

Comentarios de Seguridad Social

Primer Trimestre 2020 – N° 67

ASESORÍA GENERAL EN SEGURIDAD SOCIAL
BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL
MONTEVIDEO, URUGUAY



Índice

ALGUNAS CARACTERISTICAS DE LOS BENEFICIARIOS DE LA LEY N° 19.160.

Periodo 2014 a 2019. Actualización	9
1. Introducción	11
2. Metodología	12
3. Algunas características de las Altas totales Ley N° 19.160	12
4. Consideraciones finales.....	19

NIVEL DE LOS INDICADORES DEL SISTEMA DE AFILIACION-DISTRIBUCION

Retribuciones de Julio/19 con aportes asociados distribuibles a las AFAP a partir de

Setiembre/19	21
Resultado y evolución de los indicadores de comportamiento	24
I1-Afiliados con distribución / Afiliados Totales a las AFAP	25
I11-Afiliados Con Distribución y con líneas de pagos / Afiliados Totales a AFAP	26
I2-Afiliados Con Distribución / Activos Registrados en BPS	27
I21-Afiliados Con Distribución y con líneas de pago / Activos Registrados en BPS.....	28
I3-Afiliados Con Distribución/Activos Incluidos en Nóminas	29
I31-Afiliados Con Distribución y con líneas de pagos / Activos Incluidos en Nómina	30
I4 -Afiliados con Distribución/Activos con Cotización	31
I5 -Afiliados con Distribución / Activos con Aportes Distribuibles	32
Proporción de afiliados a BPS con aporte a las AFAP.....	33
Evolución de los principales indicadores de comportamiento en el período 7/15-7/19.....	34
ANEXO: Descripción de los indicadores	36
I ₁ -Afiliados Con Distribución / Afiliados Totales a AFAP:	36
I ₁₁ -Afiliados Con Distribución y con líneas y pagos / Afiliados Totales a AFAP	36
I ₂ -Afiliados Con Distribución / Activos Registrados en BPS	36
I ₂₁ -Afiliados Con Distribución y con líneas y pagos / Activos Registrados en BPS ...	37
I ₃ -Afiliados Con Distribución/Activos Incluidos en Nóminas	37
I ₃₁ -Afiliados Con Distribución y con líneas y pagos / Activos Incluidos en Nómina ..	37
I ₄ -Afiliados con Distribución/Activos con Cotización	37
I ₅ -Afiliados con Distribución / Activos con Aportes Distribuibles	37

ACCIONES CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA SEGURIDAD SOCIAL.

Actualización 2019.....	39
1. Introducción	41
2. Mercado de Trabajo	43
2.1 Trabajo dependiente	45
2.2 Trabajo No Dependiente	49
2.3 Cotizantes monotributistas	50
3. Subsidios de actividad	54
3.1 Subsidio por desempleo	54
3.2 Subsidio por enfermedad	55
3.3 Subsidio por maternidad, paternidad y cuidados parentales	57
3.4 Asignaciones Familiares.....	59

4. Prestaciones a pasivos.....	61
4.1 Jubilaciones	61
4.2 Aumento de montos mínimos de pasividades	64
4.3 Pensiones de sobrevivencia.....	65
5. Otras acciones con perspectiva de género en la protección social.....	68
5.1 Incorporación de cónyuges y concubinos/as al Sistema Nacional Integrado de Salud	68
5.2 Programa piloto de screening para el primer trimestre del embarazo	69
5.3 Programa apoyo a madres adolescentes y jóvenes	70
5.4. Acciones y mecanismos de apoyo a la lactancia materna.....	71
5.5. Pensión para huérfanos/as por Violencia Doméstica.....	72
5.6. Actividades para prevención de Violencia Doméstica.....	75
5.7 Ley para asegurar el cumplimiento del servicio de pensiones alimenticias	76
6. Resumen.....	77
Referencias bibliográficas	82
Anexo	83

ALTAS DE JUBILACIÓN CON ACUMULACIÓN DE SERVICIOS

Periodo 2014 – 2019. Actualización	85
1. Objetivo.....	87
2. Normativa	87
3. Resultados.....	89
4. Síntesis	97

LOS FONDOS SOCIALES QUE RECAUDA EL BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL

T.S. Inés Nuñez	99
1. Introducción	101
2. Descripción de Fondos Sociales Recaudados por BPS.....	102
2.1 Fondo Social de la Industria Gráfica	104
2.2 Fondos Sociales de la Construcción	106
2.3 Fondo Social de la Industria Metalúrgica	113
2.4 Fondo Social para Trabajadores Domésticos	114
3. Información Estadística Fondos Sociales Recaudados por BPS.....	116
4. Consideraciones Generales	120
5. Bibliografía	123

RETORNO LABORAL LUEGO DE LA LICENCIA MATERNAL.

EC. FELIX BELLOMO.....	125
1. Introducción	127
2. Cambios propuestos por la Ley	130
3. Antecedentes	131
4. Diseño y metodología	131
5. Consideraciones y características de las mujeres que tuvieron hijos	135
6. Medio horario para cuidados.....	140
8. Conclusiones	142
Referencias.....	144
Anexo	145

SATISFACCION DE USUARIO - BENEFICIO DE PRESTACIONES DE ACTIVIDAD.

Análisis comparado 1997 – 2018

Ps. Cristina Klüver	151
1. Introducción	153
2. Aspectos metodológicos	155
3. Evaluación general	155
3.1 Evaluación global del Banco de Previsión Social	156
3.2 Evolución del Banco de Previsión Social	157
4. Evaluación de trámites	162
4.1 Satisfacción general con los servicios de Prestaciones de Actividad.....	163
4.2 Satisfacción con información y simplicidad del trámite.	166
4.3 Tiempo trámite	168
4.3.1 Tiempo espera para realizar trámites.....	169
4.3.2 Tiempo duración trámite	170
5. Comunicación y las modalidades de atención	172
5.1 Modalidad presencial	173
5.1.1 Recursos Humanos del BPS.....	173
5.1.2 Agenda	176
5.1.3 Infraestructura	178
5.2 Modalidad a distancia.....	179
5.2.1 Atención Telefónica 1997	180
5.2.2 Página WEB	182
5.2.3 Contrato Usuario Personal.....	185
5.3 Modalidad de cobro	186
6. Información	188
7. Conclusiones	190
Documentos de Referencia	192
Anexo I – Abordaje metodológico de los estudios	193
Anexo II – Resumen de acciones período	194

EVOLUCION DE LAS PENSIONES DE SOBREVIVENCIA

Período 2004 – 2019. Actualización	197
1. Objetivo del informe	199
2. Descripción del régimen pensionario.....	200
3. Evolución de la cantidad de pensiones de sobrevivencia	200
3.1. Según sexo	202
3.2. Por tramos de edad.....	205
3.3. Por tramos de edad y sexo.....	206
3.4. Por tramos de ingreso	208
3.5. Por categoría pensionaria	211
4. Conclusiones	217

RELEVAMIENTO A HOGARES DE ANCIANOS 2019. PRINCIPALES RESULTADOS.

Lic. T.S. Inés Núñez y Lic. C.P. Teresa Alvarez	221
1. Introducción	223
2. Hogar de Ancianos	225
3. Aspectos metodológicos	227
4. Principales resultados	228

4.1. Institucional	228
Comisión Directiva	238
Empleados	240
En síntesis	248
Servicios Complementarios	248
Financiamiento y Gastos de los Hogares	251
Trabajo en red	252
Expectativas y necesidades de las Organizaciones	254
4.2. Perfil del usuario	256
Aspectos demográficos	256
Dependencia, limitaciones y enfermedades	258
Actividades para usuarios	260
Redes familiares	262
Decisión de ingreso al Hogar	263
En Síntesis	264
4.3. Modelo de atención centrada en la persona	264
En Síntesis	269
4.4. Buenas prácticas	270
En síntesis	275
5. Conclusiones	275

ALGUNAS CARACTERISTICAS DE LOS BENEFICIARIOS DE LA LEY N° 19.160

Periodo 2014 a 2019

Actualización

ALGUNAS CARACTERISTICAS DE LOS BENEFICIARIOS DE LA LEY N° 19.160

Periodo 2014 a 2019

Asesoría Económica y Actuarial

Enero 2020

1. Introducción

En el año 2013 se promulgo la Ley N° 19.160, estableciendo la posibilidad de acceso a una jubilación parcial y la compatibilidad con el desempeño de servicios de la misma afiliación; dicha ley se enmarca en el régimen de solidaridad Intergeneracional de BPS. El artículo 2 de la ley establece quienes están comprendidos dentro de la misma: *"... A) Habiendo configurado causal de jubilación común o por edad avanzada, estuvieren desempeñando solamente servicios como dependiente, para un único empleador, en actividades con afiliación "Industria y Comercio" o afiliación "Rural o Doméstico".*

B) Habiendo desarrollado como última actividad únicamente servicios de las características descritas en el literal anterior, se hallaren en goce de una jubilación común o por edad avanzada en que se hubieren computado dichos servicios." Quienes se encuentran comprendidos en los casos que establece el artículo descripto anteriormente podrán acceder a una jubilación parcial, para el caso del literal A, mediante la disminución de la jornada laboral que cumple como dependiente; mientras que para quienes se encuentren comprendidos en el literal B, accederán a la misma mediante el retorno como dependientes en jornada laboral parcial. Para ambas situaciones el monto de la jubilación parcial será del 50%, ya sea de la que le hubiera correspondido si hubiera cesado completamente su actividad o del monto de jubilación que ya se encontraba percibiendo.

2. Metodología

Se trabajó sobre las altas anuales de jubilaciones filtrando por jubilaciones parciales de los años 2014 a 2019, información proporcionada por el Centro de Desarrollo de Prestaciones (CDES).

3. Algunas características de las Altas totales Ley N° 19.160

En el cuadro 1 vemos la evolución del total anual de altas de jubilaciones parciales en el periodo estudiado. En el año 2015, año posterior a la entrada en vigencia de la ley, se observa un importante incremento de beneficiarios, mientras que para los años siguientes de estudio, la variación de beneficiarios se mantuvo en el mismo entorno tanto en aquellos años que disminuye como cuando presenta crecimientos.

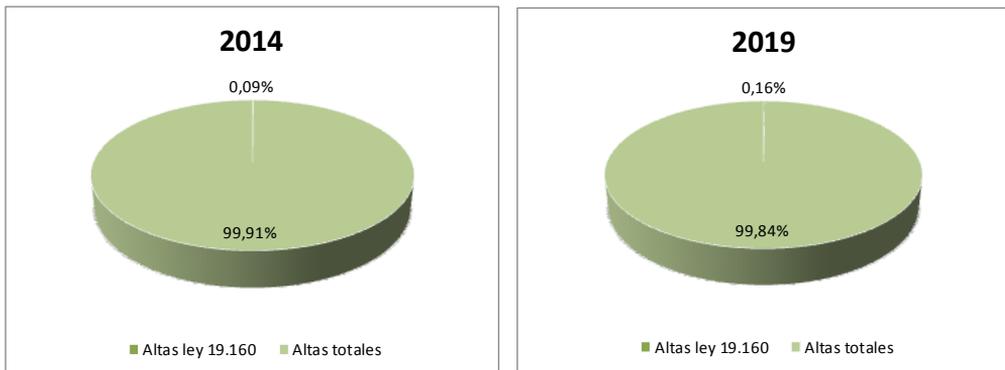
Cuadro 1 – Total anual de altas

Ley N°19.160 Todas las causales				
AÑO	Hombre	Mujer	TOTAL	Var %
2014	14	10	24	-
2015	35	23	58	142%
2016	30	10	40	-31%
2017	33	17	50	25%
2018	24	15	39	-22%
2019	26	24	50	28%

Fuente: Listados de altas de jubilaciones enviado por el CDES de Prestaciones.

En el siguiente gráfico se puede observar la proporción de altas por Ley N° 19.160 en el total de altas.

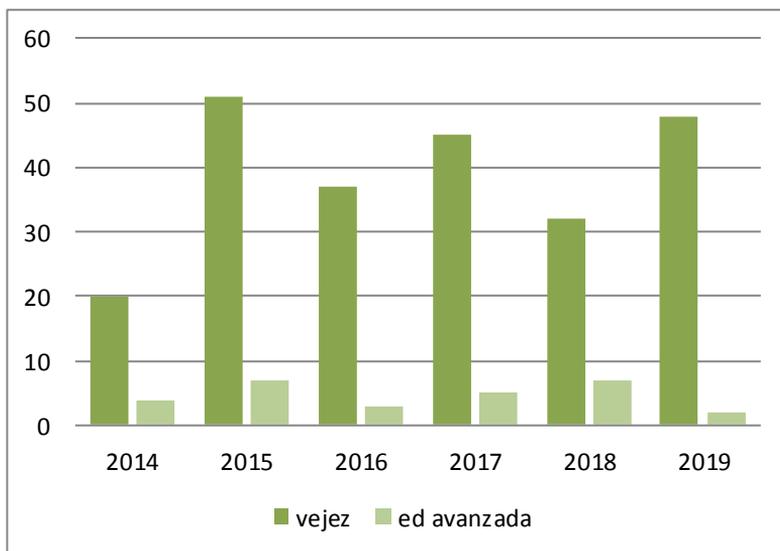
Gráfico 1 – Proporción de jubilaciones parciales



Fuente: Listados de altas de jubilaciones enviado por el CDES de Prestaciones.

Si comparamos el año 2014 con el 2019 se observa que en el año 2014 las altas por Ley N° 19.160 representaban un 0.09% de las altas totales anuales de jubilación, mientras que en el último año llegaron al 0,16% del total. Dicha relación se puede ver para todos los años de estudio, la proporción de jubilaciones parciales tiene un peso mínimo en el total de altas totales de jubilaciones, aun cuando para el año 2019, han incrementado su participación en el total.

Gráfico 2 - Altas Ley N° 19.160 por causal

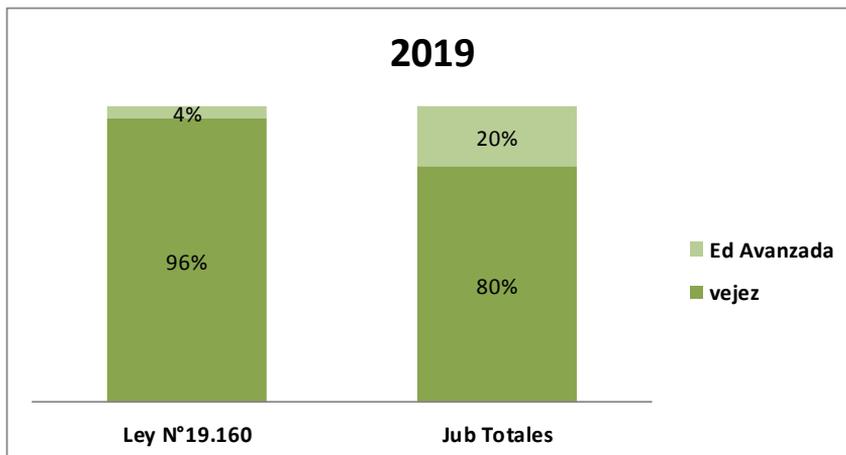


Fuente: Listados de altas de jubilaciones enviado por el CDES de Prestaciones.

Cuando estudiamos el comportamiento de estas altas según causales podemos observar que la mayoría corresponde a la causal vejez, en todo el horizonte de estudio, tal como podemos apreciar en el gráfico 2. Para el año 2019 el 96% de las altas de jubilaciones parciales correspondieron a la causal vejez. Este comportamiento (mayor incidencia de causal vejez) se mantiene para todas las afiliaciones.

Cuando trabajamos sobre las altas de beneficiarios de esta ley para el período de estudio podemos visualizar que el comportamiento anteriormente referido podría estar influido por un “efecto arrastre” de lo que sucede en las altas totales del BPS, donde la causal vejez es la causal con mayor proporción dentro de las altas, para el año 2019 el 80% del total de altas anuales de jubilación fueron por causal vejez, como podemos visualizar en el gráfico 3. De todas formas para el caso de las altas por Ley Nº 19.160 la participación de la causal vejez es mayor, tal vez podría explicarse por un tema de edad, ya que si observamos como es el comportamiento por tramo de edad de estas altas, podemos observar que la mayor cantidad de beneficiarios se encuentran en el grupo de 60 a 64 años de edad. Los jubilados de menor edad tal vez consideran más el seguir en actividad, aunque de forma reducida.

Gráfico 3 - Altas totales por causal – año 2019



Fuente: Listados de altas de jubilaciones enviado por el CDES de Prestaciones.

Cuadro 2 – Altas Ley N°19.160 por afiliación.

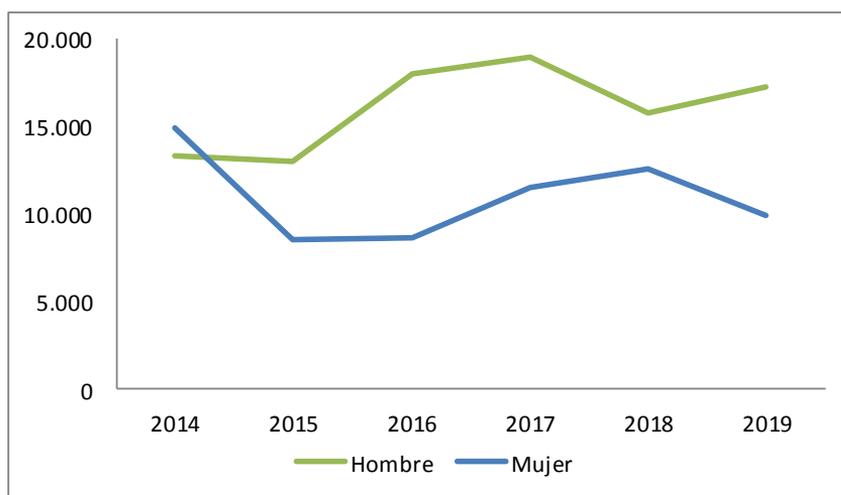
Ley N°19.160 Todas las causales por afiliación				
AÑO	Ind. Y Comercio	Rural	Domestica	Total
2014	18	3	3	24
2015	46	9	3	58
2016	35	4	1	40
2017	40	7	3	50
2018	33	3	3	39
2019	41	5	4	50

Fuente: Listados de altas de jubilaciones enviado por el CDES de Prestaciones.

Si analizamos las altas según afiliación, se observa que la mayor cantidad de beneficiarios de jubilaciones parciales se encuentra en Industria y Comercio, como nos muestra el cuadro 2.

En el año 2019 el 82% de las altas anuales de la Ley N° 19.160 son de Industria y Comercio. El peso de las afiliaciones rural y doméstica es de un 18%, mientras que el resto de las afiliaciones no están comprendidas dentro de esta ley.

Gráfico 4 - Evolución del importe promedio en precios constantes Ley N°19.160



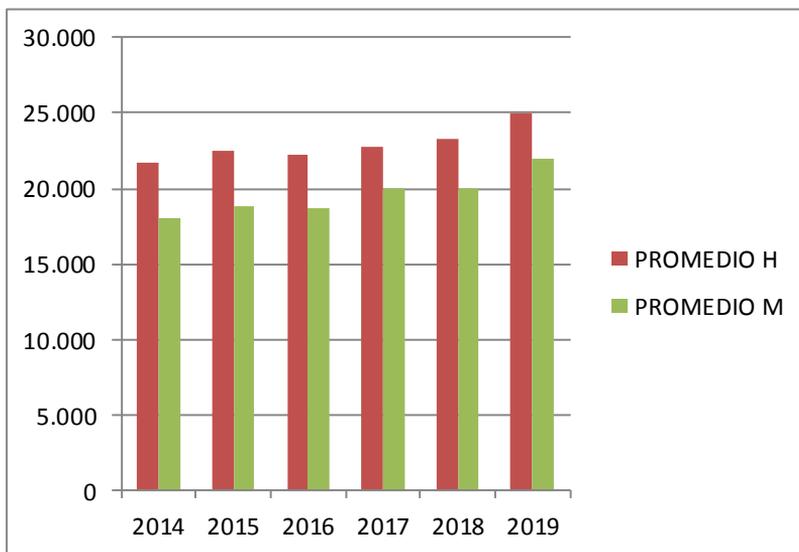
Fuente: Listados de altas de jubilaciones enviado por el CDES de Prestaciones.

Precios constantes según IPC promedio 2019

Al analizar el importe promedio de las jubilaciones parciales en términos constantes se observa que los hombres acceden a un monto de jubilación mayor que al que acceden

las mujeres, excepto en el año 2014, para ese año se puede observar un importe levemente mayor de la jubilación promedio de las mujeres por sobre la jubilación promedio masculina. Para el periodo estudiado el ingreso promedio de los hombres es de 1.5 veces mayor que el ingreso promedio de mujeres. Si observamos cómo se comportan los importes promedios según el tipo de afiliación, el comportamiento es similar, los importes de jubilación de los hombres son mayores a los percibidos por las mujeres. Cuando trabajamos sobre las altas totales de jubilación podemos ver que si bien la relación entre el importe promedio de hombres y el de mujeres es menor a la relación para el caso de jubilaciones parciales, se mantiene el hecho de que son mayores los ingresos percibidos por hombre que por mujeres, tal como podemos apreciar en el gráfico 5.

Gráfico 5 - Importe promedio altas totales de jubilación



Fuente: Listados de altas de jubilaciones enviado por el CDES de Prestaciones.
Precios constantes según IPC promedio 2019

Cuadro 4 – Años servicio promedio Ley N° 19.160

AÑOS SERVICIO PROMEDIO		
AÑO	Hombre	Mujer
2014	37,8	40,2
2015	38,4	33,7
2016	39,7	37,1
2017	38,9	36,5
2018	37,8	36,3
2019	40,4	35,9

Fuente: Listados de altas de jubilaciones enviado por el CDES de Prestaciones.

Al trabajar sobre el promedio de años de servicio con los que acceden a la jubilación parcial aquellos beneficiarios amparados en la Ley N° 19.160, se observa que en el año 2019 aumentó el promedio de años de servicio de los hombres respecto al año 2014 pasando de 38 años promedio a 40. Mientras que en el caso de las mujeres el comportamiento fue el opuesto, pasando de 40 años de servicio en el 2014 a 36 años en el último año analizado. A partir del año 2015 se observa que la cantidad de años de servicio promedio de hombres es mayor que el de las mujeres. La relación antes mencionada la podemos observar también cuando estudiamos a los beneficiarios de la Ley N° 19.160 por afiliación, para aquellos beneficiarios de Industria y Comercio la relación de años promedio de hombres es 1,1 veces mayor que la cantidad de años promedio de servicio de las mujeres.

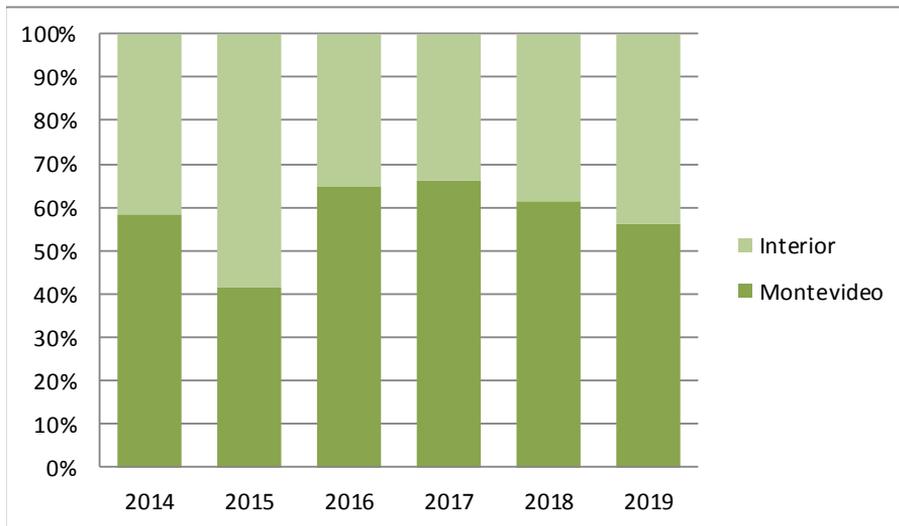
Cuadro 5 – Altas por departamento

Ley Nº19.160 Todas las causales por departamento - Ambos sexos						
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
ARTIGAS	-	-	-	-	-	-
CANELONES	8%	7%	3%	-	15%	10%
CERRO LARGO	-	-	-	-	3%	-
COLONIA	8%	9%	8%	-	5%	2%
DURAZNO	-	2%	5%	-	-	-
FLORES	-	2%	-	2%	-	6%
FLORIDA	-	3%	3%	2%	3%	2%
LAVALLEJA	-	-	-	-	-	-
MALDONADO	4%	10%	-	12%	-	8%
MONTEVIDEO	58%	41%	65%	66%	62%	56%
PAYSANDU	4%	3%	-	6%	3%	4%
RIO NEGRO	4%	2%	-	2%	-	2%
RIVERA	-	-	-	-	-	2%
ROCHA	4%	-	3%	2%	-	-
SALTO	-	7%	10%	4%	3%	4%
SAN JOSE	8%	3%	5%	4%	8%	4%
SORIANO	-	9%	-	-	-	-
TACUAREMBO	-	2%	-	-	-	-
TREINTA Y TRES	-	-	-	-	-	-

Fuente: Listados de altas de jubilaciones enviado por el CDES de Prestaciones.

En el cuadro 5 se puede observar que hay departamentos donde no ha habido beneficiarios de esta ley en ninguno de los años del periodo estudiado. Como se muestra en el gráfico 6 la mayor cantidad de beneficiarios, si comparamos Montevideo – Interior, se concentra en Montevideo con 149 beneficiarios en el período analizado (teniendo como única excepción el año 2015), seguido por el departamento de Canelones con un número mucho menor, siendo 18 los beneficiarios.

Gráfico 6 - Comparación Montevideo – Interior



Fuente: Listados de altas de jubilaciones enviado por el CDES de Prestaciones.

4. Consideraciones finales

Como se desprende de los cuadros anteriores, la implementación de la Ley N° 19.160 no supuso un gran peso de beneficiarios respecto al total de altas jubilatorias. Por falta de conocimiento o por no resultar atractiva para quienes se encuentran comprendidos en dicha ley, la jubilación parcial configura en el 2019 apenas un 0.16% de altas anuales de jubilación.

- ✓ En cuanto al **sexo** de los beneficiarios se visualiza que la distribución es prácticamente la misma para todos los años de estudio, siendo en el 2019 un 52% de beneficiarios hombres y el restante 48% mujeres.
- ✓ Al trabajar sobre las altas discriminando según **causales**, se aprecia que la mayor parte de las jubilaciones por Ley N° 19.160 se corresponden a la causal vejez, para el año 2019 el 96% de los beneficiarios se jubilaron por dicha causal.
- ✓ Se observa que el **importe promedio** de los hombres es mayor al importe promedio de jubilación de las mujeres, dicha relación se cumple tanto por causales, como comparando el importe promedio de los beneficiarios de Ley N°19.160 con el importe promedio de las altas totales.
- ✓ En cuanto a los **años promedios de servicio**, los hombres tienen un mayor promedio de estos, que las mujeres.

- ✓ La mayor cantidad de altas de jubilación parcial se dan en el departamento de **Montevideo**, representando en promedio un 58% del total de jubilaciones por Ley N° 19.160.

NIVEL DE LOS INDICADORES DEL SISTEMA DE AFILIACION-DISTRIBUCION

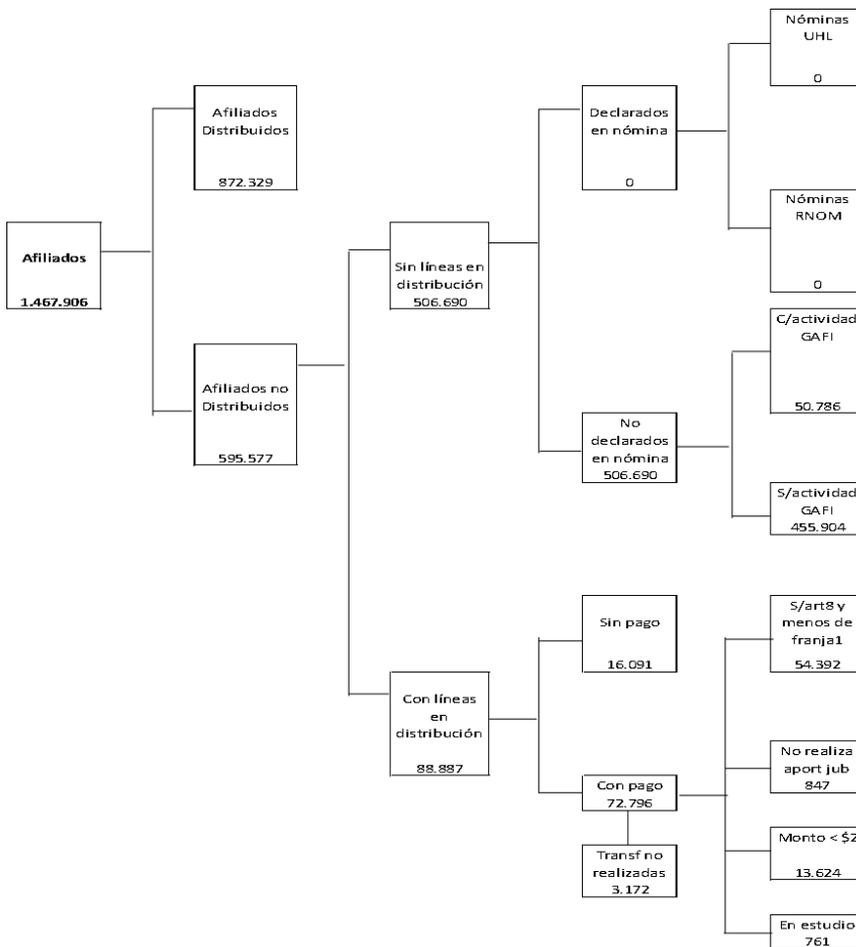
Retribuciones de Julio/19 con aportes asociados distribuibles a las AFAP a partir de Setiembre/19

NIVEL DE LOS INDICADORES DEL SISTEMA DE AFILIACION - DISTRIBUCION PARA AFILIADOS A LAS AFAP.

A Julio de 2019

Asesoría Económica y Actuarial
 Enero 2020

De acuerdo con el informe recibido de ATYR sobre “Afiliados AFAP vs. Distribuciones Efectivas” para el mes de cargo Julio de 2019, a tres meses de la primera distribución, la situación de los afiliados sería:



A partir de estos datos se confeccionaron los indicadores de comportamiento para el mes de cargo Julio de 2019, y se efectuó el estudio de la evolución de los mismos.

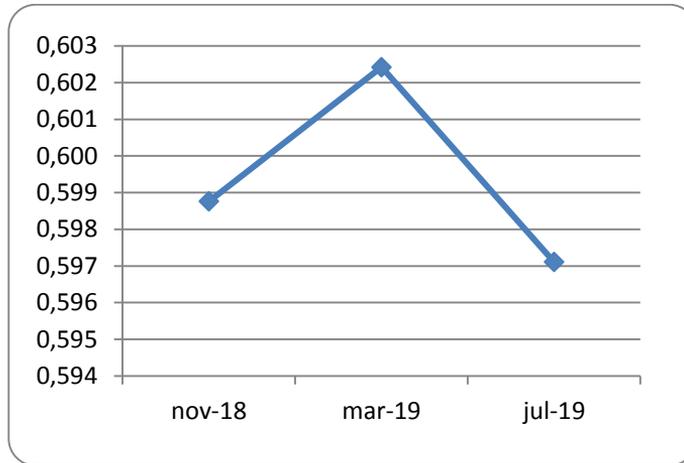
Resultado y evolución de los indicadores de comportamiento

		Mes de cargo			Variaciones	
		nov-18	mar-19	jul-19	Período (*)	Acumulada (**)
I₁-Afiliados Con Distribución / Afiliados	Máximo	0,5988	0,6024	0,5971	-0,88%	-0,28%
Totales a AFAP :	Mínimo	0,5957	0,5993	0,5946	-0,79%	-0,19%
I₁₁-Afiliados Con Distribución y con líneas y pagos / Afiliados Totales a AFAP:	Máximo	0,6450	0,6502	0,6448	-0,84%	-0,04%
	Mínimo	0,6417	0,6469	0,6420	-0,75%	0,04%
I₂-Afiliados Con Distribución / Activos Registrados en BPS		0,8621	0,8615	0,8620	0,06%	-0,01%
I₂₁-Afiliados Con Distribución y con líneas y pagos / Activos Registrados en BPS		0,9287	0,9298	0,9308	0,10%	0,23%
I₃-Afiliados Con Distribución/Activos Incluidos en Nóminas		0,9125	0,9116	0,9105	-0,12%	-0,22%
I₃₁-Afiliados Con Distribución y con líneas y pagos / Activos Incluidos en Nómina		0,9830	0,9840	0,9832	-0,08%	0,02%
I₄-Afiliados con Distribución/Activos con Cotización		0,9065	0,9067	0,9083	0,18%	0,20%
I₅-Afiliados c/Distribución / Activos c/Aportes Distribuibles		0,9975	0,9994	0,9991	-0,02%	0,17%

(*) Corresponde a la variación del período Julio/19 con respecto a Marzo/19.

(**) Corresponde a la variación acumulada del período Julio/19 con respecto a Noviembre/18.

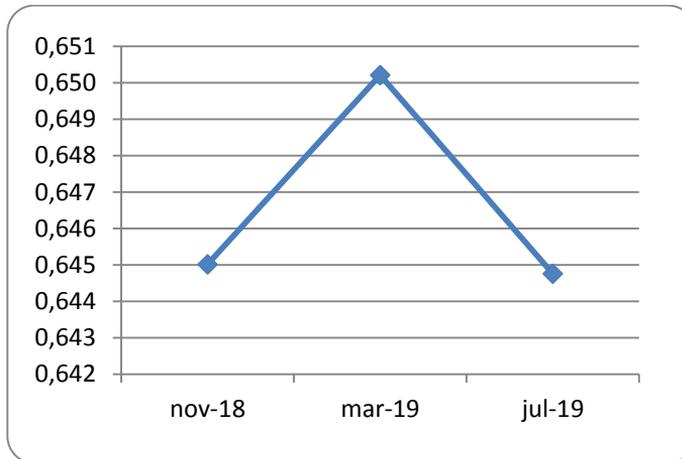
I1-Afiliados con distribución / Afiliados Totales a las AFAP



El ratio de “Afiliados con distribución” en el total de “Afiliados a las AFAP” decrece si se compara Julio 2019 con Marzo 2019. De acuerdo al indicador de máximo, la disminución entre Marzo 2019 y Julio 2019 fue de 0.88%, y se debe a que los “Afiliados con Distribución” en dicho período presentaron un decrecimiento del 0.06%, mientras que los “Afiliados totales a las AFAP” presentaron un crecimiento de 0.83%.

También, el indicador presenta un decremento respecto a Noviembre de 2018, de 0.28%, resultado de un aumento de los “Afiliados con distribución” de 1.62%, inferior al incremento de los “Afiliados Totales” que fue de 1.90%.

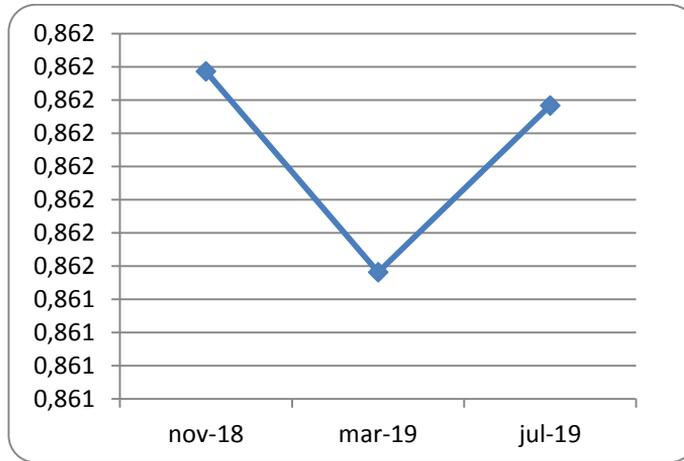
I11-Afiliados Con Distribución y con líneas de pagos / Afiliados Totales a AFAP



Este indicador de máximo disminuye un 0.84% para el último período analizado. Este decremento se debe a que los “Afiliados totales a las AFAP” tuvieron un crecimiento del 0.83% mientras que los “Afiliados con distribución y con líneas de pago” presentaron un decrecimiento de 0.02%.

En el período acumulado se observa una disminución del 0.04%. Este resultado surge de la evolución de los componentes del ratio: el numerador aumenta un 1.86%, y el denominador 1.90%.

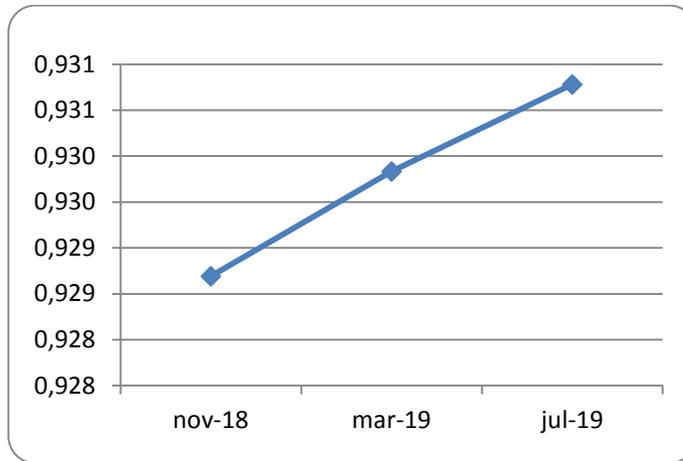
I2-Afiliados Con Distribución / Activos Registrados en BPS



Del total de personas afiliadas a las AFAP que figuran con actividad abierta en el BPS, aquellas que tuvieron distribución de aportes por el mes de cargo Julio 2019 han aumentado un 0.06% en relación con las existentes en Marzo 2019. Esto puede ser explicado a través del comportamiento del numerador y denominador del índice.

En la comparación de Julio 2019 con Noviembre 2018, se observa un leve decremento del 0.01%, resultado de un crecimiento de los “Afiliados con distribución” de 1.62%, y un mayor incremento de los “Activos Registrados en BPS” de 1.64%.

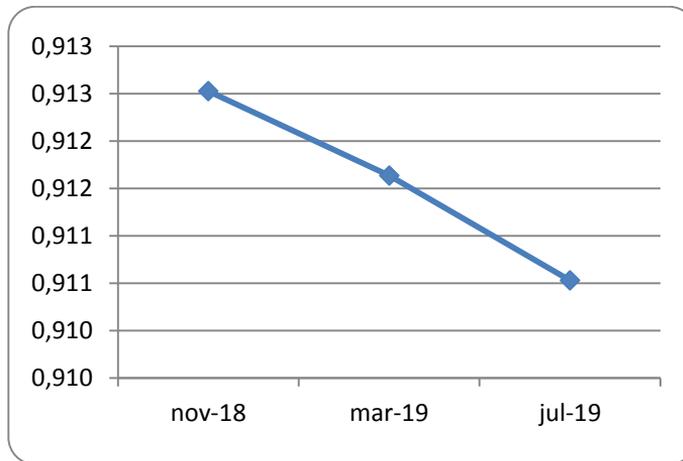
I21-Afiliados Con Distribución y con líneas de pago / Activos Registrados en BPS



El indicador aumenta 0.10% con respecto al período anterior. Esto se debe a que los “Afiliados con distribución y líneas de pago” disminuyeron en un 0.02% mientras que los “Activos registrados en BPS” disminuyen un 0.12%.

La comparación de Julio 2019 con Noviembre 2018, evidencia un aumento del 0.23%. Esta variación surge de un incremento de los “Afiliados con Distribución y con líneas de pago” de un 1.86%, que fue superior al aumento de 1.64% de los “Activos registrados en BPS”.

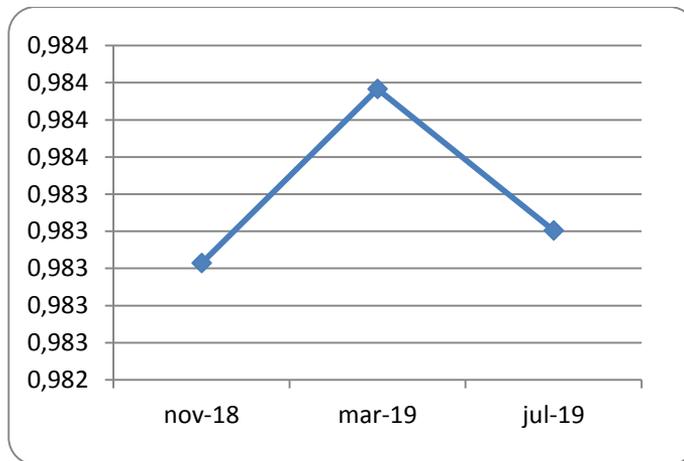
I3-Afiliados Con Distribución/Activos Incluidos en Nóminas



El ratio disminuye un 0.12% comparando Julio 2019 con Marzo 2019 dado que los “Afiliados con distribución” disminuyen un 0.6% mientras que los “Activos incluidos en nóminas” crecen un 0.6%.

La comparación de Julio 2019 con Noviembre 2018, evidencia una caída del indicador. Este comportamiento se debe a que en este período los “Afiliados con distribución” presentan un aumento de 1.62%, que es menor que el crecimiento de los “Activos incluidos en nómina” (1.85%).

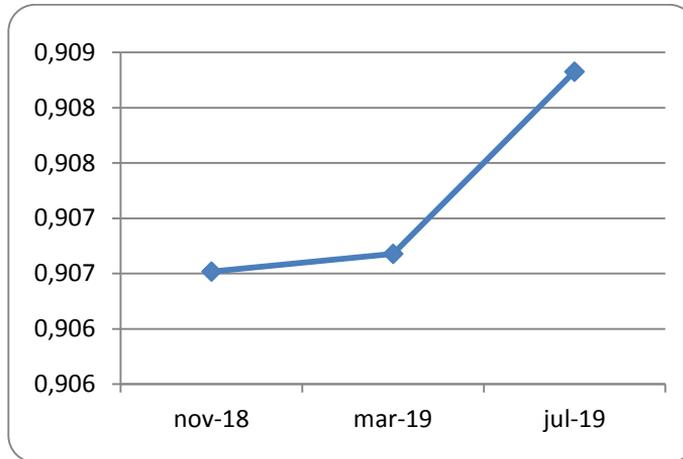
I31-Afiliados Con Distribución y con líneas de pagos / Activos Incluidos en Nómina



Este indicador presenta una caída de 0.08 en el período Julio 2019 – Marzo 2019. Este comportamiento se debe a que en el mes en estudio los “Afiliados con distribución y con líneas de pago” tienen una disminución del 0.02% mientras que los “Activos incluidos en nómina” crecen un 0.06%.

Para el período acumulado se observa un aumento del indicador del orden del 0.02%, dado que el numerador tiene un mayor incremento, aunque leve, respecto al denominador (1.86% y 1.85% respectivamente).

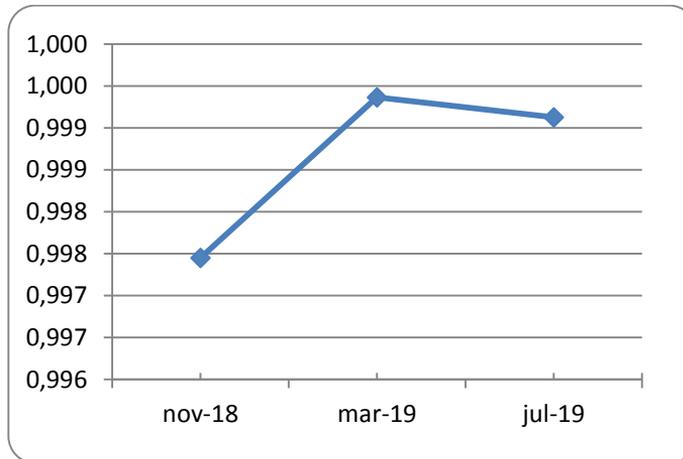
I4 -Afiliados con Distribución/Activos con Cotización



La distribución de aportes por parte del BPS de los afiliados a las AFAP, por los cuales existieron aportes jubilatorios, ha tenido un incremento del 0.18% en el período Julio 2019 – Marzo 2019. Esto responde a que el numerador decrece en 0.06%, mientras que el denominador lo hace en 0.24%.

Con respecto a Noviembre 2018, el indicador presenta un crecimiento de 0.20%. Este resultado surge de un crecimiento de los “Afiliados con distribución” de 1.62%, frente a un incremento menor de los “Activos con cotización” (1.42%).

I5 -Afiliados con Distribución / Activos con Aportes Distribuibles



En el periodo Julio 2019 – Marzo 2019, el indicador presentó una caída de 0.02%. Este resultado es consecuencia de que tanto los “Afiliados con distribución” como los “Activos con Aportes Distribuibles” disminuyeron, siendo esta caída de 0.06% y 0.04% respectivamente.

En cambio para el período acumulado, el indicador presenta un crecimiento de un 0.17%. Este resultado es consecuencia de un crecimiento de los “Afiliados con distribución” (1.62%) mayor al de los “Activos con Aportes Distribuibles” (1.45%).

En el siguiente cuadro se presenta la evolución de cada uno de los componentes.

	Mes de cargo			Variaciones	
	nov-18	mar-19	jul-19	Periodo (*)	Acum. (**)
1. Afiliados con distribución	858.397	872.855	872.329	-0,06%	1,62%
2. Activos con aportes distribuibles	860.591	873.410	873.090	-0,04%	1,45%
2.1 Afiliados con distribución	858.397	872.855	872.329	-0,06%	1,62%
2.2 Declarados en nómina	0	0	0	0,00%	0,00%
2.3 En estudio	2.194	555	761	37,12%	-65,31%

(*) Corresponde a la variación del período Julio/2019 con respecto a Marzo/2019.

(**) Corresponde a la variación acumulada del período Julio/2019 con respecto a Noviembre/18.

En este cuadro se puede apreciar la evolución de los “Activos declarados en nómina”, que son aquellos afiliados que no tuvieron distribución por carecer de líneas en el sistema de distribución, pero si fueron incluidos en las nóminas y la información permanece en error o ha sido validada tardíamente (rezagos). Se puede observar que para el período a estudio no ha habido afiliados en esta condición.

Los afiliados “En estudio” (que son aquellos para los cuales existen líneas en el sistema de distribución pero se está analizando el motivo por el cual no fueron distribuidos) han aumentado con respecto a Marzo 2019, mientras que si se compara con Noviembre 2018 presentan una caída.

Proporción de afiliados a BPS con aporte a las AFAP

En el presente informe se presentaron diversos indicadores relativos a la afiliación y distribución a las AFAP, así como su evolución. De estos indicadores el más adecuado para analizar la proporción de afiliados al BPS que aportan a las AFAP sería el ratio de Afiliados Con Distribución / Activos Registrados en BPS (I2).

Este indicador, compara los afiliados que tuvieron algún depósito en su cuenta de ahorro individual, con los afiliados que están registrados en BPS. Por lo tanto, en este

indicador se excluyen aquellos afiliados que no fueron incluidos en nóminas o que no tienen actividad abierta en GAFI, y por ende no realizan aportes a la seguridad social en ese mes.

Al analizar este índice, se aprecia que en el mes de cargo de Julio 2019 el 86,20% de los afiliados registrados en BPS aportaron a sus cuenta individuales en las AFAP.

Evolución de los principales indicadores de comportamiento en el período 7/15-7/19

Desde que se implementó la Ley N° 16.713, se diseñaron los indicadores reseñados en el artículo, los que en términos generales muestran un comportamiento más que aceptable. Es por ello que pareció interesante hacer un comparativo en un período de 4 años, para tener una visión más global del desempeño de los mismos.

	Mes de cargo		Variación
	jul-15	jul-19	
I₁-Afiliados Con Distribución / Afiliados Máximo	64,15%	59,71%	-6,92%
Totales a AFAP : Mínimo	63,78%	59,46%	-6,78%
I₂-Afiliados Con Distribución / Activos Registrados en BPS	87,89%	86,20%	-1,93%
I₃-Afiliados Con Distribución/Activos Incluidos en Nóminas	91,65%	91,05%	-0,65%
I₄ -Afiliados con Distribución/Activos con Cotización	91,73%	90,83%	-0,97%
I₅ -Afiliados c/Distribución / Activos c/Aportes Distribuibles	99,95%	99,91%	-0,04%

Vemos que en términos generales los indicadores, aunque se encuentran en buenos niveles, han empeorado.

Los indicadores que comparan los activos con disminución respecto a los totales de afiliados, son los que han tenido una disminución del entorno del -7%. Esta variación

es consecuencia de una suba mayor en el denominador que en el numerador, lo que podría deberse a un rezado en la depuración de los afiliados totales a las AFAP (por ejemplo que no se hayan sacado los jubilados o los muertos, entre otros.).

Ya en el segundo indicador la variación es bastante menor, de -1.93%, un indicador donde ha existido una depuración de los datos del sistema, ya que personas afiliadas a las AFAP que figuran con actividad abierta en el BPS, que tuvieron distribución de aportes.

Los últimos tres indicadores considerados, muestran variaciones menores al -1%, considerando la presentación de nóminas, la existencia de pagos, y la característica fundamental de la posibilidad de que el aporte sea distribuible. Este indicador, que debería tender al 100%, aunque ha disminuido alcanza un guarismo del 99.91%.

ANEXO: Descripción de los indicadores

I₁-Afiliados Con Distribución / Afiliados Totales a AFAP:

Para la determinación específica del nivel de los indicadores de afiliación y distribución es necesario ajustar el número de afiliados a las AFAP a computar.

Como no es posible establecer, sin la realización de nuevos cruzamientos, el número exacto de afiliados con derecho a distribución de fondos, consideramos dos guarismos que permiten fijar el rango de variación de los indicadores correspondientes. Así obtendremos los valores máximos y mínimos del indicador.

Máximo - Se computan como afiliados al mes “n” a quienes figuran en el sistema de información como registrados en el mes “n”.

Mínimo - Se computan como afiliados al mes “n” a quienes figuran en el sistema de información como registrados en el mes “n+2”.

Con estos dos valores obtendremos la proporción de afiliados que tienen distribución de aportes sobre el total de afiliados.

I₁₁-Afiliados Con Distribución y con líneas y pagos / Afiliados Totales a AFAP

Este es un derivado del anterior, en el que se incluye en el numerador no sólo a los afiliados con distribución sino aquellos que acreditan aportes pero que no corresponde su distribución (afiliados con líneas de distribución y con pagos).

Hay que tener en cuenta que no todas las personas que figuran como Afiliados a las AFAP son trabajadores o patrones con actividad amparada por el BPS, por lo que el indicador tiene un valor relativo. Una vez que la base de datos de Afiliaciones sea depurada de fallecidos, inactivos y con actividad no amparada por el BPS, el indicador será de suma importancia.

I₂-Afiliados Con Distribución / Activos Registrados en BPS

Esta relación nos indica el porcentaje del total de personas afiliadas a las AFAP que figuran con actividad abierta en el BPS, que tuvieron distribución de aportes.

I₂₁-Afiliados Con Distribución y con líneas y pagos / Activos Registrados en BPS

Indicador derivado del anterior, en el que se incluye en el numerador a los afiliados con distribución y que acreditan aportes pero que no corresponde su distribución.

I₃-Afiliados Con Distribución/Activos Incluidos en Nóminas

Esta relación nos indica el porcentaje de afiliados a las AFAP que tuvieron distribución y que fueron incluidos en las nóminas que las empresas debieron presentar, respecto a las contribuciones devengadas.

I₃₁-Afiliados Con Distribución y con líneas y pagos / Activos Incluidos en Nómina

Indicador derivado del anterior, en el que se incluye en el numerador no sólo a los afiliados con distribución sino aquellos que acreditan aportes pero que no corresponde su distribución (afiliados con líneas de distribución y con pagos).

Estos indicadores pretenden medir el comportamiento conjunto de los sistemas de recaudación y de distribución del BPS respecto al cumplimiento en la transferencia de aportes de quienes tienen registrada su actividad y realizan contribuciones mensuales al sistema previsional.

I₄ -Afiliados con Distribución/Activos con Cotización

En este caso se realiza el cociente entre los Afiliados con Distribución y los Activos con Cotización, que son aquellos cotizantes declarados en nómina que efectivamente han realizado aportes jubilatorios al sistema de Seguridad Social.

Esta relación nos indica el porcentaje de distribución de aportes por parte del BPS de los afiliados a las AFAP por los cuales existieron aportes jubilatorios.

I₅ -Afiliados con Distribución / Activos con Aportes Distribuibles

En este indicador se usa como denominador a los Activos con Aportes distribuibles, que incluye tanto a aquellos cotizantes que tuvieron depósitos de aportes en sus cuentas de AFAP, como a los afiliados que deberían haber tenido depósitos pero se está analizando el motivo por el cual no se distribuyeron los aportes (casos en estudio).

Este ratio, entonces, nos muestra cuantos afiliados con aportes jubilatorios para el régimen de ahorro tuvieron una distribución efectiva de los mismos por parte del BPS. Cabe mencionar que este ratio debería tender al 100%, ya que todos los aportes que

se realizan al régimen de ahorro deben distribuirse a las AFAP por parte de BPS. Pero ello no siempre sucede ya que por lo general existen rezagos en la distribución, debido a nóminas que se validan en forma tardía, casos en estudio, entre otros factores que pueden causar desfasajes temporales en la distribución.

ACCIONES CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA SEGURIDAD SOCIAL

Actualización 2019

Acciones con perspectiva de género en la Seguridad Social

Actualización 2019

Asesoría en Políticas de Seguridad Social
Enero 2020

Resumen

Análisis de información vinculada a la Seguridad y Protección Social desde una perspectiva de género, considerando que las brechas existentes en el mercado laboral entre hombres y mujeres, tienen consecuencias en la seguridad social presente y futura. Se presenta evolución y estructura por sexo de datos de mercado de trabajo, prestaciones de Seguridad Social, y programas y normativas que facilitan el acceso a la Protección Social.

Palabras clave. *Perspectiva de género, mercado de trabajo, seguridad social, protección social.*

1. Introducción

En el presente trabajo se actualiza el informe con datos relativos a la Seguridad Social desde una perspectiva de género¹. Por un lado se presenta información del mercado laboral: evolución de cotizantes y sus remuneraciones, así como el comportamiento de algunos colectivos de trabajadores en donde las mujeres están sobrerrepresentadas, (trabajadoras domésticas y monotributistas). Por otro se presenta la evolución de las principales prestaciones a activos, así como la evolución de las jubilaciones y pensiones de sobrevivencia. Se completa el análisis con el resultado de acciones, normativa y programas correspondientes a la Protección Social que toman en cuenta las brechas de género.

¹ *Acciones con perspectiva de género en la Seguridad Social. Comentarios de Seguridad Social N° 63 primer trimestre 2019.*

El comportamiento que las personas presentan en el mercado de trabajo (entradas y salidas, aportación a la seguridad social, nivel de remuneración, etc.), tiene sus consecuencias en el acceso a prestaciones de actividad (subsidios de desempleo, enfermedad, maternidad, etc.), de pasividad (jubilaciones y pensiones) y suficiencia de las mismas.

Está ampliamente estudiado tanto a nivel nacional como internacional cómo las desiguales obligaciones culturalmente impuestas para mujeres y varones², generan una sobrecarga de trabajo total para las primeras.

A través de mediciones del uso del tiempo dentro de los hogares se evidencia un reparto desigual entre aquellas tareas vinculadas a la esfera mercantil asociada a la actividad masculina y las relativas a la esfera familiar, asociada a la actividad femenina. El trabajo no remunerado (TNR) que realizan principalmente las mujeres (trabajo doméstico relativo a la adquisición y preparación de alimentos, limpieza de la vivienda, limpieza y cuidado de ropa, realización de trámites y compras, atención cotidiana a personas dependientes dentro del hogar y para otros hogares y trabajo voluntario), resulta en escases o pobreza de tiempo para ellas.

Estudios realizados en Uruguay sobre el uso del tiempo³ revelan que el tiempo dedicado por las mujeres al TNR puede ser más o menos extenso de acuerdo a variables como la edad, el nivel socioeconómico o la educación, entre otras. Es decir, la circunstancia de estar en edad reproductiva, la cantidad de hijos, la educación o la capacidad para acceder a servicios de cuidados, condicionan el uso del tiempo dedicado al trabajo no remunerado. En cambio, el tiempo que los varones dedican al TNR no solamente es sensiblemente menor al de las mujeres, sino que el mismo no varía según las variables mencionadas. El estudio demuestra que para el año 2013, las mujeres reparten del total de su tiempo, un 35% al trabajo remunerado y 65% al no remunerado (dependiendo de las circunstancias personales mencionadas), mientras que los

² De acuerdo a la teoría feminista: "división sexual del trabajo". Este concepto tiene que ver con la distribución de las actividades necesarias para la supervivencia y la producción de bienes entre hombres y mujeres. Las actividades de reproducción y de cuidado son atribuidas a las mujeres y las de producción de bienes, a los varones. Asimismo, se reconoce y valora en mayor medida la producción de bienes y se le asigna menor valor a las tareas de reproducción y cuidado de la vida.

³ Batthyány K. (2015) Los tiempos del bienestar social. Género, trabajo no remunerado y cuidados en Uruguay pág 55.

hombres lo distribuyen en 68% y 32% respectivamente. Esta pobreza de tiempo repercute entre otras cosas, en el desempeño en el mercado laboral.

A su vez, la trayectoria laboral que logran materializar hombres y mujeres se refleja en la seguridad social. La posibilidad de acceder a un empleo formal determina el acceso a prestaciones de actividad y pasividad, pero también y especialmente en los últimos años, la normativa de seguridad social y protección social acompaña las inequidades que pueden existir en los puntos de partida, apuntando a generar oportunidades de trabajo formal o a mitigar las cargas de cuidados.

2. Mercado de Trabajo

En el siguiente cuadro se describe la evolución de los puestos cotizantes por sexo. Se aprecia un incremento sostenido en el total de cotizantes hasta 2014; a partir de ese año los puestos femeninos se mantienen casi constantes, mientras los hombres observan un leve descenso.

Cuadro1.

Puestos cotizantes por sexo, promedios anuales (*).

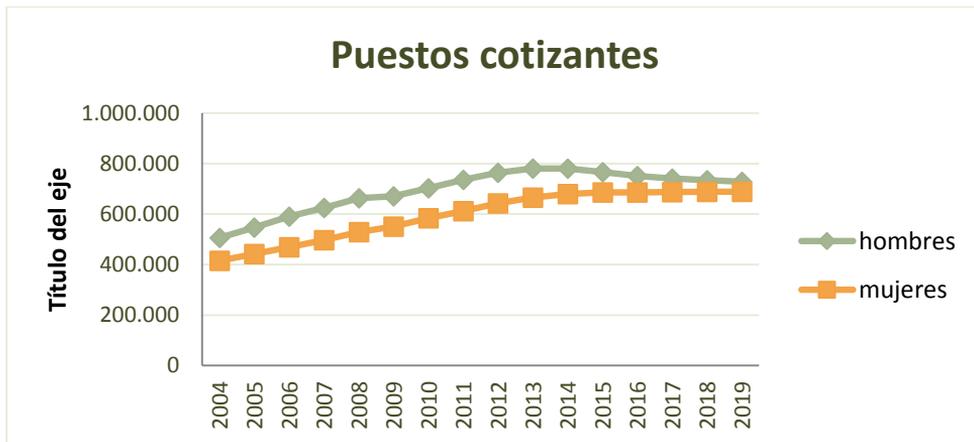
Año	Hombres	Mujeres	Variación respecto al año anterior (en%)		Variación con respecto a 2004 (en%)		% puestos de mujeres
			Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	
2004	505.990	414.998	---	---	---	---	45,1
2005	547.364	442.204	8,2	6,6	8,2	6,6	44,7
2006	589.808	468.883	7,8	6,0	16,6	13,0	44,3
2007	624.701	496.468	5,9	5,9	23,5	19,6	44,3
2008	662.395	528.585	6,0	6,5	30,9	27,4	44,4
2009	670.194	550.910	1,2	4,2	32,5	32,8	45,1
2010	702.250	583.744	4,8	6,0	38,8	40,7	45,4
2011	735.112	611.992	4,7	4,8	45,3	47,5	45,4
2012	763.997	642.587	3,9	5,0	51,0	54,8	45,7
2013	779.839	666.023	2,1	3,6	54,1	60,5	46,1
2014	780.794	679.708	0,1	2,1	54,3	63,8	46,5
2015	766.246	686.037	-1,9	0,9	51,4	65,3	47,2
2016	750.858	686.149	-2,0	0,0	48,4	65,3	47,7
2017	740.519	686.766	-1,4	0,1	46,4	65,5	48,1
2018	734.239	688.705	-0,9	0,3	45,1	65,9	48,4
2019(*)	728.558	688.587	-0,8	0,0	44,0	65,9	48,6

Fuente: Elaborado a partir de datos del Boletín Evolución de los cotizantes BPS - AGSS. Datos según Nomina

Nota: Se excluye a los patronos sin remuneración.

* Datos preliminares

Gráfico 1.



Fuente: Elaborado a partir de datos del Boletín Evolución de los cotizantes BPS - AGSS. Datos según Nomina

En general el promedio de los puestos cotizantes de hombres ha sido históricamente mayor que el de mujeres, lo que se acompaña con la brecha por sexo de la tasa de actividad en el Uruguay. En el año 2019 la tasa de actividad masculina redondeó el 70% y la tasa femenina el 55%.⁴

La participación de puestos cotizantes de mujeres se ha modificado en tres puntos porcentuales: del 45,1% en el año 2004, al 48,6% al final del período.

El incremento de períodos sucesivos de puestos de mujeres comienza siendo algo inferior al de hombres pero a partir del año 2008, esta situación se revierte, siendo las mujeres quienes presentan mayor incremento de puestos cotizantes. Termina el período en 2019 con un promedio anual de aproximadamente 728.500 puestos de hombres y 688.600 puestos de mujeres; lo que implica una variación acumulada, respecto del 2004, de 44% y 66% respectivamente.

2.1 Trabajo dependiente

En el cuadro siguiente se muestran los niveles de remuneración que perciben hombres y mujeres en Industria y Comercio, con relación laboral de dependencia.

⁴ Instituto Nacional de Estadística. Boletín Técnico Actividad, Empleo y Desempleo Anual, Cuarto Trimestre y Diciembre 2019.

Cuadro 2.

Remuneración promedio de dependientes de la actividad Industria y Comercio. Valores constantes Base IPC Dic. 2019.

			Variación respecto al año anterior (en%)		Variación respecto a 2004 (en%)		% de rem. De mujeres
	hombres	mujeres	Hombres	mujeres	hombres	mujeres	
2004	25.355	17.935	---	---	---	---	
2005	25.733	18.501	1,5	3,2	1,5	3,2	71,9
2006	27.366	19.748	6,3	6,7	7,9	10,1	72,2
2007	28.697	20.625	4,9	4,4	13,2	15,0	71,9
2008	30.223	21.656	5,3	5,0	19,2	20,7	71,7
2009	32.011	22.928	5,9	5,9	26,3	27,8	71,6
2010	33.078	23.672	3,3	3,2	30,5	32,0	71,6
2011	35.029	25.139	5,9	6,2	38,2	40,2	71,8
2012	37.085	26.417	5,9	5,1	46,3	47,3	71,2
2013	37.978	27.333	2,4	3,5	49,8	52,4	72,0
2014	39.893	28.761	5,0	5,2	57,3	60,4	72,1
2015	41.120	29.716	3,1	3,3	62,2	65,7	72,3
2016	41.748	30.615	1,5	3,0	64,7	70,7	73,3
2017	43.338	32.415	3,8	5,9	70,9	80,8	74,8
2018	43.085	32.524	-0,6	0,3	69,9	81,3	75,5
2019(*)	43.670	33.337	1,4	2,5	72,2	85,9	76,3

Fuente: Elaborado a partir de datos del Boletín Evolución de los cotizantes BPS - AGSS. Datos según Nomina

(*) Datos preliminares

Nota: Las remuneraciones no contemplan los incrementos acordados en Consejos de Salarios retroactivos a más de un mes.

