2017, la composición de personas mayores en el total de pensionistas por sobrevivencia no ha sufrido grandes modificaciones, seguramente se deba al hecho de que la prestación no implica un beneficio exclusivo para personas mayores sino para toda la población. También observamos como el peso relativo de las altas de varones oscila en un rango más amplio que el peso de las altas de mujeres, el cual desde 2010 se ha mantenido en torno al 58,4% y el 59,7%.

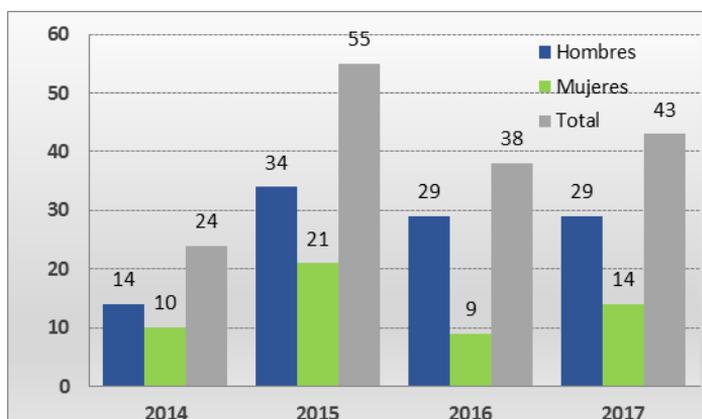
1.6. Jubilaciones parciales

Durante el período que hemos analizado, una de las principales políticas que se han trabajado refiere al envejecimiento activo, desde su planteo y discusión en el Diálogo

³⁰ Para viuda o concubina la condición económica es que el promedio mensual actualizado de sus ingresos en los 12 meses anteriores al fallecimiento del causante sea inferior a \$160.120,91 (vigencia 01/2018), mientras que para viudo o concubino se requiere dependencia económica o carencia de ingresos para solicitar la prestación.

Nacional sobre Seguridad Social y los planes de envejecimiento, hasta el resultado concreto de las leyes N° 19.006 y N° 19.160. A continuación, analizamos brevemente los principales resultados.

**Gráfico 5. Cantidad de altas por Jubilación Parcial (Ley 19.160) por sexo.
Período Agosto 2014-Diciembre 2017**



Fuente: Banco de datos de AEA (AGSS-BPS)

En el gráfico se aprecia la cantidad de altas por Ley N° 19.160 Jubilación Parcial, que otorgó el BPS. Desde agosto de 2014 se han ido incrementando las altas, alcanzando a diciembre de 2015 un pico de 55 personas, que han optado por un proceso gradual a la etapa de la jubilación, o bien, jubilados que se han reinsertado en el mercado laboral, y al mismo tiempo, han contribuido a la formación de otros trabajadores y al intercambio intergeneracional.

La aplicación de esta ley ha beneficiado principalmente a varones, quienes presentan una mayor cantidad de altas en relación a mujeres, con una participación del 67,4% a diciembre de 2017, frente al 32,6% de mujeres.

Si bien la cantidad no parece haberse incrementado de manera significativa, a casi cuatro años de haberse planteado el tema en el ámbito político y de la creación de dos leyes específicas, y dada la relevancia en promover la opción de un proceso gradual hacia la vejez, resulta conveniente realizar una evaluación o medición de los resultados obtenidos, tanto en sus objetivos como en el alcance hacia la población de interés, con el fin de plantear una posible reformulación de las actuales medidas, o bien para el diseño de nuevas políticas de envejecimiento.

2. Mejora de la suficiencia de las prestaciones de jubilaciones y pensiones

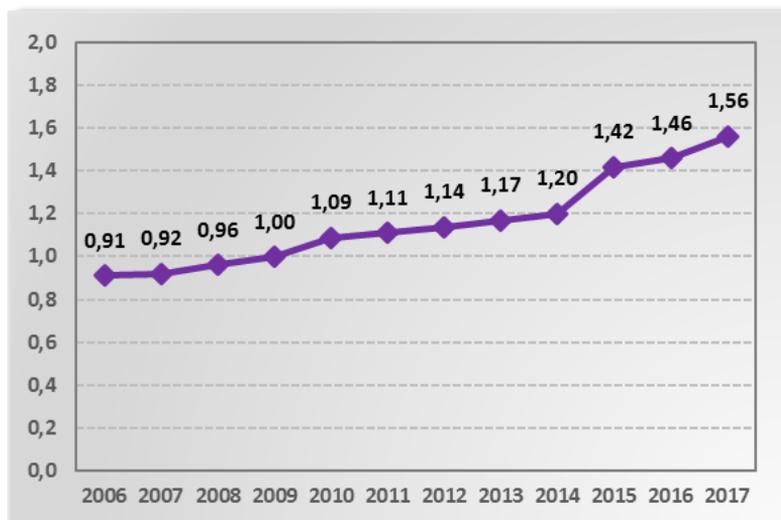
En esta sección se muestran indicadores que dan cuenta del grado de suficiencia de las pasividades, a través de la adecuación del valor de las pasividades, del promedio de

adultos mayores con pasividades por debajo de la canasta básica total y de la incidencia de la pobreza en personas mayores. Según Pugliese (2013) varias medidas legislativas han influenciado una mejora en estos indicadores: los decretos de aumentos diferenciales para jubilados y pensionistas de bajos ingresos, de aumento de mínimos jubilatorios, así como de pago de prima por edad.

Seguidamente, se toman tres indicadores publicados en el Boletín sobre Personas Mayores³¹, que muestran información sobre la evolución del grado de suficiencia de las pasividades.

Índice de adecuación del valor de las pasividades. Permite conocer la suficiencia en relación al valor de la línea de pobreza per cápita. El indicador muestra que al inicio del período los ingresos de personas mayores se ubicaban en 0,91 con respecto a la línea de pobreza y luego se incrementan hasta alcanzar un valor de 1,56 en 2017. Es decir, en 2006 el valor promedio de las pasividades estaba por debajo de la línea de pobreza y diez años después ese valor es más de uno y medio de la línea de pobreza.

Gráfico 6. Índice de adecuación del valor de las pasividades de las personas mayores.
 Período 2006-2017



Fuente: BPS-AGSS-APSS, Indicadores sobre Personas Mayores (65 años y más).

Nota: Numerador y denominador del índice de adecuación: Mediana del valor de las pensiones y jubilaciones de las personas mayores del sistema de seguridad social / Valor de la línea de pobreza per cápita.

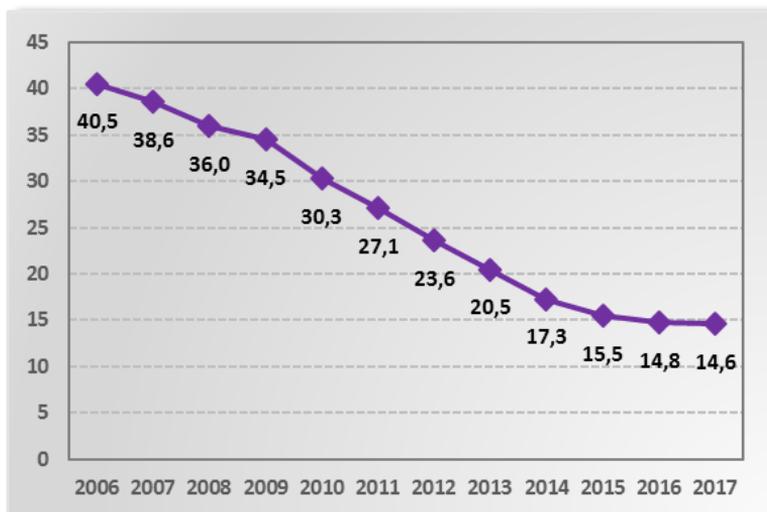
Porcentaje de Personas Mayores con pasividades por debajo de la Canasta Básica Total³². En el año 2006 el 40,5% de personas mayores cobraban pasividades cuyo valor

³¹ <http://www.bps.gub.uy/bps/file/13259/1/boletin-adulto-mayor-2017.pdf>

³² La Canasta Básica Total (CBT) considera los valores promedio de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) y los valores de la Canasta Básica No Alimentaria (CBNA) publicada por el INE.

se encontraba por debajo de la CBT. Este porcentaje se va reduciendo hasta llegar a 14,6% en 2017.

Gráfico 7. Porcentaje de Personas Mayores con pasividades debajo de la canasta básica total (CBT 2006). Período 2006-2017



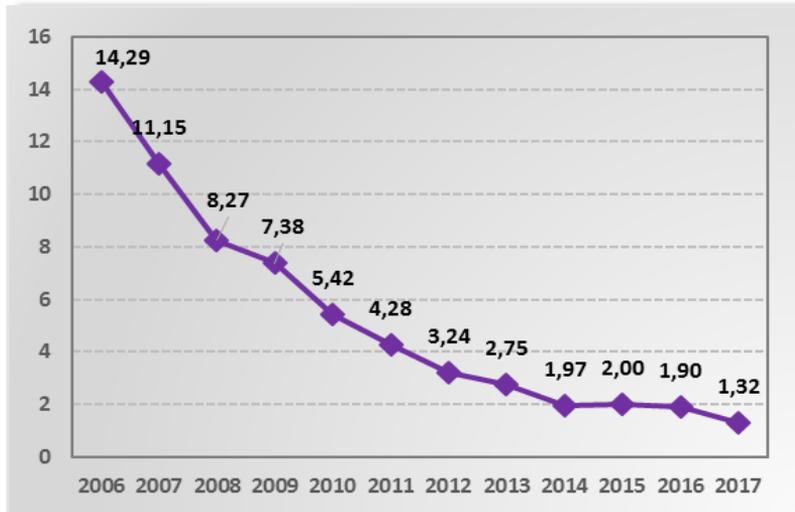
Fuente: BPS-AGSS-APSS, Indicadores sobre Personas Mayores (65 años y más).

NOTA: Numerador y denominador del indicador: Total de personas mayores con ingresos por pasividades inferiores al costo de la CBT para una persona / Número de personas de 65 años y más jubiladas o pensionistas.

Incidencia de la pobreza en personas mayores³³. De acuerdo al cálculo de la línea de pobreza con la metodología 2006 del Instituto Nacional de Estadística, el porcentaje de personas mayores pobres presenta una sostenida tendencia decreciente en los últimos años, más pronunciada al inicio del período, situándose en 2017 en sólo 1,32%. Esto es, la incidencia de la pobreza en personas mayores se ha reducido en 12,97 puntos porcentuales durante el período de análisis. Los resultados también se corresponden con el descenso de los niveles de pobreza de la población en general en los últimos años (INE, Estimaciones de Pobreza por el método del ingreso año 2016).

³³ Según el método del ingreso, se considera que un hogar es pobre si su ingreso per cápita es insuficiente para cubrir las necesidades alimentarias y no alimentarias de todos sus integrantes (el ingreso per cápita del hogar está por debajo de la línea de pobreza).

**Gráfico 8. Porcentaje de Personas Mayores pobres según el método de Ingresos (LP 2006).
Período 2006-2017**



Fuente: BPS-AGSS-APSS, Indicadores sobre Personas Mayores (65 años y más)
NOTA: Numerador y denominador del indicador: Total de personas mayores que viven en hogares pobres y el total de personas mayores, por cien.

3. Cobertura en el Sistema Nacional de Salud

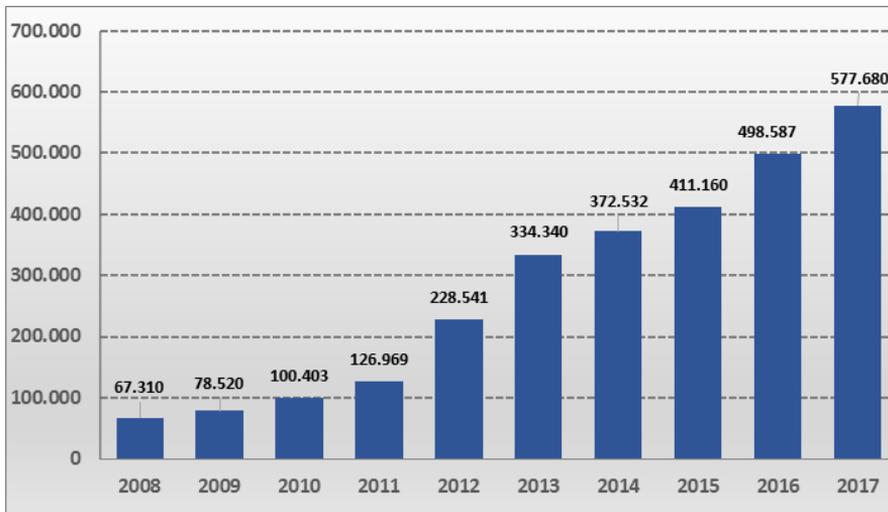
Desde que comienza a regir el SNIS, el BPS se ha encargado de administrar la incorporación de jubilados y pensionistas al sistema, mediante un proceso gradual cuyo cronograma culmina el 1° de julio de 2016, cuando quedan todos incorporados.³⁴

Al medir el acceso a los servicios de salud en Uruguay, se observa una cobertura universal para las personas mayores. En 2016, el 99,7% de las personas mayores tienen derechos vigentes para atenderse en alguna institución de salud. Aunque poco significativo, se observa un aumento de la cobertura en el período 2006-2016 de 1,2% que puede explicarse principalmente, a partir del año 2011, por el ingreso gradual de jubilados y pensionistas al SNIS.³⁵

³⁴ Excepto algunos casos de pasividades, como las pensiones graciables y prestaciones reparatorias para exiliados y presos políticos, que se rigen por reglamentaciones específicas creadas con anterioridad al SNIS.

