



Comentarios de Seguridad Social

Segundo Trimestre 2020 – N° 68

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



Índice

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS EGRESOS DEL BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL.

Periodo: 2018 - 2019	7
1. Análisis de los egresos totales.....	10
2. Egresos por prestaciones a pasivos.....	11
2.1. Según sector de afiliación	11
2.2. Egresos según tipo de prestación y afiliación	13
3. Egresos por prestaciones de actividad y otros.....	15
4. Egresos por prestaciones de terceros	17
5. Egresos por transferencias a terceros.....	19
6. Egresos por gastos de gestión	20
7. Síntesis.....	21

EVOLUCIÓN ANUAL DE LOS INGRESOS.

PERIODO: 2018 – 2019

Actualización	23
1. Objetivo del informe	25
2. Ingresos del año 2019 respecto al año 2018	26
3. Evolución anual de la recaudación IVS	30
4. Síntesis	32

RELACION ACTIVO COTIZANTE – PASIVO

Período 1995 – 2019

Actualización	35
1. Introducción	37
2. Importancia del factor activo - pasivo.....	38
3. Datos históricos.....	39
3.1 - Evolución de los puestos activos cotizantes.....	39
3.2. - Evolución de las pasividades	42
3.3. - Relación activo cotizante - pasivo	45
4. Conclusiones	48

LA ECUACION DE EQUILIBRIO FINANCIERO.

Resultados para el período 2004 – 2019

Actualización	51
1. Introducción	53
2. Egresos	54
3. Ingresos	58
4. Tasa de Equilibrio y Relaciones Básicas.....	61
5. Análisis de la Estructura Financiera.....	67

5.1 Composición de los ingresos	67
5.2 Desagregación de las contribuciones de afiliados y del Estado	70
6. Síntesis.....	72

SATISFACCIÓN DE USUARIOS-CONTRIBUYENTES DE ATyR

Análisis comparado 2004 – 2018

Lic. Teresa Álvarez y Ec. Alicia Echeverrigaray	75
1. Introducción	77
2. Directrices vinculadas a la gestión de ATyR de acuerdo al Plan Estratégico	79
3. Aspectos Metodológicos	81
4. Satisfacción general con los trámites.....	83
4.1 Simplicidad del trámite.....	83
4.2 Tiempo trámite.....	88
5. Satisfacción con las modalidades de atención.....	89
5.1 Modalidad presencial	90
5.1.1 Recursos Humanos	92
5.1.2 Infraestructura.....	94
5.1.3 Tiempo de espera para ser atendido.....	95
5.2 Modalidad a distancia	98
5.2.1 Atención Telefónica	99
5.2.2 Servicios e información en Línea	101
5.2.2.1 Servicio en línea – Conexión Remota.....	104
5.2.2.2 Contrato Usuario Personal.....	106
5.2.3 Prefacturación.....	107
5.2.4 Aplicaciones para móviles.....	109
6. Satisfacción con las formas de pago	110
7. Satisfacción con la comunicación.....	111
8. Evaluación general	112
9. Conclusiones	114
10. Bibliografía	116
ANEXO I – Resumen memorias BPS	117
ANEXO II – Servicios en Línea (al 17/04/2020).....	122
ANEXO III – Datos complementarios.....	124

MIGRANTES Y SEGURIDAD SOCIAL COBERTURA EN SEGURIDAD SOCIAL DEL BPS

EL CASO ESPECÍFICO DE LOS INMIGRANTES

2013-2019

Ec. Micaela Antúnez y T.S. Inés Nuñez.....	125
1. Introducción	130
2. Migración en el contexto uruguayo	131
3. Marco normativo internacional	132
3.1 Pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular	135
3.2 Conferencia suramericana sobre migraciones.....	137
3.3 Regulación internacional para el trabajo de la persona migrante	139

4. Marco normativo nacional	145
4.1 Convenios y acuerdos Internacionales de Seguridad Social suscritos por nuestro país.....	146
5. Caracterización de la población migrante en Uruguay	148
5.1 País de origen	150
5.2 Estructura demográfica	152
5.3 Nivel educativo	154
6. Protección social al migrante en Uruguay	155
6.1 Derechos del residente permanente.....	155
6.2 Garantías laborales y protección social.....	156
7. Ocupación.....	159
7.1 Tasa de ocupación	159
7.2 Categoría ocupacional	159
8. Cobertura en seguridad social a los migrantes	162
8.1 Nivel de cotización.....	162
8.2 Cobertura Activa.....	163
8.3 Prestaciones de pasividad	164
8.4 Cobertura Pasiva.....	166
9. Consideraciones finales.....	168

RECAUDACIÓN POR PUNTO DE APORTES JUBILATORIOS

Actualización

Año 2019	173
1. Metodología e información utilizada	176
2. Recaudación, masa salarial y tasa promedio de aportación.....	177
3. Recaudación por punto de los impuestos afectados al BPS	178
4. Recaudación por punto del aporte jubilatorio.....	178
4.1 Valor punto global	179
4.2 Valor punto en Industria y Comercio.....	180
4.3 Valor punto en el Sector Público	184
5. Comparativo 2009-2019.....	185
6. Pérdida de recaudación por exoneraciones.....	186
7. Síntesis de los resultados obtenidos	187
8. ANEXO –	
Discriminación de otras exoneraciones de Industria y Comercio	189

COVID - 19. ¿QUÉ PASÓ Y CUÁNDO?

RESPUESTA A LA CRISIS Y ELEMENTOS DE DISCUSIÓN

Soc. Alejandra Gallo y Ec. Paola Sanguinetti	191
1. Introducción	194
2. Emergencia sanitaria, crisis económica y medidas tomadas a nivel internacional.....	194
2.1. Breve cronología epidemiológica internacional	195

2.2. Adopción internacional de medidas preventivas: tráfico internacional y distanciamiento social	196
2.3. Crisis económica internacional y sus dos grandes enfoques de medidas ..	197
2.4. Impacto económico y social: proyecciones Internacionales y regionales ..	199
3. Medidas preventivas, crisis económica y medidas de contención en Uruguay.	201
3.1. Medidas preventivas de tráfico internacional y aislamiento social en Uruguay	202
4. Discusión pública y seguridad social	212
4.1. Cobertura de actividad	212
4.2. Población vulnerable - medidas focalizadas	216
5. Reflexiones finales.....	221
6. Referencias consultadas.....	225

IMPACTO DEL COVID-19 EN EL SUBSIDIO POR DESEMPLEO

Datos a Mayo 2020.

Ec. Nicolás Bene	229
1. Introducción	231
2. Evolución de las principales variables asociadas al subsidio por desempleo	232
2.1 Evolución de solicitudes otorgadas	232
2.2 Evolución de altas	234
2.3 Evolución de número de beneficiarios e importe promedio.....	235
3. Análisis del subsidio según diferentes variables	239
3.1 Según causal.....	239
3.2 Beneficiarios por actividad	246
3.3 Beneficiarios según sexo y edad	251
3.4 Por departamento	254
3.5 Por ciudadanía y lugar de nacimiento	257
4. Consideraciones finales.....	259

**ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS EGRESOS DEL
BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL**

PERÍODO: 2018 – 2019

(Actualización)

Análisis comparativo de los Egresos del

Banco de Previsión Social

Período: 2018 – 2019

Actualización

Asesoría Económica y Actuarial

Abril 2020

Resumen

Se analiza la evolución anual de los egresos financieros del BPS en términos comparativos con los del año anterior. Se consideran como egresos financieros los derivados de prestaciones de pasividad y actividad, los gastos de gestión y las prestaciones y transferencias a terceros

Palabra clave: *Egresos Financieros del BPS, Evolución egresos financieros del BPS, Egresos*

Este estudio tiene por finalidad mostrar y analizar la evolución de los egresos financieros del Banco de Previsión Social en el año 2019 en términos comparativos con los del año anterior.

Se consideran los egresos derivados de prestaciones de pasividad y actividad, los gastos de gestión y las prestaciones y transferencias a terceros. La fuente del mismo son los Informes de Ingresos y Egresos elaborados por la Repartición Finanzas que fueron efectivizados en este último año civil.

El análisis ha sido estructurado de forma tal que partiendo de una comparación con un alto nivel de agregación, se va introduciendo al interior de las distintas agrupaciones realizadas para así obtener conclusiones de rango individual de cada uno de los egresos.

Las series están expresadas a valores promedio de 2019 en términos constantes expresados en dólares. El tipo de cambio utilizado corresponde al dólar interbancario

tipo vendedor promedio de 2019 y el deflactor utilizado es el Índice de Precios al Consumo, con base en igual período.

1. Análisis de los egresos totales

Los egresos del Banco de Previsión Social, aumentaron en 150.7 millones de dólares a valores constantes, lo que significa en términos porcentuales un 1,4%. Se incluyen en las erogaciones realizadas por el Organismo, las prestaciones a activos y pasivos y los gastos de gestión, egresos genuinos del B.P.S., los que aumentaron en el orden de los 110.7 millones de dólares, 2,8% en términos porcentuales, y aquellas partidas en las que el Banco de Previsión Social oficia como agente de recaudación, y/o gestiona su cobro o pago: Prestaciones y Transferencias a Terceros, los que se incrementaron en 23.0 millones y 17.0 millones de dólares respectivamente.

CUADRO N° 1

ANALISIS DE LOS EGRESOS DEL B.P.S.
(En miles de pesos constantes expresados en dólares promedio de 2019 (*))

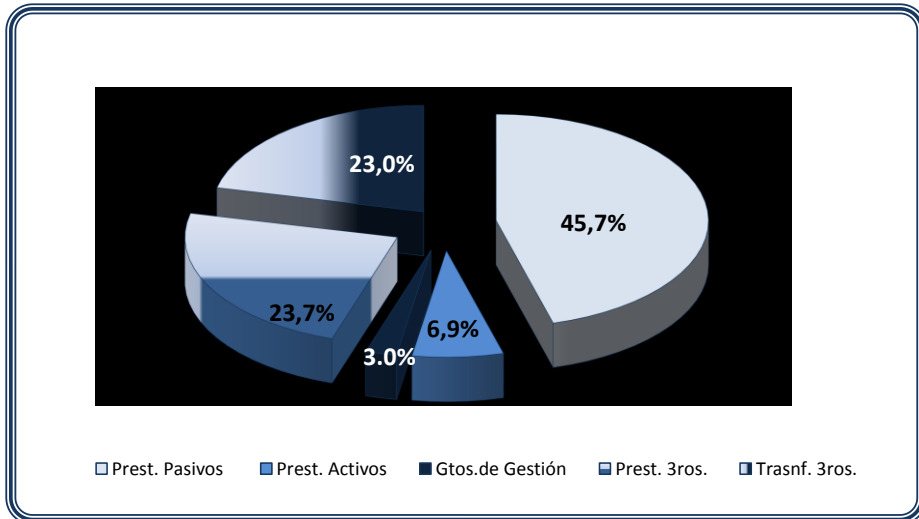
	AÑO 2018	AÑO 2019	Estructura 2019	VARIACIONES	
				Valores	%
EGRESOS DEL B.P.S.	11.066.999	11.217.690	100%	150.691	1,4%
1. Por Prestaciones	5.791.360	5.899.728	52,6%	108.367	1,9%
A Pasivos	5.014.966	5.123.620	45,7%	108.654	2,2%
A Activos	776.395	776.108	6,9%	-286	0,0%
2. Gastos de Gestión	263.246	265.578	2,4%	2.332	0,9%
3. Prestaciones de Terceros	2.631.062	2.654.017	23,7%	22.955	0,9%
4. Transferencias a Terceros	2.381.331	2.398.367	21,4%	17.036	0,7%

(*) Los valores corrientes mensuales se expresaron en términos constantes deflactando por I.P.C.
Se expresaron en dólares usando el tipo de cambio interbancario vendedor promedio 2019, \$ 35,26.

Del cuadro anterior se desprende, que el mayor egreso corresponde al pago de prestaciones a pasivos, los que absorben el 45,7% del referido total. Su nivel de gasto fue superior al año anterior en un 2,2%. Las prestaciones de corto plazo, que participan en el 6,9%, y los Gastos de Gestión que representan el 2,4% del total, verificaron ambos un incremento inferior al 1,0%. Las Prestaciones y Transferencias a

terceros totalizaron el 23,7% y 21,4% del total de los egresos, verificando aumentos equivalentes al 0,9% y 0,7% respectivamente.

ESTRUCTURA DE LOS GASTOS DEL B.P.S. – AÑO 2019



2. Egresos por prestaciones a pasivos

2. 1. Según sector de afiliación

El total de egresos por prestaciones a pasivos que incluye jubilaciones, pensiones, pensión vejez, subsidios por fallecimiento, subsidios transitorios y rentas permanentes, alcanzó en 2019 a los 5.123,6 millones de dólares frente a los 5.015,0 millones en 2018, con lo cual se puede concluir en que ha habido una variación positiva de un 2,2% en los niveles de este tipo de egresos.

CUADRO N° 2

EGRESOS POR PRESTACIONES A PASIVOS
(En miles de pesos constantes expresados en dólares promedio de 2019 (*))

	AÑO 2018	AÑO 2019	Estructura 2019	VARIACIONES	
				Valores	%
Total Prestaciones a Pasivos	5.014.966	5.123.620	100,0%	108.654	2,2%
Industria y Comercio (1)	2.390.681	2.457.121	48,0%	66.440	2,8%
Civil y Escolar (1)	1.638.206	1.668.270	32,6%	30.064	1,8%
Rural y Doméstico (2)	667.216	676.261	13,2%	9.045	1,4%
Pensión a la Vejez e Invalidez	310.164	312.993	6,1%	2.830	0,9%
Canasta Pasivos	8.699	8.975	0,2%	276	3,2%

(*) Los valores corrientes mensuales se expresaron en términos constantes deflactando por I.P.C.

Se expresaron en dólares usando el tipo de cambio interbancario vendedor promedio 2019, \$ 35,26.

(1) Incluye: Jubilaciones, Pensiones, Subsidios por Fallecimiento, Subsidios Transitorios y Pensión Víctimas Delitos violentos Ley 19.039.

(2) Incluye: Jubilaciones, Pensiones, Subsidios por Fallecimiento, Subsidios Transitorios y Rentas Permanentes.

En el cuadro anterior, que presenta una categorización por sector de afiliación, se puede visualizar que ha existido un comportamiento al alza en los tres tipos de afiliación.

Industria y Comercio tuvo un aumento de 66.4 millones de dólares (2,8%) como consecuencia básicamente, del aumento que tuvieron las jubilaciones y pensiones, 100.0 millones y 3.9 millones de dólares respectivamente.

Civil y Escolar aumenta sus egresos en 30.1 millones de dólares (1,8%) debido mayoritariamente al aumento de las jubilaciones, 30.5 millones de dólares. Las pensiones, en cambio disminuyeron en 1.4 millones de dólares respecto al año anterior.

Rural y Doméstico, en 2019, gasta en sus prestaciones, sin considerar la Pensión a la Vejez e Invalidez no contributiva, 9.0 millones de dólares más que en el año anterior (1,4%) como consecuencia de un aumento de los egresos por jubilaciones en 8.2 millones de dólares y un aumento en pensiones de 963.000 dólares.

Las **Pensiones a la Vejez e Invalidez** (no contributiva) presentaron un mayor egreso respecto al año 2018 del orden de los 2.8 millones de dólares (0,9%).

Por último, se registró en 2019 un aumento en los egresos por la **Canasta a Pasivos** de 276.000 dólares más respecto al año 2018 (3,2%).

2.2. Egresos según tipo de prestación y afiliación

En esta etapa se analizará el comportamiento de cada prestación de pasividad tratando a su vez de determinar los distintos factores que condicionaron el comportamiento de cada una de ellas.

CUADRO N° 3

EGRESOS POR TIPO DE PRESTACIÓN A PASIVOS
(En miles de pesos constantes expresados en dólares promedio de 2019 (*))

	AÑO 2018	AÑO 2019	Estructura 2019	VARIACIONES	
				Valores	%
Total Prestaciones a Pasivos	5.014.966	5.123.620	100,0%	108.654	2,2%
Jubilaciones	3.606.799	3.706.816	72,3%	100.017	2,8%
Industria y Comercio	1.817.195	1.878.558		61.363	3,4%
Civil y Escolar	1.250.404	1.280.905		30.501	2,4%
Rural y Doméstico	539.200	547.352		8.153	1,5%
Pensiones (1)	1.056.498	1.060.395	20,7%	3.897	0,4%
Industria y Comercio	554.549	558.839		4.290	0,8%
Civil y Escolar	381.430	380.074		-1.356	-0,4%
Rural y Doméstico	120.519	121.482		963	0,8%
Pensión a la Vejez e Invalidez	310.164	312.993	6,1%	2.830	0,9%
Subsidios por Fallecimiento	6.160	7.062	0,1%	901	14,6%
Industria y Comercio	3.228	3.839		612	19,0%
Civil y Escolar	834	885		51	6,1%
Rural y Doméstico	2.098	2.337		239	11,4%
Rentas Permanentes	1.349	1.294	0,0%	-55	-4,1%
Rural y Doméstico	1.349	1.294		-55	-4,1%
Subsidios Transitorios	25.297	26.085	0,5%	789	3,1%
Industria y Comercio	17.537	18.117		579	3,3%
Civil y Escolar	3.709	4.173		464	12,5%
Rural y Doméstico	4.050	3.796		-254	-6,3%
Canasta Pasivos	8.699	8.975	0,2%	276	3,2%

(*) Los valores corrientes mensuales se expresaron en términos constantes deflactando por I.P.C.

Se expresaron en dólares usando el tipo de cambio interbancario vendedor promedio 2019, \$ 35,26.

(1) Incluye pensión a la víctimas por delitos violentos

Como ya se ha mencionado, en su conjunto, el nivel de los egresos de este tipo de prestación se incrementó respecto los niveles del 2018 en 108.7 millones de dólares. Observando en su interior se puede visualizar que este resultado es básicamente consecuencia del aumento de las jubilaciones y pensiones, el que se da en cada nivel de cada tipo de afiliación, así como en la pensión por vejez e invalidez.

Uno de los resultados que podría considerarse más significativo es el que se verifica en las **Jubilaciones**, sobretodo teniendo en cuenta que las mismas absorben un 72,3% de los egresos por pasividades. En el año 2019, las mismas se incrementaron en 100.0

millones de dólares lo que expresado en términos porcentuales equivale a un 2,8% respecto al año anterior.

En la determinación del monto global de las prestaciones confluyen dos variables, una física y otra monetaria. Cuando hablamos de la primera nos estamos refiriendo, en este caso al número de jubilaciones, las que en el promedio del año a estudio crecieron en 9.225 (2,0%).

Es interesante destacar que si consideramos las jubilaciones por sexo se verifica un aumento en las cantidades promedios anuales, en el caso de las jubilaciones del sexo femenino del 1,8% y de un 2,3% en las del sexo masculino.

En el caso de las **Pensiones**, en el año 2019 se erogaron por este concepto 3.9 millones de dólares más que en el año 2018, lo que expresado en términos porcentuales equivale a un 0,4%.

La evolución de estos egresos, se explicaría por el alta de pensiones a un valor superior al promedio del stock, dado que el volumen físico de pensionistas para el promedio de 2019 se ubica en un 1,1% por debajo del promedio del período anterior.

Para estas dos prestaciones, jubilaciones y pensiones, que en su conjunto representan el 93,0% de los egresos por pasividades, las erogaciones aumentaron en el último año en 103.9 millones de dólares (3,2%) como consecuencia del incremento de las jubilaciones y pensiones.

Con respecto a la **Pensión por Vejez e Invalidez**, que es la prestación que sigue en importancia a las dos anteriores por el volumen de sus egresos (6,1% del total de prestaciones a pasivos), tuvo un aumento del 0,9% respecto al año 2018, 2.8 millones de dólares.

Este aumento se explica por una evolución creciente del número de beneficiarios de esta prestación, 0,5% en el promedio anual, coincidente con el comportamiento de los valores monetarios constantes de los egresos, los que presentan un aumento superior. Esta tendencia creciente se viene manteniendo en los últimos años, pero es de destacar que la misma es a una tasa decreciente.