En el período seleccionado se observa que la remuneración de las mujeres empleadas en Industria y Comercio representa el 73% de la remuneración de varones. En el año 2019 la remuneración promedio de mujeres dependientes de Industria y Comercio fue aproximadamente \$33.300 frente a casi \$ 43.700 correspondiente a hombres.

Con respecto a estas diferencias se debe tener en cuenta que la cantidad de horas trabajadas por hombres y mujeres no son semejantes, las mujeres presentan una menor carga horaria en el trabajo remunerado, en parte debido a la carga de TNR que se mencionó arriba.

Como forma de apoyar esta afirmación, se analizaron las horas trabajadas de asalariados privados que declaran aportar a la seguridad social en la Encuesta Continua

de Hogares, a modo de aproximación a los dependientes que aportan por Industria y Comercio (ver Anexo). En los tramos de menor carga horaria semanal, las mujeres observan mayores porcentajes. Esto se cumple hasta el tramo de 21 a 30 hs. el cual representa el 29% de la carga femenina. A medida que las horas aumentan los hombres pasan a ser los protagonistas, siendo el tramo de 31 a 40 el de mayor peso para los trabajadores varones (31%).

Una aportación de especial interés dentro de la actividad privada es la referente a las trabajadoras domésticas, por emplear principalmente a mujeres. De acuerdo a datos del Instituto Nacional de Estadística, el 99% de quienes se desempeñan en la rama “trabajo doméstico para los hogares” son mujeres y representan el 13% del total de mujeres ocupadas⁵.

Se trata de un sector que ha logrado contar con una normativa que regula aspectos laborales y de seguridad social a partir de la Ley N°18.065 de diciembre de 2006 y que equipara sus derechos con el resto de los trabajadores. Aun así, presenta dificultades en relación a su cobertura de seguridad social, con mayor nivel de evasión que otras ramas de actividad⁶. En el cuadro siguiente se presenta la evolución de puestos cotizantes de la Actividad Privada y de la Afiliación Doméstica.

⁵ Trabajo Doméstico Remunerado en Uruguay. Actualización de Informe en Comentarios de Seguridad Social N° 65 tercer trimestre 2019.

⁶ De acuerdo al informe de AGSS Evasión en puestos de trabajo año 2018, la evasión del sector de afiliación doméstico fue de 34,42% en el año 2018 frente a 16,14% del total de sectores de afiliación.

Cuadro 3.

Puestos dependientes de la Actividad Privada. Promedios anuales.

	Total Actividad Privada	Variación acumulada (en%)	Actividad Servicio Doméstico	Variación acumulada (en%)	% Serv.Dom. en Cotizantes Privados
2004	568.729	---	38.380	---	6,7
2005	631.750	11,1	40.317	5,0	6,4
2006	692.316	21,7	43.641	13,7	6,3
2007	751.761	32,2	47.171	22,9	6,3
2008	813.990	43,1	51.004	32,9	6,3
2009	837.204	47,2	54.281	41,4	6,5
2010	885.531	55,7	57.210	49,1	6,5
2011	941.636	65,6	60.717	58,2	6,4
2012	987.329	73,6	63.992	66,7	6,5
2013	1.016.632	78,8	66.006	72,0	6,5
2014	1.021.836	79,7	68.552	78,6	6,7
2015	1.010.264	77,6	71.900	87,3	7,1
2016	994.837	74,9	73.406	91,3	7,4
2017	985.460	73,3	75.610	97,0	7,7
2018	977.447	71,9	76.657	99,7	7,8
2019(*)	969.361	70,4	77.118	100,9	8,0

Fuente: Elaborado a partir de datos de Boletín Evolución de los Cotizantes BPS-AGSS. Datos según nómina

*Datos preliminares.

Los puestos cotizantes de dependientes de la actividad privada presentan en el año 2019 un incremento acumulado del 70%, llegando a la cantidad de casi 970 mil puestos. Dentro de estos cotizantes, los puestos de afiliación doméstica representan 6,8% en promedio de todo el período, alcanzando un 8% en el último año. El incremento acumulado de los puestos domésticos es de 101% al final del período y totalizan algo más de 77 mil puestos.

Con respecto a estos incrementos en la formalización de las trabajadoras domésticas ha jugado un papel fundamental la Ley de Trabajo Doméstico por la cual se regulan las relaciones laborales (equiparándolas al resto de los trabajadores), y se logra la total inclusión del sector en los derechos de seguridad social. Asimismo la Ley incorpora el sector a los Consejos de Salarios, lo cual implica que el mismo pueda ejercer sus derechos de negociación.

Se trata de acciones que propenden a que un sector de trabajadoras por mucho tiempo relegado, tengan posibilidades de obtener un trabajo decente y lograr empoderarse económicamente a través del mismo.

2.2 Trabajo No Dependiente

Dentro de quienes cotizan a la seguridad social, es interesante analizar quienes lo hacen en carácter de no dependientes. El hecho de no trabajar de forma asalariada, por un lado implica el asumir distintos riesgos y responsabilidades; por otro podría existir mayor capacidad de elección en cuanto a arreglo de horarios lo que podría favorecer a las mujeres, y seguramente implica una ventana hacia una mayor autonomía.

En el siguiente cuadro se presenta la evolución de los puestos de trabajo no dependientes de la aportación Industria y Comercio.

Cuadro 4.

Puestos de no dependientes de Industria y Comercio por sexo. Promedios anuales.

			Variación respecto al año anterior (en%)		Variación respecto a 2004 (en%)		% de mujeres no dependientes
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	
2004	58.182	32.229	---	---	---	---	35,6
2005	60.267	34.213	3,6	6,2	3,6	6,2	36,2
2006	63.940	37.070	6,1	8,4	9,9	15,0	36,7
2007	65.522	38.514	2,5	3,9	12,6	19,5	37,0
2008	67.690	40.828	3,3	6,0	16,3	26,7	37,6
2009	69.475	42.947	2,6	5,2	19,4	33,3	38,2
2010	71.134	45.085	2,4	5,0	22,3	39,9	38,8
2011	73.729	47.236	3,6	4,8	26,7	46,6	39,0
2012	76.734	49.585	4,1	5,0	31,9	53,9	39,3
2013	79.081	51.586	3,1	4,0	35,9	60,1	39,5
2014	79.961	52.173	1,1	1,1	37,4	61,9	39,5
2015	81.253	53.685	1,6	2,9	39,7	66,6	39,8
2016	81.514	54.074	0,3	0,7	40,1	67,8	39,9
2017	84.945	55.410	4,2	2,5	46,0	71,9	39,5
2018	86.747	56.120	2,1	1,3	49,1	74,1	39,3
2019(*)	87.892	57.871	1,3	3,1	51,1	79,6	39,7

Fuente: Elaborado a partir de datos del Boletín Evolución de los cotizantes BPS - AGSS.

Nota: Se excluye a los patronos de industria sin remuneración. Datos según Nómina

* Datos preliminares

El promedio anual de puestos de hombres y mujeres no dependientes se incrementó a lo largo de todo el período. Las mujeres presentaron un crecimiento mayor que los hombres en la variación acumulada. El período finaliza con casi 87.900 puestos no dependientes de varones y casi 57.900 puestos de mujeres, destacándose el crecimiento acumulado femenino el cual fue de 80% en el año 2019 frente a un 51% masculino. La proporción de puestos de mujeres no dependientes fue del 35,6% en 2004 y alcanzó el 39,7% en el año 2019.

2.3 Cotizantes monotributistas

El régimen de monotributo beneficia a las actividades empresariales de reducida dimensión económica, unificando los aportes al BPS y a la DGI en un solo tributo. Alcanza a un conjunto de actividades desarrolladas en la vía pública y espacios públicos,

así como a una serie de actividades desarrolladas en pequeños locales y predios privados o públicos. Dentro del régimen de Monotributo se encuentran el establecido por la Ley N° 18.083 de Reforma Tributaria, con vigencia desde 07/2007 y el Monotributo Social Mides regulado por Ley N° 18.874 de 23/12/2011.

Si bien este régimen de aportación comprende tanto a hombres como a mujeres, las empresas monotributistas integran una mayor proporción de mujeres ya sea como patronos o como dependientes por lo que interesa observar su evolución.

El siguiente cuadro presenta puestos cotizantes que aportan a través de empresas monotributistas, para Montevideo e Interior, así como su desagregación por sexo.

Cuadro 5.

Puestos cotizantes monotributistas según domicilio fiscal (meses seleccionados)

		Cantidad puestos dependientes		% de mujeres	Cantidad puestos no dependientes		% de mujeres
		hombres	mujeres		hombres	mujeres	
2010	Montevideo	133	181	57,6	2.661	3.379	55,9
	Interior	195	420	68,3	4.062	6.033	59,8
	Totales	328	601	64,7	6.723	9.412	58,3
2012	Montevideo	142	235	62,3	3.826	5.296	58,1
	Interior	282	562	66,6	5.341	7.635	58,8
	Totales	424	797	65,3	9.167	12.931	58,5
2014	Montevideo	143	226	61,2	3.522	4.877	58,1
	Interior	305	632	67,4	6.424	9.172	58,8
	Totales	448	858	65,7	9.946	14.049	58,5
2016	Montevideo	137	229	62,6	3.915	5.225	57,2
	Interior	339	619	64,6	7.717	10.886	58,5
	Totales	476	848	64,0	11.632	16.111	58,1
2018	Montevideo	140	203	59,2	4.511	5.688	55,8
	Interior	347	645	65,0	9.776	12.961	57,0
	Totales	487	848	63,5	14.287	18.649	56,6
2019	Montevideo	137	187	57,7	5041	6674	57,0
	Interior	414	672	61,9	11918	15770	57,0
	Totales	551	859	60,9	16.959	22.444	57,0

Fuente: Elaborado en base a Consulta CSDA. Registro, Recaudación Nominada (Base), Cuenta de Empresa. Sistemas de Información ATyR.

Nota: Los meses analizados dependen de la información proporcionada por el área (diciembre 2010 y 2012, setiembre 2014 y 2016, agosto 2018, diciembre 2019).

Variación acumulada de puestos cotizantes monotributistas 2019/2010 (en %)

	Cantidad puestos dependientes		Cantidad puestos no dependientes	
	Hombres	mujeres	hombres	mujeres
Montevideo	3,0	3,3	89,4	97,5
Interior	112,3	60,0	193,4	161,4
Totales	68,0	42,9	152,3	138,5

En los años considerados, los registros de aportes con la modalidad de monotributo (tanto dependientes como no dependientes) presentan una mayor proporción en el Interior del país así como en puestos femeninos. En diciembre de 2019 los puestos correspondientes a mujeres dependientes representaron el 61% en el total país y los puestos no dependientes femeninos representaron el 57%.

Considerando la variación del año 2019 con respecto a 2010, se observan incrementos tanto de dependientes como no dependientes. En general los incrementos mayores se dieron en los puestos de no dependientes, principalmente en el interior del país y aumentaron principalmente los puestos de varones. En el caso de puestos dependientes también se observan incrementos especialmente en el interior y en puestos de hombres. Se debe tener en cuenta que la cantidad de puestos no dependientes es muy superior a la de dependientes debido a la reglamentación de este tipo de aporte, la cual no permite contratar más de un dependiente a las empresas unipersonales.

Se puede considerar que el sistema de monotributo ha favorecido a quienes ven restringidos sus recursos para establecer un negocio o emprendimiento. Con una tramitación más simplificada, posibilita la integración a circuitos formales de la economía y concomitantemente la obtención de cobertura de seguridad social para el trabajador y su familia, en la vida activa y pasiva. Para las mujeres significa la posibilidad de generar y controlar sus propios ingresos lo cual es un ingrediente fundamental para su empoderamiento económico.

3. Subsidios de actividad

Se analiza la evolución de los subsidios para personas que se encuentran en actividad: subsidio por desempleo, subsidio por enfermedad, subsidio de maternidad, paternidad y cuidados parentales y prestaciones de asignaciones familiares.

3.1 Subsidio por desempleo

En el siguiente cuadro se presenta la evolución de las altas anuales del subsidio por desempleo que se registran por año⁷.

Cuadro 6

Altas anuales de Seguro por Desempleo por sexo

Años	Mujeres	Hombres	% mujeres	% hombres
2004	13.278	22.581	37,0	63,0
2005	14.657	27.365	34,9	65,1
2006	16.004	32.298	33,1	66,9
2007	15.743	36.900	29,9	70,1
2008	18.172	42.612	29,9	70,1
2009	21.972	51.165	30,0	70,0
2010	21.605	49.771	30,3	69,7
2011	22.916	53.042	30,2	69,8
2012	28.188	63.523	30,7	69,3
2013	30.231	71.603	29,7	70,3
2014	30.343	67.227	31,1	68,9
2015	36.803	86.739	29,8	70,2
2016	40.050	82.707	32,6	67,4
2017	37.579	78.706	32,1	67,1
2018	39.679	77.556	33,8	66,2
2019	42.668	88.016	32,6	67,4

Fuente: Banco de datos de AEA (AGSS) – en base a Ring Prestaciones (datos sin reliquidaciones).

Se puede apreciar que las altas de subsidios por desempleo correspondientes a mujeres son aproximadamente un tercio del total en todo el período de estudio. El porcentaje comienza siendo el 37,0%, disminuye en algunos años y representa el 32,6% en 2019.

⁷ Se designa como alta, la primera liquidación de una prestación en curso de pago.

De acuerdo a la normativa para configurar causal de desempleo, los empleados con remuneración mensual deben permanecer en planilla 180 días en los 12 meses previos a configurarse la causal y los empleados jornaleros deben computar además 150 jornales trabajados⁸.

La reducida participación de mujeres en los subsidios por desempleo podría ser el resultado de varios factores. Las trabajadoras podrían experimentar una dificultad para permanecer en el mercado formal de trabajo debido a la carga de cuidados, permaneciendo en el mismo por breve tiempo lo que puede ser un obstáculo para obtener la prestación, por otra parte las características propias de los trabajos masculinos y femeninos pueden implicar rotación laboral.

3.2 Subsidio por enfermedad

En el siguiente cuadro se presenta la evolución de los beneficiarios del subsidio por enfermedad en cada año.

⁸<https://www.bps.gub.uy/4802/subsidio-por-desempleo.html>

Cuadro 7

Beneficiarios anuales del Subsidio por Enfermedad por sexo (*). Promedio anual

Años	Mujeres	Hombres	% mujeres	% hombres
2004	4.798	3.508	57,8	42,2
2005	5.467	3.921	58,2	41,8
2006	6.162	4.551	57,5	42,5
2007	7.228	5.349	57,5	42,5
2008	7.937	5.665	58,4	41,6
2009	9.471	6.507	59,3	40,7
2010	11.048	7.590	59,3	40,7
2011	14.472	10.005	59,1	40,9
2012	18.121	12.544	59,1	40,9
2013	20.380	13.918	59,4	40,6
2014	20.627	14.068	59,5	40,5
2015	21.005	14.390	59,3	40,7
2016	19.983	13.802	59,1	40,9
2017	18.579	12.994	58,8	41,2
2018	18.477	12.701	59,3	40,7
2019	18.010	12.241	59,5	40,5

Fuente: Sistema de Información Estadística Sustantiva (IES - AGSS)

(*) No incluye accidentes de trabajo

Los subsidios por enfermedad correspondientes a mujeres representan el 59% del total; esta proporción se mantiene con muy pocos cambios en todo el período de estudio.

Esta superioridad femenina en subsidios por enfermedad puede estar reflejando diferencias que podrían traducirse en inequidades de género. En una primera instancia, las cifras revelan que las mujeres se enferman más que los hombres. Se podría pensar en diferencias de morbilidad entre hombres y mujeres, actitudes distintas frente a prevención de enfermedades o el uso de esta prestación como forma de cubrir la necesidad de atender enfermedades de personas a cargo. En todo caso se trata de un campo a explorar.

Para configurar causal por esta prestación los requisitos temporales son más reducidos que para el subsidio de desempleo. Se requiere en caso de trabajadores mensuales, tres meses de actividad efectiva en el año inmediato anterior a la enfermedad, en una

o más empresas. Tratándose de jornaleros o destajistas, deben computar 75 jornales efectivos en el año anterior a la fecha del último día trabajado⁹.

3.3 Subsidio por maternidad, paternidad y cuidados parentales

Con respecto al subsidio por maternidad, a partir del 1° de noviembre de 2013 la Ley N° 19.161 introduce cambios con respecto al régimen anterior: se establecen modificaciones al subsidio por maternidad, se instaura un subsidio por paternidad para trabajadores de la actividad privada y se regula un subsidio para cuidados del recién nacido con reducción de la jornada laboral.

La Ley incorpora al subsidio por maternidad¹⁰, las trabajadoras no dependientes que desarrollen actividades amparadas por el BPS con hasta un trabajador subordinado, las titulares de empresas monotributistas, y las titulares de empresas unipersonales rurales. Asimismo se amplía el período de amparo de este subsidio de 12 a 14 semanas.

El subsidio por inactividad compensada incorpora (en forma gradual), licencia por paternidad que se suma a los tres días ya establecidos por ley a cargo del empleador¹¹. El período de descanso comprende un máximo de diez días continuos a partir del 1° de enero de 2016. Los trabajadores dependientes deben hacer uso de esta licencia a continuación de la licencia de tres días ya existente y los trabajadores por su cuenta, desde el día del parto.

El nuevo régimen también establece medio horario de uso parental para cuidados que a partir de 2016 se extiende hasta los seis meses del hijo/a¹². Este beneficio puede ser utilizado indistintamente por el hombre como por la mujer pero no en forma simultánea.

⁹ <https://www.bps.gub.uy/4774/subsidio-por-enfermedad.html>

¹⁰ Este subsidio se otorgaba a las trabajadoras dependientes a la actividad privada.

¹¹ La Ley 18.345 de 11 de diciembre de 2008, establece licencias especiales con goce de sueldo para los trabajadores de la actividad privada en determinados casos. El artículo 5° establece una licencia de tres días por paternidad, adopción o legitimación adoptiva.

¹² Tanto los días de licencia por paternidad como el período de uso del medio horario fueron introducidos gradualmente hasta su extensión completa en 2016.

La Ley N° 19.161 implica un importante avance, no solamente en cuanto al ajuste con los convenios internacionales¹³, sino también en lo que tiene que ver en el ámbito de los cuidados, ya que consagra el reconocimiento y promoción de la responsabilidad compartida en el cuidado de hijas e hijos; en este caso, tratándose de niños/as pequeños/as, ayudando a fortalecer el vínculo, en las primeras etapas de vida con sus padres.

Se presenta la evolución de las altas de maternidad, paternidad y cuidados parentales (promedio mensual de cada año), para el período 2015 a 2019. Asimismo, se incluye la licencia por adopción de acuerdo a la Ley N° 17.292¹⁴, y la reducción de horario por adopción, según la Ley N° 18.436.

Cuadro 8

Evolución de altas de beneficios de Maternidad, Paternidad y Cuidados Parentales (1). Promedio anual.

	Matern.(*)	Patern.(*)	Lic.Adopción Ley 17.292		Cuidados Parentales		Adop.Cuidados Ley 18.436	
			Muj.	Homb.	Muj.	Homb.	Muj.	Homb.
2015	1.377	1.144	3	2	640	8	2	0
2016	1.365	1.315	2	2	787	14	2	1
2017	1.250	1.280	2	2	759	12	1	0
2018	1.168	1.165	3	3	714	15	2	1
2019	1.082	1.118	3	2	704	12	2	0

Fuente: DW de Prestaciones (datos sin reliquidaciones)

(1) A partir de enero 2017 incluye motivo especial

(*) Incluye licencia por adopción Notarial/Bancaria

Los promedios mensuales del año de altas de maternidad y paternidad son similares en su magnitud y ambos presentan una tendencia a descender. Para el año 2019 tanto maternidad como paternidad rondan las 1.100 altas.

¹³ El Convenio 183 de la Organización Internacional de Trabajo establece al menos 14 semanas de licencia plena por maternidad. El mismo aún no ha sido ratificado por nuestro país.

¹⁴ La Ley 17.292 en su artículo 33 expresa que los y las trabajadoras del sector público o privado que reciban niños en adopción o legitimación adoptiva, podrán hacer uso de una licencia especial con goce de sueldo, de seis semanas continuas de duración.

Las licencias por adopción son muy escasas así como las licencias por adopción para cuidados.

Los beneficios para cuidados otorgados muestran valores bajos, los que no se corresponden con los beneficios maternales y paternales. En el total del período se registra un promedio de alrededor de 730 altas mensuales de reducción a medio horario. De la lectura por sexo surge que quienes utilizan este beneficio son casi exclusivamente las madres, mientras que los padres representan solo el 2% en 2019.

A pesar de haberse promulgado una ley que intenta repartir responsabilidades en los cuidados, este resultado demuestra que pueden existir todavía múltiples factores que impiden dicha finalidad. En este sentido informes realizados en Uruguay sobre el uso de licencias parentales¹⁵ revelan que las razones planteadas por las mujeres para no hacer uso del medio horario se relacionan con barreras en el mercado laboral (pérdida de ingresos, dificultades de articulación trabajo y cuidados), mientras el no uso por parte de los varones, se debe a que consideran que el rol de las mujeres está ligado al cuidado en los primeros meses de vida (amamantamiento, mujer como mejor cuidadora).

3.4 Asignaciones Familiares

Hasta diciembre de 2007 las Asignaciones Familiares se regían por el Decreto Ley N° 15.084 de noviembre de 1980 (para quienes contribuyen a la Seguridad Social¹⁶), y por un programa para Hogares de Menores Recursos enmarcado en las leyes N° 17.139 de julio de 1999 y N° 17.758 de mayo de 2004, (sin exigencia de cotización a la Seguridad Social). A partir de enero de 2008 se cierra el programa de Menores Recursos y se crea el nuevo sistema de Plan de Equidad por lo que, en la actualidad las asignaciones se rigen por Ley N° 15.084 (común) y Ley N° 18.227 (PE).

¹⁵ Batthyány y otros. 2018. Uso de licencias parentales y roles de género en el cuidado.

¹⁶ Los atributarios de las AF de la Ley 15.084 son los trabajadores privados cotizantes a la Seguridad Social con ingresos por debajo de determinados topes, con menores a cargo. Asimismo pueden ser atributarios los trabajadores amparados al Seguro de Desempleo, y jubilados y pensionistas con menores a cargo.

La Ley del Plan de Equidad, con vigencia al 1/01/2008, da preferencia en el pago a la madre, por lo cual se registró un incremento significativo en el porcentaje de cobros femeninos respecto a las leyes anteriores. Esta Ley se dirige a los beneficiarios niños y adolescentes que integren hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica o estén en atención de tiempo completo en establecimientos del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay o en instituciones que mantengan convenios con dicho Instituto.

En el cuadro siguiente se presentan los resultados de las personas habilitadas para el cobro por Asignación Común y por Plan de Equidad en el período 2009 a 2018 en diciembre de cada año.

Cuadro 9.

Cantidad de generantes de AF por Ley 15.084 (común) y Ley 18.227 (PE) en dic. de cada año

	Ley 15.084		Ley 18.227	
	% de mujeres	Totales	% de mujeres	Totales
2009	50,0	119.943	93,0	183.664
2010	51,9	108.577	93,3	198.113
2011	54,4	93.893	93,7	202.341
2012	57,2	88.275	94,1	199.261
2013	58,2	86.596	94,6	186.998
2014	60,3	81.429	94,8	193.595
2015	61,1	81.028	95,1	194.654
2016	61,8	76.504	95,2	202.515
2017	62,9	70.419	95,4	201.780
2018	63,4	66.653	95,5	204.049
2019	63,5	62.496	95,7	205.365

Fuente: Banco de datos de AEA (AGSS) – en base datos del CSDP

En diciembre de 2019 se registró un total de 62.496 generantes de acuerdo a la Ley N° 15.084. Las mujeres pasaron de representar el 50,0% en el año 2009, a tener un peso del 63,5% en el año 2019. Esta mayor participación es relevante ya que la Ley no asigna preferencia de cobro según sexo. Probablemente este incremento pueda estar relacionado con la mayor participación femenina en el mercado laboral, como por ejemplo hemos visto más arriba con respecto al monotributo o a la aportación doméstica.

Por Ley N° 18.227, las mujeres generantes del beneficio representan el 95,7% al final de período, lo cual concuerda con la discriminación positiva que realiza dicha Ley al dar preferencia a la mujer para el cobro del beneficio. Por esta normativa se registró un total de 205.365 generantes en diciembre de 2019.

4. Prestaciones a pasivos

4.1 Jubilaciones

Con respecto a los requisitos para el acceso a las jubilaciones, la normativa fue modificada a través de la Ley N° 18.395 de octubre de 2008 de flexibilización de las condiciones de acceso a los beneficios jubilatorios, la cual cobra vigencia en varias etapas sucesivas (01/02/2009, 01/07/2009 y 01/01/2010).

Las principales modificaciones de dicha Ley tienen que ver con la reducción de los años de servicio para configurar causal de jubilación común (de 35 a 30 años). Para configurar causal por edad avanzada también se flexibilizan las condiciones de acceso proveyendo varias alternativas: 70 años de edad y 15 de servicios, 69 años de edad y 17 de servicio, 68 años de edad y 19 años de servicio, 67 años de edad y 21 años de servicio, 66 años de edad y 23 años de servicio, y 65 años de edad y 25 años de servicio.

También se flexibilizó el acceso a jubilaciones por discapacidad y se estableció un subsidio especial por inactividad compensada a mayores de 58 años.

Si bien parte de esta normativa se aplica tanto a hombres como a mujeres, son éstas las que, dada su mayor dificultad para el acceso al trabajo formal, resultan más favorecidas. Por otra parte, existe un beneficio específico para la mujer en lo que refiere al cómputo ficto de año por hijo. De acuerdo al Capítulo V -artículo 14-, denominado "Del Cómputo ficto de servicios a la mujer por cargas de familia", las mujeres tienen un beneficio específico al poder computar un año adicional de servicios por cada hijo nacido vivo o por cada hijo que hayan adoptado siendo éste menor o discapacitado, con un máximo total de cinco años.

Los resultados de esta normativa se pueden observar en la evolución de las altas jubilatorias entre los años 2007 y 2019 y las altas por Ley N° 18.395 que comienzan a registrarse a partir del año 2009. Asimismo se muestra la cantidad de mujeres que se han podido jubilar gracias al cómputo ficto por hijos/as nacidos vivos.

Cuadro 10

Altas anuales totales de jubilación

	Hombres	Variación (en%)	Mujeres	Variación (en %)	% de mujeres
2007	7.533	---	5.057	---	40,2
2008	7.966	5,7	5.751	13,7	41,9
2009	11.710	47,0	12.908	124,4	52,4
2010	15.126	29,2	17.988	39,4	54,3
2011	14.846	-1,9	16.057	-10,7	52,0
2012	15.143	2,0	14.360	-10,6	48,7
2013	12.797	-15,5	12.069	-16,0	48,5
2014	13.462	5,2	13.613	12,8	50,3
2015	14.917	10,8	14.830	8,9	49,9
2016	15.315	2,7	14.328	-3,4	48,3
2017	14.041	-8,3	13.332	-7,0	48,7
2018	15.518	10,5	14.101	5,8	47,6
2019	16.229	4,6	14.671	4,0	47,5

Fuente: Banco de datos de AEA (AGSS).

La participación de mujeres en las altas jubilatorias adquiere su mayor expresión en el año 2010 (54,3%). A partir de este año disminuye esta proporción y el período finaliza con una participación del 47,5%, lo que implica siete puntos más que el año 2007. Estos incrementos se explican en mayor parte por las altas amparadas en la Ley N° 18.395, donde además, se registra una mayor proporción de altas femeninas, como se observa en el siguiente cuadro.

Cuadro 11

Altas anuales de jubilaciones por Ley 18.395

	Hombres	Variación (en%)	Mujeres	Variación (en%)	% de mujeres
2009	6.575	---	6.937	---	51,3
2010	10.388	58,0	11.442	64,9	52,4
2011	6.371	-38,7	7.736	-32,4	54,8
2012	5.694	-10,6	6960	-10,0	55,0
2013	4.395	-22,8	5.878	-15,5	57,2
2014	4.439	1,0	5.012	-14,7	53,0
2015	5.319	19,8	5.684	13,4	51,7
2016	5.205	-2,1	5.405	-4,9	50,9
2017	5.136	-1,3	5.627	4,1	52,3
2018	5.561	8,3	6.665	18,4	54,5
2019	5.786	4,0	6.983	4,8	54,7

Fuente: Banco de datos de AEA (AGSS).

Nota: para el año 2018 se consideran como parte de la Ley N° 18.395 aquellas mujeres que accedieron a configurar causal con 35 años de servicios computando de 1 a 5 hijos, con 36 años de servicios computando de 2 a 5 hijos, con 37 años de servicios computando de 3 a 5 hijos, a 38 años de servicios computando 4 o 5 hijos y los que accedieron a configurar causal con 39 años de servicios computando 5 hijos.

El año 2010 registra importantes incrementos (58% en jubilaciones de varones y 65% en jubilaciones femeninas), descendiendo en los siguientes años.

La participación de mujeres en el total de jubilaciones otorgadas por la Ley de flexibilización de acceso jubilatorio, pasó de ser el 51,3% en 2009 al 54,7% en 2019. Aun así, los datos muestran que esta Ley ha favorecido principalmente el acceso a las jubilaciones femeninas.

En lo referente al cómputo ficto por hijo, el mismo significó para muchas mujeres la posibilidad de acceder al beneficio jubilatorio, en dicho momento. En el siguiente cuadro se presentan las altas de jubilaciones de mujeres que utilizaron el cómputo ficto por hijo, por aplicación del art. 14 de la Ley N° 18.395, y dentro de éstas, las que pudieron obtener causal gracias a dicho cómputo.

Cuadro 12.

Altas anuales con cómputo ficto por aplicación del art. 14 y altas con obtención de causal

	Total por cómputo ficto	Obtención de causal	% altas con obtención de causal
2009	6.089	2.290	37,6
2010	11.531	5.029	43,6
2011	10.109	4.343	43,0
2012	8.255	3.491	42,3
2013	7.030	2.762	39,3
2014	7.189	2.801	39,0
2015	8.633	3.121	36,2
2016	8.708	3.011	34,6
2017	9.045	3.246	35,9
2018	9.195	3.085	33,6
2019	10.045	3.230	32,2

Fuente: Banco de datos de AEA (AGSS) – en base al listado de Altas CDES Prestaciones (a partir del 2013)

Las mujeres que han podido obtener causal jubilatoria debido a la aplicación del artículo 14, llegaron a su máximo en el año 2010, con 5.029 altas por aplicación de dicho artículo que representaron el 43,6% del total. En los años siguientes, a pesar de que los números absolutos descienden, la participación de las altas con obtención de causal continúa siendo importante, representando en el 2019 un 32,2%, correspondiente a 3.230 jubilaciones obtenidas por esta causal.

4.2 Aumento de montos mínimos de pasividades

La segmentación horizontal y vertical en el mercado de trabajo obstaculiza el acceso a mejores empleos para las mujeres, generando una importante brecha salarial. Las consecuencias se pueden apreciar en los montos de las pasividades: los importes más bajos de jubilaciones corresponden principalmente a mujeres.

El incremento periódico de las pasividades más reducidas tiende a corregir o atenuar de alguna manera estas consecuencias que se originan en el mercado laboral.

Los montos mínimos jubilatorios y de las pensiones de sobrevivencia están regulados por el régimen general de pasividades y el sistema de ajuste de las pasividades dispuesto por el art. 67 de la Constitución de la República. El Poder Ejecutivo haciendo uso de sus facultades legales para establecer el monto mínimo de jubilación y pensión, a partir del año 2007, dispuso el incremento gradual del mismo. Estos mínimos se aplican a las jubilaciones y pensiones de sobrevivencia del BPS cuyos beneficiarios cumplen con determinados requisitos de edad.

Se presentan datos del último incremento correspondiente a un mínimo de 3 BPC¹⁷, con vigencia desde el 1° de julio de 2019.

Cuadro 13

Cantidad de pasivos beneficiarios con el monto mínimo año 2019

	hombres	mujeres	total	% de mujeres
Jubilados	53.669	72.232	125.901	57,4
Pens. Sobrevivencia	177	11.798	11.975	98,5
Total	53.846	84.030	137.876	60,9

Fuente: Banco de datos de AEA (AGSS) – en base a proceso especial RING de Prestaciones

Se observa que las mujeres representan el 57,4% de jubilados beneficiarios del incremento del monto mínimo y el 98,5% de los pensionistas de sobrevivencia mayores de 64 años (concomitantemente con la mayor presencia de mujeres en esta prestación).

4.3 Pensiones de sobrevivencia

La seguridad social, como se anotó anteriormente, refleja a lo largo del tiempo los cambios en las costumbres de la sociedad y especialmente los modos de participar en el mercado laboral de hombres y mujeres. Las pensiones de sobrevivencia son un claro

¹⁷ Base de Prestaciones y Contribuciones. A partir de enero de 2019 se figó el monto en \$ 4.154.

ejemplo. Se trata de prestaciones contributivas que otorga el Banco de Previsión Social debido al fallecimiento de una persona afiliada en actividad, en goce de jubilación o de subsidio transitorio.

De acuerdo a la Ley N° 16.713 los beneficiarios pueden ser: personas viudas, hijos solteros mayores de 18 años incapacitados para todo trabajo, hijos solteros menores de 21 años, padres absolutamente incapacitados para todos trabajo, personas divorciadas, concubinos y concubinas. Esta Ley incorpora el derecho del viudo si demuestra dependencia económica de la causante o si carece de ingresos suficientes.¹⁸ La normativa anterior sólo le otorgaba este beneficio si estaba incapacitado para todo tipo de trabajo, por lo cual muy pocos hombres obtenían la pensión de sobrevivencia.

Por lo tanto a medida que las mujeres ingresan al mercado laboral, y se relacionan directamente con la seguridad social, también pueden generar un derecho a causa de su trabajo remunerado y formal.

Asimismo, la Ley N° 18.246 de regulación de la Unión Concubinaria (con vigencia en pensiones a partir del 1/01/2009), en el capítulo referente a Derechos y Obligaciones de Seguridad Social, modifica el artículo 25 de la Ley N° 16.713 del régimen previsional, incluyendo a los concubinos y las concubinas con al menos 5 años en unión concubinaria de carácter exclusivo, singular, estable y permanente, cualquiera sea su sexo, identidad, orientación u opción sexual, como beneficiarios/as con derecho a pensión por viudez.

Los resultados los podemos observar en las variaciones de las altas de pensión por sobrevivencia de hombres y mujeres en el período 2008 a 2019.

¹⁸ Las condiciones para acceder a esta prestación son de carácter económico y de edad, haciendo diferencia entre hombres y mujeres en cuanto al tope de ingresos para acceder a la pensión, siendo el tope para la viuda o concubina de \$ 173.539,04 y para el viudo o concubino de \$ 99.784,94, ambos con vigencia al 1/2019.

Cuadro 14

Altas anuales de pensiones de sobrevivencia

			Variación de años sucesivos (en %)		% de mujeres
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	
2008	1.904	8.909	---	---	82,4
2009	1.965	9.101	3,2	2,2	82,2
2010	1.959	9.673	-0,3	6,3	83,2
2011	2.090	9.610	6,7	-0,7	82,1
2012	2.079	9.438	-0,5	-1,8	81,9
2013	2.149	8.785	3,4	-6,9	80,3
2014	2.134	8.822	-0,7	0,4	80,5
2015	2.152	8.831	0,8	0,1	80,4
2016	2.370	9.160	10,1	3,7	79,4
2017	2.387	9.050	0,7	-1,2	79,1
2018	2.304	8.998	-3,5	-0,6	79,6
2019	2.538	9.074	10,2	0,8	78,1

Fuente: Banco de datos de AEA (AGSS).

Las altas de pensiones de sobrevivencia de hombres en el año 2019 son 2.538, en tanto que las altas de mujeres son 9.074 en el mismo período.

Si bien los viudos y concubinos tienen derecho a pensión por fallecimiento bajo ciertas condiciones, las principales beneficiarias siguen siendo las mujeres. A lo largo del período, las variaciones de altas de pensiones de varones y mujeres han oscilado aumentando y disminuyendo en magnitudes moderadas. En el año 2019, las altas correspondientes a pensiones de hombres se incrementan un 10% respecto al año anterior mientras las de las mujeres se incrementaron 0,8%. En el período estudiado, la proporción de pensiones de sobrevivencia de mujeres observa una leve disminución situándose en 78% en 2019, con un máximo de 83,2% en el 2010.

5. Otras acciones con perspectiva de género en la protección social

5.1 Incorporación de cónyuges y concubinos/as al Sistema Nacional Integrado de Salud

El Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS)¹⁹ otorga cobertura médica obligatoria a través del Seguro Nacional de Salud (SNS) a trabajadores del sector público y privado y a jubilados y pensionistas. A partir del 2010, y siguiendo un cronograma gradual hasta el año 2013, se incorporan al SNS, cónyuges o concubinos/as de trabajadores/as beneficiarios/as del sistema. La cobertura se efectiviza a través de su afiliación a un prestador integral de salud al que el Fondo Nacional de Salud (FONASA), abona la cuota mutual.

Esta normativa ha constituido una forma de facilitar el acceso de las mujeres a la cobertura médica, en caso de no contar con un empleo formal.

La incorporación fue planificada en forma gradual, atendiendo a la cantidad de hijos/as a cargo. Antes del 31 de diciembre de 2010 se incorporaron cónyuges o concubinos de aportantes con tres o más hijos/as a cargo, antes del 31 de diciembre de 2011 para quienes tienen dos hijos/as a cargo, antes del 31 de diciembre de 2012 para quienes tienen un hijo/a cargo, y antes del 31 de diciembre de 2013 para quienes no tienen hijos/as a cargo.

El siguiente cuadro muestra el resultado de las incorporaciones de cónyuges y concubinos/as para meses seleccionados, desde el año 2010 a 2019.

¹⁹ Ley 18.211 de 5/12/2007.

Cuadro15

Cónyuges y concubinos/as con SNIS por sexo- diciembre de cada año

	Hombres	Mujeres	Total	% de mujeres
2010	527	102	629	16,2
2011	5.447	24.580	30.027	81,9
2012	16.301	56.671	72.972	77,7
2013	33.585	99.804	133.389	74,8
2014	50.000	134.161	184.161	72,8
2015	54.555	135.973	190.528	71,4
2016	59.472	143.295	202.767	70,7
2017	66.535	150.756	217.291	69,4
2018	67.407	150.593	218.000	69,1
2019	67.965	151.045	219.010	69,0

Fuente: Boletín Estadístico AEA (AGSS)

En diciembre del año 2019, se registraron algo más de 219.000 personas beneficiarias, de las cuales el 69 % fueron mujeres.

5.2 Programa piloto de screening para el primer trimestre del embarazo

La Unidad de Medicina Embrio-Fetal y Perinatal (UMEFEPE)²⁰ del BPS, lleva adelante un programa piloto de screening del primer trimestre del embarazo. Consiste en la realización de una ecografía (Translucencia Nucal - TN) y un estudio de sangre materna.

Son beneficiaras las usuarias de los Servicios Públicos de los Efectores Públicos de Salud (ASSE, Sanidad Policial-Sanidad Militar-IMM-BPS), del área metropolitana que estén cursando entre 11 y 13 semanas de embarazo.

El estudio procura la detección de riesgo de las alteraciones cromosómicas más frecuentes en el feto. La búsqueda temprana de alteraciones, permiten un diagnóstico precoz así como una intervención que hace la diferencia a la hora de desarrollar o no, una patología.

²⁰ La Ordenanza del MSP No. 629 de octubre 2014 autoriza la incorporación de la Unidad de Medicina Embrio-fetal y Perinatal (UMEFEPE) del BPS al CRENADECER y autoriza el comienzo de las actividades de la Red Integrada de Efectores Públicos (RIEPS).

5.3 Programa apoyo a madres adolescentes y jóvenes

El Programa de Madres Adolescentes y Jóvenes²¹ está dirigido a jóvenes que por su maternidad y el contexto de vulnerabilidad del que provienen muestran grandes dificultades para continuar o retomar su trayectoria educativa.

El objetivo específico del Programa es: a) posibilitar la captación de madres adolescentes y jóvenes, menores de 23 años, beneficiarias del BPS²² y del Programa Uruguay Crece Contigo (UCC)²³ interesadas en continuar estudiando, de manera de facilitar el ingreso al mercado laboral formal y especializado; b) Promover en las madres adolescentes y jóvenes la adquisición de habilidades sociales y el aumento de su autonomía económica, física y en la toma de decisiones tanto en la vida pública como en la privada.

Comenzó a ejecutarse en el año 2002 y es gestionado por la Gerencia de Salud, cuyas prestaciones están destinadas a la prevención, cuidado y protección de la salud. A partir del año 2013, el BPS ha realizado convenios con otros prestadores públicos extendiendo así su población objetivo.

Brinda un sistema de prestaciones que cuenta con tres tipos de beneficios: económico, social y educativo. Ello posibilita que las adolescentes y jóvenes puedan elaborar un proyecto educativo de acuerdo a sus intereses, expectativas y particularidades.

El apoyo económico se refiere a una transferencia económica personal, destinada a cubrir los costos que implica la capacitación: locomoción, materiales de estudio, cuidados del hijo/a, uso de institutos de educación públicos o privados, clases de apoyo y atención ante situaciones imprevistas.

²¹ Extracto de la ponencia presentada por equipo de Trabajadoras Sociales del BPS en el VII Congreso Internacional de Trabajo Social, IX Congreso Nacional de Trabajadores Sociales de la Salud, III Congreso Nacional e Internacional de Rehabilitación Social y Ocupacional, celebrado en La Habana, Cuba del 25 al 30 de mayo de 2015.

²² Trabajadoras, hijas o parejas de trabajadores que realizan aportes a la Seguridad Social (BPS).

²³ El UCC es un programa dependiente de la Presidencia de la República que tiene como objetivo “Consolidar un sistema de protección integral a la primera infancia a través de una política pública que garantice los cuidados y protección de las mujeres embarazadas y el desarrollo de niños y niñas menores de 4 años, para un desarrollo integral, desde una perspectiva de derechos”.

El apoyo social está centrado en favorecer la autonomía y el desarrollo personal-social de las madres y su entorno familiar, acompañándolas en la construcción y consolidación de su proyecto de vida.

El apoyo educativo consiste en la planificación e implementación de Talleres por parte de las Trabajadoras Sociales cuya asistencia es de carácter obligatoria para las becarias y cuyos temas son visualizados como una necesidad por la Trabajadora Social y/o surgen del interés y necesidades de las madres: salud sexual y reproductiva, género, autoestima, pautas de crianza, inserción laboral, proyecto de vida, cultura emprendedora, violencia de género, etc.

A la fecha, el Programa cuenta con 74 cupos: 44 corresponden a Prestaciones de BPS (en Montevideo y área Metropolitana) y 30 corresponden al convenio con UCC (en Montevideo, Canelones, San José, Maldonado y Colonia²⁴). Los cupos pueden ser usufructuados por un lapso de hasta de 36 meses efectivos de cobro, variando dicho período de acuerdo al proyecto de cada madre.

Si bien el alcance del Programa es escaso, para las jóvenes beneficiarias significa acceder a herramientas que les permiten una inserción en el mercado laboral y de este modo superar su situación de vulnerabilidad, conseguir autonomía económica, poder reproducir su experiencia en su entorno y garantizar una vida digna para sus hijos.

5.4. Acciones y mecanismos de apoyo a la lactancia materna

En setiembre de 2017 se promulgó la Ley N° 19.530 por la cual se establece la obligatoriedad de Salas de Lactancia Materna. En su artículo 1° se define sala de lactancia como “...el área exclusiva y acondicionada a tales efectos, destinada a las mujeres con el fin de amamantar a sus hijos, realizar la extracción de leche, almacenamiento y conservación adecuada de la misma”.

Esta normativa que tiene como finalidad promover la lactancia también procura favorecer la corresponsabilidad en los cuidados así como la de las empresas. Esta

²⁴ Departamentos incorporados por R.D. 2-5/2020 del 29/01/2020.

temática fue objeto de análisis en el artículo N° 64 de Comentarios de Seguridad Social²⁵ en donde se da cuenta entre otros aspectos, de la participación del organismo en favor de la lactancia materna.

En el año 2012, a través de los equipos de los Centros de Promoción Social y Salud (CPSS), se comenzó a impulsar el abordaje interdisciplinario en el asesoramiento promoviendo la perspectiva de derechos y género y una mirada integral bio-psico-social con el nombre de “Espacio amigo de la lactancia materna en el lugar de trabajo” para apoyar a las funcionarias de la institución que lo requirieran.

En esta misma línea, en el año 2018 se aprobó un Convenio de Adhesión de Apoyo a la Lactancia, para organismos e instituciones del sector público o privado. Mediante este mecanismo, el BPS brinda asesoramiento a las empresas (así como centros de enseñanza), sobre condiciones óptimas para instalación de Salas y conservación de la leche materna y consejería y promoción de la lactancia materna. Brinda apoyo a trabajadoras y estudiantes para su reintegro, talleres para trabajadoras, trabajadores y estudiantes, acciones de divulgación, información, sensibilización, orientación y seguimiento en las situaciones que lo ameritan.

De acuerdo al informe publicado, hasta el mes de junio de 2019 son 57 los lugares públicos y privados donde se instalaron Salas de Lactancia. A la fecha de este documento, existen 10 en proceso. Por su parte el BPS cuenta con 12 Salas: 9 corresponden a Montevideo y 3 al interior del país.

5.5. Pensión para huérfanos/as por Violencia Doméstica

En el año 1995 la legislación uruguaya incorporó el delito de violencia doméstica al Código Penal con la aprobación de la Ley N° 16.707 de Seguridad Ciudadana (Art. 321 bis). En el ámbito de la prevención, en julio del año 2002, se promulgó la Ley N° 17.514 (Ley de Violencia Doméstica) la cual expresa: “Declárese de interés general las actividades orientadas a la prevención, detección temprana, atención y erradicación de la violencia doméstica.” Esta ley toma un concepto de violencia doméstica que abarca

²⁵ Salas de Lactancia Materna. La experiencia BPS. En Comentario de Seguridad Social N° 64.

el conjunto de las relaciones familiares, afectivas y de convivencia, entre cualquiera de sus miembros. Más recientemente en diciembre de 2017 se promulgó la Ley Nº 19.580 de Violencia hacia las mujeres basada en género en donde se establece la violencia femicida: “Es la acción de extrema violencia que atenta contra el derecho fundamental a la vida y causa la muerte de una mujer por el hecho de serlo, o la de sus hijas, hijos u otras personas a su cargo, con el propósito de causarle sufrimiento o daño.”

El Observatorio de Género de América Latina y el Caribe de CEPAL, proporciona una lista de 19 países de América Latina, el Caribe y España, donde se aporta información de cantidad y tasa (por cada 100 mujeres) de femicidios. Uruguay figura con una tasa de 1.7, guarismo que comparte con Paraguay.²⁶

El Observatorio Nacional Sobre Violencia y Criminalidad del Ministerio del Interior²⁷, encuentra que de un total de 391 homicidios consumados en el año 2019, el 14% corresponde a motivos o circunstancias referidas a violencia intrafamiliar o circunstancias relacionadas (p. 14).

Se transcribe parte de la tabla Nº 13 del Observatorio.

²⁶ Disponible en: <https://oig.cepal.org/es/indicadores/femicidio>

²⁷ Último acceso 26/02/2020: https://www.minterior.gub.uy/images/pdf/HOMICIDIOS_CONSUMADOS_-_31_de_Diciembre_20194410.pdf

Cuadro 16

Mujeres víctimas de homicidios consumados, según año y tipo de vínculo con el agresor Todo el país, 1° de enero al 31 de diciembre de cada año

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Pareja/expareja	13	26	16	24	26	22
Familiar	12	3	8	5	8	6
Amiga/conocida	7	7	9	8	7	4
Sin relación	5	8	6	8	4	2
Vínculo desconocido*	12	6	3	10	12	13
Total	49	50	42	55	57	47

Fuente: Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad. Ministerio del Interior. División Estadísticas y Análisis Estratégico. Homicidios 1° de enero al 31 de diciembre (2018-2019).

*La categoría “vínculo desconocido” corresponde a homicidios que aún no han sido aclarados.

En el período seleccionado se verifica un promedio de 50 mujeres víctimas de homicidio. En el año 2019 -si se excluyen los homicidios no esclarecidos-, se obtiene un subtotal de 34 casos de los cuales el 82% se trata de víctimas con una relación de pareja, expareja o familiar, con su victimario.

En caso de existir hijos/as de personas fallecidas como consecuencia de hechos de violencia doméstica, la Ley N° 18.850 de 16/12/2011, establece una pensión no contributiva y asignación familiar especial para ellos. El programa dispuesto por la Ley tiene por objetivo implementar medidas de protección social para amparar a los/as huérfanos/as, coadyuvando a mitigar consecuencias perjudiciales mediante determinadas prestaciones no contributivas.

Las personas beneficiarias reciben una pensión mensual de monto equivalente a la prestación asistencial no contributiva por vejez e invalidez y una asignación familiar especial mensual, de monto diferencial según el nivel de enseñanza y la presencia de discapacidad. En tanto se mantenga la condición de beneficiario/a, la persona queda amparada por el Seguro Nacional de Salud. Si se requiere tratamiento psicológico el mismo es costado por el BPS.

Cuadro 17

Asignaciones Familiares Especiales y Pensiones a Huérfanos por Violencia Doméstica a diciembre de cada año.

	Asignaciones	Pensiones	Total Beneficios
2013	63	143	206
2014	81	169	250
2015	77	182	259
2016	86	206	292
2017	86	179	265
2018	72	168	240
2019	75	164	239

Fuente: Banco de datos de AEA (AGSS) – en base al proceso especial RING de Prestaciones.

La cantidad de beneficiarios/as de Asignación Familiar Especial en diciembre de 2019 fue de 75 personas, en tanto que se registraron 164 beneficiarios/as de Pensiones por Violencia Doméstica.

5.6. Actividades para prevención de Violencia Doméstica

El BPS a través de los CPSS realiza periódicamente talleres de Autoestima y Prevención de Violencia de Género dirigidos a escolares y adolescentes, para promover vínculos no violentos en coordinación con otras instituciones así como también, talleres para adultos mayores vinculados al BPS (personas mayores que asisten a la Colonia Martín Machiñena y residentes en los complejos habitaciones del BPS). Asimismo se realizan talleres para funcionarias y funcionarios a demanda de estos.

El objetivo de los talleres para personas jóvenes y adultos mayores es promover el buen trato entre varones y mujeres. Construir equidad de género desde la auto reflexión a través de la identificación de conductas y sentimientos asociados a violencia en las relaciones entre varones y mujeres. Con adolescentes se ha enfocado específicamente sobre cómo prevenir y detectar violencia de género en el noviazgo.

En los talleres de autoestima el foco se dirige a aportar estrategias para mejorar la calidad de vida de las mujeres funcionarias y usuarias, en la construcción de una mejor

imagen de sí mismas, visualizar y diseñar un proyecto personal ayudando a “ser protagonistas”.

La temática de los distintos talleres trató sobre: violencia de género, sensibilización sobre violencia en el noviazgo, género sexualidad y violencia, género y corresponsabilidad, Salud sexual y género y auto estima y género.

En 2019 participaron aproximadamente 500 personas de las cuales 240 fueron niños y niñas, 100 adolescentes, 70 funcionarios/as y 90 personas adultas mayores.

5.7 Ley para asegurar el cumplimiento del servicio de pensiones alimenticias

En el campo de la seguridad social a comienzos de 2017, surge una nueva normativa que contempla situaciones en relación al efectivo acceso a las pensiones alimenticias a favor de niños, niñas y adolescentes.

El 5 de enero de 2017 se promulgó la Ley N° 19.480 la cual dispone la creación a cargo del BPS, de un Registro de Personas Obligadas al pago de Pensiones Alimenticias con retención de haberes.

El artículo primero establece el objeto de la misma: ...”asegurar el cumplimiento del servicio de pensiones alimenticias decretadas u homologadas judicialmente en favor de niños, niñas, adolescentes, jóvenes mayores de dieciocho años y menores de veintiuno que no dispongan –en último caso- de medios de vida propios y suficientes para su congrua y decente sustentación, y personas mayores de edad incapaces, a través de la creación de un registro a cargo del Banco de Previsión Social.”

En el artículo tercero se dispone que: “La sede judicial que decrete u homologue una pensión alimenticia en favor de los beneficiarios a que refiere el artículo 1° de la presente Ley, cuando disponga retención de ingresos actuales o futuros a los efectos del servicio de dicha pensión, lo comunicará al Banco de Previsión Social, para su inscripción en el registro referido en el artículo anterior.”

De esta forma se simplifica el trámite para el cobro de la pensión alimenticia, evitando dilaciones en el tiempo y asegurando así, que el beneficio pueda ser efectivamente gozado por los destinatarios (menores o personas con discapacidad).

En el año 2018 se formaliza un convenio entre el Poder Judicial y BPS²⁸ en relación al servicio de pensiones alimenticias y a la implementación del Registro de Obligados a Pensión Alimenticia donde se instrumenta el procedimiento a efectos de cumplir con la normativa vigente. En dicho convenio se detalla la gestión a realizar dentro de la cual cobra especial importancia la comunicación de orden de retención que el BPS debe realizar a las empresas y entidades públicas o privadas cada vez que el obligado registre un alta de actividad en el Organismo.

Se considera que la normativa tiene una perspectiva de género al tener en cuenta que las personas que están a cargo de estos menores o personas con discapacidad, son en su gran mayoría mujeres, las cuales se encontraban en una situación muy dificultosa a la hora de realizar el cobro de la pensión cuando el obligado (generalmente el hombre), cambiaba de empleador.

Desde la creación del registro en enero de 2017 hasta el 31/12/2019, BPS recibió 26.647 oficios provenientes de los juzgados intervinientes y se registraron 22.904 personas obligadas alimentarias de las cuales el 97% corresponde a varones²⁹. Asimismo se efectuaron 31.952 comunicaciones a empresas donde se verificó el alta de los obligados.

6. Resumen

En el período analizado (2004 - 2019), se observa que del total de puestos cotizantes, los de varones superan al de las mujeres, sin embargo los puestos femeninos presentan

²⁸ R.D. N° 43-10/2018 de 28/11/2018

²⁹ No necesariamente pueden corresponder la cantidad de oficios con los Obligados Alimentarios debido a diversas circunstancias como por ejemplo en el caso de que existan hijos de distintos matrimonios, que surjan modificaciones en el monto o porcentaje de las prestaciones, que la obligación recaiga en los abuelos en cuyo caso se cuentan dos obligados, etc.

mayores incrementos, lo que permite que la brecha entre ambos sexos disminuya de forma constante.

Considerando el promedio de cotizantes del período analizado, el 46 % corresponden a puestos de mujeres; aun así, los puestos femeninos han tenido mayores incrementos, lo que disminuye la brecha entre ambos sexos. En el año 2019 las mujeres se incrementaron, respecto al año 2004, un 66%, habiéndose mantenido relativamente estables desde el año 2014.

La remuneración promedio en valores constantes de las mujeres empleadas en Industria y Comercio, representa el 76% de la remuneración de hombres a diciembre de 2019. También en este caso las mujeres han experimentado incrementos algo superiores al de los hombres, aunque no ha sido suficiente para lograr salvar esta brecha salarial. Se debe tener en cuenta que hombres y mujeres no trabajan la misma cantidad de horas, lo que incide en la remuneración. En el último año la remuneración de mujeres se incrementó en 2,5% con respecto al año anterior y 86% comparado con el inicio del período.

En lo referente al total de puestos cotizantes dependientes de la actividad privada, los mismos acompañan la evolución del total de cotizantes la cual no registran incrementos en los últimos años. Sin embargo la aportación doméstica (mayoritariamente femenina), se mantiene en aumento. La Ley de Trabajo Doméstico ha jugado un papel fundamental en este sentido, permitiendo que las trabajadoras puedan hacer valer sus derechos, ser incluidas totalmente en la seguridad social y participar en los Consejos de Salarios, lo que implica ejercicio de ciudadanía y mayor autonomía económica.

En relación a los no dependientes de Industria y Comercio, también los puestos de varones son mayoría (aproximadamente el 62% en todo el período). No obstante, si se analiza la tendencia se observa que los incrementos de no dependientes mujeres son más significativos. En el año 2019 los puestos de mujeres no dependientes se incrementaron un 80% con respecto al 2004 y 3% con respecto al año anterior.

El régimen de monotributo para actividades empresariales de reducida dimensión económica, ha sido más utilizado por mujeres. En diciembre 2019, la participación de

mujeres en la aportación monotributista fue del 60,9% como dependientes y 57% como no dependientes.

Con respecto a la participación de hombres y mujeres en los subsidios otorgados a las personas activas, las mujeres tienen escasa participación en el subsidio por desempleo (32,6% en 2019), en cambio en el subsidio por enfermedad las mujeres participan con el 59,5% en el mismo año. El subsidio por maternidad y paternidad es utilizado en forma similar por varones y mujeres; mientras que el medio horario para cuidados es utilizado en menor medida que los anteriores y principalmente por mujeres.

La Ley N° 19.161 aprobada en noviembre de 2013, incorpora una nueva regulación del subsidio por maternidad y paternidad: incrementa los días de licencia para la madre, establece un subsidio por paternidad y un subsidio destinado a los cuidados durante los primeros seis meses de vida del niño/a. Dicha ley promueve el ingreso y permanencia de las mujeres al mercado de trabajo, y pretende contribuir a un cambio cultural que incorpora la corresponsabilidad entre padres y madres en los cuidados del/la recién nacido/a.

En el año 2019 los promedios mensuales de subsidios de maternidad rondaron los 1.100 al igual que los de paternidad. Las altas de subsidios para cuidados en dicho período fueron unas 700, utilizados casi exclusivamente por las madres. Estos resultados revelan que la nueva normativa no está siendo utilizada en aras de la corresponsabilidad entre varones y mujeres y que muchos comportamientos están fuertemente instalados en nuestra sociedad siendo los cuidados una tarea asumida mayoritariamente por mujeres, con consecuencias para el pleno ejercicio de derechos. Es por lo tanto esperable que este instrumento sea modificado para lograr el fin esperado.

Es interesante observar la evolución de la participación femenina en el cobro de la asignación familiar por Ley N° 15.084, ya que esta normativa está ligada a la exigencia de cotizar y no asigna prioridad por sexo. Las mujeres generantes representaron el 50,0% en el año 2009 y alcanzaron el 63,5% en diciembre de 2019. La asignación familiar del Plan de Equidad, da preferencia en el pago a la madre, esto promueve un importante incremento en el porcentaje de cobros femeninos, representando el 95,7% del total de generantes en diciembre de 2019.

Los beneficios jubilatorios fueron modificados a través de la Ley N° 18.395 de Flexibilización de las Condiciones de Acceso, de noviembre de 2008. Los beneficios más importantes para hombres y mujeres han sido la reducción de años de servicio a 30 años para configurar causal jubilatoria (jubilación común) y la provisión de varias alternativas más favorables para configurar causal por edad avanzada. En lo que refiere a la equidad de género, esta Ley contiene un beneficio específico para la mujer al computar un año adicional de servicios por cada hijo nacido vivo o por cada hijo que haya adoptado, siendo éste menor o discapacitado, con un máximo de cinco. De esta forma se trata de compensar las dificultades para el acceso al mercado de trabajo con cotización efectiva.

Los resultados se pueden apreciar en la participación de la mujer en las altas de jubilaciones, alcanzando el máximo de 54,3% en el 2010 para el caso de vejez y edad avanzada y de 57,2% en el 2013 por Ley de Flexibilización. En el año 2019 la participación femenina fue de 47,5% y 54,7% respectivamente. Asimismo es importante destacar que desde la aplicación de la Ley N° 18.395 hasta el año 2019 se jubilaron 36.409 mujeres, por su artículo 14 (cómputo ficto por hijo), que de otra forma no hubieran podido hacerlo en dicho momento.

Con respecto a los montos mínimos de jubilaciones y pensiones, los mismos se han ido incrementando a partir del año 2007. En 2019 las mujeres representan el 61% de los pasivos beneficiarios con montos mínimos (correspondiendo el 57,4% a jubilados y el 98,5% a pensionistas de sobrevivencia).

La Ley N° 18.246 de Unión Concubinaria tiene importantes consecuencias en las prestaciones de Seguridad Social. Entre otras, incluye a los concubinos y concubinas como beneficiarios/as de las pensiones por viudez. Asimismo a partir del año 2010, se incorporan al SNIS los/as conyugues y concubinos/as de trabajadores/as, jubilados/as o pensionistas beneficiarios/as del sistema. En diciembre de 2019 accedieron a este beneficio 219.000 personas de las cuales el 69% son mujeres.

El Programa de apoyo a Madres Adolescentes y Jóvenes, que funciona en el BPS desde el año 2002, ha experimentado algunos cambios a partir del año 2013, ampliando la población objetivo, en base a la situación de vulnerabilidad socio – económica de la

misma. En el año 2019 el programa ofrece 74 cupos con alcance en Montevideo, zona metropolitana, Maldonado, San José y Colonia.

La pensión y asignación familiar especial a hijos/as de personas fallecidas como consecuencia de hechos de violencia doméstica, constituyen medidas de protección social tendientes a prevenir consecuencias dañosas para los huérfanos y huérfanas de dichas víctimas. En diciembre de 2019 se registraron 164 beneficios de Pensiones por Violencia Doméstica y 75 beneficios de Asignación Familiar Especial.

A partir del año 2017 se cuenta con una Ley que tiene el objetivo de asegurar el cumplimiento del servicio de las pensiones alimenticias. Al 2019 se registraron 22.904 obligados a pensión alimenticia de los cuales el 97% son varones.

Las acciones y normativas de seguridad social que se han venido implementando en los últimos años, algunas de las cuales se han enumerado en este trabajo, no constituyen hechos aislados sino que son parte de políticas públicas orientadas al logro de la igualdad de género, en el entendido, que la discriminación por razones de género representa un freno al desarrollo del país así como un obstáculo al ejercicio efectivo de derechos.

Algunos resultados que se han presentado, implican avances, como el empoderamiento de las mujeres a través una mayor participación en el mercado formal, o a través del acceso al beneficio jubilatorio. Otros datos, como la persistente brecha salarial, o el rol fundamentalmente femenino en materia de cuidados, demuestran que siguen existiendo obstáculos difíciles de vencer. No obstante, los logros alcanzados hasta este momento, ameritan continuar por este camino.