³⁵ Tomado de Boletín de Adulto Mayor, 2017. Asesoría General en Seguridad Social (BPS).

**Gráfico 9. Cantidad de pasivos afiliados la BPS con cuota mutual.
Promedio anual. Período 2008-2017**



Fuente: Banco de datos de AEA (AGSS-BPS), Boletín Estadístico 2018

Nota: Incluye sólo a pasivos del Banco de Previsión Social

El SNIS comienza a regir a partir del 1° de julio de 2008. En este año, observamos que la cantidad promedio anual de jubilados y pensionistas ingresados al sistema era de 67.310. Durante esta primera etapa en que el SNIS comienza a funcionar, solo algunos colectivos de personas mayores quedaron amparados (activos cotizantes, cónyuges o concubinos de usuarios del SNS, jubilados del BPS dependientes de bajos recursos, con opción de acuerdo a la Ley 16.713, jubilados a partir del 1/1/2008).

La Ley 18.731 de enero de 2011, define el cronograma de incorporación gradual al SNS de nuevos colectivos, entre los cuales estaban los jubilados y pensionistas que al 1/12/2010 no contaban con dicho amparo. El cronograma se forma teniendo en cuenta la situación de vulnerabilidad social y nivel de ingresos.

A partir del 1° de julio de 2011, el primer grupo que ingresa es el de jubilados por incapacidad total cuyos ingresos totales no superaran la suma de 4 BPC mensuales. En el año 2012, vemos que los ingresos al SNS representan casi el doble de los ingresos del año anterior, lo cual se explica porque a partir del 1° de julio se va incorporando gradualmente un segundo grupo de pasivos con cobertura en el sistema público, ingresando primero aquellos con menores haberes jubilatorios y mayor edad, hasta el 1° de julio de 2016, en que son todos incorporados.

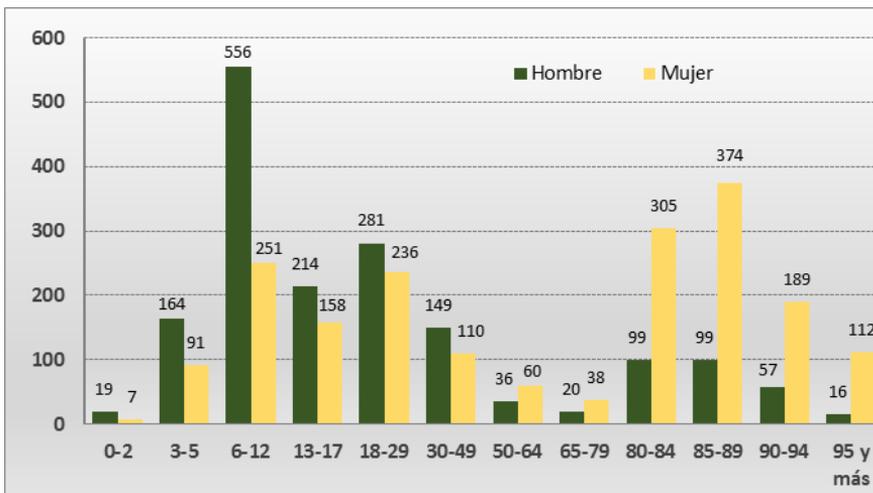
Los jubilados y pensionistas que al 1° de diciembre de 2010 contaban con cobertura integral de salud brindada por un prestador privado, pueden optar por el ingreso al SNS a partir del 1° de julio de 2012 o postergarlo hasta 2016. Los cónyuges y concubinos a cargo de los jubilados y pensionistas amparados por el SNS se incorporaron a partir del 1° de julio de 2016.

En 2017, el promedio anual de jubilados y pensionistas ingresados al SNS es de 577.680, cifra casi nueve veces mayor a del comienzo del período.

4. Sistema Nacional de Cuidados

A continuación, se presenta la distribución, por sexo y edad, de los beneficiarios de servicios de Asistentes Personales y de Teleasistencia, provistos por el SNIC, a diciembre de 2017.

Gráfico 10. Usuarios con servicio de Asistentes Personales por edad y sexo. Diciembre, 2017



Fuente: Informe Anual 2017 Sistema de Cuidados.

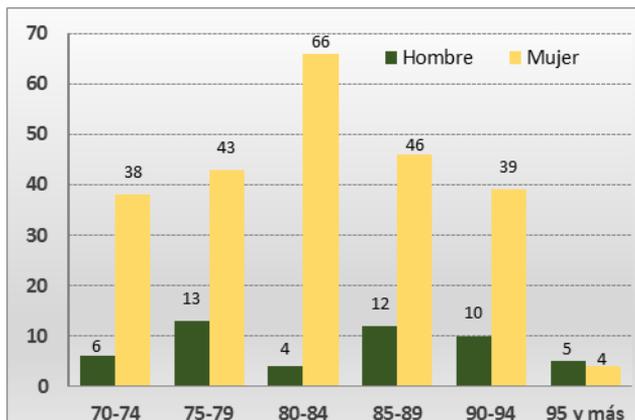
De acuerdo al gráfico, a diciembre de 2017, las personas mayores representan casi el 36% del total de beneficiarios. Al descomponer por sexo, observamos que el 17% de varones que reciben el beneficio, son personas mayores, mientras que para las mujeres este porcentaje es de 53% (en términos absolutos, 291 varones y 1.018 mujeres). Por cada varón con 65 y más años que utiliza el servicio, hay 3,5 mujeres.

Según el Informe Anual 2017 del Sistema de Cuidados, con respecto a años anteriores, se destaca el ingreso masivo de personas mayores de 80 años al servicio, pasando de un 1,5% en noviembre de 2016 a un 34,3% en diciembre de 2017. Dentro de este grupo, las mujeres representan el 78,3%, lo cual se condice con la estructura demográfica de la población que se describió en la primera parte del informe.

Es de destacar que los varones presentan mayor incidencia en edades tempranas, en particular, entre los 3 y 12 años (casi el 68% del total de usuarios de entre 3 y 12 años). Este porcentaje, según mismo Informe del Sistema de Cuidados, podría corresponderse con el hecho de que una parte importante del Servicio de Asistentes Personales se destina

al apoyo y cuidado de niños que presentan discapacidades intelectuales, siendo los varones quienes presentan mayor incidencia que las mujeres.³⁶

Gráfico 11. Usuarios con servicio de Teleasistencia, por sexo y edad. Diciembre, 2017



Fuente: Informe Anual 2017 Sistema de Cuidados.

Como es de esperar, encontramos que el 65% del total de usuarios del servicio de Teleasistencia corresponde a personas de 80 y más. Al analizar la estructura por sexo, vemos que las mujeres representan el 82% del total de usuarios para ambos sexos, esto es, por cada varón hay casi 5 mujeres (50 varones vs 236 mujeres). Ambas observaciones nos vuelcan nuevamente al razonamiento sobre la estructura demográfica de la población uruguaya.

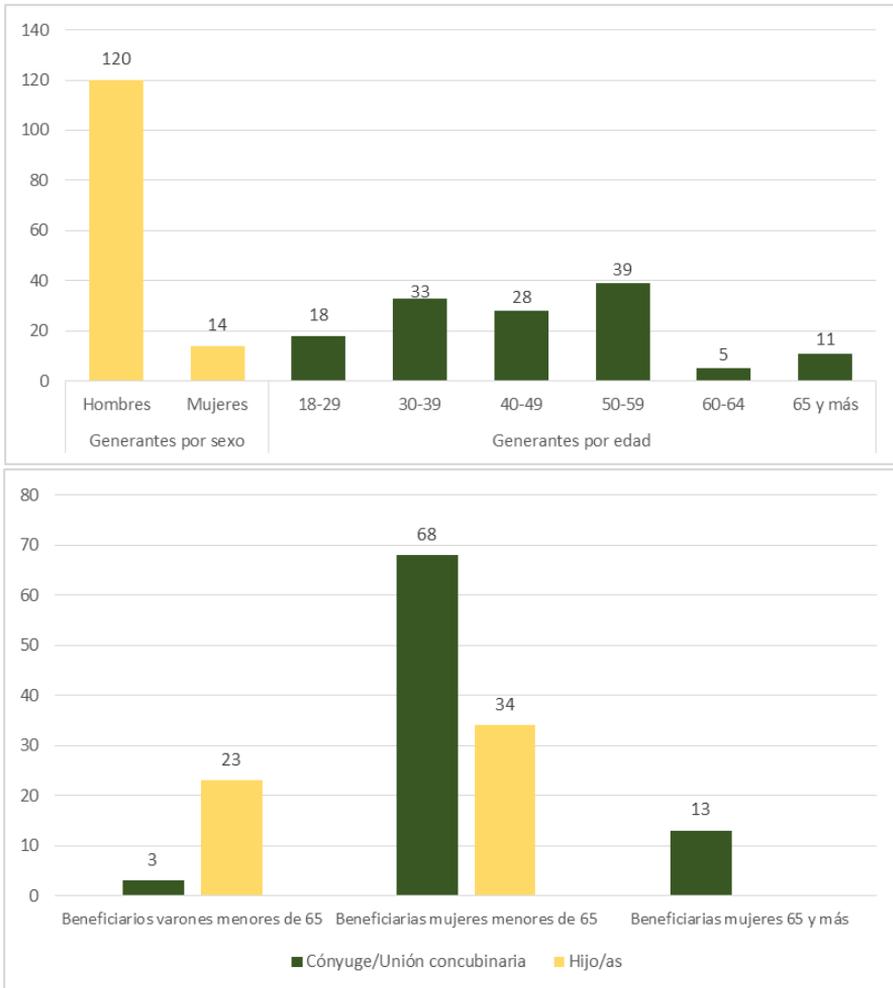
Otro aspecto a tener en cuenta es la alta incidencia en mujeres de 80 y más, que corresponden a más de la mitad del total de usuarios del servicio.

5. Pensiones por Delitos Violentos

A continuación, se analizan algunas estadísticas de la prestación por delitos violentos para visualizar el porcentaje de personas mayores cubiertas por la misma.

³⁶ Informe Anual 2017 Sistema de Cuidados, pp. 51

Gráfico 12. Pensiones por Delitos Violentos por sexo y edad. Diciembre, 2017



Fuente: Banco de datos de AEA (AGSS-BPS)

Nota: beneficiario/as no incluye a quienes son, a su vez, generantes por haber quedado discapacitado/as

En el primer gráfico observamos la distribución por sexo y edad de las personas generantes, estas son quienes fallecen o han quedado discapacitadas a causa de un delito violento amparado en la Ley 19.039, tomando un acumulado a diciembre de 2017. Se observa que el 90% de generantes son varones y la proporción de sus edades al momento del hecho generador están comprendidas, en su mayoría entre los 50 y 59, le siguen los que tienen entre 30 y 39 años. Agrupando tenemos que el 75% de generantes son varones de edad entre 30 y 59 años, mientras que el porcentaje de personas de 65 y más es de casi 9%.

En el segundo gráfico tenemos el grupo de beneficiario/as, a diciembre de 2017, distribuido por sexo, por edad y por vínculo con el generante. Se observa la predominancia de

mujeres cónyuges y concubinas menores de 65 años, lo cual se relaciona al perfil de los generantes, que en su mayoría son varones, por lo que se esperaría que la cantidad de cónyuges y concubinas mujeres, ocupen una mayoría en el total de beneficiario/as.

Además, las condiciones de acceso a la prestación, al igual que como vimos en el caso de la pensión por sobrevivencia, requiere de situaciones económicas diferenciales para ambos sexos, siendo más restrictivas para varones, y también en cuanto a los rangos de edad para el mantenimiento de la prestación.