Asimismo, en **Subsidios Transitorios por Incapacidad Parcial**, los egresos por este concepto en 2019 ascendieron a 26.1 millones de dólares. En promedio, el aumento se ubicó en el 3,1%,

Por último, **Subsidios por Fallecimiento y las Rentas Permanentes**, han aumentado en el último año en 846.000 dólares constantes representando en su conjunto un 0,2% de los egresos por pasividades.

3. Egresos por prestaciones de actividad y otros

El otro gran componente de los egresos por prestaciones del BPS son las prestaciones a los afiliados activos. Por las mismas, en el año 2019, se erogaron 776.1 millones de dólares los que representan un 6,9% de los egresos totales del Banco.

CUADRO N° 4

EGRESOS POR PRESTACIONES A ACTIVOS Y OTROS
 (En miles de pesos constantes expresados en dólares promedio de 2019 (*))

	2018	2019	Estructura 2019	VARIACIONES	
				Valores	%
Total Prestaciones a Activos	776.395	776.108	100,0%	-286	0,0%
Seguro de Desempleo	241.101	244.118	31,5%	3.018	1,3%
Asignaciones Familiares	206.621	205.683	26,5%	-938	-0,5%
Salario por Maternidad	70.845	67.076	8,6%	-3.768	-5,3%
Subsidio por Enfermedad	168.211	159.622	20,6%	-8.589	-5,1%
Ayudas Extraordinarias (1)	236	185	0,0%	-51	-21,5%
Subsidio por Inactividad Compensada	3.807	4.689	0,6%	882	23,2%
Prestaciones de Salud	83.860	92.840	12,0%	8.980	10,7%
Prestaciones Sociales	1.715	1.894	0,2%	179	10,4%

(*) Los valores corrientes mensuales se expresaron en términos constantes deflactando por I.P.C.

Se expresaron en dólares usando el tipo de cambio interbancario vendedor promedio 2019, \$ 35,26.

(1) Incluye Lentes y Prótesis y Ayudas Extraordinarias

Con respecto al año anterior, se verifica una erogación inferior del orden de los 286.000 dólares a valores constantes.

La primera prestación en importancia, dimensionada por la cantidad de beneficiarios, son las **Asignaciones Familiares**. Durante el último año sus egresos alcanzaron a los 205.7 millones de dólares, absorbiendo el 26,5% del total de prestaciones de actividad, presentando una variación negativa en términos absolutos de 938.000

dólares (-0,5%) respecto al año 2018. Actualmente se encuentran vigentes la Ley 15.084 y la Ley 18.227 (Plan de Equidad¹).

En el último año el número promedio de beneficiarios que percibieron esta prestación fue de poco más de 464.800 menores.

El **Seguro por Desempleo** presenta un crecimiento en el último año. En 2019 las erogaciones por este concepto ascendieron a los 244.1 millones de dólares (31,5% del total de prestaciones de actividad) frente a 241.1 millones del año anterior, ubicándose el aumento en un 1,3%. A su vez el número de beneficiarios que percibieron el subsidio aumentó en promedio en poco más de 1.500 personas, lo que equivale a un porcentaje del 3,5%.

El **Subsidio por Maternidad** que participa en un 8,6% en los egresos, ubicó el nivel de sus erogaciones en el orden de los 67.1 millones de dólares, 3.8 millones de dólares menos que en el año anterior. Este decrecimiento se encuentra en el orden del 5,3%. En este caso el número de beneficiarios ha presentado un nivel inferior al promedio de 2018 del orden del 2,4%.

Los **Subsidios por Enfermedad y Complemento de Accidentes de Trabajo** representaron en 2019 un 20,6% de las prestaciones de actividad. En ese año sus egresos fueron del orden de los 159.6 millones de dólares, mientras que en 2018 alcanzaron a los 168.2 millones de dólares, decrecimiento de 8.6 millones equivalente a un 5,1%, lo que estaría explicado por la disminución del número de beneficiarios que ascendió promedialmente al 3,0%.

Las **Ayudas Extraordinarias** en 2019 sus egresos fueron del orden de los 185.000 dólares, presentando respecto al año anterior una disminución en 51.000 dólares.

Por último, las **Prestaciones de Salud y Sociales**, tuvieron un egreso en el año 2019 de 94.7 millones de dólares, 12,2% del total de las prestaciones a activos. Con respecto al año anterior se verifica un aumento de 9.2 millones de dólares.

¹ Art.4to. Inc.A beneficiarios sin discapacidad \$ 1.615,23, Inc. B beneficiarios cursando educación media \$ 692,26, Inc.C beneficiarios con discapacidad \$ 2.307,49.

4. Egresos por prestaciones de terceros

En el siguiente cuadro se visualizan la evolución de las erogaciones correspondientes a las Prestaciones de Terceros para los años en estudio. En estas prestaciones se incluyen aquellas partidas en las que el Banco de Previsión Social oficia según la prestación, de agente de recaudación, y/o determinará y gestionará el cobro o pago de las mismas. Los fondos para los egresos de dichas prestaciones no provienen de recursos genuinos del B.P.S.

CUADRO N° 5

EGRESOS POR PRESTACIONES DE TERCEROS
(En miles de pesos constantes expresados en dólares promedio de 2019 (*))

	AÑO 2018	AÑO 2019	Estructura 2019	VARIACIONES	
				Valores	%
Prestaciones de Terceros	2.631.062	2.654.017	100,0%	22.955	0,9%
Subsidio Asistencia a la Vejez	12.765	14.162	0,5%	1.397	10,9%
Apoyo Inserción Laboral	3.257	6.685	0,3%	3.428	105,2%
Renta Banco Seguro del Estado	149.126	163.544	6,2%	14.418	9,7%
Licenc.y Aguin. Construc.y Trab.a Domic.	136.012	131.400	5,0%	-4.611	-3,4%
Prestación alimentaria INDA	5.717	5.756	0,2%	39	0,7%
Subsidio Industria Vestimenta	809	863	0,0%	54	6,7%
Cuotas mutuales FONASA (1)	2.233.610	2.239.362	84,4%	5.752	0,3%
Programa de vivienda para jubilados	17.187	15.521	0,6%	-1.667	-9,7%
Pensión Especial Reparatoria	50.658	51.287	1,9%	629	1,2%
Pensiones Graciables	1.632	1.584	0,1%	-48	-2,9%
Pensión por violencia doméstica	582	590	0,0%	8	1,3%
Asistentes Personales (2)	19.317	23.263	0,9%	3.947	20,4%
Fondo de Asistencia a trabajadores PILI S.A.	391	1	0,0%	-390	-99,8%

(*) Los valores corrientes mensuales se expresaron en términos constantes deflactando por I.P.C.

Se expresaron en dólares usando el tipo de cambio interbancario vendedor promedio 2019, \$ 35,26.

(1) A partir del 1° de Enero de 2008 rige Ley 18.211 (Sistema Integrado de Salud).

(2) Vigente a partir del 1° de agosto de 2014 por Decreto N° 214/014

El resultado más significativo dentro de los egresos por prestaciones de terceros es el que se verifica por las **Cuotas mutuales FO.NA.SA.**, teniendo en cuenta que totalizan el 84,4% de los egresos por prestaciones de terceros. A partir de enero de 2008 por Ley N° 18.211, las erogaciones por cuota mutual constituyen una prestación de terceros, llegando a erogarse por este concepto en el año 2019, 2.239,4 millones de dólares constantes, 5.8 millones más que en el año 2018 (0,3%). El B.P.S., tiene como cometido la recaudación y efectivización del pago de las cuotas en función de cápitas a las entidades prestadoras de los servicios de salud: ASSE, I.A.M.C. (Instituciones de Asistencia Médica Colectiva) y Seguros Integrales.

Por **Rentas del Banco de Seguros del Estado** se pagaron en el año 2019, 163.5 millones de dólares equivalente al 6,2% del total de prestaciones de terceros.

A partir del año 2007 se incorpora la **Pensión Especial Reparatoria** (Ley N° 18.033), prestación que se brinda a aquellas personas que por problemas políticos, ideológicos o gremiales, se hubieran visto obligadas a abandonar el territorio nacional o hubieran sido detenidas o despedidas de la actividad privada. Los gastos originados para brindar esta prestación provienen de Rentas Generales. Esta prestación en el año 2019 acumuló un egreso del orden de los 51.3 millones de dólares, verificando un aumento de poco más de 600.000 dólares constantes (1,2%), respecto al 2018.

En relación a la prestación **Subsidio Asistencia a la Vejez**, ésta se instituye a través del Plan de Equidad a partir de enero de 2008. Este subsidio es servido por el BPS con los fondos que le transfiere el Ministerio de Desarrollo Social. En el año 2019 se erogaron por este concepto 14.2 millones de dólares, totalizando el 0,5% del total de prestaciones de terceros.

En enero de 2008 a través del Dec.232/2008 se comienza a ejecutar el programa Objetivo Empleo, cuyo fin es apoyar la **inserción laboral** de trabajadores desocupados de larga duración pertenecientes a hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica. Los egresos originados por la ejecución de este programa en el año 2019 alcanzaron los 6.7 millones de dólares.

El Banco de Previsión Social, administra los recursos y erogaciones correspondientes a la **Licencia y Aguinaldo de la Construcción y Trabajo a Domicilio**. Los egresos por este concepto representan un 5,0% del total de las prestaciones de terceros, en 2019 totalizaron 131.4 millones de dólares. Con respecto al año anterior esta prestación disminuyó en 4.6 millones de dólares lo que equivale a un 3,4%.

Las **Pensiones Graciables** constituyen el 0,1% del total de las prestaciones de terceros, disminuyendo respecto al año anterior en un 2,9%.

Por el **Programa de Vivienda para jubilados** se erogaron en el año 2019, 15.5 millones de dólares, 1.7 millones menos que en el año anterior.

La Ley N° 18.850 establece una pensión no contributiva y una asignación familiar especial a los hijos de las personas fallecidas como consecuencia de hechos de violencia doméstica, denominada **Pensión por Violencia Doméstica**, la que se financia a través de Rentas Generales. En el año 2019 el monto fue de 590.000

dólares, monto que aumento en 8.000 dólares respecto al año 2018, lo que representa un 1,3%.

En el año 2019, se erogaron por concepto de **Prestaciones alimentarias del INDA** y por el **Subsidio a la Industria de la vestimenta**, un total de 6.6 millones de dólares, incremento del 7,4%, equivalente a 93.000 de dólares más que en el año anterior.

El 28 de julio de 2014 se promulga el Decreto N° 214/014, que reglamenta la creación y condiciones del **Programa de Asistentes Personales para Personas con Discapacidades Severas** en el ámbito del Banco de Previsión Social, por este concepto en el año 2019 se erogó un total de 23.3 millones de dólares, incremento de 3.9 millones de dólares respecto al año anterior (20,4%).

5. Egresos por transferencias a terceros

En este ítem se incluye las partidas que el Banco vierte a distintos organismos en la medida que oficia de agente de recaudación de determinados tipos de aportes. Estas versiones alcanzaron a 2.398.4 millones de dólares, 17 millones más que en 2018, equivalente a un crecimiento del 0,7%.

CUADRO N° 6

EGRESOS POR TRANSFERENCIAS A TERCEROS
(En miles de pesos constantes expresados en dólares promedio de 2019 (*))

	AÑO 2018	AÑO 2019	Estructura 2019	VARIACIONES	
				Valores	%
Transferencias a Terceros	2.381.331	2.398.367	100,0%	17.036	0,7%
AFAP	1.122.768	1.127.758	47,0%	4.989	0,4%
CJP	13.779	14.272	0,6%	494	3,6%
MEVIR	1.771	1.448	0,1%	-323	-18,2%
Banco de Seguros Construcción	27.336	29.851	1,2%	2.515	9,2%
Banco de Seguros Rurales	12.265	6.048	0,3%	-6.217	-50,7%
Banco de Seguros Doméstico	8.298	8.983	0,4%	685	8,3%
Fondo Gráficos	365	329	0,0%	-36	-9,9%
Fondos Construcción	27.409	27.886	1,2%	477	1,7%
Fondo social metalúrgico	4.473	3.095	0,1%	-1.378	-30,8%
IRP, IRPF	1.143.392	1.169.533	48,8%	26.141	2,3%
FRL	28.042	23.640	1,0%	-4.402	-15,7%
Otras Transferencias (1)	4.110	3.777	0,2%	-333	-8,1%
Retenciones pagas sobre Prestaciones (2)	-29.141	-25.417	-1,1%	3.724	-12,8%
Retenciones judiciales transferidas	10.718	11.846	0,5%	1.128	10,5%
Dev. Pendientes Agentes Descentralizados	5.747	-4.682	-0,2%	-10.429	-181,5%

(*). Los valores corrientes mensuales se expresaron en términos constantes deflactando por I.P.C.
Se expresaron en dólares usando el tipo de cambio interbancario vendedor promedio 2019, \$ 35,26.

(1) Incluye: MTSS Fondo de Participación, Vivienda pasivos Art. 5 D.123/97, Sentencia Judicial Cooperativas.

(2) Diferencia entre retenciones pagas y retenciones efectuadas sobre prestaciones

En esta agrupación se destacan dos partidas, que en su conjunto representan en el año 2019 un 95,8% del total de los egresos de la misma: IRPF y las transferencias a las AFAP.

Los egresos por **Transferencias a AFAP** alcanzaron en el último año a los 1.127.8 millones de dólares lo que representa 4.9 millones en más que en el año anterior lo que implica un crecimiento del 0,4%.

El otro gran componente de las transferencias a terceros, es el **Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF)**, por el cual se transfirieron 1.169.5 millones de dólares, aumentando respecto al año anterior en 26.1 millones de dólares (2,3%).

El resto de transferencias (4,2% del total) han presentado aumentos y disminuciones en el período, totalizando 14.1 millones de dólares menos que en el año 2018.

6. Egresos por gastos de gestión

Los egresos por Gastos de Gestión que en el año 2019 alcanzaron a los 265.6 millones de dólares, aumentando en 2.3 millones (0,9%) respecto al año anterior.

CUADRO N° 7

EGRESOS POR GASTOS DE GESTION (En miles de pesos constantes expresados en dólares promedio de 2019 (*))

	AÑO 2018	AÑO 2019	Estructura 2019	VARIACIONES	
				Valores	%
Gastos de Gestión	263.246	265.578	100,0%	2.332	0,9%
Sueldos	182.781	178.496	67,2%	-4.285	-2,3%
Inversiones	77.132	83.784	31,5%	6.652	8,6%
Otros Gastos	3.333	3.298	1,2%	-35	-1,0%

(*) Los valores corrientes mensuales se expresaron en términos constantes deflactando por I.P.C.
Se expresaron en dólares usando el tipo de cambio interbancario vendedor promedio 2019, \$ 35,26.

Este resultado es consecuencia del aumento de las **Inversiones** en 6.7 millones de dólares (8,6%), y de la disminución de **Otros Gastos** en 35.000 dólares (1,0%) y de las **Retribuciones Personales** en 4.3 millones de dólares, equivalente en términos relativos a una disminución de 2,3%.

7. Síntesis

Se valoran todos los egresos del B.P.S. (propios o no), se han expresado a precios constantes promedio IPC del año 2019 y se expresaron en dólares promedio del mismo año.

En el año 2019 los egresos del B.P.S., totalizaron 11.218.0 millones de dólares, lo que los ubica por encima de los del año 2018 en 150.7 millones de la misma moneda, equivalente a un 1,4% en términos relativos.

Sin considerar las Prestaciones de Terceros y Transferencias a Terceros, las erogaciones propias del Organismo alcanzaron los 6.165.3 millones de dólares, lo que los ubica por encima de los del año 2018 en 110.7 millones equivalente al 1,8% en términos relativos. Este resultado se explica por diferentes variaciones, por un lado el incremento de los egresos por prestaciones a pasivos el que se situó en el entorno de los 108.7 millones de dólares (2,2%) y por una disminución de las prestaciones a activos en 286.000 dólares respecto al año anterior. Los gastos de gestión verificaron un crecimiento del orden del 0,9% equivalente a 2.3 millones de dólares más que en el año anterior.

Un hecho a destacar, dentro de las prestaciones de pasividad por las cuales se erogaron 5.123.6 millones de dólares, es el aumento de los egresos por jubilaciones de 100.0 millones de dólares por encima del año anterior.

En el caso de las pensiones por fallecimiento, incluye Pensión a las Víctimas por Delitos Violentos (Ley 19.039), sin considerar la pensión vejez e invalidez no contributiva, se verifica un aumento de 3.9 millones de dólares. En este caso disminuye el número de beneficiarios de la prestación en un 1,1%, lo que pone de manifiesto el aumento de los ingresos de las nuevas pensiones los que se están dando a valores mayores que los promedios del stock.

En lo referente a la Pensión Vejez e Invalidez, en su conjunto, los egresos se ubicaron en los 313 millones de dólares, habiendo sido mayores a los del año 2018 en 2.8 millones. Los beneficiarios totales han tenido un aumento del 0,5%, como

consecuencia de una disminución de beneficiarios de pensiones por vejez (-0,3%) y de un aumento de las pensiones por invalidez (0,8%).

Las prestaciones de actividad disminuyeron en su conjunto en 286.000 dólares. Dentro de las mismas se incrementaron los ingresos del Subsidio por Desempleo en 3 millones, el Subsidio por Inactividad Compensada en 882.000 dólares y las Prestaciones de Salud y Sociales en 8.9 millones de dólares y 179.000 dólares respectivamente, disminuyeron: las asignaciones familiares en casi un millón de dólares, el Subsidio por Maternidad en 3.8 millones de dólares, el Subsidio por Enfermedad en 8.6 millones de dólares y las Ayudas Extraordinarias en 51.000 dólares.

Las Prestaciones de Terceros aumentaron en el año 2019 en 23 millones de dólares y las Transferencias a Terceros se incrementaron en 17.0 millones de dólares, destacándose las correspondientes al IRPF, con un aumento de 26.1 millones de dólares y las Transferencias a AFAP que se incrementaron en 5 millones de la misma moneda.

En último lugar, los Gastos de Gestión aumentaron en 2.3 millones respecto a 2018 como consecuencia del aumento de las Inversiones (8,6%) y de las disminuciones en las Retribuciones Personales (2,3%) y Otros Gastos (1,0%).

EVOLUCIÓN ANUAL DE LOS INGRESOS
PERIODO: 2018 – 2019

(Actualización)

Evolución anual de los ingresos

Periodo: 2018 - 2019

Actualización

Asesoría Económica y Actuarial

Abril 2020

Resumen

Se analiza la evolución anual de los ingresos financieros de BPS para el periodo 2018 – 2019. Se consideran como ingresos financieros del BPS los originados por: contribuciones de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia y de Activos, Multas y Recargos e Ingresos Varios (IRP Ley N° 16.107, Ley N° 17.453 y Honorarios de Avaluadores, Tasadores y Jurídicos).

Palabra clave: *Ingresos Financieros del BPS, Evolución ingresos financieros del BPS, Ingresos*

1. Objetivo del informe

En este informe se realiza un análisis de los ingresos financieros del BPS contrastando el año 2019 respecto al 2018 para luego realizar un comparativo del período 2019 - 2010

El análisis se elabora principalmente a partir de la información obtenida de los consolidados de Recaudación de ATYR, el informe de Ingresos y Egresos y el de Competencia de Repartición Finanzas.

Se comentan los valores y variaciones de los ingresos expresados en términos constantes deflactadas por el Índice Precio al Consumo (IPC), promedio de 2019, y expresados en dólares. El tipo de cambio utilizado promedio corresponde al dólar interbancario tipo vendedor promedio de 2019.

2. Ingresos del año 2019 respecto al año 2018

En el año 2019 los Ingresos BPS, los cuales incluyen la recaudación de las AFAP, los impuestos afectados y los ingresos de terceros, en términos de IPC alcanzaron 10.684,2 millones de dólares aumentando 111,7 millones respecto al año anterior (1,1%).