Referencias bibliográficas

- *“Mamá, te ayudamos a estudiar”* Ponencia presentada por grupo de Trabajadoras Sociales del BPS, en el VII Congreso Internacional de Trabajo Social, IX Congreso Nacional de Trabajadores Sociales de la Salud, III Congreso Nacional e Internacional de Rehabilitación Social y Ocupacional, celebrado La Habana, Cuba del 25 al 30 de mayo de 2015. Inédita.
- Batthyány, K. y otros(2015) *“Los tiempos del bienestar social”*. Género, trabajo no remunerado y cuidados en Uruguay. Instituto Nacional de las Mujeres MIDES. Montevideo.
- Batthyány, K y otros (2018). *“Uso de Licencias Parentales y Roles de Género en el Cuidado. Sistema de Cuidados.*
- Instituto Nacional de Estadística. Boletín Técnico Actividad, Empleo y Desempleo Anual, Cuarto Trimestre y Diciembre 2019.
- CEPAL. Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. Disponible en: <https://oig.cepal.org/es/indicadores/feminicidio>
- Ministerio del Interior, División Estadísticas y Análisis Estratégicos. Observatorio Nacional sobre violencia y criminalidad. Homicidios 1º de enero al 31 de diciembre 2018 – 2019.
https://www.minterior.gub.uy/images/pdf/HOMICIDIOS_CONSUMADOS_-_31_de_Diciembre_20194410.pdf

Anexo

ASALARIADOS PRIVADOS QUE APORTAN A SEGURIDAD SOCIAL SEGÚN CANTIDAD DE HORAS TRABAJADAS POR SEMANA, AÑO 2018

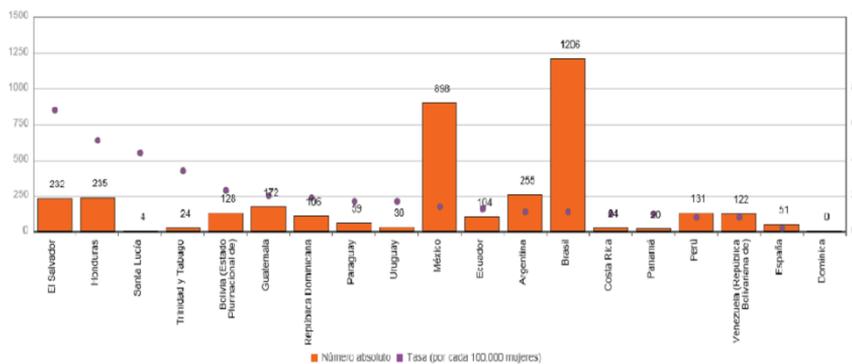
	cantidad					
	hombre	mujer	total	hombre	mujer	Total
hasta 10	3,3	8,9	6,6	853	3427	4280
de 11 a 20	10,3	28,5	21,2	2672	11042	13714
de 21 a 30	20,3	29,2	25,6	5280	11285	16565
de 31 a 40	31,0	20,1	24,5	8076	7764	15840
de 41 a 50	27,5	11,1	17,7	7160	4280	11440
de 51 a 60	3,4	0,8	1,9	893	305	1198
más de 60	4,2	1,6	2,6	1099	610	1709
TOTAL	100,0	100,0	100,0	26033	38713	64746

Promedio de hs. trabajadas por semana asalariados privados que aportan a la seguridad social			
Hombre	mujer	total	
46,8	36,4	44,5	

Fuente: elaborado en base a ECH.

Feminicidio

América Latina, el Caribe y España (19 países): Feminicidio o femicidio, último año disponible (En números absolutos y tasas por cada 100.000 mujeres)



**ALTAS DE JUBILACIÓN CON
ACUMULACIÓN DE SERVICIOS
Periodo 2014 – 2019
(Actualización)**

Altas de jubilación con acumulación de servicios.

Periodo 2014-2019

Actualización

Asesoría Económica y Actuarial

Febrero 2020

Resumen

Análisis de la evolución de las jubilaciones con acumulación de servicios de los años 2014, 2015 y 2016. Algunas características de estas jubilaciones.

Palabras clave: *jubilaciones, acumulación de servicios, altas, pasividades.*

1. Objetivo

El objetivo de este estudio es analizar todas aquellas altas por vejez que durante el período 2014-2019 acumularon servicios con otras cajas del país (Caja Bancaria, Caja Notarial, Caja Profesional, Servicio de retiro Militar o Servicio de retiro Policial).

Analizaremos la evolución de las mismas y sus atributos, como sexo, edad, tipo de aportación por la que se obtuvo la jubilación y cantidad de años acumulados.

El análisis se basa en una consulta específica solicitada al CDES de Prestaciones, y es una actualización de los trabajos publicados anteriormente, cuya última publicación correspondía al año 2017.

2. Normativa

La Ley N° 17.819, en su artículo 1 establece que los servicios legalmente computables podrán ser acumulados a efectos de configurar causal de jubilación, retiro o pensión

ante cualquier entidad de Seguridad Social, no admitiendo -a esos efectos- el fraccionamiento de aquellos que correspondan a una misma afiliación. Es necesario que la persona haya cesado en todas las actividades que integren la acumulación al retiro, y que configure causal considerando los servicios que se pretenden acumular, por lo menos, en una de las entidades que ampare su actividad.

La Ley fue reglamentada por el Decreto N° 66/005, donde en su artículo 3 se establece la forma de cálculo y pago a prorrata de los beneficios:

El haber de las prestaciones como resultado de la acumulación de los períodos de servicios, se determinará de la siguiente manera:

- A. Cada una de las entidades que intervengan en la acumulación, establecerá previamente el importe de la prestación que le hubiere correspondido servir, como si todos los períodos acumulados se hubieran cumplido bajo su amparo, considerando a tales efectos las disposiciones vigentes a la fecha de cese en la última actividad registrada por el titular.
- B. A los efectos previstos, cada entidad considerará únicamente las asignaciones que hubiere computado a su amparo, las que serán actualizadas hasta el mes inmediato anterior al de la vigencia de la pasividad. Si el tiempo de servicios computados por cada entidad no alcanzare el período o períodos de cálculo establecido por las respectivas normativas, dicho cálculo se realizará en base al período o períodos computados.
- C. Sobre el importe resultante, cada entidad determinará la obligación a su cargo. Será calculada en la proporción que resulte de relacionar el total de servicios que haya computado con el total de servicios acumulados, teniéndose presente lo establecido en los artículos 4°, 5° y 6° del presente. Cuando se configure la causal solamente con servicios de una misma afiliación, el importe del beneficio a pagar por esa entidad no podrá ser superior al de la pasividad calculada sin considerar la acumulación.
- D. La cuota parte así determinada será considerada como asignación de jubilación, retiro o pensión, y el pago que pudiera corresponder estará a cargo de la entidad que la estableció. Cada organismo determinará de acuerdo a su propia normativa, otros derechos y obligaciones que le correspondan. En los casos en que la causal configurada sea la de "edad avanzada", dichas asignaciones de pasividad serán compatibles entre sí.

- E. Solamente se generará obligación de pago en la entidad que amparó los servicios, si el titular registrara en ella un año o más de afiliación.

En artículos posteriores se define el tratamiento de los años de actividad simultáneos, de los servicios bonificados y de los servicios bonificados simultáneos, así como las exclusiones y la gestión del trámite.

3. Resultados

Se analizaron las altas de los años 2014 a 2019 inclusive, y dentro de ellas, las que contaban con acumulación de servicios de otros organismos de seguridad social.

Cuadro 1.

Altas totales (leyes N° 16.713 y N° 18.395) y altas con acumulación por año

Años	Altas Ley N° 16,713/18,395	Altas con acumulación	% participación
2014	26666	441	1,7%
2015	29382	574	2,0%
2016	29332	582	2,0%
2017	27155	698	2,6%
2018	29445	796	2,7%
2019	30801	812	2,6%

Del cuadro que antecede se desprende que las altas con acumulación de servicio rondan promedialmente en un 2.3% del total de las altas sin reforma de Ley N° 16.713 y N° 18.395, con una leve tendencia al alza: en 2014 constituían un 1.7% del total, en 2015 y 2016 un 2%, en 2017 alcanzan el 2.6%, para ubicarse en 2018 en su máximo con un 2.7%, y volver en 2019 a los niveles de 2017.

Si analizamos la participación considerando solamente las altas con causal vejez, el guarismo aumenta.

Cuadro 2.

Altas con acumulación por año y según sexo

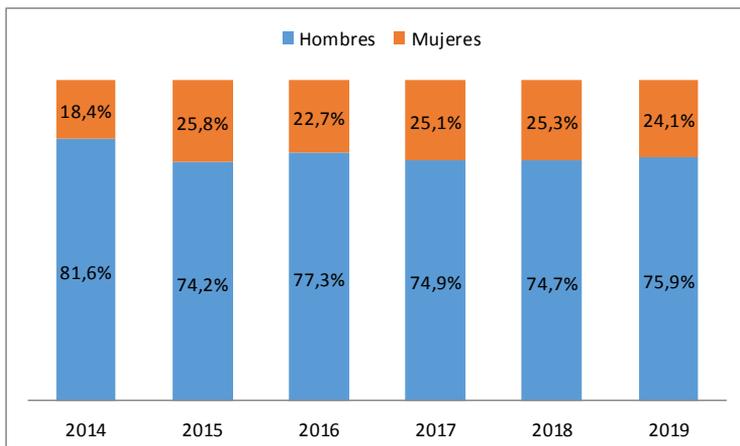
Años	Altas Ley N° 16,713/18,395 por Vejez	Altas con acumulación	% participación
2014	15458	441	2,9%
2015	16793	574	3,4%
2016	17484	582	3,3%
2017	17552	698	4,0%
2018	18829	796	4,2%
2019	20964	812	3,9%
Total periodo	107080	3903	3,6%

En el año 2014 representan solamente un 2.9%, participación que lenta pero sostenidamente va aumentando, teniendo su máximo en el año 2018 con un 4.2%, para luego mostrar un leve descenso a 3.9% en el año 2019.

En el período total considerado constituyen unas 3.903 altas, las que podemos analizar por sexo.

En el año 2014 las mujeres representaron solamente un 18.4% del total del año. A partir de ese momento la estructura cambia. En 2015, 2017 y 2018 superan el 25%, mientras que en 2016 constituyen el 22.7% y en 2019 un 24.1%.

Gráfico 1. Altas por acumulación según sexo y año



Es clara la preponderancia del uso de esta herramienta por el sexo masculino. Del análisis de las altas totales de jubilación de cada año, analizadas por sexo surge que en todos los años de estudio la distribución es prácticamente del 50% para cada uno. Al

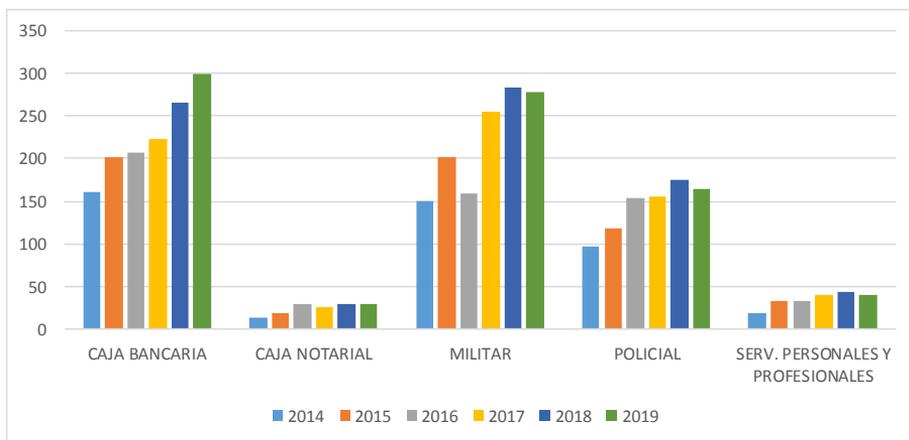
comparar este resultado con el anterior, podríamos pensar que el resultado está vinculado con el hecho de que los hombres tienen una mayor movilidad entre trabajos, lo que hace que utilicen este mecanismo.

Cuadro 3. Altas con acumulación según organismo de seguridad social

Año	CAJA BANCARIA	CAJA NOTARIAL	MILITAR	POLICIAL	T. SER. PER. NO PROF. Y PROF.	TOTAL
2014	161	13	151	97	19	441
2015	201	19	202	119	33	574
2016	207	30	159	153	33	582
2017	223	25	255	156	39	698
2018	266	29	283	175	43	796
2019	300	30	278	165	39	812

Si analizamos estas altas haciendo foco en los organismos de seguridad social con los que se efectivizó la acumulación de servicios, los que tienen un mayor peso son la Caja Bancaria y el Servicio de Retiro Militar, seguidos del servicio de retiros policiales.

Gráfico 2. Acumulación por año y según organismo con el que se acumula



Para el año 2014, un 36.5% de las altas acumuló servicios con Caja Bancaria y un 34.2% con el Servicio de Retiro Militar, mientras que la Policial llegó al 22%. Para el 2019, los guarismos ascienden a 36.9% para Bancaria y a 34.2% y 20.3% para Militar y Policial respectivamente.

En el total del período considerado, la Caja Bancaria ha tenido un ascenso sostenido, pero a diferente ritmo cada año siendo 2015 y 2018 los mayores. El servicio de retiro

Militar, con excepción del año 2016 y 2019, también muestra crecimientos, comportamiento similar al del servicio de retiros Policiales.

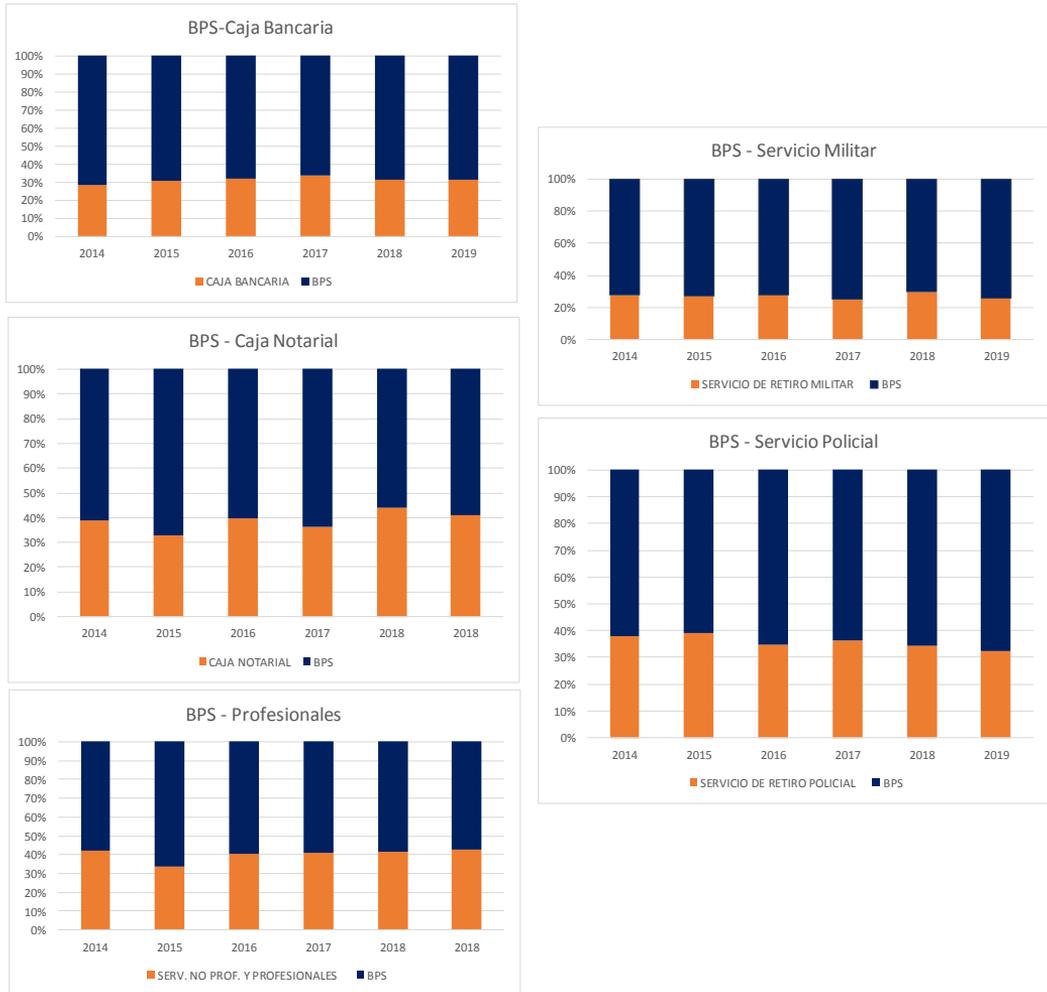
La acumulación con la Caja Notarial y de Servicios Profesionales constituyen apenas un 3.7% y 5.3% respectivamente.

Cuadro 4. % de años reconocidos en altas con acumulación por año, sexo y según organismo de seguridad social.

Año	CAJA BANCARIA	CAJA NOTARIAL	SERVICIO DE RETIRO MILITAR	SERVICIO DE RETIRO POLICIAL	SERV. NO PROF. Y PROFESIONALES	Total general
2014	28,66	38,78	27,61	37,76	42,17	31,18
Hombres	27,44	45,23	26,96	36,78	43,15	30,21
Mujeres	32,74	34,75	33,13	44,08	40,49	35,50
2015	30,72	32,85	27,08	39,17	33,72	31,43
Hombres	31,32	50,30	27,55	39,19	40,94	32,13
Mujeres	29,52	30,80	24,49	38,94	30,58	29,42
2016	32,32	39,73	28,07	34,63	40,54	32,62
Hombres	31,80	34,71	28,16	34,00	36,70	31,51
Mujeres	33,52	41,88	27,14	40,87	43,04	36,40
2017	34,01	36,31	25,19	36,25	40,88	31,75
Hombres	36,23	23,66	23,39	35,76	46,60	31,03
Mujeres	29,53	41,22	34,27	40,05	36,90	33,92
2018	31,38	44,00	29,59	34,42	41,57	32,42
Hombres	32,23	48,00	29,12	34,28	45,36	31,87
Mujeres	29,91	43,16	33,80	35,43	39,74	34,06
2019	31,72	41,01	26,02	32,27	42,61	30,75
Hombres	31,33	35,29	25,02	31,45	48,44	29,34
Mujeres	32,49	42,75	34,03	38,28	38,10	35,16

Si consideramos el año del alta, en el 2014 el mayor porcentaje de reconocimiento de años correspondió a la Caja profesional con un 42.17%, seguido de la Caja Notarial, con un 38.78%. Para el 2015 sin embargo, el mayor reconocimiento para acumulación se dio por los Servicios de retiros Policiales con un 39.17%, seguido de la Profesional con un 33.72%, el inverso del año anterior. Para el 2016 y 2017 vuelve la Caja Profesional a ser la que tiene el mayor porcentaje de años reconocidos para la acumulación (un 40.54% y 40.88%), seguida en ambos años de la Caja Notarial con un 39.73% y 36.31%. En el 2018 es la Caja Notarial la que lleva la mayoría, con un 44% de años reconocidos en el total; y para 2019 vuelve a ser la Caja profesional la que lidera, con un 42.61%, seguida de la Caja Notarial con un 41.01%.

Gráfico 3. % de años reconocidos por BPS y por los otros organismos



Lo primero que se visualiza es que en todos los casos BPS siempre tiene la mayoría en la acumulación. En términos generales podemos afirmar que la Caja Profesional es aquella con la cual se generan mayor cantidad de años reconocidos por acumulación, y la de menor incidencia es el Servicio de retiro Militar.

Si esto lo expresamos en “años” acumulados, los valores para la Caja Profesional oscilan entre 10 y 17 años. En Caja Notarial, oscila entre casi 8 y 19 años, y en Caja Bancaria entre 9 y 12 años. El Servicio de Retiro Militar tiene un mínimo de 7 años, correspondiente a los hombres del año 2017, y un máximo de 11 años. En el Servicio de Retiro Policial el máximo es de 16 años y el mínimo de casi 10 años.

Cuadro 5. Porcentaje de años reconocidos por cada organismo, en caso de acumulación

CAJA BANCARIA			SERV. NO PROF. Y PROFESIONALES		
Año		BPS	Año		BPS
2014	28,66	71,34	2014	42,17	57,83
2015	30,72	69,28	2015	33,72	66,28
2016	32,32	67,68	2016	40,54	59,46
2017	34,01	65,99	2017	40,88	59,12
2018	31,38	68,63	2018	41,57	58,43
2019	31,72	68,28	2019	42,61	57,39

CAJA NOTARIAL			SERVICIO DE RETIRO POLICIAL		
Año		BPS	Año		BPS
2014	38,78	61,22	2014	37,76	62,24
2015	32,85	67,15	2015	39,17	60,83
2016	39,73	60,27	2016	34,63	65,37
2017	36,31	63,69	2017	36,25	63,75
2018	44,00	56,00	2018	34,42	65,58
2018	41,01	58,99	2019	32,27	67,73

SERVICIO DE RETIRO MILITAR		
Año		BPS
2014	27,61	72,39
2015	27,08	72,92
2016	28,07	71,93
2017	25,19	74,81
2018	29,59	70,41
2019	26,02	73,98

Como se visualiza en el Cuadro 6, la distribución de los años reconocidos entre BPS y los otros organismos son bastante similares en todo el horizonte de estudio. En particular para el año 2019, la Caja Bancaria y la Profesional registran un leve incremento respecto a años anteriores, mientras que las tres restantes muestran una disminución.

Si analizamos a la interna por sexo, para cada año y organismo de seguridad social, las tendencias son oscilantes, sin encontrarse un patrón claro.

Cuadro 6. Altas con acumulación por año y sexo, según tramos de edad.

	Edad	Menos de 50	De 50 a 59	De 60 a 69	De 70 a 79	80 y más	Total
2014	Hombres	1	15	301	43	0	360
	Mujeres	1	6	64	10	0	81
Total 2014		2	21	365	53	0	441
2015	Hombres	0	20	356	47	3	426
	Mujeres	2	6	131	9	0	148
Total 2015		2	26	487	56	3	574
2016	Hombres	1	9	382	57	1	450
	Mujeres	1	7	116	8	0	132
Total 2016		2	16	498	65	1	582
2017	Hombres	2	17	431	71	2	523
	Mujeres	1	12	150	12	0	175
Total 2017		3	29	581	83	2	698
2018	Hombres	4	28	489	72	2	595
	Mujeres		7	183	11		201
Total 2018		4	35	672	83	2	796
2019	Hombres		17	537	59	3	616
	Mujeres		9	182	5		196
Total 2019		0	26	719	64	3	812
Total general		13	153	3322	404	11	3903

Si analizamos las altas bajo estudio por tramos de edad, vemos que un 80% o más se concentran en el tramo de 60 a 69 años, para todos los años y para ambos sexos. Vemos además una tendencia creciente en este tramo, que para el 2014 era de 365 altas, para 2015 de 487, para 2016 de 498, para 2017 de 581, para 2018 de 672 y para 2019 se llega a 719, lo que totaliza 3.322 beneficiarios en un total de 3.903. Una tendencia creciente también se visualiza el tramo de 70 a 79 años hasta el año 2018, para mostrar un descenso en 2019.

Cuadro 7. Altas con acumulación por tipo de aportación

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Industria	319	424	421	489	563	593
Civil	61	66	60	80	69	98
Rural	30	31	51	60	70	58
Construcción	23	45	43	54	75	54
Doméstico	8	8	7	15	19	9
Total general	441	574	582	698	796	812

Si analizamos el total de altas con acumulación de servicios, en relación al tipo de aportación acumulado en BPS, la mayoría tenían una jubilación de Industria y comercio

(70% y más), seguidos de aquellos con una jubilación Civil o Escolar (entre el 9% y el 14%). En el año 2018 se da la particularidad que las aportaciones Civil, Rural y Construcción tuvieron una participación similar.

Resulta interesante además analizar si existe alguna relación entre el tipo de aportación y el organismo de seguridad social con el que se acumulan años de servicio.

Cuadro 8. Altas con acumulación de servicios año 2014 y 2019 por tipo de aportación y según organismo de seguridad social acumulado

2014	CAJA BANCARIA	CAJA NOTARIAL	SERVICIO DE RETIRO MILITAR	SERVICIO DE RETIRO POLICIAL	SERV. NO PROF. Y PROFESIONALES	Total general
Industria	130	11	98	70	10	319
Civil	20	1	19	15	6	61
Rural	11	1	12	4	2	30
Construcción			18	5		23
Doméstico			4	3	1	8
Total general	161	13	151	97	19	441

2019	CAJA BANCARIA	CAJA NOTARIAL	SERVICIO DE RETIRO MILITAR	SERVICIO DE RETIRO POLICIAL	SERV. NO PROF. Y PROFESIONALES	Total general
Industria	242	24	186	116	25	593
Civil	36	1	26	24	11	98
Rural	17	3	21	14	3	58
Construcción	3		41	10		54
Doméstico	2	2	4	1		9
Total general	300	30	278	165	39	812

Del cuadro que antecede encontramos que en 2014 y 2019 aquellos que se jubilan por Industria y Comercio mayoritariamente acumulan años con la Caja Bancaria (41% en ambos casos), al igual que los de Caja Civil, aunque a niveles inferiores (33% y 37%).

Por el contrario, en ambos años seleccionados, la aportación tanto Rural como de Construcción y de Trabajo Doméstico lo hacen fundamentalmente con servicios de retiro Militares, siendo Construcción la de mayor guarismo, con niveles superiores al 75%. Este vínculo que se visualiza entre la aportación de construcción y los servicios militares, podría estar vinculado al hecho de que las personas se retiran del servicio militar a edades relativamente tempranas, y por ende con capacidades físicas para asumir trabajos en la construcción.

Cuadro 9. Utilización del cómputo ficto por hijos en las mujeres

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Industria	19	75	79	80	96	86
Civil	1	17	10	19	18	21
Rural	1	3	4	10	6	8
Domestico		6	4	10	11	4
Total general	21	101	97	119	131	119
% en mujeres	26%	68%	73%	68%	65%	61%

Tal cual puede visualizarse en el cuadro 9, la utilización del ficto por hijo establecido en la Ley N° 18.395 es de uso habitual. Con excepción del año 2014, donde su uso se limitó al 26% de las jubiladas con acumulación de servicios, en el resto de los años supera el 60% siendo su máximo en el año 2016 con un 73%, momento a partir del cual muestra un leve pero constante descenso, siendo en la actualidad un 61%.

4. Síntesis

A partir de la Ley N° 17.819, existe la posibilidad de acumular años de servicios realizados en diferentes organismos de Seguridad Social para obtener una jubilación. Este estudio muestra la evolución que la aplicación de esta ley ha tenido desde el 2014 hasta el año 2019, y las características más relevantes de sus beneficiarios.

Se ha constatado que:

- ✓ El número de altas con estas características ha venido aumentando, y representa un 2.3% de las altas Ley N° 16.713 o N° 18.395, o un 3.6% si lo único que consideramos son las altas de causal vejez.
- ✓ La mayoría de las personas que utilizan este mecanismo son hombres. (un 75.9%)
- ✓ Si tomamos en cuenta la edad de los beneficiarios, la mayoría se encuentra entre 60 y 69 años para ambos sexos.
- ✓ Las acumulaciones con la Caja Bancaria han ido creciendo en forma constante, al igual que aquellas con Caja Notarial. Con Caja Bancaria, paso de reconocerse el 28.7% en 2014 al 31.7% en 2019; y en Caja Notarial, del 38.8% al 41%.
- ✓ La acumulación con el Servicio de retiro Militar tuvo un descenso en el año 2017 para luego recuperar su nivel e incrementarlo en 2018, aunque vuelve a niveles inferiores en 2019 (26%).

- ✓ El servicio de Retiros Policiales ha mostrado un descenso constante, pasando de 37.8% a 32.3% de reconocimiento, mientras que la de Profesionales luego de mostrar un descenso sostenido se ha incrementado llegando a niveles similares a 2014.
- ✓ La Caja bancaria tuvo un mínimo de años acumulados de 9 y un máximo de 12.
- ✓ La Caja Notarial tuvo un mínimo de casi 8 años acumulados y un máximo de casi 19.
- ✓ La Caja de Profesionales tuvo un mínimo de 10 años acumulados y un máximo de 17.
- ✓ El Servicio de retiro Militar tuvo un mínimo de 7 años acumulados y un máximo de 11.
- ✓ El Servicio de retiro Policial tuvo un mínimo de 10 años acumulados y un máximo de 16.
- ✓ La aportación de Industria y Comercio ha sido la que más trámites de acumulación ha tenido a lo largo del período de estudio, siendo siempre igual o superior al 70% del total.
- ✓ Si tomamos en cuenta no sólo la aportación en BPS, sino el otro organismo de seguridad social con el que se acumulan servicios, en todos los casos la mayoría de años se vincula con la aportación de Industria y Comercio.
- ✓ En cuanto a la utilización del ficto por hijos, su uso se ha ido incrementando con el pasar de los años, siendo actualmente del 61% del total de las altas femeninas.

A pesar de ser un beneficio muy interesante para aquellos que cambian de trabajo, vemos que su utilización ha sido escasa hasta el momento, quizás por la implicancia que el prorrateo tiene en los montos de las prestaciones monetarias más altas, respecto a las otras.

LOS FONDOS SOCIALES QUE RECAUDA EL BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL

T.S. Inés Nuñez

Los fondos sociales que recauda el Banco de Previsión Social

Asesoría en Políticas de Seguridad Social

T.S. Inés Nuñez

Febrero 2020

Resumen

Uruguay es uno de los países de la región con un alto nivel de cobertura en seguridad social y con programas de protección social a poblaciones de escasos recursos. Los Consejos de Salarios se han institucionalizado como un ámbito de acuerdos entre Empresas y Trabajadores propicio para el acceso a derechos o beneficios como es el caso de los Fondos Sociales. El Banco de Previsión Social es uno de los agentes del Estado que recauda algunos de los fondos sociales generados en Uruguay y el siguiente informe procura una descripción general con datos estadísticos globales.

Las contingencias cubiertas por los fondos sociales dependen fuertemente del ámbito de negociación y han ido evolucionando con el tiempo, llegando en algunos casos a constituir fondos que cubren contingencias previsionales durante la etapa activa y jubilatoria. Es de interés estudiar este instrumento como una alternativa para fortalecer las fuentes de financiación.

Palabras claves: *fondos sociales*

1. Introducción

Si bien en Uruguay existen una amplia gama de fondos sociales como por ejemplo el de la Confederación de Organizaciones y Funcionarios del Estado COFE¹, el Fondo Social y Solidario de la Industria Química², el Fondo de Ayuda Social del Centro de Navegación y Empresas Asociadas³; Fondos para Emprendimientos Solidarios⁴, entre otros, en este documento se analizan aquellos en los que el BPS actúa como agente recaudador de

¹ <https://www.pitcnt.uy/novedades/item/2114-cofe-aposto-a-la-negociacion-y-logro-avances>

² <https://www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/sites/ministerio-trabajo-seguridad-social/files/2019-09/FOSSIQ.pdf>

³ <http://www.fas.org.uy/newfas/>

⁴ <http://www.fes.uy/>

los aportes a trabajadores y empleadores. Específicamente se analizan los Fondos Sociales de la Industria Gráfica, Construcción, Metalúrgica y de Servicios como del Trabajo Doméstico.⁵

Los **fondos sociales** que recauda el Banco de Previsión Social -Instituto de Seguridad Social- están relacionados con el acceso a determinados derechos de los trabajadores de la esfera privada los cuales han sido propuestos en los ámbitos de los convenios colectivos (Estado-Empresas-Trabajadores).

Estos fondos se financian con aportes de Empresas y de los propios Trabajadores y la recaudación es cumplida por el Estado, a través del BPS. Las Empresas son responsables de la retención de los aportes y pago al BPS y los Trabajadores del control individual de su participación.

Los fondos sociales se orientan a complementar aspectos integrales de los trabajadores y sus familias que van desde el acceso a la vivienda, capacitación laboral, educación, turismo social, salud, seguridad social, prestamos financieros entre otros.

2. Descripción de Fondos Sociales Recaudados por BPS

Los Fondos Sociales forman parte de las negociaciones⁶ realizadas en los ámbitos de los Convenios Colectivos⁷, según rama de actividad. En el contexto actual estos se celebran en Consejos de Salario creados por ley⁸ que funcionan en órganos tripartitos, Estado, Empresa, Trabajadores.

⁵ El BPS recauda otros fondos como ser el Fondo de Reconversión Laboral (tiene como finalidad la recapacitación profesional de los trabajadores, fundamentalmente de aquellos que se encuentran desempleados, a través del Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP)) y el Fondo de Garantía de Créditos Laborales (creado para cubrir las contingencias generadas ante la insolvencia del empleador, de acuerdo a lo establecido en la Ley 19.690 de 29/10/2018), los mismos no forman parte de este informe por tener una estructura de funcionamiento diferente a la de los Fondos Sociales objeto de estudio.

⁶ Deberán adoptarse medidas adecuadas a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para estimular y fomentar entre los empleadores y las organizaciones de empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores, por otra, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo. Artículo N° 4 del Convenio OIT N°98 sobre derecho sindicación y negociación colectiva – Año 1949.

⁷ En el documento Regulación Legal del Convenio Colectivo de Trabajo en los Países del Mercosur por el Profesor Osvaldo Mantero de San Vicente, expone que en Uruguay existe una evolución en la referencia legal de este término donde en un principio se la denomina como “pactos gremiales”, luego se lo considera “convenios celebrados entre patrones y obreros”, hasta que se comienza a utilizar la expresión “convenios colectivos” - Revista de la Facultad de Derecho N°4 de fecha 01/01/1993.

⁸ En Uruguay se crean los Consejos de Salarios por el artículo 5° de la Ley N° 10.449 de 12/11/1943 y las subsiguientes normas Ley N°17.940 de 02/01/2006 y LeyN°18.566 de 11/09/2009.

Los Convenios Colectivos se comprenden en el área del derecho laboral, y los acuerdos logrados se someten a diferentes regímenes jurídicos, según la materia de que trate (licencias, seguro enfermedad convencional, etc.). En el caso de los Fondos Sociales se constituyen como Personería Pública No Estatal.

En Uruguay, adhiriendo a resoluciones de la OIT sobre negociación colectiva y libertad sindical⁹ se recoge en la normativa de nuestro país¹⁰, entre otros aspectos relevantes, la forma de representación de trabajadores y patronos en estas instancias de acuerdos. Las negociaciones colectivas se formalizan por medio de actas, que en algunos casos cobran estatus de norma. Estas actas y decretos se registran en el MTSS y se publican en la página oficial del Estado (usada como referencia para este trabajo), difundándose a nivel de los espacios gremiales de cada rama o federación.

Al analizar los Fondos Sociales se observan diferencias entre la fecha de creación de los mismos y su implantación atribuible a circunstancias políticas, al nivel de compromiso de cada rama y a las dificultades de adaptación de la norma.

En el marco del Plan Nacional de Vivienda se crea un sistema de aporte solidario gremial que se denominará "Fondos Sociales", es así que los primeros Fondos Sociales que surgen son los de Vivienda. En la Ley N° 13.728 de 27/12/1968, Decreto N° 68/971 de 08/02/1971 y modificativas¹¹ se establecen las pautas para la creación, constitución y funcionamiento, generando un mecanismo que habilita la instrumentación de este tipo de Fondos a los distintos grupos de trabajadores.

Esta Ley posibilita, a efectos de constituir Fondos Sociales de Vivienda, un sistema de aportes por sector, el cual puede ser de carácter definitivo y obligatorio y de financiación mixta, alcanzando a todos los trabajadores y/o empleadores del grupo de que se trate. El Fondo Social es administrado por una Comisión Honoraria con integración bipartita. Se debe conformar con personería jurídica y actuarán coordinadas con la Dirección Nacional de Vivienda, bajo su vigilancia y contralor.

⁹ Convenios OIT N° 098 (Derecho Sindical y Negociación Colectiva), N°087 (Libertad Sindical y Protección al Derecho de Sindicalización, N°154 (Negociación Colectiva) y N°144 (Consultas Tripartidas) entre otras y que figuran en el link del MTSS <https://www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/politicas-y-gestion/convenios-internacionales-0>

¹⁰ La Ley N° 13.556 de 26/10/1966 refiere a otras normativas que plantean
¹¹ Decretos 396/988 04/08/1988, 401/974 23/05/1974 y 351/972 17/05/1972

En este marco legal es que los distintos colectivos han ido instrumentando fondos de vivienda específicos, que amparan a trabajadores según cada rama de actividad.

Se debe tener en cuenta que la vivienda es uno de los derechos integrados en la constitución y desde el Estado se ha promovido el acceso a soluciones habitacionales, estimulando la propiedad privada y organizando diferentes alternativas o modalidades de carácter popular para facilitar un techo.

Se presenta a continuación una descripción de cada Fondo Social recaudado por BPS, acompañada de un cuadro descriptivo con el objetivo de ordenar la información por rama de actividad, teniendo en cuenta además el proceso que da origen en el tiempo a cada Fondo Social. Contiene las categorías de Normativa General, Población Cubierta, Objetivo, Característica General, Organismos Recaudador y Aportes al Fondo.+

2.1 Fondo Social de la Industria Gráfica

El Fondo Social de Vivienda para trabajadores de la **Industria Gráfica** de Obra – FSVG- se adhiere al sistema previsto por la Ley N° 13.728 por convenio colectivo en el año 1971 y es reimplantado en el año 1985 por una nueva negociación.

La creación del Fondo Social de Vivienda de la Industria Gráfica fue establecida en la cláusula 4ta. del Convenio Colectivo de esta rama el 26/10/1971. Por Decreto N°371/976 de 07/07/1976 se dispone la intervención del mismo por el gobierno militar de facto. Cuando se restablecen los Consejos de Salarios y se reanuda el correspondiente a esta rama, por Decreto N° 289/985 del 24/07/1985 (cláusula f - Numeral III del Visto¹²) se acuerda el restablecimiento de este fondo, entre otros.

El objetivo de este Fondo es brindar soluciones habitacionales a sus beneficiarios a través de diferentes modalidades, desde la adjudicación de una vivienda nueva o usada, hasta la viabilidad de préstamos para la reforma o ampliación de la vivienda en propiedad, como para la compra de la unidad habitacional donde residen.

¹² Se designará una comisión tripartita que en un plazo de 60 días prorrogables por acuerdo de partes, contados a partir de la fecha de la firma del presente Laudo para que estudie los siguientes beneficios: Asignación Familiar Complementaria, Atención odontológica integral para el trabajador y su familia, Complemento de las prestaciones suprimidas del Seguro de Enfermedad de la Industria (SEIGA), derogado por el gobierno anterior al igual que los fondos de Vivienda, Colonia de Vacaciones, etc.

Industria Gráfica	
Fondo Social de Vivienda para trabajadores de la Industria Gráfica de Obra (FSVG) <i>Se crea por convenio colectivo de la industria gráfica de obra en el año 1971 y es reimplantado en el año 1985 por un nuevo convenio colectivo</i>	
Normativa – Marco general	Decreto N° 289/985 de 24/07/1985 (Consejo de Salario Industria Gráfica literal f del resultando) ¹³
Población cubierta	Aplica a trabajadores gráficos en carácter de dependientes y no dependientes ¹⁴ Grupo 17 Sub grupo 1 (Ex grupo 36) Se extiende a jubilados y/o sucesores (Causahabientes) de la Industria Gráfica Para participar de los sorteos se fija la condición de antigüedad en la actividad gráfica ¹⁵
Objetivo del Fondo	Brindar, a sus beneficiarios, soluciones habitacionales adecuadas. Se implementa a través de tres modalidades: a) Adjudicación de viviendas nuevas o usadas b) Préstamos para ampliación o refacción de la vivienda propiedad del beneficiario. c) Préstamo para la compra de la vivienda habitada por el beneficiario. Entre sus cometidos se plantean además: “conocer las necesidades habitacionales de los beneficiarios de todo el país”; “mantener una comunicación fluida y permanente, entre los trabajadores como las empresas gráficas, que permita continuar y mejorar el compromiso de asistencia a los beneficiarios del Fondo Social de Vivienda”; “fomentar la coordinación e intercambio solidario con entidades de similares características”.
Características generales del Fondo	El Fondo Social es administrado por una Comisión Honoraria con integración bipartita. La Asociación de Industriales Gráficos del Uruguay representa al sector empresarial y el Sindicato de Artes Gráficas a los trabajadores. Se conforma como una personería jurídica y actúa en forma coordinada con la Dirección Nacional de Vivienda, bajo su vigilancia y contralor. Se realizan sorteos que mediante llamado de interés definen los beneficiarios.
Organismo Recaudador	BPS - código 35 El empleador es agente de retención de los aportes que correspondan al trabajador y los mismos deberán estar detallados en el recibo de sueldo.
Aportes al Fondo	Contribución obligatoria. Aporte Personal - 1.15% Base de cálculo – Montos gravados por el BPS, tanto de trabajadores no dependientes como de los trabajadores dependientes, exceptuando a las empresas unipersonales SIN dependientes

¹³ Se comprende en la Ley de Vivienda Ley N° 13.728 de 27/12/1968 que ampara este tipo de fondos para todos los trabajadores

¹⁴ <https://www.bps.gub.uy/10319/fondo-de-la-industria-grafica.html>

¹⁵ <http://www.fongraficos.org/institucional2/>

2.2 Fondos Sociales de la Construcción

Con relación a la Industria de la Construcción podemos observar que ha logrado la formalización de cuatro fondos sociales, que cubren distintas contingencias, cada uno de estos tiene una constitución específica, por lo cual se analizan por separado.

El **Fondo Social de Vivienda de Obreros de la Construcción** –FOSVOC- se ampara al igual que el de la Industria Gráfica, dentro del marco del Plan Nacional de Vivienda a fin de facilitar el acceso a una solución habitacional, el que se concreta por medio del acuerdo colectivo del año 1967 de esta rama de la actividad.

El FOSOV dejó de funcionar en el período de dictadura militar en Uruguay, retomando sus actividades una vez llegada la democracia, cuando se restauran las negociaciones colectivas.

Por Decreto N°466/008 de 06/10/2008 en su artículo 7° se ratifican la vigencia y existencia del FOSVOC y se establece que a partir del 1º de enero de 2009 se efectuará el aporte a este fondo de vivienda, acordando el monto de retención a empleadores y trabajadores.

Le sigue el **Fondo Social de la Industria de la Construcción** –FSC- que se origina en el ámbito de los convenios colectivos con el fin de cubrir las necesidades del trabajador y su familia en lo referente a educación, salud, recreación, entretenimiento, entre otros. El artículo 12 del Decreto N°407/993 de 21/09/1993, que ratifica los convenios colectivos de esta rama, prevé la creación de este fondo y propone que se instale una Comisión Administradora para homologar el convenio y determinar la obligatoriedad de aportes y pagos.

El **Fondo de Capacitación para Trabajadores y Empresarios de la Construcción** –FOCAP- fue creado por Convenio Colectivo del año 1997, con el objetivo de formar profesionalmente a los trabajadores mediante capacitación.

La Fundación para la Capacitación de los Trabajadores de la Industria de la Construcción se establece por Decreto 227/997 de 02/07/1997¹⁶ acordando crear una Comisión Bipartita para homologar lo establecido en el acuerdo y elaborar los estatutos de la Fundación, en colaboración con la OIT. El cometido es financiar capacitación profesional a trabajadores y empleadores de este sector, emitiendo un certificado de aptitud que avale la aprobación de la formación. El fondo tiene diferentes fuentes de financiación: pública (Junta Nacional de Empleo), donaciones privadas y aportes de empleadores y trabajadores. Estos últimos aportes se recaudan en forma conjunta con los retenidos para FSC y luego se distribuyen entre ambos fondos.

En el artículo 25 del Decreto N° 466/008 de 6/10/2008 se ratifican los Fondos creados en los convenios anteriores: Social, Vivienda y Capacitación, aprobados hasta la fecha. Además en el artículo 7mo. se establecen aumentos de retención para estos fondos y se modifican los porcentajes de distribución correspondientes al Fondo Social de la Construcción y la Fundación de Capacitación. A partir del 1 de enero de 2009 se dispone que el 40% (cuarenta por ciento) se destine al Fondo Social y el 60% (sesenta por ciento) para la Fundación de Capacitación, el que continuará siendo administrado por el Fondo Social de la Construcción, hasta que sean aprobados por el Ministerio de Educación y Cultura los Estatutos Sociales de FOCAP.

En Convenio Colectivo de 2013, en la quinta ronda de fecha 12/11/2013, en el artículo 13 se acuerda incrementar el fondo social y se fija en 1.85% global, siendo el aporte patronal del 1.2691% y el aporte obrero del 0.5809%.

El **Fondo de Cesantía y Retiro** - FOCER - es considerado como un logro político y social de trabajadores y empresarios de la construcción, que se concretó en el Convenio Colectivo del año 2006, recogido en el artículo 7 del Decreto N° 153/006 de 23/05/2006. Entre otros aspectos se acuerda elaborar un proyecto de ley para constituir el FOCER, creando una Comisión de Trabajo y Redacción Bipartita para elaborar una propuesta a ser considerada por el Consejo de Salario de esta rama. La administración del Fondo será de forma tripartita con participación del empleador,

¹⁶ Artículo 19.

trabajador y el Estado, pero la forma de decisión será por consenso de empleador y trabajador.

Este fondo se constituye además con las siguientes normas: la Ley N°18.236 de 26/12/2007 que refiere a la creación del FOCER y a su funcionamiento; el Decreto N° 449/008 de 17/09/2008 que dispone la creación de las cuentas individuales de los trabajadores las que rigen a partir del 1/07/2008 y la Ley N° 19.045 de 02/01/2013 que establece los instrumentos de contralor del FOCER. Entre estas medidas se propone supervisar, mediante la entrega del certificado especial a las empresas, que las mismas estén al día con este fondo; también se amplía la cobertura de las contingencias a menores a cargo.

La finalidad de este fondo es poder ayudar a los trabajadores cuando estén sin trabajo o necesiten dinero por algún motivo especial¹⁷.

El fondo se nutre de los aportes que realizan empleadores y trabajadores respectivos, teniendo además la responsabilidad de retención por parte del empleador y de control por parte del trabajador, el que dispondrá de diferentes medios para su debido seguimiento.

Se instrumenta como un sistema de ahorro individual a través de la creación de cuentas para cada trabajador de las actividades del Grupo 09, Subgrupo 01, las que comienzan a regir a partir del 1º de julio de 2008.

El trabajador podrá tener acceso a todo el dinero que tenga en su cuenta personal, cumpliendo con ciertas formalidades establecidas, teniendo la flexibilidad de extraer el dinero de forma parcial o de mantenerlo en su cuenta por tiempo indeterminado.

Este fondo no sustituye ni al seguro de paro ni a la indemnización por despido.

¹⁷ Fallecimiento o enfermedad grave de: ascendientes o descendientes hasta primer grado, cónyuge y/o concubino; Enfermedad grave del trabajador; Lanzamiento de la finca habitada por el trabajador; Constituir garantía de alquiler de casa habitación del trabajador, Constituir garantía de créditos del trabajador, conforme a los criterios que establezca la Comisión Administradora.

El FOCER también se propone fomentar la regulación y estabilidad de la actividad, teniendo en cuenta que el aporte patronal será ocho veces mayor por un trabajador contratado a término, que por uno permanente.

Industria de la Construcción	
Fondo Social de Vivienda de Obreros de la Construcción (FOSVOC) Se crea por convenio colectivo del año 1967 y en el año 2008 se ratifica su vigencia y existencia.	
Normativa – Marco general	Acuerdo colectivo en el ámbito de Consejo de Salarios del sector de la construcción año 1967. ¹⁸ Decreto N° 466/008 de 6/10/2008 (artículo 7) (el decreto corresponde al acuerdo en el ámbito de Convenios Colectivos de la Industria de la Construcción)
Población cubierta	Trabajadores de la industria de la construcción y sus familias. Grupo 9 - Subgrupo 01 - Industria e instalaciones de la construcción 19. La condición de acceso es estar en actividad, aporte mínimo al fondo de 18 meses y estar inscripto en planes de Vivienda BHU, ANV, MVOTMA, Cooperativa, MEVIR, banca privada o amortización o cancelación saldo precio compra terreno Para participar de los sorteos se fija la condición de antigüedad en la actividad gráfica ¹⁹
Objetivo del Fondo	Brindar ayuda a los trabajadores de la industria para la adquisición de su vivienda nueva o usada, construcción o reforma de su vivienda ya existente.
Características generales del Fondo	Es administrado por una comisión honoraria y bipartita integrada por igual número de representantes del sector empresarial y del sector de los trabajadores. Sindicato Único Nacional de la Construcción y Anexos (S.U.N.C.A.), en representación de los trabajadores, y por la Cámara de la Construcción del Uruguay (C.C.U.), la Liga de la Construcción del Uruguay (L.C.U.), la Asociación de Promotores Privados de la Construcción del Uruguay (A.P.P.C.U) y por la Coordinadora de la Industria de la Construcción del Este (C.I.C.E.), en representación de los empresarios.
Organismo Recaudador	BPS - Código 43 El empleador es agente de retención de los aportes que correspondan al trabajador y los mismos deberán estar detallados en el recibo de sueldo
Aportes al Fondo	Contribución obligatoria Aporte Total 0,05% Aporte Patronal - 0,025% Aporte Personal - 0,025% Base de cálculo: salario mensual líquido de cada trabajador, que refiere al total de remuneraciones nominal que percibe el trabajador (gravadas y no gravadas) menos el total de aportes gravados para BPS e IRPF.

¹⁸ Se comprende en la Ley de Vivienda Ley N° 13.728 de 27/12/1968 que ampara este tipo de fondos para todos los trabajadores

¹⁹ <http://www.fongraficos.org/institucional2/>

Industria de la Construcción	
Fondo Social de la Construcción (FSC)	
Se crea en el ámbito de convenio colectivo del año 1993, que se formaliza en el artículo 12° del Decreto 407/993 de 21/09/1993 ²⁰ En el año 2008 se ratifica su vigencia y existencia, y se decreta, a efectos de la recaudación, la unificación de los fondos Social y el de Capacitación ²¹ , no así de la administración, que se distribuye 40% y 60% respectivamente ²²	
Normativa – Marco general	Decreto N° 466/008 de 6/10/2008 (artículo 7, ratifica la existencia del FSC) y en Convenio Colectivo Quinta Ronda 12/11/2013 (artículo 13, fija el incremento del fondo). (El decreto corresponde al acuerdo en el ámbito de Convenios Colectivos de la Industria de la Construcción)
Población cubierta	Trabajadores de la industria de la construcción y sus familias Grupo N° 9 Subgrupo 01. La condición de acceso es aportar y estar al día con el fondo.
Objetivo del Fondo	Brindar apoyo a los trabajadores de la industria de la construcción y sus familias otorgando <u>beneficios que atiendan distintas áreas sociales, contribuyendo en el desarrollo de las mismas.</u> Se instrumenta a través de cuatro ejes de acción: a) Tiempo Libre: Convenios Vacacionales, Excursiones “Conociendo Uruguay”, Campamentos hijos, Clubes Deportivos. b) Salud: Prevención Consumo Sustancias Psicoactivas; Tratamiento Alternativo del Dolor; Odontología, Atención Psicológica; Subsidio para Lentes; Carné de Salud, Libreta de Conducir. c) Educación: Idiomas, Computación. d) Seguridad Social: <i>Licencia Especial</i> para cuidados padres hijos menor o discapacidad o por enfermedades terminales trabajador cónyuge; <i>Ayuda económica para Madre Trabajadora</i> ; <i>Convenio con Empresa Previsión</i> ; <i>Indemnización especial del trabajador fallecido en el lugar de trabajo</i> y <i>Beneficios a Jubilados</i>
Características generales del Fondo	Funciona a través de una Directiva que enmarca las actividades a desarrollar, y que está conformada según Consejo de Salarios por el Sindicato Único Nacional de la Construcción y Anexos (S.U.N.C.A.), en representación de los trabajadores, y por la Cámara de la Construcción del Uruguay (C.C.U.), la Liga de la Construcción del Uruguay (L.C.U.), la Asociación de Promotores Privados de la Construcción del Uruguay (A.P.P.C.U) y por la Coordinadora de

²⁰ En una publicación por los 100 años de la Cámara de la Construcción (1919/2019) en una de las entrevistas a los promotores del fondo social (Ex Presidente de la Cámara Ignacio Otegui y ex Directivo del SUNCA Lirio Rodríguez) y según lo expuesto por el gremialista Lirio Rodríguez, presidente del Sindicato Único Nacional de la Construcción y Anexos (Sunca) de esa época, rememoran que el mencionado artículo era breve y nada específico. Selló el acuerdo del convenio colectivo de trabajo, que las partes accedieron a crear un fondo “cuya administración será paritaria”, y que se acordaron porcentajes de aportes para trabajadores y para empleadores. Además, se estableció la promesa de “realizar gestiones ante el BPS con el fin de obtener un aporte de dicho fondo”, y que la Comisión Administradora que se instalaría hasta 30 días luego de homologado el convenio tomaría sus decisiones por consenso y que tendría que “determinar a partir de qué fecha serán obligatorias las retenciones, las formas de aportes y su forma de pago”. No hablaba sobre cómo se usarían los fondos ni tampoco preveía cómo evolucionarían años más tarde <http://ccu.com.uy/site/wp-content/uploads/2019/08/C48-web.pdf>

²¹ En el decreto N° 227/997 de 02/07/1997 se disponía que mientras no se constituyera la Fundación de Capacitación se vertiera lo recaudo por concepto de FOCAP al Fondo Social, lo que se ratifica en el año 2008 por el referido decreto.

²² Artículo 7 del Decreto 466/008 de 06/10/2008 ratifica la unificación del aporte obrero y patronal de los Fondos Social y de Capacitación para Trabajadores y Empresarios de la Construcción y distribuye el porcentaje para cada fondo.

	la Industria de la Construcción del Este (C.I.C.E.), en representación de los empresarios.
Organismo Recaudador	BPS - Código 34 El empleador es agente de retención de los aportes que correspondan al trabajador y los mismos deberán estar detallados en el recibo de sueldo.
Aportes al Fondo	Contribución obligatoria. Aporte Total - 1,85% aporte patronal – 1,2691 % aporte personal - 0,5809% Base de cálculo- salario mensual líquido de cada trabajador, que refiere al Total de remuneraciones nominal que percibe el trabajador (gravadas y no gravadas) menos el total de aportes gravados para BPS e IRPF. 40% del total se destina al Fondo Social (FSC) 60% del total se destina al Fondo de Capacitación (FOCAP)

Industria de la Construcción	
Fondo de Capacitación para Trabajadores y Empresarios de la Construcción (FOCAP) Se crea por convenio colectivo del año 1997, el que se formaliza por el artículo 19 del Decreto N°227/997 de 02/07/1997 y prevé que su aportación se realice a través del Fondo Social.	
Normativa – Marco general	Decreto N° 466/008 de 6/10/2008 (art.25 ratifica su vigencia y existencia y el art. 7 fija aumento del fondo, ratifica la unificación del aporte obrero y patronal a los fondos social y capacitación como la distribución del porcentaje a cada fondo) y por Convenio Colectivo Quinta Ronda 12/11/2013 establece vigencia y aumento del fondo. (el decreto corresponde al acuerdo en el ámbito de Convenios Colectivos de la Industria de la Construcción)
Población cubierta	Trabajadores y Empresarios de la Construcción Grupo N° 9 Subgrupo 01. Se extiende a hijos, cónyuges/concubino de los Trabajadores. La condición de acceso es aportar y estar al día con el fondo.
Objetivo del Fondo	Establecer las bases de un sistema sectorial de formación profesional que expresa la concreción de políticas de <u>formación para la capacitación de los Trabajadores y Empresarios del sector.</u> Entre los objetivos se propone que la capacitación sea un eje central en promover la formación, actualización de nuevas tecnologías, facilitar el ingreso al empleo, entre otros. El Fondo posibilita financiar: e) Cursos de esta industria f) Becas de Transporte, Alimentación o Complementarias a Hijos, cónyuges/concubino de los Trabajadores en formación terciaria.
Características generales del Fondo	Funciona una Comisión Directiva integrada por la Cámara de la Construcción del Uruguay, Asociación de Promotores Privados de la Construcción del Uruguay, Liga de la Construcción del Uruguay y Sindicato Único de la Construcción - SUNCA.
Organismo Recaudador	Ver FSC (recaudación unificada)
Aportes al Fondo	Ver FSC (recaudación unificada)

Industria de la Construcción	
Fondo de Cesantía y Retiro (FOCER) El Fondo de Cesantía y Retiro se crea por convenio colectivo del año 2006 que se formaliza en el artículo 7° del Decreto N°153/006 de 23/05/2006	
Normativa – Marco general	Ley N° 18.236 de 26/12/2007 (creación, administración, cometidos, beneficios y otros) Decreto N° 449/008 de 17/09/2008 (Apertura de cuentas individuales, funcionamiento Comisión Honoraria, BPS envío listados entre otros) Ley N° 19.045 de 02/01/2013 (Condiciona la entrega del certificado especial de la Empresa por control del pago al FOCER, entre otras disposiciones.) (el decreto corresponde al acuerdo en el ámbito de Convenios Colectivos de la Industria de la Construcción)
Población cubierta	Trabajadores de la industria de la construcción Grupo N° Subgrupo 01. La condición de acceso es aportar y estar al día con el fondo.
Objetivo del Fondo	Consiste en la creación de cuentas individuales para cada trabajador de la industria de la construcción, la cual se conformará con aportes patronales y personales, cuando éstos correspondan. <u>El dinero en las cuentas funcionará como un sistema de ahorro del trabajador, quien podrá acceder a la totalidad del monto acumulado.</u> Se implementan prestaciones por Cesantía, Retiro y otras situaciones: a) Causas de uso ordinario: Retiro y Cese b) Causas Extraordinarias: Fallecimiento Enfermedad Grave del Trabajador Lanzamiento de la finca que habita Garantía de Alquiler Garantía de Crédito
Características generales del Fondo	La Comisión Administradora Honoraria Tripartita, compuesta por siete miembros: Presidente designado por el Poder Ejecutivo; Miembro designado por el Sector Trabajadores –SUNCA- y otros designado por la Cámara de la Construcción del Uruguay, la Liga de la Construcción del Uruguay, la Asociación de Promotores Privados de la Construcción del Uruguay y la Coordinadora de la Industria de la Construcción del Este) Se conforma con personería jurídica <i>de carácter pública no estatal</i> . El dinero en las cuentas funciona como un sistema de ahorro del trabajador, quien podrá acceder a la totalidad del monto acumulado. Sólo cesan si un trabajador deja de aportar por 60 meses y pasan al Fondo Solidario. <i>Las prestaciones son independientes, compatibles y acumulables a las del BPS, BSE o fondos complementarios de seguridad social y con otras obligaciones a cargo del empleador.</i>
Organismo Recaudador	BPS - Códigos: 145 –patronal 146 –personal 185 – multas y recargos El empleador es agente de retención de los aportes que correspondan al trabajador y los mismos deberán estar detallados en el recibo de sueldo.

Aportes al Fondo	Contribución obligatoria Aporte Total- 5,5% o 1% Aporte patronal- 5% o 0,5% (en función de la situación del empleado, su vinculación con la empresa, así como otros requisitos de comunicación) Aporte personal - 0,5 % Base de cálculo - montos previstos como materia gravada por las contribuciones especiales de seguridad social
-------------------------	---

2.3 Fondo Social de la Industria Metalúrgica

La rama de la **Industria Metalúrgica** crea un Fondo Social a instancias del convenio colectivo de fecha 14/11/2011, cláusula décima segunda (12°).

En informes transcritos por la Comisión de Asuntos Laborales y de Seguridad Social de la Cámara de Senadores del Poder Legislativo²³ da cuenta del proceso transcurrido para la implementación de este fondo, desde la propuesta inicial del convenio colectivo del año 2011 y la normativa que lo formaliza en el año 2016, a través de la Ley N° 19.444 de 27/10/2016 y Decreto Reglamentario N° 44/017 de 14/02/2017.

El Fondo Social Metalúrgico tiene como finalidad promover el bienestar del trabajador y de su familia en prestaciones de salud²⁴, educación, turismo social y otros aspectos que se consideren con similares características de importancia social.

Al igual que los otros fondos sociales descriptos, se establecen todos los aspectos que se relacionan con el funcionamiento y la administración, previendo la recaudación del fondo a partir del 1° de enero de 2017.

²³ Carpeta 647/2016 – Distribuido: 937/2016 de 24/08/2016 Fondo Social Metalúrgico – Creación/ Proyecto de ley aprobado por Cámara de Representantes; Informe de la Comisión de Industria y Energía de Cámara de Representantes;- Mensaje y proyecto de ley del Poder Ejecutivo y Disposiciones Citadas.

²⁴ no cubiertos por la Ley No. 18.211, de 5 de diciembre de 2007 que corresponde a la creación del Sistema Nacional Integral de Salud.

Industria Metalúrgica	
Fondo Social de la Industria Metalúrgica (FOSMETAL) El Fondo Social de la Industria Metalúrgica se crea por convenio colectivo del año 2011 y se dispone en la cláusula decima segunda (12°) del acta	
Normativa – Marco general	Ley N° 19.444 de 27/10/2016 (creación, beneficios, competencias y atribuciones entre otros) Decreto N° 44/017 de 14/02/2017 (reglamentación de la Ley N° 19.444)
oblación cubierta	Trabajadores metalúrgicos y afines ²⁵ Grupo 8 (sub grupo 01, 04 y 05) Se extiende a la familia del trabajador La condición de acceso es aportar y estar al día con el fondo
Objetivo del Fondo	Brindar <u>bienestar del trabajador y su familia</u> en: a) Asistencia odontológica y otros planes de salud no cubiertos por Ley N°18.211 de 05/12/2007 b) Turismo Social c) Educación del Trabajador y su familia Otros rubros de análoga importancia social
Características generales del Fondo	<i>El Fondo Social Metalúrgico, con personería jurídica conforme los términos legales, funciona con un Consejo Directivo Honorario y una Comisión Fiscal Honoraria con representación bipartita y paritaria de trabajadores y empresarios.</i>
Organismo Recaudador	BPS – Códigos: 150 - patronal 151 - personal 285 - multas
Aportes al Fondo	Contribución obligatoria Aporte Total - 1,25% Aporte patronal - 0,86% Aporte personal - 0,39% Base de cálculo - Montos que constituyan materia gravada de contribuciones especiales de seguridad social

2.4 Fondo Social para Trabajadores Domésticos

Para los **Trabajadores Domésticos**²⁶ se crea el Fondo Social a instancia del Consejo de Salario de fecha 19/04/2016, cláusula décima sexta (16°) del acta.

El Fondo Social tiene por objetivo fortalecer las organizaciones de trabajadores²⁷ y patronal²⁸ y la creación de Centros de Atención vinculados a este sector.

²⁵ Industria de productos metálicos, maquinarias y equipos. Industrias metálicas básicas, productos metálicos, reciclajes de productos metálicos, aberturas de aluminio, muebles metálicos Maquinarias y equipos (motores, bombas, compresores, refrigeración). Mantenimiento de maquinarias, equipos e instalaciones en empresas. Fábrica de carrocería, tapicería, ensamblado de vehículos automotores, remolques, semirremolques, bicicletas, otros equipos de transporte. Talleres mecánicos, chapa y pintura y Empresas de Auxilio Mecánico Automotriz.

²⁶ La regulación del trabajo doméstico se establece en la Ley N° 18.065 de 27/11/2006 y su Decreto Reglamentario N°224/007 de 25/06/2007.

²⁷ Sindicato Único de Trabajadores Domésticos

²⁸ Liga de Amas de Casa, Consumidores y Usuarios del Uruguay

Por defecto BPS, quien se encarga del cálculo y recaudación de este Fondo, lo aplica en forma automática a todos los trabajadores y empleadores del sector, esta opción puede ser modificada teniendo en cuenta que el fondo tiene carácter voluntario.