En cuanto a la estructura por edad observamos que, a diciembre de 2017, hay 13 personas mayores amparadas por la Ley 19.039, todas mujeres, siendo un porcentaje de poco 9% del total. Es necesario destacar que la prestación por delitos violentos no es acumulable con otro tipo de pensión o jubilación, de esto, podemos deducir que la baja proporción de personas mayores en el total de beneficiarios, en parte, se corresponde a esta incompatibilidad, en especial quienes estén percibiendo una jubilación o pensión por un monto mayor al de delitos violentos.

6. A modo de síntesis

En este documento se presentaron las estadísticas asociadas al marco normativo en cuanto a cobertura en seguridad social, salud y cuidados de personas mayores. Desde esta información descriptiva es posible realizar una evaluación preliminar del alcance de las medidas aplicadas por el BPS entre 2012 y 2017, y en el período previo, que contempla gran parte de las acciones que ya se venían elaborando. Cabe aclarar que, si bien los resultados comprenden un horizonte temporal bastante reducido para el objetivo del informe, es posible inducir una primera aproximación.

Como se ha señalado en la primera parte del informe, el envejecimiento activo ha sido el tema más tratado dentro de la nueva normativa del período, y en lo que respecta al ámbito laboral de las personas mayores. Aunque en términos de derechos, la Ley de Jubilación Parcial ha significado un avance sustancial, no se ha evidenciado una respuesta significativa, según los datos presentados. En este sentido, tal vez resulte necesario explorar en profundidad los aspectos relativos a los potenciales beneficios de la ley, tanto para jubilados como para empleadores.

En lo que respecta a salud y cuidados, se visualizan importantes resultados. Más de 500.000 jubilados y pensionistas cubiertos por el Sistema Nacional Integrado de Salud y casi el 36% de las personas beneficiarias del Sistema Nacional de Cuidados son personas mayores. Seguramente, el derecho al cuidado tendrá un alcance mayor en el mediano y largo plazo, tendencia que derivaría de una serie de fenómenos sociodemográficos, como el aumento de la población mayor, el envejecimiento de la vejez y la feminización de la vejez.

Finalmente, se realizó una evaluación de resultados de las nuevas prestaciones y se actualizaron los indicadores presentados en informe anterior, constatándose un incremento

en la cantidad de beneficiarios, en particular, jubilados y pensionistas, cuya cobertura pasó de 92,6% en 2007 a 98,3% en 2016.

Por otro lado, vemos una mejora en la suficiencia de las prestaciones otorgadas por el BPS, con un valor promedio de los ingresos de personas mayores en 2017 de 1,56% respecto al valor de la línea de pobreza; una reducción del porcentaje de personas mayores con pasividades por debajo de la CBT, pasando de 40,5% en 2006 a 14,6% en 2017; y una disminución de la incidencia de la pobreza en personas mayores, situándose en 2017 en 1,32%, esto es, 12,97 puntos porcentuales menos respecto a 2006. En términos generales, y avanzando hacia el objetivo de continuar reduciendo los niveles de pobreza y desigualdad en la población de personas mayores, estos resultados indican una mejora en la calidad de vida para este colectivo.

Bibliografía:

Aguirre, Rosario; Ferrari, Fernanda (2014). La construcción del sistema de cuidados en el Uruguay. En busca de consensos para una protección social más igualitaria, CEPAL, Cooperación Alemana, Serie Políticas Sociales.

Berriel, Fernando; Pérez, Robert; Rodríguez, Soledad. Vejez y envejecimiento en Uruguay. Fundamentos diagnósticos para la acción. MIDES, Uruguay, julio 2011.

Boletín de Adulto Mayor, 2017. Asesoría General en Seguridad Social (BPS). Montevideo, noviembre 2017.

Busquets, José Miguel. El Diálogo Nacional sobre la Seguridad Social (D.N.S.S.): proceso, contenidos, impactos, externalidades y aprendizajes. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTTS). Organización Internacional del Trabajo (OIT). Uruguay, 2010.

Colacce, Maira; Manzi, Pilar. El cuidado de la población uruguaya y la creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados. Una mirada de largo plazo, Serie Estudios y Perspectivas Nº 27 - CEPAL. Montevideo, agosto 2017.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2010. Panorama Social de América Latina 2009, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2018. Panorama Social de América Latina, 2017. (LC/PUB.2018/1-P), Santiago de Chile.

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42716/4/S1800002_es.pdf

Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento. Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento Madrid, España, 8 a 12 de abril de 2002. Naciones Unidas, Nueva York, 2003.

Diálogo Nacional sobre Seguridad Social. Informes y Documentos. Montevideo, abril 2008. En:

<https://www.bps.gub.uy/bps/file/4962/1/dialogo-social-2008.pdf>

Diario de sesiones de la Cámara de Senadores Nº 156, Tomo 494, 27 de junio de 2012 (Exposición de Motivos Ley Nº 18.922).

<https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/112458/tramite>

Diario de sesiones de la Cámara de Senadores Nº 196, Tomo 503, 26 de diciembre de 2012 (Exposición de Motivos Ley Nº 19045).

<https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/115378/tramite>

Diario de sesiones de la Cámara de Senadores Nº 251, Tomo 515, 24 de octubre de 2013 (Exposición de Motivos Ley Nº 19.160).

<https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/118979/tramite>

Diario de sesiones de la Cámara de Senadores Nº 249, Tomo 515, 22 de octubre de 2013 (Exposición de Motivos Ley Nº 19154).

<https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/116451/tramite>

Diario de sesiones de la Cámara de Senadores Nº 276, Tomo 520, 24 de abril de 2014 (Exposición de Motivos Ley Nº 19.211).

<https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/119399/tramite>

Diario de sesiones de la Cámara de Representantes Nº 3822, 24 de noviembre de 2012 (Exposición de Motivos Ley Nº 19.006).

<https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/112446/tramite>

Espino, Alma; Salvador, Soledad; Azar, Paola. Desigualdades persistentes: Mercado de Trabajo, Calificación y Género, en “El futuro en foco”. PNUD Uruguay, noviembre 2014.

- Hajjoul, Samira. Pensión a las víctimas de delitos violentos, en Comentarios de Seguridad Social Nº56. Asesoría General en Seguridad Social (BPS). Montevideo, junio 2017.
- Instituto Nacional del Adulto Mayor (INMAYORES-MIDES). Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez 2013-2015. Montevideo, octubre 2012.
- Instituto Nacional del Adulto Mayor (INMAYORES-MIDES). Segundo Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez 2016-2019. Montevideo, octubre 2016.
- Marchiori, Hilda (2017). Dificultades en el acceso a la justicia de víctimas ancianos-adultos mayores, Revista de la Facultad de Derecho de México. México, UNAM, Facultad de Derecho, Setiembre - diciembre 2017.
- Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Convención interamericana sobre la protección de los Derechos Humanos de las personas mayores, 2015. Montevideo.
- Ministerio de Economía y Finanzas. En:
https://www.mef.gub.uy/innovaportal/file/21651/1/cap_viii_inclusion_financiera_nuevos_ava_nces_y_resultados.pdf
- Monteiro, Lucía y Paredes, Mariana (2012). "Caracterización de los arreglos de convivencia en la vejez y su desafío para la política de cuidados", en Papeles de Población 2016, UDELAR. Presentado en el V Congreso Asociación latinoamericana de Población. Montevideo.
- Núñez, Inés; Santos, Silvia: Prestaciones y Servicios para personas con discapacidad. Actualización con datos al 2016, en Comentarios de Seguridad Social Nº56. Asesoría General en Seguridad Social (BPS). Montevideo, junio 2017.
- Pugliese, Leticia. Acciones del Banco de Previsión Social para las personas mayores, en la perspectiva de derechos humanos. Período 2007-2011, en Comentarios de Seguridad Social Nº40. Asesoría General en Seguridad Social (BPS). Montevideo, junio 2013.
- Pugliese, Leticia; Naranja, Martín (2012). Jubilación Parcial. Análisis descriptivo de algunos países europeos, en Comentarios de Seguridad Social, Nº 36. Asesoría General en Seguridad Social (BPS) Uruguay, Abril 2012.
- Rodríguez Azcúe, Álvaro. Régimen de jubilaciones y pensiones en Uruguay: Tendencias recientes, Boletín Informativo Nº 10. Centro Interamericano de Seguridad Social. México, abril 2015.
- Sosa, Santiago; Pugliese, Leticia. Adultos Mayores Dependientes. Insumos de la ELPS para el Sistema Nacional de Cuidados, en Comentarios de Seguridad Social Nº48. Asesoría General en Seguridad Social (BPS). Montevideo, mayo 2015.

**ANÁLISIS DE COBERTURA DEL
RÉGIMEN PREVISIONAL URUGUAYO
Período 2004 a 2017**

(Actualización)

ANÁLISIS DE COBERTURA DEL RÉGIMEN PREVISIONAL URUGUAYO

Período 2004 a 2017
(Actualización)

Asesoría Económica y Actuarial
Junio 2018

RESUMEN

En el presente documento se calculan, para el período 2004-2017, diversos indicadores de la cobertura del Sistema de Seguridad Social uruguayo para la etapa activa y pasiva, a partir de los registros administrativos de los organismos de Seguridad Social y de la Encuesta Continua de Hogares.

Palabra clave: Cobertura del Régimen Previsional – cobertura activa – cobertura pasiva

1. Introducción

Como resultado del envejecimiento de la población uruguayo, existe preocupación tanto de la cobertura que brinda el Sistema de Protección Social así como de su sostenibilidad económica.

Pasa a ser prioritario entonces conocer el alcance y eficiencia del sistema de Seguridad Social, siendo necesario analizar la **cobertura** que brinda, que en forma general se la define como la “proporción de personas que se encuentran recibiendo un beneficio dentro de un grupo de referencia, al que se considera “población objetivo”¹.

Se pueden distinguir tres diferentes tipos de cobertura en Seguridad Social: la cobertura legal, la estadística y la real. La legal es la establecida por la Constitución o la Ley, la estadística se basa en los registros administrativos del sistema de Seguridad Social, y por último la cobertura real surge de los censos poblacionales y encuestas de hogares.

El presente análisis de cobertura, surge como una combinación entre la cobertura estadística y la real, ya que la información utilizada proviene de bases de datos del Organismo, de las Cajas Paraestatales (Notarial, Bancaria y Profesionales Universitarios),

¹Rofman, R., & Carranza, E. (2005). La cobertura de la Seguridad Social en América Latina. *Social Protection Discussion Paper Series No. 523*.

de los Servicios de Retiros y Pensiones Militar y Policial, y de los microdatos de las Encuestas Continuas de Hogares.

Para el presente informe se utilizó por primera vez las proyecciones de población del INE (revisión 2013) desagregadas por localidades: urbanas de 5000 o más habitantes, urbanas de menos de 5000 habitantes, y rurales. Por lo tanto se modificaron los cálculos de los períodos de 2004 a 2016 (las diferencias con publicaciones anteriores se debe a este cambio en la metodología).

2. Cobertura en la etapa activa

Indicadores de cobertura en la etapa activa

Para el análisis en esta etapa se utilizan los siguientes indicadores:

- a) la proporción de cotizantes en relación a la Población Económicamente Activa (cobertura efectiva)
- b) la proporción de cotizantes en relación a la PEA Ocupada (cobertura ocupacional)
- c) la proporción de cotizantes entre 20 y 59 años en relación a la población en ese tramo de edad

La estimación de la PEA y de la PEA Ocupada para los años 2004 – 2017, se realizó en base a las proyecciones de población y tasas de actividad del Instituto Nacional de Estadística (INE).

Para estimar a los cotizantes se partió de información correspondiente a puestos de trabajo, determinados en base a los Consolidados de Pagos de ATyR, y a informes estadísticos elaborados por las Cajas Paraestatales y los Servicios de Retiros y Pensiones Militar y Policial. Para desagregarlos por edad, se utilizó información de DataWarehouse de Recaudación Nominada y de informes de las Cajas Paraestatales y Servicios de Retiros y Pensiones Militares y Policiales.