Cuadro 1 : Comparativo Recaudacion por concepto 2018 - 2019
En miles de dólares a precios constantes (*)

	2018	2019	Variaciones	
			en US\$	en %
1. INGRESOS BPS Y AFAP	4.253.863	4.305.567	51.703	1,2%
1.1 Contribuciones IVS	4.220.188	4.276.324	56.136	1,3%
1.2 Contribuciones Activos (1)	2	2.212	2.210	
1.3 Multas y Recargos	28.929	22.384	(6.545)	-22,6%
1.4 Ingresos Varios (2)	4.745	4.647	(98)	-2,1%
2. IMPUESTOS AFECTADOS	2.135.307	2.148.156	12.849	0,6%
3. INGRESOS DE TERCEROS	4.183.307	4.230.460	47.153	1,1%
TOTAL INGRESOS	10.572.477	10.684.183	111.705	1,1%

Fuente: Informe de Ingresos y Egresos e Informe de Competencia - Repartición Finanzas

(*) Base IPC promedio 2019.

Se expresaron en dólares usando el tipo de cambio interbancario vendedor promedio del año 2019 1 USD \$ 35,26

(1) Incluye Fondo de Garantía Laboral.

(2) Incluye comisiones Unificado construcción y Trabajo a Domicilio, Honorarios avaluos

Los ingresos por recaudación totales de BPS y AFAP aumentaron 51,7 millones de dólares (1,2%) explicándose por: un aumento de 56,1 millones de dólares (1,3%) en la recaudación por contribuciones IVS, un aumento de 2,2 millones de dólares en la recaudación por Contribuciones de Activos, una disminución de 6,5 millones de dólares (22,6%) en las Multas y Recargos y una disminución de 98 mil dólares en los ingresos Varios.

Los ingresos por Impuestos afectados aumentaron 12,8 millones de dólares (0,6%), mientras que los Ingresos de terceros crecieron 47,2 millones de dólares (1,1%).

A continuación se explica el desarrollo de cada una de estas partidas, detallándose en cuadro 2 la evolución de las contribuciones IVS de 2018 a 2019.

Cuadro 2 : Comparativo Recaudación por concepto 2018 - 2019
 En miles de dólares a precios constantes (*)

	2018	2019	Variaciones	
			en US\$	en %
Contribuciones IVS				
Industria y Comercio	2.292.360	2.304.255	11.895	0,5%
Construcción	126.116	126.671	555	0,4%
Rural	167.946	164.984	(2.962)	-1,8%
Doméstico	62.068	63.392	1.325	2,1%
Total IVS Privado	2.648.490	2.659.302	10.813	0,4%
Civil y Escolar (**)	1.571.698	1.617.022	45.324	2,9%
Total IVS	4.220.188	4.276.324	56.136	1,3%

Fuente: Informe de Ingresos y Egresos e Informe de Competencia - Repartición Finanzas

(*) Base IPC promedio 2019.

Se expresaron en dólares usando el tipo de cambio interbancario vendedor promedio del año 2019 1 USD \$ 35,26

(**) Incluye Aportes del Gobierno Central

Este aumento contempla crecimientos y disminuciones según la afiliación. En Industria y Comercio aumento su recaudación en U\$S 11,9 millones (0,5%), en el sector Doméstico se recaudaron U\$S 1,3 millones más que el año anterior (2,1%), en el sector Civil y Escolar existió una mayor recaudación del orden de U\$S 45,3 millones (2,9%) y en el sector Construcción la recaudación fue superior en 555 mil (0,4%).

El único sector que presentó disminución de ingresos respecto al año anterior fue el sector Rural disminuyendo 1,8%, lo que significó recaudar 2,96 millones menos.

La recaudación por Contribuciones de Activos, incluye dos partidas: rezagos de aportes correspondientes a los Seguros Convencionales creados por la Ley N°14.407, los cuales a partir de julio de 2011 ingresan al Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) y a partir de 2019 incluye el Fondo de Garantía Laboral establecido por la Ley N°19.690.

Este fondo busca cubrir la contingencia de insolvencia del empleador garantizando cuando corresponda el cobro de sueldos y jornales, licencia, salario vacacional, aguinaldo, entre otros beneficios sociales.

El financiamiento del fondo se efectuara a través de una Contribución Especial de Seguridad Social con una tasa de 0,025 % de carácter patronal, que desde 01/01/2019 corresponde aplicar sobre las remuneraciones de los trabajadores dependientes de la actividad privada, cualquiera sea el ámbito de afiliación del empleador.

El 99,9% de los ingresos contenidos en Contribuciones de Activos corresponden al fondo detallado precedentemente.

La recaudación por Multas y Recargos decreció un 22,6%, lo que representó un menor ingreso del orden de los 6,5 millones de dólares. Este comportamiento se observa en todos los sectores de afiliación identificándose el mayor descenso en la afiliación Civil y escolar dado que en el año 2018 había registrado un crecimiento anormal atribuible a las multas que ese año comenzaron a abonar organismos de la administración Central.

El ingreso por Impuestos Afectados creció un 0,6%, lo que en términos absolutos incrementó nuestros ingresos en 12,8 millones de dólares.

Recordemos que por ley se asignan como recursos del BPS siete puntos del IVA básico¹, el impuesto a la Lotería, el impuesto de Asistencia a la Seguridad (IASS)² y una contribución de Rentas Generales creada por la Ley N° 18.083 artículo 109 en sustitución del derogado Contribución para el Financiamiento de la Seguridad Social (COFIS).

¹ Ley N°16320 de 1992

² Ley N° 18.314 vigente desde el 1° de julio de 2008

Cuadro 3 : Comparativo Impuestos Afectados 2018 - 2019
 En miles de dólares a precios constantes (*)

	2018	2019	Variaciones	
			en US\$	en %
IMPUESTOS AFECTADOS	2.135.307	2.148.156	12.849	0,6%
IVA	1.496.181	1.499.429	3.248	0,2%
Lotería	902	910	7	0,8%
IASS	321.281	329.386	8.105	2,5%
Ley N° 18083 art. 109	316.943	318.432	1.488	0,5%

(*) Base IPC promedio 2019.

Se expresaron en dólares usando el tipo de cambio interbancario vendedor promedio del año 2019 1 USD \$ 35,26

De este incremento de 12,8 millones de dólares impuestos, 8,1 millones corresponden a IASS, (el que se ha incrementado en 2,5% con respecto al año anterior), seguido por un aumento de 3,2 millones de dólares del IVA (0,2% de crecimiento) y de 1,5 millones de dólares del asignado por Ley N° 18.083.

La recaudación por concepto de Ingresos de Terceros aumentó un 1,1% en 2019 respecto a 2018. Este aumento es atribuible a la variación de varios ingresos tal como se presenta en el siguiente cuadro.

Cuadro 4 : Comparativo Ingresos de Terceros 2018 - 2019
 En miles de dólares a precios constantes (*)

	2018	2019	Variaciones	
			en US\$	en %
INGRESOS DE TERCEROS	4.183.307	4.230.460	47.153	1,1%
IRP , IRPF Activos - Pasivos	1.125.143	1.158.191	33.048	2,9%
Sistema Nacional Integrado de Salud	2.534.464	2.537.166	2.702	0,1%
Ingresos para pago prestaciones 3°	264.113	277.833	13.720	5,2%
Otros	259.586	257.269	(2.316)	-0,9%

(*) Base IPC promedio 2019.

Se expresaron en dólares usando el tipo de cambio interbancario vendedor promedio del año 2019 1 USD \$ 35,26

Lo recaudado para el Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) ascendió en 2019 a 2.537,2 millones de dólares presentando una variación de 0,1% respecto al año 2018. Estos ingresos representan el 60% del total de ingresos de terceros del año 2019.

Por concepto de Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF) se recaudaron en 2019, 33 millones de dólares más que en 2018, siendo el importe por este concepto 2,9% superior que en el año anterior.

En los ingresos para el pago de prestaciones de terceros se encuentran incluidos los importes relacionados con distintas prestaciones financiadas por rentas generales y que el organismo administra, entre ellas se encuentran pensiones reparatorias, pensiones graciables, pensiones por violencia doméstica, ingreso para asistentes personales, pensiones reparatorias de industria frigorífica, subsidio de asistencia a la vejez, entre otras.

Estos ingresos ascendieron a 277,8 millones en 2019, siendo 5,2% superiores que en 2018.

Finalmente en el apartado otros se incluyen aquellos conceptos relacionados con la construcción (Cargas salariales, Banco de Seguros Construcción, y los diferentes Fondos que se recaudan para esta afiliación), también se incluyen Banco de seguros rural y doméstico y el FRL. Todos estos conceptos totalizan 257,3 millones de dólares en 2019 representando una disminución de 0,9% respecto a 2018.

3. Evolución anual de la recaudación IVS

A efectos de visualizar el comportamiento de la recaudación de IVS del año 2019 respecto a años anteriores se presenta información de la recaudación IVS para el período 2010 – 2019.

La recaudación IVS en el período 2010 – 2019 muestra variaciones siempre positivas, con la particularidad³ de que el crecimiento se realiza a tasas decrecientes.

³ Incluye ingresos BPS y AFAP

Cuadro 5 : Evolución de la recaudación IVS **En miles de dólares a precios constantes (*)**

Año	Recaudación	Variación año anterior	Variación acumulada
2010	2.828.105		100
2011	3.136.936	10,9%	111
2012	3.420.457	9,0%	121
2013	3.634.440	6,3%	129
2014	3.876.331	6,7%	137
2015	3.915.711	1,0%	138
2016	3.929.002	0,3%	139
2017	4.144.519	5,5%	147
2018	4.220.188	1,8%	149
2019	4.276.324	1,3%	151

Fuente: Informe de Ingresos y Egresos e Informe de Competencia Repartición Finanzas

(*) Base IPC promedio 2019.

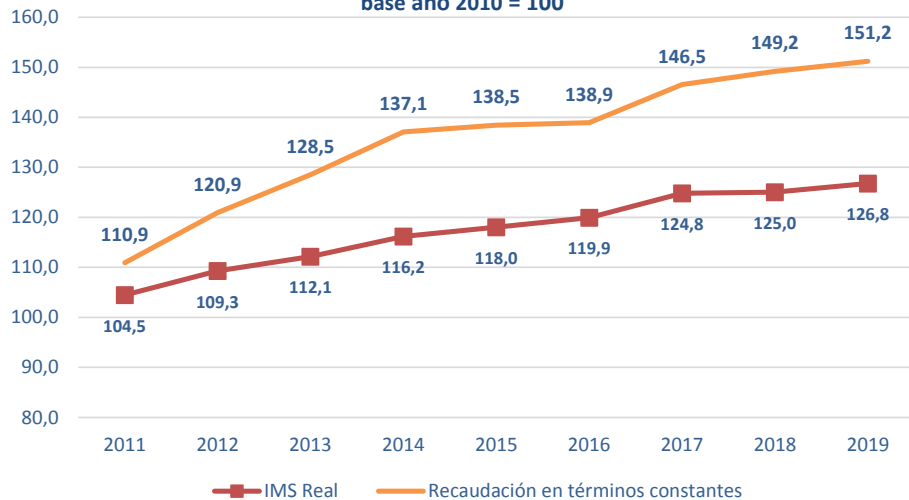
Se expresaron en dólares usando el tipo de cambio interbancario vendedor promedio del año 2019 1 USD \$ 35,26

El mayor crecimiento de los ingresos fue en el período 2011/2010 con un aumento del 10,9% y el menor en el año 2016 con un crecimiento del 0,3% con respecto al año 2015. En el año 2019 el crecimiento fue de 1,3% respecto al año anterior.

El crecimiento acumulado en el período ha sido de un 51%, lo que representa un mayor ingreso con respecto a 2010 de 1.448,2 millones de dólares.

Si comparamos la evolución del crecimiento de la recaudación con la evolución del salario real en el período 2010 – 2019, mientras la primera ha crecido un 51% el salario en términos reales creció un 26,8%. Si analizamos el crecimiento promedio por año, la recaudación ha crecido un 4,7% y el salario un 2,7%. En el siguiente cuadro se puede visualizar el comportamiento de las dos variables, a través de la realización de un índice de crecimiento considerando el año 2010 como base.

Gráfico 1: Evolución del salario real - Ingresos por recaudación IVS en términos constantes de precios
Período 2010 - 2019
base año 2010 = 100



La brecha existente entre la evolución de ambas variables, la podríamos atribuir al importante incremento de la recaudación del sector Doméstico, que en el período 2019 – 2010 aumentó un 112%, seguido de la recaudación del sector de Industria y Comercio con un aumento de 57%.

4. Síntesis

Del análisis comparativo del año 2019 respecto al año 2018 de los ingresos del Banco de Previsión Social, surge que estos han crecido en términos constantes, un 1,1%, lo que ha representado un incremento de alrededor de 111,7 millones de dólares.

De estos 111,7 millones, 56 millones corresponden a la recaudación por contribuciones de IVS, las cuales crecieron con respecto al año anterior en un 1,3%. Este crecimiento es consecuencia de los aumentos en las afiliaciones del sector Doméstico (2,1%), del sector Civil y Escolar (2,9%), del sector de Industria y Comercio (0,5%), y del sector Construcción (0,4%).

Al realizar el análisis de la evolución de la recaudación IVS desde el año 2010 a la fecha, se constata un continuo crecimiento de la misma a tasas decrecientes. Al

comparar el crecimiento de la recaudación con la evolución que ha tenido el salario real en el período 2010 – 2019 se ha visto que el incremento de este es inferior al de la recaudación expresada en términos constantes. La brecha existente entre ambos crecimientos podría atribuirse a los importantes crecimientos de la recaudación de los sectores Doméstico e Industria y Comercio.

Cabe destacar en los ingresos del año 2019 la creación del Fondo de Garantía Laboral, el cual se clasifica dentro de las contribuciones de activos y en el año de creación asciende a 2 millones de dólares.

En cuanto a los impuestos afectados se puede observar que los mismos crecieron en términos constantes 0,6% en 2019 respecto a 2018, ascendiendo en 2019 a 2.148,2 millones de dólares.

Finalmente, los ingresos de terceros aumentan en términos constantes 1,1% en 2019, explicándose dicho crecimiento principalmente por un incremento en la recaudación de SNIS y de IRPF.

RELACION

ACTIVO COTIZANTE – PASIVO

Período 1995 – 2019

(Actualización)

RELACION ACTIVO COTIZANTE – PASIVO

Periodo 1995 – 2019

Actualización

Asesoría Económica y Actuarial

Abril 2020

Resumen

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

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

1. Introducción

El análisis financiero del sistema I.V.S., en el corto, mediano y largo plazo, se efectúa a través de la ecuación de equilibrio, la que permite visualizar la tendencia que tendrán las principales variables involucradas.

El equilibrio financiero para un sistema de reparto, se obtiene cuando se igualan los Ingresos y los Egresos anuales.

$$T * S * N = J * P * z$$

Siendo:

T - Tasa de aportes

S - Sueldo medio anual de los cotizantes del subsistema

N - Número de activos cotizantes

J - Número de pasividades

P - Monto de la pasividad promedio

z - Coeficiente de ajuste de egresos que corresponde a los gastos de funcionamiento

Trabajando con la ecuación de equilibrio financiero, despejando la tasa de aporte global de equilibrio se obtiene:

$$T = \frac{z * (P/S)}{(N/J)}$$

Siendo N/J la relación demográfica de la ecuación, que expresa la proporción de cotizantes activos respecto al número de jubilados equivalentes totales.

Es decir que la tasa media de aporte quedaría determinada por la intervención de dos factores: la relación activo/pasivo y la relación entre el salario y la pasividad.

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

2. Importancia del factor activo - pasivo

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

Uno de los factores que inciden negativamente sobre esta relación es el envejecimiento de la población. Existe un descenso de la tasa de natalidad concomitantemente con un descenso de la tasa de mortalidad, lo que hace que la esperanza de vida aumente⁵ y en consecuencia se incremente la relación de dependencia de los mayores de edad. El comportamiento de estas variables, llevará en el largo plazo, a que el crecimiento de la población sea nulo.

⁵ Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE) – Estimaciones y proyecciones de población (revisión 2013).

En el largo plazo la relación activo-pasivo se reducirá, dado el distinto ritmo de crecimiento de los factores demográficos, lo que implicará desde el punto de vista previsional, que la proporción de potenciales pasivos cuyas prestaciones deban ser financiadas por los activos, sea persistentemente creciente. Consecuentemente la relación demográfica del sistema será cada vez más reducida, lo que hará que la tasa de equilibrio del sistema sea creciente.

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

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

3. Datos históricos

3.1 - Evolución de los puestos activos cotizantes

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

Cuadro 1 – Evolución de puestos cotizantes al BPS 1995-2019

AÑO	Puestos Cotizantes (*)	Variación Acumulada
1995	926.809	
1996	929.995	0,3%
1997	946.880	2,2%
1998	966.533	4,3%
1999	945.794	2,0%
2000	915.014	-1,3%
2001	880.926	-5,0%
2002	828.297	-10,6%
2003	845.921	-8,7%
2004	902.924	-2,6%
2005	992.091	7,0%
2006	1.063.682	14,8%
2007	1.149.923	24,1%
2008	1.230.960	32,8%
2009	1.266.259	36,6%
2010	1.329.109	43,4%
2011	1.388.233	49,8%
2012	1.440.521	55,4%
2013	1.464.054	58,0%
2014	1.477.130	59,4%
2015	1.468.660	58,5%
2016	1.452.624	56,7%
2017	1.458.494	57,4%
2018	1.454.201	56,9%
2019	1.455.481	57,0%

(*) Promedio anual.

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

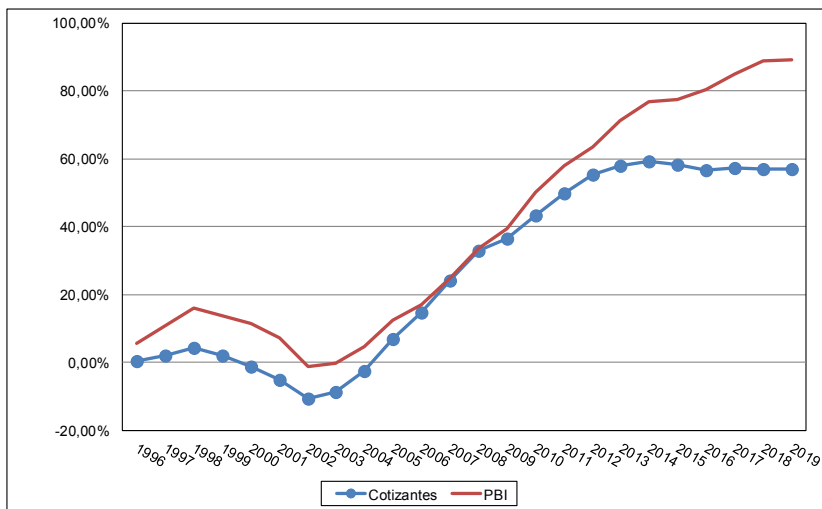
En 1995, año previo a la reforma previsional, el BPS tenía 926.809 puestos cotizantes.

Desde 1995 hasta 1998 se observa un incremento acumulado del 4,3%, este aumento de los puestos cotizantes, podría ser el efecto inducido por la difusión de la obligatoriedad de la recaudación nominada, así como de la necesidad de registros en Historia Laboral para acreditar años efectivos de aportación en el sistema de seguridad social implementado por la Ley N° 16.713 a partir del 1° de abril de 1996. En el período comprendido entre los años 1999 y 2002, observamos un decrecimiento de los puestos cotizantes, llegando en este último año a totalizar 828.297 cotizantes, siendo este comportamiento atribuible a la recesión de la economía en ese período.

A partir de ese momento, se revierte la situación y comienza nuevamente un crecimiento de los puestos cotizantes, el cual llega en promedio en el año 2014 a 1.477.130 cotizantes, lo que está significando un aumento del 59,4% con respecto al año base. Si bien a partir de dicho año los cotizantes comienzan a disminuir levemente, en el año 2017 se produce un mínimo aumento de los mismos alcanzando en dicho año 1.458.494 cotizantes, mientras que en el año 2018 descienden nuevamente 0,3% con respecto al 2017, alcanzando 1.454.201 puestos cotizantes. En el año 2019 se evidencia un aumento del 0,1% respecto al 2018, alcanzando 1.455.481 de puestos cotizantes.