Trabajo Doméstico	
Fondo Social Trabajo Doméstico El Fondo Social de Trabajo Doméstico se crea por convenio colectivo del año 2016, expuesto en la cláusula décima sexta (16°) del acta	
Normativa – Marco general	Convenio Colectivo de fecha 19/04/2016
Población cubierta	Trabajador Doméstico - Personas que prestan servicio de cuidado y tareas del hogar ²⁹ Grupo 21
Objetivo del Fondo	<u>Fomentar el desarrollo de las organizaciones SUDT y LACCU</u> <u>Promover Centros de Atención</u> de las personas vinculadas al sector
Características generales del Fondo	En la creación del Fondo participan Organizaciones de Trabajadores y Empleadores <ul style="list-style-type: none"> • Sindicato Único de Trabajadores Domésticos (SUDT) • Liga de Amas de Casa, Consumidores y Usuarios del Uruguay (LACCU)
Organismo Recaudador	BPS - Códigos 158 – Empleador 49 - Trabajador
Aportes al Fondo	Contribución voluntaria – puede aportar solo el empleador, solo el trabajador, ambos o ninguno. ³⁰ Aporte Total - 0,09% Aporte patronal - 0,03% Aporte personal - 0.06% Base de cálculo - partidas que constituyen materia gravada para los tributos de seguridad social.

²⁹ Ley Nº 18065 de 05/12/2006 y Decreto Reglamentario 224/007 de 29/06/2007

³⁰ El BPS recauda de forma automática a empresarios y trabajadores con la opción de modificar por parte de empresarios el no aporte a este fondo.

3. Información Estadística Fondos Sociales Recaudados por BPS

Cuadro 1.

Recaudación para cada Industria o Servicio (pesos constantes IPC 2019).

	Gráfica	Construcción	Metalúrgica	Doméstico	Total
2008	4.514.951	161.535.103	0	0	166.050.054
2009	14.756.912	453.682.062	0	0	468.438.974
2010	15.146.292	503.999.368	0	0	519.145.660
2011	17.932.761	693.450.423	0	0	711.383.183
2012	15.793.298	892.198.198	0	0	907.991.495
2013	16.942.856	1.132.334.534	0	0	1.149.277.389
2014	16.878.959	1.190.329.593	0	0	1.207.208.552
2015	15.231.033	1.063.105.457	0	0	1.078.336.490
2016	14.438.196	944.750.613	0	1.903.296	961.092.105
2017	13.834.078	944.088.508	90.845.738	3.986.771	1.052.755.095
2018	11.784.996	930.787.344	99.551.019	4.099.942	1.046.223.301
2019	11.731.929	953.090.306	95.356.247	4.208.168	1.064.386.650

Fuente: Elaborado a partir del Informe Consolidado de pagos del BPS. Asesoría Económica y Actuarial

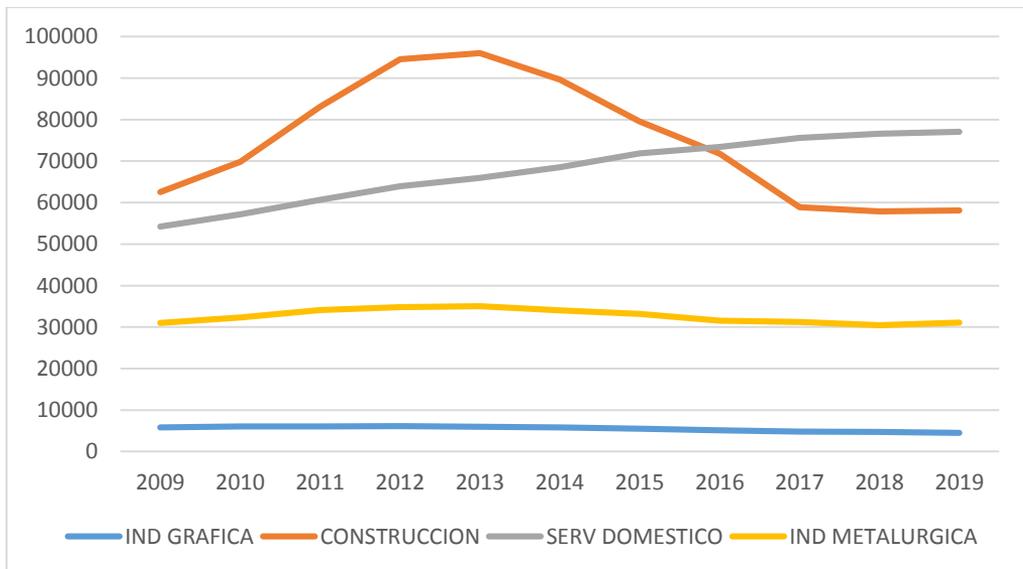
Nota: El año 2008 para la Industria Gráfica y de la Construcción refieren a montos retenidos a partir del mes de setiembre. El año 2016 para Servicio Doméstico representa recaudación del mes Julio y para el año 2017 en la Industria Metalúrgica corresponde a partir del mes febrero.

El período de recaudación registrado para cada Industria o Servicio, se relaciona con la fecha de creación de los fondos acordados en cada Consejo de Salario, según rama de actividad.

En forma complementaria es necesario considerar que no existe una concordancia entre la fecha de creación de estos fondos con la fecha de recaudación por parte de BPS, lo que ha sido ya analizado en este documento, relacionándose con los contextos políticos que inhabilitaron el acceso a derechos, así como con los procesos de negociación en los convenios colectivos. Asimismo es factible considerar la etapa de implementación que le requirió a cada Fondo Social, como por ejemplo concretar un local propio de funcionamiento, conformación de las Comisiones Administradoras, contratación de profesionales especializados que asesoren en los cometidos específicos, entre otros aspectos que comprenden la constitución de esta modalidad acordada.

Para las ramas de actividad gráficas y de la construcción se registra un aumento progresivo en la recaudación de fondos hasta el año 2014. A partir del año 2015 hasta el año 2019 se observa una disminución en la recaudación, salvo para construcción, que para el año 2019 indica un leve repunte. Este comportamiento se podría explicar, en parte, por la evolución de la cantidad de trabajadores cotizantes declarados en nómina para cada rama de actividad.³¹

Gráfica 1 – Cantidad de cotizantes dependientes por actividad (promedio anual)



Fuente: DW ATYR - Declaraciones

Con relación a la Industria Gráfica transcurre un proceso de pérdida de puestos de trabajo que se relaciona con una transformación tecnológica, la que incide de forma directa en la reducción de esta actividad. A partir del año 2011 se acentúa esta situación, al comenzar a regir en el país una transformación de las actividades

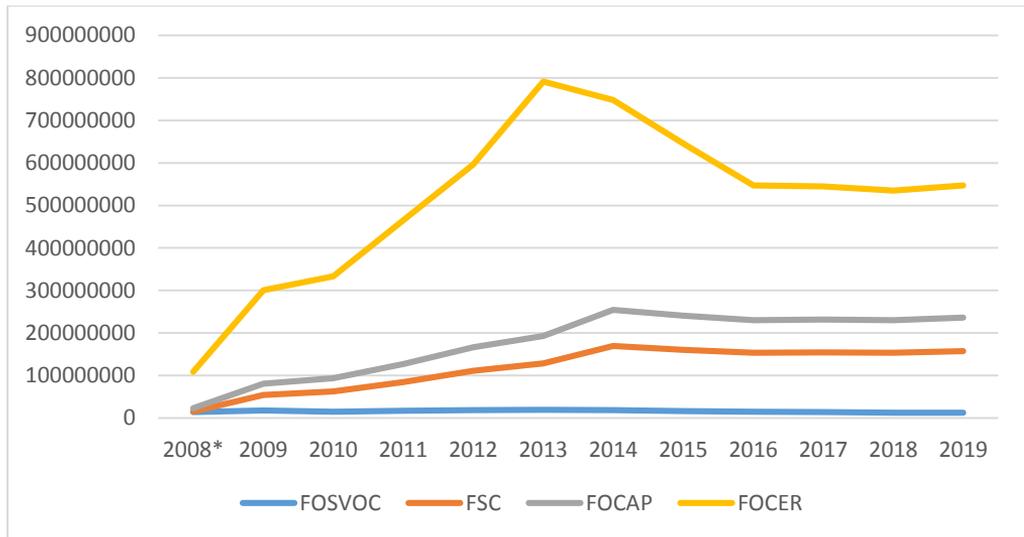
³¹ Para contabilizar los cotizantes de la Industria Gráfica y Metalúrgica se tomó la conversión de Grupo de Salario – CIU propuesta por Virginia Cabrera y Cecilia Cárpene en METODOLOGÍA PARA EMPALMAR LA ECH Y LOS CONVENIOS COLECTIVOS. INSTITUTO DE ECONOMIA. Serie Documentos de Trabajo DT 09/13. Setiembre 2013. Adaptada a la Rev 4 del CIU.

Para la Construcción se contabilizaron las personas declaradas por empresas con división “F – Construcción” del CIU Rev. 4 y aportación Industria y Comercio o Construcción.

Para Trabajadores Domésticos se contabilizaron las personas declaradas por empresas con división “T - Actividades de los hogares en calidad de empleadores, actividades indiferenciadas de producción de bienes y servicios de los hogares para uso propio” y aportación Servicio Doméstico.

financieras, que se organizan por medio de transacciones electrónicas. Este contexto se extrapola a la recaudación del fondo social de vivienda de la industria gráfica. La siguiente gráfica muestra la apertura de los cuatro fondos sociales recaudados para la Rama de la Construcción.

Gráfico 2 – Recaudación del BPS respecto al Fondo de la Construcción (pesos constantes2019), según tipo de contingencia



Fuente: Elaborado a partir del Informe Consolidado de pagos del BPS Asesoría Económica y Actuarial

Nota1: Se conforma con datos actualizados a pesos constantes al año 2019

Nota2: el año 2008 se integra solo con los meses setiembre/diciembre.

En el gráfico se observa que el fondo de Cesantía y Retiro, FOCER, muestra un aumento considerable en el año 2013, luego baja, manteniéndose relativamente estable desde el año 2016. Similar comportamiento se observa en los fondos FSC Y FOCAP. El fondo de Vivienda, FOSVOC se mantiene estable.

A su vez, dentro de lo recaudado para los fondos de la industria de la construcción, el FOCER presenta los valores más altos, consistente con las tasas que se aplican al mismo, lo que puede expresar cómo se han valorado las necesidades o contingencias de vivienda, social, capacitación y cesantía y retiro, en el seno de las negociaciones colectivas. Este sector de actividad es inestable, repercutiendo en una variación de los

puestos laborales por lo que tiene sentido la prioridad que se le da el Fondo de Cesantía y Retiro en cuanto al porcentaje de recaudación.

En esta misma línea de razonamiento cabe mencionar, una investigación realizada en el ámbito de formación de UDELAR³², en relación a trabajadores de la industria de la construcción, con entrevista a empleados de este sector, que aporta elementos sustantivos al comportamiento en la variabilidad de la recaudación del fondo.

“...el estudio considera que la inestabilidad laboral se presenta como una característica del trabajo en la construcción, constituyendo en extremo sensible a los cambios experimentados por los ciclos económicos, manteniendo una estrecha relación respecto de la evolución del Producto Bruto Interno (PBI) nacional. Se trata de una actividad marcadamente procíclica, donde en coyunturas de crecimiento del producto suele expandirse, ocurriendo lo contrario en momentos de retracción, con oscilaciones incluso más pronunciadas que las del PBI; lo que da cuenta de su alta volatilidad.

Durante el período 2003-2013, la industria de la construcción en el país experimentó un intenso dinamismo, incrementando su participación en el PBI nacional, siendo uno de los destinos predilectos de la inversión extranjera y contribuyendo en forma significativa a la creación de puestos de trabajo. Esto se asocia a datos estadísticos del Banco Central del Uruguay (BCU), entre los años 2004 y 2013 el crecimiento del sector alcanzó una tasa promedio de 6,4% anual, ubicándose por encima del crecimiento que mostró el PBI (5,6% promedio anual) en igual período (medido en millones de dólares constantes del 2005).

No obstante esta tendencia parece comenzar a revertirse y tiene en los años 2013-2014 su momento bisagra, cuando la actividad comienza a contraerse luego de la desaceleración iniciada en 2012. La combinación de un menor dinamismo de la economía nacional sumado a la finalización de grandes emprendimientos privados, así como el comportamiento del sector público traducido en una baja de inversiones (sobre todo en obras de vialidad), coadyuvaron a la desaceleración de la actividad del sector.

³² El Fondo de Cesantía y Retiro para trabajadores de la construcción (FOCER): una herramienta estratégica de combate a la precarización de la industria. Significados e implicancias desde la perspectiva de los actores directamente involucrados – Autores Laura Estéfani Zapata Fernández Tutora: María Cecilia Espasandín Cárdenas –UDELAR – Facultad de Ciencias Sociales – Departamento Trabajo Social – Tesis Licenciatura de Trabajo Social - año 2016.

De no existir un cambio que protejan y estimulen su actividad ante el panorama adverso que se vive, esto podrá impactar en lo que se planifique para el quinquenio 2015-2019.

Según el análisis expuesto es comprensible la movilidad constatada en la retención para los fondos sociales, respecto a la rama de la construcción. La contribución a los fondos sociales durante el período 2015-2019 expone una tendencia de poco crecimiento de la actividad la que se puede relacionar a una posible disminución en puestos de trabajo, lo que muestra una movilidad descendente, sobre todo respecto a los años 2015/2018.

El fondo social de la industria metalúrgica, si bien es de reciente aplicación iniciando en el año 2017, es una necesidad que se viene gestando a la interna de las negociaciones colectivas desde el año 2011. Se observa una recaudación similar para todos los años (debe tenerse en cuenta que para el año 2017 se recauda de febrero/diciembre), registrando el mayor dato se registra para el año 2018.

Con relación al fondo para el colectivo de servicio doméstico, se observa un aumento progresivo en los montos de retención en los periodos 2016/2019. Se debe considerar que se inicia en el segundo semestre del año 2016, siendo menor lo recaudado en relación a los otros años, donde se corresponden al acumulado de un período anual. El proceso institucional recorrido en el país en relación al servicio doméstico expone entre otros aspectos la formalización de esta tarea y la constitución de ámbitos de negociación que no solo habilitaron la mejora en las condiciones de trabajo sino también la participación en la construcción del fondo social para el sector.³³

Se observa un aumento gradual y permanente del fondo para trabajadoras domésticas, mostrando una evolución positiva. Se debe tener en cuenta que tiene pocos años de creación y además es de carácter voluntario.

4. Consideraciones Generales

Los fondos sociales recogidos por BPS tienen un sistema similar de gestión donde los Empresarios son los responsables de efectuar los pagos frente a BPS, tanto de los

³³ <https://www.bps.gub.uy/bps/file/16405/1/65.-trabajo-domestico-remunerado-en-uruguay.-actualizacion-2019.pdf>

aportes patronales como de los aportes personales que retiene del trabajador, los trabajadores se encargan de generar el aporte y realizar un control de estos y al Estado le compete la recaudación, envío de información y transferencia del dinero al Fondo correspondiente.

La forma de financiación de los fondos se estructura con aportes mensuales. Los Fondos Sociales se conforman por medio de Comisiones para la gestión y administración, que en general se integran de forma bipartita entre representantes de empresas y sindicatos de trabajadores.

Los aportes son de carácter obligatorio cuando se suscribe por ley y voluntarios hasta no lograr una reglamentación, como por ejemplo el de servicio doméstico.

Estos fondos son promovidos desde la esfera gremial y se acuerdan con el sector empresarial en los ámbitos de los Consejos de Salarios, los que se formalizan en leyes o decretos, constituyendo la obligatoriedad del aporte.

La gestión desde el ámbito público de recaudar no implica un costo asociado a las industrias o servicios y su acción está limitada en el cumplimiento de esta tarea. Si bien facilita la recaudación a los diferentes sectores que cuentan con esta modalidad, no asume el pago de ninguna prestación asociada a estos fondos ni la tarea de control sobre en el destino de los mismos.

Si bien la reglamentación para la creación de Fondos de Vivienda habilita a todos los trabajadores, hasta el momento lo han instrumentado la industria gráfica y la construcción³⁴.

En la actualidad el único fondo de la industria que asegura riesgos comprendidos en seguridad social es el de la industria de la construcción *“Fondo de Cesantía y retiro de la construcción”*.

³⁴ La estiva llegó a conformar un fondo que en la actualidad ya no funciona.

Es relevante observar que este fondo se conforma como un sistema de capital individual para la futura jubilación, teniendo en cuenta que se crean cuentas para cada trabajador.

Esto podría constituirse como un seguro de previsión social e impactar de forma positiva en otras fuentes de ingresos complementarios en la etapa de jubilación, conformarse en una nueva herramienta de financiación en seguridad social.

Todas estas consideraciones se validan y asocian a las proyecciones del envejecimiento, el que predice un aumento de las personas longevas, pudiendo ser una ruta de salida y aliviando al Estado como único responsable de regular los fondos previsionales.

El trabajo no pudo ahondar en el impacto de estos fondos sobre las poblaciones beneficiarias, dado que no se cuenta con información estadística pública del uso que se le da a los mismos, existen antecedentes al respecto pero no han sido actualizados.³⁵

Aun así es de interés tener en cuenta que, en base a las declaraciones de nóminas y utilizando la conversión de ramas de actividad como una aproximación, la industria de la construcción engloba, en el período analizado, un promedio de cerca de 75.000 trabajadores dependientes, trabajo doméstico casi 68.000, metalúrgica cerca de 33.000 y gráficos aproximadamente 5.500. Lo que da cuenta de la importancia y el alcance que pueden tener estos fondos, más aun considerando que en la mayoría de los casos no solo están destinados al trabajador sino también a su familia.

³⁵ Universidad de la República del Uruguay – UDELAR – Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, estudio monográfico para obtener el título de Contador Público titulado “Análisis del Sistema de Relaciones Laborales en la Industria de la Construcción” a cargo de los autores Yania de Morais y Florencia Rosas con la tutoría de la Dra. Adriana Xalambri, realizado en Montevideo, Uruguay en Diciembre /2011.

5. Bibliografía

Industria Gráfica

www.fongraficos.org

<https://www.bps.gub.uy/10319/fondo-de-la-industria-grafica.html>

Industria de la Construcción

Fondo de Cesantía y Retiro

<https://www.bps.gub.uy/10316/fondo-de-cesantia-y-retiro-de-la-construccion-focer.html>

<http://focer.org.uy/>

Fondo Social de la Construcción

<https://www.bps.gub.uy/10317/fondo-social-de-la-construccion.html>

www.fsc.org.uy

Fondo de Capacitación para Trabajadores y Empresarios de la Construcción

<https://www.focap.org.uy/>

Fondo Social de Vivienda

<https://www.bps.gub.uy/10318/fondo-social-de-vivienda-construccion-fosvoc.html>

www.fosvoc.org

Industria Metalúrgica

<https://www.bps.gub.uy/12129/fondo-de-la-industria-metalurgica-fosmetal.html>

<http://www.ctma.com.uy/fosmetal/>

Servicio Trabajo Doméstico

<https://www.bps.gub.uy/10960/fondo-social-trabajo-domestico.html>

Metodología para empalmar la ECH del INE y los Convenios Colectivos, Virginia Cabrera y Cecilia Cárpena, Instituto de Economía, Serie Documentos de Trabajo DT 09/13. Setiembre 2013.

Tabla de Correspondencia CIU Rev.4 adaptada a Uruguay con CIU Rev. 3.

<http://www.ine.gub.uy/documents/10181/33330/CORRESPONDENCIA+CIUU4+A+CIUU3.pdf/623c43cb-009c-4da9-b48b-45282745063b>

Regulación Legal del Convenio Colectivo de Trabajo en los Países del Mercosur, Profesor Osvaldo Mantero de San Vicente, Revista de la Facultad de Derecho N°4 de fecha 01/01/1993.

<https://revista.fder.edu.uy/index.php/rfd/article/view/451/491>

El Fondo de Cesantía y Retiro para trabajadores de la construcción (FOCER): una herramienta estratégica de combate a la precarización de la industria. Significados e implicancias desde la perspectiva de los actores directamente involucrados, Laura Estéfani Zapata Fernández Tutora: María Cecilia Espasandín Cárdenas, UDELAR, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento Trabajo Social, Tesis Licenciatura de Trabajo Social, 2016.

https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/19056/1/TTS_ZapataFernandezLaura.pdf

Análisis del Sistema de Relaciones Laborales en la Industria de la Construcción, Yania de Morais y Florencia Rosas con la tutoría de la Dra. Adriana Xalambri, Universidad de la República del Uruguay, UDELAR, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, estudio monográfico para obtener el título de Contador Público titulado, realizado en Montevideo, Uruguay en Diciembre /2011.

<https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/533/1/M-CD4369.pdf>

RETORNO LABORAL LUEGO DE LA LICENCIA MATERNAL

Ec. Felix Bellomo

EVALUACIÓN DE IMPACTO DE LA LEY NO. 19.161 (“MODIFICACIÓN DEL SUBSIDIO POR MATERNIDAD Y FIJACIÓN DEL SUBSIDIO POR PATERNIDAD Y SUBSIDIO DEL CUIDADO PARA EL RECIÉN NACIDO”) SOBRE EL RETORNO LABORAL DE LAS MUJERES QUE TUVIERON HIJOS, POR TAMAÑO DE EMPRESA PARA LA APORTACIÓN DE INDUSTRIA Y COMERCIO.

Retorno laboral luego de la licencia maternal

Asesoría en Políticas de Seguridad Social

Ec. Felix Bellomo

Febrero 2020

Resumen

En este artículo se muestra el impacto de la Ley No. 19.161 de noviembre de 2013 en el retorno al trabajo de las mujeres que tuvieron hijos, para la aportación de Industria y Comercio.

Comparando el período 2012-2013 con años posteriores a la Ley (2016-2017) se observa que la proporción de mujeres que retorna al trabajo aumenta en torno al 7,4% aproximadamente.

Por otra parte, las modificaciones dispuestas en la Ley no generan el mismo efecto en las trabajadoras mujeres, al distinguir entre las que trabajan en pequeñas empresas y las que trabajan en grandes empresas, se observa que la brecha existente en la tasa de retorno se reduce en aproximadamente 3,3 p.p. en favor de las primeras.

Palabras clave: *retorno laboral; Ley N° 19.161; impacto*

1. Introducción

La participación de la mujer en el mercado laboral ha tomado un protagonismo ya conocido en los últimos años. Si bien aún queda mucho margen para que el nivel de empleo en las mujeres iguale al de los hombres, los cambios en la estructura de las familias y los métodos de control de embarazo han contribuido para que las mujeres adquieran independencia respecto a sus decisiones reproductivas y laborales.

Pero esta evolución del comportamiento de las mujeres a nivel laboral puede verse alterada ante la ocurrencia de un embarazo. El proceso de la gestación y desarrollo del embarazo, los cuidados en el momento del parto y posteriores al nacimiento, modifican la rutina diaria de la familia (de la mujer más específicamente).

Los cuidados del recién nacido son fundamentales y la aceptación de los mismos a nivel social han ido tomando mayor relevancia, al punto que en muchos casos luego del nacimiento, las mujeres optan por no continuar trabajando y hacer uso de su tiempo en el cuidado del bebé (las razones pueden ser varias, desde la protección personal del recién nacido hasta que económicamente sea inviable pagar una persona para que quede al cuidado del mismo, etc.).

Hasta el año 2013 la cobertura y los derechos que tenían las mujeres que cursaban algún embarazo quedaban comprendidos por las Leyes No. 15.084 y No. 17.215 fundamentalmente. A partir de noviembre de 2013 con la Ley No. 19.161 se expande el conjunto de beneficiarias (incorpora a las trabajadoras unipersonales) y además se agrega la opción de disponer (tanto para hombres como para mujeres) del medio horario para cuidados –luego del subsidio maternal-.

Esta Ley está orientada a promover la corresponsabilidad en la pareja, y uno de sus efectos es que podría permitir que las mujeres tengan más facilidades y un contexto más favorable para retomar con mayor naturalidad sus actividades diarias previas al embarazo.

En el entendido de que es importante evaluar los instrumentos legales y programas específicos que busquen mejorar el bienestar de las personas o aumentar sus posibilidades de elección, este estudio puede aportar desde esa medida, recogiendo información específica para las trabajadoras que cursan embarazos.

Con nuestro análisis buscamos satisfacer dos interrogantes que nos planteamos.

Primero, analizar si las modificaciones incorporadas en la Ley N° 19.161 generaron un aumento en el retorno al trabajo de las mujeres que tuvieron hijos luego de la licencia maternal. Tomando el período previo (2012-2013) y el posterior a la aplicación de la Ley en su totalidad (2016-2017) podremos evaluar el impacto de la normativa para el retorno específicamente.

A priori suponemos que, dado que la ley impulsa el sentido de la corresponsabilidad en la pareja y dispone de la posibilidad de trabajar medio tiempo durante los tres meses

posteriores a la licencia maternal, es lógico esperar un aumento de la proporción del retorno.

Por otro lado, algunos estudios han observado que los trabajadores que pertenecen a empresas de gran tamaño poseen más antigüedad –que conlleva a una menor rotación laboral y un mayor sentido de pertenencia-, mayores ingresos, en definitiva, mayor estabilidad que quienes se emplean en empresas de menor tamaño.¹ Es decir, existe una mayor valoración del empleo y lógicamente presentan mayores estímulos para conservarlos dado el costo que trae asociado un cambio en la ocupación principal para cualquier trabajador.

A su vez, de un análisis previo con datos de la ELPS, la información obtenida sobre el retorno laboral de las mujeres, verifica esto mismo, denotando un porcentaje de retorno mucho mayor para las mujeres empleadas en grandes empresas.

Dados los mayores estímulos a conservar el empleo que tienen las trabajadoras en grandes empresas y la información previa sobre el retorno, la segunda interrogante que se nos plantea es cuál habrá sido la evolución del grupo de mujeres que tuvieron hijos y que trabajan en pequeñas empresas, respecto a las que lo hacen en grandes establecimientos. ¿Se habrán beneficiado en mayor medida de los cambios propuestos en la Ley? O, por el contrario, ¿la Ley habrá aumentado las diferencias existentes entre ambos grupos?

Los casos que emplearemos en el análisis corresponden exclusivamente a la aportación de Industria y Comercio. Además de observar la evolución en el período considerado, analizaremos a las mujeres que tuvieron hijos y que realizan su trabajo en empresas de tamaño micro, pequeño y medio, respecto a las que trabajan en empresas de tamaño grande.

¹ Véase por ejemplo, “Antigüedad en el empleo y rotación laboral en América Latina”, BID, 2016.

2. Cambios propuestos por la Ley

Además de modificar el subsidio por maternidad existente, la Ley No. 19.161 instaura un subsidio por paternidad para trabajadores de la actividad privada y un Subsidio para Cuidados del recién nacido con reducción de la jornada laboral.

Se extiende el grupo de beneficiarias al incorporar a las trabajadoras no dependientes –o cónyuges colaboradoras- que desarrollen actividades amparadas por el BPS, con hasta un trabajador subordinado y también se incluyen las titulares de empresas monotributistas.²

Se extiende en 2 semanas el período del subsidio por maternidad (pasa de 12 a 14 semanas).

El ingreso mensual mínimo que establece la Ley es de 2 BPC o el equivalente para períodos menores (el monto mínimo anterior era 1 BPC).³

El período de descanso del subsidio por paternidad se extiende, de 3 días desde la vigencia de la Ley, a 7 días desde enero de 2015, hasta 10 días continuos a partir de enero de 2016, e incluye a los trabajadores No dependientes.

Se crea el Subsidio para Cuidados del recién nacido que pueden utilizarlo indistinta y alternadamente el padre y/o la madre una vez finalizado el período de subsidio por maternidad, hasta los cuatro meses de edad del referido hijo, extendiéndose a partir de enero de 2015 hasta los cinco meses y desde enero de 2016 hasta los seis meses de edad. La actividad laboral del padre o madre beneficiario/a de este subsidio no excederá la mitad del horario habitual, siendo como máximo de cuatro horas (y el monto será de la mitad del previsto por los artículos 6º y 9º de la Ley N° 19.161).⁴

² Estos casos no los tendremos en cuenta para el estudio, nos centramos en el análisis de trabajadoras dependientes.

³ Valor de la BPC 01/01/2020: \$ 4.519.

⁴ Por información de la Ley, ver: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19161-2013>

La Ley entonces tiene la intención de ampliar las posibilidades de retorno para todas las mujeres que tengan hijos, ya que incorpora el sentido de corresponsabilidad y habilita la opción del medio horario de trabajo luego de la licencia maternal.

3. Antecedentes

En un primer análisis, se trabajó con la Encuesta Longitudinal de Protección Social⁵ (ELPS) porque en su formulario está contemplada la pregunta específica sobre retorno laboral luego de la licencia maternal. En ese caso se obtuvo como resultado que las mujeres que trabajan en empresas de gran tamaño tienen más probabilidad de retornar, pero con un bajo nivel de confianza, debido a la escasa cantidad de casos con que se contaba.

Para la primer ola de la ELPS (2012-2013) la cantidad de mujeres que respondieron Si o No a la pregunta “pensando en su último embarazo, al finalizar la licencia por maternidad, ¿volvió a trabajar?” fueron 281, pero al clasificarlas en trabajadoras de empresas grandes o pequeñas obtenemos sólo a 192 para analizar. Para la ola 2 (2015-2016) respondieron Si o No a la pregunta análoga 41 mujeres, de las que se pudieron clasificar por tamaño de empresa a 29. (Cuadro 1 del Anexo)

El bajo número de casos que se podía utilizar de la ELPS motivó a pensar en otras fuentes de datos y surgió la idea de trabajar sobre los registros de las mujeres cotizantes de BPS.

4. Diseño y metodología

Para llevar adelante el análisis se utilizó información de los registros administrativos referente a las personas que hicieron uso de la licencia maternal, paternal y de medio horario para cuidados durante el período enero 2012 a diciembre 2013 y enero 2016 a diciembre 2017. Estos datos se complementaron con información de la historia laboral de estas personas obteniendo una base depurada - con la información relevante para ambos períodos.

⁵ Por mayor información www.elps.org.uy.

Se adopta el criterio del “tamaño económico” de las empresas de acuerdo al decreto 504/2007 -tomando lo definido para los puestos laborales-, y se clasifica a empresas que empleen a 100 o más personas en su plantilla como “grandes”.⁶

Se eliminaron los casos de las adre que contaban con una antigüedad laboral menor al año a la fecha del nacimiento de sus hijos, con el propósito de descartar casos donde existan tendencias previas, es decir un comportamiento anticipado a la maternidad.⁷

La evolución de la cantidad de casos de retorno laboral para todo el período analizado nos permitirá identificar si el impacto de la Ley puede considerarse positivo o no. Esto lo realizaremos observando simplemente la proporción de los casos de retorno, antes y después de la aplicación de la Ley.

El inconveniente que se nos plantea a la hora de evaluar el impacto de la Ley es la generación del contrafactual, ya que al ser una política que beneficiaría a todas las mujeres que tienen hijos, no disponemos de un grupo de “comparación” que permita obtener resultados consistentes.

Al realizar un primer análisis de los datos encontramos que, distinguiendo por tamaño de la empresa, las mujeres que se emplean en empresas de tamaño grande retornan al trabajo (luego de la licencia maternal) en mayor proporción respecto a las que se emplean en empresas de menor tamaño, resultado que fortalece la idea obtenida en el análisis previo con datos de la ELPS y que también refuerza el hecho de las diferencias mencionadas anteriormente.

Es decir, que el retorno de las mujeres empleadas en grandes empresas sea mayor, muestra en definitiva que las condiciones que posee este grupo son más favorables, y si bien tanto la corresponsabilidad como la posibilidad de utilizar el medio horario para cuidados, serían beneficiosas para todas las mujeres, es válido preguntarse si estos

⁶ Tamaño de empresa: Unipersonal (0 dependientes), Micro (1 a 4 dependientes), Pequeña (5 a 19 dependientes), Mediana (20 a 99 dependientes), Grandes (100 o más dependientes). En realidad para hablar de tamaño económico debería tenerse en cuenta el importa de la Facturación de las empresas, pero no se cuenta con esta información.

⁷ Esta consideración satisface el supuesto de la metodología de estudio de eventos sobre inexistencia de tendencias previas. Si bien no se aplica esta metodología en el presente estudio, no restringir los casos con un año de actividad laboral efectiva previa al nacimiento podría sesgar el resultado, dado que estaría latente la posibilidad de que algunas mujeres se incorporen a un trabajo estando embarazadas con el único fin de obtener el subsidio maternal.

elementos suponen un mismo efecto en el retorno sobre ambos grupos de mujeres (empleadas en empresas pequeñas y grandes).

Dada la inquietud planteada, sí podemos analizar que implicancia tiene la “condición” de ser trabajadora en una pequeña empresa –o no- en el retorno laboral luego de la licencia maternal teniendo en cuenta la aplicación de la Ley. De esta manera, adaptando la terminología utilizada en los métodos de evaluación de impacto, distinguimos a las mujeres que tuvieron hijos y son trabajadoras en empresas pequeñas como nuestro grupo de “Tratadas” y a las que tuvieron hijos y son trabajadoras en grandes empresas como nuestro grupo de “Control”.

Dicho análisis se realiza en base a la combinación de los métodos de “Diferencias en Diferencias” y de “Matching” de Tratados y Controles (Propensity Score Matching – PSM- usando vecino más cercano con reemplazo). Se utilizan datos de corte transversal, repetidos, para formar los grupos tratados y de control, comparándolos antes y después de la aplicación de la Ley, utilizando el software “R”.

La metodología es cuasi experimental (ya que no se dispone de un grupo de control por asignación aleatoria). Por lo tanto, para la robustez de los resultados del análisis es imprescindible lograr características “balanceadas” para las covariables entre el grupo de tratados y el grupo de control. La idea de aplicar PSM es comparar un individuo del tratamiento y uno del control (“mujeres que tuvieron hijos”) que tengan realmente características similares para que las diferencias en los resultados (si existen) puedan ser atribuidas a las políticas (a la condición analizada) y no a que son individuos de diferentes características, que evolucionan de forma dispar en el tiempo (en el Anexo se presentan los Test de balance).

En resumen, estimamos el impacto de las políticas focalizadas en la población objetivo sobre el resultado de interés, que es el retorno al trabajo de las mujeres en pequeñas empresas de la aportación de Industria y Comercio. El método de evaluación de impacto Diferencias en Diferencias consiste en comparar la diferencia de la variable “retorno laboral” entre ambos grupos (“Tratadas” y “Controles”) antes y después de las políticas (denominados momento 0 y momento 1 respectivamente).

Se toma como momento anterior a la Ley el período 2012-2013, y posterior el período 2016-2017. Por lo tanto, la estimación da cuenta del impacto añadido de la Ley al final del período dada la condición del tamaño de empresa.

El supuesto que inspira la medición es que los inobservables que afectan la evolución de los resultados del grupo de control y los del grupo de tratamiento son invariantes en el tiempo. En este sentido, si se observan cambios en el grupo de interés, se pueden adjudicar a la política evaluada (a la condición analizada en nuestro caso).

El resultado de las políticas respecto al retorno se estimó en base a la idea de regreso al trabajo de la mujer luego de la licencia maternal por un período mayor o igual a los 4 meses, obteniendo de este modo un registro más certero del retorno, dado que en este período se destina intensivamente el tiempo al cuidado del recién nacido. El estudio tiene validez a nivel país.

Las covariables utilizadas para el apareamiento (*matching*) de tratadas y controles refieren a la zona geográfica (región), el tramo de edad de la embarazada, la antigüedad laboral en la empresa, las horas semanales de trabajo y la remuneración percibida. Finalmente –como ya fue mencionado- se decide por trabajar con los datos de la aportación Industria y Comercio únicamente. Esto es debido a que para el resto de las aportaciones no se cuenta con una cantidad mínima en el grupo de Control que no afecte el poder estadístico del análisis.

Aclaración: La Ley No. 19.161 es de noviembre de 2013, pero recién para el año 2016 estuvo operativa al 100%. Sin embargo, y como puede notarse en los documentos de Santos (2014) y Bene (2017), en el tiempo inmediato posterior a la aplicación de la Ley no se observan grandes cambios en las cantidades de acceso a la licencia parental por parte de los hombres, que es algo que se supone necesario para que el retorno (la continuación) laboral de las mujeres tenga más chances de darse efectivamente⁸. Por ello fundamentalmente es que se trabaja con los datos hasta noviembre 2013⁹ para el

⁸ Por otras publicaciones de la Asesoría: www.bps.gub.uy, Inicio, Institucional, Estadísticas de seguridad social, Comentarios de seguridad social.

⁹ El período va desde febrero 2012 a noviembre 2013. Enero no se incluyó por presentar un error en la información.

primer período y con los datos para 2016 y 2017, entendiendo que para ese entonces se dio tiempo suficiente para que la idea y conocimiento de la Ley se instaure en la sociedad civil.

5. Consideraciones y características de las mujeres que tuvieron hijos

Teniendo en cuenta la antigüedad laboral, se distingue entre quienes tienen 3 o más años de actividad en su empleo, para analizar si existe un comportamiento diferenciado (que se espera que así sea). Esta variable vale 1 si la antigüedad es mayor a 36 meses, 0 en caso contrario.

Se generó una variable binaria que clasifica a las mujeres que pertenecen a Montevideo (con valor 1) y al Interior (con valor 0).

Se clasificó a las mujeres según 6 tramos de edad (menor a 20, entre 20 y 24, entre 25 y 29, entre 30 y 34, entre 35 y 39, mayor o igual a 40) para implementar el matching.

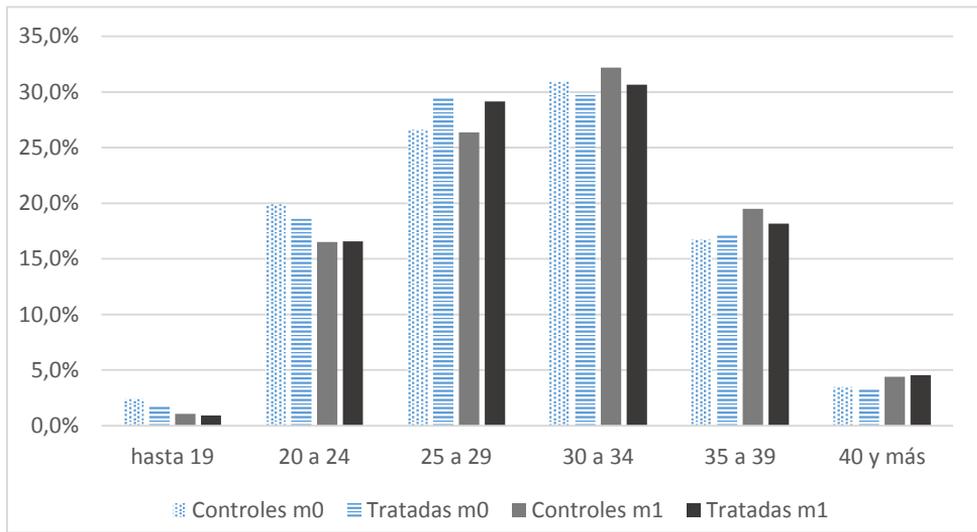
Se genera una variable binaria que representa las horas trabajadas semanales de las mujeres, tomando el valor 1 si la cantidad de horas es mayor a 30 y con valor 0 en caso contrario.¹⁰

Se expresa en logaritmo el monto de la remuneración percibida por las mujeres durante el período del subsidio. Además se analiza la distribución de las mismas de acuerdo a los quintiles generados.

Algunas de estas características pueden verse reflejadas en los siguientes gráficos:

¹⁰ Se supone un empleo de lunes a viernes de 6 horas o más por día como de jornada completa.

Gráfico 1 _ Rangos de edad de las mujeres que tuvieron hijos en ambos periodos.

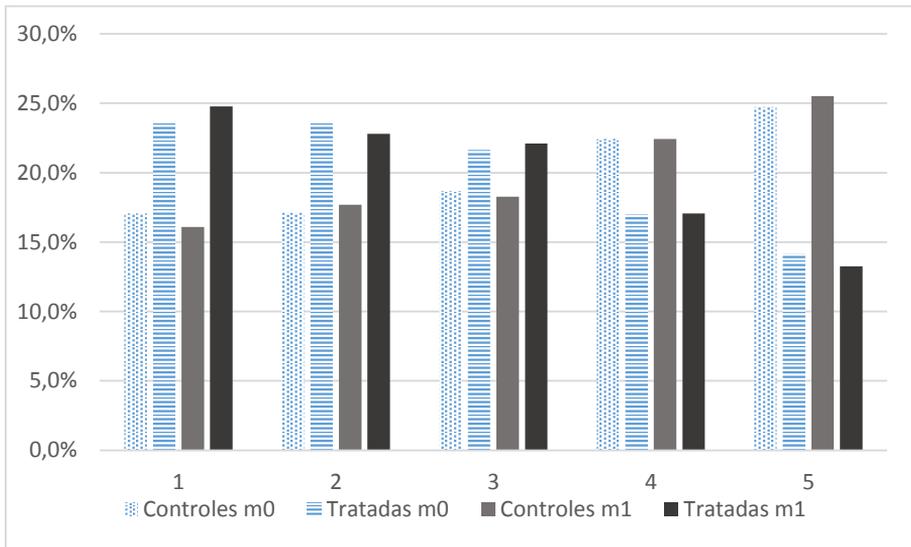


Elaboración propia en base a los datos solicitados

Puede observarse que en general la edad de las mujeres que tuvieron hijos se acrecentó levemente respecto al período anterior (las barras del momento 1 son más bajas para las menores a 25 años y más altas a partir de los 30, respecto a las del momento 0). A su vez también puede notarse un mayor peso de los Controles –pequeño pero perceptible- a medida que aumenta la edad. En la actual transición demográfica esto es lógico y se complementa con el concepto de maternidad tardía.

Dentro del rango 35 a 39 años es donde se da el mayor porcentaje de retorno laboral de las mujeres (superando el 89% y 91% para el momento 0 y 1 respectivamente). Podemos suponer con esto que a medida que aumenta la edad las personas se encuentran con más antigüedad y estabilidad laboral, por lo que valoran más su empleo.

Gráfico 2 _ Quintiles de ingreso de las mujeres que tuvieron hijos en ambos períodos.

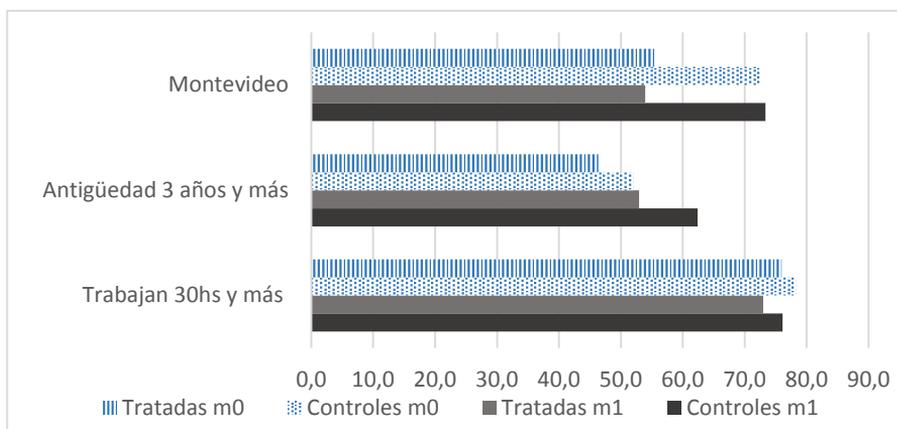


Elaboración propia en base a los datos solicitados

El comportamiento entre Controles y Tratadas lógicamente es el mismo en ambos períodos, para las empresas grandes el peso de las mujeres que tienen hijos que pertenecen a los quintiles más altos aumenta, mientras que el de las que pertenecen a empresas pequeñas disminuye a medida que aumenta el ingreso. Además, visualmente en el gráfico se nota un aumento de las brechas en los quintiles de los extremos (1 y 5).

Quintiles más altos se asocian con un mayor retorno al trabajo, esto es lógico en cuanto se valore más conservar los empleos que brindan mayores retribuciones.

Gráfico 3 _ Región, antigüedad y horas semanales de las mujeres que tuvieron hijos, en ambos períodos.



Elaboración propia en base a los datos solicitados

Las mujeres que trabajan en grandes empresas tienen en mayor proporción una antigüedad de más de 3 años en sus trabajos que las que trabajan en empresas pequeñas, en ambos períodos cuentan en promedio con más horas de trabajo en la semana y al mismo tiempo, la mayoría de las mujeres que trabajan en empresas grandes lo hacen en Montevideo.

Tal como se detalla en los cuadros a continuación, en ambos períodos se cuenta con un número similar de mujeres.

Cuadro 1a _ Mujeres que tuvieron hijos según retorno, momento 0.

Retorno	Controles	Tratadas	Total
NO	1503	2274	3777
SI	9340	6491	15831
Total	10843	8765	19608

Cuadro 1b _ Mujeres que tuvieron hijos según retorno, momento 1.

Retorno	Controles	Tratadas	Total
NO	1095	1700	2795
SI	10466	7775	18241
Total	11561	9475	21036

Elaboración propia en base a los datos solicitados

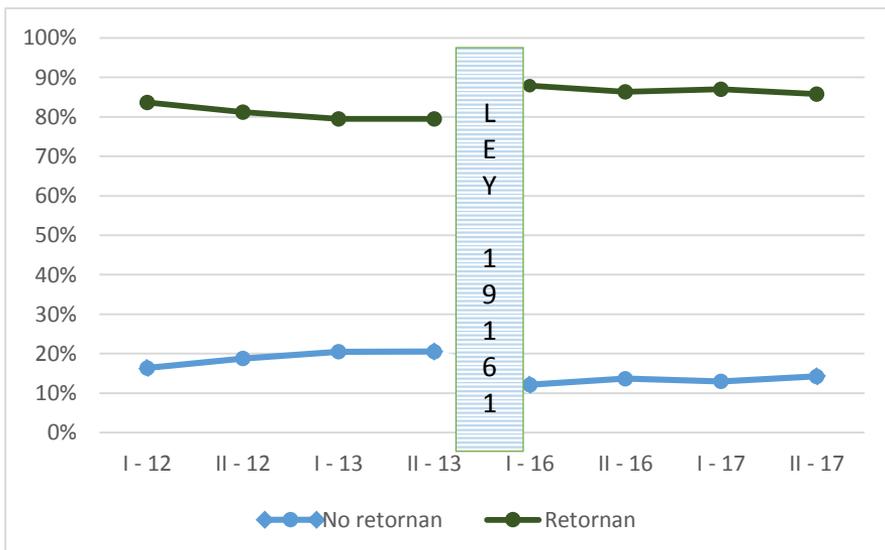
En el momento 0 un 80,7% de las mujeres que tuvieron hijos retornaron a su trabajo mientras que en el momento 1 retornó el 86,7%, significando un aumento de 7,4% entre períodos.

El 59% de las mujeres que retornan a su trabajo corresponde a empresas de gran tamaño en el momento 0, mientras que en el momento 1 es de aproximadamente 57,4%. Este dato permitiría deducir que habría una leve “mejora” en el retorno de las mujeres en empresas pequeñas, relativamente.

En cuanto al tipo de actividad en la que se desempeñan las mujeres que tuvieron hijos -en ambos períodos- la que concentra mayor cantidad de casos es el “Comercio al por mayor y al por menor” (sección G del CIU Revisión 4), luego los “Servicios sociales y relacionados con la salud humana” (sección Q), las “Industrias Manufactureras” (sección C) y la “Enseñanza” (sección P). Como puede observarse y a excepción de algún caso no tan claro (o con muy pocas observaciones), el retorno siempre es mayor para los Controles. (Cuadro 2 en Anexo).

En el siguiente gráfico puede observarse la tendencia del retorno (o no) de las mujeres que tuvieron hijos antes y después de la aplicación de la Ley, evaluando los casos por semestre, para obtener una mejor representación de lo acontecido.

Gráfico 4 _ Evolución de los casos de retorno (o no) de las mujeres que tuvieron hijos por semestre, antes y después de la aplicación de la Ley.



Elaboración propia en base a los datos solicitados.

Claramente se observa que las modificaciones que impone la Ley repercuten en un mayor retorno laboral de las mujeres, contestando de esta manera nuestra primera interrogante planteada.

6. Medio horario para cuidados.

Como se ha mencionado, la Ley incorpora un Subsidio para Cuidados del recién nacido con reducción de la jornada laboral, al que puede acceder tanto el padre como la madre (cumpliendo ciertos requisitos) con el objetivo de promocionar la corresponsabilidad. Para el período posterior a la Ley (momento 1) de 21.036 casos posibles, sólo se tiene registro de que 99 hombres hicieron uso de este subsidio.

Si bien no podemos obtener ninguna conclusión evidente dada la cantidad de casos de masculinos que utilizaron dicho subsidio, podemos notar que entre las mujeres que retornan a trabajar, las que se emplean en empresas pequeñas lo hacen en mayor proporción que las que se emplean en empresas grandes (0,6% y 0,4% respectivamente).

Cuadro 2 _ Retorno laboral de las mujeres dado el uso del medio horario para cuidados de los hombres.

Hombres medio horario cuidados	Momento 1					
	Retorno Controles			Retorno Tratadas		
	No	Si	total	No	Si	total
Sin medio horario	1093	10420	11513	1696	7728	9424
Con medio horario	2	46	48	4	47	51
Totales	1095	10466	11561	1700	7775	9475

Elaboración propia en base a los datos solicitados.

Si ahora analizamos el efecto del uso del medio horario por parte de las mujeres que tuvieron hijos, se observa que el retorno al trabajo es levemente mayor para el caso de aquellas que se emplean en empresas grandes (94,8%) frente a las que se emplean en empresas pequeñas (91,1%). En cualquier caso, este porcentaje es mayor que el que corresponde al total para el retorno en el período (86,7%, mencionado anteriormente), lo que permite suponer que el subsidio para cuidados, ya sea que lo utilicen los

hombres o las mujeres, genera una situación más favorable para el retorno laboral de las mismas.

Cuadro 3 _ Retorno laboral de las mujeres dado el uso del medio horario para cuidados por las mujeres.

Mujeres medio horario cuidados	Momento 1					
	Retorno Controles			Retorno Tratadas		
	No	Si	total	No	Si	total
Sin medio horario	857	6108	6965	1363	4344	5707
Con medio horario	238	4358	4596	337	3431	3768
Totales	1095	10466	11561	1700	7775	9475

Elaboración propia en base a los datos solicitados.

Por último y prestando atención a las que sí retornan al trabajo, se observa que la proporción de Controles que utiliza medio horario es algo menor que la proporción de Tratadas para igual situación, siendo 41,6% y 44,1% respectivamente.

De este dato se desprende que el medio horario para Cuidados tiene un efecto positivo y mayor –aunque levemente- para el caso de las Tratadas.

7. Impacto de la Ley hacia las mujeres que tuvieron hijos entre 2012-2013 y 2016-2017

Mediante la utilización del software R se obtienen los principales resultados del análisis realizado, los mismos se presentan en el siguiente cuadro.

Cuadro 3 _ Impacto de la Ley No. 19.161 en mujeres que tuvieron hijos que se emplean en pequeñas y grandes empresas.

Retorno	Momento 0	Momento 1	Diferencia de diferencias
Controles	0,8544	0,9009	
Tratadas	0,7434	0,8228	
Diferencia	-0,1111	-0,0782	

Elaboración propia en base a los datos solicitados.

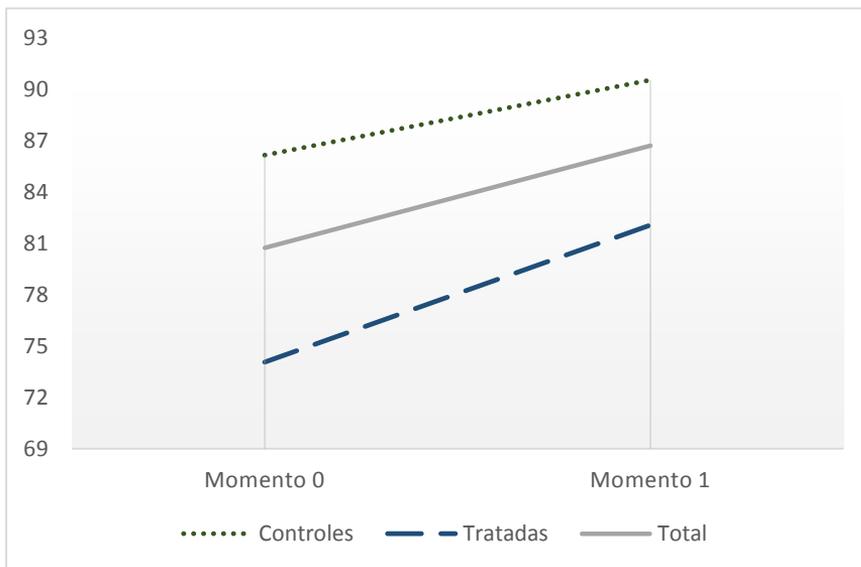
Todos los resultados son significativos al 1%.

Entre el momento 0 (período 2012-2013) y el momento 1 (período 2016-2017) se estima que la Ley promovió una reducción de 3,3 p.p. en la brecha del retorno laboral de las mujeres que tuvieron hijos, entre las que se emplean en pequeñas empresas respecto a las de grandes empresas.

Ambos grupos obtienen resultados positivos respecto al período anterior a la aplicación de la Ley y, a pesar de la reducción estimada de la brecha, persiste una diferencia notoria en favor de las trabajadoras en grandes empresas (de aproximadamente 7,8 p.p.).

En el siguiente gráfico observamos la evolución para cada uno de los grupos analizados y con respecto al total de los casos. En el momento 1 se observa un leve acercamiento de las tendencias.

Gráfico 5 _ Tendencia en el retorno laboral por grupos



Elaboración propia en base a los datos solicitados.

8. Conclusiones

El presente análisis fue realizado tomando en cuenta únicamente los casos de las mujeres que tuvieron hijos en el período 2012-2013 y 2016-2017 empleadas en el sector de aportación de Industria y Comercio.

Se observa que para el total de los casos analizados, el retorno laboral de las mujeres que tuvieron hijos aumenta aproximadamente 7,4% entre los períodos en cuestión, efecto de la implementación de la Ley N° 19.161 (el único evento notorio en dicho período).

Considerando el hecho de que los trabajadores de grandes empresas presentan mayores incentivos a conservar el empleo, respecto a los trabajadores de pequeñas empresas, se estudiaron ciertas características en las mujeres que tuvieron hijos, como ser la antigüedad laboral, el nivel de ingresos, entre otras, y se verificó la misma tendencia con los datos utilizados.

Distinguiendo entonces entre mujeres que tuvieron hijos empleadas en empresas de gran tamaño (Controles) y de pequeño tamaño (Tratadas), encontramos que la Ley No. 19.161 tuvo un impacto levemente positivo en el retorno laboral hacia las Tratadas, estimado en una reducción de 3,3 p.p. en la brecha existente, para el período 2016-2017 (respecto a 2012-2013).

La cantidad de casos en los que los hombres utilizaron el medio horario para Cuidados a la fecha del análisis continuó siendo baja por lo que no pueden obtenerse conclusiones al respecto.

En cambio para el caso de las mujeres se observa que este beneficio tiene efectos positivos para el retorno laboral luego de la licencia maternal, favoreciendo un poco más relativamente a las empleadas en empresas pequeñas.

Referencias

“La Evaluación de impacto en la práctica”, Paul J. Gertler (et al), Banco Mundial, 2011.

“Evaluación de impacto de la implementación de transferencias monetarias condicionadas para educación secundaria en Costa Rica (Avancemos)”, Mata, Hernandez. 2015.

“Evaluación de impacto de las políticas hacia asalariadas domésticas implementadas en los últimos diez años (2007 a 2017)”, MTSS, 2018.

“Prestaciones de maternidad, paternidad y cuidados servidas por BPS. Actualización de datos 2015”, Comentarios de Seguridad Social No. 51, BPS, 2016.

“Análisis de la evolución de los subsidios por maternidad, paternidad y cuidados parentales. Actualización”, Comentarios de Seguridad Social No. 63, BPS, 2019.

“Antigüedad en el empleo y rotación laboral en América Latina”, M. Gualavisi y M. Oliveri, BID, 2016.

“MatchIt: Nonparametric Preprocessing for Parametric Causal Inference”, Journal of Statistical Software, 2011, vol. 42, Issue 8.

“Sobre la técnica de Puntajes de Propensión (Propensity Score Matching) y sus usos en la investigación en Educación”, Ovalle Ramírez, C. (2015). Educación y Ciencia, 4(43), 80-89.

Anexo

Cuadro A1 _ Retorno al trabajo según tamaño de empresa para ambas olas de la ELPS.

Ola 1 _ ELPS				Ola 2 _ ELPS			
tamaño	retorna al trabajo?		Total	tamaño	retorna al trabajo?		Total
	Si	No			Si	No	
pequeñas	93	41	134	pequeñas	15	1	16
grandes	49	9	58	grandes	11	2	13
sin dato	19	70	89	sin dato	1	11	12
Total	161	120	281	Total	27	14	41

<i>Tomando en cuenta los casos que se pueden clasificar según el tamaño de la empresa</i>							
tamaño	Si	No	Total	tamaño	Si	No	Total
pequeñas	69,4%	30,6%	100,0%	pequeñas	93,8%	6,3%	100,0%
grandes	84,5%	15,5%	100,0%	grandes	84,6%	15,4%	100,0%
Total	74,0%	26,0%	100,0%	Total	89,7%	10,3%	100,0%

Elaboración propia en base a los datos de las Olas 1 y 2 de la ELPS.

Cuadro A2 _ Retorno al trabajo según tamaño de empresa y Actividad para ambos momentos.

Sección	Retorno en momento 0				Retorno en momento 1			
	Controles		Tratadas		Controles		Tratadas	
	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si
A	51,3%	48,7%	21,2%	78,8%	37,5%	62,5%	10,4%	89,6%
B	0,0%	100,0%	28,6%	71,4%	0,0%	100,0%	12,5%	87,5%
C	18,2%	81,8%	31,2%	68,8%	12,9%	87,1%	22,6%	77,4%
D	0,0%	100,0%	0,0%	100,0%	0,0%	100,0%	0,0%	100,0%
E	39,9%	60,1%	37,1%	62,9%	27,7%	72,3%	35,7%	64,3%
F	12,0%	88,0%	9,8%	90,2%	13,8%	86,2%	12,5%	87,5%
G	19,2%	80,8%	28,7%	71,3%	11,1%	88,9%	18,1%	81,9%
H	16,0%	84,0%	15,8%	84,2%	7,1%	92,9%	13,8%	86,2%
I	13,6%	86,4%	37,7%	62,3%	7,4%	92,6%	24,4%	75,6%
J	11,2%	88,8%	18,3%	81,7%	8,6%	91,4%	11,6%	88,4%
K	3,1%	96,9%	12,2%	87,8%	5,9%	94,1%	11,5%	88,5%
L	17,1%	82,9%	24,6%	75,4%	5,6%	94,4%	18,1%	81,9%
M	14,0%	86,0%	20,8%	79,2%	11,3%	88,7%	12,4%	87,6%
N	27,5%	72,5%	27,4%	72,6%	20,7%	79,3%	18,8%	81,2%
O	68,8%	31,3%	33,3%	66,7%	53,3%	46,7%	25,0%	75,0%
P	5,9%	94,1%	16,2%	83,8%	6,2%	93,8%	12,5%	87,5%
Q	3,1%	96,9%	20,0%	80,0%	3,3%	96,7%	19,3%	80,7%
R	3,3%	96,7%	21,9%	78,1%	5,5%	94,5%	15,7%	84,3%
S	15,6%	84,4%	22,1%	77,9%	10,8%	89,2%	18,1%	81,9%
T	0,0%	100,0%	45,5%	54,5%	0,0%	100,0%	15,4%	84,6%
U	---	---	14,3%	85,7%	0,0%	100,0%	10,0%	90,0%
V	7,5%	92,5%	24,6%	75,4%	2,0%	98,0%	13,3%	86,7%
Totales	13,9%	86,1%	25,9%	74,1%	9,5%	90,5%	17,9%	82,1%

Elaboración propia en base a los datos solicitados y a la Clasificación CIU Revisión 4.

Secciones: A: Producción agropecuaria, forestación y pesca; B: Explotación de minas y canteras; C: Industrias Manufactureras; D: Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado; E: Suministro de agua; alcantarillado, gestión de desechos y actividades de saneamiento; F: Construcción; G: Comercio al por mayor y al por menor; reparación de los vehículos de motor y de las motocicletas; H: Transporte y almacenamiento; I: Alojamiento y servicios de comida; J: Información y comunicación; K: Actividades financieras y de seguros; L: Actividades inmobiliarias; M: Actividades profesionales, científicas y técnicas; N: Actividades administrativas y servicios de apoyo; O: Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria; P: Enseñanza; Q: Servicios sociales y relacionados con la Salud humana; R: Artes, entretenimiento y recreación; S: Otras actividades de servicio; T: Actividades de los hogares en calidad de empleadores, actividades indiferenciadas de producción de bienes y servicios de los hogares para uso propio; U: Actividades de organizaciones y órganos extraterritoriales; V: Anexo al manual de Clasificación Industrial Internacional Uniforme, revisión 4.

Cuadro A3 _ Balance de covariables

resumen para todos los datos _ 1213

resumen para todos los datos _ 1617

distance	0,4707	0,4279	0,0428
region	0,5566	0,7249	-0,1682
tr_edad_			
benef	3,5179	3,5006	0,0173
log_y	10,5052	10,7200	-0,2148
hs_sem_t			
r	0,7597	0,7825	-0,0228
antiguem			
p	0,4638	0,5198	-0,056

distance	0,4851	0,422	0,0631
region	0,5393	0,7335	-0,1942
tr_edad_			
benef	3,6218	3,6569	-0,0350
log_y	10,7225	10,9761	-0,2536
hs_sem_t			
r	0,7297	0,7614	-0,0316
antiguem			
p	0,7144	0,7803	-0,0659

Resumen para los datos coincidentes en el momento 0

Resumen para los datos coincidentes en el momento 1

	Media en Tratadas	Media en Controles	Diferencia en Medias
Distancia	0,4707	0,4707	0,0000
region	0,5566	0,5545	0,0022
tr_edad_			
benef	3,5179	3,5350	-0,0171
log_y	10,5052	10,5301	-0,0249
hs_sem_t			
r	0,7597	0,7666	-0,0068
Antiguem			
p	0,4638	0,4510	-0,0128

	Media en Tratadas	Media en Controles	Diferencia en Medias
distancia	0,4851	0,4851	0,0000
region	0,5393	0,5371	0,0022
tr_edad_			
benef	3,6218	3,6513	-0,0294
log_y	10,7225	10,7205	0,0021
hs_sem_t			
r	0,7297	0,745	-0,0153
antiguem			
p	0,7144	0,7262	-0,0118

Tamaño de muestra

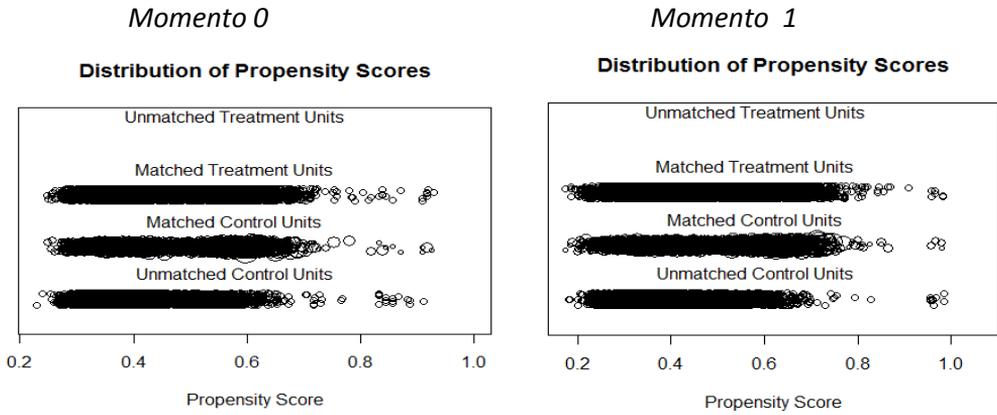
	Controles	Tratadas
Todos	10843	8765
Macheados	5.009	8765
No macheados	5.834	0
Descartados	0	0

Tamaño de muestra

	Controles	Tratadas
Todos	11561	9475
Macheados	5324	9475
No macheados	6237	0
Descartados	0	0

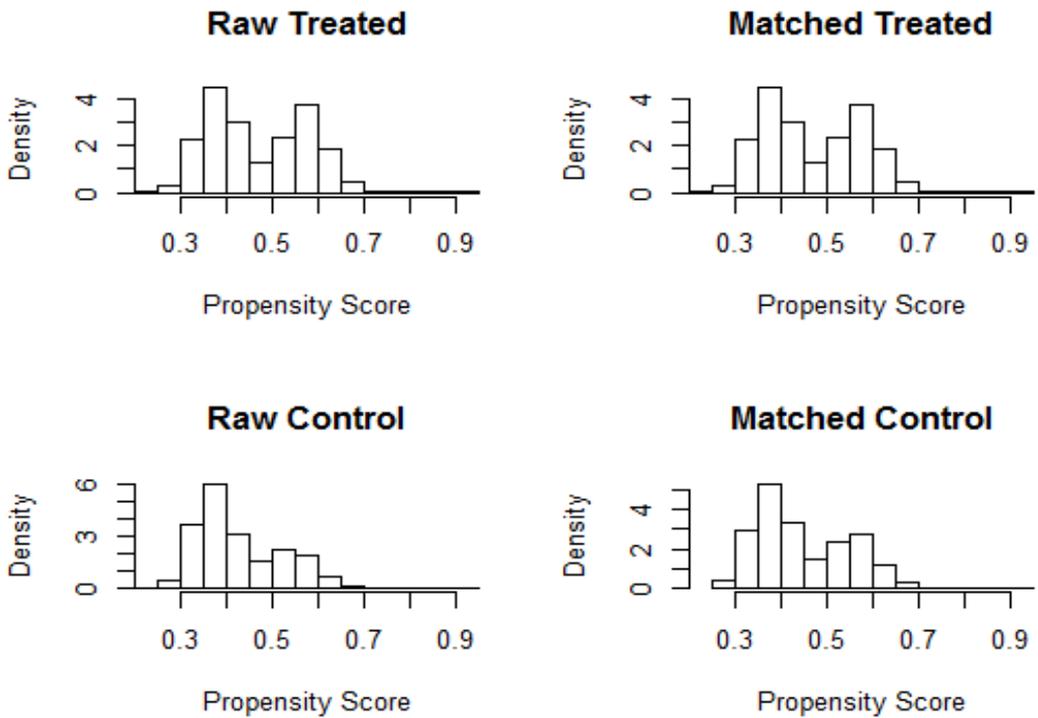
Se observa de los datos la mejora que se logra en la diferencia de medias para los datos coincidentes.