Cobertura Efectiva y Ocupacional

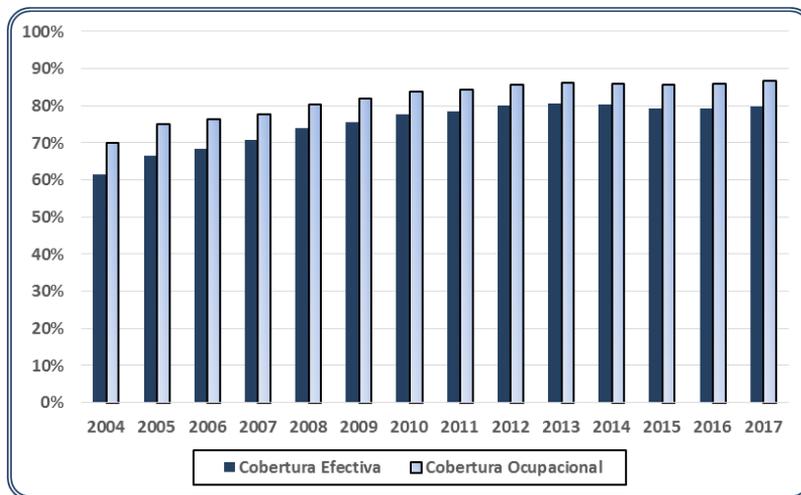
	Cotizantes	PEA	PEA Ocupada	Cobertura Efectiva	Variación	Cobertura Ocupacional	Variación
2004	935.968	1.523.882	1.337.223	61,42%	-	69,99%	-
2005	1.021.738	1.534.807	1.359.533	66,57%	8,39%	75,15%	7,37%
2006	1.089.650	1.596.936	1.428.369	68,23%	2,50%	76,29%	1,51%
2007	1.166.285	1.650.567	1.498.759	70,66%	3,56%	77,82%	2,01%
2008	1.236.654	1.670.997	1.539.709	74,01%	4,74%	80,32%	3,21%
2009	1.282.881	1.695.462	1.566.776	75,67%	2,24%	81,88%	1,95%
2010	1.324.705	1.704.601	1.579.998	77,71%	2,71%	83,84%	2,40%
2011	1.372.353	1.749.674	1.626.867	78,43%	0,93%	84,36%	0,61%
2012	1.407.085	1.759.024	1.640.604	79,99%	1,99%	85,77%	1,67%
2013	1.420.767	1.763.588	1.649.672	80,56%	0,71%	86,12%	0,42%
2014	1.433.429	1.782.740	1.665.967	80,41%	-0,19%	86,04%	-0,10%
2015	1.412.882	1.784.772	1.650.767	79,16%	-1,55%	85,59%	-0,53%
2016	1.415.034	1.786.475	1.646.270	79,21%	0,06%	85,95%	0,43%
2017	1.425.998	1.785.134	1.643.725	79,88%	0,85%	86,75%	0,93%

Fuente: Cotizantes elaborados a partir de los Consolidados de Atyr e Informes de Cajas Paraestatales e Informes de Servicios de Retiros y Pensiones (Militar y Policial).
Proyecciones de Población y tasas de actividad-desempleo INE

Como se observa en el cuadro, ambos indicadores de cobertura aumentan en el año 2017, alcanzando la cobertura efectiva un 79,88%, y la ocupacional un 86,75%. De considerar la variación anual, la misma ha presentando oscilaciones en el período analizado, surgiendo el mayor crecimiento de comparar los años 2005 y 2004 (8,39% para la cobertura efectiva, y 7,37% la ocupacional). En el año 2017 hubo un aumento de 0,85% y 0,93% para los indicadores de cobertura ocupacional y efectiva respectivamente.

A través del siguiente gráfico se visualiza la evolución de la cobertura ocupacional y efectiva para el período en estudio.

Evolución del Nivel de Cobertura Efectiva y Ocupacional
Período: 2004 – 2017



Fuentes: Cotizantes elaborados a partir de los Consolidados de Atyr e informes de Cajas Paraestatales e Informes de Servicios de Retiros y Pensiones (Militar y Policial).
Proyecciones de Población y tasas de actividad-desempleo INE.

El tercer indicador utilizado para medir la cobertura en la etapa activa, se definió como el porcentaje de personas entre 20 y 59 años de edad que aportan a alguno de los organismos de Seguridad Social (BPS, Cajas Paraestatales, y Servicios de Retiros y Pensiones Militar y Policial) en el total de la población en dicho tramo de edad.

Indicador poblacional de cobertura en la etapa activa

	Cotizantes entre 20 y 59 años	Población entre 20 y 59 años	Cobertura Activos
2004	836.956	1.695.626	49,36%
2005	909.403	1.705.693	53,32%
2006	967.107	1.712.363	56,48%
2007	1.031.223	1.716.319	60,08%
2008	1.092.660	1.723.110	63,41%
2009	1.133.747	1.737.023	65,27%
2010	1.173.773	1.753.966	66,92%
2011	1.215.373	1.768.869	68,71%
2012	1.243.851	1.782.804	69,77%
2013	1.254.567	1.796.760	69,82%
2014	1.258.709	1.810.917	69,51%
2015	1.240.776	1.825.089	67,98%
2016	1.237.680	1.838.867	67,31%
2017	1.270.886	1.851.801	68,63%

Fuente: Cotizantes elaborados a partir de los Consolidados de Atyr e informes de Cajas Paraestatales y Servicio de Retiros y Pensiones (Militar y Policial).
 DataWarehouse de Recaudación Nominada.
 Proyección de Población - INE

Este indicador poblacional, que relaciona los cotizantes mayores de 19 y menores de 60 con la población en ese tramo de edad, durante el período 2004 – 2017 presenta un crecimiento continuo de la cobertura hasta el año 2013 inclusive. Desde el 2014 hasta el 2016 se produce una caída en la cobertura, que se revierte en el 2017, donde el índice alcanza un nivel de 68,63%.

3. Cobertura en la etapa pasiva

El envejecimiento demográfico impacta en los regímenes de pensiones, influencia que se visualiza en la existencia de un mayor número de beneficiarios, que asociado a una esperanza de vida mayor implicará que perciban las prestaciones por un mayor período de tiempo. Este fenómeno origina uno de los retos más importantes que enfrenta el sistema de protección social, si consideramos que las instituciones de Seguridad Social en su origen no habían sido destinadas a toda la población. Por lo que en países como el nuestro, con un importante nivel de envejecimiento, este factor queda de manifiesto frente al importante nivel de cobertura existente.

Indicadores de cobertura en la etapa pasiva

Se analiza la cobertura del adulto mayor a través de **tres indicadores**:

- a) Porcentaje de jubilados y pensionistas del BPS, Cajas Paraestatales y Servicios de Retiros y Pensiones Militar y Policial, en el total de población de 65 y más años (incluye pensiones no contributivas y asistencia a la vejez).
- b) Porcentaje de jubilados y pensionistas del BPS, Cajas Paraestatales y Servicios de Retiros y Pensiones Militar y Policial, en el total de la población de 65 y más años (originadas y/o derivadas de cotizaciones al Sistema).
- c) Porcentaje de jubilados del BPS, Cajas Paraestatales y Servicios de Retiros y Pensiones Militar y Policial, en el total de población de 65 y más años.

Se considera a una persona cubierta por el sistema de Seguridad Social, si percibe al menos una prestación por vejez, invalidez o sobrevivencia, independientemente de que pueda estar percibiendo alguna prestación de actividad.

Como una persona puede cobrar más de una pasividad, ya sea dentro de un mismo organismo o entre diferentes instituciones, se hace un ordenamiento de los beneficiarios a efectos de no repetir personas. Es así que si la persona cobra una pasividad de BPS y otra de un organismo distinto, se lo cuenta como beneficiario del BPS y se excluye a la persona de los beneficiarios de la otra caja. De la misma forma, si una persona cobra prestaciones distintas dentro de un mismo organismo, se lo clasifica en una sola categoría de beneficiario utilizando el siguiente orden de preferencia: 1) jubilado; 2) pensionista; 3) pensionista no contributivo.

3.1 Cobertura de 65 y más años, jubilados y pensionistas totales respecto a la población de 65 y más años

En el siguiente apartado se analiza la cobertura de personas de 65 y más a través de una prestación IVS (Invalidez, Vejez y Sobrevivencia) del Banco de Previsión Social o de Otras instituciones de Seguridad Social (Cajas Paraestatales y Servicios de Retiros Militar y Policial).

En este primer indicador se considera en las prestaciones que otorga el BPS, no sólo aquellas prestaciones (jubilaciones y pensiones) de origen contributivo, sino también a la prestación asistencial no contributiva por vejez e invalidez cuyos beneficiarios son todas aquellas personas que carecen de recursos suficientes y cuentan con 70 años edad, o a cualquier edad si están incapacitadas en forma absoluta para todo trabajo. A su vez incluye, a partir de enero de 2008, el subsidio de asistencia a la vejez que ampara a aquellas personas mayores de 64 y menores de 70 años, beneficiarias de la ley 18.227 (Plan de Equidad).

Dada la existencia de pluripasividad entre el BPS y otros organismos estatales de Seguridad Social, se estimó un coeficiente de pluripasividad de acuerdo a los microdatos

de la ECH. En base a este coeficiente se redujo el número de pensionistas pertenecientes a las Cajas Paraestatales y Servicios de Retiros y Pensiones.

A continuación se presenta la cantidad de personas mayores de 65 y más años protegidas por una jubilación o pensión.

Jubilados y pensionistas totales de 65 y más años

	BPS (1)	Otras instituciones de seg. social (2) (3)	Total
2004	385.755	30.154	415.909
2005	388.121	30.546	418.666
2006	389.297	32.555	421.852
2007	388.828	32.271	421.099
2008	392.497	31.998	424.496
2009	398.774	34.979	433.752
2010	408.841	34.480	443.321
2011	416.744	36.308	453.052
2012	422.632	36.991	459.623
2013	428.049	35.727	463.776
2014	434.098	37.508	471.606
2015	440.575	37.084	477.659
2016	440.930	39.787	480.718
2017	442.809	38.138	480.947

Notas:

- (1) Incluye Pensiones No Contributivas y Asistencia a la Vejez a partir del año 2008.
- (2) Incluye: Cajas Paraestatales y Servicios de Retiros y Pensiones (Militar y Policial)
- (3) Se excluyen aquellos pasivos que también cobran una jubilación o pensión por BPS.

Fuente:

CDES de Prestaciones
 Informes de Cajas Paraestatales y de Servicio de Retiros y Pensiones

El número de personas que acceden a una prestación por vejez, invalidez y sobrevivencia otorgada por el Banco de Previsión Social es creciente en el período analizado pasando de cerca de 386.000 beneficiarios en el año 2004 a 442.809 en el último año con información, crecimiento equivalente al 14,7%. Para el resto de las instituciones de Seguridad Social, el comportamiento es más errático, presentando un crecimiento acumulado de 26,5% entre 2004 y 2017, pero sin embargo en este último año decrecen con respecto a 2016 en un 4,1%.

Si se realiza el cociente de las personas de 65 años y más protegidas por alguno de los organismos de Seguridad Social y el total de población de dicha edad, obtenemos el indicador más amplio de cobertura del adulto mayor.

Cobertura del adulto mayor

	Personas protegidas: 65 y más años (1)	Población de 65 y más años	Cobertura total
2004	415.909	446.250	93,20%
2005	418.666	448.974	93,25%
2006	421.852	452.121	93,30%
2007	421.099	454.657	92,62%
2008	424.496	457.336	92,82%
2009	433.752	461.504	93,99%
2010	443.321	465.399	95,26%
2011	453.052	468.909	96,62%
2012	459.623	472.427	97,29%
2013	463.776	476.122	97,41%
2014	471.606	480.075	98,24%
2015	477.659	484.407	98,61%
2016	480.718	489.173	98,27%
2017	480.947	494.433	97,27%

Notas:

(1) Incluye Pensiones No Contributivas y Asistencia a la Vejez a partir del año 2008.

Fuentes:

CDES de Prestaciones

Informes de Cajas Paraestatales y de Servicio de Retiros y Pensiones (Militar y Policial).

Proyecciones de Población - INE

Se observa que el porcentaje de cobertura total ha tenido oscilaciones en el período 2004 - 2017. El menor porcentaje de cobertura se produce en 2007 con un 92,62%. Entre el 2008 y el 2015 la cobertura presenta una tendencia al crecimiento, mientras que en los dos últimos años ha decrecido, alcanzando en el último año un guarismo de 97,27%.

3.2 Cobertura de 65 y más años, jubilados y pensionistas respecto a la población de 65 y más años (originada o derivada de cotizaciones al sistema)

En el presente indicador se considera únicamente a aquellas personas que perciben una prestación de jubilación o pensión originada o derivada de una contribución al sistema de protección social. La metodología utilizada para la estimación de los jubilados y pensionistas de las Cajas Paraestatales y Servicio de Retiros y Pensiones Militar y Policial, es la descrita en el indicador anterior.

En primer lugar se presenta el total de jubilados y pensionistas para los distintos años analizados. Este total de personas protegidas no incluye a aquellas cubiertas por una prestación no contributiva, las que fueron incluidas en el indicador anterior.

Jubilados y pensionistas contributivos de 65 y más años

	BPS (1)	Otras Instituciones de Seg.Social (2) (3)	Total
2004	366.250	30.154	396.404
2005	368.251	30.546	398.796
2006	368.828	32.555	401.383
2007	367.445	32.271	399.716
2008	367.486	31.998	399.484
2009	371.771	34.979	406.749
2010	380.385	34.480	414.864
2011	387.356	36.308	423.664
2012	393.508	36.991	430.499
2013	398.561	35.727	434.288
2014	403.987	37.508	441.494
2015	409.713	37.084	446.797
2016	410.533	39.787	450.320
2017	412.764	38.138	450.902

Notas:

(1) Excluye Pensiones No Contributivas y Asistencia a la Vejez

(2) Incluye:

Cajas Paraestatales

Servicio de Retiros y Pensiones (Militar y Policial).