La evolución de los cotizantes está relacionada, entre otras cosas, con la evolución de la economía. Si observamos la variación acumulada del PBI en el período 1996 – 2019, vemos que su comportamiento es acompañado en términos generales por la evolución de los cotizantes. Esto se cumple a excepción de los últimos años donde si bien el PBI creció, los cotizantes presentaron estabilidad.

Gráfico 1 – Evolución de PBI y puestos cotizantes. 1996-2019



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

Luego de la crisis del año 2002, la recuperación de los puestos cotizantes llegó a un nivel nunca antes registrado. Este crecimiento de los puestos de trabajo podría atribuirse a diferentes razones, entre las cuales podemos citar: la mejora en el nivel de actividad económica que llevó a aumentar el empleo y la creación de nuevos puestos de trabajo; la convocatoria de los Consejos de Salarios que propició la

formalización de trabajadores no registrados; la creación del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS); y por último a cambios en la gestión inspectiva del Organismo.

Durante el período 2015 - 2019 se verifica un deterioro en el mercado de trabajo⁶ lo que estaría explicando la caída registrada en la cantidad de puestos cotizantes. Si bien los indicadores de empleo registran una caída en estos últimos cuatro años esto no implicó una caída del PBI.

3.2. - Evolución de las pasividades

En primer lugar, debemos aclarar que utilizaremos el concepto de pasividades y no de pasivos, para compatibilizarlo luego con el concepto de puestos cotizantes. Sabemos que un pasivo puede tener más de una pasividad, así como un activo puede ocupar más de un puesto de trabajo. Al utilizar el concepto de pasividades y puestos cotizantes estaremos comparando conceptos equiparables.

En términos generales, se entiende que el total de pasividades está dado por la suma de las jubilaciones más las pensiones. Sin embargo, a los efectos de poder trabajar con elementos comparables, expresaremos a las pensiones en unidades de jubilaciones. Es decir que utilizaremos la siguiente definición:

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

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

⁶ La tasa de empleo en 2019 registro una caída acumulada de 6,2% respecto a 2014, según el Instituto Nacional de Estadística.

Cuadro 2 – Evolución de jubilaciones equivalentes 1995-2019 (*)

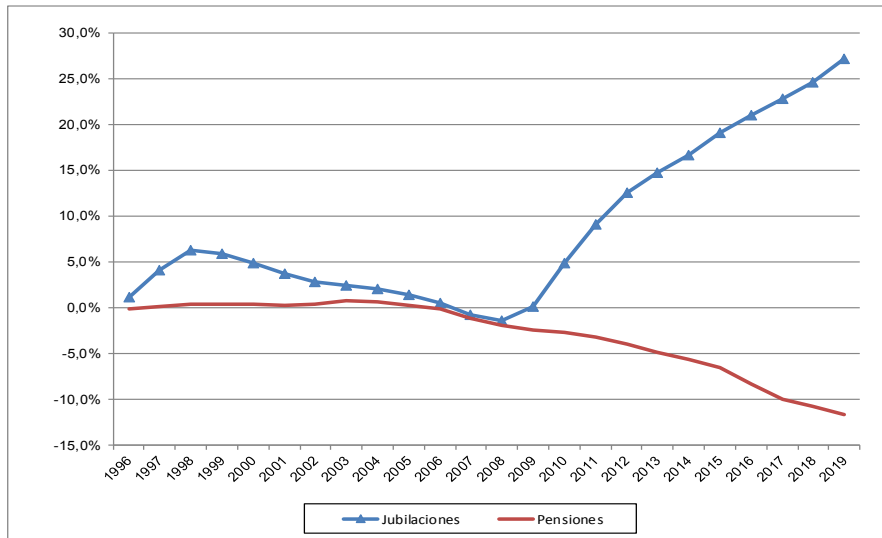
AÑO	Jubilaciones Equivalentes	Variación Acumulada
1995	440.675	
1996	452.546	2,7%
1997	475.718	8,0%
1998	485.664	10,2%
1999	486.936	10,5%
2000	484.072	9,8%
2001	479.808	8,9%
2002	471.193	6,9%
2003	481.015	9,2%
2004	479.981	8,9%
2005	482.677	9,5%
2006	484.365	9,9%
2007	480.297	9,0%
2008	478.597	8,6%
2009	484.309	9,9%
2010	504.037	14,4%
2011	521.020	18,2%
2012	534.115	21,2%
2013	542.487	23,1%
2014	552.124	25,3%
2015	561.672	27,5%
2016	570.242	29,4%
2017	577.867	31,1%
2018	582.675	32,2%
2019	591.193	34,2%

(*) Promedio anual

En el periodo 1995-1999 se alcanza una variación acumulada del 10.5%, luego la variable comienza a tener un comportamiento oscilante hasta el año 2009, a partir del cual presenta un comportamiento creciente, llegando al año 2019 con 591.193 jubilaciones equivalentes, lo que significa un incremento del 34,2% con respecto al año 1995.

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

Gráfico 2 – Evolución de jubilaciones y pensiones. 1996- 2019



El gráfico muestra que el número de jubilaciones ha sido afectado en los primeros años, por el aumento significativo de las altas ocurridas a partir de 1996, asociado al cambio de comportamiento de los trabajadores en actividad con causal jubilatoria configurada, inducido probablemente por el efecto de la entrada en vigencia de la Ley N° 16.713, y a los retiros incentivados por la reforma del Estado.

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

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

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

3.3. - Relación activo cotizante - pasivo

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

Esta relación puede ser definida de tres maneras:

Definición N° 1

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

NÚMERO DE JUBILACIONES + NUMERO DE PENSIONES + NÚMERO DE PENSIONES A LA VEJEZ E INVALIDEZ

La crítica que se le hace a esta definición, es que se incluyen las pensiones a la vejez e invalidez. Esta es una prestación no contributiva, por la cual no existen cotizaciones personales ni patronales que la financien.

Definición N° 2

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

NÚMERO DE JUBILACIONES + NÚMERO DE PENSIONES

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

Definición N° 3

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

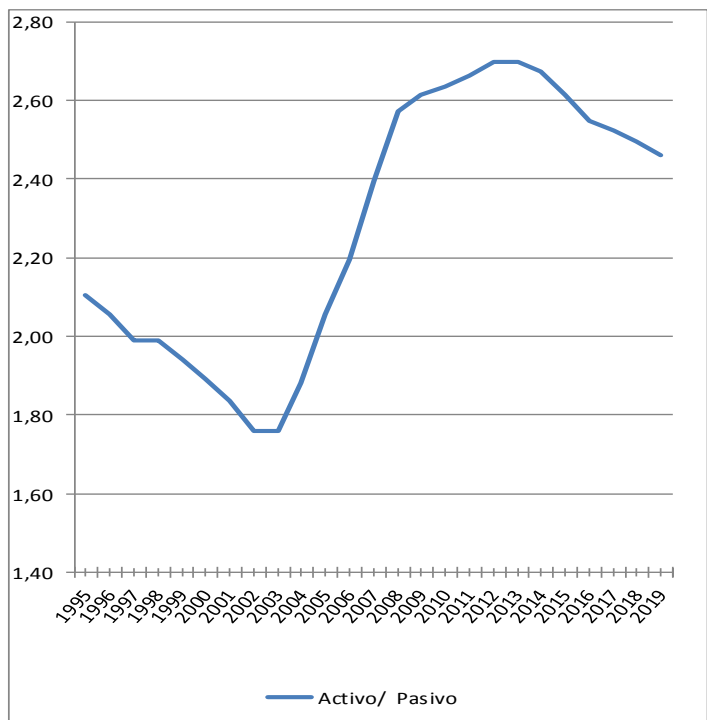
$$\text{NÚMERO DE JUBILACIONES} + (\text{NÚMERO DE PENSIONES} \times \text{PENSION PROMEDIO} / \text{JUBILACION PROMEDIO})$$

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

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

Gráfico 3 – Evolución de la relación activo/pasivo. 1995-2019

Año	Activo/ Pasivo	Var Acum
1995	2,10	
1996	2,06	-2%
1997	1,99	-5%
1998	1,99	-5%
1999	1,94	-8%
2000	1,89	-10%
2001	1,84	-13%
2002	1,76	-16%
2003	1,76	-16%
2004	1,88	-11%
2005	2,06	-2%
2006	2,20	4%
2007	2,39	14%
2008	2,57	22%
2009	2,61	24%
2010	2,64	25%
2011	2,66	27%
2012	2,70	28%
2013	2,70	28%
2014	2,68	27%
2015	2,61	24%
2016	2,55	21%
2017	2,52	20%
2018	2,50	19%
2019	2,46	17%



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

Se observa entonces, una disminución sostenida de la relación activo/pasivo hasta el año 2003. En el año 1995 existían 2,1 activos para financiar a un pasivo, mientras que en el año 2003 había 1,76 activos para financiar a un pasivo. Desde el año 2004 hasta el 2013 sube la relación, llegando en este último año a 2,70 activos para financiar un pasivo. A partir de 2014 esta relación comienza a decrecer alcanzando en el año 2019, la cifra de 2,46 cotizantes por pasivo.

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

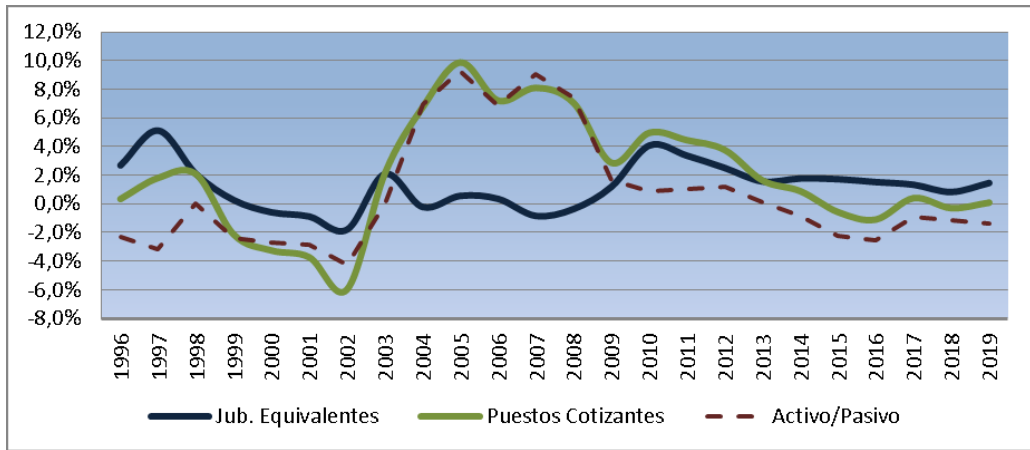
A partir del año 2004 ambos factores de la relación, puestos cotizantes y jubilaciones equivalentes se comportan en forma diferente.

En el periodo 2004 – 2008 mientras los puestos cotizantes aumentaron en promedio un 8,1% anual, las jubilaciones equivalentes disminuyeron en 0,1% anual. A partir de 2009 y hasta 2014, los puestos cotizantes continúan creciendo a un menor nivel, de 2015 y hasta 2019 los puestos cotizantes comienzan a descender. En cambio las jubilaciones equivalentes a partir de 2009 aumentan como consecuencia de la Ley N° 18.395 de flexibilización de acceso a las jubilaciones, a un ritmo de 1,9% anual en promedio.

En el año 2019, los puestos cotizantes presentan un leve crecimiento de 0,1% mientras que las jubilaciones equivalentes aumentan un 1,5% con respecto al año anterior, por lo que la relación activo-pasivo en este último año continúa descendiendo, alcanzando una relación del 2,46.

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

Gráfico 4 – Variación anual de jubilaciones equivalentes, puestos cotizantes y relación activo-pasivo. 1996-2019



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

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

En el período 2009-2019, si bien los puestos cotizantes siguen creciendo hasta el año 2014, no lo hacen al mismo ritmo que en el período reseñado anteriormente. Además, en este período se da un crecimiento significativo de las jubilaciones equivalentes, disminuyendo la brecha con el incremento de cotizantes pero sin sobrepasar al mismo. Como consecuencia de los hechos mencionados, la relación activo-pasivo crece ligeramente hasta el 2013, mientras que desde el año 2014 a 2019 el crecimiento de las jubilaciones equivalentes supera al de los puestos cotizantes, y por lo tanto la relación disminuye, situándose en 2,46.

4. Conclusiones

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

Diversos factores inciden sobre esta relación:

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

Luego del período de recesión, los puestos de trabajo comenzaron a crecer acompañando el proceso de reactivación económica. A partir de este momento, se ha revertido la situación y ha comenzado un crecimiento constante de los puestos cotizantes. Este crecimiento fue explosivo del 2004 al 2008, moderado del 2009 al 2014, mientras que a partir de 2015 comienzan a mostrar un leve descenso. En el año 2019, los cotizantes alcanzaron la cifra de 1.455.481 puestos en promedio, equivalente a un aumento del 57% respecto al año 1995 y un leve crecimiento de 0,1% respecto al año 2018.

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

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

1. Se reduce la exigencia de los años de actividad para configurar causal jubilatoria común de 35 a 30 años de actividad.
2. Surge el cómputo ficto de servicios a la mujer por cargas de familia. De esta manera, tendrán derecho a computar un año de servicio por cada hijo nacido vivo o hayan adoptado siendo este menor o discapacitado, con un máximo total de cinco años.

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

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

Si nos adentramos a observar las causales por las que se obtuvieron esas altas, encontramos que en el caso de Vejez las altas por la Ley N° 18.395 representan un 45,3% en promedio del período y en la causal por Edad Avanzada el promedio es el 65,7%.

El comportamiento de los puestos activos cotizantes y de las jubilaciones equivalentes ha mejorado la relación demográfica del sistema hasta el año 2013 inclusive. A partir de dicho año el índice comienza un descenso, llegándose en el 2019 a que 2,46 activos financien un pasivo. Este nivel al que ha llegado el ratio se debe a que en ese año el crecimiento de las jubilaciones equivalentes fue superior a la variación de los puestos cotizantes. Si bien la relación activo pasivo registra el mencionado descenso sigue siendo superior a la relación activo pasivo al inicio del estudio (1995) en un 17%.

LA ECUACION DE EQUILIBRIO FINANCIERO
Resultados para el período 2004 – 2019

(Actualización)

ECUACION DE EQUILIBRIO FINANCIERO

Resultados para el período 2004 – 2019

Actualización

Asesoría Económica y Actuarial
Mayo 2020

Resumen

La ecuación de equilibrio financiero para un sistema de reparto surge de igualar ingresos y egresos anuales y desagregar los componentes de cada uno. De esta forma se plantea la ecuación de equilibrio del sistema, expresada como la relación económica, la relación demográfica y la tasa de equilibrio del sistema.

La relación demográfica se calcula como el cociente entre activos y pasivos. La relación económica se deduce a través del cociente pasividad y salario. Finalmente la tasa de aporte equilibrio del sistema es aquella que aplicada a la masa salarial permite igualar ingresos y egresos anuales del sistema.

En este artículo se analiza la evolución de cada componente de la ecuación de equilibrio en el periodo 2004-2019. Para ello, es necesario analizar la estructura de egresos del subsistema IVS y la estructura del financiamiento de dicho sistema.

Palabras Clave: *Ecuación de equilibrio del sistema de reparto, seguridad social, financiamiento de la seguridad social, tasa de equilibrio financiero, relación económica, relación demográfica.*

1. Introducción

El análisis financiero del sistema de invalidez, vejez y sobrevivencia (I.V.S.), en el corto, mediano y largo plazo, se efectúa a través de la ecuación de equilibrio, la que permite visualizar la tendencia que tendrán las principales variables involucradas.

Los sistemas financieros tienen como objetivo la búsqueda del equilibrio global entre ingresos por aportes y egresos por prestaciones en un horizonte de tiempo predeterminado.

En un régimen técnico financiero de reparto puro o simple como el uruguayo, el equilibrio entre ingresos y egresos se logra en períodos muy breves.

Este equilibrio se obtiene en los hechos, mensualmente. No obstante, a los efectos del análisis se tomarán períodos anuales.

En la modalidad más simplificada, el equilibrio financiero se puede expresar en la siguiente ecuación:

$$\text{Ingresos} = \text{Egresos}$$

2. Egresos

A los efectos del presente análisis nos limitaremos al estudio de los riesgos IVS (invalidez, vejez y sobrevivencia) contributivos, por lo que excluirémos las pensiones no contributivas por vejez e invalidez.

Los egresos los podemos determinar teniendo en cuenta el número promedio de jubilaciones existentes y la jubilación promedio anual. Debemos tener en cuenta además, los egresos por los gastos de funcionamiento, los cuales los reflejaremos en un coeficiente de ajuste. Con este trabajaremos más adelante, por lo que nos limitaremos en este momento a expresar los egresos de acuerdo con la primera definición:

$$\text{Egresos} = \text{Número Promedio de Jubilaciones} \times \text{Jubilación Promedio}$$

En términos generales se entiende que el total de pasividades está dado por la suma de las jubilaciones más las pensiones. Sin embargo a los efectos de poder trabajar con elementos comparables, expresamos a las pensiones en unidades de jubilaciones. Esta definición mide a las pasividades totales en término de “jubilaciones equivalentes”. Es decir que utilizaremos la siguiente definición:

Jubilaciones equivalentes pagas = N° de jubilaciones pagas + (N° de pensiones X Pensión promedio/Jubilación Promedio)

AÑO	Jubilaciones Pagas	Variación Acumulada (*)	Jubilaciones Equivalentes	Variación Acumulada (*)
2004	366,245		479,981	
2005	365,618	-0.17%	482,677	0.56%
2006	364,867	-0.38%	484,365	0.91%
2007	359,617	-1.81%	480,297	0.07%
2008	357,454	-2.40%	478,597	-0.29%
2009	362,120	-1.13%	484,309	0.90%
2010	378,767	3.42%	504,037	5.01%
2011	392,917	7.28%	521,020	8.55%
2012	405,210	10.64%	534,115	11.28%
2013	413,130	12.80%	542,487	13.02%
2014	421,317	15.04%	552,124	15.03%
2015	430,104	17.44%	561,672	17.02%
2016	438,061	19.61%	570,242	18.81%
2017	445,760	21.71%	577,867	20.39%
2018	451,261	23.21%	582,675	21.40%
2019	460,448	25.72%	591,193	23.17%

Fuente: RING de Prestaciones

(*) Cada año respecto al 2004

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

Desde el año 2004 hasta el año 2008, las jubilaciones pagas han tenido un comportamiento decreciente y las jubilaciones equivalentes se han mantenido variando en el entorno del 1%. Esta situación se ha revertido a partir del año 2009, seguramente por la entrada en vigencia de la Ley N° 18.395 (Flexibilización de acceso a las jubilaciones), en donde tanto las jubilaciones pagas como las equivalentes han tenido un importante crecimiento con respecto al año base.

La diferencia en términos absolutos entre el número de jubilaciones pagas en el año 2019 con respecto al año 2004 es 94.000 jubilaciones más, lo que representa un incremento del 25.7%. Así mismo, las jubilaciones equivalentes crecieron con respecto al año 2004 en 111.000 lo que representa un incremento del 23,1%.