Gráfico A1 _ Soporte común y apareamiento de casos

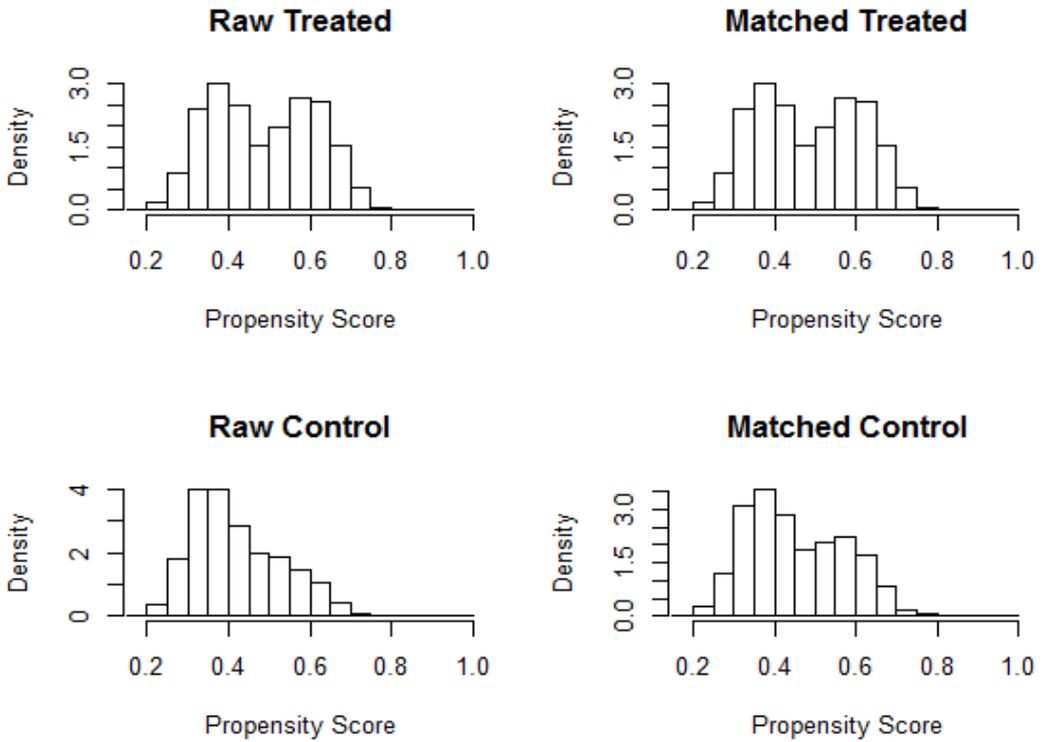


Salidas obtenidas con el software R.

Momento 0



Momento 1



En ambos casos se observa como las distribuciones de los casos macheados se asemejan en mayor medida que para el total de los casos.

**SATISFACCIÓN DE USUARIOS-
BENEFICIARIOS
DE PRESTACIONES DE ACTIVIDAD**

Análisis comparado 1997 – 2018

Ps. Cristina Klüver

Satisfacción de usuarios-beneficiarios de Prestaciones de Actividad

Análisis comparado 1997 – 2018

Asesoría en Políticas de Seguridad Social

Ps. Cristina Klüver

Marzo 2020

Resumen

El ajuste de las dimensiones e indicadores del formulario de encuesta para la medición en 2018, ofrecen datos relacionados con la evaluación y evolución del BPS en general, y de manera específica a la satisfacción con las prestaciones y servicios de activos, con el personal, trámites, información - documentación y el conocimiento, uso y evaluación de las modalidades de atención que la institución pone a disposición de los ciudadanos activos.”. Donde dice ofrecen va ofrece porque hace mención a “el ajuste”.

Palabras clave: Encuesta de Opinión; Estudio de Satisfacción Prestaciones de Activos; Análisis Comparado Encuestas de Opinión 1997-2018

Este informe forma parte de una serie de trabajos que buscan analizar los resultados de las encuestas de opinión para los distintos colectivos objeto de estudio (pasivos, activos y empresas) con foco en la valoración de los servicios a partir de las estrategias adoptadas por el organismo. Estos documentos tienen pues una finalidad semejante y buscan mantener, en la medida de lo posible, una estructura similar.¹

1. Introducción

Los estudios de opinión de las Prestaciones de Actividad del BPS se insertan de lleno en el período de inicio y desarrollo de la nueva modalidad de gestión de la organización. Como resultado de considerar al ciudadano como una única persona que se vincula con

¹ Comentarios de Seguridad Social Nº 66. AGSS/BPS. “Banco de Previsión Social. Prestaciones de pasividad. Pasivos Tramite y Pasivos cobro. Satisfacción de usuarios - beneficiarios. Análisis comparado 1997 – 2018”. C. Klüver.

la institución y a quien se le brindan prestaciones en los diferentes momentos de su vida, se simplificaron y descentralizaron los trámites, con niveles de atención genérica y específica para casos complejos.

Ello significó atender en forma paralela, el rediseño de los procesos, la instalación, operación y el mantenimiento de aplicativos informáticos, la instalación de un centro de cómputo, con las demandas de los propios activos y las nuevas leyes. De esta manera cobraron relevancia los aspectos asociados a la información, el asesoramiento al ciudadano y el uso de diferentes modalidades de atención, presencial y a distancia, como alternativas de nuevas formas de relacionamiento entre el ciudadano y la organización.

Los estudios de opinión de la satisfacción de los activos con aspectos del BPS, evalúan de manera indirecta la gestión de la organización desde la óptica de éstos usuarios aproximándonos a sus expectativas. La brecha entre **lo que el ciudadano espera de servicio y lo que recibe (expectativas y percepciones), y las estrategias que el BPS adoptó para satisfacerlas**, permite esa aproximación. Es así que una alta satisfacción con el servicio se corresponde con un buen servicio ofrecido.

En este comentario se muestran resultados comparados de esos estudios de satisfacción a los beneficiarios de las Prestaciones de Actividad del BPS. Los datos corresponden a las variables posibles de comparar, y que mantienen su vigencia luego de las actualizaciones realizadas en los años 2003 y 2017 y las que se han agregado siguiendo nuevas acciones.

Se toman los resultados de las encuestas de los Informes Finales y Bases de Datos entregados por los servicios contratados, se observan en forma paralela con las Memorias del BPS y el Plan Estratégico 2016-2020, permitiendo así una aproximación a la percepción de los usuarios en relación al esfuerzo de la organización en mejorar su gestión.

El documento se organiza en tres apartados principales. En el primero se exponen los aspectos metodológicos. En el segundo se presenta la evaluación general que los Activos hacen del BPS. Por último, se aborda la evaluación sobre los trámites de las

prestaciones de actividad en particular y la satisfacción con las distintas modalidades de atención: presencial, a distancia y la comunicación.

2. Aspectos metodológicos

A fin de dar cuenta de los objetivos del estudio la encuesta se dirige a una muestra de usuarios del BPS que solicitaron una prestación por desempleo, enfermedad, maternidad, prótesis, asignación familiar (no incluye Plan de Equidad) o lentes durante el año anterior a la realización de la encuesta.

Se diseñó un formulario que incluyó preguntas específicas para estos usuarios además de un conjunto de preguntas comunes para todos los beneficiarios y contribuyentes del BPS, a fin de tener una mirada global y comparada de la evaluación y satisfacción del conjunto de usuarios. El formulario fue elaborado en estudio específico realizado en el año 2017², donde se realizaron actualizaciones a los indicadores del formulario del 2012, pero manteniendo la comparabilidad en las variables fundamentales con el estudio anterior.

A partir del 2018 la encuesta se realiza telefónicamente.

A efectos de este trabajo, se presentan los principales indicadores que surgen de las encuestas, pudiendo consultarse por más detalle los informes entregados por Facultad de Ciencias Sociales, publicados en el sitio web de BPS.³

3. Evaluación general

Entre las prioridades que el Banco de Previsión Social define, (BPS-Plan Estratégico 2016-2020) se encuentra, el “mejorar la gestión en el otorgamiento de los beneficios para garantizar el acceso a los derechos de seguridad social de las personas”, facilitando para ello la gestión de los ciudadanos ante el BPS. Este propósito, además de orientar las acciones de los Programas que administra, permite a los responsables definir dónde poner énfasis para lograrlo. Es así que la simplificación de los trámites, las modalidades

² Actualización de dimensiones e indicadores para evaluar la satisfacción de los usuarios del BPS. Departamento de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. BPS. Mayo de 2017. Montevideo.

³ <https://www.bps.gub.uy/12518/encuestas-de-opinion.html>

de atención presencial y a distancia, la información y la documentación para realizar gestiones ante BPS, son las estrategias adoptadas por la Institución con esa finalidad.

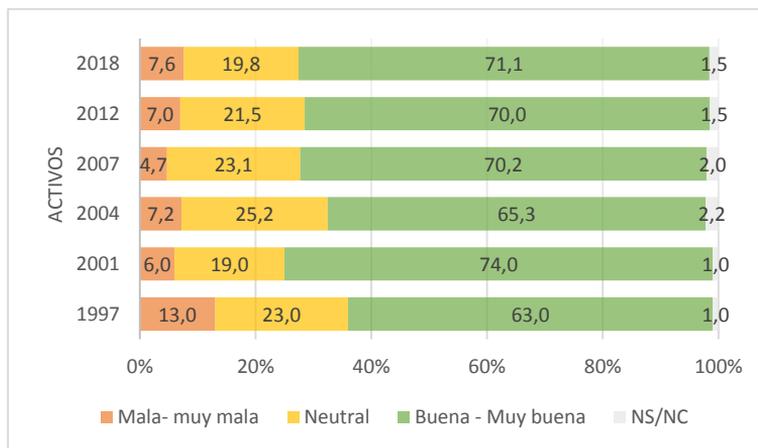
Como se señalaba más arriba, una alta satisfacción percibida por los trabajadores activos que hicieron uso de algún servicio de prestaciones es sinónimo de una buena gestión de la organización.

Los primeros datos sobre las prestaciones de actividad refieren a la percepción general de los activos sobre el BPS que se obtiene mediante dos preguntas que recogen una evaluación genérica de la Institución y la opinión sobre la evolución del BPS en los últimos años.

3.1 Evaluación global del Banco de Previsión Social

A continuación se presentan los resultados sobre la evaluación global sobre BPS que realizan los entrevistados de activos.

Gráfico 1. Evaluación global del Banco de Previsión Social. (en %)

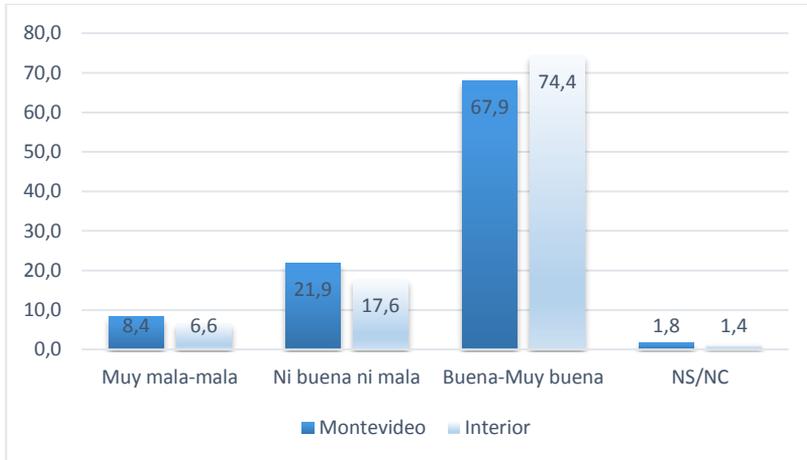


Fuente: Elaboración propia en base a Microdatos Encuesta de Opinión

Los activos consultados en 2018 mantienen una evaluación sostenida, respecto de años anteriores, sobre la institución: el 71.1% tiene una evaluación global buena o muy buena del BPS, el 19.8% tienen una opinión neutra, y el 7.6% expresan opiniones negativas.

Si se analizan las respuestas por región, se aprecia que los encuestados que habitan en el Interior del país tienen una mejor evaluación que los de Montevideo: las opiniones positivas son el 74.4% entre los primeros, y el 67.9% entre los segundos.

Gráfico 2. Evaluación del BPS por regiones 2018 (en%)



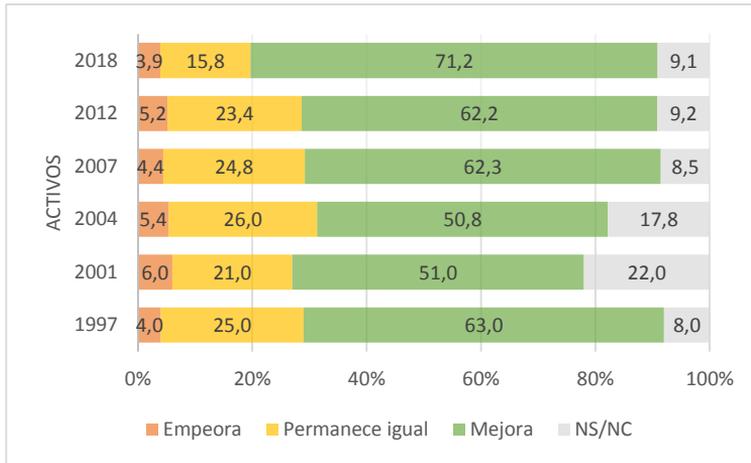
Fuente: Elaboración propia en base a Microdatos Encuesta de Opinión

Esta valoración global del BPS con variaciones según el lugar de residencia de los activos ocurre en todos los años evaluados.

3.2 Evolución del Banco de Previsión Social

La opinión de los entrevistados sobre la evolución de la Institución en los últimos años acompaña la evaluación general, aumentando en la última medición.

Gráfico 3. Evolución del Banco de Previsión Social. (en%)



Fuente: Elaboración propia en base a Microdatos Encuesta de Opinión

Las opiniones de los Activos sobre la evolución del BPS en los últimos años son también mayoritariamente positivas. El 71.2% considera que la institución ha venido mejorando lenta o rápidamente en los últimos años, mientras que el 15.8% no ha percibido cambios en el tiempo. En el otro extremo, el 3.9% de los Activos consultados percibe que la institución ha empeorado.

En relación al año 2012 se observa un aumento de las valoraciones positivas sobre la evolución de la institución. Para ese entonces eran el 62.2% de los encuestados quienes afirmaban que el BPS había mejorado y el 23.4% los que no percibían cambios significativos.

Para estudiar con mayor precisión la evaluación que realizan los activos de la Institución se analizan en forma conjunta las respuestas sobre evaluación general y las opiniones sobre evolución.

Cuadro 1. Evaluación del BPS según evolución. Activos (en%)

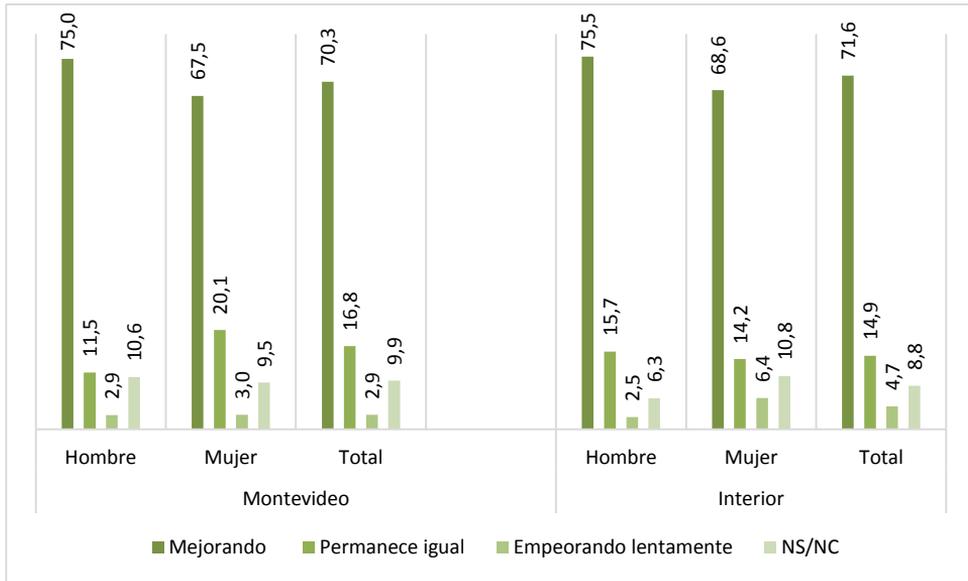
Evolución	Evaluación															
	Negativa				Neutral				Buena				Total			
	2004	2007	2012	2018	2004	2007	2012	2018	2004	2007	2012	2018	2004	2007	2012	2018
Empeorando	28,2	22,9	31,9	32,0	6,6	6,8	7,6	3,8	2,3	2,8	1,9	1,1	5,4	4,6	5,2	3,9
Permanece igual	43,6	48,6	40,4	26,0	30,1	36,9	37,9	26,7	22,7	19,1	17,4	11,7	26,0	24,7	23,4	15,8
Mejorando	10,3	22,9	25,5	36,0	50,7	48,9	41,4	62,6	56,3	70,2	73,5	78,3	50,8	62,1	62,2	71,2
NS/NC	17,9	5,7	2,1	6,0	12,5	7,4	13,1	6,9	18,8	7,9	7,2	9,0	17,8	8,6	9,2	9,1
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a Microdatos Encuesta de Opinión

Quienes realizan una evaluación positiva perciben una evolución positiva del BPS en el período evaluado (de 56,3% en 2004, alcanza el 78,3% en 2018). En el otro extremo los activos que evalúan de manera negativa la institución observan que la misma empeora (28,2% en 2004 y 32% en 2018), en el periodo. Sin embargo en ésta categoría negativa, las opiniones de permance igual (43,6% en 2004 a 26,0% en 2018) se van desplazando hacia la percepción de mejoras (de 10,3% en 2004 a 36,0% en 2018). Y los activos que se mantienen en una posición neutral, se definen al final del período por una buena evaluación y observan que el BPS evoluciona positivamente.

Si se analiza la evaluación general y evolución de BPS considerando región y sexo no se observan grandes diferencias, siete de cada diez hombres y mujeres, tanto de Interior como de Montevideo manifiestan que el organismo mejora. Aunque en términos generales las mujeres y la población de Montevideo es un poco más negativa que los hombres y la población del Interior.

Gráfico 4. Evaluación del BPS por región según sexo. 2018 (en%)



Fuente: Elaboración propia en base a Microdatos Encuesta de Opinión

La explicación posible de la evaluación y evolución positiva de la organización por el colectivo de activos, estaría dada por un escenario donde confluyen mejoras desde diferentes ámbitos.

Tal es el caso del incremento de la cobertura social del BPS, a través de la definición de nuevas normativa ampliando los beneficios a los trabajadores y trabajadoras (desempleados, familias, personas enfermas).

Entre esas normativas se pueden citar las modificaciones y ampliaciones del subsidio por desempleo, con la inclusión del colectivo servicio doméstico (Ley N°18.065 del 2007, en su art. 9), la modificación del Decreto Ley N° 15.180 (Ley N° 18.399 del 2009) y leyes especiales del 2008 para el sector citrícola, trabajadores de la Cooperativa Puerto Sauce, trabajadores de la empresas Fanapel S.A., Liderliv S.A. y Comital Uruguay, ampliando el período de percepción del beneficio (Leyes N° 19.663, 19.664, 19.665 respectivamente).

La extensión de la protección de salud a todos los habitantes del país con la implementación progresiva desde 2008 del Sistema Nacional Integrado de Salud

(SNIS-Ley N°18.211 Dic/2007). Un mayor alcance del subsidio por maternidad, al crearse el subsidio por paternidad y cuidados del recién nacido, y la reducción de la jornada laboral en base al concepto de licencia parental que podrán gozar padre o madre alternadamente. (Ley 19.161 del 2013).

Mayor cobertura por Asignaciones Familiares (Ley N°18.227 de 2008) a niños de hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica o atendidos por el Instituto Nacional del Niño y Adolescente (INAU). Así como la aplicación de otras leyes que amplían derechos⁴ o modifican los montos a percibir.⁵

A nivel interno, en este periodo se crea la Dirección Técnica de Prestaciones, a fin de tener una visión única e integral de los beneficiarios de la que dependen las siguientes gerencias: Prestaciones Económicas, Salud, Prestaciones Sociales y el Centro de Desarrollo de la Dirección Técnica.

Prestaciones de Actividad ha transitado, en el período analizado, por un proceso de cambios en su gestión que van desde la etapa de Reingeniería (RING) interna de procesos y sistemas hasta la apertura a nuevas modalidades de gestión. La RING consolidó un nuevo modelo de gestión focalizado en las personas y asociado a la solicitud, trámite y otorgamiento de las prestaciones económicas, así el BPS contó con procesos y sistemas integrados tanto con información interna como externa, que permitieron resolver las solicitudes con mayor seguridad y rapidez, y que posibilitaron en años más recientes la gestión remota de las distintas prestaciones.

En estos últimos años, la coordinación con terceros (prestadores de salud, empleadores, ópticas, etc.) a efectos del control e ingreso de las solicitudes simplificaron de manera sustancial la solicitud y gestión de los trámites y transformaron el contacto con el beneficiario en cuestión. Por otro lado, se potenció la información sobre requisitos y seguimiento de trámites a través de nuevas modalidades de contacto remoto, lo que

⁴ Ley N° 18.345 del 2008 que otorga licencias especiales a trabajadores de la actividad privada como ser estudio, antigüedad, paternidad, adopción, matrimonio, duelo, cuidados especiales, etc.)

⁵ Ley N° 18.725 del 2011 que modifica los montos máximos a percibir y la base de cálculo.

facilitó la comunicación e información sobre derechos y obligaciones permitiendo también realizar consultas sobre temas de su interés.

4. Evaluación de trámites

Hasta el 2012 predomina la modalidad presencial y los esfuerzos se enfocan en mejorar internamente los controles y la gestión. Actualmente se ha impuesto una modalidad de tramitación remota como resultado de la citada coordinación administrativa con terceros.⁶ A través de la misma se delega parte del proceso de la gestión del trámite en organizaciones públicas o privadas.

Las gestiones para solicitar una prestación de actividad se realizan principalmente en línea, a través del portal del BPS. Se mantiene la modalidad presencial para casos específicos⁷ previo agenda vía web o telefónica.

En este apartado, la información que se presenta refiere a los niveles de satisfacción con los servicios recibidos por parte del organismo. Para ello en primer lugar se relevó la satisfacción general de los usuarios con el servicio de prestaciones de actividad luego la satisfacción en aspectos específicos como la simplificación de los trámites, el tiempo requerido y las distintas modalidades de gestión.

⁶ Tramite subsidios: 1) maternidad: la solicitud del subsidio es ingresada al sistema por su prestador de salud, salvo cuando la trabajadora atienda su embarazo en el Hospital Policial y Hospital Militar. En estos casos, previo AGENDA debe presentarse en BPS. 2) paternidad : los titulares beneficiarios pueden iniciar el trámite a través del servicio en línea para lo cual se requiere contar con [Usuario personal BPS](#) o realizarlo presencial 3) desempleo: la empresa debe ingresar la solicitud de subsidio por desempleo de sus trabajadores a través del portal de BPS 4) enfermedad el ingreso de la certificación médica lo realiza el prestador de salud y la empresa valida el último día trabajado 5) lentes se realiza el trámite directamente en las ópticas habilitadas.

⁷ Esta modalidad de contacto con las oficinas del BPS sucede en aquellos casos que se deba presentar documentación papel, un apoderado o necesite asesoramiento específico no contemplado en la página.

4.1 Satisfacción general con los servicios de Prestaciones de Actividad

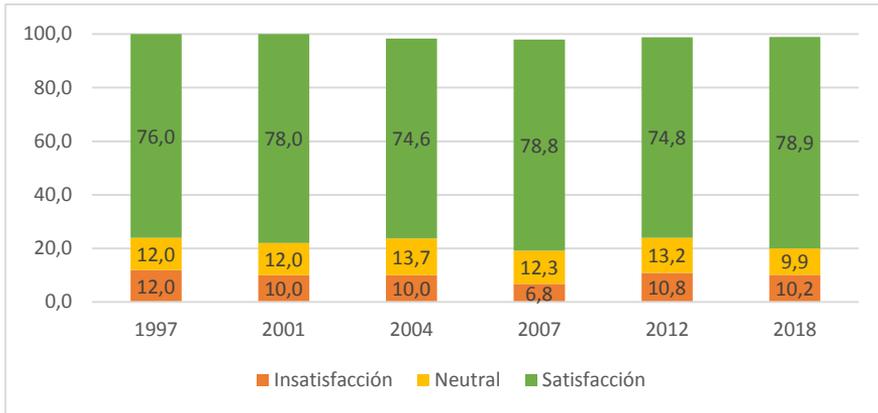
Como se ha mencionado la Directriz III, del Plan Estratégico 2016-2020, define el objetivo de mejorar la gestión en el otorgamiento de las Prestaciones Económicas, promoviendo la confianza de los ciudadanos en el sistema a través de servicios de calidad, lo que implica realizar una gestión oportuna, transparente, eficaz y eficiente.

Una medida posible para monitorear el cumplimiento de este objetivo, es a través de la encuesta que levanta el nivel de satisfacción con los servicios de las prestaciones de actividad en general.

Más de siete de cada diez personas consultadas se encuentran muy satisfechas con los servicios brindados por prestaciones de actividad en todo el período. El proceso iniciado desde la reingeniería de prestaciones, la simplificación y la más reciente descentralización de los trámites estaría entre los argumentos principales para explicar en general estas evaluaciones.

La alta satisfacción en el año 2007 (78,8%) podría explicarse por las mejoras y beneficios para los activos en ese año, asociadas a: el aumento de la cobertura social (por Ley N° 18.067 el subsidio por desempleo incluye el Trabajo Doméstico), la reconstrucción de la Historia Laboral permite el acceso a información de las actividades y los sueldos de los trabajadores (periodo 1960-1996), pudiendo éstos observar su desarrollo laboral y realizar el reconocimiento de sus servicios de manera eficaz y eficiente.

Gráfico 5. Satisfacción general con la prestación recibida. (en %)



Fuente: Elaboración propia en base a Microdatos Encuesta de Opinión

Nota: Para comparar se suman categorías negativas y las positivas. Se excluyen a nivel gráfico los datos NS/NC.

El nivel de satisfacción 2018 iguala los altos valores alcanzados en 2007. Por un lado la integración y consolidación de la información, que permitió un mayor nivel de control y certeza en la determinación del derecho y en el otorgamiento de las prestaciones. Todo ello implicó la integración de los procesos, aplicaciones y bases de datos de la Institución, con las correspondientes interfaces con organismos externos y el uso de la tecnología informática más avanzada disponible. Este último aspecto íntimamente vinculado a los registros de Historia Laboral con sus bases corporativas –Registros Corporativos de Personas, Actividades, Remuneraciones y Empresas–, y reconstrucción de la historia laboral de los trabajadores activos. (Memorias y Balance 2005, RING)

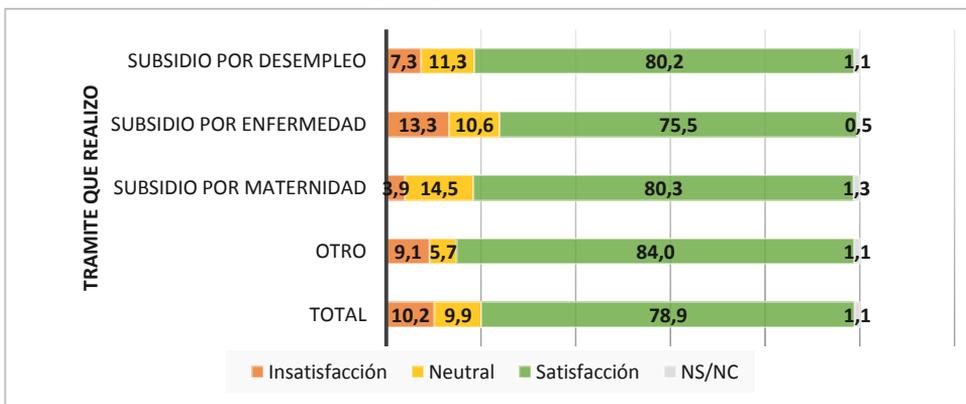
De esta forma el BPS al adquirir capacidad de respuesta al momento de asesorar a quienes solicitan y gestionan el trámite de las prestaciones de actividad, impulsó nuevas modalidades de atención. La relevancia de la modalidad a distancia⁸ y la modalidad presencial con cita previa estimuló el cambio de comportamiento del ciudadano. Hoy gestiona principalmente su prestación sin concurrir al BPS, o es gestionada por otros actores. (Ej. desempleo, maternidad, enfermedad).

⁸ Ver Apartado 5. Modalidad a Distancia

Como veremos más adelante el acceso a través de múltiples canales de atención, y la capacitación de los funcionarios estaría entre los aspectos que promueven la percepción que expresan las personas.

La observación según tipo de trámite da cuenta de la satisfacción de las personas encuestadas con los distintos servicios otorgados⁹ por el organismo a los trabajadores.

Grafico 6 Satisfacción según tipo de trámite de activos. Año 2018 (en %)



Fuente: Elaboración propia en base a microdatos Encuesta de Opinión 2018

Nota: Para comparar se suman categorías negativas y positivas.

Al desagregar por servicio observamos que en el entorno de ocho de cada diez de las personas encuestadas en 2018 están satisfechas o muy satisfechas con el trámite realizado. Esta evaluación estaría asociada a los avances de la mejora de gestión y la ampliación de la protección social de los trabajadores/as por otro. El menor valor observado es para Subsidio por Enfermedad, donde estarían involucrados en la gestión diferentes actores (IAMC, Empresas, BPS) que pueden influir en la rapidez del trámite.

Como fue mencionado más arriba la ampliación del amparo, la mejora de los procesos y sistemas, la simplificación de los trámites, el rediseño de la web y la mejora de sus funcionalidades, con nuevos aplicativos para realizar trámites, la inauguración de nuevos canales de comunicación (SMS, correo electrónico) facilitó la gestión del ciudadano ante el BPS.

⁹ Subsidio por desempleo, es el trámite mayormente realizado. Son mayoría hombres, tanto en Montevideo e Interior.

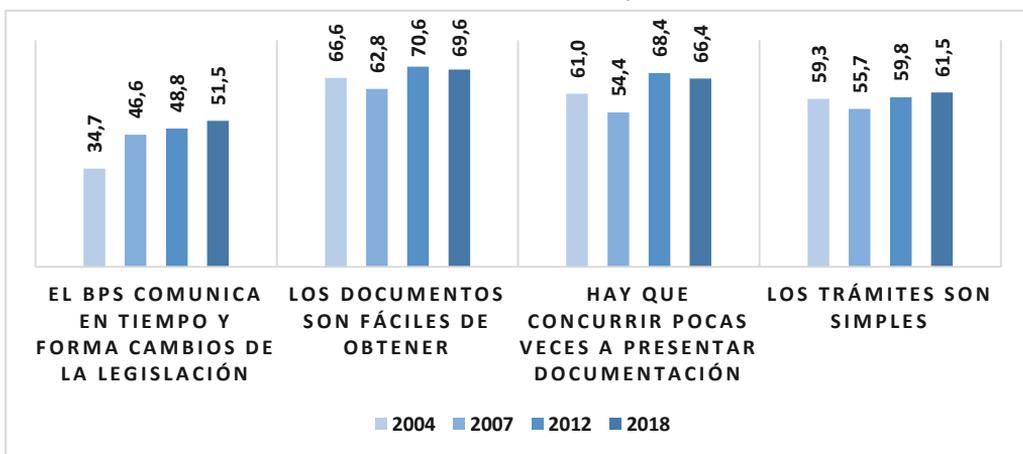
Como se señalaba al inicio, estos resultados positivos y la disminución de la brecha percepción/expectativas significa la apreciación, por parte de las personas que hicieron uso de servicios de prestaciones de activos, de una gestión que se ha esforzado por mantener y mejorar los niveles de satisfacción.

La satisfacción general con los servicios, constituida por diferentes componentes que hacen al propio servicio – entre ellos los aspectos específicos evaluados – se sintetiza en un todo al momento de brindar la opinión general sobre los mismos. La lógica que opera al momento de la evaluación general, es que aun manteniendo su independencia si un componente hace tangible su relevancia, se traslada la misma al conjunto. El análisis de los componentes en el siguiente apartado en forma específica permite observar la relevancia de cada uno.

4.2 Satisfacción con información y simplicidad del trámite.

La batería de afirmaciones incluídas en el cuestionario de Prestaciones de Actividad, permite conocer la calidad de la gestión a través de la satisfacción del usuario activo con: la información que brinda el BPS para iniciar los trámites de las prestaciones, la documentación requerida, las veces que se debe conectar o concurrir a presentarla y el desarrollo del trámite mismo.

Gráfico 7. Acuerdo con frases referentes al trámite de prestaciones de actividad. (en %)



Fuente: Elaboración propia en base a Microdatos Encuesta de Opinión. Sólo categorías positivas

En lo que refiere al trámite, en el año 2018 , seis de cada diez entrevistados están de acuerdo en que los trámites son simples (61,5%), que los documentos solicitados son fáciles de obtener (69,6%), y hay que concurrir pocas veces a presentarlos (66,4%).

Si bien se ve una mejora en el acuerdo con la expresión referida a la comunicación en tiempo y forma de los cambios en la legislación, sigue siendo la que recibe menor aprobación. Resulta de interés este punto, en la medida que permite observar una brecha entre los esfuerzos realizados por la organización al respecto, - como ser avisos por mail y sms ante modificaciones - , y las expectativas de los usuarios. Se plantea así un desafío que va en línea con el hecho de que a menor contacto para los trámites personales y presenciales, mayor es el esfuerzo que debe realizar la organización para mantener informada a la población, por lo que deberían ajustarse o cambiar las formas de comunicación para acercarse a los usuarios.

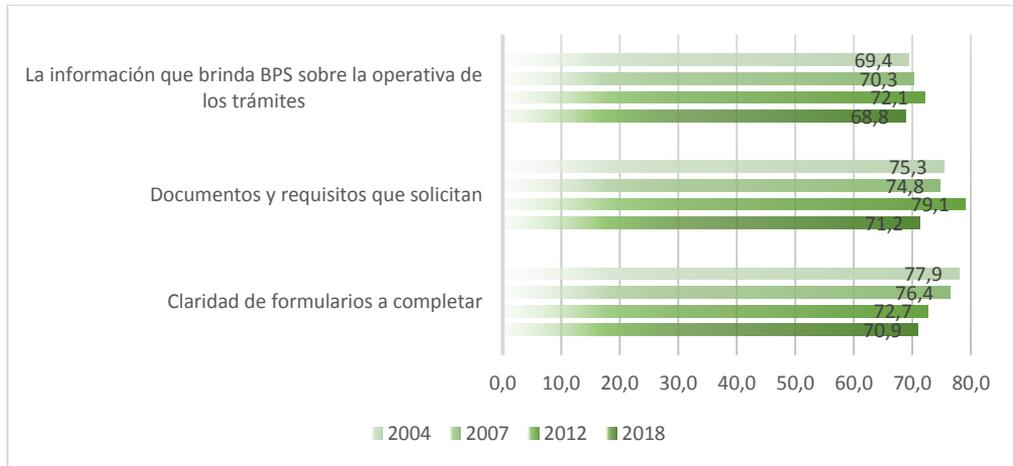
El acuerdo con un trámite más simple con el correr de los años puede estar asociado, como ya se vio a la menor necesidad de concurrencia a las oficinas de BPS y a la posibilidad de realizar consultas o gestiones en línea, a través de internet, desde el lugar y en el horario de su preferencia, sin necesidad de concurrir personalmente.

Los ciudadanos, sean trabajadores, empresarios, jubilados y/o pensionistas, tienen acceso a través de la página web del BPS (www.bps.gub.uy) a información general (institucional, prestaciones, aportes, trámites, recursos, comunicaciones) y a servicios en línea autenticados¹⁰ y no autenticados (consultar, gestionar, agendar), las 24 horas del día todos los días del año. En términos generales los valores más altos de satisfacción están asociados a la facilidad en la obtención de documentos.

A efectos de ahondar en aspectos vinculados con la información requerida para la realización del trámite se pregunta al entrevistado sobre el grado de satisfacción con la misma.

¹⁰ Requieren la firma del Contrato Usuario Personal que le otorga un usuario único e intransferible para cada persona física.

Gráfico 8. Satisfacción con la información del BPS para realizar el trámite.
Prestaciones de Actividad (en %)



Fuente: Elaboración propia en base a Microdatos Encuesta de Opinión. Sólo categorías positivas

El acuerdo en la sencillez del trámite se pone de manifiesto en la satisfacción que expresan los trabajadores, en que los formularios a completar son claros (70,9% se muestran satisfechos o muy satisfechos), la información sobre la operativa de los trámites es buena (en el entorno cercano al 70% de satisfacción), los documentos y requisitos que se solicitan para los trámites son sencillos (71,2% de satisfacción).

Aún así, en 2018 se observa que disminuye el acuerdo en la mayoría de las frases, lo que podría estar dando muestras de que hay una necesidad de la población de contar con mayor información que le permita entender el procedimiento a seguir ante las contingencias que ocurren durante la etapa activa. Como se observó más arriba, aquí se reitera la necesidad de la población de contar con más información y en este caso asociada a los procedimientos, ubicando éste aspecto en un punto débil que el BPS debe atender.

4.3 Tiempo trámite

Disminuir el tiempo de gestión del trámite es uno de los indicadores estratégicos del BPS en general y de las prestaciones de actividad. El aumento de gestiones y cobro subsidios, los avances tecnológicos y la penetración de dicha tecnología en los usuarios, impulsan al BPS al desarrollo de servicios en diferentes modalidades de atención. Su

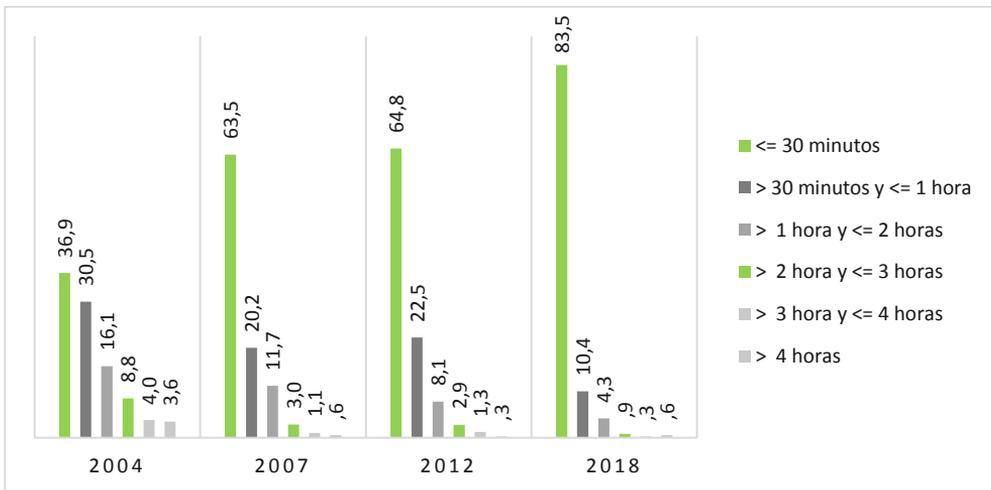
finalidad es facilitar el acceso a la organización y resolver el trámite en el menor tiempo posible.

El cuestionario aplicado a la muestra de Activos incluye un conjunto de preguntas tendientes a conocer el tiempo de espera en las oficinas del organismo al momento de gestionar los trámites presenciales, el tiempo transcurrido desde el comienzo a la culminación del mismo, así como los niveles de satisfacción de los usuarios en ambos aspectos.

4.3.1 Tiempo espera para realizar trámites

Es cada vez menos el tiempo que tienen que esperar los usuarios-beneficiarios de activos en las oficinas del BPS. El 83,5% de las personas consultadas, que han concurrido por lo menos una vez en el año, han tenido una espera inferior a media hora para ser atendidos.

Gráfico 9. Tiempo de espera para iniciar el trámite en las oficinas del BPS – Activos (en %)

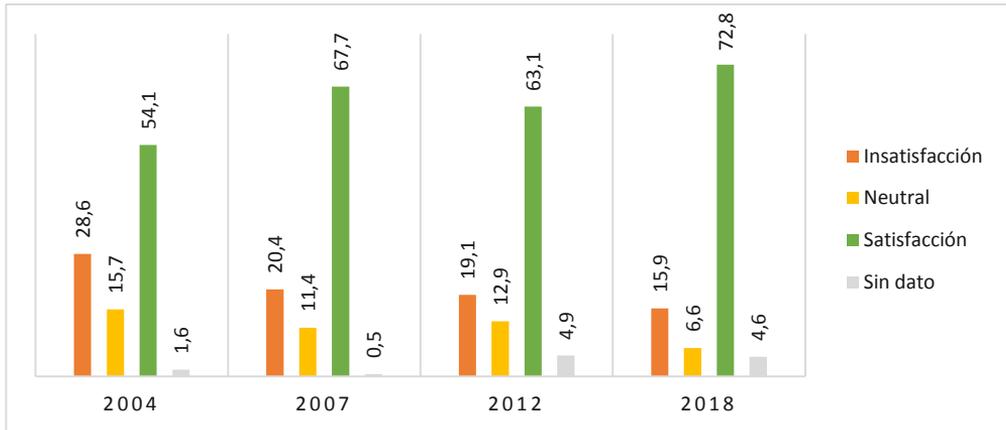


Fuente: Elaboración propia en base a Microdatos Encuesta de Opinión

Nota: se consideran aquellos que responden que concurren a BPS al menos una vez al año

Esta reducción en los tiempos de espera es explicable por la implementación, en Montevideo y algunas agencias del interior, de la modalidad de atención con cita previa (agenda telefónica o en línea), además de que el aumento de servicios remotos permite disminuir la demanda de trámites presenciales.

Gráfico 10. Satisfacción con el tiempo en ser atendido – Activos (en%)



Fuente: Elaboración propia en base a Microdatos Encuesta de Opinión

Nota: se consideran aquellos que responden que concurren a BPS al menos una vez al año

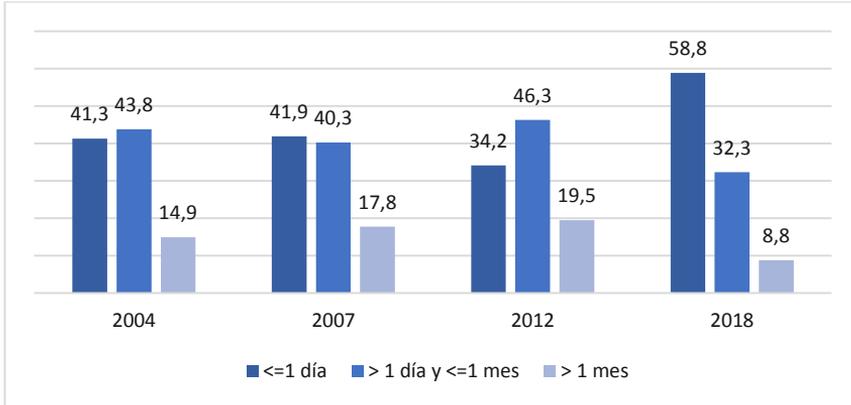
Esta disminución en los tiempos se refleja en la mejora de la satisfacción con el tiempo de espera para ser atendido, que alcanza el 72,8% en la última evaluación de quienes están satisfechos o muy satisfechos.

4.3.2 Tiempo duración tramite

En general casi seis de cada diez activos (58,8%) según vemos en el gráfico inferior, han resuelto su trámite en el día, al 32,3% les llevó hasta un mes, y el 8,8% tuvo una espera mayor a un mes.

En consonancia con lo que se ha venido analizando los tiempos de resolución de trámites también presentan una mejora.

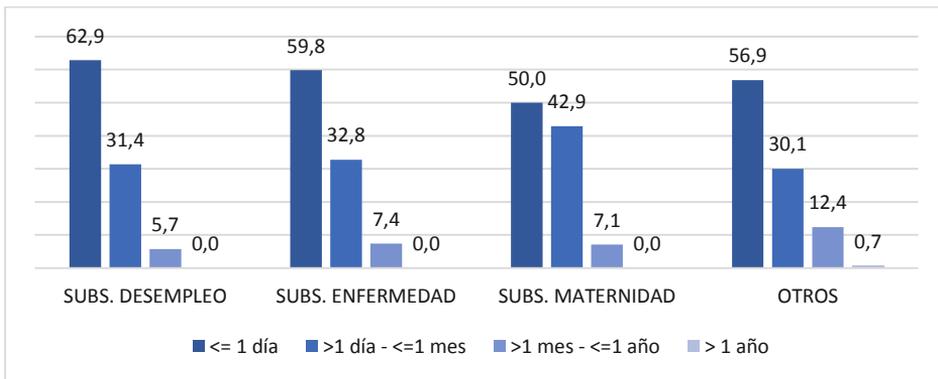
Gráfico 11. Tiempo transcurrido entre el inicio y la finalización de trámite de activos (en %)



Fuente: Elaboración propia en base a microdatos Encuesta de Opinión 2018

En más del 50% de los casos, para todos los tipos de subsidio, los trámites se resuelven en el día. Si se analiza por tipo de trámite puede observarse que el Subsidio por Desempleo es el que tiene menor demora, posiblemente explicable por las características propias del trámite.

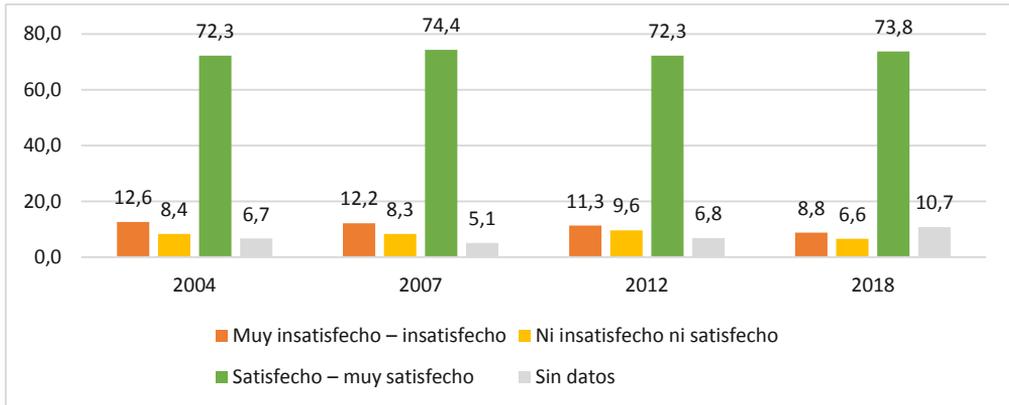
Gráfico 12. Tiempo transcurrido entre el inicio y la finalización de trámite de activos por tipo de subsidio (en %) – Año 2018



Fuente: Elaboración propia en base a microdatos Encuesta de Opinión 2018

La satisfacción con el tiempo de inicio y finalización del trámite de su prestación se ubica mayoritariamente en las categorías de *muy satisfecho* - *satisfecho* en todos los años evaluados con valores que logran 73,8% en la última evaluación.

Gráfico 13. Satisfacción con la duración del trámite. Activos (en%).



Fuente: Elaboración propia en base a Microdatos Encuesta de Opinión

Su explicación estaría asociada principalmente al cambio de la modalidad de gestionar su trámite. Ya en 2018 es el propio prestador de salud o la empresa donde trabaja quien gestiona la mayoría de los trámites (enfermedad, maternidad, desempleo) y el trabajador debe concurrir - previa agenda telefónica o en línea - a las oficinas del BPS por cuestiones puntuales.

5. Comunicación y las modalidades de atención

Con el desarrollo y uso de la tecnología informática el BPS ha puesto especial énfasis en generar alternativas de contacto a través de diferentes modalidades de atención que se adapten a las características de los usuarios.

La atención con cita previa (agenda telefónica o web), la infraestructura, y los funcionarios son los pilares sobre los que se ha apoyado BPS en los últimos años para mejorar la modalidad presencial. Por otro lado, desde 2012 obtiene relevancia la modalidad a distancia, a través de la Atención Telefónica, la Página Web y los servicios autenticados a través del Contrato Usuario Persona. Estos mecanismos puestos a disposición del ciudadano, facilitaron el acceso a gestionar su trámite.

Los datos que se presentan a continuación aportan información sobre la satisfacción con las modalidades presencial y a distancia.

5.1 Modalidad presencial

5.1.1 Recursos Humanos del BPS

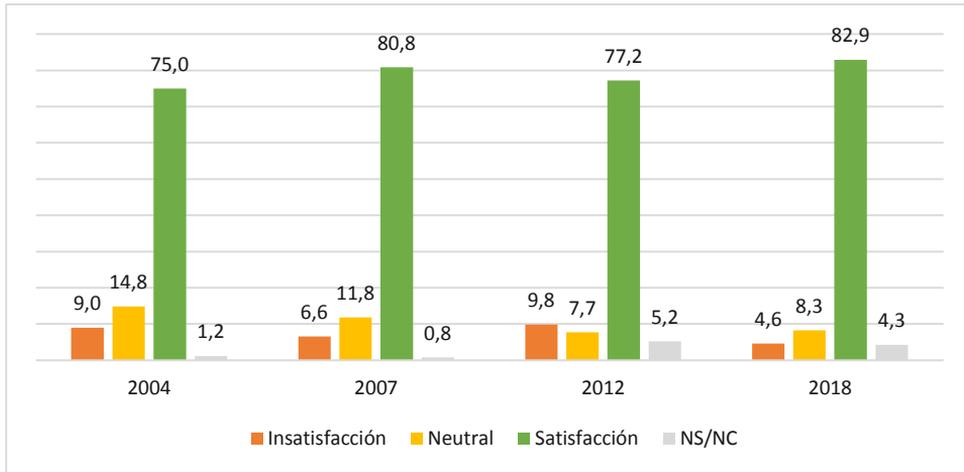
Atender las demandas de los usuarios activos exige una respuesta inmediata de la organización. Los recursos humanos juegan un rol insustituible, al momento de vehicular y gestionar la información de los ciudadanos en el otorgamiento de las prestaciones que correspondan. Con esa finalidad se realizaron diferentes gestiones a nivel interno que involucran la participación conjunta de funcionarios y ciudadanos.

La profesionalización de los funcionarios es una tarea permanente del BPS¹¹, a través de diversos programas. La capacitación regular es uno de ellos e involucra temáticas vinculadas a 1) la formación específica de áreas sustantivas, 2) gestión administrativa, gestión humana y comunicación, salud, 3) seguridad social 4) sistemas de información e informática.

Estas acciones, como se observa en el gráfico siguiente, se expresan en la alta satisfacción general con el personal del organismo en todos los años analizados, que alcanza niveles de 75% y más.

¹¹ En el año 2009 abre sus puertas el Centro de Estudios en Seguridad Social, Salud y Administración del BPS, reafirmando la convicción del organismo de que la formación permanente, el desarrollo funcional, el intercambio y los espacios creados para tales fines son un factor clave en el desarrollo y fortalecimiento del sistema de protección social. www.bps.gub.uy

Gráfico 14. Satisfacción general con el personal de Prestaciones de Actividad. (en%)



Fuente: Elaboración propia en base a Microdatos Encuesta de Opinión

Nota: se consideran aquellos que responden que concurren a BPS al menos una vez al año

En el siguiente cuadro se presenta información sobre cómo percibe el usuario al personal en cuanto a la disposición para ayudarlo, brindarle un servicio rápido, confiable y honesto, haciendo todo ello a la credibilidad, confiabilidad y responsabilidad.

Cuadro 2. Actitud del personal para resolver las necesidades de los activos.

Acuerdo con frases (en %)

	2004	2007	2012	2018
Diferentes empleados dicen cosas distintas	46,1	42,5	44,3	50,7
El personal trata de resolver mis problemas	72,3	73,1	79,4	78,9
El personal trata a todos los usuarios por igual	45,3	52,4	57,2	62,8
Siento que puedo hacer preguntas libremente	76,6	76,6	79,7	81,6

Fuente: Elaboración propia en base a Microdatos Encuesta de Opinión

Nota: Se consideran aquellos que responden que concurren a BPS al menos una vez al año. Sólo se suman las categorías positivas “muy de acuerdo-acuerdo”.

Se observa el alto grado de acuerdo con frases vinculadas a la buena disposición del personal que le atendió, en especial la posibilidad de realizar preguntas libremente y la actitud de resolver los problemas. El trato igualitario (62,8%) y la unicidad en las respuestas obtienen una valoración positiva pero menor (50,7%).

Con el propósito de profundizar en lo que respecta al trato y la capacidad de respuesta, en el cuestionario de Activos, se indaga sobre la satisfacción con aspectos específicos del personal: la amabilidad en el trato, la comunicación (sobre todo la dedicación y claridad) y la competencia (capacidad para dar respuesta). El aspecto mejor valorado es la ‘amabilidad en el trato’ donde las personas encuestadas afirman estar satisfechas o muy satisfechas con valores que alcanzan y superan el 80% en todo el período analizado.

Cuadro 3. Atención del personal - Activos (en %)

	2004	2007	2012	2018
Tiempo que dedica en atenderlo	71,9	80,8	74,5	80,6
Amabilidad	80,9	81,9	84,0	84,8
Capacidad de informar sobre el estado de los trámites	68,4	76,2	73,5	76,1
Claridad en la forma en que le trasmite la información	76,6	77,6	76,0	78,0

Fuente: Elaboración propia en base a Microdatos Encuesta de Opinión

Nota: Se consideran aquellos que responden que concurren a BPS al menos una vez al año. Sólo se suman las categorías positivas “muy de acuerdo-acuerdo”.

Le sigue ‘tiempo que dedica en atenderlo’ con un comportamiento similar, ‘claridad en la forma en que le transmiten la información’ y ‘capacidad para informar sobre el estado de los trámites’.

La actitud y la satisfacción del público de activos con la atención evidencia la inversión que realiza la institución en su personal. Comparativamente en todos los momentos que se les ha solicitado a los trabajadores/as evaluar al personal que los atendió durante su trámite, éstos manifiestan una alta satisfacción.

5.1.2 Agenda

La inversión en tecnología ha sido otra de las estrategias utilizadas por el BPS para dar una respuesta rápida y eficaz al ciudadano. Los servicios de Agenda Telefónica y Agenda Web, ofrecen la posibilidad de que el trabajador/a seleccione el día y la hora de su conveniencia para concurrir a realizar su gestión. Ello representa una mejora en la atención presencial, con menores tiempos de espera, y la posibilidad de organizar mejor el trabajo de la oficina.

Cuadro 4. Conocimiento y uso de la Agenda telefónica. Activos (en%)

Conoce el servicio					Lo utiliza (*)				
	2004	2007	2012	2018		2004	2007	2012	2018
Si	50,8	67,2	70,1	69,7	Si	68,3	73,4	70,4	67,2
No	49,2	32,8	29,9	30,3	No	31,7	26,6	29,6	32,8
Total	100	100	100	100	Total	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a Microdatos Encuesta de Opinión

(*) Solo quienes lo conocen

Casi siete de cada diez (69,7%) de los trabajadores/as conocen el servicio de Atención Telefónica y la posibilidad de agendar previamente los trámites ante el BPS. Conocimiento que presenta un aumento importante respecto del 2004.

El 67,2% de los encuestados que conocen el servicio, lo han usado en alguna oportunidad para agendar su cita en la institución. Estos valores de uso se mantienen en el entorno del 70% durante el período analizado.

Cuadro 5. Satisfacción Agenda telefónica. Activos (en%)

Nivel de satisfacción	2004	2007	2012	2018
Insatisfacción	0,0	2,8	4,2	5,7
Neutral	5,6	3,9	7,3	6,6
Satisfacción	93,6	92,8	87,3	86,5
NS/NC	0,8	0,4	1,2	1,3
Total	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a Microdatos Encuesta de Opinión

Nota: Solo quienes lo utilizan

Quienes han utilizado el servicio, expresan una muy alta satisfacción con el mismo: el 86,5% declaran estar satisfechos o muy satisfechos, mientras las opiniones neutrales (6,6%) y de insatisfacción (5,7%) presentan valores menores.

En el año 2012 se incorporan en la página WEB del BPS los servicios en línea y la agenda con días y horarios para solicitar subsidios de prestaciones de actividad. Desde esa fecha se ha ido extendiendo la posibilidad de agendar a nuevos trámites y más oficinas del Organismo¹²

Cuadro 6. Conocimiento y uso de la agenda WEB del BPS (en%) Año 2018.

Conoce	2018	Utiliza	2018
Si	73,4	Si	59,0
No	26,2	No	41,0
NS/NC	0,4	NS/NC	0,0
Total	100,0	Total	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a Microdatos Encuesta de Opinión

Nota: el uso se evalúa solo sobre quienes conocen la existencia de la agenda

Siete de cada diez de usuarios activos (73,4%) conocen la posibilidad de agendar previamente los trámites mediante el servicio de Agenda Web. De las personas consultadas que afirman conocer el servicio de Agenda Web, el 59% la ha utilizado en alguna oportunidad para agendar previo a concurrir al BPS.

Cuadro 7. Satisfacción con la agenda web de BPS. (en%) Año 2018

Nivel de satisfacción	Porcentaje
Insatisfacción	7,2
Neutral	5,6
Satisfacción	87,2
Total	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a Microdatos Encuesta de Opinión

Nota: Solo quienes lo utilizan

La mayoría (87,2%) de quienes utilizan el servicio de Agenda Web expresan estar satisfechos o muy satisfechos con la posibilidad de agendar previamente el trámite a

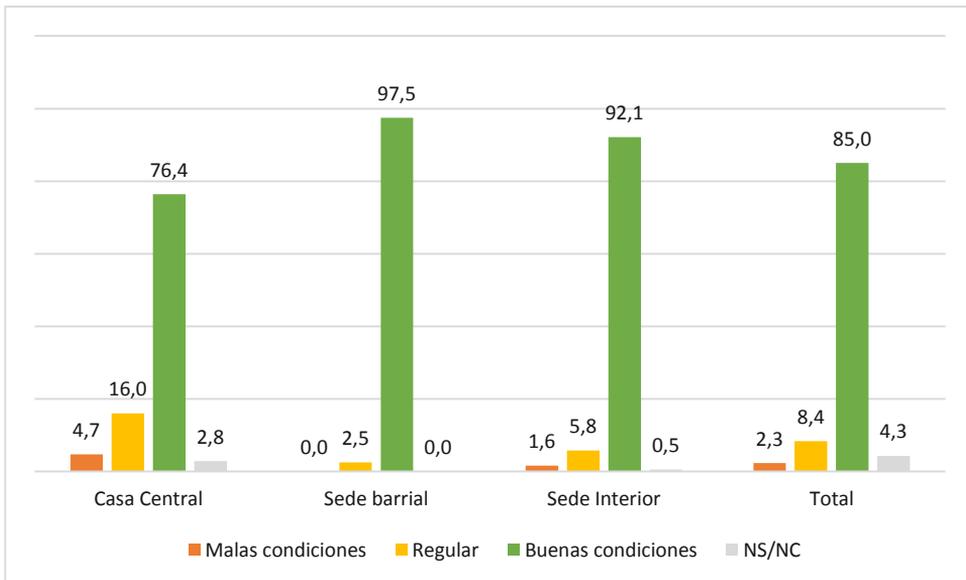
¹² Memorias 2012 y 2013

realizar a través de la página Web. En términos generales no hay grandes diferencias en cuanto a agenda telefónica y web, siendo la segunda un poco más conocida pero menos utilizada y con un similar nivel de satisfacción.

5.1.3 Infraestructura

Consultados sobre el último local al que concurrieron a realizar el trámite el 37,7%, de los encuestados en 2018, hizo su trámite en la Casa Central del BPS, el 10,2% en una sede barrial y el 46,6% en una sede del interior, (NS/NC 5,5%) . En el gráfico siguiente se muestra el grado de satisfacción de los usuarios con la comodidad y limpieza del lugar donde realizaron su trámite.¹³

Gráfico 15. Comodidad y limpieza de la sala. Activos (en %) Año 2018



Fuente: Elaboración propia en base a Microdatos Encuesta de Opinión

Nota: Se consideran aquellos que responden que concurren a BPS al menos una vez al año.

¹³ A partir del 2018, como resultado de la actualización de los formularios de encuesta realizada en el 2017, la satisfacción con la infraestructura se evaluó considerando solo la comodidad y limpieza del local.

El 85% de quienes concurren a BPS al menos una vez al año están satisfechos con la comodidad y limpieza del local al que concurren. La satisfacción es mayor en locales de barriales y del interior.

5.2 Modalidad a distancia

Este apartado tiene un destaque particular. Se encuentra entre las acciones que el BPS ha venido trabajando para facilitar la atención y gestión de los trámites de sus usuarios beneficiarios¹⁴ en dos grandes aspectos como se plantea en el actual Plan Estratégico.