(3) Se excluyen aquellos pasivos que cobren una jubilación o pensión por BPS

Fuentes:

CDES de Prestaciones

Informes de Cajas Paraestatales

Informes de Servicio de Retiros y Pensiones (Militar y Policial).

Seguidamente se presenta la evolución de la cobertura de acuerdo al indicador: porcentaje de jubilados y pensionistas del BPS, y de otras instituciones de Seguridad Social (Cajas Paraestatales y Servicio de Retiros y Pensiones) que contribuyeron al sistema, en el total de la población de 65 y más años.

Cobertura derivada de una contribución

	Jubilados y pensionistas de 65 y más (1) (2)	Población de 65 y más años	Cobertura
2004	396.404	446.250	88,83%
2005	398.796	448.974	88,82%
2006	401.383	452.121	88,78%
2007	399.716	454.657	87,92%
2008	399.484	457.336	87,35%
2009	406.749	461.504	88,14%
2010	414.864	465.399	89,14%
2011	423.664	468.909	90,35%
2012	430.499	472.427	91,12%
2013	434.288	476.122	91,21%
2014	441.494	480.075	91,96%
2015	446.797	484.407	92,24%
2016	450.320	489.173	92,06%
2017	450.902	494.433	91,20%

Notas:

(1) Excluye Pensiones No Contributivas y Asistencia a la Vejez

(2) Incluye: Cajas Paraestatales y Servicio de Retiros y Pensiones (Militar y Policial)

Fuente:

CDES de Prestaciones

Informes de Cajas Paraestatales y de Servicio de Retiros y Pensiones (Militar y Policial)

Proyecciones de Población Revisión Año 2013 - INE

De los datos presentados en el cuadro se concluye que la cobertura originada por las aportaciones realizadas al sistema representaba en el año 2004 un 88,83% de la población mayor de 64 años. A partir de este año, la evolución es decreciente hasta el año 2008 inclusive. A partir de este año la evolución fue creciente hasta el año 2015, quizás como consecuencia de la ley de flexibilización en el acceso a las jubilaciones Ley N° 18.395. En los dos últimos años esta cobertura desciende, llegando el indicador en el 2017 a representar un 91,2%.

De la comparación del primer indicador de cobertura de la etapa pasiva, que refleja el máximo nivel de cobertura alcanzado por el Sistema y la originada o derivada de una cotización, se obtiene la cobertura resultante de las prestaciones no contributivas, la que oscila entre un 4,37% y un 6,08% en el periodo en estudio.

En el siguiente cuadro se presenta la cantidad de personas involucradas, y los niveles de cobertura no contributiva.

Cobertura de prestaciones IVS no contributivas

	Pensionistas por Vejez e Invalidez de 65 y más	Cobertura
2004	19.505	4,37%
2005	19.870	4,43%
2006	20.469	4,53%
2007	21.383	4,70%
2008	25.012	5,47%
2009	27.003	5,85%
2010	28.456	6,11%
2011	29.388	6,27%
2012	29.124	6,16%
2013	29.488	6,19%
2014	30.112	6,27%
2015	30.862	6,37%
2016	30.398	6,21%
2017	30.045	6,08%

Fuente:

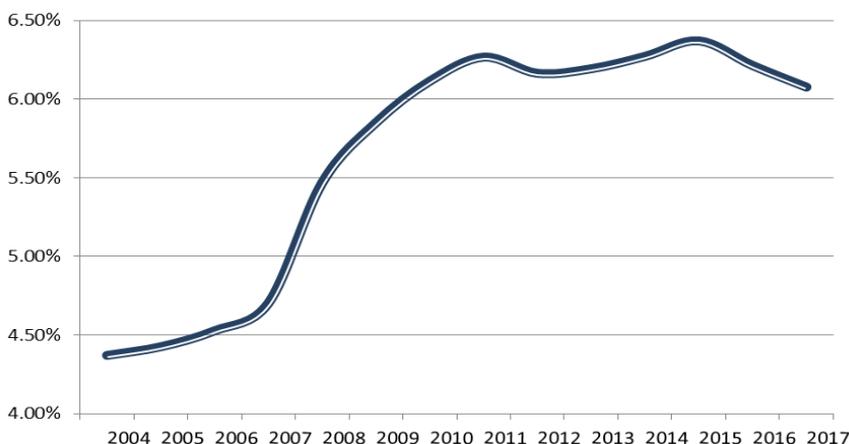
CDES de Prestaciones

Nota:

Incluye Subsidios Asistencia a la Vejez a partir del año 2008

En el gráfico siguiente se presenta la evolución de la cobertura no contributiva en el periodo en estudio.

Evolución del Nivel de Cobertura de Prestaciones IVS no contributivas
Período: 2004 – 2017



Fuente: CDES de Prestaciones

La gráfica muestra un nivel de cobertura del entorno del 4,4% para los años 2004 y 2005. A partir de ese año la cobertura no contributiva presenta una tendencia creciente que es interrumpida en el año 2012. Del 2013 al 2015 inclusive vuelve a aumentar, y en los dos últimos años decrece hasta alcanzar un nivel de cobertura de 6,08% en el 2017.

3.3 Cobertura de jubilados de 65 y más años respecto a la población mayor de 65 y más años

Se analiza a continuación cómo evolucionó la cobertura proporcionada por el Banco de Previsión Social, Cajas Paraestatales y Servicio de Retiros y Pensiones Militar y Policial desde el año 2004 al 2017, considerando sólo el número de jubilados. Se estimó el número de jubilados de las Cajas Paraestatales y Servicio de Retiros y Pensiones Militar y Policial, con la misma metodología utilizada en los indicadores anteriores.

El total de jubilados del sistema, de 65 y más años se detalla en el cuadro siguiente.

Cobertura derivada de una jubilación

	Jubilados 65 y más años (1)	Población de 65 y más años	Cobertura a través de una jubilación
2004	322.247	446.250	72,21%
2005	323.950	448.974	72,15%
2006	324.412	452.121	71,75%
2007	323.154	454.657	71,08%
2008	322.036	457.336	70,42%
2009	328.612	461.504	71,20%
2010	339.002	465.399	72,84%
2011	347.818	468.909	74,18%
2012	355.052	472.427	75,15%
2013	360.571	476.122	75,73%
2014	367.703	480.075	76,59%
2015	374.555	484.407	77,32%
2016	379.188	489.173	77,52%
2017	382.414	494.433	77,34%

Notas:

(1) Incluye: Cajas Paraestatales y Servicio de Retiros y Pensiones (Militar y Policial)

Fuentes:

CDES de Prestaciones

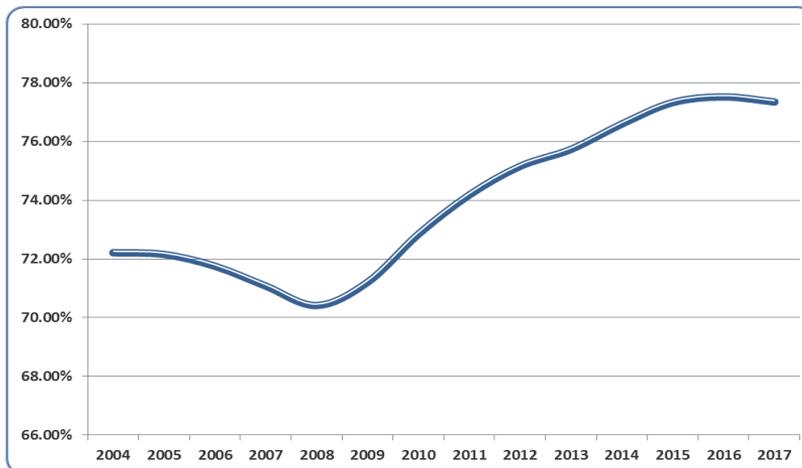
Informes de Cajas Paraestatales y de Servicio de Retiros y Pensiones (Militar y Policial)

Proyecciones de Población Revisión Año 2013 - INE

Analizando la evolución de la cobertura derivada de una jubilación, se percibe un comportamiento oscilante que varió desde un mínimo de 70,4% en el año 2008, para posteriormente verificar una recuperación, hasta permanecer prácticamente constante a partir de 2015. En el 2017 desciende levemente a 77,34%.

En el siguiente gráfico se visualiza la evolución del porcentaje de cobertura a través de jubilaciones de los organismos de Seguridad Social, tomando como indicador la relación existente entre el número de jubilados de 65 y más años y la población de 65 y más años en el período 2004 – 2017.

Cobertura de 65 y más años a través de una jubilación respecto a la población de 65 y más años



Fuentes: CDES de Prestaciones
Informes de Cajas Paraestatales y de Servicio de Retiros y Pensiones (Militar y Policial)
Proyecciones de Población Revisión Año 2013 - INE

Como se refleja en el gráfico anterior, a partir del 2004 y hasta el 2008 se produce un leve descenso de la cobertura de las personas que perciben una jubilación. No obstante a partir del año 2009 se revierte esta tendencia, siendo siempre creciente hasta el 2016. En el 2017 hay, como ya se mencionó, un leve descenso.

3.4 Cobertura de pensionistas por sobrevivencia de 65 y más años respecto a la

Completando el análisis de la cobertura contributiva, se analiza la evolución correspondiente a las pensiones por sobrevivencia. Esta prestación protege a las personas viudas (hombres y mujeres), a los hijos solteros menores de 21 años y los hijos solteros mayores de 21 años absolutamente incapacitados para todo trabajo, a los padres absolutamente incapacitados para todo trabajo, y a las personas divorciadas. A su vez, todas estas personas, deben reunir ciertos requisitos para acceder a la pensión, siendo algunos de estos de índole monetaria (existen topes de ingresos, y necesidad de probar dependencia económica en algunos casos).

El período de amparo de las viudas varía según la edad al momento del fallecimiento del causante: si éstas son menores de 30 años, la pensión cubre un período de dos años, entre 30 y 39 años cubre un período de 5 años y es vitalicia para aquellas mujeres de 40 y más años, existiendo adicionalmente topes de ingresos. En el caso del viudo, éste debe acreditar la dependencia económica del causante o la carencia de recursos suficientes. A su vez, la Ley 18.246 del 27/12/2007 reconoce el derecho derivado de las uniones concubinarias que reúnan características de exclusividad y permanencia.

Se presenta a continuación la evolución de la cobertura brindada a través de pensiones por sobrevivencia del Sistema.

Cobertura derivada de una pensión por sobrevivencia

	Pensionistas por sobrevivencia 65 y más (1)	Población de 65 y más años	Cobertura a través de una pensión por sobrevivencia
2004	74.158	446.250	16,62%
2005	74.846	448.974	16,67%
2006	76.971	452.121	17,02%
2007	76.562	454.657	16,84%
2008	77.448	457.336	16,93%
2009	78.138	461.504	16,93%
2010	75.862	465.399	16,30%
2011	75.846	468.909	16,17%
2012	75.447	472.427	15,97%
2013	73.717	476.122	15,48%
2014	73.791	480.075	15,37%
2015	72.242	484.407	14,91%
2016	71.131	489.173	14,54%
2017	68.488	494.433	13,85%

Notas:

(1) Incluye: Cajas Paraestatales y Servicio de Retiros y Pensiones (Militar y Policial).

Fuente:

CDES de Prestaciones.

Informes de Cajas Paraestatales y de Servicio de Retiros y Pensiones (Militar y Policial).

Proyecciones de Población Revisión Año 2013 – INE.

La cobertura brindada a través de una pensión por sobrevivencia del 2004 hasta el 2009 se mantiene en el entorno del 17%, para luego presentar un decrecimiento continuo hasta 2017, donde alcanza el mínimo porcentaje del período (13,85%).

Podrían existir varias razones para esta disminución. En primer lugar cabe recordar que si la persona cobra una jubilación y una pensión no figura como amparada por la pensión sino por la jubilación, por lo que es aún mayor el porcentaje de adultos mayores que reciben una pensión que el que se presenta en el cuadro. Asimismo, continúan disminuyendo las pensiones vitalicias correspondientes a regímenes anteriores, tales como las correspondientes a hijas solteras establecidas en el Acto Institucional N° 9.

4. Comparación de cobertura en ambas etapas

A través de este punto, se pretende conocer la evolución comparada de la cobertura en la etapa activa y la del adulto mayor. Se utilizará como indicador de la etapa activa a las personas protegidas por algún organismo de Seguridad Social entre 20 y 59 años, respecto a la población en dicho tramo de edad. En el caso de la etapa pasiva se empleará la relación entre los jubilados de 65 y más años y la población correspondiente.