Pasividad Promedio Anual (*)				
	En términos de IMS		En términos de IPC	
	\$	U\$S	\$	U\$S
2004	304,663	8,642	180,609	5,123
2005	301,506	8,552	185,484	5,261
2006	293,152	8,315	188,416	5,344
2007	286,254	8,119	192,911	5,472
2008	288,335	8,178	204,430	5,799
2009	288,648	8,187	219,311	6,221
2010	288,791	8,191	227,748	6,460
2011	280,591	7,959	231,141	6,556
2012	280,532	7,957	241,733	6,857
2013	283,871	8,052	251,031	7,120
2014	280,997	7,970	257,440	7,302
2015	284,852	8,080	265,126	7,520
2016	281,323	7,980	266,089	7,547
2017	283,375	8,038	278,894	7,911
2018	286,062	8,114	282,053	8,000
2019	284,177	8,061	284,177	8,061

(*) Valores Constantes. Base IPC, IMS promedio año 2019, expresados en dólares promedio año 2019 tc= \$ 35,26

Fuente: Informe de Ingresos y Egresos de Repartición Finanzas

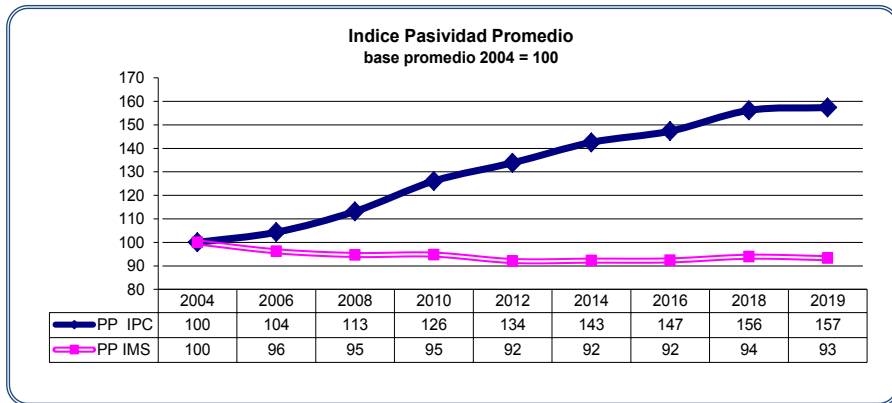
Por otra parte la jubilación equivalente promedio anual de 2019, se ubica en el entorno de los U\$S 8.061¹. En términos absolutos ha tenido un decrecimiento con respecto al año 2004 de U\$S 581 si el deflactor que utilizamos es el IMS, lo que en términos relativos nos está indicando un descenso del orden del 6,7%, como consecuencia del momento en que se otorgan los aumentos², a la entrada en vigencia de la Ley N° 18.395 de Flexibilización de jubilaciones y al aumento del peso de las nuevas jubilaciones del régimen mixto.

En cambio, si utilizamos como deflactor al IPC, la jubilación equivalente promedio se ha incrementado en U\$S 2.938 lo que en términos relativos sería un aumento del 57,3% con respecto al año 2004, alcanzando mayor poder adquisitivo, esto se explica por el ajuste de las pasividades que en el periodo analizado ha estado siempre por encima de la inflación, generando aumentos reales en termino de precios en cada revaluación.

¹ Tipo de cambio promedio año 2019 1 USD = \$ 35.26.

² Hay que recordar que las pasividades se reajustan con el incremento de salarios del año anterior, por lo cual se presenta un desfase entre el crecimiento de las pasividades y el salario.

Si elaboramos un índice con estos comportamientos obtenemos:



El comportamiento diferente de los índices mencionados, también se ve reflejado en los egresos por pago de pasividades. Es así que existe un crecimiento en los egresos por pago de pasividades del orden del 14.9% cuando los expresamos en términos de IMS, y un 93.8% si los expresamos en términos de IPC.

Total Egresos I.V.S (*)				
	En términos de IMS		En términos de IPC	
	\$ (**)	U\$S (**)	\$ (**)	U\$S (**)
2004	146,233	4,148	86,689	2,459
2005	145,530	4,128	89,529	2,539
2006	141,993	4,028	91,262	2,589
2007	137,487	3,900	92,655	2,628
2008	137,996	3,914	97,840	2,775
2009	139,795	3,965	106,214	3,013
2010	145,561	4,129	114,794	3,256
2011	146,193	4,147	120,429	3,416
2012	149,836	4,250	129,113	3,662
2013	153,997	4,368	136,181	3,863
2014	155,145	4,401	142,139	4,032
2015	159,993	4,538	148,914	4,224
2016	160,422	4,550	151,735	4,304
2017	163,753	4,645	161,163	4,571
2018	166,681	4,728	164,345	4,662
2019	168,004	4,765	168,004	4,765

(*) Valores Constantes. Base IPC, IMS promedio año 2019, expresados en dólares promedio año 2019 tc= \$ 35,26

(**) Expresado en millones

Fuente: Informe de Ingresos y Egresos de Repartición Finanzas

3. Ingresos

Los ingresos destinados al subsistema IVS provienen:

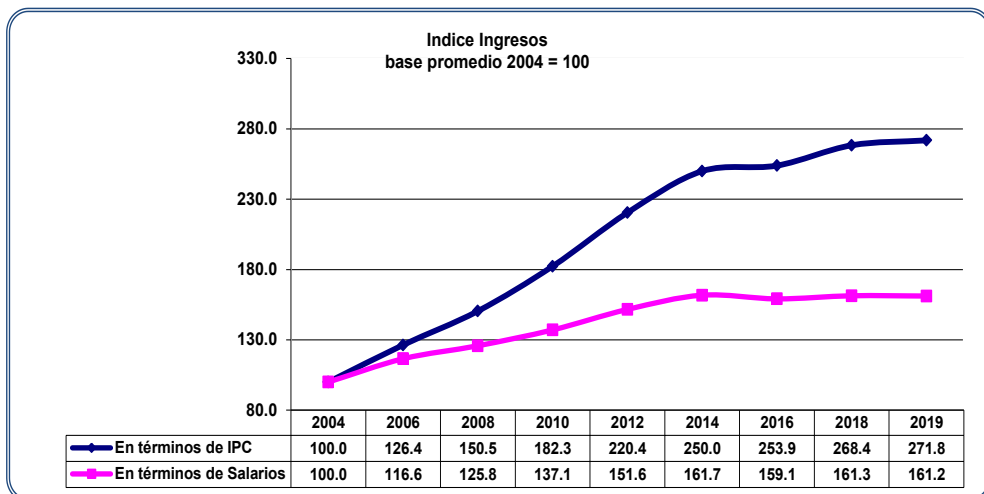
- De las contribuciones personales y patronales sobre la masa salarial
- De las contribuciones del Estado, que comprenden los ingresos provenientes de la afectación al organismo de diferentes impuestos y la Asistencia Financiera en caso de ser necesaria.

La suma de estos ingresos constituye el total de recursos disponibles para financiar el total de egresos de IVS.

A los efectos de comparar los ingresos provenientes de ambas fuentes, es necesario expresarlos en términos de una de ellas. Siendo los de mayor cuantía los provenientes de la masa salarial, es conveniente convertir las contribuciones estatales en términos de aportación sobre masa salarial. De esta forma, las variables determinantes de los ingresos se reducen a: la tasa de aporte (que incluye aportes personales, patronales y contribución del Estado), el sueldo medio anual de los cotizantes del subsistema y el número de activos cotizantes.

$$\text{Ingresos} = \text{Sueldo anual promedio} \times \text{número cotizantes} \times \text{tasa de aporte}$$

Al observar la evolución de los ingresos expresados en términos de IPC o en términos de salarios encontramos:



Al comparar los ingresos anuales en valores constantes del año 2019 respecto a los del año 2004, en términos de Índice de Precios al Consumo (IPC) observamos que han aumentado un 171,8%, y al expresarlos en términos de Salario (IMS) se han incrementado en un 61,2%.

AÑO	Cotizantes	Tasa de aporte	Sueldo Promedio Anual IPC(1)	Ingresos IPC (1)(3)	Sueldo Promedio Anual IMS(2)	Ingresos IMS (2)(3)
			U\$S	U\$S (3)	U\$S	U\$S (3)
2004	902,924	25.16%	6,536	1,485	11,025	2,505
2005	992,091	25.34%	6,716	1,689	10,917	2,745
2006	1,063,682	24.87%	7,094	1,876	11,038	2,919
2007	1,149,923	23.12%	7,630	2,028	11,321	3,010
2008	1,230,960	23.54%	7,708	2,234	10,872	3,151
2009	1,266,259	24.05%	8,402	2,559	11,059	3,368
2010	1,329,109	23.94%	8,509	2,707	10,790	3,433
2011	1,388,233	23.79%	9,083	2,999	11,026	3,641
2012	1,440,521	23.74%	9,571	3,273	11,107	3,798
2013	1,464,054	23.74%	10,032	3,486	11,345	3,942
2014	1,477,130	23.76%	10,574	3,712	11,542	4,051
2015	1,468,660	23.70%	10,849	3,776	11,657	4,057
2016	1,452,624	23.73%	10,938	3,770	11,564	3,986
2017	1,458,494	23.56%	11,392	3,914	11,575	3,977
2018	1,454,201	23.70%	11,559	3,985	11,723	4,041
2019	1,455,481	23.76%	11,674	4,036	11,674	4,036

(1) Valores Constantes. Base IPC, IPC promedio año 2019, expresados en dólares promedio año 2019 tc= \$ 35,26.

(2) Valores Constantes. Base IMS, IMS promedio año 2019, expresados en dólares promedio año 2019 tc= \$ 35,26.

(3) Expresado en millones de dólares.

Fuente: Consolidado de Recaudación de ATyR.

El mayor incremento de la masa salarial, con respecto a los ingresos, lo podemos atribuir a la disminución de la tasa promedio de aportación que en el año 2004 fue 25,16% y en el año 2019 fue de 23,76%³.

³ Tasa de aportación promedio estimada a partir de la recaudación total. Incluye aporte patronal Rural.

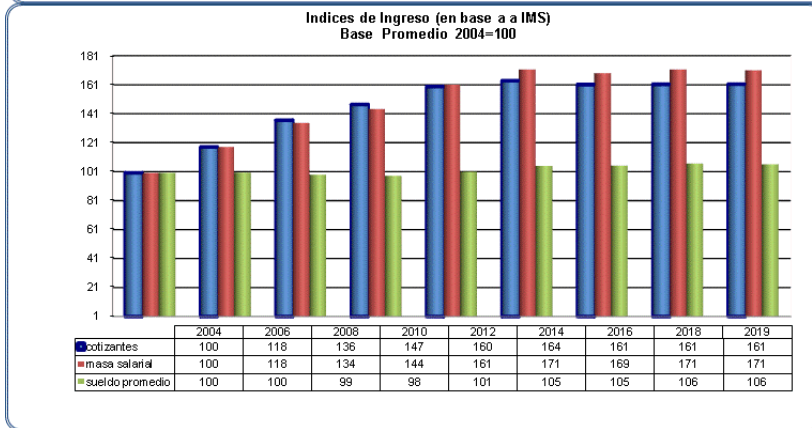
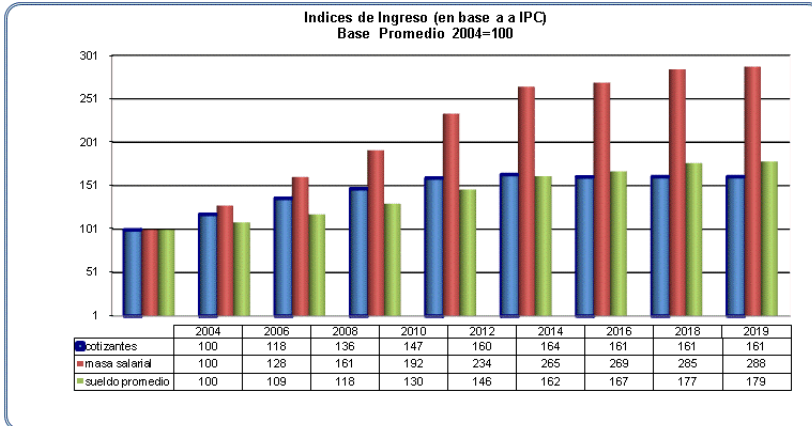
Los ingresos del año 2019, en términos de IPC expresados en dólares promedio del año, han crecido en términos absolutos en 2.552 millones de dólares, equivalente en términos relativos al 171,8%. Este incremento, lo podemos atribuir por un lado a que los cotizantes se han incrementado en 61,2% respecto al año 2004, por otro al aumento del sueldo promedio de aportación en 78,6%. La consecuencia del comportamiento de estas variables se ha visto reflejada en el incremento de la masa salarial, que pasó de 5.902 millones de dólares en el año 2004 a 16.991 millones en el 2019. En términos relativos estamos hablando de un crecimiento del 187,9% de la masa salarial.

Los ingresos del año 2019, en términos de IMS expresados en dólares promedio del año, han tenido un crecimiento del 61.15% en relación al año 2004, lo que en términos absolutos son 1.532 millones de dólares.

Este crecimiento lo podemos atribuir sobre todo al importante aumento de nuestros puestos cotizantes, el cual ha significado la captación de 552 mil puestos de trabajo en el período de referencia.

El crecimiento de los Ingresos en términos constantes respecto a la evolución del IMS en el periodo (2004-2019) es muy inferior al crecimiento de los ingresos respecto a la evolución del IPC. Esta diferencia se debe al crecimiento real del salario en dicho periodo.

Si elaboramos un índice del comportamiento de estas variables obtenemos:



Al observar el gráfico de índices en base al IPC se puede observar que la masa salarial crece por el efecto combinado de crecimiento de los cotizantes y del salario promedio en términos de IPC, en cambio la masa salarial en base al IMS crece fundamentalmente por efecto del crecimiento de los cotizantes.

4. Tasa de Equilibrio y Relaciones Básicas

El equilibrio financiero para un sistema de reparto se obtiene cuando se igualan los Ingresos y los Egresos anuales.

$$a * S * N = P * p * z$$

Siendo:

a - Tasa de aportes

S - Sueldo medio anual de los cotizantes del subsistema

N - Número de puestos cotizantes

P - Número de pasividades

p - Monto de la pasividad promedio

z - Coeficiente de ajuste de egresos que corresponde a los gastos de funcionamiento

La ecuación anterior la podemos expresar de la siguiente manera:

$$p / S * z = a * N / P$$

Si a p/S y a N/P las llamamos “c” y “r” respectivamente, obtenemos:

$$c * z = a * r$$
$$a = (c / r) * z$$

“c” es la relación económica de la ecuación, representando la proporción de la prestación promedio de pasividad (incluye jubilaciones y pensiones) respecto del salario promedio de cotizantes.

“r” es la relación demográfica de la ecuación que representa la relación entre el número de activos cotizantes y el número de pasivos.

A partir de la entrada en vigencia de la Ley 16.713, el Banco de Previsión Social actúa como agente de retención de los aportes para el régimen de jubilación por ahorro individual obligatorio. Recauda esos aportes y los debe transferir a las AFAP.

Esto nos lleva a replantear la ecuación de equilibrio. Por un lado tenemos la recaudación total, la cual desde la vigencia de la ley incluye las transferencias a las AFAP, y por otro debemos sumarle a los egresos la parte de recaudación que debemos transferir.

$$a * S * N = P * p * z + TRA$$

Siendo TRA = Transferencias AFAP

Veamos la evolución de estas relaciones para el período considerado.

AÑO	RELACION ACTIVO/ PASIVO	RELACION PASIV/ SALARIO	TASA DE EQUILIBRIO
2004	1.88	78.4%	47.11%
2005	2.06	78.3%	43.35%
2006	2.20	75.3%	39.37%
2007	2.39	71.7%	34.83%
2008	2.57	75.2%	34.50%
2009	2.61	74.0%	33.66%
2010	2.64	75.9%	34.79%
2011	2.66	72.2%	33.42%
2012	2.70	71.6%	32.95%
2013	2.70	71.0%	32.86%
2014	2.68	69.1%	31.67%
2015	2.61	69.3%	32.84%
2016	2.55	69.0%	33.71%
2017	2.52	69.4%	33.82%
2018	2.50	69.2%	34.00%
2019	2.46	69.0%	34.37%

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

La relación *activo/pasivo*, tiene un comportamiento creciente desde el año 2004 al 2013 y en año 2014 comienza a disminuir hasta el año 2019. El crecimiento de la relación activo pasivo hasta el año 2013 está relacionada al crecimiento de los cotizantes del sistema. En 2015 y 2016 se registra una caída de los cotizantes que genera una caída de la relación activo/pasivo. En el año 2019, la relación activo pasivo cae producto de que las jubilaciones equivalentes aumentan más que los puestos cotizantes.

La relación *pasividad/salario* surge de la comparación entre el monto de la jubilación equivalente promedio, y el sueldo promedio de los activos cotizantes. Esta relación presenta un comportamiento oscilante a lo largo del período analizado, entre los años 2004 – 2007 la misma desciende, incrementándose en el año 2008 y 2010, para luego comenzar a descender hasta el año 2014, a partir de dicho año esta relación tiene un

comportamiento oscilante. La variación de esta relación se debe a la evolución que han tenido la pasividad y el salario promedio en el período considerado.

Es importante destacar que esta variable mide la relación entre la pasividad y el salario “promedio” de aporte al BPS, no es la tasa de reemplazo legal vigente.

La *tasa de equilibrio* es aquella que, aplicada sobre la masa salarial, permite igualar los ingresos y egresos anuales del sistema. Es decir, es la tasa que se debería aportar si el sistema se autofinanciara. Si bien la Tasa de Equilibrio está en continuo decrecimiento desde el año 2004 al 2009, pasando del 47,11% al 33,66%, tiene un pequeño crecimiento en el año 2010, ubicándose en 34,79%. Este incremento en la tasa lo podemos atribuir al mayor crecimiento de los egresos que los ingresos en el año. No debemos olvidarnos que, si bien es muy importante el crecimiento de los puestos cotizantes, no menos importante es la entrada en vigencia la Ley N° 18.395 (Flexibilización de las Jubilaciones), la cual ha hecho que aumentaran significativamente las altas de pasividades.

En el período 2010 – 2014 la tasa de equilibrio ha descendido, alcanzando en 2014 un guarismo del 31,67%. En el periodo 2014 a 2019 la tasa de equilibrio aumenta hasta alcanzar el 34,37%.

Sobre esta tasa es donde la Ley N°16.713 hace sentir su influencia, como consecuencia de las transferencias AFAP. Si la calculamos bajo el supuesto de la no existencia de transferencias, llegamos a:

AÑO	Tasa de Equilibrio Sin Transferencias	Tasa de Equilibrio Con Transferencias
2004	42.08%	47.11%
2005	38.43%	43.35%
2006	34.45%	39.37%
2007	30.05%	34.83%
2008	29.38%	34.50%
2009	28.31%	33.66%
2010	29.22%	34.79%
2011	27.69%	33.42%
2012	26.98%	32.95%
2013	26.75%	32.86%
2014	25.45%	31.67%
2015	26.57%	32.84%
2016	27.11%	33.71%
2017	27.15%	33.82%
2018	27.33%	34.00%
2019	27.74%	34.37%

Como consecuencia de la consideración dentro de los egresos de las transferencias a las AFAP, tenemos la siguiente ecuación:

$$\text{Masa salarial} * \text{tasa de aporte} = \text{Egresos por prestaciones} + \text{Transf. AFAP}$$

De donde:

$$\text{Tasa de aporte} = \frac{\text{Egresos por prestaciones} + \text{Transf. AFAP}}{\text{Masa Salarial}}$$

Pero como ya dijimos, en el régimen uruguayo existen las contribuciones de los afiliados activos, los impuestos afectados y la asistencia financiera del Estado que cubre los déficits existentes. Si desagregamos todos estos conceptos en función de la masa salarial llegamos a:

	Tasa de Equilibrio (*)	Tasa de Aportación Promedio (*)	Impuestos Afectados (*)	Asistencia del Estado (*)
2004	47.11%	25.16%	11.35%	10.60%
2005	43.35%	25.34%	10.95%	7.05%
2006	39.37%	24.87%	10.47%	4.03%
2007	34.83%	23.12%	10.07%	1.64%
2008	34.50%	23.54%	10.96%	0.00%
2009	33.66%	24.05%	9.61%	0.00%
2010	34.79%	23.94%	9.87%	0.98%
2011	33.42%	23.79%	9.25%	0.39%
2012	32.95%	23.74%	8.92%	0.29%
2013	32.86%	23.74%	8.62%	0.50%
2014	31.67%	23.76%	7.81%	0.10%
2015	32.84%	23.70%	8.01%	1.13%
2016	33.71%	23.73%	8.28%	1.70%
2017	33.82%	23.56%	8.48%	1.78%
2018	34.00%	23.70%	8.67%	1.63%
2019	34.37%	23.76%	8.71%	1.90%

(*) Expresada en porcentaje de la masa salarial

La tasa de aportación promedio de los afiliados alcanzó en el año 2004 al 25,16% sobre la masa salarial, el excedente de la tasa de equilibrio sobre la tasa de aportación estuvo constituido por los impuestos afectados, 11,35%, y la asistencia financiera, 10,6%, expresados como porcentajes de la masa salarial.

La evolución de esta tasa depende de las distintas tasas de aporte patronal y distintas exoneraciones que existieron en el período.