El primero de ellos es el fuerte impulso en la atención a distancia, diseñando para ello diferentes mecanismos que facilitaron el contacto de los ciudadanos con el organismo, para solicitar, gestionar, seguir, e informarse sobre sus temas de interés, contemplando la comodidad de acceso y familiaridad con el dispositivo, entre otros.¹⁵ Los tres canales utilizados son, la atención telefónica, la página web y el correo electrónico.

En la actualidad se plantean como la principal “ventanilla” de atención de la Institución indicando que el contacto exclusivamente presencial en las oficinas del BPS representa una porción cada vez más reducida si lo comparamos con la década anterior.¹⁶ De la misma forma las consultas telefónicas se han transformado en el primer contacto con el organismo y sustituye a la concurrencia directa a las oficinas para informarse.

El segundo aspecto que se desarrolló, asociado al proceso organizacional, fue la descentralización y desconcentración de los servicios de BPS. Hoy los usuarios realizan sus trámites en forma directa, ya sea a través del prestador o de la misma empresa.

¹⁴ Desde el año 1995, el Banco de Previsión Social, define y adopta estrategias de Mejora de Gestión, con prioridad en la atención al ciudadano. Desde esa perspectiva la comunicación e información adquieren importancia fundamental en aras de mejorar el relacionamiento con los mismos. Adapta variados mecanismos puestos a disposición por el desarrollo tecnológico, y crea canales adicionales que facilitan el acceso a la información sobre sus servicios, y la posibilidad de realizar trámites. Ver Memoria y Balance BPS

¹⁵ Plan Estratégico 2011-2015. Plan Estratégico 2016-2020

¹⁶ Si bien estas modalidades de acceso presentan amplias ventajas para todos los usuarios, hay usuarios que mantienen la preferencia por la modalidad presencial.

Prestaciones Económicas de Activos, es una de las áreas de mayores transformaciones en los últimos años, considerando todos los procesos emprendidos.

5.2.1 Atención Telefónica 1997

Entre las formas de atención, el BPS inició en el año 1997 una modalidad de contacto no presencial entre la organización y la ciudadanía al instalar el servicio de atención telefónica (*call – center*)¹⁷. Esta modalidad que se transforma desde su instalación en un instrumento de importancia en la relación de la organización con la población¹⁸, se extiende en el 2003 a nivel nacional.

En el 2018, un 76,9% de los activos entrevistados, conoce el servicio de atención telefónica del BPS, y de éstos un 82,4% lo utiliza, lo cual indica una tendencia creciente tanto del conocimiento como del uso de éste servicio.

Cuadro 8. Conocimiento y uso del servicio de Atención Telefónica . Activos (en %)

Conoce el Servicio el Servicio					Utiliza el servicio (*)				
	2004	2007	2012	2018		2004	2007	2012	2018
Si	67,7	65,7	78,2	76,9	Sí	73,7	89,6	79,9	82,4
No	32,3	34,3	21,5	23,1	No	26,3	10,4	19,7	17,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de Encuesta de Opinión

(*) Solo aquellos que conocen

El nivel de conocimiento es diferencial por región, se informa un mayor conocimiento del servicio telefónico en Montevideo que en Interior (85,8% y 69,7% respectivamente según datos del relevamiento 2018).

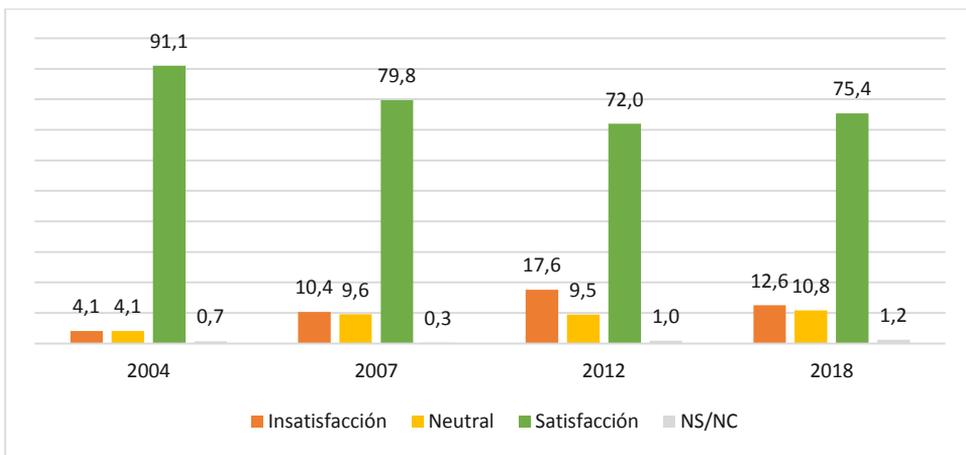
¹⁷ En el caso del BPS, es una plataforma telefónica de naturaleza combinada, que brinda un primer nivel de información de todos los servicios del Instituto. Hay Servicios que cuentan con número específico como es el caso de la Asesoría Tributaria y Recaudación (ATyR) - el 08002001 - y Prestaciones de Salud (19975050) que brindan información específica de sus servicios.

¹⁸ Ver: Comentarios de Seguridad Social Nº 40 Abril, Mayo, Junio 2013

La frecuencia con que se utiliza el servicio es variada pudiendo destacarse, para el 2018, que más del 50% de los activos que llaman al 1997 declaran hacerlo una vez al año o menos. Si bien el uso es esporádico es claro que no necesariamente se debe recurrir a este servicio con mayor frecuencia, dependiendo este hecho del tipo de prestación y el estado del trámite de cada usuario.

Comparativamente, quienes utilizan el servicio telefónico se encuentran en general muy satisfechos con el mismo. Pudiéndose observar una recuperación de la satisfacción en 2018 (75,4%).

Gráfico 13 - Satisfacción general con el Servicio 1997. Activos (en %)



Fuente: Elaboración propia en base a Microdatos Encuesta de Opinión

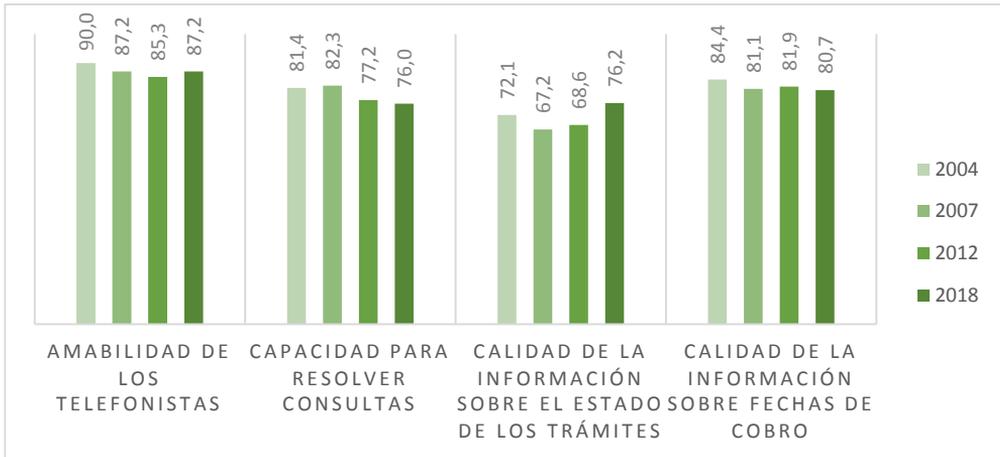
Nota: Sólo quienes declaran utilizar el servicio

A efectos de profundizar en diferentes aspectos relacionados con la atención del personal que brinda el servicio telefónico se utilizó en 2018 una batería de seis ítems¹⁹. Este colectivo que atiende en forma directa al ciudadano está conformado principalmente por pasantes, becarios y en menor medida por funcionarios del BPS.

En el gráfico a continuación se presenta la información sobre la evaluación que realizan los trabajadores/as referida a la amabilidad de los telefonistas, capacidad para resolver las consultas y calidad de la información que brindan sobre trámites y fechas de cobro.

¹⁹ Actualización 2017: se modificaron y redujeron los ítems específicos a evaluar

Gráfico 17. Satisfacción con aspectos específicos de la atención telefónica. Activos (en %)



Fuente: Elaboración propia en base a Microdatos Encuesta de Opinión

Nota: sólo categorías positivas agrupadas

La calidad de atención que se recibe de parte del personal de Atención Telefónica se releva en tres aspectos, uno enfocado en la amabilidad que se posicionan con los valores más altos de aprobación, otros enfocados en la calidad de la información que se trasmite, y la capacidad del personal para resolver las consultas, con buenos niveles de aceptación. Aún así, éste último ítem vendría disminuyendo, haciendo pensar en que aspectos podrían estar en juego para que así suceda.

Este servicio es un primer contacto con la organización para dar información sobre trámites y agendar, no gestiona trámites por lo que es posible que la consulta del usuario exceda estas competencias. Otro punto a pensar es la movilidad de su personal - renuncias, traslados, nuevos ingresos – teniendo en cuenta su conformación como se observó más arriba, lo que incidiría en la mayor o menor fluidez para manejar de la información y resolver la consulta. También, como ya se ha destacado, superar una alta satisfacción exige innovar en forma constante para atender a un usuario cada vez más exigente.

5.2.2 Página WEB

La población en general, - trabajadores, empresarios, jubilados, pensionistas - tienen acceso a través de la página web del BPS (www.bps.gub.uy) a información general

(institucional, prestaciones, aportes, trámites, recursos, comunicaciones) y a los servicios en línea autenticados²⁰ y no autenticados (consultar, gestionar, agendar), las 24 horas del día todos los días del año.

La información que se presenta refiere al conocimiento, uso y niveles de satisfacción de los trabajadores/as con la página web del BPS. Es de esperarse que sea mayor en aquellos que aún mantienen un contacto más frecuente con la organización.

Cuadro 9. Conocimiento página web del BPS. (en%) Activos

Conoce	2012	2018	Consultó (*)	2012	2018
Si	56,5	76,4	Si	43,0	57,8
No	43,3	23,6	No	57,0	42,2
NS/NC	0,1	0,0	NS/NC	0,0	0,0
Total	100	100	Total	100	100

Fuente: Elaboración propia a partir de MicroDatos Encuesta de Opinión

(*) Solo aquellos que conocen

El 76,4% de los entrevistados activos afirman conocer o haber oído sobre la página web del BPS. Comparativamente con el 2012, hay un aumento importante en el conocimiento de la página de la institución.

Considerando sólo quienes dicen conocerla, más de la mitad (57,8%) consultó la misma, lo cual también implica un aumento respecto del 2012.

²⁰ Requieren la firma del Contrato Usuario Personal que le otorga un usuario único e intransferible para cada persona física.

Cuadro 10. Motivos de uso página web del BPS (en %)

	2012	2018
Realizar trámites	11,0	12,6
Consultar información	66,5	50,7
Ambas	16,5	34,6
Otras	5,5	1,4
NS/NC	0,5	0,7
Total	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de MicroDatos Encuesta de Opinión

Nota: Sólo quienes declaran haber utilizado la página Web

El motivo de uso más frecuente es la consulta de información (50,7%) a pesar de su disminución en 2018. Se observa un claro incremento de las personas que la utilizan no sólo para consultar o realizar trámites, sino ambas (34,6%) duplicando sus valores porcentuales en relación a 2012. Ello seguramente asociado a la mayor oferta de servicios en línea y a la estrategia de difusión del contrato persona y de los servicios propiamente dichos.

Cuadro 11. Satisfacción con la página web del BPS (en %)

Nivel de satisfacción	2012	2018
Insatisfacción	9,8	7,0
Neutral	7,3	7,7
Satisfacción	80,5	85,0
NS/NC	2,4	0,3
Total	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de Microdatos Encuesta de Opinión

Nota: Sólo quienes declaran haber utilizado la página Web

Los trabajadores/as que han utilizado la página web tienen una muy alta satisfacción con la misma, en ambos períodos 2012 (80,5%), aumentando en 2018 (85%).

5.2.3 Contrato Usuario Personal

En el año 2013 el BPS implementa el Contrato de Usuario Personal (CUP)²¹ para que el ciudadano se contacte con el Organismo en sus distintos roles (trabajador, empresario, beneficiario, entre otros). Si bien este contrato no es en sí mismo una modalidad de atención, posibilita la interacción remota, y permite ampliar los servicios que se brindan a distancia.

Durante el año 2014 se trabajó en la promoción de la firma del CUP, ampliando los puntos de recepción internos, realizando campañas específicas para ciertos colectivos y llevando a cabo iniciativas puntuales de promoción. Desde 2017 la suscripción se puede realizar en los locales de Abitab, Red Pagos, Anda, Polakof y El Correo y a partir del 2018 los ciudadanos uruguayos que se encuentren en el exterior pueden realizarlo a través de los consultados, todas ellas acciones tendientes a facilitar el trámite y permitir el acceso a servicios remotos autenticados.

Cuadro 12. Conoce y tiene Contrato Personal (en %) 2018

Conoce	2018	Tiene (*)	2018
Si	28,8	Si	45,7
No	71,2	No	53,8
NS/NC	0,0	NS/NC	0,5
Total	100	Total	100

Fuente: Elaboración propia a partir de Microdatos Encuesta de Opinión

* sólo quienes dicen conocer el servicio

²¹ Mediante un sencillo trámite que se efectúa por única vez, los usuarios pueden realizar gestiones ante el Organismo desde su casa u oficina, sin necesidad de concurrir a los locales del BPS. Desde cualquier PC, Smartphone o Tablet, las personas pueden consultar su Historia Laboral y acceder a los recibos de subsidios de trabajadores activos, asignaciones familiares y construcción, a sus aportes jubilatorios y al FONASA, por mencionar algunas de las gestiones remotas que posibilita el contrato ciudadano. www.bps.gub.uy (En: Actualización Dimensiones - Entrevistas jerarcas).

El conocimiento (28,8%) y la tenencia (45,7%) del Contrato Persona agregado a la satisfacción con el mismo, según se observa en el cuadro siguiente, confirma la eficacia de éste instrumento.

Cuadro 13. Satisfacción con CP (en%) Activos 2018

Nivel de satisfacción	2018
Insatisfacción	3,4
Neutral	3,4
Satisfacción	85,1
NS/NC	8,0
Total	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de Microdatos Encuesta de Opinión

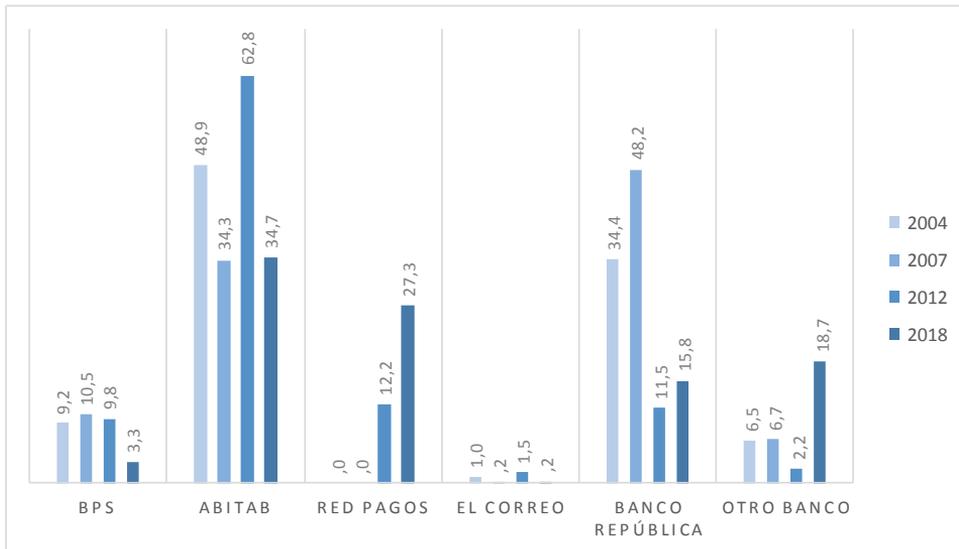
Nota: Sólo quienes tienen contrato persona.

5.3 Modalidad de cobro

La gráfica siguiente levanta información con la opción de los trabajadores/as por el lugar de cobro de la prestación, (subsídios por desempleo, enfermedad o maternidad). La elección de los activos por las entidades financieras habilitadas ABITAB, RED PAGOS, BROU, otros Bancos o el BPS, presenta variaciones en el periodo analizado.

Se observa que entre Abitab y Red Pagos alcanzan el 62%, y si bien siguen representando la mayoría su peso viene disminuyendo en favor de BROU y otros Bancos, posiblemente debido al uso de transferencias directas a las cuentas de los beneficiarios.

Gráfico 18. Lugar donde los activos cobran su prestación. (en %)

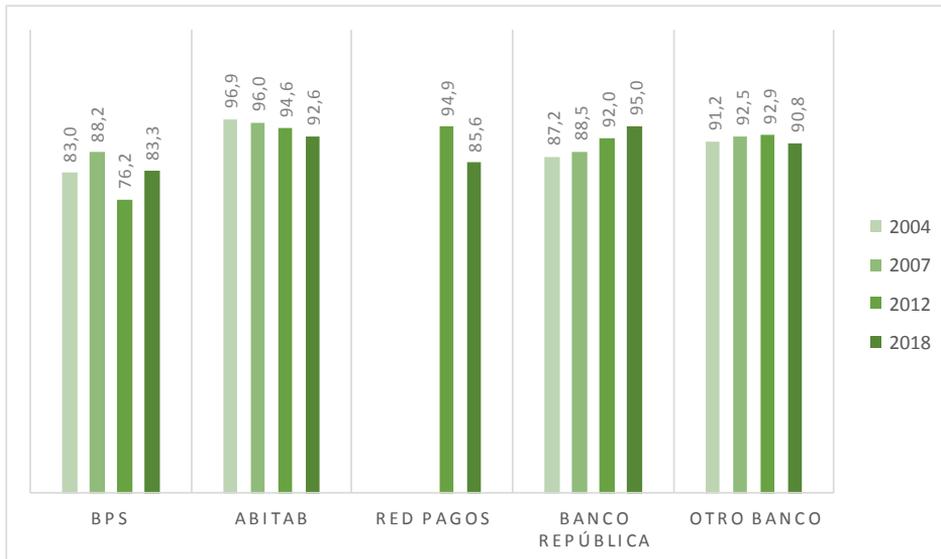


Fuente: Elaboración propia a partir de Microdatos Encuesta de Opinión.

Nota: no se considera para el análisis los casos “no sabe/no contesta” por diferencias de tratamiento en el período analizado. Esto no afecta las tendencias.

Los bancos serían las entidades financieras que empiezan a perfilarse como la opción preferencial de cobro para los activos. (BROU, y Otros Bancos como SANTANDER, ITAU, BBVA), seguidos por RED PAGOS que comienza a acercarse a ABITAB en lo que ha preferencias refiere. Entre las explicaciones posibles, además de las transferencias que realiza el BPS, se encuentran los beneficios que los propios bancos ofrecen para atraer al usuario a cobrar en su local.

Gráfico 19. Satisfacción con la modalidad de cobro. (en %)



Fuente: Elaboración propia a partir de Microdatos Encuesta de Opinión.

Nota: Se consideran sólo las categorías agrupadas de satisfecho y muy satisfecho.

No se considera para el análisis los casos “no sabe/no contesta” por diferencias de tratamiento en el período analizado. Esto no afecta las tendencias.

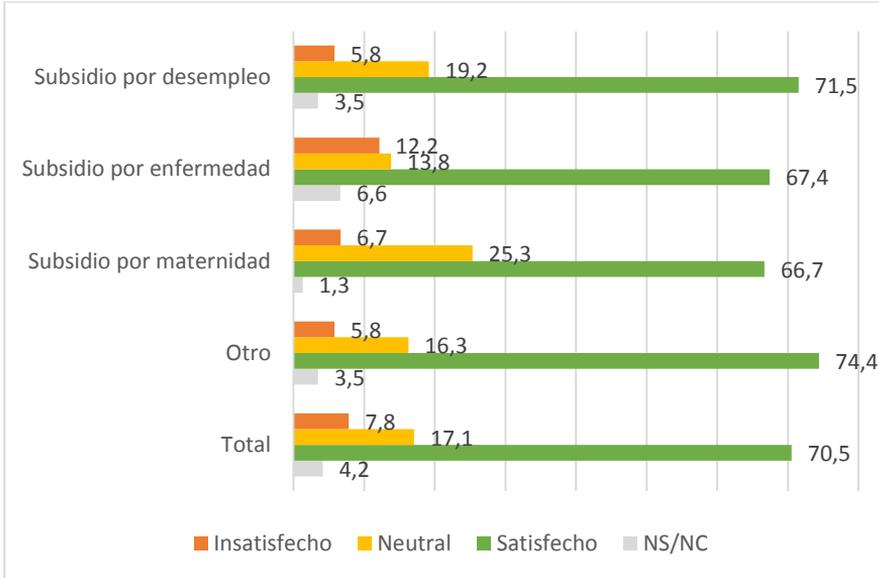
Más allá de la modalidad de cobro elegida hay un alto nivel de satisfacción en general.

6. Información

Mantener una comunicación clara y oportuna con los ciudadanos es un propósito que mantiene siempre su vigencia en el BPS. En general y en lo que refiere a los usuarios-beneficiarios de actividad la diversidad de temas y mecanismos utilizados para una comunicación eficaz forma parte del quehacer cotidiano. La difusión de derechos y obligaciones, la participación en actividades educativas, culturales y recreativas entre otros, se concreta a través de modalidades definidas por el organismo o atendiendo las preferencias del usuario.

En todo caso, los trabajadores/as que han realizado algún trámite en los dos últimos expresan su alta satisfacción con la información que el BPS brinda a la población.

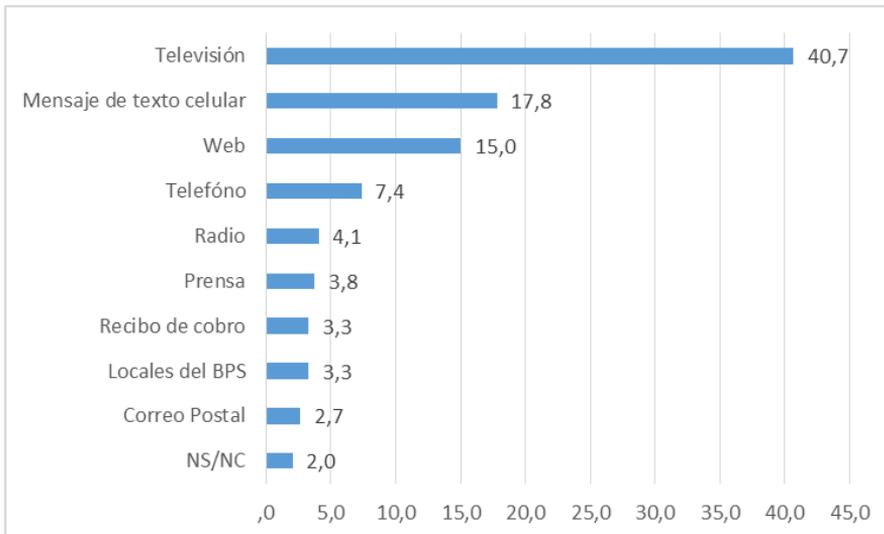
Gráfico 20. Satisfacción con la información y tipo de servicio.(en %) Año 2018



Fuente: Elaboración propia a partir de Microdatos Encuesta de Opinión

Según vemos en el gráfico inferior, el usuario de los servicios de actividad considera que la Televisión es el mejor medio para que BPS informe a la población. Situación similar a la de Pasivos.

Gráfico 21. Medio para recibir información. Activos (en%) 2018



Fuente: Elaboración propia a partir de Microdatos Encuesta de Opinión 2018

7. Conclusiones

Continuar la mejora de gestión para garantizar el acceso a los derechos de seguridad social de los ciudadanos se mantiene como una de las metas del BPS.

La prioridad del BPS es garantizar a los ciudadanos el acceso a los derechos de seguridad social y en ese sentido las mejoras de gestión se orientan en esa línea. Su capacidad de innovación e inversión en tecnología informática, en sus funcionarios, en el diseño la implementación de diferentes modalidades de atención, en la coordinación con terceros para controlar el ingreso de los trámites han simplificado de modo relevante el contacto del trabajador activo con la organización

En general los usuarios activos expresan una alta satisfacción con los servicios recibidos en el periodo evaluado, lo cual significa que están acordes a sus expectativas y confirman las acciones realizadas. Mantener altos niveles de satisfacción o superarlos, demanda al organismo buscar y desarrollar mecanismos para atender a un público que se posiciona cada vez más exigente.

Los primeros datos de usuarios de las prestaciones de actividad, refieren a la percepción general positiva que éstos tienen sobre el BPS. En ella influyen acciones específicas asociadas a la solicitud, trámite y en algunos casos al cobro de los subsidios, impregnadas de su visión general como organismo político estatal. Una posible explicación es que a partir del año 2007 la institución transitó un período fértil en materia de definición de leyes que ampliaron la cobertura social a trabajadores/as en situaciones sociales diversas.

Si se observa en conjunto la evaluación-evolución es posible identificar al menos tres tipos de opiniones de los activos al respecto en el período evaluado. Quienes realizan una evaluación buena, perciben también una evolución positiva en el período evaluado. Otros, si bien evalúan de forma negativa la institución perciben que viene mejorando y finalmente aquellos que se ubicaban en una posición neutral pero que observan que el BPS evoluciona en forma positiva.

La alta satisfacción con la solicitud, tiempos y duración de los trámites que se realizan tienen su argumento - a partir de las Memorias de BPS - en los esfuerzos de mejora de

gestión para este colectivo enfocados sobre todo en la ampliación de la cobertura del trabajador y la simplificación de los trámites, como se observó en el apartado correspondiente. Sin duda la gestión integral web, la mejora de sus funcionalidades, con nuevos aplicativos para realizar trámites, la inauguración de nuevos canales de comunicación (SMS, correo electrónico) la coordinación con administradores públicos y privados para el control y gestión de solicitudes y certificaciones hicieron del trámite una gestión sencilla y práctica para el trabajador/a.

Llegado a este punto, se debe mencionar y destacar que la información a la población cobra en éste escenario mayor relevancia en lo que hace a la cantidad y calidad y como tal debe ser monitoreada para mantener una gestión ágil y comprensible para el ciudadano.

La expansión tecnológica, y los funcionarios capacitados son el gran capital del BPS, que sostienen la mejora de gestión y son los artífices de su transformación. Ambos recursos, tecnología y funcionarios, más el espacio de participación de los trabajadores, se conjugan para generar el cambio cultural previsto por quienes promovieron en su momento la propuesta de mejorar la gestión del Organismo. Según los datos, se podría plantear que la implementación de una nueva modalidad de gestión, ha logrado alcanzar resultados significativos en el acceso de los ciudadanos a la protección social.

Documentos de Referencia

Amarante, V., y Bucheli, M., (2008). Análisis del seguro de desempleo en Uruguay y discusión de propuestas para su modificación. Cuadernos del Claeh.

Fernandez Just, A. (2014) Análisis del Subsidio por Desempleo. Asesoría Económica y Actuarial (AEA) Asesoría General en Seguridad Social (AGSS).

Facultad de Ciencias Sociales (FCS) – Departamento de Sociología (DS) Encuestas de Satisfacción de Usuarios BPS. Informes Finales Pasivos Tramite y Pasivos Cobro 2004, 2007, 2012, 2014, 2018

Memorias y Balances Banco de Previsión Social - Prestaciones de Pasividad años: 2005 a 2018 incluido

PLAN ESTRATEGICO BPS 2016-2020 www.bps.gub.uy

Anexo I – Abordaje metodológico de los estudios

Las modificaciones en la gestión institucional en los últimos años, principalmente las vinculadas a las modalidades de contacto con la población⁹⁶, significaron también cambios en el abordaje metodológico de los estudios. El siguiente cuadro describe a grandes rasgos las principales modificaciones y ajustes realizados.

Prestaciones de Actividad – Abordaje Metodológico			
	Sistema aplicado 1997-1998-2001	Sistema aplicado 2004 - 2007-201	Sistema Aplicado 2018
Relevamiento datos	Encuestas en punto en las salas donde se prestan los servicios.	Encuestas dirigidas en hogares, a todas las personas que solicitaron un trámite de prestaciones de actividad en el período de referencia.	Encuesta telefónica dirigida a una muestra de personas que percibieron una prestación por Desempleo, enfermedad, maternidad, prótesis, asignaciones familiares (no incluye AFAM Plan Equidad) durante el año 2017. Se utilizó para este fin el padrón de dichos beneficiarios proporcionado por la Dirección Técnica de Prestaciones del BPS.
Diseño muestral ⁹⁷	Muestreo aleatorio de días y horas en los días en que se ofrecen los servicios de	Muestreo aleatorio simple que incluya Montevideo e Interior.	Muestra estratificada por áreas geográficas que representa a los usuarios de estas prestaciones en el país. La muestra alcanzó a 756 casos. El trabajo de campo fue realizado el 12 de mayo de 2018.
Formulario		Se actualiza preguntas en 2003 y se aplica en 2004	Se actualiza dimensiones y preguntas en 2016 y aplica en 2017/2018.

⁹⁶ Modalidades de contacto: atención personalizada, atención telefónica, agenda telefonica, Web, agenda Web, Servicios Online

⁹⁷ El procedimiento de selección fue acordado entre Prestaciones de Actividad/ BPS y el /DS (FCS) y Prestaciones de Actividad del BPS. Se siguieron las recomendaciones del Informe Confeción de un Diseño Muestral para el Estudio de los Usuarios del Banco de Previsión Social –2005. Cada una de estas muestras alcanzó un nivel de confianza del 95% y un nivel de error máximo del 5% considerado como parámetro poblacional la evaluación general del BPS que estas poblaciones presentaban en estudios anteriores.

Anexo II – Resumen de acciones período

Resumen de algunas de las acciones emprendidas por Prestaciones Económicas para Activos de acuerdo a las Memorias publicadas por BPS.

Memoria (*)	Acciones	Clasificación (**)
2005	Simplificación trámite AFAM a través de representantes ONG, contratantes, etc.	Simplificación de trámites
2005	Nuevos procedimientos administrativos e informáticos para otorgamiento de prótesis y lentes	Simplificación de trámites
2005	Flexibilización del acceso al subsidio por desempleo en los sectores de trabajadores rurales y pesca	Nueva normativa
2005	Ley 17886 - Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES)	Nueva normativa
2006	Cruce de información y campaña tendiente a la universalización de AFAM	Simplificación de trámites
2006	Pago e impresión de recibos en tiempo real	Simplificación de trámites
2007	Ley 18083 - Nuevo sistema tributario	Nueva normativa
2007	Ley 18065 - Subsidio por desempleo para trabajadores del servicio doméstico	Nueva normativa
2008	Ley 18211 - Sistema Nacional Integrado de Salud	Nueva normativa
2008	Ley 18227 - Plan de equidad	Nueva normativa
2009	Ley 18240 - Programa Uruguay Trabaja	Nueva normativa
2009	Ley 18399 - Modificación de Seguro de Desempleo	Nueva normativa
2009	Decreto 316/09 - Régimen especial de subsidio por desempleo parcial	Nueva normativa
2009	Intercambio con Organismos externos a través del Portal - ingreso información para control de estudios AFAM	Mejora de controles
2009	Servicio en Línea - Consulta de la historia de trámites de expedientes	Servicios Web, APP, SMS, etc.
2009	Servicio en Línea - Ingreso de información para el Sistema Nacional de Certificación Laboral	Servicios Web, APP, SMS, etc.
2010	Descentralización de la gestión en el interior del país	Simplificación de trámites

2010	Ingreso de certificación médica desde la mutualista	Simplificación de trámites
2010	Nuevo sitio Web	Servicios Web, APP, SMS, etc.
2011	Viajes para quinceañeras beneficiarias de AFAM	Nueva normativa
2012	Subsidio para la industria de la vestimenta	Nueva normativa
2012	Sistema nacional de cuidados - capacitación a trabajadores	Capacitación
2012	Ley 18725 - aumento progresivo del tope del subsidio por enfermedad	Nueva normativa
2013	Ley 19161 - Modificación de subsidio maternidad, paternidad y medio horario para cuidados	Nueva normativa
2013	Control de asistencia y progreso educativo para AFAM	Simplificación de trámites
2013	Automatización de las consultas de expedientes a través de respuesta de voz interactiva (IVR)	Servicios Web, APP, SMS, etc.
2013	Agenda web para trámites de trabajadores activos	Servicios Web, APP, SMS, etc.
2014	Ley 19162 - Revocación opciones AFAP	Nueva normativa
2014	Nueva forma de cobro para recibos impagos de prestaciones	Simplificación de trámites
2014	Contrato personal	Servicios Web, APP, SMS, etc.
2015	Prórrogas a seguro de desempleo para situaciones especiales	Nueva normativa
2015	Subsidio por desempleo - tramitación directa por parte de la empresa	Simplificación de trámites
2015	Altas de trabajadores desde cualquier equipo móvil inteligente	Servicios Web, APP, SMS, etc.
2015	Rediseño de la página web de BPS	Servicios Web, APP, SMS, etc.
2015	Nueva versión del aplicativo web de subsidio por enfermedad	Servicios Web, APP, SMS, etc.
2015	Nuevos canales de comunicación (SMS y correo electrónico): Aviso de recibos a caducar, alta de actividad en BPS, afiliación mutua, alta de subsidio por desempleo, denegación de solicitud de subsidio por desempleo.	Servicios Web, APP, SMS, etc.
2016	Incorporación de trabajadores estatales al beneficio de lentes, prótesis y órtesis	Nueva normativa
2016	Tramitación de lentes comunes directamente en las ópticas	Simplificación de trámites
2016	Puestos de autoconsulta en sucursales- reimpresión de recibos	Servicios Web, APP, SMS, etc.
2016	Agenda web - licencia de adopción	Servicios Web, APP, SMS, etc.

2017	Servicio web - solicitud de subsidio por paternidad	Servicios Web, APP, SMS, etc.
2017	Servicio web - solicitud de subsidio para cuidados del recién nacido	Servicios Web, APP, SMS, etc.
2017	Servicio web - consulta vínculos personales	Servicios Web, APP, SMS, etc.
2017	Simplificación del trámite de Contrato Usuario Persona	Simplificación de trámites
2017	Planilla de Trabajo Unificada	Servicios Web, APP, SMS, etc.
2018	Potenciación de la fiscalización de prestaciones	Mejora de controles
2018	Ley 19590 - Desafiliación AFAP	Nueva normativa
2018	Leyes 19663 y 19664 - régimen especial de subsidio por desempleo	Nueva normativa
2018	Incorporación gradual al Sistema Nacional de Certificación Laboral a trabajadores de organismos públicos	Nueva normativa
2018	Lentes, prótesis y órtesis a trabajadores de otros organismos públicos	Nueva normativa
2018	Suscripción de contrato persona en Consultados para personas uruguayas residentes en el exterior	Simplificación de trámites
2018	Nuevo servicio de consulta de actividades	Servicios Web, APP, SMS, etc.

Fuente: Elaboración propia en base a las Memorias BPS 2005 – 2018

(*) Se identifica la acción con el primer año en que se toma la medida.

(**) La clasificación es propia, una acción puede influir en más de un aspecto pero se priorizó aquel donde se entiende tiene mayor impacto.

En particular “nueva normativa” incluye todo cambio normativo que se haya hecho que implique una extensión, modificación o mejora de prestaciones existentes o nuevas prestaciones

EVOLUCION DE LAS PENSIONES DE SOBREVIVENCIA

Período 2004 – 2019

Actualización

Evolución de las Pensiones de Supervivencia Período 2004 – 2019

Actualización

Asesoría Económica y Actuarial

Marzo 2020

Resumen

El objetivo de éste trabajo es analizar la evolución que ha tenido ésta prestación desde el año 2004 a la fecha, teniendo en cuenta el sexo, la edad, el ingreso y las categorías pensionarias. Los datos considerados para el estudio son los correspondientes a junio de cada año.

Palabra clave: pensiones de supervivencia, categoría pensionaria.

1. Objetivo del informe

Dentro de las prestaciones contributivas que otorga el Banco de Previsión Social, se encuentran las pensiones de supervivencia. El origen de estas prestaciones es el fallecimiento de un afiliado, ya sea que el mismo se encuentre en actividad o en goce de alguna prestación de jubilación o subsidio transitorio.

El fallecimiento del afiliado genera una pensión que puede estar constituida por uno o varios pensionistas entre los cuales se distribuirá la asignación de pensión.

El objetivo de este trabajo es analizar la evolución que ha tenido esta prestación desde el año 2004 a la fecha, teniendo en cuenta el sexo, la edad, el ingreso y las categorías pensionarias. Los datos considerados para el estudio son los correspondientes a junio de cada año, y provienen de los reportes de estadísticas de pasividades.

2. Descripción del régimen pensionario

De acuerdo con el artículo 25 de la Ley N° 16.713 son beneficiarios con derecho a pensión: las personas viudas, los hijos solteros incapaces o los capaces menores de veintiún años (excepto cuando se trate de mayores de dieciocho años de edad que dispongan de medios de vida propios y suficientes para su congrua y decente sustentación), los padres absolutamente incapacitados para todo trabajo y las personas divorciadas.

Las condiciones para tener derecho a esta prestación se establecen en el artículo 26 de la Ley N° 16.713, el cual distingue condiciones económicas y de edad. Es así que las viudas para tener derecho a esta prestación deben contar con un ingreso promedio actualizado de los 12 meses anteriores al fallecimiento del causante inferior a \$ 173.539,0¹, y en el caso del viudo, los padres incapacitados para todo trabajo y las personas divorciadas, deberán acreditar la dependencia económica del causante o la carencia de ingresos suficientes. Por otro lado cuando las personas viudas tengan entre treinta y treinta y nueve años de edad a la fecha del fallecimiento del causante, la pensión se servirá por el término de cinco años. Cuando sean menores de treinta años de edad, por el término de dos años.

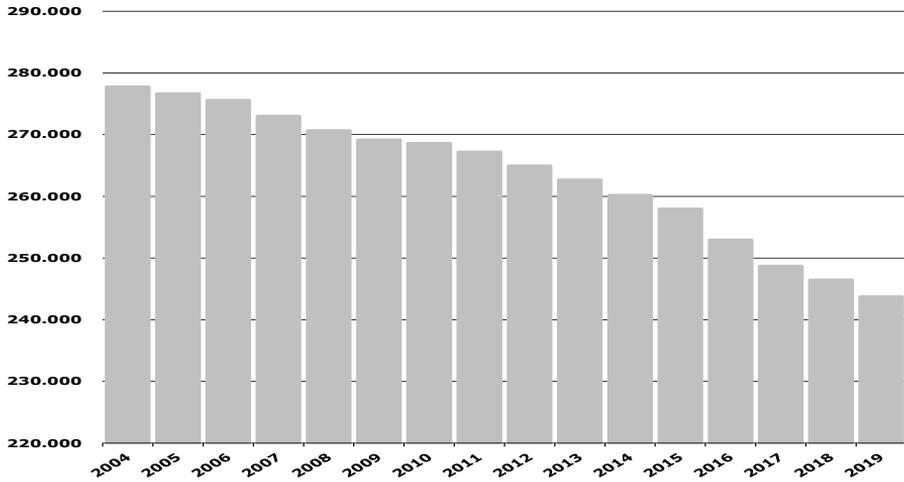
Estos límites no se aplicarán cuando el beneficiario estuviere incapacitado para todo trabajo, o cuando integren el núcleo familiar del beneficiario hijos solteros menores de veintiún años de edad, en cuyo caso se servirá la pensión hasta que estos alcancen esa edad. Además las beneficiarias viudas que tengan cuarenta o más años de edad a la fecha del fallecimiento del causante o que cumplan esa edad en goce del beneficio de la pensión, gozarán de este derecho toda su vida.

3. Evolución de la cantidad de pensiones de sobrevivencia

La cantidad de pensiones de sobrevivencia ha venido descendiendo desde el año 2004 a la fecha.

¹ Vigencia 1/2019.

Gráfico 1:
Cantidad total de Pensiones (*)



(*) Datos a Junio de cada año

Es así que mientras en el año 2004 la cantidad de pensiones emitidas ascendieron a 277.770, estas han ido descendiendo hasta llegar a 243.756 en el año 2019.

Cuadro 1:
Variación de la cantidad de pensiones (*)

Variación de cada año con el anterior		
2005	-0,4%	-1101
2006	-0,4%	-1081
2007	-0,9%	-2567
2008	-0,9%	-2331
2009	-0,6%	-1517
2010	-0,2%	-569
2011	-0,5%	-1384
2012	-0,8%	-2255
2013	-0,9%	-2279
2014	-0,9%	-2493
2015	-0,9%	-2236
2016	-1,9%	-5005
2017	-1,7%	-4259
2018	-0,9%	-2232
2019	-1,1%	-2705

(*) Datos a junio de cada año

Fuente: Repartición Informática –

Reportes de Estadísticas de Pasividades

Desagregando esta información, podemos observar que en los dos primeros años existió un descenso en el entorno de las 1000 pensiones, lo que en términos relativos implicó un descenso del 0.4% en cada año.

Este decrecimiento aumentó en los años 2007 y 2008, ubicándose la disminución en el entorno de las 2500 y 2300 pensiones respectivamente, lo que en términos relativos equivale al 0.9%.

A partir del año 2009 se empieza a atenuar el decrecimiento siendo en este año la variación con respecto del anterior del 0.6% (1517 pensiones menos), llegando al año 2010 con la menor variación de todo el período que significó un decrecimiento de 569 pensiones (0.2% menos con respecto al año anterior). A partir de ese momento se observa un aumento paulatino del decrecimiento con su pico en el año 2016 que refleja una disminución de 5005 pensiones, correspondiendo asimismo a la mayor variación del periodo ubicada en el 1.9% con respecto al año anterior.

3.1. Según sexo

Al analizar la cantidad de pensiones según el sexo de las mismas, encontramos:

Cuadro 2:
Cantidad de pensiones según el sexo (*)

Año	Hombres	Mujeres	Total
2004	10.917	266.853	277.770
2005	11.607	265.062	276.669
2006	12.212	263.376	275.588
2007	12.672	260.349	273.021
2008	13.137	257.553	270.690
2009	13.574	255.599	269.173
2010	14.131	254.473	268.604
2011	14.628	252.592	267.220
2012	15.013	249.952	264.965
2013	15.572	247.114	262.686
2014	15.974	244.219	260.193
2015	16.457	241.500	257.957
2016	16.976	235.976	252.952
2017	17.391	231.302	248.693
2018	18.000	228.461	246.461
2019	18.562	225.194	243.756

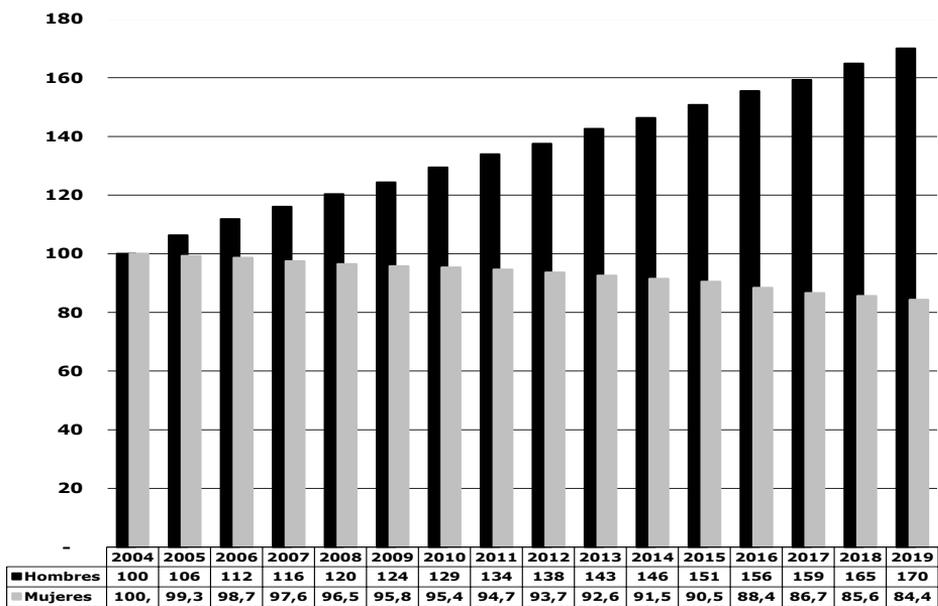
(*) Datos a junio de cada año

Fuente: Repartición Informática - Reportes de Estadísticas de Pasividades

Mientras la evolución del sexo masculino ha sido creciente, pasando de 10.917 pensiones en el año 2004 a 18.562 en el año 2019, la evolución del sexo femenino ha sido decreciente de 266.853 en el año 2004 a 225.194 en el año 2019.

Esto implica que mientras las pensiones de los hombres han crecido un 70% con respecto al año 2004, las de las mujeres han decrecido en el mismo período un 15.6%. Este comportamiento lo podemos observar en el siguiente gráfico.

Gráfico 2:
Índice de evolución de las pensiones según el sexo. Año 2004 = 100



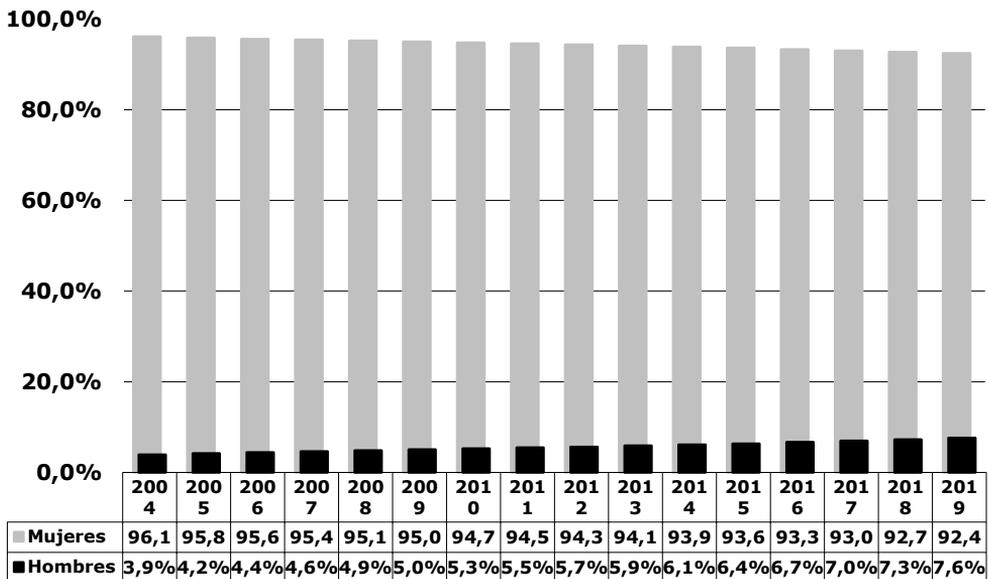
El crecimiento de los hombres lo podemos atribuir a que la Ley N° 16.713 les otorga el derecho a ser beneficiarios de una pensión por viudez si demuestran que dependían económicamente del causante o que carecen de ingresos suficientes. Las leyes anteriores sólo le otorgaban este beneficio si estaba incapacitado para todo tipo de trabajo, lo que implicaba que muy pocos hombres obtenían el beneficio de la pensión de sobrevivencia.

El decrecimiento de las pensiones de las mujeres lo podemos atribuir a que en el stock tenemos mujeres que han obtenido la pensión por orfandad con leyes anteriores, las cuales les otorgaban el beneficio de por vida. Por otra parte, el Acto Institucional N° 9

y las leyes anteriores prestaban pensiones por fallecimiento a las viudas de forma vitalicia, característica que fue condicionada por la Ley N° 16.713 fijando un tope de ingresos y limitando el periodo de amparo según la edad de la viuda a la fecha de fallecimiento del causante. Estas son prestaciones que van desapareciendo y que no tienen reposición.

De todas formas al estudiar la estructura de las pensiones de acuerdo con el sexo de las mismas, las beneficiarias del sexo femenino son la mayoría. Mientras las prestaciones por pensiones de sobrevivencia del sexo femenino se encuentran en el año 2019 en el entorno del 92% del total de pensiones servidas por el organismo, las del sexo masculino apenas se han acercado al 8%. Esto lo podemos observar en el siguiente gráfico.

Gráfico 3:
Composición de las pensiones de sobrevivencia según sexo (*)



(*) Datos a junio de cada año

Fuente: Repartición Informática - Reportes de Estadísticas de Pasividades

3.2. Por tramos de edad

En este punto estudiaremos cómo ha evolucionado la cantidad de pensiones, de acuerdo con tramos de edad preestablecidos.

Cuadro 3:
Cantidad de pensiones según tramos de edad (*)

AÑO	HASTA 21	22 A 54	55 A 59	60 A 64	65 A 69	70 A 79	MAS DE 79
2004	6.419	46.329	20.904	25.430	32.043	81.259	65.386
2005	6.636	43.938	20.402	25.076	31.660	81.165	67.792
2006	6.854	41.574	19.945	25.120	31.005	80.793	70.297
2007	6.930	39.329	19.477	24.799	30.365	80.150	71.971
2008	7.072	36.935	19.169	24.642	30.006	78.889	73.977
2009	7.247	34.643	18.770	24.221	29.570	77.670	77.052
2010	7.325	32.567	18.684	23.771	29.240	76.962	80.055
2011	7.425	30.634	18.484	23.468	29.269	75.373	82.567
2012	7.505	28.603	18.476	23.132	29.136	73.996	84.117
2013	7.698	26.719	18.117	22.944	29.104	72.798	85.306
2014	7.884	24.986	17.672	22.615	28.642	71.867	86.527
2015	8.015	23.245	17.141	22.441	28.168	71.254	87.693
2016	8.129	21.782	16.602	22.333	27.851	70.602	85.653
2017	8.201	20.220	15.963	22.181	27.298	69.361	85.469
2018	8.468	18.755	15.434	21.772	27.071	69.069	85.892
2019	8.751	17.417	14.944	21.230	26.792	68.577	86.045

(*) Datos a junio de cada año

Fuente: Repartición Informática - Reportes de Estadísticas de Pasividades

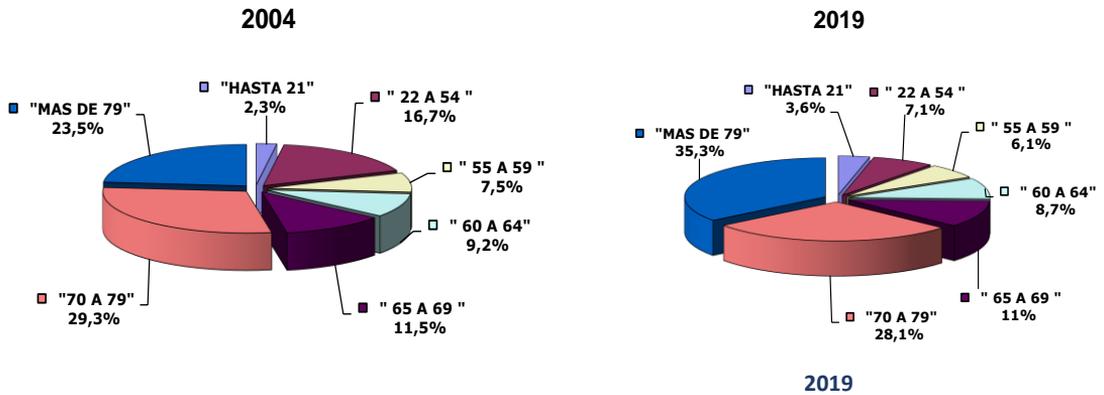
Del cuadro 3 surge que los únicos tramos en que ha existido crecimiento en la cantidad de pensiones es el de “Hasta 21 años” y el de “Más de 79” años. En el primero tenemos 2.332 pensiones más en el año 2019 con respecto al año 2004, lo que implica un crecimiento en este tramo del orden 36.3%. En el segundo tenemos un crecimiento del orden de 31.6% lo que significa un crecimiento de 20.659 pensiones.

En los restantes tramos el número de pensiones ha decrecido, pero en el tramo de “22 A 54” es donde es más notorio. Tenemos aquí un decrecimiento del 62.4%, lo que en términos absolutos son unas 28.900 pensiones.

En el Gráfico Nº 4, podemos observar cual es la distribución de las pensiones de acuerdo con los tramos de edad, tanto para el año 2004 como para el 2019.

Grafico 4:

Composición de la cantidad de pensiones de sobrevivencia según tramos de edad a junio de 2004 y



Fuente: Repartición Informática - Reportes de Estadísticas de Pasividades

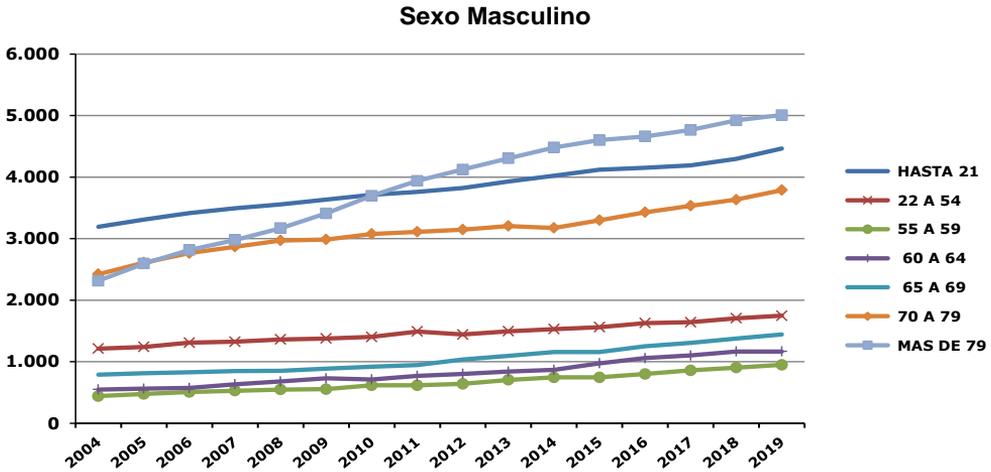
En el tramo de "Hasta 21 años" tenemos en 2019 el 3.6% del total de pensiones, el 7.1% se encuentra en el tramo de "22 a 54"; el 6.1% en el tramo de "55 a 59"; el 8.7% en el de "60 a 64"; el 11.0% en el tramo de "65 a 69"; el 28.1% en el tramo de "70 a 79" y el 35.3% en el tramo de "Más de 79".

Podemos observar que los tramos que muestran una mayor variación en el periodo 2004-2019 son el de "22 a 54" y el de "más de 79" mostrando un descenso del 9.5 y 11.8 puntos porcentuales respectivamente. El resto de los tramos mantuvo una tendencia constante, evidenciando una variación en el entorno del 1%, positiva para el tramo de "Hasta 21" y negativa para los tramos de "55 a 59", "60 a 64", "65 a 69" y "70 a 79".

3.3. Por tramos de edad y sexo

Al efectuar el cruce de información por edad y sexo encontramos, como se observa en el gráfico 5, que la cantidad de pensiones del sexo masculino ha crecido en todos los tramos de edad desde el año 2004 al 2019.

Grafico 5:
Evolución de las pensiones de sobrevivencia según tramos de
Edad y Sexo Masculino (*)



(*) Datos a junio de cada año

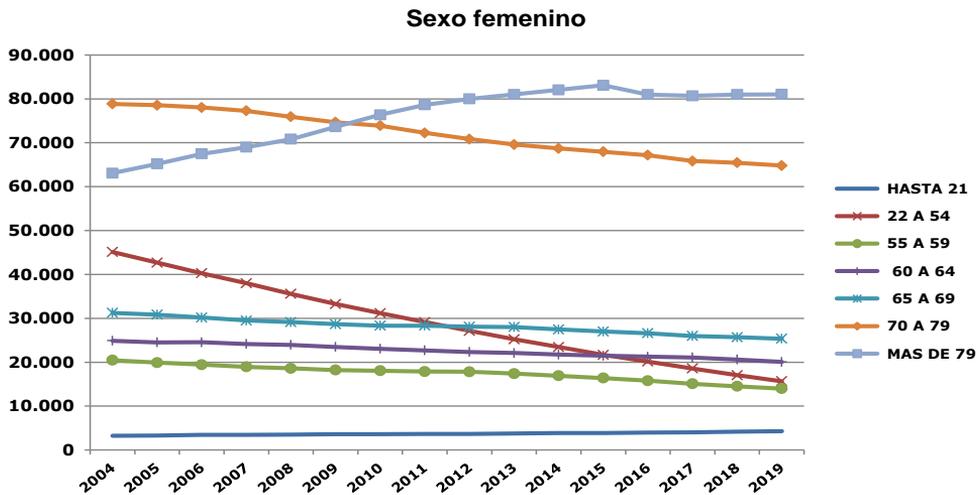
Fuente: Repartición Informática - Reportes de Estadísticas de Pasividades

El crecimiento, tomando como base el año 2004, es del 40% en el tramo de “hasta 21”; un 44% en el tramo de “22 a 54”; un 116% en el tramo de “55 a 59”; un 113% en el tramo de “60 a 64”; un 83% en el tramo de “65 a 69”; un 56% en el tramo de “70 a 79” y un 116% en el tramo de “Más de 79”. Esto ha implicado en términos absolutos un crecimiento total de las pensiones del sexo masculino del orden de las 7.645 en relación al año 2004.

Este crecimiento sostenido lo atribuimos, especialmente en el caso de los viudos, a la liberación de las condiciones de acceso a la pensión con derecho pleno que les concedió la Ley N° 16.713.

Cuando graficamos la evolución del sexo femenino encontramos:

Gráfico 6:
Evolución de las pensiones de sobrevivencia según tramos de
Edad y Sexo Femenino (*)



(*) Datos a junio de cada año

Fuente: Repartición Informática - Reportes de Estadísticas de Pasividades

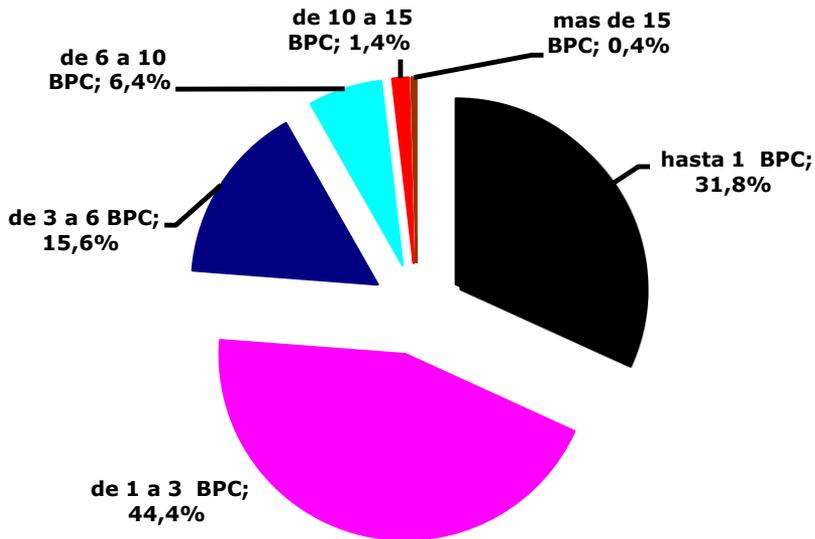
En los tramos de “Hasta 21” y “Más de 79” hubo un crecimiento en el periodo 2004-2019 del 33% y del 28% respectivamente.

En cambio en los demás tramos se observa para el mismo periodo un decrecimiento, siendo del 65% en el tramo de “22 a 54”, del 32% en el tramo de “55 a 59”, del 19% en los tramos de “60 a 64” y “65 a 69”, del 18% en el tramo de “70 a 79”. Esto ha implicado en términos absolutos un decrecimiento total de las pensiones del sexo femenino del orden de las 41.659 en relación al año 2004.

3.4. Por tramos de ingreso

Para medir los ingresos utilizaremos la base de prestaciones y contribuciones (BPC). En primer lugar si consideramos el promedio de pensiones de sobrevivencia de todo el período, 2004 – 2019, nos encontramos con la siguiente estructura:

Gráfico 7:
Composición de la Cantidad Promedio de pensiones de sobrevivencia según tramos de ingreso – Periodo 2004-2019

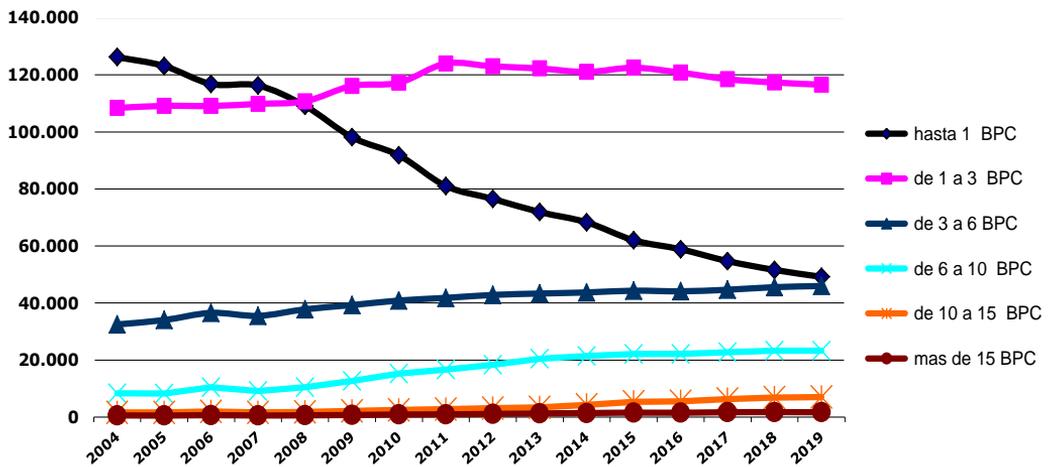


Fuente: Repartición Informática - Reportes de Estadísticas de Pasividades

En el tramo de “Hasta 1 BPC” tenemos el 31.8% del total de pensiones, el 44.4% se encuentra en el tramo de “1 a 3 BPC”; el 15.6% en el tramo de “3 a 6 BPC”; el 6.4% en el de “6 a 10 BPC”; el 1.4% en el tramo de “10 a 15 BPC”; y el 0.4% en el tramo de “más de 15 BPC”. Es decir que el importe del 76.2% de las pensiones de sobrevivencia que sirve el organismo, es de hasta 3 BPC.

En segundo lugar, si analizamos como han ido evolucionando la cantidad de pensiones según los tramos de ingreso considerados, encontramos:

Gráfico 8:
Cantidad de pensiones de sobrevivencia según tramos de Ingreso (*)



(*) Datos a junio de cada año

Fuente: Repartición Informática - Reportes de Estadísticas de Pasividades

La cantidad de pensiones que se encuentran en el tramo de “Hasta 1 BPC” ha venido decreciendo desde el año 2004, en el cual existían 126.226 hasta el año 2019 que tenemos 49.179. Esto implica un decrecimiento del orden del 61%, equivalente a poco más de 77.000 pensiones menos.

En la gráfica 8 es notorio el decrecimiento del primer tramo en todo el periodo, y el crecimiento del tramo de “1 a 3 BPC” hasta el año 2011, para luego mantener un comportamiento oscilante hasta la actualidad. En cambio, en el tramo de “3 a 6 BPC”, el año 2007 es el único año que presenta un decrecimiento en la cantidad de pensiones, evidenciando un aumento en los restantes años, siendo los más significativos los presentado en los años 2006 y 2008 con un crecimiento del 7.4% y 6.5% respectivamente, con respecto al año anterior. En todos los demás tramos de ingresos establecidos, existe un crecimiento en el número de pensiones.