Se presentan ambos indicadores de cobertura en el cuadro siguiente para el período 2004 – 2017.

Cobertura activa y cobertura a través de una jubilación

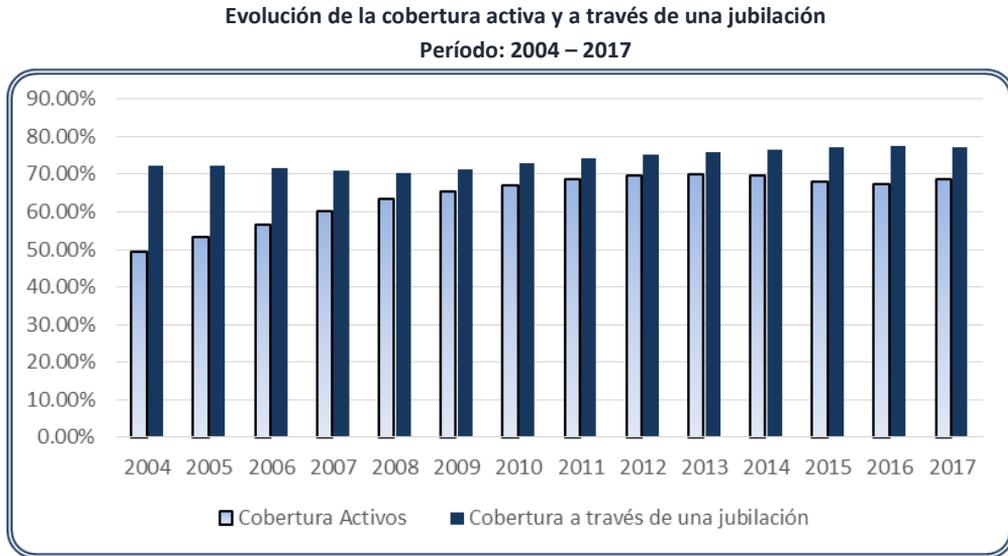
	Cobertura Activos	Cobertura a través de una jubilación
2004	49,36%	72,21%
2005	53,32%	72,15%
2006	56,48%	71,75%
2007	60,08%	71,08%
2008	63,41%	70,42%
2009	65,27%	71,20%
2010	66,92%	72,84%
2011	68,71%	74,18%
2012	69,77%	75,15%
2013	69,82%	75,73%
2014	69,51%	76,59%
2015	67,98%	77,32%
2016	67,31%	77,52%
2017	68,63%	77,34%

Fuentes: Cotizantes elaborados a partir de los Consolidados de Atyr e Informes de Cajas Paraestatales y Servicio de Retiros y Pensiones (Militar y Policial).
DataWarehouse de Recaudación Nominada
CDES de Prestaciones
Proyecciones de Población Revisión Año 2013 - INE

Mientras en el año 2004 se registraba una diferencia de 22,85 puntos porcentuales entre la cobertura activa y la pasiva; en el año 2017 esta se reduce a 8,71 puntos porcentuales. Lo que permitió este resultado fue, por un lado, un incremento de la cobertura de activos de 19.3 puntos porcentuales, explicado en parte por la disminución de la evasión en puestos

en el período². Por otro lado, el aumento de 5.13 puntos porcentuales de la cobertura por jubilación del adulto mayor entre 2004 y 2017 contribuyó a que disminuyera la brecha. El aumento de esta cobertura podría explicarse por la Ley Nº 18.395, que flexibilizó el acceso a las jubilaciones.

La evolución de ambos indicadores se presenta en el gráfico siguiente.



Fuentes: Cotizantes elaborados a partir de los Consolidados de Atyr e Informes de Cajas Paraestatales y Servicio de Retiros y Pensiones (Militar y Policial).
 DataWarehouse de Recaudación Nominada
 CDES de Prestaciones
 Proyecciones de Población Revisión Año 2013 - INE

5. Conclusiones

La población y sus características condicionan al sistema de Seguridad Social tanto en relación a la cobertura de los riesgos de invalidez, vejez y sobrevivencia como en relación al mercado laboral.

El análisis de cobertura realizado se desagregó en la cobertura de la etapa activa y la cobertura del adulto mayor.

Respecto a la cobertura en la **etapa activa**, en el período en estudio la evolución presentada por los indicadores analizados fue similar. Los indicadores de cobertura efectiva y ocupacional presentan una tendencia creciente en el periodo 2004 – 2017, el nivel alcanzado para este último año fue de 79,88% y del 86,75% respectivamente. La

² Ver BPS (2018). Evasión en puestos de trabajo 2017. En *Comentarios de Seguridad Social Nº61*. Montevideo: BPS.

cobertura poblacional, definida como la relación entre los cotizantes mayores de 19 y menores de 60 años con la población en ese tramo de edad, en el período analizado presenta un crecimiento continuo, excepto entre el 2014 y el 2016 que desciende, pero en el año 2017 este decrecimiento se revierte alcanzando el 68,63%.

En la **etapa pasiva** el análisis se realizó a través de tres indicadores. Por un lado el ratio que relaciona a los jubilados y pensionistas de 65 años y más, considerando las prestaciones de origen contributivo y no contributivo, en relación a la población en igual tramo de edad. Este indicador ha presentado oscilaciones en el período 2004-2017. En este último año la cobertura del adulto mayor fue de 97,27%, lo que implicó un descenso de un punto porcentual con respecto a 2016.

Si medimos el nivel de cobertura a través de aquellos jubilados y pensionistas que reciben una prestación originada en sus contribuciones al sistema, éste presenta una tendencia creciente con oscilaciones, llegando a totalizar el 91,20% al final del periodo. Si se consideran las prestaciones no contributivas, el nivel de cobertura alcanzado en el año 2017 fue del 6,08% del total de población mayor de 64 años.

Cuando se considera únicamente el número de jubilados del sistema, el porcentaje de cobertura también presenta un decrecimiento de su nivel hasta el año 2008, a partir de este año se revierte esta tendencia y crece hasta el 2016 inclusive. En el 2017 disminuye levemente, alcanzando un nivel de cobertura del 77,34%.

De considerar sólo el número de pensionistas por sobrevivencia, se observa que en los primeros años considerados en el análisis (2004 a 2009), el porcentaje de cobertura se encuentra en el entorno del 17%. A partir del año 2010 este indicador comienza a decrecer hasta llegar al año 2017 a totalizar el 13,85%.

Por último, cabe destacar que disminuye, con respecto a 2004, la brecha entre el indicador de cobertura poblacional de la etapa activa respecto al indicador de cobertura derivado de una jubilación. Mientras en 2004 el primero era de 49,36% y el segundo de 72,21%, en el 2017 la cobertura de los trabajadores en el tramo principal de la edad activa es del 68,63% y el de jubilados respecto a los mayores de 64 años es de 77,34%. Esto provoca que la brecha entre estas coberturas sea de 8,71%.

**ALGUNAS DE LAS PRINCIPALES
VARIABLES ASOCIADAS AL SECTOR
RURAL
Período 2003 a 2017**

(Actualización)

ALGUNAS DE LAS PRINCIPALES VARIABLES ASOCIADAS AL SECTOR RURAL

Periodo 2003 a 2017

(Actualización)

Asesoría Económica y Actuarial

Junio 2018

RESUMEN

El presente informe analiza la evolución de las principales variables asociadas al sector rural en el marco del sistema de seguridad social uruguayo: puestos cotizantes, beneficiarios I.V.S., beneficiarios de prestaciones de actividad, recursos y erogaciones, en el periodo 2003 - 2017.

Palabra clave: Sector Rural, Cotizantes Rurales, Pasividades Rurales.

1. Introducción

El decreto 647/978 define como trabajador rural “a todo el que bajo la subordinación de otra persona, empleadora, ejecuta habitualmente trabajos rurales fuera de las zonas urbanas y mediante el pago de un salario y demás prestaciones”.

El presente estudio, tiene como objetivo analizar la evolución de algunas de las principales variables del Sistema de Seguridad Social asociadas al sector rural. Dentro de las variables físicas se destaca el número de cotizantes, la cantidad de jubilaciones y pensiones, así como los beneficiarios de las prestaciones de actividad brindadas por el BPS. Dentro de las variables monetarias, asociadas a las variables físicas mencionadas, se analizan los ingresos y egresos. Asimismo hay una breve mención a las prestaciones asociadas al SNIS.

2. Metodología

Dado que el sector rural tiene asociado un sistema de aportes a la seguridad social diferente del resto, basado en la tierra asentamiento de su actividad se dificulta la recolección de datos y por ello, en muchos casos no contamos con información estadística completa. Por esta razón, nos vemos en la necesidad de efectuar estimaciones basadas en datos históricos de la propia administración así como de la Encuesta Continua de Hogares.

Para el presente artículo en el caso de las prestaciones de actividad identificamos a los trabajadores rurales como aquellos que surgen de los registros administrativos de BPS de empresas clasificadas en la Sección “A”, Divisiones 01 a 03 de la Clasificación Internacional Uniforme Revisión 4 (CIIU4), que se define como: Producción Agropecuaria, Forestación y Pesca. En nuestro caso excluimos para el artículo a los trabajadores que se encuentran comprendidos en las actividades de Pesca, incluyéndose las restantes actividades como Explotación agropecuaria, Ganadería, Forestación y explotación de madera, etc. Para el año 2011 y anteriores se utilizó la Revisión 3 de la Clasificación Internacional Industrial Uniforme (CIIU3). No se considera a los trabajadores de las agro industrias, es decir, aquellos que trabajan en procesadoras de productos agropecuarios o industrias que producen bienes e insumos para el agro.

En el caso de los puestos cotizantes se toman aquellos puestos por los que efectivamente se efectuó el pago de los aportes por las empresas rurales. La reglamentación de BPS considera empresa rural “las personas físicas o jurídicas, sociedades civiles o comerciales de cualquier naturaleza, sucesiones y condominios, que desarrollan explotaciones agropecuarias cualquiera sea la vinculación jurídica con los inmuebles que le sirven de asiento, debiendo tener necesariamente asiento territorial en zonas rurales, urbanas, suburbanas o balnearias (a vía de ejemplo: quintas, estancias, granjas, chacras, plantaciones, etc.)”. En este artículo, para el caso de los cotizantes, se consideran los puestos de trabajo y no las personas.

3. Puestos Cotizantes I.V.S.

Se analizará la evolución de los puestos cotizantes a IVS, tomando para ello el promedio de cada año. Los puestos cotizantes los subdividiremos en Dependientes y Patronos (junto con los cónyuges colaboradores).

La evolución de los mismos desde el año 2003 al 2017 puede visualizarse en el Cuadro 1.

Cuadro 1. COTIZANTES I.V.S. SECTOR RURAL
(promedio mensual del año)

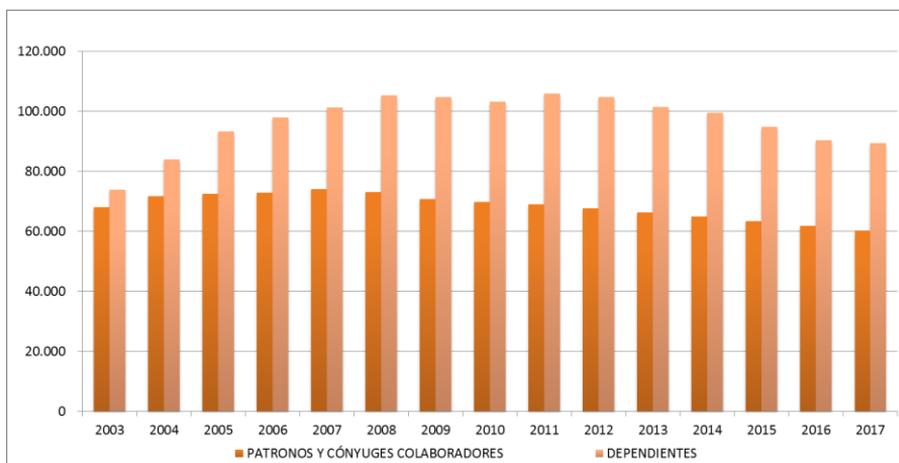
	PATRONOS Y CONYUGES COLABORADORES	DEPENDIENTES	TOTAL PUESTOS RURALES	TOTAL PUESTOS COTIZANTES	PORCENTAJE DE PUESTOS COTIZANTES RURALES EN TOTAL DE PUESTOS COTIZANTES
2003	67.994	73.906	141.900	845.921	16,8%
2004	71.791	83.908	155.699	902.924	17,2%
2005	72.548	93.210	165.759	992.091	16,7%
2006	72.802	97.868	170.670	1.063.682	16,0%
2007	73.970	101.315	175.286	1.149.923	15,2%
2008	73.151	105.400	178.550	1.230.960	14,5%
2009	70.849	104.681	175.530	1.266.259	13,9%
2010	69.742	103.102	172.844	1.329.109	13,0%
2011	69.048	105.943	174.991	1.388.233	12,6%
2012	67.660	104.707	172.367	1.440.521	12,0%
2013	66.289	101.420	167.710	1.464.054	11,5%
2014	64.907	99.413	164.321	1.477.130	11,1%
2015	63.380	94.884	158.265	1.468.660	10,8%
2016	61.803	90.439	152.243	1.452.624	10,5%
2017	60.365	89.356	149.721	1.458.494	10,3%

Nota: las diferencias con publicaciones anteriores se deben a revisiones de los datos de la serie
Fuente: GCA - ATYR

Considerando el total de puestos cotizantes, vemos que éstos se incrementaron un 26% entre 2003 y 2008, pasando de 142.000 a más de 178.000, pico más alto en el horizonte de estudio. Luego comienza un periodo de oscilaciones en la cantidad de los puestos cotizantes rurales, iniciándose a partir de 2011 un descenso constante, que comparado con el año 2017, se ubica en el -14,4% (de 175.000 puestos cotizantes se pasa a casi 150.000).