En el año 2019 la tasa de aportación promedio varió levemente con respecto al año anterior ubicándose en 23,76%.

Los impuestos afectados, que en el año 2004 representaban el 11,35% de la masa salarial, presentan una evolución decreciente hasta el año 2014, excepto en el años 2008. A partir del año 2015 el peso de los impuestos como porcentaje de la masa se incrementa hasta alcanzar en el año 2019 el 8,71%.

El aumento sostenido de la recaudación y de los impuestos afectados al organismo desde el año 2004, debido al importante crecimiento de los puestos cotizantes y al

aumento en la recaudación del IVA y de los nuevos impuestos afectados al organismo, motiva la disminución paulatina de la *Asistencia Financiera* en el período estudiado. Esto llevó a que en los años 2008 y 2009, no sólo no se precisara Asistencia, sino que hubo un superávit financiero.

Desde el año 2010, volvió ser necesaria la Asistencia Financiera, lo que podría estar asociado al importante crecimiento de los egresos por la entrada en vigencia de la Ley N° 18.395 de Flexibilización de las Jubilaciones.

Cabe destacar que en el año 2014 la entrada en vigencia la Ley N°19.162 de Revocación de Opciones AFAP, ocasionó que hubiera transferencias monetarias significativas de las AFAP hacia BPS como consecuencia de las revocaciones, lo cual generó una baja de la asistencia financiera en ese año. A partir de 2015 asociado a un crecimiento de los egresos del BPS superior al crecimiento de los ingresos el porcentaje de asistencia financiera respecto a la masa salarial aumenta.

5. Análisis de la Estructura Financiera

La doctrina en materia de financiación de la Seguridad Social analiza, además del sistema financiero, el concepto de estructura financiera o fuentes de financiamiento. La estructura de las fuentes de financiamiento de un sistema de Seguridad Social se basa en el origen de sus recursos y en la dimensión de esas distintas fuentes.

En el caso uruguayo los recursos provienen: de los aportes personales y patronales, de los impuestos afectados al organismo y la asistencia financiera del Estado.

5.1 Composición de los ingresos

Para poder apreciar la dimensión y la estructura de estos recursos, partiremos de la siguiente relación simple de ingresos, la cual iremos desagregando.

Según el *concepto* de los ingresos podemos dividirlos en Ingresos por contribuciones de los cotizantes activos, e Ingresos por Contribuciones del Estado.

$$I = IC + CE$$

Donde: I = Ingreso Total

IC = Ingresos por contribuciones de activos

CE = Contribuciones del Estado

Esta relación puede ser visualizada para el año 2019 en el siguiente cuadro:

Ingresos 2019 (**)- según concepto		
	U\$S (*)	
Ingresos por contribuciones	4,036.49	69.12%
Contribuciones del Estado	1,803.28	30.88%
Total	5,839.77	100%

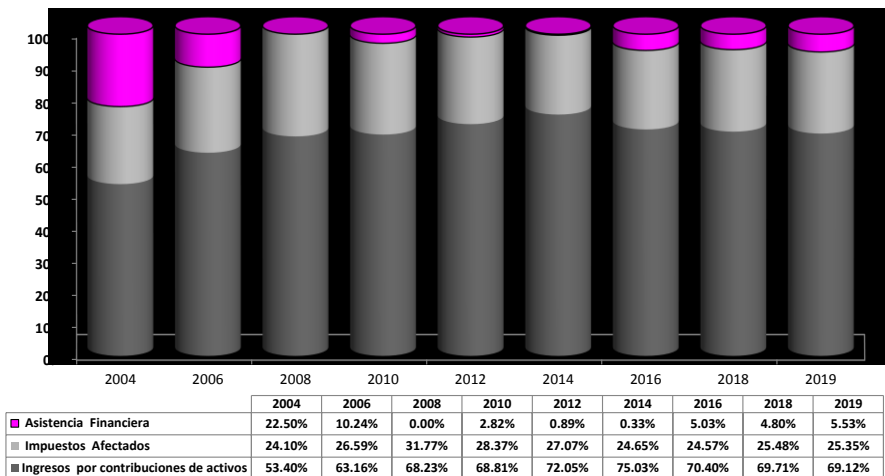
(*) TC Interbancario Vendedor promedio año 2019 = \$ 35.26

(**) Expresado en millones de dólares

Fuente: Consolidado Recaudación ATYR

El total de ingresos necesarios para obtener el equilibrio en el año 2019 asciende a 5.839.77 millones de dólares. Esta suma es la que cubre los egresos para las prestaciones IVS contributivas, los gastos de administración del organismo y las transferencias a las AFAP.

El 69,12% de esos ingresos provienen de las contribuciones efectuadas por los cotizantes activos y el 30,88% corresponde a las Contribuciones del Estado. Estas últimas comprenden a los Impuestos afectados y a la Asistencia Financiera.



Bajo tal óptica, al considerar la evolución - 2004 al 2019 - de la proporción de dicha relación, se puede afirmar la existencia de un incremento sostenido (hasta el año 2014) de la participación de los recursos provenientes de las contribuciones directas de los afiliados en detrimento de las Contribuciones del Estado (Impuestos afectados y Asistencia Financiera), A partir del año 2015 las contribuciones del estado aumentan su proporción en la estructura de financiamiento. Este aumento se explica debido a la baja registrada en el número de cotizantes y, a que los valores registrados en el año 2014 se veían afectados por la entrada en vigencia de la Ley N° 19162, entre otros factores. La Asistencia Financiera representa el déficit del sistema IVS, en el año 2004 la misma rondaba el 22% de nuestros ingresos, decreciendo hasta no necesitar de ella por dos años consecutivos (2008 y 2009). En el año 2019, la Asistencia Financiera representó el 5.53% de los ingresos.

Las contribuciones totales efectuadas por los activos cotizantes las podemos dividir según el *destino* de las mismas; por un lado tenemos las que serán afectadas al régimen solidario, y por otro las que se destinarán al régimen de ahorro.

Ingresos (**) por Contribuciones 2019 - Según destino		
	U\$S (*)	
Régimen Solidario	2,909.39	72.08%
Régimen Ahorro	1,127.10	27.92%
TOTAL	4,036.49	100.00%

(*) TC Interbancario Vendedor promedio año 2019 = \$ 35.26

(**) Expresado en millones de dólares

Fuente: Consolidado Recaudación ATYR y Gerencia de distribución y Rezagos

Se puede apreciar que del ingreso por concepto de contribuciones de activos, el 72,08% quedó en el Organismo en el año 2018 y el 27,92% fue transferido a las AFAP en concepto de aportes al sistema de ahorro.

No obstante lo expuesto, para considerar desde un punto de vista global la importancia relativa de las Contribuciones del Estado, es preciso considerar exclusivamente los aportes de los afiliados activos con destino al régimen solidario, tal como se expresa en el siguiente cuadro.

Ingresos (**) del BPS 2019 - según concepto		
	U\$S (*)	
Contribuciones del Régimen Solidario	2,909.39	61.74%
Contribuciones Estatales		
Por impuestos	1,480.56	31.42%
Por Asistencia Financiera	322.72	6.85%
TOTAL	4,712.67	100.00%

(*) TC Interbancario Vendedor promedio año 2019 = \$ 35.26

(**) Expresado en millones de dólares

Fuente: Consolidado Recaudación ATYR, Informe de Ingresos y Egresos Repartición Finanzas

Al tener en cuenta el destino de los ingresos, la estructura de éstos se modifica. Las contribuciones de activos afectadas al régimen solidario se acotan a 2,909.39 millones de dólares y representan el 61,74% de los ingresos de BPS.

Las contribuciones estatales se dividen en contribuciones a través de impuestos afectados o por asistencia financiera, en la estructura de ingresos del BPS representan un 31,42% de impuestos afectados y un 6,85% de Asistencia Financiera.

5.2 Desagregación de las contribuciones de afiliados y del Estado

Desagregaremos ahora, los ingresos por contribuciones de activos y las contribuciones del Estado según el concepto que incluyen las mismas. Por lo que podemos plantear la siguiente relación:

$$IC = AE + AP$$

Donde:

IC = Ingresos por contribuciones de activos

AE = Aporte patronal general

AP = Aporte personal

El régimen general de aportación al B.P.S. está constituido por contribuciones patronales y personales sobre la nómina de salarios (reales y fictos).

Es interesante plantear la desagregación de estos conceptos, a los efectos de poder visualizar la importancia relativa de cada uno de ellos. En el siguiente cuadro se expresan los valores correspondientes al ejercicio 2019.

Ingresos (**) por Contribuciones 2019 - según concepto		
	U\$S (*)	
Aporte Personal	2,548.69	63.14%
Aporte Patronal	1,487.80	36.86%
Total	4,036.49	

(*) TC Interbancario Vendedor promedio año 2019 = \$ 35.26

(**) Expresado en millones de dólares

Fuente: Consolidado Recaudación ATYR, Informe de Ingresos y Egresos Repartición Finanzas

El régimen general establece una tasa patronal del 7,5%, así como una tasa de aporte personal del 15% sobre la masa salarial. Se puede apreciar que el sistema se financia con una aportación personal, superior a la patronal, que en términos generales alcanza al 63,14% del total.

Si consideramos los aportes exclusivos al régimen solidario, deduciendo del aporte personal que figura en el cuadro anterior, las transferencias a las AFAP del período, obtenemos:

Ingresos (**) por Contribuciones al Régimen Solidario 2019 - según concepto		
	U\$S (*)	
Aporte Personal	1,421.59	48.86%
Aporte Patronal	1,487.80	51.14%
Total	2,909.39	

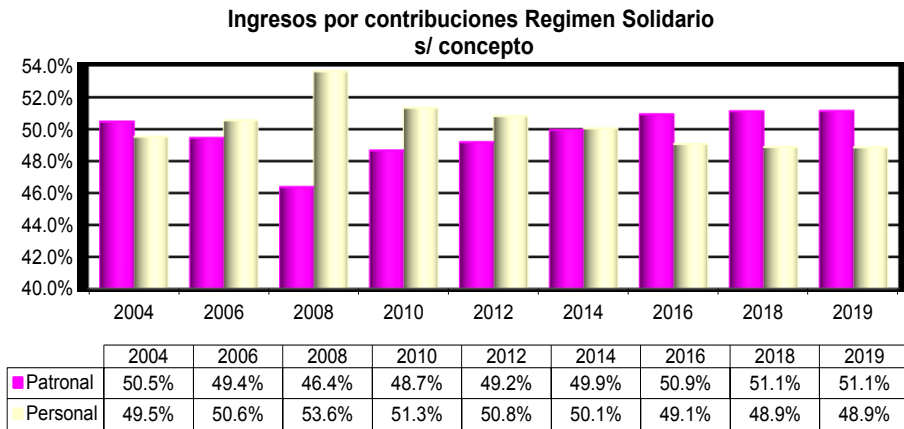
(*) TC Interbancario Vendedor promedio año 2019 = \$ 35.26

(**) Expresado en millones de dólares

Fuente: Consolidado Recaudación ATYR, Informe de Ingresos y Egresos Repartición Finanzas

El aporte patronal representa el 51.14% de los ingresos por contribuciones y el aporte personal se ha ubicado en el 48.86% del total.

Si consideramos la evolución de la estructura de estos ingresos apreciaremos que:



Hasta el año 2006, los ingresos por contribuciones se encontraban en el entorno del 50% correspondiente aporte patronal y el 50% restante al aporte personal. En julio de 2007 entra en vigencia la ley de reforma tributaria (N° 18.083) la cual, en términos generales, derogó todas las exoneraciones y reducciones de aportes patronales, pero bajó la tasa de aporte patronal del 12,5% al 7,5%. En ese año el 44,3% de los ingresos por contribuciones correspondieron al aporte patronal, y el 55,7% por aporte personal. Esto, en mayor parte, lo podemos atribuir al descenso en la tasa de aportación, ya que el efecto de la eliminación de las exoneraciones no fue en forma inmediata.

A partir del año 2008, se observa un incremento en la estructura de ingresos de los aportes patronales, efecto que podríamos atribuir a la eliminación de las exoneraciones, a la regularización de empresas no dependientes y el crecimiento del régimen mixto.

6. Síntesis

El equilibrio financiero para un sistema de reparto se obtiene cuando se igualan los Ingresos y los Egresos anuales. El presente estudio se ha realizado a través del análisis de la ecuación de equilibrio del sistema, expresada esta como: la relación demográfica, la relación económica y la tasa de equilibrio.

La relación demográfica se expresa a través del cociente *activo/pasivo*, y tiene un comportamiento creciente en el período 2004 - 2013. Es así que el coeficiente de dependencia del sistema ha pasado de 1,88 activos que efectúan aportes por cada persona que recibe una prestación en el año 2004, a 2,70 en el año 2013. Este nivel al que ha llegado el ratio, se debe fundamentalmente al crecimiento nunca antes registrado de los puestos activos cotizantes, los cuales han tenido un incremento del 62,1% en este período 2004 – 2013, lo que representó la captación de 561,1 mil nuevos puestos cotizantes. En el periodo 2014 a 2019, la relación activo pasivo cae hasta alcanzar que 2,46 activos financian a cada pasivo. Este deterioro se genera por una caída en los cotizantes a partir de 2015 y por el crecimiento de las jubilaciones en todo el periodo.

Por otro lado, la relación económica expresada a través del cociente *pasividad/salario*, en el período 2004 – 2019, tiene un comportamiento oscilante, atribuible a que las pasividades se reajustan con el incremento de salarios del año anterior, por lo cual se presenta un desfase entre el crecimiento de las pasividades y el salario.

La *tasa de equilibrio*, la cual definimos como aquella que aplicada sobre la masa salarial permite igualar los ingresos y egresos anuales del sistema, ha tenido un comportamiento decreciente hasta el año 2014 siendo en el año 2004 igual al 47,11% de la masa salarial llegando a 31,67% en el año 2014. A partir de 2015 la tasa de equilibrio aumenta hasta alcanzar en el año 2019 el 34,37% de la masa salarial.

La importancia de este comportamiento radica en cómo afecta esto a la Asistencia Financiera que recibe el organismo para poder hacer frente a sus obligaciones.

La entrada en vigencia de la Ley N° 18.395 de Flexibilización de acceso a las Jubilaciones, ha impactado en las altas de jubilaciones, las cuales han incrementado significativamente.

Si bien en el período se ha dado un aumento sostenido de la recaudación por contribuciones y de los impuestos afectados, los egresos han crecido más que los ingresos, por lo cual se ha necesitado de Asistencia Financiera. De todas formas, se debe destacar que la Asistencia Financiera recibida se encuentra en niveles mínimos bajos si hacemos una comparación histórica.

Desde el punto de vista de la estructura financiera, se puede afirmar que en el periodo 2004 a 2014 se ha dado un incremento sostenido de las contribuciones directas de los afiliados en detrimento de la participación de los recursos provenientes de las Contribuciones del Estado (Impuestos Afectados y Asistencia Financiera). En el periodo 2015 a 2019 la participación en la estructura financiera de las contribuciones directas ha ido disminuyendo a partir de un aumento de la asistencia financiera que en el año 2019 alcanzó el 5,53% de los ingresos.

Se puede apreciar, en el último año estudiado, del ingreso al BPS por concepto de contribuciones de activos, el 72,08% quedó en el organismo y el 27,92% fue transferido a las AFAP, en concepto de aportes al sistema de ahorro. Es decir que en el sistema mixto es prevalente el sistema de reparto.

SATISFACCIÓN DE USUARIOS-CONTRIBUYENTES DE ATyR

Análisis comparado 2004 – 2018

Lic. Teresa Álvarez

Ec. Alicia Echeverrigaray

SATISFACCIÓN DE USUARIOS-CONTRIBUYENTES DE ATyR

Análisis comparado 2004 – 2018

Lic. Teresa Álvarez

Ec. Alicia Echeverrigaray

Asesoría en Políticas de Seguridad Social

Mayo 2020

Resumen

El presente informe es parte de una serie de documentos de análisis sobre la gestión de BPS, en este caso, vinculado al área de la Asesoría Tributaria y Recaudación (ATyR), utilizando información que surge de las encuestas de Opinión Pública y Satisfacción, desarrollando un estudio comparado para los años 2004, 2007, 2012 y 2018.

Se exploran los resultados que refieren a aspectos puntuales de la gestión tributaria, valorando las modalidades de atención, tramitación, comunicación e información, recursos humanos, etc., en el marco de las directrices dadas por el Plan Estratégico del Organismo.

Palabras Clave: *Gestión tributaria, Encuesta de satisfacción, Trámites, Contribuyentes.*

1. Introducción

Las transformaciones culturales, sociales y económicas que modelan las instituciones del Estado generan interrogantes sobre las formas de responder a las necesidades y demandas de la población mediante una gestión de calidad de los servicios que se brindan. En este contexto se han establecido sistemas nacionales de monitoreo como instrumentos que permitan medir el quehacer organizacional y la receptividad de los servicios. El Banco de Previsión Social (BPS) ha trabajado de manera sistemática en la instrumentación de un conjunto de encuestas de opinión buscando monitorear sus acciones y la calidad de sus servicios.

En la década de los noventa el BPS incorpora una sustancial mejora de gestión mediante un proceso de reestructuración de la organización administrativa, la definición de su misión, y la introducción de nuevos sistemas y métodos de trabajo, también se define el momento de inserción en la evaluación de la calidad de sus servicios.

Una de las características más destacable de esta forma de contralor y seguimiento ha sido la gradualidad de su desarrollo e implementación según los momentos y necesidades de la organización. La decisión de que quien evalúa la calidad de los servicios es quien los recibe ubica a los mismos usuarios-beneficiarios y contribuyentes como actores principales de las encuestas. Esto significó un cambio en el diseño del sistema que se mantiene a la fecha. Las nuevas modalidades de atención, de cobertura, y el desarrollo y uso de tecnología fueron otros de los aspectos decisivos en esta transformación.

Para los comienzos del año 2000, cambia el enfoque de la evaluación priorizando también el aspecto social junto al económico, como respuesta a los lineamientos estratégicos definidos por el Directorio de la Institución.

La mejora y el fortalecimiento de la gestión es el desafío asumido por el BPS con el compromiso de abordar la misma con criterios de calidad, oportunidad en el acceso y sostenibilidad financiera. Su propósito se orienta a facilitar a los ciudadanos el contacto ante el BPS, priorizando la atención como factor esencial para mejorar la relación y generar confianza en el organismo.

Cobran así relevancia aspectos asociados a la información y asesoramiento al ciudadano, la estrategia multicanal con modalidades de atención presencial o a distancia, como distintas alternativas de relacionamiento ciudadano- organización, junto a la simplificación de los sistemas y procedimientos.

La multiplicidad de programas que administra la organización le exige focalizarse en los distintos tipos de usuarios de los servicios, conocer sus expectativas y adoptar medidas concretas para satisfacerlas.

El presente documento forma parte de una serie de informes vinculados a los resultados sobre los estudios de satisfacción realizados a usuarios de los servicios sustantivos del organismo, siendo el presente el correspondiente a la Asesoría

Tributaria y Recaudación (ATyR).¹ A efectos de lograr la comparabilidad de los servicios en el transcurso del tiempo, se buscó mantener las principales dimensiones y variables de interés.

El trabajo se organiza en ocho apartados principales. En el primero se exponen de manera resumida las directrices estratégicas que fundamentan las acciones de la Asesoría Tributaria y Recaudación. El segundo apartado refiere a los aspectos metodológicos. Los siguientes cuatro, desarrollan la satisfacción vinculada a los Trámites en general, a las Modalidades de Atención (presencial y a distancia), a las Formas de Pago y Comunicación de la Información. Por último se analiza la Evaluación y Evolución del BPS, cerrando con las conclusiones de acuerdo a las principales variables trabajadas.

2. Directrices vinculadas a la gestión de ATyR de acuerdo al Plan Estratégico

El BPS ha utilizado la herramienta de planificación como un instrumento para la gestión, definiendo las directrices estratégicas, los lineamientos para cumplir con las mismas y las metas esperables para cada período de gestión. El último Plan Estratégico aprobado por el Directorio corresponde al período 2016-2019.²

En el marco de dichas directrices, y dando respuesta al lineamiento estratégico de **“Mejorar la gestión tributaria promoviendo la inclusión y formalización”**, ATyR ha desarrollado diferentes intervenciones orientadas a promover y facilitar el pago voluntario de las obligaciones de seguridad social, propendiendo a la inclusión y la formalización de las actividades remuneradas, en los diferentes sectores del mercado laboral.