Este trasiego de pensiones de un tramo hacia el otro, y el crecimiento que se observa en los restantes tramos, lo atribuimos a los aumentos diferenciales otorgados a aquellos pensionistas que cumplían con determinadas condiciones. Podemos citar el *decreto 238/006*, del 26/07/06, que incrementó las asignaciones pensionarias de menor cuantía, servidas por el Banco de Previsión Social, a aquellos beneficiarios que

tuvieran 65 años o más e integraran hogares de menores recursos; *el decreto 19/008*, del 16/01/08, que determinó un ajuste adicional al mínimo previsto en el artículo 67 de la Constitución de la República, para aquellos pensionistas que no superaran las 3 BPC e integraran hogares cuyo ingreso promedio por integrante, por todo concepto, no superara las 3 BPC.²

A su vez a partir del año 2008, priorizando el aumento de las prestaciones correspondientes a los afiliados de menores recursos, se comenzaron a realizar aumentos de los mínimos jubilatorios (Decretos 415/008 del 01/07/08, 521/008 del 01/07/09, 283/010 del 01/10/10 y 01/07/11, 189/012 del 01/07/12, 317/013 del 01/07/13 y 01/07/14, 190/015 del 01/07/15, 233/016 del 01/07/16, 256/016 del 01/08/16, 317/017 del 01/07/17, y el 232/018 del 01/07/18 en el que se fijan los mínimos tanto para julio de 2018 como para julio de 2019), comenzando con un mínimo jubilatorio de 1.25 Bases de Prestaciones y Contribuciones (BPC) en el año 2008 para llegar en la actualidad a los 3 BPC, tal como se detalla a continuación:

Año	jul-08	jul-09	oct-10	jul-11	jul-12	jul-13	jul-14	jul-15	jul-16	ago-16	jul-17	jul-18	jul-19
Monto Mínimo Jubilatorio (*)	1,25	1,5	1,75	2	2,25	2,375	2,5	2,625	2,6875	2,75	2,85	2,925	3

(*) Expresado en BPC

3.5. Por categoría pensionaria

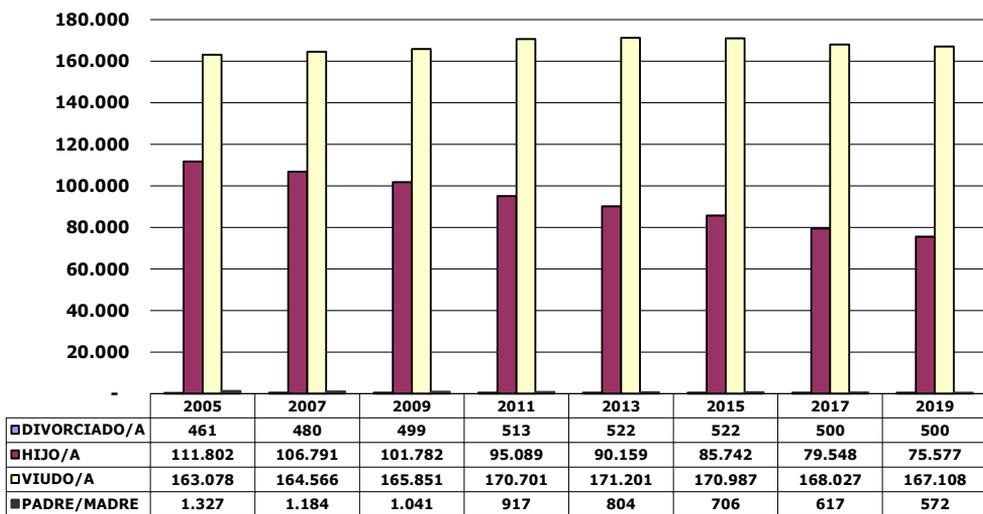
En este punto estudiaremos la cantidad de pensiones teniendo en cuenta el tipo de beneficiario y la ley que dio origen a esa causal. Es así que analizaremos las categorías de “Hijos”, “Viudo/a”, “Divorciado/a”, “Padre/Madre”, teniendo en cuenta si la causal se configuró por leyes Anteriores al Acto Institucional N° 9, por el Acto Institucional N° 9 o por la Ley N° 16.713.

Comencemos analizando las categorías pensionarias. Como surge del Gráfico 9 las categorías con mayor peso son las de “Hijo/a” que actualmente se encuentra en el

² De los decretos mencionados sólo se ha citado las modificaciones de las pensiones servidas por el organismo

entorno de las 75.000 pensiones, categoría que viene decreciendo desde el inicio del periodo de estudio; y la de “Viudo/a” que se encuentra en el entorno de las 167.000 pensiones, categoría en ascenso desde el año 2004 hasta el año 2013 y en descenso hasta el final del periodo de estudio. Por otro lado tenemos las categorías de “Padre/Madre” y “Divorciado/a” las cuales se encuentran en el entorno de las 600 y 500 pensiones, respectivamente.

Grafico 9:
Composición de las pensiones de sobrevivencia según categoría
Pensionaria (*)



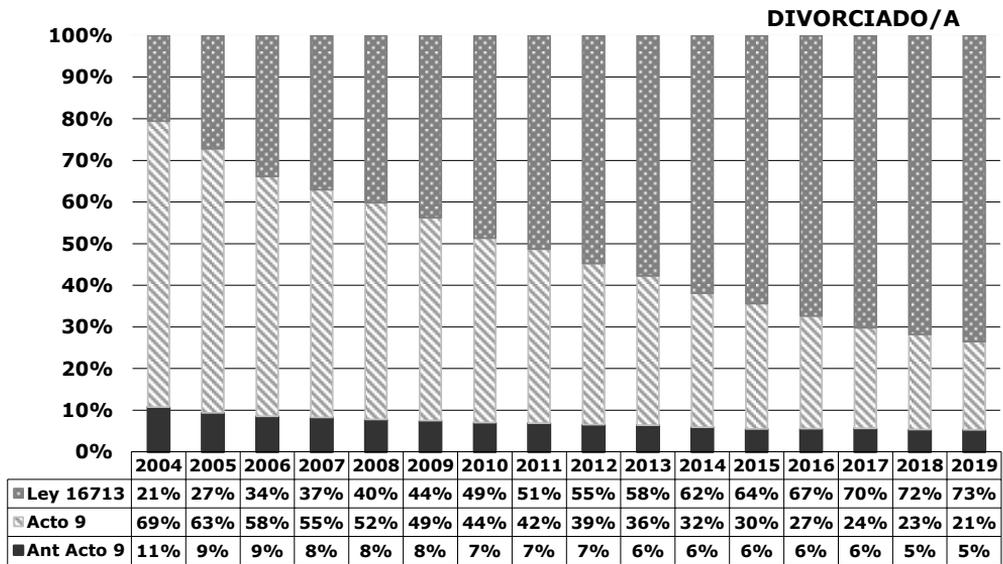
(*) Datos a junio de cada año

Fuente: Repartición Informática - Reportes de Estadísticas de Pasividades

Podemos concluir que del total de pensiones por sobrevivencia que presta el organismo, las cuales en el período 2004 – 2019 se movieron en un entorno promedio de las 263.500, el 0.2% correspondieron a la categoría de “Divorciado/a”, el 35.9% a la categoría de “Hijo/a”, el 63.5% a la categoría de “Viudo/a” y el 0.4% a la categoría de “Padre/Madre”.

Analizaremos ahora cada una de estas categorías pensionarias teniendo en cuenta el régimen por el cual configuraron su causal.

Grafico 10:
Divorciado/a según régimen (*)

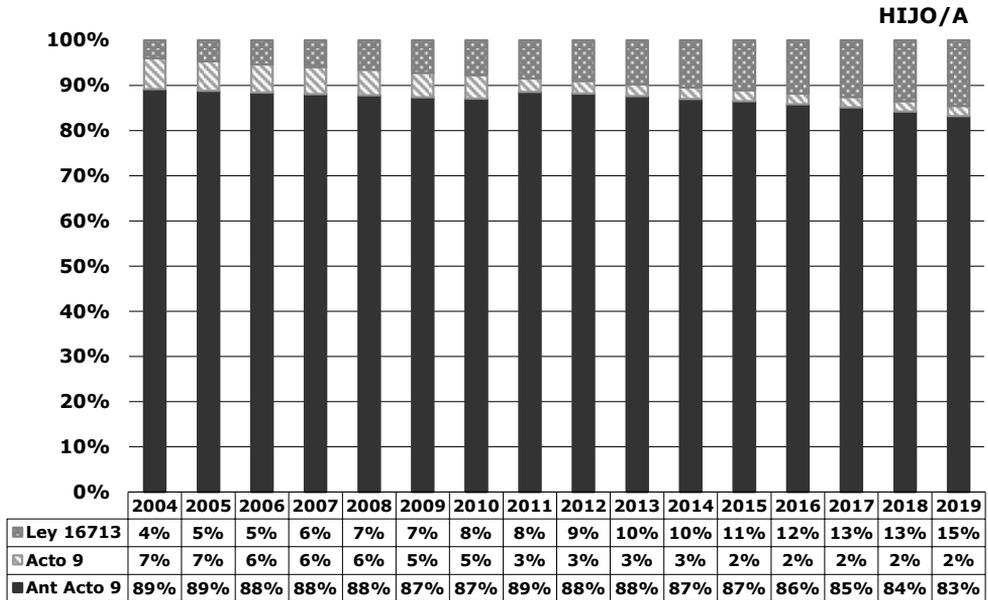


(*) Datos a junio de cada año

Fuente: Repartición Informática - Reportes de Estadísticas de Pasividades

En el año 2004 la categoría pensionaria “Divorciado/a”, de la cual teníamos un total de 448 pensiones, el 11% había configurado su causal por leyes Anteriores al Acto Institucional N° 9, el 69% lo había hecho por el Acto Institucional N° 9 y el 21% lo configuró por la Ley N° 16.713. La evolución de esta estructura a lo largo del período en estudio sigue la lógica de que cada vez hay menos personas que configuran causal por las leyes anteriores y más por la nueva ley. Es así que tanto la causal configurada por el Acto Institucional N° 9 y leyes anteriores decrecen en el período afectadas por la mortalidad, ya que prácticamente no hay reposición de estas pensiones, llegando a constituir el 5% y 21% respectivamente; incrementándose las otorgadas bajo la Ley N° 16.713, que en el último año con información constituyen el 73% de un total de 500 pensiones en esta categoría.

Grafico 11:
Hijo/a según régimen (*)



(*) Datos a junio de cada año

Fuente: Repartición Informática - Reportes de Estadísticas de Pasividades

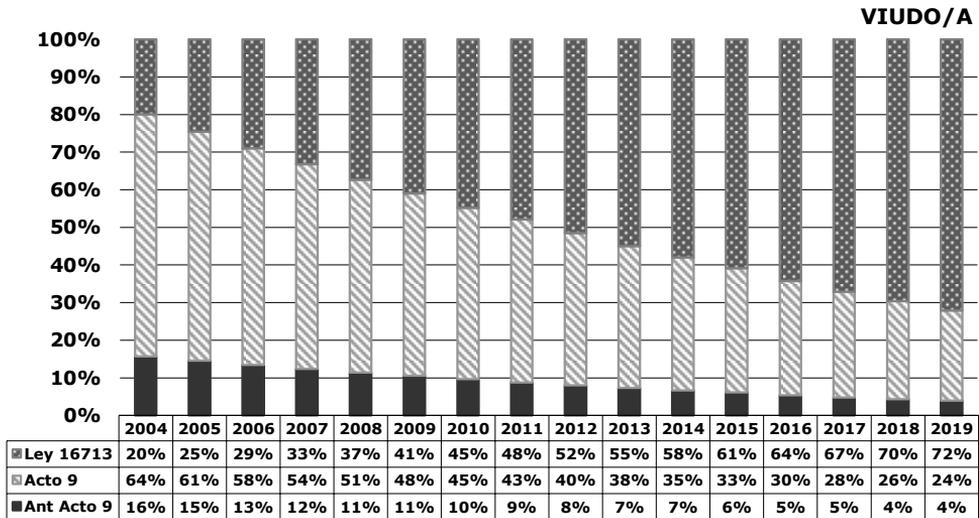
En el año 2004 la categoría pensionaria “Hijo/a”, de la cual teníamos 114.219 pensiones, el 89% había configurado su causal por Leyes Anteriores al Acto Institucional N° 9, el 7% lo había hecho por el Acto Institucional N° 9 y el restante 4% lo había configurado por la Ley N° 16.713.

Esta categoría pensionaria fue limitada por el Acto Institucional N° 9 al fijarse la edad de 21 años como tope para ser beneficiario de una pensión obtenida en calidad de hija. Las leyes anteriores otorgaban este beneficio de por vida a las mujeres. Por ese motivo la mayoría de las pensiones de esta categoría corresponden a mujeres que la obtuvieron por esas leyes, las cuales actualmente no tienen reposición y van disminuyendo debido a la mortalidad. En el año 2004 teníamos cerca de 102.000 pensiones de este tipo, las cuales actualmente se encuentran en el entorno de 63.000.

Si observamos las otorgadas por el Acto Institucional N° 9 y por la Ley N° 16.713, las primeras están siendo sustituidas por la nueva ley. Mientras en el año 2004 teníamos cerca de 7.800 pensiones que habían configurado causal por el Acto Institucional N° 9 y poco más de 4.500 que lo habían hecho por la Ley N° 16.713, con el transcurrir del

tiempo las primeras disminuyen ubicándose en el año 2019 en el entorno de las 1.700, y las segundas crecieron llegando a las 10.985 al final del período.

Grafico 12:
Viudo/a según régimen (*)



(*) Datos a junio de cada año

Fuente: Repartición Informática - Reportes de Estadísticas de Pasividades

En el año 2004 la categoría pensionaria “Viudo/a”, de la cual teníamos 161.688 pensiones, el 16% había configurado su causal por Leyes Anteriores al Acto Institucional N° 9, el 64% lo había hecho por el Acto Institucional N° 9 y el 20% lo había configurado por la Ley N° 16.713.

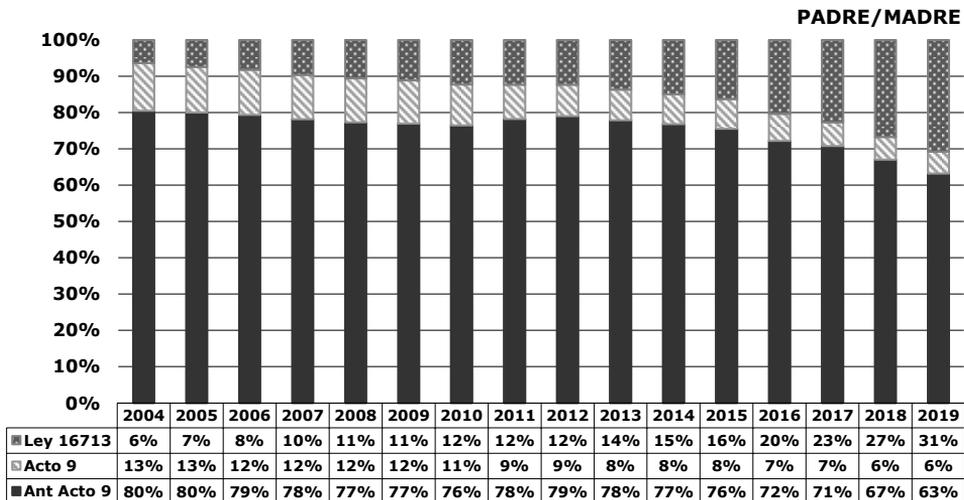
Mientras que las pensiones configuradas bajo las Leyes Anteriores al Acto Institucional N° 9 y las del Acto Institucional N° 9 decrecen en el período un 8.4% y un 6% en promedio año a año respectivamente, representando en el año 2019 el 4% y el 24% del total de las pensiones servidas por ésta categoría, las configuradas bajo la Ley N° 16.713 crecen en promedio un 8.3% anual, llegando al 2019 a representar el 72% del total de pensiones de sobrevivencia servidas.

El decrecimiento de las que se configuraron por las leyes anteriores lo asociamos a la mortalidad que las afecta y a que cada vez quedan menos personas que puedan

configurar causal por esas leyes. Por otro lado el crecimiento de las otorgadas por la ley N° 16.713 se atribuye no sólo a que en el transcurrir del tiempo será la ley que más beneficiarios capte, sino además por la flexibilización que introdujo en el otorgamiento de la pensión por viudez a los hombres.

Por último analizaremos la categoría “Padre/Madre”. Las Leyes Anteriores al Acto Institucional N° 9 (a modo de ejemplo citamos la Ley 9.940) le otorgaba el beneficio “en caso de carecer de medios propios de vida que les permitan subvenir a su congrua sustentación y siempre que hubiese sido mantenidas total o parcialmente por el causante: el padre absolutamente incapacitado para todo trabajo y la madre soltera, viuda o divorciada”. El Acto Institucional N° 9 modificó las condiciones al redactar que serían beneficiarios “los padres absolutamente incapaces para todo trabajo”, condición que mantuvo la Ley N° 16.713. Es decir que a partir del Acto Institucional N° 9 la madre debe cumplir con los mismos requisitos que el padre para poder ser beneficiaria. Al realizar el análisis de esta categoría queda en evidencia la modificación que introdujo el Acto Institucional N° 9 y que mantuvo la Ley N° 16.713.

Grafico 14:
Padre/Madre según régimen (*)



(*) Datos a junio de cada año

Fuente: Repartición Informática - Reportes de Estadísticas de Pasividades

En el año 2004 la categoría pensionaria “Padre/Madre”, de la cual teníamos 1.414 pensiones, el 80% había configurado su causal por leyes Anteriores al Acto Institucional N° 9, el 13% lo había hecho por el Acto Institucional N° 9 y el 6% lo había configurado por la Ley N° 16.713. En términos absolutos esto nos representaba unas 1.139 pensiones configuradas bajo las leyes anteriores al Acto Institucional N° 9, 186 pensiones configuradas por el Acto Institucional N° 9 y 90 por la Ley N° 16.713. Las configuradas por las leyes anteriores son pensiones sin reposición y que por efecto de la mortandad van decreciendo con el transcurrir del tiempo encontrándose en el entorno de las 360 en el año 2019. Las configuradas por el Acto Institucional N° 9 están decreciendo teniendo en la actualidad 34 pensiones de este tipo, las que van sustituyéndose paulatinamente por las de la Ley N° 16.713 las cuales suman un total de 176 pensiones al final del período de estudio.

4. Conclusiones

Al realizar el análisis de la evolución de las pensiones de sobrevivencia contributivas servidas por el Banco de Previsión Social, en el periodo 2004 - 2019, encontramos:

La cantidad de pensiones servidas por el organismo está decreciendo. Es así que mientras en el año 2004 la cantidad de pensiones emitidas ascendieron a 277.770, en el año 2019 se emitieron 243.756. Este decrecimiento que en términos absolutos implica unas 34.014 pensiones menos, en términos relativos ha implicado una disminución del orden de 12.2%. Para poder establecer las causas de este comportamiento, desagregamos la información teniendo en cuenta el sexo, la edad, los tramos de ingreso y la categoría pensionaria.

Al analizar la cantidad de pensiones según el sexo de las mismas, encontramos un crecimiento de las pensiones de los hombres del orden del 70% con respecto al año 2004, mientras que la cantidad de mujeres que son beneficiarias de una pensión ha decrecido en el mismo período un 15.6%.

Al analizar la cantidad de pensiones según tramos de edad preestablecidos, encontramos que las mismas sólo han crecido en los tramos de los extremos. La

cantidad de pensiones en el tramo de “Hasta 21 años” ha tenido un crecimiento del orden del 36.3% (2.332 pensiones) con respecto al año 2004 y el de “Más de 79” años un crecimiento del orden de 31.6% lo que significa un crecimiento de 20.659 pensiones.

Al analizar la cantidad de pensiones según tramos de ingresos preestablecidos para todo el periodo, encontramos que en promedio el 76% de las pensiones servidas por el organismo, tienen un nivel de ingresos de hasta 3 BPC. Observamos también, un trasiego del tramo de “Hasta 1 BPC” hacia los de mayor nivel.

Al analizar la cantidad de pensiones según categorías pensionarias, hallamos que la de mayor peso es la de “Hijo/a” que actualmente se encuentra en el entorno de las 75.000 pensiones, categoría que viene decreciendo desde el inicio del periodo de estudio. En cambio la categoría “Viudo/a” tiene un comportamiento variable, creciendo desde el año 2004 al 2013 y decreciendo hasta la actualidad llegando al entorno de las 167.000 pensiones. Por otro lado tenemos las categorías de “Padre/Madre” la cual desciende desde el año 2004, y la categoría de “Divorciado/a” oscilante durante todo el periodo de estudio, las que actualmente se encuentran en el entorno de las 500 pensiones, respectivamente.

En definitiva podemos decir que la evolución de la cantidad de pensiones servidas por el organismo se ha visto afectada, además del efecto demográfico de la mortalidad, por las Leyes y Decretos de diferentes períodos.

El Acto Institucional N° 9 del 23/10/1979 introdujo la limitación, que la Ley N° 16.713 mantuvo, de los 21 años como tope para poder acceder y cobrar una pensión de sobrevivencia como “Hija”. Es así que la mayoría de las mujeres de nuestro stock que pertenecen a esta categoría y que la obtuvieron por las leyes anteriores, al no tener reposición se ven afectadas por la mortalidad y están disminuyendo, aunque todavía existen cerca de 63.000 pensiones de esta categoría.

Otra modificación del Acto Institucional N° 9 y mantenida por la Ley N° 16.713, es la modificación para obtener la pensión de sobrevivencia en calidad de Padre o Madre del fallecido. El requisito para ambos es que sean absolutamente incapaces para todo trabajo.

La Ley N° 16.713, de 03/09/1995, flexibilizó el otorgamiento de la pensión por viudez de los hombres, lo que ha hecho que la cantidad de hombres que acceden a una pensión de sobrevivencia esté creciendo. Pero a su vez puso condiciones, que no existían, para el acceso a esta categoría en el caso de ser mujer.

Por último en el marco del desarrollo de una política de mantenimiento y mejora del poder adquisitivo de las pasividades, con la prioridad respecto de las prestaciones de integrantes de hogares de menores recursos y con ingresos de menor cuantía, se otorgaron aumentos diferenciales (Decretos 238/006 del 26/07/06, 19/008 del 16/01/08, 415/008 del 01/07/08, 521/008 del 01/07/09, 283/010 del 01/10/10 y 01/07/11, 189/012 del 01/07/12, 317/013 del 01/07/13 y 01/07/14, 190/015 del 01/07/15, 233/016 del 01/07/16, 256/016 del 01/08/16, 317/017 del 01/07/17, y el 232/018 del 01/07/18 en el que se fijan los mínimos tanto para julio de 2018 como para julio de 2019), los cuales modificaron la cantidad de pensiones de sobrevivencia en los tramos de ingresos preestablecido.

**RELEVAMIENTO A
HOGARES DE ANCIANOS 2019
PRINCIPALES RESULTADOS.**

Lic. T.S. Inés Núñez

Lic. C.P. Teresa Alvarez

Relevamiento a Hogares de Ancianos 2019

Principales resultados

Asesoría en Políticas de Seguridad Social

Lic. T.S. Inés Núñez

Lic. C.P. Teresa Alvarez

Marzo 2020

Resumen

El presente trabajo se basa en el documento “Relevamiento de las Organizaciones Sociales de Personas Mayores - Hogares de Ancianos 2019”, destacando los resultados más relevantes de los establecimientos de larga estadía que participan de forma activa con Prestaciones Sociales, en estrategias de cuidados para las personas mayores.¹

Esta investigación tuvo como principal objetivo, conocer tanto las principales características vinculadas a las instituciones encargadas del cuidado de esta población, como también levantar información del perfil de los usuarios y características generales del personal. Se abre un espacio de consultas sobre el Modelo de Atención Centrada en la Persona y además posibilita integrar Buenas Prácticas presentadas por las organizaciones, confirmando la motivación y compromiso por parte de la sociedad civil.

Palabras clave: Hogar de Anciano, Personas mayores, Establecimientos de larga estadía, Cuidados, Sociedad civil, Voluntariado.

1. Introducción

Algunos estudios realizados² respecto a las personas mayores dan cuenta del crecimiento de la esperanza de vida, el aumento progresivo de la población longeva, la feminización del envejecimiento, una pluralidad de arreglos familiares con redes sociales que se debilitan, una tendencia a vivir solos o en hogares más reducidos.

¹ Programa de Fortalecimiento de la Sociedad Civil Organizada – Relevamiento a las Organizaciones Sociales de Personas Mayores – Hogares de Anciano 2019. BPS/AGSS. <https://www.bps.gub.uy/16936/relevamiento-de-organizaciones-sociales-de-personas.html>

² Comentario N° 59: <https://www.bps.gub.uy/bps/file/14995/1/59.-envejecimiento-poblacional-y-prestaciones-de-proteccion-social-en-paises-que-aplican-la-elps.-i.nunez.pdf>

En este contexto es necesario profundizar en investigaciones que orienten en el conocimiento sobre las condiciones de vida, con énfasis en la protección social para las personas mayores en el mediano y largo plazo.

Estas situaciones tienen repercusión en las instituciones de protección social, porque presentan nuevas demandas y necesidades requiriendo planificar nuevas políticas sociales (Pugliese, 2009).

Uruguay se encuentra transitando en este contexto, demandando del Estado una mayor presencia, monitoreo y previsión de las necesidades actuales y futuras.

El BPS, desde el área de Prestaciones Sociales, mantiene su relación con la sociedad civil y dentro de esta, con organizaciones de personas mayores y personas con discapacidad quienes acceden a apoyos económicos no reintegrables, capacitación y asesoramiento técnico, articulados dentro del Programa de Fortalecimiento de la Sociedad Civil Organizada³.

Desde el área de Prestaciones Sociales como de la Asesoría General en Políticas de Seguridad Social del BPS, se realizan investigaciones basadas en los registros administrativos y en relevamientos específicos acordando de forma conjunta la modalidad y articulación de estudios⁴.

En el marco del programa para personas mayores del BPS y en coordinación entre las áreas mencionadas, se busca estudiar la población de personas mayores en establecimientos de larga estadía.

En este documento se exponen los principales resultados del relevamiento a Hogares de Ancianos del año 2019, que incluye una descripción del estado de estas organizaciones y necesidades aún no cubiertas, un perfil primario de los usuarios de estos servicios como la caracterización de los recursos humanos.

³ Se administra un Registro Nacional de Instituciones sin fines de lucro (RNI).

⁴ Por ejemplo: "Censo a Organizaciones de Adultos Mayores y de Personas con Discapacidad" (2011).

2. Hogar de Ancianos

En base a conceptualizaciones en línea con el tema específico del estudio, se exponen las disposiciones internacionales y las aprobadas en Uruguay como percepciones en cuanto a la población mayor y respecto de los establecimientos que comprenden las políticas de cuidado:

La *Convención Interamericana sobre la Protección de las Personas Mayores* reconoce la Declaración Universal sobre Derechos Humanos, abordando los temas relacionados con la vejez y envejecimiento desde esa perspectiva, evaluando las medidas que se vienen implementando y recomendando la incorporación de este enfoque en las políticas públicas.

La Convención Interamericana define:

“Servicios socio-sanitarios integrados”: Beneficios y prestaciones institucionales para responder a las necesidades de tipo sanitario y social de la persona mayor, con el objetivo de garantizar su dignidad y bienestar y promover su independencia y autonomía.

“Persona mayor que recibe servicios de cuidado a largo plazo”: Aquella que reside temporal o permanentemente en un establecimiento regulado sea público, privado o mixto, en el que recibe servicios socio-sanitarios integrales de calidad, incluidas las residencias de larga estadía, que brindan estos servicios de atención por tiempo prolongado a la persona mayor, con dependencia moderada o severa que no pueda recibir cuidados en su domicilio.

“Persona mayor”: Aquella de 60 años o más, salvo que la ley interna determine una edad base menor o mayor, siempre que esta no sea superior a los 65 años. Este concepto incluye, entre otros, el de persona adulta mayor.

En Uruguay, el *Decreto 356/016 del 14/11/2016 titulado “Reglamentación art. 518 de la Ley N° 19.355 de 30/12/2015 relativo a la regulación habilitación y fiscalización en*

materia social de los establecimientos para cuidados a personas mayores”, define a los Hogares como establecimientos sin fines de lucro⁵ que ofrecen vivienda permanente, alimentación y servicios tendientes a promover la salud integral de las personas mayores. Entendiendo por personas mayores aquellas de 65 años o más⁶.

Se complementa la conceptualización de Hogares de Ancianos a partir de estudios realizados en la Asesoría General de Seguridad Social (AGSS) con base en información en Prestaciones Sociales.⁷

Los Hogares de Ancianos son:

- Centros de alojamiento, convivencia y atención, que tienen una función sustituta del Hogar familiar, ya sea en forma temporal o permanente, que posibilita que las personas usuarias reciban ayuda del personal cuidador para realizar las actividades de la vida diaria, también con personal que realiza otras tareas de logística (cocina, limpieza, lavadero), que forman parte de las soluciones para la vida cotidiana de los residentes.

- Se organizan como asociaciones civiles sin fines de lucro, con personería jurídica aprobada por el Ministerio de Educación y Cultura – MEC, básicamente de carácter voluntario, que tienen diferentes conformaciones que van desde los comunitarios, de tipo religiosos, hasta los étnicos.

- Se constituyen a través de una Comisión Directiva, integrada por Dirigentes Voluntarios, Comisiones de Apoyo y funcionarios especializados que cubren diversas tareas en los distintos turnos, teniendo en cuenta que es un servicio permanente

⁵ Se consideran establecimientos sin fines de lucro aquellos cuyos titulares sean asociaciones civiles o fundaciones debidamente constituidas.

⁶ La normativa habilita a los establecimientos a brindar cuidados a personas que aún no hayan cumplido los 65 años, siempre que el estado social o psico – físico lo justifique y con la autorización del MSP. A estos establecimientos no se podrán integrar las personas con trastornos psiquiátricos severos o con consumo problemático de alcohol o drogas.

⁷ BPS - Asesoría General en Seguridad Social - Asesoría en Políticas de Seguridad Social - Comentarios de Seguridad Social Nº 40 Abril, Mayo, Junio 2013 - Hogares de Ancianos en Convenio con el Banco de Previsión Social, ¿Atención de Personas Dependientes? Soc. Leticia Pugliese

- La financiación se compone por una parte de las prestaciones de seguridad social de los residentes (jubilaciones y pensiones), de apoyos económicos de BPS, como de donativos y cuotas sociales, destinado a la prestación de los servicios, al equipamiento y mantenimiento edilicio del Hogar.

3. Aspectos metodológicos

Tomando como referencia el “Censo a Organizaciones de Adultos Mayores y de Personas con Discapacidad” realizado en 2011 por el Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales y teniendo en cuenta los recursos y el tiempo, se optó por organizar un cuestionario estructurado para que fuera completado por las propias organizaciones, en el entendido que es de práctica regular relevar y reportar información a BPS.

Luego de evaluar distintas opciones se definió realizar el relevamiento en forma remota, con el envío, a los Hogares de Ancianos inscriptos en el RNI, del formulario por correo electrónico. Se estimó, en acuerdo con la Gerencia de Prestaciones Sociales, que esta era una vía confiable y que se contaba con información válida sobre las casillas de correo de los Hogares.

De los 85⁸ Hogares con Convenio con BPS inscriptos en el RNI, existen en la actualidad seis que no están vinculados de forma activa con la institución, es decir que se gestionan de forma autónoma. Prestaciones Sociales también informa que otras cuatro organizaciones se encuentran en un proceso de cambio institucional⁹ y que no estarían habilitadas a responder el cuestionario. En conclusión contamos con un universo total de 75 Hogares, de los cuales respondieron 66 instituciones, lo que representa un 88% de los consultados.

⁸ Se destaca que en la Base del RNI enviada por Prestaciones Sociales se encuentran registrados 83 Hogares con personería jurídica, uno de los cuales cuenta con dos servicios integrales más que fueron relevados de forma independiente.

⁹ Entre estas situaciones se encuentran las organizaciones que funcionaban como Hogar Diurno y en la actualidad están en la etapa hacia un Hogar de estadía permanente.

Dentro de las principales causas identificadas que explican la no respuesta están las dificultades operativas, problemas en la comunicación interna y en la delegación de las tareas en las instituciones, entre otras.

No obstante, se entiende que es un índice de respuesta aceptable que permite un conocimiento primario de este universo y que sienta las bases para futuras investigaciones.

4. Principales resultados

El estudio se estructura en base a lo estipulado en la normativa vigente respecto a los establecimientos de larga estadía para personas mayores a través del análisis realizado en el Relevamiento de los Hogares de Ancianos 2019, complementando con algunos datos del Censo a Organizaciones del año 2011.

4.1. Institucional

Se identifican como organismos responsables del control y fiscalización de estas instituciones al Ministerio de Salud Pública, el Ministerio de Desarrollo Social y la Secretaría Nacional de Cuidados.

Le compete al Ministerio de Desarrollo Social la regulación y fiscalización en materia social de los establecimientos que ofrezcan, en forma permanente o transitoria, servicios de cuidados a personas mayores, con dependencia o autoválidos. Estos establecimientos deberán estar inscriptos en el registro de establecimientos del Ministerio de Desarrollo Social y contar con el certificado que este emite. Dicho certificado será requisito necesario para la habilitación por parte del Ministerio de Salud Pública.

En la misma línea, con respecto a las Habilitaciones, también deberá contar con la Certificación de las Medidas de Protección Contra Incendios (Bomberos). El proceso de habilitación constará de tres etapas: a) certificado de registro, b) certificado social emitido por el Ministerio de Desarrollo Social y c) constancia de habilitación final.

El BPS dentro de los requisitos solicitados para los apoyos a otorgar, como para la inscripción en el RNI, controla que las organizaciones cuenten con la habilitación o esté en trámite.

En el relevamiento a Hogares de Ancianos del año 2019 se observa:

Cuadro 1. Habilitación

		MSP			
		En tramite	Vigente	Sin datos	Hab. MSP
Bomberos	En tramite	40,9	6,1	1,5	48,5
	Vigente	30,3	6,1	6,1	42,4
	Sin datos	4,5	0,0	4,5	9,1
	Hab. Bomberos	75,8	12,1	12,1	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de Relevamiento Hogares de Ancianos 2019

Nota: Sin datos incluye: No contesta y No sabe – No recuerda

La habilitación de Bomberos mantiene una proporción similar entre la situación de encontrarse *Vigente* y *En trámite*, mientras que para el caso del MSP los Hogares se encuentran mayormente en la etapa de renovación o inicio, es decir el estado es *En trámite*.

Al indagar los resultados dados en el Censo 2011 referente a la misma pregunta aplicada en este relevamiento, podemos concluir que han descendido los porcentajes en las habilitaciones para ambos organismos. Analizado en el contexto actual los registros se corresponden con la normativa vigente, lo que implica una readecuación de las exigencias que se aplicaban en las leyes anteriores, así como a la dinámica de los Hogares que deben realizar una renovación periódica de la habilitación.¹⁰

Otro ítem relevante en la normativa es lo vinculado a la Planta física o estructural del Hogar, que comprende varios puntos. Este apartado establece las principales recomendaciones vinculadas al material constructivo del establecimiento, los niveles

¹⁰ El proceso implica la inspección del MIDES, quien hace una evaluación del Hogar y las indicaciones de adecuaciones necesarias a efectos de obtener la habilitación. Esto permite iniciar el trámite habilitación MSP y Bomberos.

de accesibilidad, iluminación, calefacción como el nivel de higiene. Asimismo se dispone la distribución de ciertos espacios a fin de preservar la seguridad en la movilidad de las personas mayores referidas a dormitorios, baños, equipamiento. Se exige el funcionamiento de comedor y se detalla cómo organizar los medicamentos y el uso de ropa personal y de cama.

Se hace hincapié en las áreas de Servicios como ser las vinculadas a la preparación de alimentos, almacenamiento e higiene del mismo. Así mismo, se exponen las características relativas a la disposición del comedor y al almacenamiento de la medicación con su debido control y suministro para cada usuario.

El BPS ha acompañado a las organizaciones desde sus inicios, contando con líneas específicas de apoyos tendientes a financiar proyectos que hacen a la mejora de las condiciones de la planta física y, en conjunto con las propias Organizaciones, busca aportar en la planificación de las mismas, considerando entre otros factores la adecuación a las realidades del entorno, a las necesidades de los residentes y los procesos para la implementación de la normativa vigente.

En base a consultas realizadas en el relevamiento referido a Servicios Básicos de la institución, incluyendo las actividades de alimentación e higiene, entre otras, se registra un alto porcentaje de Hogares que manifiestan tener un espacio específico destinado a dichos fines.

Cuadro 2. Servicios Básicos

	en %
Administración	75,8
Comedor	97,0
Despensa	97,0
Lavandería	95,5

Fuente: Elaboración propia a partir de Relevamiento Hogares de Ancianos 2019

Entre las categorías se incluye Administración que se vincula con la gestión desde el espacio organizacional.

El tema de los cuidados para las personas mayores ha tomado especial relevancia en los últimos años, focalizando los esfuerzos por mantener la autonomía de esta población, buscando una mayor y mejor calidad de vida.

Cuadro 3. Servicios de Cuidados

	en %
Sala de enfermería	74,2
Farmacia	60,6
Sala de cuidados terminales	33,3
Sala de rehabilitación	21,2

Fuente: Elaboración propia a partir de Relevamiento Hogares de Ancianos 2019

Se puede observar que el 74,2% cuenta con sala de enfermería, el 60,6% con farmacia, siendo el almacenamiento, control y administración de medicamentos uno de los servicios básicos requeridos.

En menor proporción se visualizan las salas de cuidados terminales con 33,3% y con un 21,2% las salas de rehabilitación. La existencia de estos espacios, se asocian a la prevención como mantenimiento de la autonomía de los usuarios, buscando ampliar los servicios frente a un alto grado de dependencia o ante la necesidad de cuidados paliativos.

Estos servicios de cuidados constituyen potenciales fuentes complementarias de financiamiento dado que se pueden extender a usuarios por fuera del Hogar.

Un punto también relevante en la normativa es el vinculado a los Dormitorios, donde se estipula que los mismos contarán con 5 (cinco) metros cuadrados por residente, como también la utilización de una cama convencional por usuario. En cuanto a los baños, deberán adecuarse para facilitar el uso a personas con discapacidad. Se plantean parámetros de referencia, donde se indica que se deberá contar con un baño cada 10 (diez) residentes *autoválidos* y un baño para residentes con una dependencia mayor.

Los Hogares de Ancianos cuentan con espacios de Descanso y Servicios higiénicos, se observa en el siguiente cuadro que las instituciones brindan una variedad de opciones, la oferta va desde una habitación individual hasta una compartida con más de 3

personas. De acuerdo a los resultados, el 80% de las instituciones cuenta con habitaciones para 2 personas, seguido de habitaciones para 3 personas y más (77,3%). Menos de la mitad de los Hogares, cuenta con las opciones de dormitorios individuales o matrimoniales.

Cuadro 4. Descanso y Servicios Higiénicos

	en %
Habitación Individual	45,5
Habitación Matrimonial	37,9
Habitación para 2 personas	80,3
Habitación para 3 personas	77,3
Habitación con baños individual	48,5
Baños compartido 2 a 4 personas	75,8
Baños compartido 5 a 10 personas	48,5

Fuente: Elaboración propia a partir de Relevamiento Hogares de Ancianos 2019

En cuanto a los servicios higiénicos se constata la opción de baños compartidos de 2 a 4 personas con un 75,8%, siendo coherente con la respuesta anterior, que indica la presencia de dormitorios para 2 personas. Se entiende por lo tanto, que la distribución de los baños, servicios que generalmente se encuentran contiguo a los dormitorios, tiene una correlación con la distribución de las habitaciones.

En cuanto a las Áreas de Esparcimiento, los establecimientos deberán contar con patios, jardines o áreas verdes accesibles. También deberán contar con un espacio multiuso para realizar diferentes tipos de actividades.

Las preguntas vinculadas a los espacios de esparcimiento y sociabilización cuentan con un importante nivel de respuestas, en especial para la opción de Patio con 98,5% y de Parque o fondo con el 87,9%. La presencia del Salón de usos múltiples, también es significativa con un 71,2% de respuestas. En menor proporción aparecen el Parrillero con un 43.9%.

Cuadro 5. Espacios para el esparcimiento y sociabilización

	en %
SUM	71,2
Patio	98,5
Parque o fondo	87,9
Parrillero	43,9

Fuente: Elaboración propia a partir de Relevamiento Hogares de Ancianos 2019

Con referencia a la Accesibilidad se establece que se deberá contar, en todos los espacios internos o externos, con rampas y pasamanos, y de contar con dos plantas en el edificio, deberá tener ascensor o elevador con las dimensiones adecuadas para el uso de sillas de ruedas.

Más del 50% de los Hogares cuenta con rampas, pasamanos, servicios higiénicos para personas con baja movilidad o adaptados para las personas con discapacidad. Menos del 5% tienen ascensor y elevador, pudiendo estar relacionado con las características edilicias de los Hogares, los que generalmente utilizan construcciones en planta baja.

Cuadro 6. Accesibilidad

	en %
Rampas	50,0
Ascensores	1,5
Elevadores	3,0
Pasamanos	66,7
SH para baja movilidad	63,6
SH para personas con discapacidad	54,5
Otros	7,6
Sin Datos	3,0

Fuente: Elaboración propia a partir de Relevamiento Hogares de Ancianos 2019

Analizados los resultados, se observa que en promedio el 88% de los Hogares han respondido afirmativamente que cuentan con 3 o más opciones de accesibilidad por lo que se entiende que existe la intención de encontrar alternativas que propicien la mayor seguridad y autonomía de los usuarios.

Entre las metas fijadas para los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) hacia el 2030 en la protección de los derechos de las personas mayores se destacan el *Derecho a la accesibilidad y movilidad personal* y el *Derecho a un medio ambiente sano*, los que se enmarcan en la Convención Interamericana (artículos 25 y 26).

A partir de este enfoque, corresponde destacar¹¹:

“(..). evitar el hacinamiento en espacios donde habitan y/o circulan personas mayores es fundamental para asegurar accesibilidad (..)

*Cuando hablamos de hacinamiento habitacional nos referimos (en este caso) al amontonamiento o acumulación de personas en un solo lugar, el cual no cuenta con las dimensiones físicas para albergarlos. En otras palabras, el número de personas que allí se encuentra supera la capacidad total del espacio, al mismo tiempo que no cuenta con la **seguridad** e higiene correspondientes.*

Las personas que viven en hacinamiento están afectadas no solo por la incomodidad de tener que compartir un espacio muy pequeño y en donde es prácticamente imposible hacer algún movimiento, sino también por la falta de higiene y seguridad. Esto afecta claramente la salud de las personas, e incluso, en aquellas situaciones más extremas, puede existir riesgo de muerte en los escenarios de hacinamiento, tal es el caso de personas con movilidad reducida, semidependientes o con dependencia absoluta.

En concordancia a esta falta de espacio se puede sumar la acumulación de objetos, en muchos casos necesarios para realizar las actividades de la vida diaria, pero que al estar amontonados pueden llegar a confundir cognitivamente a la persona mayor.”

Ante este planteo, se busca construir un indicador que nos aporte información con respecto a la cantidad de personas que habitan en relación a la cantidad de dormitorios que presentan los establecimientos.

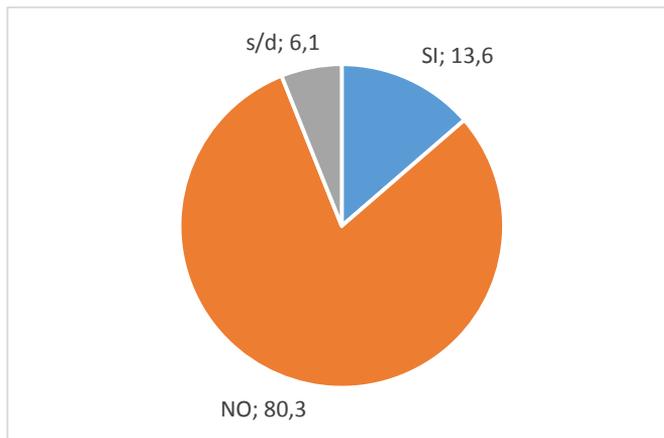
¹¹ Curso sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) hacia el 2030 y la protección de los derechos de las personas mayores. OISS, 2018.

Se utiliza, dada la información recabada, el criterio que se formula en la Encuesta Continua de Hogares (ECH) y el SISS¹², en cuanto a que el espacio de un dormitorio sea utilizado hasta 3 usuarios para no estar frente a una situación de hacinamiento.

Para esta instancia el análisis considera las cifras totales y no por apertura de Hogar y Departamento.

De acuerdo a los datos un 80% de los Hogares cuentan con un espacio físico de habitabilidad adecuado, es decir que a nivel del área vinculada al descanso (dormitorios) no es utilizada por más de 3 personas.

Gráfico 1.
Espacio físico de habitabilidad (en %)



Fuente: Elaboración propia a partir de Relevamiento Hogares de Ancianos 2019

En forma complementaria se consulta si el Hogar cuenta con apoyos para mejorar la accesibilidad, lo que habilita, entre otras cosas, una segura movilidad de los usuarios, ayudas técnicas para facilitar la atención adecuada, posibilitar un mayor uso de los espacios de la institución, etc. La forma en que fue relevado no aporta información específica para la construcción del indicador, pero da una idea de las condiciones generales de los Hogares, ya descripta en el cuadro 6.

¹² Sistema de Indicadores de Seguridad Social del BPS

Sin embargo se entiende que esta medida no lograría reflejar de manera adecuada lo planteado por la ODS que pauta aspectos específicos a considerar respecto a la seguridad y autonomía de las personas mayores en las actividades de la vida diaria.

En este sentido, si bien se presenta el indicador de Espacio Físico de Habitabilidad considerando solo la cantidad de personas por dormitorio, se entiende que el mismo debería ser más abarcativo incluyendo la evaluación del espacio interpersonal suficiente (con otra persona)¹³ y el espacio físico “adecuado”¹⁴ que asegure la movilidad (accesibilidad, camas ocupadas por dormitorio) a fin de lograr una medición con enfoque de derecho a un ambiente sano de las personas mayores.

Referente a los Recursos Humanos la normativa determina la estructura, dotación y funciones que deben cumplir. En lo que hace al personal a cargo del cuidado de personas mayores deberá ser exclusivo para dicha función, de acuerdo a los siguientes ratios: en turnos diurnos deberá existir uno por cada diez residentes *autoválidos* y uno por cada cinco residentes con *dependencia*. Para los turnos nocturnos deberán contar con uno por cada veinte residentes *autoválidos* y uno por cada diez residentes con *dependencia*.

Para el caso de los Hogares de Ancianos los recursos humanos se componen de *Voluntarios* que generalmente ocupan los cargos directivos de la organización y de *Empleados* que se integran en la planilla de personal con contrato directo. Asimismo cumplen actividades en estos servicios personas en convenio con terceros como también funcionarios que dependen de Organismos del Estado.

De acuerdo con los datos relevados surge que hay 1826 personas relacionadas con las actividades de los Hogares que responden la consulta.

¹³ El espacio personal comprende el lugar que rodea a las personas posibilitando la interacción con otras de manera confortable.

¹⁴ El Espacio físico “adecuado” no solo toma en cuenta el total de usuarios (camas ocupadas) sobre la cantidad de dormitorios que declaran tener los Hogares, sino también las dimensiones y características de accesibilidad que permitan la movilidad y seguridad de las personas mayores.

Cuadro 7. Recursos Humanos de los Hogares de Ancianos por categoría

	Total	En %
Directivos	416	22,8
Empleados	1290	70,6
Funcionarios otros Org. Públicos	43	2,4
Contrato Servicio	67	3,7
Otros	10	0,5
	1826	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de Relevamiento Hogares de Ancianos 2019

La condición de *Empleados* representa la mayor proporción de recursos humanos que desempeñan tareas en los Hogares de Ancianos. Le siguen los integrantes de las *Comisiones Directivas* y en menor grado participan personal por *Contrato de servicios* y *Funcionarios de otros organismos públicos*. La categoría *Otros* relevó la presencia de personas u organizaciones que se relacionan como colaboradores honorarios.

Cuadro 8. Recursos Humanos de los Hogares de Ancianos por sexo

Recursos Humanos	en %		
	Hombre	Mujer	Total
Directivos	36,1	63,9	100,0
Empleados	8,8	91,2	100,0
Funcionarios otros Organismos Públicos	23,3	76,7	100,0
Contrato Servicio	28,4	71,6	100,0
Otros	100,0	0,0	100,0
TOTAL	16,6	83,4	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de Relevamiento Hogares de Ancianos 2019

La composición por sexo de las personas que se incorporan a las distintas actividades de los Hogares de Ancianos da muestra que está gestionada casi exclusivamente por mujeres.

El dato más relevante es en la categoría *Empleados* donde la mujer representa el 91,2% la que se corresponde con la actividad en las tareas de cuidado.

El cuidado está asociado al género femenino, situación que se corrobora en los Hogares de Ancianos, siendo una actividad mayoritariamente ejercida por mujeres.

Comisión Directiva

El voluntariado es un fenómeno muy antiguo y de carácter mundial. Desde los orígenes de la civilización, uno de los valores humanos fundamentales ha sido que las personas dan ayuda a otras personas y, por ese medio, se ayudan a sí mismas. Cuando se habla de voluntariado se está hablando de personas que ayudan, aprenden y participan activamente en la vida de las comunidades. Muchas veces cumple una función primaria en el bienestar de las comunidades en los países en desarrollo y va desde los grupos pequeños e informales de familias y clanes hasta las asociaciones y grupos de protección social más estructurados¹⁵.

Los Hogares de Ancianos sin fines de lucros se conforman por la actividad voluntaria a través de Asociaciones Civiles sin fines de lucro y en menor proporción por Fundaciones¹⁶. La Comisión Directiva de los Hogares¹⁷ actúa a través de Dirigentes Voluntarios¹⁸ en diferentes áreas, organiza la dimensión interna de la Institución, pudiendo participar como gerente, administrador y supervisor del funcionamiento de la organización.

Se relacionan con la dimensión comunitaria, con el fin de sensibilizar sobre la situación de la persona mayor y a lograr la integración social del mismo. A nivel externo coordinan con Organismos Públicos y Privados, para obtener respaldo de otras Entidades y representan al Hogar en una diversidad de actividades en el plano político, institucional y social.

La misión específica del dirigente voluntario requiere un compromiso con la tarea social, vocación de servicio y ética personal. Contribuye con dicha tarea a brindar apoyo

¹⁵ El Voluntariado y la Legislación: Nota de Orientación – Unión Interparlamentaria – Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja – UN Voluntarios (Naciones Unidas).

¹⁶ En Uruguay el Ministerio de Educación y Cultura a través de la Dirección General de Registros tiene a cargo, entre otros cometidos, el Registro de Personas Jurídicas, entre las que se encuentran las Asociaciones Civiles y Fundaciones.

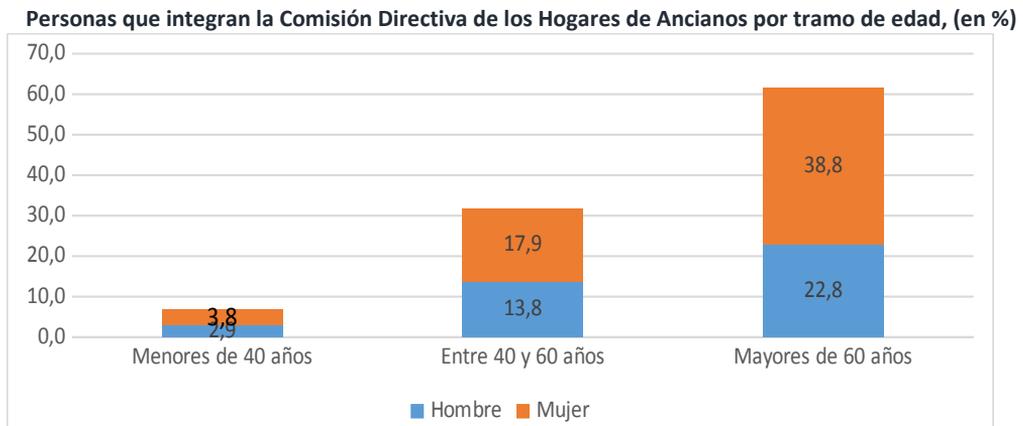
¹⁷ En el Estatuto Tipo para Asociaciones Civiles se establecen los cometidos de las Autoridades, las que se integran por la Asamblea General y la Comisión Directiva. Los miembros de estos órganos ejercen su actividad de forma voluntaria y honoraria.

¹⁸ A las personas que ejercen como integrantes de la Comisión Directiva, se los designa como miembros titulares, los que deben ser mayores de edad. En nuestro país no se establecen restricciones en cuanto a sexo o a edad límite para participar en las Asociaciones.

a un sector del colectivo de personas mayores que por motivos físicos, psicológicos o sociales, no pueden continuar funcionando de forma independiente en sus Hogares.¹⁹

El relevamiento de Hogares de Ancianos de 2019 incluyó preguntas sobre las características generales de los miembros titulares de la Comisión Directiva, con el objetivo de levantar información sobre las personas que participan.²⁰

Gráfico 2.



Fuente: Elaboración propia a partir de Relevamiento Hogares de Ancianos 2019

El 61,6% de las personas que integran la Comisión Directiva son mayores de 60 años, un tercio se encuentran en la edad de 40 a 60 años y un 6,7% son menores de 40 años. En todos los tramos de edad se corrobora la mayor presencia de mujeres, con una mayor diferencia en el tramo de mayores de 60 años, que muestra una presencia femenina superior en relación a las otras categorías.

¹⁹ BPS - Asesoría General en Seguridad Social - Asesoría en Políticas de Seguridad Social -Comentarios de Seguridad Social; N° 18 Enero - Marzo/08 - Apoyo a Hogares de Ancianos en el marco de los Servicios Sociales del BPS - Lic. T.S. Inés Núñez.

²⁰ La cantidad de directivos se releva en dos preguntas, una por tramo de edad y sexo u otra enfocada a recursos humanos que colaboran con la organización, no coincidiendo los totales. Una posible explicación es que la segunda refleje la participación real de los directivos en las actividades del Hogar.

Empleados

En lo que respecta a la dotación de personal, según lo dispuesto en el artículo 19 del Decreto N° 356/016 se determina la cantidad de personal de cuidados por personas mayores contemplando turnos y nivel de dependencia.

Cuadro 9. Cantidad de empleados según tamaño de Hogar

RANGO CAMAS OCUPADAS												
RANGO EMPLEADOS	<= 10	>10 <=20	>20 <=30	>30 <=40	>40 <=50	>50 <=60	>60 <=70	> 70 <=80	>90 <=100	>100 <=110	sin datos	Total general
<5		2							0			2
>5 <=10	1	3	3	1	1							9
>10 <=15		3	5	1	2							11
>15 <=20		1	5	3	2							11
>20 <=25			2	4	1	2						9
>25 <=30			1		4						1	6
>30 <=35				1	1	2						4
>35 <=40					1	1						2
>40 <=45					1							1
>45 <=50						1		1				2
>50 <=55				1								1
>55 <=60								1				1
>60 <=65												0
>65 <=70												0
>70 <=75												0
>75 <=80												0
>80 <=85									1			1
>85 <=90										1		1
sin datos		2		1	2							5
Total general	1	11	16	12	15	6	0	2	1	1	1	66

Fuente: Elaboración propia a partir de Relevamiento Hogares de Ancianos 2019

Se genera un cruce de información entre la cantidad de camas ocupadas y la cantidad de empleados declarados (por rangos), esto es una aproximación a la dotación de personal teniendo en cuenta que el cuestionario no identifica turnos y no cuantifica, dentro de los empleados, la categoría laboral. Se observa que en términos generales la

relación empleados/usuarios sería suficiente para cubrir los turnos considerando el mínimo exigido por la normativa de 10 usuarios *autoválidos* por cuidador²¹.

El Decreto Reglamentario 356/016, en el Capítulo VI en los artículos 19 al 31, establece disposiciones relativas a los recursos humanos en general ya mencionados y en relación a las tareas específicas que debe desempeñar el Director Técnico así los profesionales del área social.

El BPS tuvo como principal objetivo trasladar a las organizaciones la necesidad de profesionalizar los recursos humanos, conceptualizándolo como una inversión también para la institución, en el entendido que la mejora en los servicios brindados, redundará en una mejora de los resultados de gestión.

Por este motivo, se consulta a los Hogares respecto al perfil laboral de sus recursos humanos, de manera de conocer como están conformados, teniendo en cuenta también las recomendaciones dadas por la Ley.

Se destaca con un alto nivel de presencia el personal necesario para cubrir los servicios fundamentales: *Médico, Auxiliar de Servicio* y de *Cocina, Cuidadores* y personal de *Mantenimiento*. Les sigue personal de *Enfermería, de Administración* y de *Dirección*.

Analizando los porcentajes, se puede inferir, que los Hogares tienen dificultades para contar con recursos que cubran todos los perfiles requeridos. Esto puede explicarse, porque los Hogares de Ancianos son organizaciones sin fines de lucro, que en su mayoría no cuentan con financiamiento suficiente para asumir los costos asociados a la contratación de personal capacitado. Por otro lado, dada la exigencia de las tareas y la retribución no se encuentra en el mercado una oferta suficiente.

Con relación al Director, el porcentaje observado podría estar explicado porque la función sea desempeñada no por un empleado sino por alguno de los integrantes voluntarios de la Comisión directiva.

²¹ Se analiza la categoría Empleados, no distinguiendo dentro de ellos los que son o no cuidadores. No se toman en cuenta los Funcionarios de otros Organismos Públicos ni Contrato de servicio, ni Otros.

Cuadro 10.

Empleados de los Hogares de Ancianos

Personal	%
Director del Hogar de Ancianos	62,1
Médico	84,8
Enfermería	65,2
Auxiliar de Servicios	83,3
Auxiliar de Cocina	84,8
Cuidadores	77,3
Trabajador Social	22,7
Administrativo	68,2
Mantenimiento	72,7
Nutricionista	40,9
Fisiatría	19,7
Peluquería	51,5
Podólogo	50,0
Psicólogo	19,7
Otros	16,7

Fuente: Elaboración propia a partir de Relevamiento Hogares de Ancianos 2019

Si bien se observa el desempeño de otras profesiones son a menor escala, se podría plantear que algunas se anexan de acuerdo a las necesidades detectadas o dependiendo de las posibilidades del Hogar en el acceso a estos recursos humanos.

Otro aspecto importante a considerar es la capacitación de los recursos humanos teniendo en cuenta que la formación genera valor y motivación al personal, mejoras en la atención de los usuarios y el fortalecimiento en las competencias a nivel organizacional. El BPS ha promovido la capacitación de todos los recursos humanos que componen los Hogares de Ancianos formando a voluntarios y al personal de estos establecimientos. La capacitación es coordinada con la organización y se implementa con técnicos de Prestaciones Sociales, con agentes locales o mediante formalización de convenios con institutos de formación académica.

En este sentido se desarrollan y analizan los diferentes cursos realizados y se organizan de acuerdo a las temáticas vinculadas y la finalidad.

Tabla 1.

Nómina de Cursos según finalidad en la formación

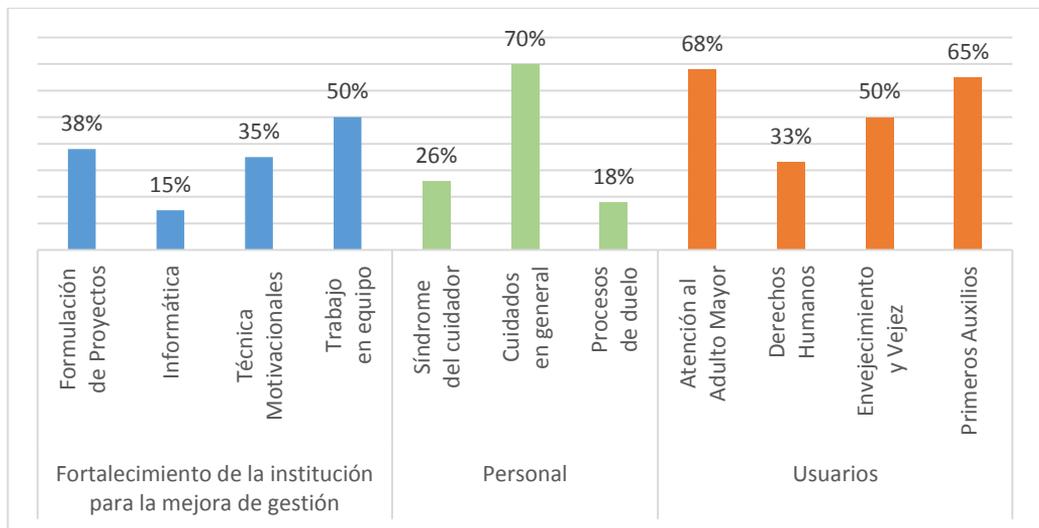
Mejora de la gestión institucional	Personal	Usuarios
Formulación de Proyectos	Síndrome del cuidador	Atención al Adulto Mayor
Informática	Cuidados en general	Derechos Humanos
Técnica Motivacionales	Procesos de duelo	Envejecimiento y Vejez
Trabajo en equipo		Primeros Auxilios

Fuente: Elaboración propia a partir del Relevamiento Hogares de Ancianos 2019

De acuerdo a la información suministrada por los Hogares, se observa una mayor presencia de cursos vinculados a la temática hacia los usuarios, le sigue la vinculada a cursos con enfoque en los recursos humanos y por último aquella que hace a gestión institucional.

Gráfico 3.

Asistencia a Cursos según ejes temáticos que orienten al fortalecimiento institucional, a la gestión del personal o incidan en la calidad de vida de los usuarios



Fuente: Elaboración propia a partir de Relevamiento Hogares de Ancianos 2019

En los cursos vinculados tanto a los derechos como a las necesidades que presentan los usuarios, se visualiza que el 84,8% de los Hogares ha formado a su personal en al menos una de estas temáticas, principalmente en atención a adulto mayor y primeros auxilios.

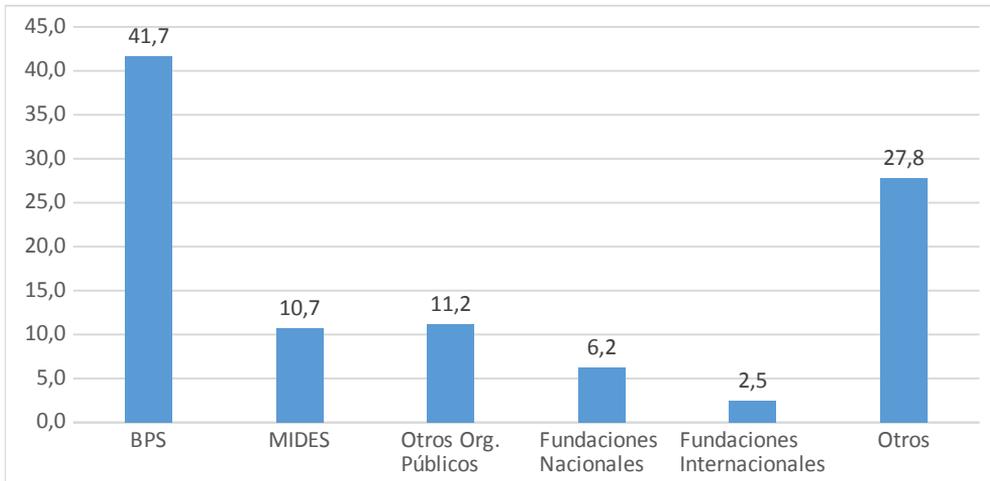
El 72,7% de los Hogares declaran haberse formado en al menos uno de los temas vinculados al personal, de acuerdo a detalle de la tabla 1. Estos cursos brindan herramientas para un mejor desempeño de la tarea, tratando de minimizar efectos nocivos a la salud de los empleados con especial atención al cuidado.