La participación de los puestos cotizantes rurales en el total de cotizantes a nivel nacional ha venido descendiendo desde el año 2004 al presente aunque en los últimos años el descenso ha sido de manera más moderada. El porcentaje de cotizantes rurales respecto al total de cotizantes en el año 2017 fue de 10,3%.

Gráfico 1 – Evolución de los puestos cotizantes IVS por sub-categoría.



Fuente: Consolidados mensuales de Recaudación de ATYR

Si analizamos la evolución de los patronos y cónyuges colaboradores, observamos que existió un periodo de incremento en los puestos cotizantes de 2003 a 2007, donde estos aumentaron un 9%. A partir de dicho año comienza una tendencia decreciente, pasando de alrededor de 74.000 a 60.000 en 2017 (descenso del 18,4%).

En el caso de los dependientes rurales, sucede lo mismo, estos aumentaron desde 2003 a 2008, registrándose en ese período un aumento de 42,6% (de 74.000 a 105.000) pero a partir de 2009 comienza un descenso en la cantidad de puestos dependientes, llegando en el 2017 a los 89.300 puestos, siendo la variación (2017-2016) de -1,2%.

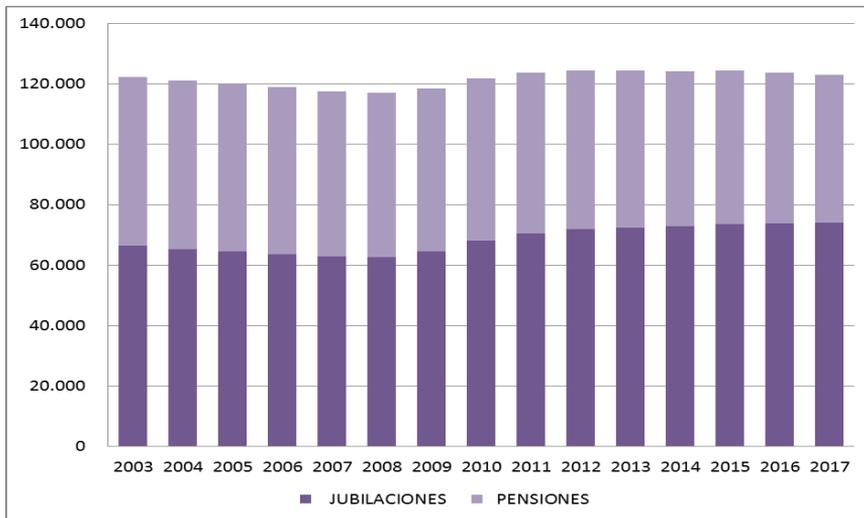
4. Beneficiarios de pasividades

Dentro de las pasividades consideraremos las prestaciones por jubilación, y pensión por sobrevivencia.

Analizaremos la evolución de estas prestaciones, siempre en relación al sector rural, y su evolución en el periodo 2003-2017.

Las pasividades correspondientes a la aportación rural tuvieron un período de disminución de 2003 a 2008, pasando de 122.000 a 117.000 pasividades, marcando una disminución de un 4% acumulado en dicho periodo. En el año 2009, las pasividades rurales crecen al igual que de las jubilaciones hasta el año 2012, lo que podría deberse a la ley de flexibilización¹.

Gráfico 2 – Evolución pasividades rurales I.V.S.



En cuanto a la composición de las pasividades, tal cual se observa en el Cuadro 2, vemos que las jubilaciones son la mayoría, con un promedio en el horizonte de estudio del 56 % del total de jubilaciones y pensiones, mientras que las pensiones por sobrevivencia promedian un 44%.

¹ Se redujeron los años de servicios mínimos a 30 años para acceder a una jubilación por causal común, se flexibilizó el acceso a la jubilación por edad avanzada y por invalidez y se otorgó a las mujeres un año de servicio por cada hijo, con un tope de 5 años.

**Cuadro 2. PASIVIDADES I.V.S.
(Promedio mensual del año)**

	JUBILACIONES	PENSIONES	TOTAL
2003	66.433	55.831	122.263
2004	65.356	55.765	121.122
2005	64.540	55.579	120.119
2006	63.681	55.260	118.941
2007	62.920	54.734	117.653
2008	62.768	54.257	117.026
2009	64.470	53.921	118.391
2010	68.138	53.603	121.741
2011	70.601	53.114	123.714
2012	71.914	52.555	124.469
2013	72.479	52.015	124.494
2014	72.868	51.396	124.264
2015	73.565	50.839	124.405
2016	73.773	49.876	123.649
2017	73.989	48.982	122.971

Fuente: Ring de Prestaciones

Podemos observar que las jubilaciones y las pensiones tienen tendencias opuestas. Las jubilaciones vienen aumentando desde el año 2009, pasando de 64.400 a 74.000 (un 14,8%).

Por el contrario, las pensiones por sobrevivencia vienen disminuyendo en todo el periodo acumulando una variación en el periodo (2003-2017) del -12,3%.

5. Beneficiarios de prestaciones de actividad

En este caso, las prestaciones consideradas son el pago de la cuota mutua, los subsidios por enfermedad, desempleo, maternidad y las asignaciones familiares.

**Cuadro 3. Beneficiarios de prestaciones de actividad
(Promedios mensuales del año)**

	CUOTA MUTUAL PATRONOS Y CONYUGES COLABORADORES	CUOTA MUTUAL DEPEND.	ENFERMEDAD	DESEMPLEO	ASIGNAC. FAMILIARES Decreto-Ley 15084 y HMR	ASIGNAC. FAMILIARES P.EQUIDAD	MATERNIDAD
2003	53.821	58.501	1.422	1.195	57.570	-	96
2004	56.827	66.418	1.474	949	61.761	-	86
2005	57.427	73.782	1.579	1.072	61.157	-	79
2006	57.627	77.469	1.783	1.447	53.685	-	102
2007	58.552	80.198	2.080	1.242	77.607	-	93
2008	57.903	83.431	2.266	1.634	52.784	29.981	84
2009	56.082	82.861	2.524	2.090	40.930	39.734	81
2010	55.351	81.827	2.715	2.545	34.471	46.903	72
2011	54.655	83.861	3.039	2.844	29.178	55.532	83
2012	53.557	82.882	3.310	3.208	25.741	43.500	80
2013	52.472	80.281	3.319	3.581	22.721	40.492	89
2014	51.378	78.692	3.026	2.912	20.627	42.578	135
2015	50.170	75.107	2.916	3.004	18.652	39.707	216
2016	49.944	73.086	2.571	3.394	17.002	39.261	262
2017	47.605	70.468	2.232	3.644	15.389	37.825	256

Fuente: Cantidad de beneficiarios Patronos y Dependientes a partir de 2016: DW de prestaciones, con datos de Registros de Actividades y Registros de Afiliaciones Mutuales

La cantidad de beneficiarios Patronos y Dependientes de Cuota Mutua de años anteriores a 2016 son estimaciones anuales. Las diferencias con publicaciones anteriores se deben a revisiones en las series.

Al analizar las estimaciones sobre los beneficiarios de cuota mutua², los patronos y cónyuges colaboradores entre el año 2003 y 2017 disminuyeron un 11,5%.

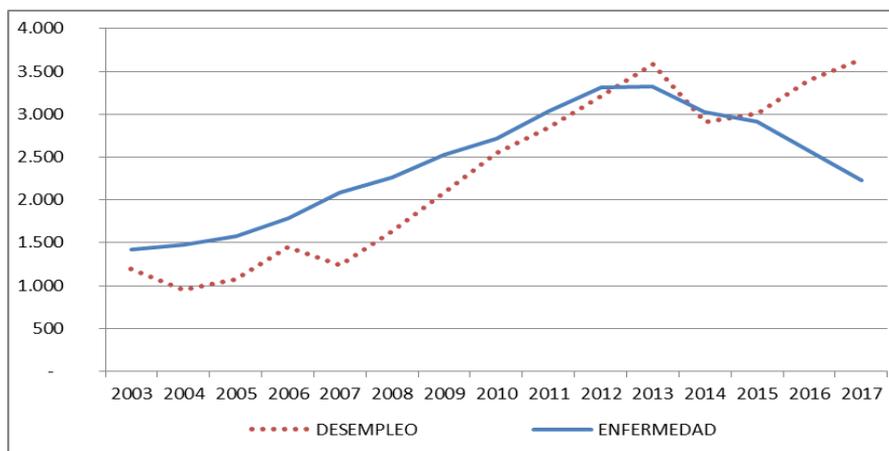
En el caso de los dependientes en el 2017 hubo una caída del 3,6% con respecto a 2016 en los beneficiarios del pago de la cuota mutua, pero pese a dicha caída, el aumento acumulado entre 2003 y 2017 es de 20,5%.

Los beneficiarios con cuota mutua a partir del año 2008 están a cargo del SNIS, desde ese año hasta el 2017 las cuotas mutuales de los patronos y cónyuges disminuyeron un 17,8% mientras que las cuotas mutuales de los dependientes disminuyeron un 15,5%.³

² Fuente de datos: Gerencia de Prestaciones. A partir de la nueva información se ha realizado la revisión de la serie.

³ La cantidad de beneficiarios por cuota mutua es menor a la cantidad de puestos cotizantes rurales producto de dos factores. El primer factor está asociado a que la serie de puestos cotizantes rurales es una serie definida a través de puestos mientras que la serie de afiliados con cuota mutua es una serie de personas diferentes. El segundo factor es que existen puestos que no configuran derecho a cuota mutua.

Gráfico 3 - Evolución de los beneficiarios de enfermedad y desempleo

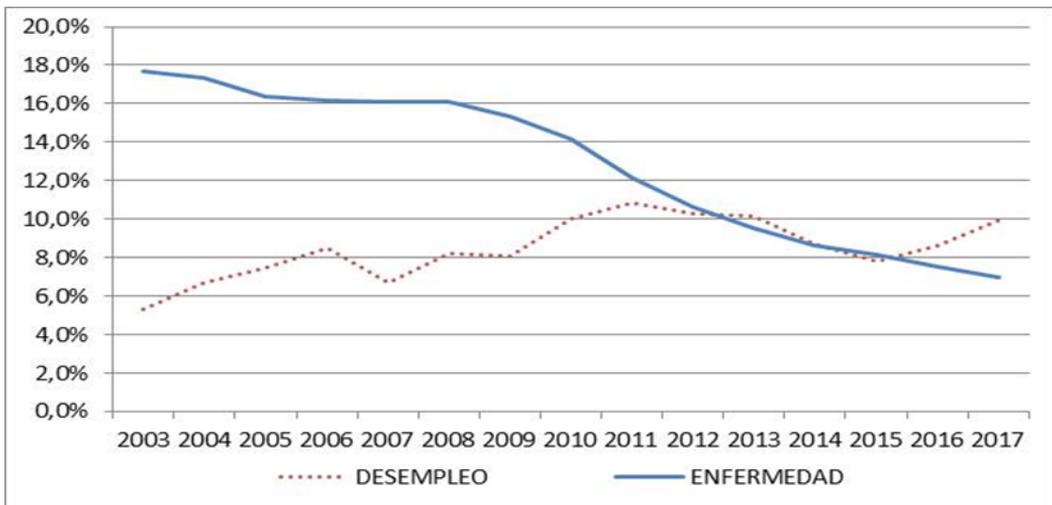


Cuando consideramos el subsidio por enfermedad, la evolución ha sido creciente hasta el año 2013, pasando de 1.400 beneficiarios a 3.300 en el año 2013. A partir de esa fecha se observa una tendencia decreciente llegando al año 2017 con 2.200 beneficiarios.