A estos efectos, cobran especial relevancia los lineamientos estratégicos de: **“Fortalecer la gestión interna con el propósito de incrementar su eficiencia y eficacia”**, materializado mediante el desarrollo de diferentes soluciones informáticas

¹ Las encuestas fueron realizadas por servicios contratados externos. En el año 1997 Equipos MORI& ChilEA DELOITTE TOUCHE diseñaron el Sistema de Monitoreo adaptado a BPS y aplicaron las encuestas. En el año 2001 las realiza INTERCONSULT. En los años 2004,2007, 2012,2018 participó el Departamento Sociología (DS) de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) de la Universidad de la República.

² Recuperado de: <https://www.bps.gub.uy/1363/plan-estrategico-2016---2020.html>

y el fortalecimiento de la gestión en áreas y dependencias afectadas; y **“Facilitar a los ciudadanos la gestión ante el BPS”** con el propósito de ampliar los servicios brindados por la *Web* principalmente, sin perder la visión de integralidad entre los diferentes canales de atención.....

En línea con lo expuesto, ATyR ha ido evolucionando de acuerdo a los tiempos y necesidades dadas por la población y al avance de la tecnología. Por ejemplo, para dar cumplimiento a lo establecido por la Ley 16.713, fue requisito la nominalización de los aportes de los trabajadores, lo cual se materializó mediante el proyecto de *Historia Laboral*. El mismo comienza en 1996 transitando por varias etapas y adaptándose e incorporando los cambios tecnológicos en busca de facilitar el ingreso de la información, minimizando errores e integrándose en el proceso de la recaudación (cálculo, facturación y cobro).

Con la colaboración por parte de las empresas fue posible ir incorporando mejoras en el procesamiento de la información que permitieron avanzar hacia una modalidad remota de gestión de las nóminas (Conexión Remota).

Es así que, se fue definiendo la obligatoriedad paulatina de presentación de nóminas por internet, alcanzando a partir de mayo de 2010 al 100% de las empresas con dependientes (excepto aportación Servicio Doméstico).

Paralelamente, se implementó, para facilitar la gestión de los contribuyentes de Industria y Comercio y Rural sin dependientes y los contribuyentes de servicio doméstico, la “Cobranza Descentraliza” o “Prefacturación” que implica la generación de nómina y factura de forma automática, así como el envío de la misma.

Otro objetivo relevante fue mejorar las formas de pago, minimizando el pago en los locales del organismo y facilitando el pago remoto a través de redes de cobranza, débito automático o transferencias bancarias, incluyendo en este último caso la posibilidad del diferimiento de vencimientos.

Todos estos objetivos alcanzados en la actualidad, conforman un nuevo sistema tributario con avances tecnológicos, con seguridad en la información, con el desarrollo de nuevos canales de contacto y con la capacitación de los recursos humanos de forma sistemática.

Interesa destacar, a efectos de contextualizar el análisis, que la operativa de ATyR fue impactada por los procesos de Reforma Tributaria y de la Salud que tuvieron lugar en 2007 y 2008 respectivamente y donde su rol fue relevante. Participó también activamente en la implementación de leyes, de acuerdos alcanzados en Consejos de Salarios, de apoyo a otros Organismos, etc. haciendo un uso intensivo de sus fortalezas tecnológicas y de gestión. Es decir, a su misión tradicional correspondiente a la recaudación de las Contribuciones Especiales de Seguridad Social (CESS), se sumó la de otros tributos. Esto implicó la necesidad de transitar y consolidar servicios interinstitucionales, a efectos de mejorar la calidad de la información de la población generando las acciones de forma exacta y en tiempo.

Al momento de valorar los resultados de la consulta realizada, corresponde tener en cuenta el cambio en la forma de actuación de los organismos del Estado, que implican nuevos desafíos de cooperación para poder cumplir con sus objetivos específicos.

El BPS no escapa a esta nueva realidad de gestión, y en particular ATyR ha tenido que desarrollar estrategias de actuación, para impactar reformas, sosteniendo el normal funcionamiento en el cumplimiento de sus competencias.

3. Aspectos Metodológicos

La necesidad del monitoreo y la evaluación de la población sobre la gestión, es parte fundamental en la orientación de acciones y políticas por parte del organismo, como también una forma de rendición de cuentas a la ciudadanía.

La encuesta de opinión pública sigue siendo una de las herramientas principales a la hora de conocer y analizar las actuaciones de las instituciones del Estado, y el nivel de satisfacción de los ciudadanos al respecto.

El BPS realiza, periódicamente, estudios de satisfacción como forma de evaluar la calidad de su gestión desde la óptica de los ciudadanos y aproximarse a sus expectativas.

De acuerdo con la metodología utilizada y a efectos de mantener un análisis comparativo, tanto técnicos de Facultad de Ciencias Sociales (Departamento de

Sociología) como referentes de ATyR, establecen criterios, formas y base de datos, diseñando así el padrón a utilizar. La encuesta se aplicó de forma telefónica para todos los años.

A partir del universo de empresas que interactuaron con el organismo en el año anterior a cada encuesta, se realiza una muestra estratificada, con un nivel de confianza del 95% y un error de $\pm 3,5\%$ en función de la cantidad de empleados, la aportación y de acuerdo a la característica de las empresas (Prefacturación o Conexión Remota).³

En el año 2017⁴ se realizó un estudio específico para actualizar algunos indicadores del formulario del 2012⁵, pero manteniendo la comparabilidad en las variables fundamentales. El último trabajo de campo se llevó adelante en los meses de abril y junio de 2018.

Para el análisis comparado se toman los resultados de las encuestas de los Informes Finales y Bases de Datos entregados por los servicios contratados (2004, 2007, 2012 y 2018) y mediante la revisión de las Memorias del organismo y el Plan Estratégico 2016-2020, surgen líneas de base para aventurar explicaciones de los resultados obtenidos.

A efectos de este trabajo, se presentan los indicadores que se entienden más relevantes para monitorear la percepción de los usuarios en lo que refiere a los procesos sustantivos de la repartición y las modalidades actuales de gestión, pudiendo consultarse por más detalles los informes entregados por Facultad de Ciencias Sociales, publicados en el sitio de BPS.⁶

³ Siendo Cobranza Descentralizada las empresas a las que se les genera nómina y factura automáticamente y Conexión Remota aquellas que deben mensualmente presentar las nóminas y generar la factura a través de los servicios en línea.

⁴ 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.

⁵ Informe final de satisfacción de usuarios y beneficiarios de servicios del Banco de Previsión Social. Departamento de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. Octubre de 2012. Montevideo.

⁶ <https://www.bps.gub.uy/12518/encuestas-de-opinion.html>

4. Satisfacción general con los trámites

Como se mencionó, las acciones para la Asesoría Tributaria, en particular para el período 2016 -2020, se enmarcan dentro de la línea estratégica **“Facilitar a los ciudadanos la gestión ante el BPS”**, teniendo en consideración el mejor uso posible de los distintos canales de interacción.

En este sentido, en lo que respecta a la atención presencial, se avanzó en el uso de la agenda para la atención con cita previa, entendiendo que esta es una herramienta que disminuye los tiempos de espera y mejora la eficacia de la gestión. A su vez, se fortalecieron los *Servicios en Línea*, como herramienta que posibilita realizar consultas o gestiones en línea, a través de internet, desde el lugar y en el horario de conveniencia de los ciudadanos, sin necesidad de concurrir personalmente, de acuerdo a los lineamientos planteados por el Gobierno Electrónico⁷.

Una de las acciones que habilitó la expansión de trámites en línea fue la masificación de la firma Contrato Persona, que permite el acceso autenticado de cada ciudadano a los *Servicios en Línea* pudiendo así realizar consultas y gestiones en forma remota.

En este marco de avances en la mejora para la atención del contribuyente, se analizan aquellos aspectos vinculados a la tramitación cotidiana que se realiza en ATyR, teniendo en cuenta que la encuesta no realiza preguntas específicas por tipo de trámite.

Se desarrollan a continuación algunas de las dimensiones relevadas, *Simplicidad en el Trámite* y *Tiempo de Trámite*, que caracterizan el proceso de tramitación e inciden en la satisfacción general de los usuarios.

4.1 Simplicidad del trámite

Los servicios del organismo se han ido ajustando a los cambios tecnológicos, que implican entre otros, la digitalización de formularios, y consecuentemente la eliminación del formato papel, cambiando los paradigmas no solo en cuanto a

⁷ “La Plataforma de Gobierno Electrónico y Servicios del Estado Uruguayo proporciona el contexto tecnológico y legal necesario para facilitar el desarrollo de servicios y trámites en línea con el objetivo de fomentar la eficiencia, transparencia, confiabilidad y simplicidad de los actos y procedimientos administrativos”. Tomado de Agesic. (presentación intranet)

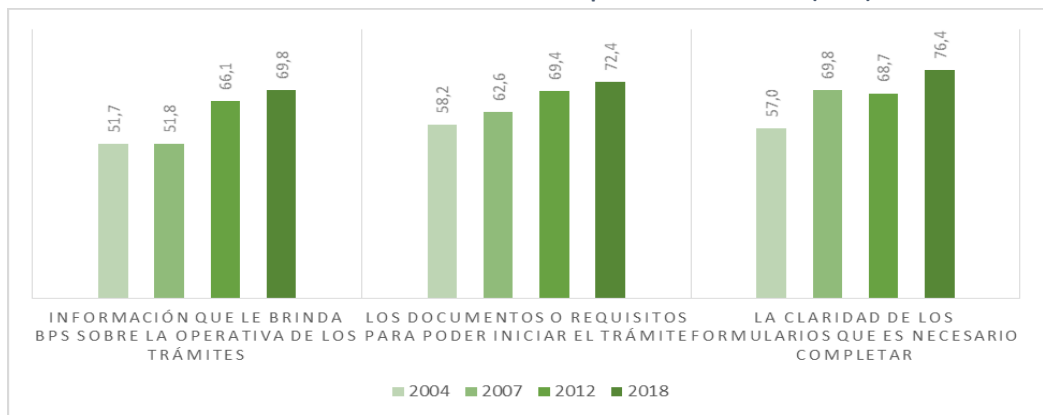
presentación sino al lenguaje, acceso y asistencia necesarios. De acuerdo a las diferentes acciones que se tomaron, se fue buscando mejorar y simplificar la operativa para efectivizar las diversas gestiones ante las diferentes oficinas de ATyR.

La operativa tradicional en la gestión de trámites, se traslada hacia la gestión electrónica, lo que cambia tanto la forma de vincularse con el personal, como también los tiempos para la culminación del trámite.

A continuación, se analiza la satisfacción de los usuarios con aspectos específicos sobre la información de la operativa, requisitos para iniciar el trámite y claridad en el llenado de los formularios.

De acuerdo al gráfico, se puede observar la evolución en las respuestas brindadas por los usuarios, constatando el aumento en la satisfacción de los diferentes aspectos vinculados en la tramitación.

Gráfico 1. Satisfacción con la información para realizar trámites (en %)



Fuente: Elaboración propia en base a Microdatos Encuesta de Opinión

Nota: Los valores refieren a Satisfecho y Muy satisfecho. La pregunta aplica solo a quienes concurren al menos una vez al año.

En 2018, se observan los valores más altos en el período analizado para los tres aspectos relevados, *Información brindada* (69,8 %), *Requisitos para inicio de trámite* (72,4%) y *Claridad de los formularios* (76,4%).

Estas dimensiones dan cuenta que un alto porcentaje de los consultados están satisfechos con la información que reciben a efectos de iniciar un trámite, tanto en lo que hace a requisitos como en la claridad de los formularios. Se puede entender de

ello que, en general, los contribuyentes perciben que el proceso para iniciar un trámite es relativamente sencillo o al menos comprensible.

Los procesos dependen en cierta medida de la característica de las empresas, en especial su tamaño, lo que podría condicionar la respuesta dado que hay complejidades distintas al momento de la tramitación.

Cuadro 1. Satisfacción con la información para realizar trámites por tipo de empresa (en %)

	2004	2007	2012	2018
	PREFACTURADO			
La información que le brinda el BPS sobre la operativa de los trámites	59,7	59,3	65,7	71,7
Los documentos o requisitos para poder iniciar el trámite	65,6	70,6	73,8	74,6
La claridad de los formularios que es necesario completar	67,8	75,9	66,2	75,8
	CONEXIÓN REMOTA			
La información que le brinda el BPS sobre la operativa de los trámites	43,0	44,7	65,5	67,5
Los documentos o requisitos para poder iniciar el trámite	47,0	53,5	69,0	69,9
La claridad de los formularios que es necesario completar	68,8	62,7	72,9	77,2

Fuente: Elaboración propia en base a Microdatos Encuesta de Opinión

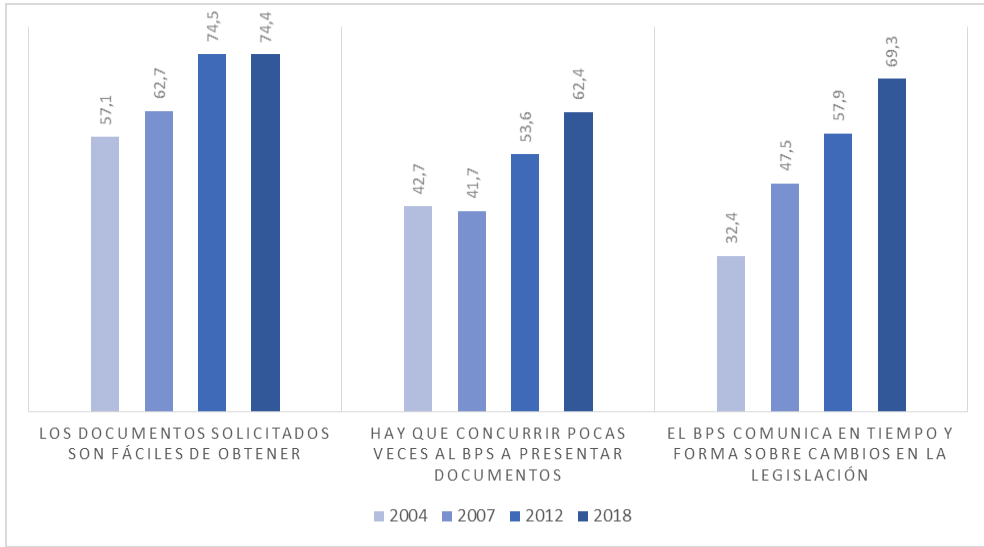
Nota: Los valores refieren a Satisfecho y Muy satisfecho. La pregunta aplica solo a quienes concurren al menos una vez al año.

No se observan diferencias sustanciales en la respuesta dada para contribuyentes adheridos a la Prefacturación en comparación con aquellos obligados a presentación mensual de nóminas, en el año 2018. La claridad de los formularios es percibida como más satisfactoria por los contribuyentes de Conexión Remota, mientras la información sobre la operativa y los requisitos es un poco mejor evaluada en Prefacturación, lo cual es razonable dada la naturaleza de la empresa y la menor complejidad de los trámites.

Otro aspecto interesante al hacer un corte por tipo de empresa es la constatación de que si bien mejora la satisfacción en ambos tipos de contribuyente, el incremento es más notorio para conexión remota, lo que da cuenta de los esfuerzos realizados por ATyR en cuanto a brindar más y mejores servicios en línea.

Por otro lado, también se realizaron consultas vinculadas con las características específicas que hacen a la tramitación, como ser, el *acceso a la documentación solicitada*, la *necesidad de concurrir al organismo* y sobre la *comunicación en tiempo y forma*.

Gráfico 2. Acuerdo con frases referentes a los trámites en ATyR (en %)



Fuente: Elaboración propia en base a Microdatos Encuesta de Opinión

Nota: Los valores refieren a Acuerdo y Muy de acuerdo. Se consideran aquellos que concurren a BPS al menos una vez al año.

Se observa que, además de la simplicidad en la documentación a presentar, en el proceso mismo de gestión hay un acuerdo, en el entorno del 70%, de que la documentación solicitada es fácil de obtener y no se requiere de una concurrencia frecuente del contribuyente al Organismo para poder culminar su trámite.

Por otro lado, hay una muy buena valoración de la oportunidad y forma en que se comunican los cambios de legislación lo que puede incidir en un mayor entendimiento y ajuste de tramitación, y un acercamiento de ATyR con sus usuarios.

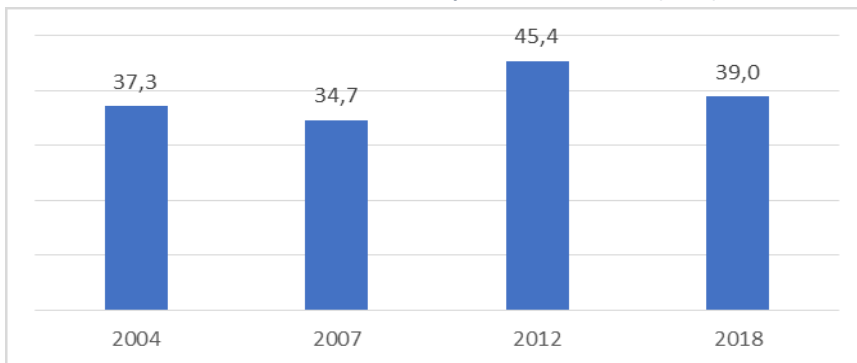
Es dable esperar que estos aspectos del trámite difieran según el tamaño de la empresa. No obstante, analizadas las respuestas dadas por Prefacturación y Conexión Remota, se constata que el nivel de satisfacción es muy similar,⁸ lo que podría estar

⁸ Se adjunta cuadro en Anexo III

dando cuenta de que los procesos, documentación y lenguaje utilizados se adaptan satisfactoriamente al perfil de la empresa.

Dado los resultados positivos observados respecto de los distintos aspectos que hacen al trámite: buena información, pocos documentos, fáciles de entender y acceder, poca necesidad de concurrencia presencial, conocimiento de la legislación, es dable esperar que los trámites no sean percibidos como complejos. No obstante ello, ante la consulta de *si los trámites en el BPS son sencillos*,⁹ un 39% responden afirmativamente. Esto puede estar asociado a que la naturaleza de los trámites es muy amplia y sin dudas hay algunos que presentan mayor complejidad que otros, o que requieren la intervención en algunos casos de múltiples organismos. Por otro lado, es posible que la dificultad, por parte del contribuyente, no recaiga tanto en el proceso en si sino en los conceptos tributarios que son la base del mismo.

Gráfico 3. Indicador sobre simplicidad de trámites (en %)



Fuente: Elaboración propia en base a Microdatos Encuesta de Opinión

Nota: Los valores refieren a Acuerdo y Muy de acuerdo. Se consideran aquellos que concurren a BPS al menos una vez al año. Por cambios en cuestionario fue necesario adaptar las respuestas del 2018 para hacerlas comparables.

Más allá de lo expuesto, esta información resulta significativa y genera la necesidad de revisar los aspectos vinculados con los servicios que se brindan, los canales, tiempo, etc.

⁹ Hasta el 2018 se preguntaba si se estaba de acuerdo con la frase “los trámites en el BPS son sencillos”, en la última encuesta se modifica la frase preguntando si “los trámites en el BPS son complejos”. A efectos de poder comparar las opiniones en los distintos periodos fue necesario adaptar las respuestas considerando que aquellos que están muy en desacuerdo o en desacuerdo con la complejidad están dando una respuesta positiva a la simplicidad.