En este sentido, el 70% de las instituciones ha recibido formación sobre Cuidados en General, destacando la importancia de la prevención de la salud del personal al momento de atender a los usuarios. En menor medida con un 26 % y un 18%, se observan los cursos vinculados al *Síndrome del cuidador* y *Procesos de Duelo*. Las instituciones se encuentran en una etapa en que se identifica la necesidad de ‘cuidar’ al cuidador, al constatarse el desgaste físico y emocional que implica esta tarea, y que incide en la salud de las trabajadoras y trabajadores.

Por último, los cursos enfocados al fortalecimiento de la institución para la mejora de la gestión, son los que presentan un menor porcentaje de concurrencia, un 64%. De la nómina de cursos relevados, se observa que un 50% de los Hogares han participado de algún curso sobre la temática de *Trabajo en Equipo*, un 38% en *Formulación de Proyectos*, un 35% en *Técnicas Motivacionales* y en menor medida en *Informática* (15,2%).

Se observa en algunas de las capacitaciones relevadas que son impartidas por más de una Institución y los Hogares participan en las distintas ofertas. Es decir, hay Hogares que han recibido formación sobre el mismo tema por parte de distintas organizaciones.

Grafico 4.
Capacitación según Organismo que lo organiza (en %)



Fuente: Elaboración propia a partir de Relevamiento Hogares de Ancianos 2019

Los Hogares de Ancianos reciben formación de parte de *Organismos Públicos*, destacando la contribución del BPS quien registra el mayor dato. Si bien se menciona la cooperación del MIDES y otros organismos públicos se observa un nivel de instrucción a menor escala. La capacitación de *ámbitos privados* como las Fundaciones se realiza con menor frecuencia. *Otros* reporta un dato significativo vinculado a Centros de Salud locales y a Organizaciones civiles y profesionales de carácter independiente, u Organizaciones de Segundo Grado de Personas Mayores (por ejemplo: Cobian²²).

Se observa que BPS imparte cursos para todos los temas indicados siendo extensivos en aquellos relacionados con la atención a las personas mayores y los que fortalecen la gestión institucional. Este resultado verifica que se cumple con el objetivo de capacitación del Programa de Atención a las Organizaciones Civiles Sin Fines de Lucro que lleva adelante BPS a través de la Gerencia de Prestaciones Sociales.

Dentro de una empresa u organización la selección de recursos humanos se encuentra protocolizada.

²² Coordinadora de Entidades Pro Bienestar del Anciano

El BPS desde los comienzos del programa, acompañó en la selección del personal a varias organizaciones, colaborando en el armado de los llamados, construcción de los perfiles y en el análisis de las carpetas presentadas.

En la búsqueda de personal se consideran las habilidades y destrezas para el desempeño del trabajo requerido como también se valoran actitudes personales como el respeto, responsabilidad, compañerismo. Entre los criterios que se indican para considerar el perfil de los empleados se tienen en cuenta los relativos al relacionamiento con las personas mayores, que para el caso de los Hogares tienen un peso destacado.

El 74,2% de los Hogares aplican un procedimiento para la elección a la plantilla de trabajo. Más allá de esta respuesta, al momento de la contratación el 94% de los Hogares responden valorar ciertas características personales de los Recursos Humanos.

Cuadro 11. Aspectos considerados en la selección del personal según categoría seleccionada

Perfil de los Empleados	Valoración de los Hogares por aptitud en %
Empatía con las personas mayores	86,4
Respeto	78,8
Experiencia en cuidados	74,2
Referencias personales	68,2
Calidez	65,2
Vocación de servicio	65,2
Capacitación en atención a personas mayores	65,2
Otras	7,6

Fuente: Elaboración propia a partir de Relevamiento Hogares de Ancianos 2019

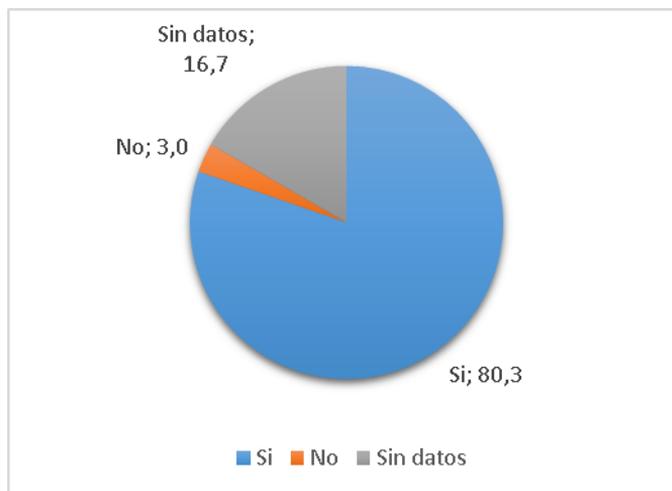
En la selección del personal el 86% de los Hogares considera la *Empatía con las personas mayores* como una característica principal al momento de seleccionar sus empleados, siendo relevante que se considere por parte de los Hogares cierto grado de vocación y capacidad de relacionamiento con esta población en particular.

En la línea de valorar los recursos humanos, aplicando medición de los resultados para obtener una gestión organizacional adecuada, se consulta si los Hogares cuentan con un sistema de evaluación en el desempeño laboral de los empleados. El 68,1% de los

Hogares manifiestan que realizan evaluaciones, un 24,2% de forma periódica y un 43,9% en situaciones específicas. El 12,1% no aplica evaluación laboral.

La Salud y el Trabajo son procesos complejos y vinculados entre sí, existiendo recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) en relación al ambiente de trabajo, seguridad y salud de los trabajadores, entre otros. La Salud Ocupacional tiene entre sus finalidades estudiar las múltiples causas de los problemas de salud y seguridad en el trabajo, generando investigaciones en esta línea que orientan a prácticas de prevención laboral.

Gráfico 5.
Acciones sobre Prevención en Salud (en %)



Fuente: Elaboración propia a partir de Relevamiento Hogares de Ancianos 2019

El 80,3% de los Hogares de Ancianos encuentran necesario incorporar acciones relativas a la prevención en salud laboral.

Para ampliar esta información se solicita que indiquen, entre los temas propuestos aquellos que entienden de mayor relevancia. En este sentido los Hogares entienden que las acciones más importantes para la prevención en salud laboral son: *Maniobras físicas con el Persona Mayor dependiente para mitigar enfermedades corporales; Prevención del Síndrome del Cuidador (Burnout), Prevenir situaciones de riesgo profesional, Proceso de Duelo.* En la opción *Otros* plantean higiene y confort, seguridad laboral, derechos humanos y cuidado del cuerpo al incorporar actividades físicas.

En síntesis

Al analizar el cumplimiento de las disposiciones normativas a partir de los datos obtenidos del relevamiento a Hogares de Ancianos se aprecia una alta adecuación de los aspectos legales y una apertura de estas organizaciones en la consecución de las disposiciones establecidas.

Servicios Complementarios

Más allá de los servicios básicos que se determinan por la normativa vigente los hogares de ancianos ofrecen otros de carácter complementario, tanto para los usuarios permanentes como para otros grupos de población de personas mayores que solicitan el uso de los mismos de forma transitoria. Entre los servicios complementarios relevados se encuentran:

Hogar Diurno, que tiene como finalidad motivar y promover la autonomía de las personas mayores, generando un espacio para el desarrollo terapéutico y recreativo apropiado a esta población; incentivando la motricidad y socialización. En este servicio interactúan los residentes permanentes en el Hogar y otras personas que sólo se integran durante el día y en horarios que seleccionan, compartiendo en algunas situaciones almuerzos, meriendas, etc. Una vez culminada la actividad retornan a sus Hogares particulares.

Hogar de Tránsito se orienta a cubrir una contingencia de la persona mayor o de un familiar. Es una modalidad que no es de uso habitual, que se implementa en algunos Hogares, particularmente en áreas rurales. A modo de ejemplo, se da cobertura a familiares de residentes que no viven cerca del Hogar ante situaciones específicas como la visita al beneficiario. El servicio también considera otras eventualidades de la población mayor externa al Hogar, como la reparación de la vivienda, por controles médicos y otras situaciones que requieren estadías por pocos días.

Servicio de convalecencia que se brinda cuando la persona mayor necesita de un cuidado especial por motivos de encontrarse en una etapa post operatoria o de una circunstancia de salud que requiere un trato adecuado y permanente.

Servicio de acompañantes consiste en extender el servicio de cuidado del Hogar a un centro de salud por internación, tratamientos o estudios médicos. Esta modalidad se desarrolla en algunos Hogares, al surgir la necesidad por parte de los usuarios permanentes que directamente no cuenta con familiares o responsables a cargo, o de tenerlos no logran dar respuesta a este requerimiento. Este servicio suplente a las empresas de acompañantes, con un costo mínimo para el usuario, el que se abona de forma complementaria a la cuota mensual. Entre las fortalezas que se identifican en esta modalidad, es la respuesta inmediata a la necesidad, la experiencia en cuidados y el conocimiento de los residentes.

Servicio de cuidados especiales cuando el usuario se encuentra con una dependencia severa y requiere de tratamientos y seguimiento personalizado.

Supervisión y suministro de medicación para usuarios externos. Consiste en organizar la medicación de una persona según la prescripción médica, controlando las recetas y formas de administración, el orden diario de su consumo, verificando la toma en forma correcta, fiscalizando su abastecimiento, generando tranquilidad tanto al usuario como a familiares del uso correcto de la dosificación. Esto requiere coordinaciones con centros de salud, con médico tratante, familiares y el propio usuario para asegurar la forma correcta y personalizada del servicio. En la actualidad este servicio lo brinda solo un Hogar, porque el contexto geográfico de cercanía permite una mejor coordinación entre los actores involucrados, lo que no es fácil de replicar para todos los Hogares.

Esta modalidad busca retrasar la institucionalización de las personas mayores de la comunidad, promoviendo la permanencia en su domicilio. Por otra parte, también genera otro ingreso económico para la institución.

Los *otros servicios* como fisioterapia y podología se cumplen con un enfoque de salud y de rehabilitación o prevención de las enfermedades.

El *servicio de peluquería* se relaciona con aspectos de higiene y de elevar la estima en cuidados personales, como un ámbito de socialización que beneficia en aspectos de salud mental, emocional y de autopercepción positiva lo que redundará en una mejor calidad de vida.

La mayoría de los Hogares que respondieron prestan un servicio de convalecencia y de tránsito lo cual es atribuible al hecho de que, teniendo disponibilidad de plazas, estos servicios no le implican al Hogar una organización específica dado que se integran al funcionamiento normal brindado a los residentes permanentes.

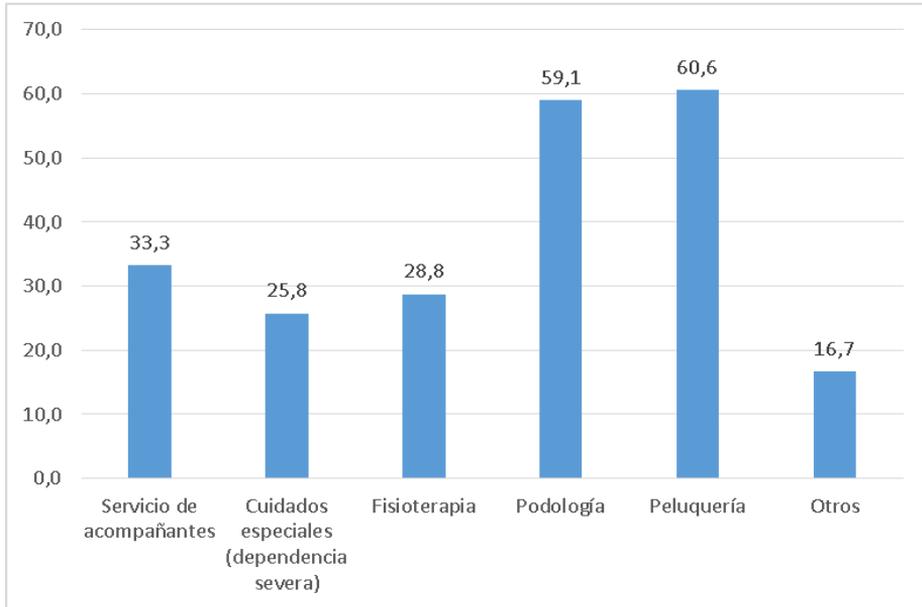
Le sigue el servicio de Hogar diurno, que brinda actividades y cuidados buscando aplazar la institucionalización. En ese sentido se visualiza de los datos recabados que el 16,7% de los Hogares presentan este servicio.

Un 59% de los Hogares, que dicen tener algún servicio complementario, ofrecen solo uno, 15% dos, son pocos los que responden tener entre 3 y 5 (26%). La provisión de este tipo de servicios está relacionada con las necesidades del entorno, la demanda, así como con la elegibilidad del Hogar y formas alternativas de financiamiento del mismo.

En cuanto a otros tipos de servicios vinculados a la rehabilitación y prevención hacia los usuarios residentes, se destaca con un 33,3 % el Servicio de Acompañantes, lo sigue el Servicio de Fisioterapia con un 28,8% y por último se visualiza los Cuidados Especiales vinculados al nivel de dependencia severa de los usuarios con un 25,8%.

Otros servicios, de cuidado más generalizado, son los de Podología y Peluquería, que presentan similares niveles de respuesta en el entorno del 60%.

Gráfico 6.
Servicios que se brindan de forma accesoria en los Hogares, en %.



Fuente: Elaboración propia a partir de Relevamiento Hogares de Ancianos 2019

Financiamiento y Gastos de los Hogares

Se identifican tres fuentes principales de ingresos utilizados por los Hogares de Ancianos: los vinculados al servicio del Hogar destacando los *aportes del residente*; las colaboraciones dadas por terceros prevaleciendo las *donaciones* y por último los apoyos brindados desde el Estado constatando una mayor presencia del *BPS* seguido del *Gobierno departamental*.

Se identifican dentro de las respuestas obtenidas, que el ingreso correspondiente al Convenio con BPS, por el uso del Subsidio Cupo Cama por parte de los usuarios, es la segunda opción más indicada. El 74% de los Hogares adhieren a este convenio.

A efectos de contar con un análisis global sobre los principales rubros a los que se destinan los recursos, se indaga sobre el porcentaje que representan los principales conceptos de gastos, tomando en consideración el promedio mensual en los últimos 12 meses. Se confirma que los *Sueldos* representan el mayor costo para los Hogares

seguido de *Alimentación*, siendo poco significativos los otros rubros como ser servicios básicos, medicamentos, pañales, mantenimiento, etc. dentro del total de los gastos.

Con relación a la administración financiera, más de la mitad de los Hogares declaran llevar la contabilidad por gestión propia.

Trabajo en red

Los Hogares de Ancianos se integran dentro de la categoría de organizaciones civiles que persiguen como fin componer un espacio de bienestar y cuidado de las personas mayores.

El crear y mantener vínculos con otros Hogares de Ancianos, otras instituciones de la sociedad civil y entidades públicas o privadas, posibilita fortalecer el funcionamiento interno de la organización. Habilita procesos de socialización de experiencias, saberes y de compromiso en las tareas compartidas en red. Genera nuevas formas de relacionamiento con las personas mayores usuarias al promover que interactúen y compartan actividades con otros grupos sociales.

El BPS a través de Prestaciones Sociales asesora y motiva la creación de redes entre las organizaciones. Fortalece las que se crean en el espacio de la sociedad civil y orienta a la conformación de organizaciones de segundo nivel donde se posibilita agrupar entidades de una misma característica y coordinar acciones en forma conjunta. Ejemplo de esta nueva forma de integración es realizar compras en forma unitaria para bajar costos, compartir recursos técnicos para capacitación de todas las organizaciones nucleadas, comunicar buenas prácticas o estrategias a fin de articular acciones en conjunto ante situaciones de similares características, entre otras.

La convocatoria de Prestaciones Sociales y financiación del BPS a eventos nacionales a Dirigentes Voluntarios de los Hogares de Ancianos posibilita entre otros fines fortalecer esta modalidad de gestión.

Por lo antes expuesto, se consulta sobre la forma e instituciones con las que se vincula el Hogar a fin de observar si se generan dichas redes sociales.

La pregunta se estructura para que los Hogares respondan en relación a cada institución según tipo de interacción que mantiene, siendo las opciones de forma permanente, eventual, poco frecuente y no se vincula.

Cuadro 12. Nivel de relacionamiento con las entidades seleccionadas

	En forma					
	Permanente	Eventual	Poco frecuente	No se vincula	s/d (*)	
Redes comunitarias						
Red de Hogares de Ancianos sin fines de lucro u organizaciones de personas mayores	30,3	36,4	18,2	4,5	10,6	100,0
Mesas interinstitucionales	3,0	10,6	9,1	33,3	43,9	100,0
Redes internacionales						
Fund. o cooperación internacional	4,5	12,1	19,7	30,3	33,3	100,0
Instituciones públicas						
Gob. departamental	36,4	24,2	9,1	10,6	19,7	100,0
BPS	60,6	27,3	1,5	1,5	9,1	100,0
MIDES	24,2	33,3	10,6	9,1	22,7	100,0
MTOP	0,0	9,1	19,7	31,8	39,4	100,0
Otros Organismos Públicos	6,1	21,2	16,7	16,7	39,4	100,0
Instituciones privadas						
Empresas privadas	6,1	18,2	16,7	24,2	34,8	100,0
Institutos de enseñanza	24,2	33,3	10,6	9,1	22,7	100,0
Otras Inst. privadas	18,2	18,2	10,6	10,6	42,4	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de Relevamiento Hogares de Ancianos 2019

Nota: 65 de los 66 Hogares responden al menos una opción.

El relacionamiento de los Hogares con cada tipo de institución orienta el análisis al tipo de red que entrelazan mostrando que de forma permanente se encuentran más cercanos al BPS y al Gobierno Departamental.

Esto tiene su explicación porque el BPS apuntaló y promovió la implementación de estas organizaciones, estableciendo en la Ley N° 15.800 de 17/01/1986 (reinstitutionalización del BPS), en el artículo 4° Numeral 11 “Instalar y fomentar la creación de Hogares colectivos para el amparo y asistencia integrales del anciano, así como colaborar financieramente o mediante la prestación de servicios a los ya existentes”. Se mantiene este relacionamiento a través de los programas de Prestaciones Sociales con el acompañamiento de un equipo técnico que promueve el fortalecimiento de las redes como se explicara anteriormente.

En relación a los Gobiernos Departamentales también tiene su fundamento por estar comprendido en los planes sociales de las Intendencias y Alcaldías el fortalecimiento de las comunidades locales.

El acercamiento con la Red de Hogares y Organizaciones sociales de personas mayores plantea un relacionamiento más eventual, al igual que con MIDES e Instituto de Enseñanza²³.

Los Hogares indican una interacción poco frecuente o nula con Fundaciones o cooperación internacional así como con las Mesas Interinstitucionales y el MTOP.

En resumen mantienen un relacionamiento con la comunidad, vinculándose con mayor periodicidad con algunos organismos públicos y dentro de las instituciones civiles con Redes de Hogares u Organizaciones de Personas Mayores.

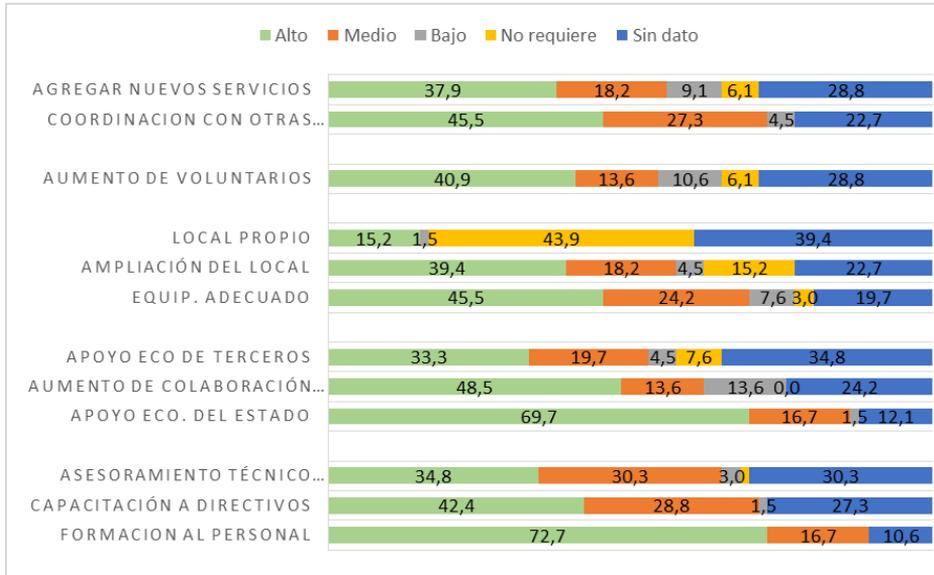
Expectativas y necesidades de las Organizaciones

En cuanto a las valoraciones de los Hogares respecto a las necesidades de mejoras en diferentes aspectos vinculados al espacio como a los servicios brindados, se identifican en mayor proporción la *Formación al personal* con un 72,7%.

En cuanto a los apoyos económicos, se hace hincapié en la demanda de mayor aporte por parte del Estado, según se indica con el 69,7% de las respuestas. En el mismo sentido se entiende necesario más apoyo económico mediante la colaboración de socios, con un 48,5% de la opción indicada.

²³ Con los centros de estudio es probable que sea a través de proyectos de carácter intergeneracional como lo plantean algunos Hogares que acercaron a la consulta las experiencias de buenas prácticas con guarderías, escuelas y liceos.

Gráfico 7.
Expectativas y necesidades planteadas por los Hogares, en %



Fuente: Fuente: Elaboración propia a partir de Relevamiento Hogares de Ancianos 2019

En lo que respecta a la infraestructura se observa que los Hogares no presentan necesidades asociadas a la tenencia del local sino a la ampliación y equipamiento del mismo con un 39,4% y 45,5% respectivamente.

Se visualiza la importancia del voluntariado con un 40,9% de los Hogares manifestando la necesidad de ampliar dicho recurso.

Por último, manifiesta tener una necesidad alta de coordinación con otras instituciones con 45,5% y ampliación de servicios del Hogar con 37,9%.

En síntesis, los principales requerimientos que postulan los Hogares, se vinculan en primer lugar con el fortalecimiento de las capacidades del personal, y en segundo lugar con el aspecto financiero, que de equilibrar estos dos pilares, posibilitaría una permanencia del servicio en la comunidad, orientada a la calidad en la atención a las personas mayores, sin descuidar la formación como la salud laboral de los trabajadores.

Si comparamos con las necesidades identificadas en el Censo a las Organizaciones Sociales del año 2011²⁴ se observa un cambio en el orden planteado por los Hogares: Capacitación se posiciona en el primer lugar, la necesidad en los aspectos económicos se mantiene en la misma posición (2° lugar) y por último se indica Infraestructura. Esta información podría estar explicando que a la luz del nuevo modelo de atención centrada en la persona mayor y en la línea que se viene proponiendo de “cuidar a los cuidadores” los Hogares sienten la necesidad de mayor capacitación para implementar estas nuevas acciones.

4.2. Perfil del usuario

El relevamiento de Hogares 2019 integra preguntas relacionadas con los usuarios del servicio, consultando aspectos relativos al sexo, edad, enfermedades, limitaciones y dependencia. También hace foco en otros aspectos relativos a las redes familiares, actividades en las que participa, tipo de prestación en seguridad social que percibe y si la persona mayor incide en la decisión del ingreso al Hogar²⁵.

Aspectos demográficos

El 70% de los usuarios en los Hogares de Ancianos se componen de mujeres, situación que va en línea con la feminización del envejecimiento.

A partir de tramos de edad seleccionada, que comprende a menores de 65 años hasta 100 años y más, es posible construir el perfil de las personas que hacen uso de los servicios brindados por los Hogares de Ancianos. Se observa que los usuarios se encuentran representados en todos los tramos de edad, variando su distribución en cada una de las categorías planteadas.

²⁴ En primer lugar estaban Infraestructura y Equipamiento, en segundo lugar los aspectos económicos y en tercer lugar Capacitación y Asesoramiento.

²⁵ El Decreto reglamentario N° 356/016 de 14/11/2016 establece con relación a los Usuarios que se deberá considerar un período de adaptación debiendo estar protocolizada la organización de esta etapa, la que se releva en parte con la consulta realizada.

Cuadro 13. Usuarios por tramo de edad para cada sexo (en%)

	Hombre	Mujer	Total
Menores de 65 años	3,4	1,9	2,4
Entre 65 y 69 años	7,6	3,9	5,0
Entre 70 y 79 años	30,8	18,6	22,2
Entre 80 y 89 años	44,1	47,6	46,6
Entre 90 y 99 años	13,2	26,7	22,6
100 y más años	0,8	1,3	1,2
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de Relevamiento Hogares de Ancianos 2019

La mayor proporción de hombres usuarios de los Hogares de Ancianos se encuentran en el tramo de edad de 80 a 89 años, le sigue los que se agrupan entre los 70 y 79 años. En el caso de las mujeres se observa que si bien al igual que el hombre se agrupan mayormente en el tramo de 80 a 89 años, el siguiente tramo de 90 a 99 años.

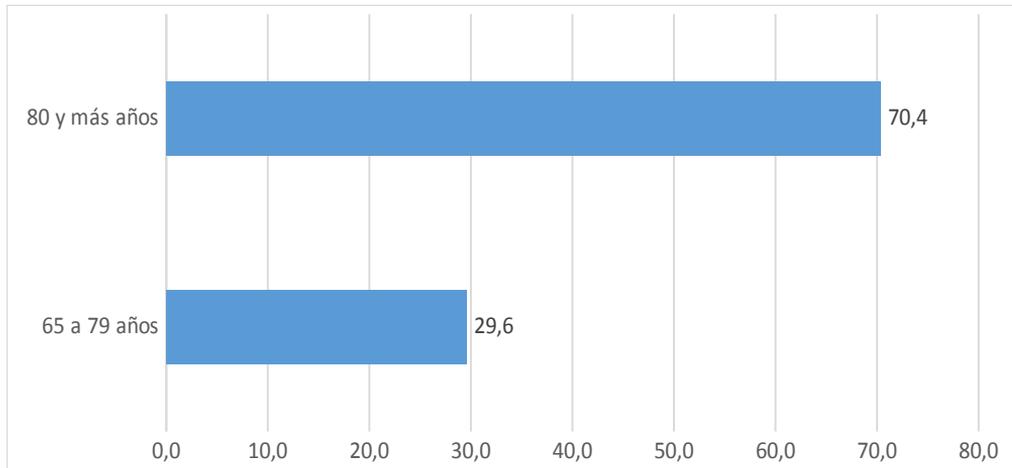
De acuerdo a la información que hemos analizado la mujer está mayormente representada entre los usuarios de los Hogares, para todos los tramos de edad y se puede observar que la proporción de mujeres se amplía con la edad.

El proceso de ingreso del hombre al Hogar de Ancianos muestra un comportamiento más gradual y más tempranamente, en cambio la mujer se incorpora a edades más avanzadas lo que pautaría un retraso en su institucionalización.

En la línea de comparar el perfil de usuarios en relación a la edad se muestra el siguiente gráfico.

Gráfico 8.

Usuarios de los Hogares de Ancianos según grado de envejecimiento



Fuente: Elaboración propia a partir de Relevamiento Hogares de Ancianos 2019

Se registra que más del 70% de los usuarios son personas de 80 y más años lo que implica que los Hogares atienden a una población mayoritariamente envejecida. Esta condición se profundiza para la mujer.

Dependencia, limitaciones y enfermedades

La etapa de vida en la que transitan las personas mayores los encuentra más vulnerables al aumento de enfermedades, al incremento de las limitaciones y expuestos a un mayor grado de dependencia.

En la publicación “Panorama de la Vejez en Uruguay”²⁶ se expone que en esta etapa “aumenta la presencia de enfermedades crónicas o situaciones de imposibilidad física o mental que no permiten un adecuado relacionamiento con el mundo exterior. Esto se acompaña, muchas veces, con la imposibilidad de valerse por sí mismos. Con este panorama - la ausencia de derechos y posibilidades de cobertura de salud - la falta de una presencia familiar positiva o una nula inserción en la comunidad dificultan la

²⁶http://dspace.mides.gub.uy:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/1240/Rosset%20y%20Rodriguez%20Panorama_de%20la_vejez_en_uruguay.pdf?sequence=1&isAllowed=y

capitalización de activos para aprovechar las estructuras de oportunidades y acceder a un adecuado bienestar”.

El incluir preguntas sobre grado de dependencia, enfermedades y limitaciones nos permite contrastar con estudios a partir de la información relevada.

El grado de dependencia de los usuarios se distribuye en forma casi paritaria en la situación de autoválidos, leve o moderada y severa.

En el siguiente cuadro se registran las limitaciones y enfermedades de los usuarios con las opciones *No presentan*, *Frecuencia Baja*, *Media* y *Alta*.

Cuadro 14. Presencia de limitaciones y enfermedades entre los Usuarios de los Hogares Ancianos, en %

	No presenta	Baja	Media	Alta	Sin datos	Total general
Limitaciones sensoriales	3,0	25,8	37,9	16,7	16,7	100,0
Limitaciones motrices	3,0	7,6	28,8	53,0	7,6	100,0
Enfermedades crónicas	4,5	16,7	28,8	37,9	12,1	100,0
Enfermedades Psiquiátricas	9,1	37,9	33,3	6,1	13,6	100,0
Alzheimer	7,6	39,4	28,8	12,1	12,1	100,0
Demencia Senil	6,1	25,8	42,4	15,2	10,6	100,0
Enfermedades Oncológicas	19,7	56,1	7,6	1,5	15,2	100,0
Diabetes	3,0	51,5	19,7	10,6	15,2	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de Relevamiento Hogares de Ancianos 2019

Entre las limitaciones se destacan las *motrices* con una presencia media/alta en el 82% de los Hogares y en menor medida la limitación *sensorial* (55%).

En lo referente a enfermedades se presentan con mayor frecuencia (alta/media) las *crónicas* y *demencia senil*. No parece significativa la presencia de enfermedades oncológicas en los residentes de los Hogares.

Se observa que en la categoría *No presentan* limitaciones o enfermedades son porcentajes bajos y en concordancia con los registros analizados en las frecuencias altas, media y baja indica que casi la totalidad de los usuarios de los Hogares tienen que estar controlados en los aspectos de salud.

Asimismo se estudia cómo las limitaciones y enfermedades se presentan entre los usuarios Autoválidos, con dependencia Leve, Moderada o Severa mostrando que para todos los niveles de dependencia se observan igual distribución con el cuadro analizado, variando el estado de intensidad en relación al menor o mayor proceso de envejecimiento.

Esta alta prevalencia de limitaciones y enfermedades es consistente con el hecho de que más del 70% de los usuarios de los Hogares de Ancianos son mayores de 80 años, y presenten mayores dificultades para su autonomía. En este último sentido, los establecimientos de larga estadía resultan ser una respuesta posible cuando las familias no pueden hacer frente al cuidado ante una dependencia severa.

La situación de salud analizada para los usuarios de los Hogares se corresponde con el marco de referencia indicada para la población uruguaya envejecida.

Actividades para usuarios

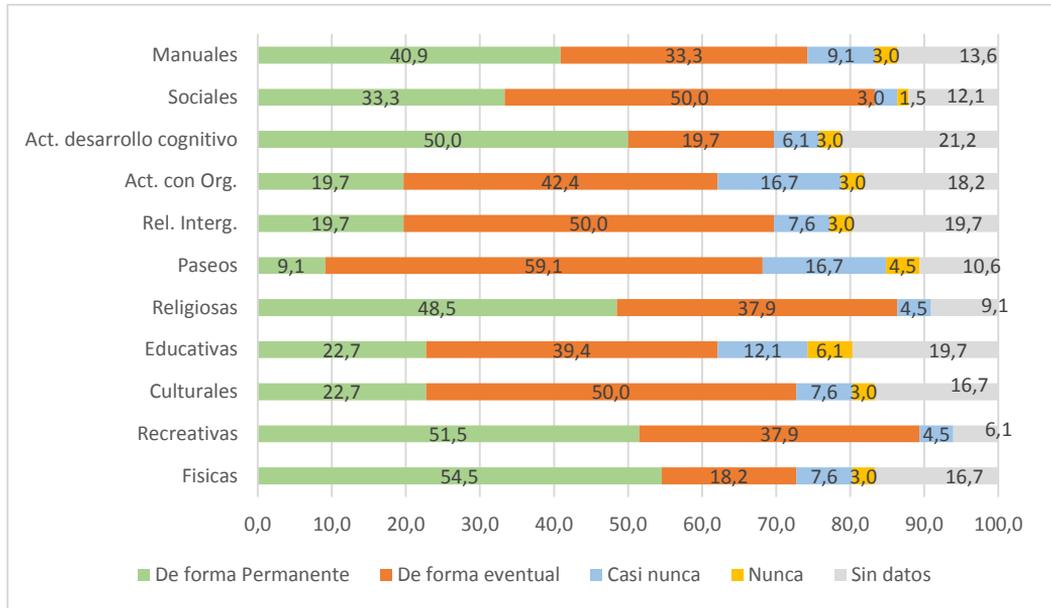
En relación a la prevención de afecciones y deterioro de los usuarios se realizan una gran diversidad de actividades por parte de las instituciones, con apoyos de otros organismos o de la sociedad civil. Estas actividades se anexan a los servicios básicos, como forma de orientar a un envejecimiento de calidad, pudiéndose implementar dentro del propio espacio del Hogar como también en otros ámbitos fuera del establecimiento.

Por medio de diversas actividades se incentiva la movilidad, motivación e integración social de las personas mayores; se promueve la interacción con la comunidad y paseos; se motiva a la innovación de cuidados con la incorporación de voluntarios, tecnología y diferentes metodologías; se promueve la gestión en seguridad para trabajadores y voluntarios.

En cuanto a la frecuencia de las actividades, se destacan las Físicas, Recreativas y aquellas vinculadas al Estímulo para el Desarrollo Cognitivo que se realizan de forma permanente en un 54,5%, 51,5% y 50,0% de los Hogares, respectivamente.

De forma eventual se observan actividades como Paseos con un 59,1%, Culturales con un 50,0% y las vinculadas a lo Intergeneracional y a lo Social con un 50,0%.

Gráfico 9.
Tipo de actividades y Frecuencia de realización (en %)



Fuente: Elaboración propia a partir de Relevamiento Hogares de 2019

Las categorías *Casi Nunca* y *Nunca* se encuentran con baja incidencia demostrando que existe un interés por desarrollar actividades.

Estos primeros datos, dan cuenta de las dinámicas actuales vinculadas a las diferentes actividades para el desarrollo de la autonomía de las personas mayores y a la búsqueda de una mejor calidad de vida. En esta misma línea puede observarse, dentro de las buenas prácticas presentadas por los Hogares que participaron del relevamiento, la búsqueda de nuevas actividades adaptadas al perfil de población.

Redes familiares

En estudios realizados sobre los arreglos familiares de las personas mayores²⁷ se constata que el 28% de los Hogares uruguayos se integran con personas mayores y que el 72% no conviven con este grupo etario.

Por otra parte los tipos de Hogares conformados por la población mayor de 65 años, revelan que si bien se encuentran en entornos familiares (Hogar nuclear, ampliado, compuesto, co-residente) prevalece la tendencia a vivir solos.

Estas situaciones están relacionadas a diferentes factores, culturales, económicos e inclusive con el aumento de la esperanza de vida, siendo de interés comprender las estructuras familiares para diseñar y/o reprogramar políticas sociales y de cuidado.

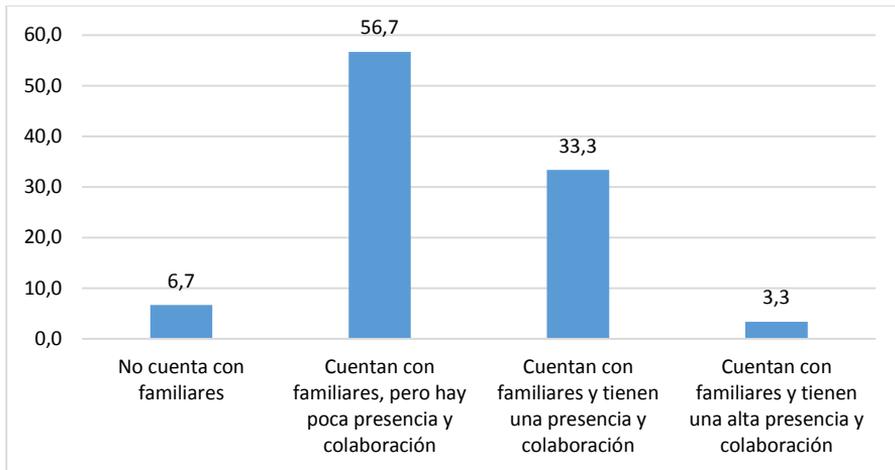
En el relevamiento se consulta sobre la presencia y colaboración por parte de los familiares de los usuarios en estas organizaciones.

El nivel de respuesta a esta consulta fue del 45,5% de los Hogares, este dato podría estar asociado a la dificultad de unificar en un solo concepto las situaciones particulares de cada usuario sobre las redes familiares y extenderlo a una categorización ampliada.

En el último relevamiento a los usuarios de cupo cama (octubre, noviembre 2019) en algunos Hogares seleccionados de forma aleatoria en el marco del Programa de Soluciones Habitacionales, se constata *in situ* que el personal de los Hogares conoce particularmente sobre las relaciones personales que el beneficiario mantiene con las redes familiares, reafirmando la consideración expuesta en relación a este resultado.

²⁷ <https://www.bps.gub.uy/bps/file/14995/1/59.-envejecimiento-poblacional-y-prestaciones-de-proteccion-social-en-paises-que-aplican-la-elps.-i.nunez.pdf>

Gráfico 10. Redes familiares



Fuente: Elaboración propia a partir de Relevamiento Hogares de Ancianos 2019.

Nota: Se calcula sobre los Hogares que respondieron .

En líneas generales se observa que los usuarios cuentan con familiares, predominado la poca presencia y baja colaboración.

En concordancia con el marco planteado a nivel poblacional, se evidencia que se mantiene la tendencia del bajo involucramiento por parte de familiares de los usuarios.

Decisión de ingreso al Hogar

Luego de un amplio recorrido para el reconocimiento de los derechos humanos de las personas mayores, los que se plasman en la Convención Interamericana sobre la protección de los derechos humanos de esta población y más allá del esfuerzo del Estado y la sociedad civil, aún falta avanzar en aspectos que pueden limitar la participación de este grupo etario.

En este sentido se entendió pertinente indagar quien toma la decisión del ingreso al Hogar. El 60,6% de los Hogares contestan esta pregunta, de esa información surge que generalmente la decisión es tomada por *un familiar o un tercero*, le sigue el ingreso al Hogar de *forma voluntaria* por parte del residente y en menor grado por decisión de *otros organismos*.

El resultado corrobora que la resolución no la toma generalmente la persona mayor. Esto puede estar asociado a que la red familiar no se encuentra fortalecida para asumir el cuidado y este servicio es el más conocido por las familias, teniendo en cuenta que ha sido reciente la implementación de diferentes modalidades (teleasistencia, asistente personal, etc.) en el cuidado de las personas mayores.

Otras situaciones pueden estar comprendidas en que, por motivos de patologías o limitaciones, la familia entienda propicio una atención en establecimientos con servicios de cuidados más integrales.

En cuanto el acceso voluntario se evidencia un dato menor, pero que da cuenta que el usuario también es decisor al momento de la elección a un Hogar.

En Síntesis

Tabla 2.
Principales características de los usuarios de los Hogares de Ancianos

Sexo	Predominan las mujeres
Edad	Mayormente se encuentran entre los 80 y 89 años
Dependencia	Aproximadamente un 70% de la población es auto valida o levemente dependiente
Enfermedad/Limitaciones	Mayor frecuencia en limitaciones motrices y enfermedades crónicas.
Actividades	Participan de todas las actividades con una frecuencia media
Redes familiares	Cuentan con familiares pero con baja participación
Toma de decisión	Principalmente familiares o terceros

Fuente: Elaboración propia a partir de Relevamiento Hogares de Ancianos 2019

4.3. Modelo de atención centrada en la persona

El BPS procura asegurar que las políticas y programas sociales produzcan los resultados deseados en el seno de las organizaciones donde se desarrollan, lo que supone, entre otras cosas, tener una visión estratégica acerca de la implementación de los programas sociales e interactuar con estas entidades para lograr la calidad de vida de la población.

En este proceso de atención a las personas mayores, el organismo transito junto a las organizaciones diferentes etapas en el fortalecimiento de modelos vinculados a la calidad en los servicios para esta población. En una primera instancia los apoyos técnicos, económicos y de capacitación se orientaron en el modelo Atención centrado en los Servicios.

En este sentido este modelo se dispuso a promover la gestión de las instituciones mediante la organización del voluntariado con formación directriz, en el manejo del establecimiento de larga estadía procurando la cobertura de alojamiento, alimentación y cuidados.

Para este modelo la persona se adapta al servicio, las prácticas están protocolizadas, los profesionales son los que deciden, la organización tiende a ser rígida con el fin de generar estabilidad y permanencia de los servicios. La calidad de vida de las personas mayores estaba más asociada a un enfoque más sanitario, identificando a la persona como usuario-paciente.

Cómo paradigma del envejecimiento positivo y activo, fundamentado en nuevas líneas de investigaciones gerontológicas enmarcadas en el enfoque de derecho de las personas mayores, se propone trabajar sobre el Modelo de Atención centrada en la persona.

Este modelo orienta a que las prácticas se personalicen, las personas (y familias) participan, se buscan soluciones creativas, la organización es muy flexible y abierta a la comunidad.

En este marco desde el año 2017 el BPS comienza a transitar un cambio de enfoque en el apoyo técnico hacia las Instituciones sin fines de lucro, enfatizando el interés hacia los usuarios de los Hogares de Ancianos mediante el modelo de Atención Centrada a la Persona (ACP).

Este nuevo enfoque se sustenta en la experiencia internacional dada por el IMSERSO²⁸, organismo referente desde hace años con respecto a las políticas sociales dirigidas a las personas mayores.

Desde los Servicios Sociales del Banco de Previsión Social se entendió que las instituciones podrían incorporar este modelo de forma gradual con un aprendizaje sostenido y acompañado por parte de los técnicos del organismo. Esto implica reorganizar las líneas de acción de los servicios sociales del BPS, programar una nueva directriz de las actividades regulares del Organismo, debiendo entre otros reprogramar los cursos de capacitación a los funcionarios del Organismo, a los Directivos de los Hogares de Ancianos y al personal de los establecimientos. Previo a su implementación en los Hogares es pertinente evaluar e identificar si existen las condiciones suficientes en pasar de un Modelo de Atención Centrado en los Servicios a este nuevo centrado en la Persona, debiendo respetar los procesos de cada institución.

La propuesta del modelo se detalla como:

“(…) la idea de que la atención centrada en la persona es un modelo profesionalizado que busca cuidar apoyando que las personas puedan seguir teniendo control en su entorno, en sus cuidados y en su vida cotidiana, desarrollando sus capacidades y sintiéndose bien. Un modelo profesionalizado que busca aumentar la particularidad de la atención desde dimensiones relacionadas con la calidad de vida.

La ACP se aleja de modelos de cuidados tradicionales donde la atención viene determinada por procedimientos uniformes derivados de necesidades asociadas a clasificaciones de enfermedades y grados de dependencia y por condicionantes organizativos (lo que en ocasiones se ha denominado como modelos de atención centrada en los servicios).”²⁹

²⁸ Instituto de Mayores y Servicios Sociales del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social del Gobierno de España.

²⁹ Informes Envejecimiento en Red Nº12. Recuperado de:
<<http://envejecimiento.csic.es/documentos/documentos/enred-modeloatencioncuadernosmatia.pdf>>



Fuente: Prestaciones Sociales - BPS

De acuerdo a las acciones realizadas en el transcurso de la gestión dada hacia el fortalecimiento de las instituciones que brindan apoyo y cuidado a las personas mayores, como a su seguimiento por parte de los técnicos, se valora que los Hogares alcanzaron una madurez institucional y organizacional que permite seguir avanzando en la calidad de los servicios y atención.

Como se mencionara en el apartado referente a los Servicios Sociales dirigidos a las Personas Mayores se constata una evolución y permanencia temporal significativa de las instituciones vinculadas a la atención y cuidado de las personas mayores.

Consultados los Hogares sobre el conocimiento del modelo un 71,2% responde afirmativamente y de estos un 74,5% lo está aplicando en la práctica.

Si se analiza el nivel de adhesión territorialmente surgen los siguientes datos.

Cuadro 15. Implementación del Enfoques ACP por Departamento

	ACP	Hogares	Nivel de adhesión
Artigas	2,0	3,0	66,7
Canelones	4,0	6,0	66,7
Cerro Largo	1,0	3,0	33,3
Colonia	6,0	12,0	50,0
Durazno	0,0	2,0	0,0
Florida	2,0	3,0	66,7
Lavalleja	2,0	4,0	50,0
Maldonado	1,0	2,0	50,0
Montevideo	5,0	10,0	50,0
Paysandú	1,0	2,0	50,0
Río Negro	1,0	2,0	50,0
Rivera	1,0	1,0	100,0
Rocha	1,0	3,0	33,3
San José	2,0	3,0	66,7
Soriano	4,0	6,0	66,7
Tacuarembó	2,0	2,0	100,0
Treinta y Tres	0,0	2,0	0,0
Total	35,0	66,0	53,0

Fuente: Elaboración propia a partir de Relevamiento Hogares de Ancianos 2019

De los 17 departamentos donde existen Hogares en convenio con BPS, se observa que en 15 ya se está implementando de forma gradual este enfoque de atención.

Consultados los Hogares sobre las necesidades detectadas para su implementación, los logros que se han obtenido y las dificultades asociadas, se observa que dentro de las principales necesidades a la hora de implementar este modelo los Hogares identifican el disponer de más *recursos financieros y humanos*. Aproximadamente la mitad de los Hogares debieron a su vez *reorganizar los espacios, capacitar al personal e incorporar nuevos profesionales*.

Cuadro 16. Necesidades detectadas por los Hogares (en %)

Principales necesidades	
Disponer de más recursos financieros	71,4
Destinar mayores recursos humanos	74,3
Re organizar nuevos espacios dentro del Hogar	40,0
Capacitación especial para la implementación del modelo	48,6
Incorporar nuevos profesionales o recursos especializados, orientados al modelo	48,6
Otros	2,9

Fuente: Elaboración propia a partir de Relevamiento Hogares de Ancianos 2019

Nota: El porcentaje se aplica sobre los Hogares que implementan el modelo.

Teniendo en cuenta que se comienza a implementar este enfoque recientemente, se entiende que es un período relativamente acotado como para poder evaluar los logros, sin embargo interesa conocer si se visualizan cambios en los comportamientos tanto del personal, como los residentes, familiares, etc.

De los Hogares que comenzaron a aplicar el enfoque, casi la totalidad señalan que *mejora el relacionamiento entre el personal y los residentes* especialmente en cuanto al aumento de la autonomía en el usuario y al mayor compromiso de los familiares con la organización.

Por otro lado también se consulta sobre las dificultades en la implementación siendo la principal causa indicada la *Poca recepción e interés por parte de los familiares*, le sigue *Falta de información en la planificación y desarrollo del modelo* como la *Falta de interés en participar por parte de los residentes*.

En Síntesis

Se logró contar con datos que aportan una primera aproximación a esta nueva forma de gestionar y atender a las personas mayores en los centros de larga estadía, teniendo en cuenta que el modelo ACP es de reciente implementación.

Dentro de las principales necesidades en la gestión de este enfoque, las instituciones destacan tanto recursos financieros como los humanos.

Por otro lado también se señala, que aún falta mayor información sobre este modelo para realizar la planificación de las tareas. Esta respuesta es razonable al considerar que

desde BPS se viene promoviendo un plan de trabajo, con etapas de implementación gradual según los procesos y características de cada organización.

Dentro de la categoría *Otros* se identifica la tenencia de mascotas como factor positivo para los usuarios, lo que aún no está incluido en la normativa para los establecimientos de larga estadía. Otra consideración refiere a la necesidad de un personal idóneo y especializado para este enfoque.

En cuanto a los logros, se destaca la mejora en el relacionamiento del personal con los residentes, así como el aumento en la autonomía de los usuarios.

4.4. Buenas prácticas

El IMSERSO³⁰ considera que una buena práctica en servicios sociales tiene relación con un conjunto de actuaciones coherentes, directas o indirectas, cuyo objetivo es incidir en la mejora de las condiciones sociales de un colectivo y cuyos resultados son objetivables y medibles. Entre los atributos se considera que las Buenas Prácticas deben ser **Innovadoras** al desarrollan soluciones nuevas o creativas; **Efectivas** para demostrar un impacto positivo y tangible sobre la mejora; **Sostenibles** es decir que puedan mantenerse en el tiempo y producir efectos duraderos teniendo en cuenta las exigencias sociales, económicas y medioambientales; y **Replicables** que sirvan como modelo para desarrollar políticas, iniciativas y actuaciones en otros lugares.

Al final del formulario del relevamiento a Hogares de Ancianos del año 2019 se solicita que de forma voluntaria y a partir de una pauta estructurada, transmitan algunas experiencias realizadas.

El 42% de los Hogares de Ancianos comparten información sobre buenas prácticas y las experiencias corresponden a los departamentos del interior del país: Canelones, Colonia, Florida, Maldonado, Paysandú, Río Negro, San José, Soriano, Tacuarembó y Treinta y Tres.

³⁰ Instituto de Mayores y Servicios Sociales del Gobierno de España.

En total se recibieron 31 Buenas Prácticas, el 71% de los Hogares comparten una, el 10% presentaron dos y el 19% participaron hasta con tres experiencias. Estas impactan en el bienestar de los usuarios, en la actuación y motivación del personal o repercuten en una mejora de los servicios.

Se solicitó a los Hogares que identificaran el tema principal con el que se relaciona la Buena Práctica.

Cuadro 17. Buenas Prácticas por categoría de temas seleccionados

Temas	Cantidad Buenas Prácticas	en %
Administración y Finanzas	2	6,5
Recursos Humanos	6	19,4
Estimulación cognitiva	10	32,3
Integración inter y/o intra generacional	5	16,1
Rehabilitación	1	3,2
Cuidados	4	12,9
Otros	2	6,5
Sin dato	1	3,2
Total	31	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de Relevamiento Hogares de Ancianos 2019

Nota: Entre las repuestas sobre temas de buenas prácticas se encuentran que algunas se combinan como por ej. Estimulación Cognitiva y Rehabilitación; Integración inter y/o intra generacional, Rehabilitación, Cuidados, categorizándolas en el tema que se entendió más representativo al analizar la Buena Práctica.

Entre las Buenas Prácticas que informan los Hogares de Ancianos, se observa que *Estimulación Cognitiva* registra el mayor dato, pudiendo plantear que es una preocupación de los Hogares promover entre los usuarios actividades para motivar la memoria, la capacidad atencional, la comunicación, entre otras. Posibilitaría la extensión en la autonomía y participación activa de los usuarios.

Los temas que le siguen en grado de importancia son Recursos Humanos, Integración inter y/o intra generacional y Cuidados.

Con relación a *Administración y Finanzas* cabe mencionar la buena práctica que tiene como finalidad el reducir los costos en las compras semanales de alimentos, a través

de estandarizar las recetas y protocolizar la elaboración de la comida, respetando un menú y la cantidad de ingredientes a utilizar. Esto impactó en la reducción de los desechos de alimentos y optimizó la compra de las materias primas necesarias.

De esta forma expresan que se pudo “...mejorar las preparaciones bajando los costos, el personal se sintió más seguro a la hora de trabajar ya que contaba con la cantidad, forma de elaboración y procedimiento de higiene. De esta manera fue sumamente fácil hacer los pedidos de mercadería...”.

La lección que extraen de esta experiencia es que “Consideramos que tener protocolos, formas de trabajo escritas y procedimientos generan mayor seguridad para el funcionario, así como también para el resto del equipo que se ocupa del control de gastos y compras. De esta manera nuestro Hogar tiene estandarizado con protocolos todas las áreas de nuestra institución”.

En cuanto a *Recursos Humanos* la práctica de disponer de un Reglamento de Funcionamiento Interno, aprobado por los miembros de la Comisión Directiva, permite orientar sobre el funcionamiento, actuación de trabajo y acciones a seguir ante situaciones concretas. Esto asegura el cumplimiento, seguimiento y responsabilidad en las actividades cotidianas que se cumplen en la institución.

Para *Estimulación cognitiva* se plantean diferentes prácticas como lectura y escritura, cálculo numérico, orientación, reconocimiento de sonidos y música, imágenes, objetos y formas a través del tacto, lenguaje, atención, concentración, copia de dibujos y realización de manualidades a modo de generar resiliencia y motivar las capacidades del usuario.

En esta línea se presenta la experiencia denominada “música autobiográfica” con los usuarios del Hogar y en especial los que se encuentran con demencias y Alzheimer. Se consulta mediante la aplicación de un formulario a la persona mayor o familiares, los gustos personales sobre la música que acostumbraba escuchar. A partir de estos registros y a través de auriculares conectados a mp3, mp4, o tablets del plan Ibirapitá, se les hace escuchar por término de media hora o más, la música seleccionada y exclusiva para cada usuario. Han observado que las personas reaccionan de diversas

maneras: comienzan a cantar, a moverse, a tener mayor concentración, atención, comunicación, ser autónoma en actividades de la vida diaria, entre otras tantas respuestas positivas a esta técnica.

Las *relaciones intergeneracionales* comprenden la interacción entre personas de diferentes generaciones o que transitan diferentes etapas de la vida como niñez, juventud, adultez y vejez pero comparten o viven en un mismo espacio de tiempo.

El Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, en su artículo 16 proclama “fortalecer la solidaridad mediante la equidad y la reciprocidad entre las generaciones”³¹.

A partir de comprobar fortalezas en esta forma de intercambio generacional se han creado programas que se promueven desde los ámbitos públicos y privados.

En nuestro país existen diversas propuestas en esta línea y específicamente el BPS, a través de Prestaciones Sociales, ha promovido actividades y proyectos en relaciones intergeneracionales, habiendo observado que genera un bienestar en las personas mayores³², así como un aumento de la autoestima al sentirse aceptados y apreciados por otros grupos etarios como niños y adolescentes. En esta interacción se transmiten valores y se generan espacios de solidaridad, revirtiendo por parte de las otras generaciones la estigmatización del envejecimiento.

Entre las experiencias planteadas por los Hogares de Ancianos como Buenas Prácticas en el Relevamiento 2019, se comparte el proyecto de elaboración de un invernáculo entre residentes del Hogar y un club de niños “con el objetivo de intercambiar plantas y verduras, a partir del vínculo generado entre niños y abuelos”.

³¹ BPS - Comentarios de Seguridad Social Nº 40 - ACCIONES DEL BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL PARA LAS PERSONAS MAYORES, EN LA PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS. Período 2007- 2011. Aportes para el Informe Nacional hacia la Tercera Conferencia Regional Intergubernamental sobre envejecimiento, organizada por Naciones Unidas –CEPAL – Lic. Leticia Pugliese - Segundo Trimestre 2013.

³² En talleres de evaluación sobre el proyecto intergeneracional las personas mayores aportan desde la experiencia que participar de estas actividades ha posibilitado dejar medicación o bajar el consumo de estas.

Entre los resultados de esta Buena Práctica se plantea “la desnaturalización por parte de los niños y niñas de la idea de envejecimiento como etapa de la vida pasiva, desmitificación de la noción de Hogar de Ancianos como un lugar pasivo y contenedor del adulto mayor”. Se conceptualiza que “el intercambio intergeneracional permite generar el bienestar subjetivo de los adultos mayores, protegiéndolos del sentimiento de soledad. Así como también posibilita educar e incorporar en los niños un paradigma de envejecimiento activo diferentes a envejecimiento como declive”.

Rehabilitación está relacionado con la implementación de servicios y/o actividades que colaboren a la integración de los residentes, como la innovación en ayudas técnicas y otros tipos de productos.

En los Hogares de Ancianos se observa un declive funcional de los usuarios, que implica un enlentecimiento, baja motivación y participación en actividades de la vida diaria.

Entre las buenas prácticas de esta actividad se encuentra la articulación de Talleres semanales de Psicomotricidad con propuestas de trabajo desde una concepción integral de la persona mayor, buscando interacción entre el conocimiento, la emoción y el movimiento para el desarrollo de la persona, de su corporeidad, su capacidad de expresarse y relacionarse.

Otras actividades vinculadas a rehabilitación es la estimulación cognitiva y cuidados de los residentes dentro del marco de envejecimiento activo, ocupación creativa y productiva del tiempo libre mediante actividades de gimnasia, deportivas, jardinería, huerta, tejido, coro, juegos de mesa entre otros, promoviendo la dignificación de esta etapa de la vida.

En algunos proyectos se incorporan especialista en equinoterapia como también se instrumentan una forma de trabajo coordinada entre psicomotricista y fisioterapeuta como innovación de nuevas prácticas en el área de la rehabilitación.

Por *Cuidados* se entienden las acciones vinculadas a mejorar distintas formas de interacciones entre el personal, residentes y familiares.

Entre las prácticas que informan los Hogares se plantea profesionalizar la atención a la persona mayor incorporando recursos humanos como nutricionistas, enfermeros que se alineen al cuidado de los aspectos saludables; adecuación de la planta física para lograr una mejor calidad en la atención. Promover actividades como salidas recreativas y festejos alusivos a diferentes celebraciones personales, culturales y actividades con familiares del usuario. Capacitación a los empleados del Hogar.

Estas acciones reportan un bienestar en las personas mayores y una efectividad en el cumplimiento del servicio que prestan los Hogares de Ancianos.

En *Otros* se identifica como otra buena práctica el “Acercamiento del familiar del usuario a la Institución”, lo que a partir de diferentes actividades se fortalece el sentido de comunidad al trabajar en forma conjunta la institución con los familiares del usuario, quienes reportan a partir de estas acciones una motivación positiva de vida.

En síntesis

Desde el año 2008 hasta la actualidad se vienen organizando buenas prácticas en los Hogares de Ancianos relevados, observando que casi la mitad de estas experiencias son más recientes y la mayoría se concentran en el 2018.

La adhesión de los Hogares de Ancianos a compartir diferentes experiencias de Buenas Prácticas de forma voluntaria, confirma el compromiso de las organizaciones en trascender en el cumplimiento de los servicios básicos para obtener una efectiva permanencia desde lo institucional y lograr la calidad de vida y mejor atención a los residentes.

5. Conclusiones

Entre los servicios para personas mayores registrados en BPS, se comienza a relevar información sobre el Programa de Fortalecimiento de la Sociedad Civil sin fines de lucro, priorizando en esta primer instancia a los Hogares de Ancianos.

En el marco del Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez, y las recomendaciones dadas por el ODS es necesario desarrollar investigaciones vinculadas sobre el cuidado de las personas mayores.

El nivel de respuesta del relevamiento del año 2019 se acercó al 90%, pudiendo inferir que se vinculan con algunos aspectos que presentan estas instituciones como por ejemplo, la antigüedad y trayectoria que les permitió un desarrollo completo del cuestionario y el aporte de Buenas Prácticas. Otros Hogares no lograron dar respuesta de la misma forma, ya que son de reciente conformación o se encuentran en un proceso de desarrollo.

Realizando un análisis general sobre los Hogares de Ancianos en el Uruguay se observa que estos se encuentran en diferentes estadios de madurez. Desde aquellos que aún están constituyéndose como tales o reforzando las estructuras para dar sostén a la entidad, como otros que si bien tienen un proceso transcurrido, funcionan con servicios básicos y el foco de su gestión está en la mejora de los mismos y la sustentabilidad del servicio. Entre otras situaciones también encontramos aquellos que han sabido incorporar con el tiempo actividades sociales, recreativas, culturales, intergeneracionales, etc. que promueven un envejecimiento satisfactorio y por último quienes han logrado reestructurar esos servicios y actividades partiendo del enfoque actual centrado en la persona.

Los usuarios pertenecen al grupo de población más envejecida, en su gran mayoría feminizada, constatándose un ingreso más tardío en relación a los hombres. Las limitaciones motrices se registran en la mayoría de la población de los establecimientos de larga estadía. Si bien cuentan con redes familiares se observa poca presencia y colaboración dentro del entorno institucional. Todo ello, envejecimiento avanzado, atención sanitaria especializada y baja presencia familiar, fundamenta la necesidad de contar con este tipo de Organizaciones.

El nivel de participación es alto en las actividades desarrolladas con los usuarios. También se observa desde las experiencias de Buenas Prácticas y las recomendaciones dadas por el Modelo de Atención Centrada en la Persona, los esfuerzos por parte de las

instituciones, en generar nuevas estrategias para alcanzar una mejor calidad de vida de los usuarios.

Sería deseable profundizar en otras investigaciones, si los Hogares de Ancianos formulan actividades diferenciadas para los residentes longevos, como también analizarlas junto a las características de la región.

La mayoría de los Hogares cuentan con los servicios básicos de cuidado y en menor grado implementan otros complementarios de convalecencia, Hogar transitorio y diurno.

Los Hogares han adecuado los servicios como la infraestructura de acuerdo a la normativa vigente. En algunos casos se intentan acomodar a las exigencias reglamentarias y de no lograr cumplirlas, se debe a los cambios en los procedimientos y controles por parte del Estado, como también por falta de financiación.

Desde la investigación se valoró la posibilidad de construir un indicador que mida el Espacio Físico de Habitabilidad, que combine accesibilidad y el espacio interpersonal, como forma de generar nuevos parámetros vinculados a esta población.

La feminización en las tareas de cuidados en el Hogar queda claramente expuesta en la investigación, tanto en el cumplimiento de una tarea laboral remunerada como en las acciones de carácter voluntario.

Se ha identificado que las exigencias vinculadas a este tipo de tarea, implica mantener acciones para 'cuidar' a los cuidadores, en línea con la protección y prevención al trabajador, la capacitación permanente para reforzar prácticas saludables en las tareas de cuidados y motivar la permanencia y actuación en los puestos de trabajo.

Se comprueba que el BPS es el organismo que se encuentra presente en el relacionamiento con los Hogares de Ancianos. Este nivel de coordinación ha posibilitado el fortalecimiento de estos servicios, teniendo en cuenta desde el proceso de creación de hogares, como de ayudas tendientes a financiar proyectos que hacen a

la mejora de las condiciones de la planta física, consolidar a las propias Organizaciones y dar respuesta efectiva a las necesidades de las personas mayores.

El proceso de gestión de BPS ha generado una permanencia y especialización en los programas vinculados a las personas mayores, mediante acciones coordinadas con la sociedad civil. Por su parte, desde Prestaciones Sociales, se organiza un plan de trabajo anual donde se realiza un diagnóstico de situación, en coordinación con la sociedad civil organizada posibilitando impactar en el bienestar de la población, racionalizando los recursos, visualizando las fortalezas y debilidades asociadas.

Esto implica la participación en las diferentes etapas del proyecto presentado por las organizaciones, que junto a un equipo multidisciplinario consolidan y desarrollan las líneas de acción acordadas, dando un marco sólido a las necesidades de la población. El camino recorrido por parte del Estado y la sociedad civil como socios en la generación y gestión de las políticas públicas hacia las personas mayores, se plasma desde la experiencia específica de Servicios Sociales del BPS, a través del asesoramiento continuo para la mejora de la gestión y acciones específicas de capacitación, apoyos técnicos y económicos.

Este modelo de gestión, su permanencia en el tiempo y su aceptación por parte de las Instituciones pauta una alternativa beneficiosa para administrar los bienes públicos y servicios a la ciudadanía. Esto requiere del compromiso, esfuerzo y tiempo de ambas partes, para el desarrollo cotidiano de las tareas de una forma sostenible y sustentable.