En el caso del subsidio por desempleo, el mismo ha crecido en este sector de actividad desde el año 2007 hasta el año 2013 pasando de 1.200 beneficiarios por mes en promedio a 3.600 beneficiarios. En el último año se registró un aumento del 7,4% con respecto a 2016.

Si comparamos los beneficiarios de subsidios por desempleo del sector con el total de beneficiarios del subsidio, para el año 2017 representaron un 9,9% del total de beneficiarios de desempleo asistido. Mientras que la participación de los beneficiarios rurales en el subsidio por enfermedad viene descendiendo desde 2003, llegando a representar en el último año un 7,0% del total.

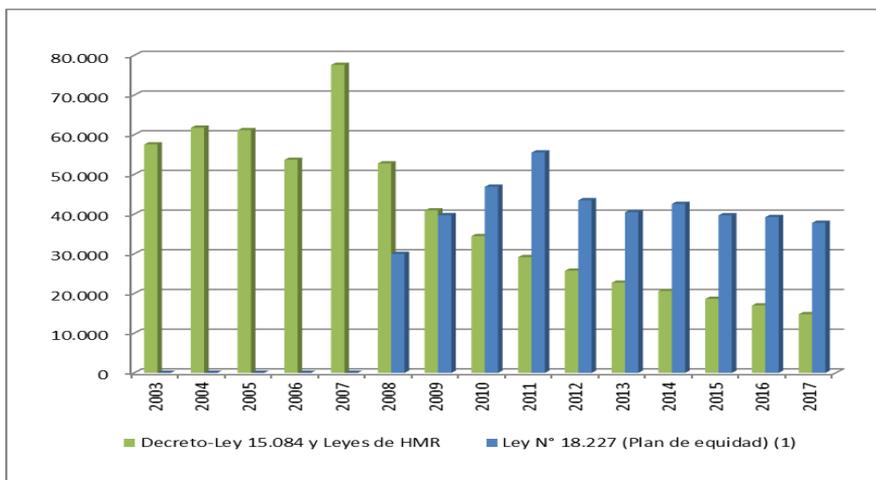
Gráfico 4 - Proporción de beneficiarios rurales en el Total de subsidios de enfermedad y desempleo



Para el caso de las asignaciones familiares, para poder clasificar las mismas en “Rurales”, se tomó la clasificación según la rama de aportación del contribuyente para las asignaciones de la Ley N° 15084, mientras que para la Ley N° 18.227 la asignación de beneficiarios a la actividad Rural se estimó a partir de la Encuesta continua de Hogares.

Al realizar el análisis, consideramos conjuntamente todas las leyes vigentes, vemos que el número de beneficiarios fue aumentando año tras año, hasta alcanzar el pico máximo en 2011 con más de 84.700. A partir de allí se ha verificado un paulatino descenso de los mismos, hasta alcanzar en 2017 los 53.200. En este último año el 71% de las asignaciones familiares son del régimen de la Ley N° 18.227 (plan de equidad) y el 29% restante está comprendido en el régimen de la Ley N° 15.084.

Gráfico 5 - Evolución de los beneficiarios por Asignaciones Familiares.



(1) Valores estimados y ajustados en base a microdatos ECH.

Para el caso del subsidio por maternidad, el mismo se ha mantenido estable durante el periodo 2003-2013, en el entorno de 100 beneficiarios mensuales. En el año 2014 se ha registrado un aumento importante debido a la entrada en vigencia de la Ley N° 19.161, que además de las prestaciones por maternidad otorga prestaciones de medio horario para cuidados del recién nacido y la licencia por paternidad. En 2017 esta cifra alcanzó los 256 beneficiarios en promedio mensual.

6. Recursos y erogaciones del sector

En este capítulo analizamos la trayectoria en el tiempo de las variables monetarias asociadas al sector. Se observa la evolución que ha tenido la recaudación, compuesta por diferentes tipos de recursos: aporte patronal y aporte personal, así como la recaudación por Multas y Recargos y Convenios de Pago.

A los efectos de visualizar más fácilmente los datos, analizamos ratios comparativos entre los egresos e ingresos del sector.

En el cuadro que sigue, se presenta la evolución del último quinquenio.

Cuadro 4 - Relación Egresos – Ingresos

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Relación EGRESOS TOTALES / INGRESOS TOTALES	3,56	3,34	3,04	3,34	3,41	3,68
Relación EGRESOS IVS / INGRESOS IVS	3,13	2,96	2,71	2,98	3,04	3,28

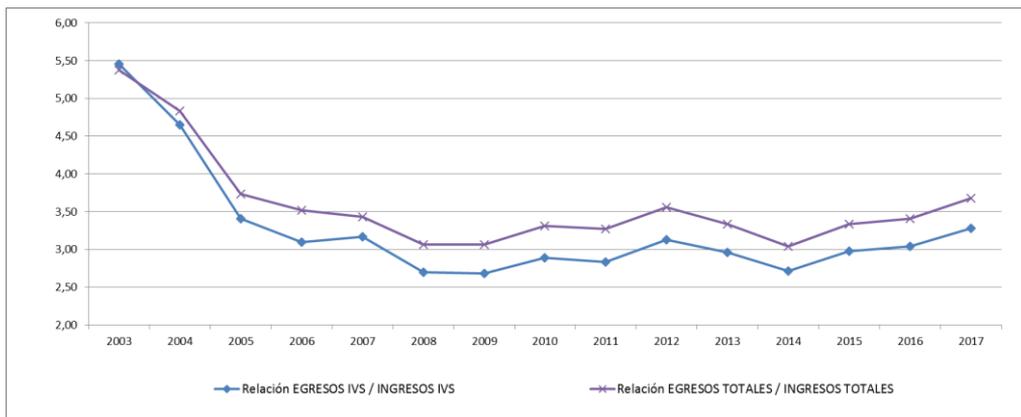
Fuente: Estimaciones a partir del Balance General del BPS

Vemos que la relación entre Egresos e Ingresos Totales del sector rural en estos últimos 5 años, en promedio, ha representado más de 3 veces los ingresos. En otras palabras, los egresos totales superan en más de 3 veces los ingresos totales. Particularmente en el año 2012 esta relación fue de 3,56 y en el 2017 la misma fue de 3,68.

El año 2012, en cuanto a aportes se refiere (en términos constantes), fue el de menor ingreso en estos últimos 5 años. Posteriormente en 2014 hubo un aumento de las contribuciones IVS ocasionadas principalmente por la incorporación de devoluciones de aportes por la Ley N° 19.162, llegando la relación a ser de 3,04. Dado que el aumento de las contribuciones en ese año fue de motivo excepcional, en los años siguientes la relación de egresos-ingresos volvió a sus guarismos anteriores, superando el 3,3. Desde el año 2015 la recaudación IVS presenta una reducción en términos constantes respecto a los salarios de la economía.

Un mismo comportamiento tuvo la relación egresos-ingresos IVS rurales, ya que la mayor parte de los egresos de BPS tienen relación con dichas prestaciones.

Gráfico 6 - Evolución de la relación egresos-ingresos



A partir del año 2008 tanto los ingresos por aportes de enfermedad, como las erogaciones por cuota mutual dejaron de pertenecer al BPS, pasando a la órbita del SNIS.

Cuadro 5 - Relación Egresos - Ingresos SNIS⁴

SNIS	2016	2017
APORTES AL SNIS	1.971.909.583	1.953.485.611
EGRESOS CUOTA MUTAL SNIS - trabajadores	2.840.321.127	2.616.894.513
EGRESOS CUOTA MUTAL SNIS - menores	1.272.283.621	1.133.785.017
EGRESOS CUOTA MUTAL SNIS - concubinos	613.819.931	589.350.650
Relación EGRESOS SNIS/INGRESOS SNIS	2,40	2,22

Fuente: Estimaciones a partir de DW de prestaciones, con datos de Registros de Actividades y Registros de Afiliaciones Mutuales.

Pesos Constantes según el IMS promedio 2017

La evolución de la relación Egresos – Ingresos tuvo una caída en el último año de estudio, esto implica que por \$ 1 recaudado se pagaron capitas por \$ 2,40 en el año 2016 y \$ 2,22 en el año 2017. Esta caída se generó debido a que los egresos por cuotas mutuales de los activos rurales medidos en términos de salarios cayeron más de lo que cayó la recaudación del SNIS de los activos rurales. Medido en pesos constantes según IMS, los aportes al SNIS de los activos rurales cayeron un 0,9%, mientras que los egresos generados por cuota mutual de trabajadores, menores y conyuges derivados de activos rurales cayeron un 8,2% respecto al año anterior.⁵

7. Consideraciones generales

Los elementos analizados en el presente estudio tratan de mostrar la evolución de la cobertura brindada por el BPS a los trabajadores del sector rural, los que presentan características distintivas del resto de los trabajadores, no solo desde el punto de vista del trabajo que realizan y de la locación, sino de la forma de aportación.

A modo de resumen podemos mencionar:

- ✓ Los puestos cotizantes IVS se han incrementado con respecto al año 2003, pasando de casi 142.000 a casi 150.000 cotizantes.
- ✓ Los patronos y cónyuges colaboradores muestran un descenso acumulado en todo el período de estudio del 11,2%.
- ✓ Los puestos cotizantes dependientes de 2003 a 2017 han pasado de 74.000 a 89.000, lo que implicó un incremento del entorno del 20,9%.

⁴ Debido a cambios en la obtención de los datos a partir de 2015 se ha cambiado el proceso de estimación de los egresos de cuota mutual, por tanto no resulta comparable con períodos anteriores. El resultado presentado del SNIS rural no incluye los ingresos y egresos asociados a pasivos rurales ni los menores o cónyuges concubinos derivados de dichos pasivos.

⁵ El descenso de los egresos podría atribuirse al efecto conjunto de la baja de cotizantes y la baja del valor de la cuota mutual en términos de salarios. El menor descenso en los ingresos se podría asignar a que los aumentos salariales del sector han sido mayores que el incremento del salario, lo cual ha llevado a un crecimiento de la masa salarial.

Sin embargo, si bien con respecto al año base existe un incremento general de puestos cotizantes rurales, la cantidad de los mismos viene descendiendo desde el año 2011.

- ✓ En cuanto a la participación de los puestos cotizantes rurales en el total de cotizantes, la misma viene descendiendo desde el año 2004. Actualmente la cantidad de puestos rurales representan el 10,3% del total de cotizantes, cuando en el año 2004 representaban el 17,2% del total.
- ✓ Las pasividades mostraron un leve descenso hasta el año 2008, pero a partir del siguiente año comienzan a incrementarse, lo que se debería a la implementación de la Ley de Flexibilización de Pasividades. En total la evolución del total de pasividades entre 2003 y 2017 acumuló un aumento casi nulo.
- ✓ Las jubilaciones aumentaron un 11,4% pasando de 66.400 a 74.000, mientras que las pensiones de sobrevivencia disminuyeron (12.3%) pasando de 55.800 a 49.000.
- ✓ Para el subsidio por enfermedad, la evolución de los beneficiarios ha sido casi siempre creciente hasta el 2013 (3.300 beneficiarios), sin embargo, en los tres últimos años la cantidad de beneficiarios ha descendido, ubicándose en 2017 en los 2.200 beneficiarios.
- ✓ En el subsidio por desempleo se registró en 2017 un promedio mensual cerca de 3.600 subsidiados, lo que para ese año represento un 9,9% del total de beneficiarios de desempleo asistido.
- ✓ Los beneficiarios de Asignaciones Familiares en el año 2017 respecto al año 2003 han descendido en un 8%, pasando de casi 58.000 niños y jóvenes beneficiarios a más de 53.000. Este descenso se observa desde 2011, año en que se superaron los 84.000 beneficiarios.
- ✓ Los beneficiarios del subsidio por maternidad se han incrementado en un 166%. Esto se dio a partir del 2014 y se debe principalmente a la implementación de la Ley N° 19.161, que amplía los derechos incorporando el derecho los trabajadores a la licencia paternal y los cuidados parentales de los recién nacidos.
- ✓ En estos últimos 5 años los egresos totales del sector vienen triplicando a los ingresos. En el año 2014, a causa del ingreso de aportes por desafiliación por aplicación de la Ley N° 19.162 esta relación disminuyó al 3,04, pero el aumento en los últimos tres años género que dicha relación sea 3,68.
- ✓ En la relación egresos-ingresos IVS también se observa la misma tendencia que la relación de egresos-ingresos totales. Esta relación viene aumentando desde 2014, donde se pasó de una relación de 2,71 al 3,28 en el último año.
- ✓ La relación egresos-ingresos del SNIS se ha reducido de 2.40 en 2016 a 2,22 en 2017.

Impresión en Centro de Impresiones B.P.S.
Encuadernación Imprenta B.P.S.
2018