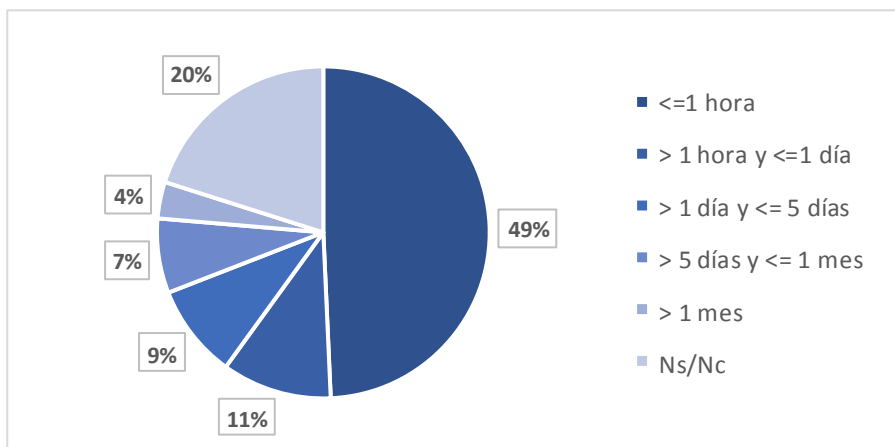
En términos generales, como se mencionó, el Organismo ha generado acciones con el propósito de simplificar los trámites, dentro de las cuales cabe mencionar la atención con cita previa, la ampliación de los servicios remotos (*web* y *app*), la mejora en la asistencia al contribuyente, la capacitación en el personal, así como acciones concretas que apuntan a brindar información relevante para cada contribuyente y vinculada a la gestión. Los resultados obtenidos, de algunos de los aspectos que hacen a la gestión del trámite, dan cuenta de cómo esto podría haber repercutido, positivamente, en la percepción por parte de los usuarios de ATyR, más allá del indicador genérico de simplicidad.

4.2 Tiempo trámite

El factor tiempo es otro de los atributos principales asociado a los trámites y que hacen a la satisfacción de los usuarios con el mismo. En ese sentido ATyR ha desarrollado estrategias tendientes a disminuir el tiempo tanto en la atención presencial y remota, como en el proceso de gestión del trámite.

A efectos de valorar este ítem, en la encuesta del año 2018 se incorporan al cuestionario preguntas específicas sobre la duración en la tramitación, es decir, el tiempo desde el inicio y finalización de lo solicitado por el contribuyente

Gráfico 4. Tiempo transcurrido entre el inicio y la finalización de trámite, 2018 (en %)

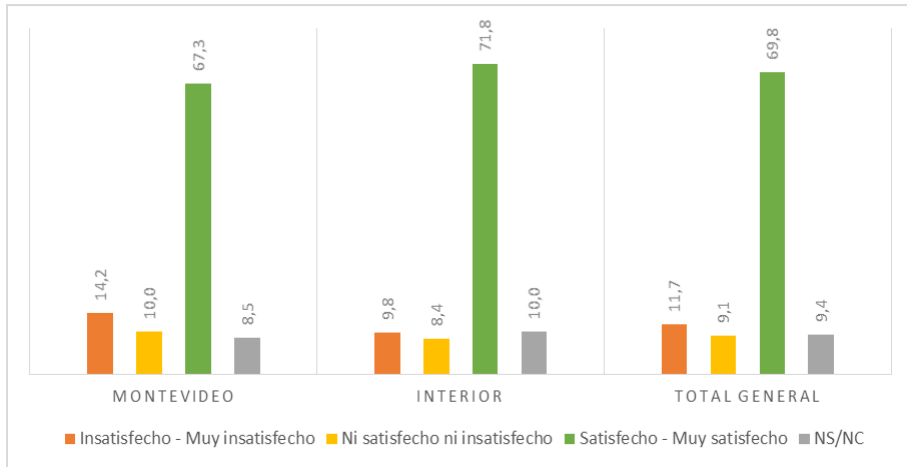


Fuente: Elaboración propia en base a Microdatos Encuesta de Opinión.

Se observa que casi el 50% de los trámites se resuelven en menos de una hora, siendo un total del 60% los consultados que expresan que lo solucionan en menos de 24 h. Solo el 4% informa que sus trámites han llevado más de un mes para su resolución.¹⁰

Si analizamos la satisfacción con la duración del trámite a nivel nacional se observa una valoración positiva, cercana al 70%.

Gráfico 5. Satisfacción con duración del trámite por región, 2018 (en %)



Fuente: Elaboración propia en base a Microdatos Encuesta de Opinión

Es interesante destacar que la conformidad es similar tanto para la capital como para el resto del país, demostrando una nivelación en tiempo de los servicios para todo el territorio, en parte atribuible a los esfuerzos realizados para unificar procedimientos y capacitar a los funcionarios del Interior y en parte a la democratización que suponen los servicios en línea.

5. Satisfacción con las modalidades de atención

La incorporación de la tecnología como herramienta también ha impactado en forma positiva en los distintos tipos de atención al público, con una concepción que va paulatinamente cambiando el rol de los funcionarios desde una atención presencial y

¹⁰ El alto porcentaje de “No sabe – No contesta”, puede explicarse por múltiples motivos, como ser la Prefacturación (que para muchos implica una “tramitación” mensual automática); por los trámites en línea (donde la unidad de tiempo puede ser minutos o segundos) e inclusive por la dificultad de responder a una pregunta general de duración ante la diversidad de trámites (que pueden ir como se expresó de automático a días o inclusive meses).

personalizada a la modalidad de la autogestión con la posibilidad de asistencia remota en caso de ser necesario.

Es así que las acciones de BPS están dirigidas a una estrategia de atención al público tendiente a seguir mejorando la actuación por parte del personal asignado al formato tradicional (presencial), y al mismo tiempo potenciar las capacidades y el conocimiento necesario para informar y gestionar desde la distancia. Esto último implica reconocer el mismo compromiso en la atención por parte del personal afectado a este tipo de tareas.

Las acciones vinculadas a una mejor atención a los contribuyentes se enmarcaron como objetivo dentro del plan de gestión humana del organismo. Dentro de sus principales cometidos la capacitación a los funcionarios y funcionarias fue acompañando, de forma sistemática, las necesidades de los servicios, los cambios de los procedimientos, así como la forma de gestionar.¹¹

A continuación se analiza la percepción de los usuarios con aspectos vinculados a la gestión de ATyR con especial foco en las distintas modalidades de la atención.

5.1 Modalidad presencial

Un indicador que refleja el efecto de los cambios de la Organización en cuanto a las formas de atención, es la frecuencia en la concurrencia a los locales del Instituto, confirmando la disminución en la atención presencial.

¹¹ BPS cuenta, en la actualidad, con un Centro de Estudios en Seguridad Social (CESS), que imparte cursos para mantener actualizado al personal o para fortalecer nuevos servicios. Ver Anexo III - cursos impartidos a funcionarios de ATyR.

Cuadro 2. Frecuencia de concurrencia al BPS (en %)

	2004	2007	2012	2018
Varias veces por mes	54,4	53,4	39,2	33,0
Una vez por mes	13,5	13,3	11,4	8,4
Algunas veces al año	10,4	12,2	11,2	15,5
Una vez al año	2,9	2,1	4,8	7,3
Casi nunca	10,0	11,9	20,8	19,4
Nunca	8,5	7,1	12,7	16,2
NS/NC	0,1	0,0	0,0	0,1
	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a Microdatos Encuesta de Opinión

Se identifica una caída sostenida en la concurrencia *Varias veces por mes*, como el aumento de las opciones de respuesta *Nunca* y *Casi Nunca*, sumando ambas categorías 35,6 % del total relevado.

Las opciones de utilización de canales digitales han desplazado a la tradicional atención presencial en la actualidad. Esta última se mantiene básicamente para aquellos trámites que presenten mayor complejidad.

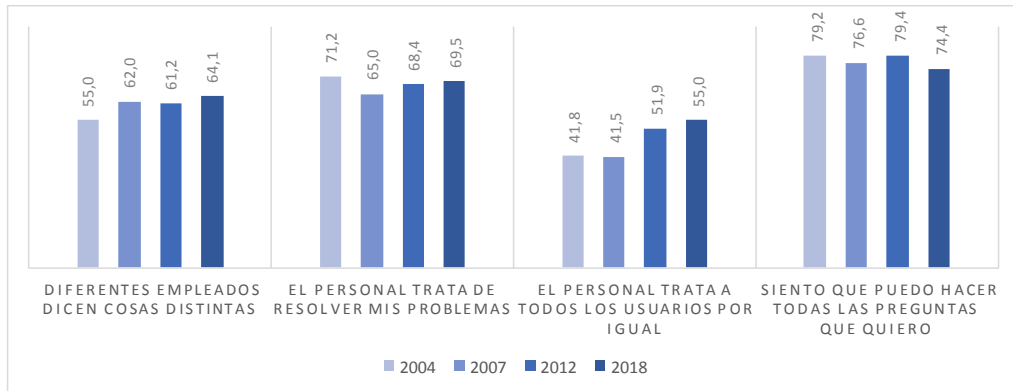
Al momento de evaluar la modalidad de atención presencial, se debe tener en cuenta tres aspectos que la componen, los **recursos humanos, infraestructura e innovación tecnológica** como herramientas para la gestión del organismo. Estos aspectos se integran y retroalimentan, buscando dar respuesta a las necesidades de la población.

Desde hace ya unos años la estrategia de ATYR, en lo que hace a la modalidad presencial, se basó fuertemente en ampliar el servicio de Agenda para varias oficinas, dando la posibilidad de reservar día y hora para los trámites de Registro de Empresas, Certificados, Gestión de Cobro, Notificaciones, etc. El servicio incluyó además información sobre requisitos y formalidades necesarios para la correcta presentación de cada trámite, y la posibilidad de contar con un recordatorio a través de mensaje de voz previo a la cita, lo que impacta en la efectividad de la interacción presencial, así como en la racionalización del uso de los recursos asignados a la gestión administrativa.

5.1.1 Recursos Humanos

El cuestionario utilizado para relevar la información, cuenta con varias preguntas dirigidas a la atención presencial, y presenta una diversidad de aspectos puntuales que buscan determinar el accionar del personal, en especial vinculados a las tareas en ATyR.

Gráfico 6. Acuerdo con frases referentes a la atención y actitud del personal (en %)



Fuente: Elaboración propia a partir de los Microdatos de encuesta Opinión.

Nota: Los valores refieren a *Acuerdo* y *Muy de acuerdo*. Se consideran aquellos que responden que concurren a BPS al menos una vez al año.

Observando la gráfica, surge que no existen grandes cambios en la opinión de los contribuyentes, para cada frase analizada. Se destaca, el *personal trata a todos por igual* que, si bien es el que presenta el menor acuerdo entre las personas encuestadas, muestra un aumento del 14% con respecto al año 2004.

El personal trata de resolver mis problemas, cuenta casi con un 70% de apoyo de los contribuyentes, constatando que se mantiene estable el valor de acuerdo a años anteriores. De la misma forma acontece con la frase, “*Siento que puedo hacer todas las preguntas*”, que cuenta con el 75% del apoyo de los consultados.

Por último, se observa un aumento, aunque poco significativo, en la opinión de que *Diferentes empleados dicen cosas distintas*. Se puede inferir, que ante la diversidad de temas que aborda ATyR, resulte compleja la actualización de la información, fenómeno que ya se ha detectado, y se busca corregir mediante diversos canales internos de comunicación (mail informativos, capacitación de funcionarios, etc.)

En definitiva, parecería haber una valoración positiva con la actitud del personal en cuanto a tratar de comprender el problema que se le plantea y buscar soluciones, aunque al momento de dar respuesta, la percepción de los usuarios es que falta unicidad de criterios y trato.

Cuadro 3. Satisfacción con algunos aspectos de la atención presencial (en %)

	2004	2007	2012	2018
Tiempo que dedica en atenderlo a UD	71,1	73,2	64,7	71,7
Amabilidad en el trato	75,9	76,3	72,7	74,2
Capacidad del personal de informar sobre el estado de los trámites	50,5	58,0	57,9	64,1
Claridad en la forma en que le transmiten la información	61,5	66,4	62,1	67,0

Fuente: Elaboración propia a partir de los Microdatos de encuesta Opinión.

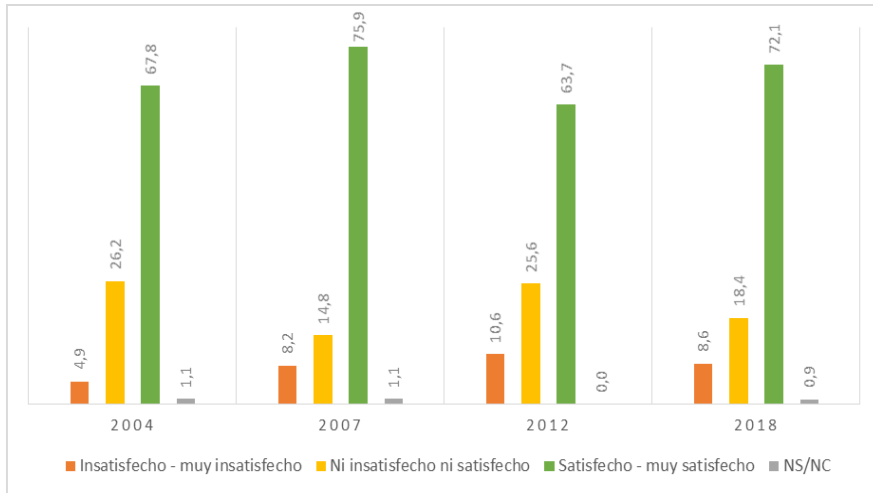
Nota: Los valores refieren a Muy satisfecho o Satisfecho. Se consideran aquellos que responden que concurren a BPS al menos una vez al año.

La satisfacción con la amabilidad de trato y tiempo dedicado a la atención, no presentan grandes variaciones en el período analizado, y son muy bien valoradas por los usuarios consistentemente con el resultado del gráfico anterior en cuanto a la percepción de una actitud positiva por parte del personal.

En lo que refiere a la capacidad y claridad del personal para transmitir la información se observa una mejora respecto del 2004, lo que puede estar dando cuenta de los programas de capacitación que se han ido instrumentados y que fueron comentados con anterioridad.

Por último, todos estos aspectos hacen a la satisfacción general con el personal de ATYR. Consultados los encuestados al respecto, se destaca que en 2018 el 72% de los contribuyentes se encuentran *satisfechos o muy satisfechos* en la forma de actuación de los funcionarios y funcionarias. Lo que implica un incremento de 10 puntos porcentuales respecto del 2012.

Gráfico 7. Satisfacción general con el personal de ATyR (en %)



Fuente: Elaboración propia a partir de los Microdatos de encuesta Opinión.

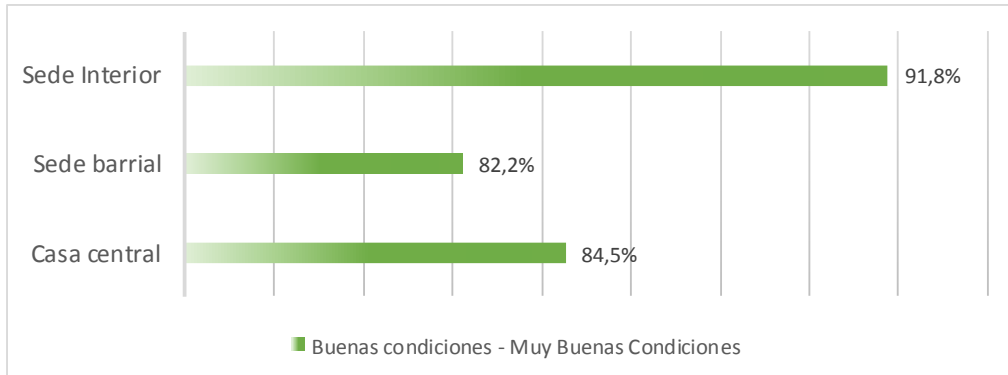
Nota: Se consideran aquellos que responden que concurren a BPS al menos una vez al año.

Los recursos humanos son el componente fundamental al momento de analizar la atención presencial. Los resultados, en cuanto a la satisfacción de los contribuyentes, dan cuenta de las estrategias que se han ido desarrollando, para fortalecer las habilidades y el conocimiento por parte del personal.

5.1.2 Infraestructura

Como se mencionó al comienzo del capítulo, también la infraestructura ha estado presente en la agenda de acciones al momento de realizar ajustes y valorar las mejoras necesarias. En este sentido se ha incorporado, en 2018, la consulta que busca relevar la opinión de contribuyentes y usuarios en general, con respecto a la comodidad y limpieza de los locales del organismo.

Gráfico 8. Satisfacción con la comodidad y limpieza del local, 2018 (en %)



Fuente: Elaboración propia en base a Microdatos Encuesta de Opinión

Nota: Los valores refieren a Satisfecho y Muy satisfecho. Se consideran aquellos que responden que concurren a BPS al menos una vez al año.

Los encuestados que confirman que han concurrido a locales del organismo (al menos una vez al año), entienden que las instalaciones se encuentran en muy buenas condiciones, destacándose las sedes del Interior con un 91,8% de respuestas positivas.

5.1.3 Tiempo de espera para ser atendido

La principal estrategia en lo que refiere a la mejora en la Atención Presencial fue implementar la gestión por cita previa para diferentes tipos de trámites estimulando la utilización de la agenda. Esto contribuyó a disminuir los tiempos de espera del público, a organizar de forma más eficiente las tareas administrativas, generando beneficios en la utilización de los recursos para ambas partes involucradas en la gestión.

En la actualidad los contribuyentes pueden realizar la cita previa (Agenda) por vía telefónica, accediendo a la web institucional o mediante la aplicación móvil (APP).

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

	Agenda Telefónica			Agenda Web	
	2004	2007	2018	2012	2018
	Conoce			Conoce	
Si	31,6	42,0	57,3	62,0	92,5
No	68,4	58,0	42,7	38,0	7,5
	Utilizó el servicio (*)			Utilizó el servicio (*)	
Si	41,4	55,5	39,0	59,2	83,0
No	58,6	44,5	61,0	40,8	17,0

Fuente: Elaboración propia en base a Microdatos Encuesta de Opinión

Nota: Para el caso de agenda telefónica no se realizó la pregunta en 2012.

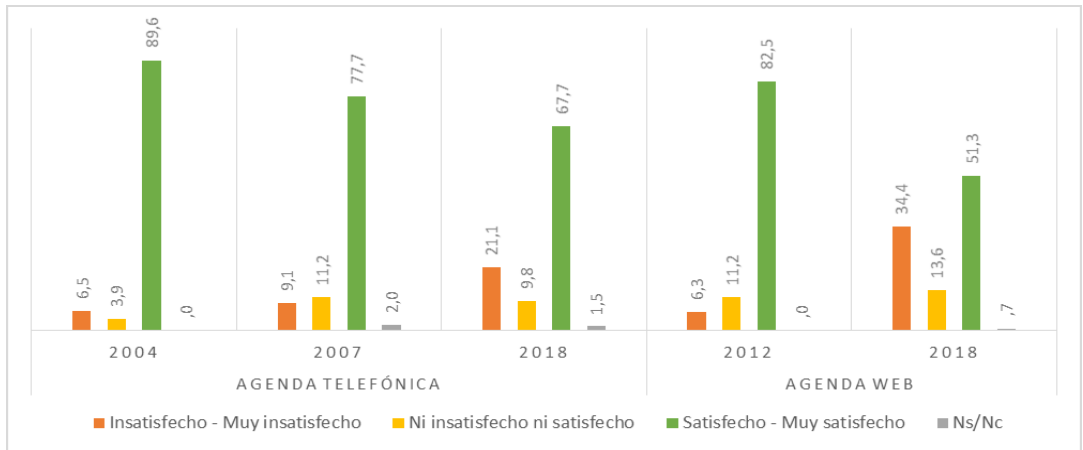
(*) Solo quienes lo conocen

De acuerdo a información precedente, cuando se consulta si agendó telefónicamente, se observa una pronunciada caída entre el valor registrado en 2007 y 2018, con un 55% y 39% respectivamente, mientras el conocimiento y utilización de agenda web, se ha ido incrementando. En 2018 92,5% de las personas dicen conocer la existencia de esta funcionalidad, siendo utilizada por el 83% de ellos.

La adopción de la modalidad presencial con cita previa se hizo en forma paulatina, estando hoy en día extendida a la mayoría de los trámites en Montevideo y en algunas sucursales del interior.

En cuanto a la satisfacción con el servicio se observa una disminución, posiblemente explicable por las expectativas de los contribuyentes y la estrategia gradual que comienza con trámites de menor complejidad y volumen, mientras para el 2018 casi la totalidad de las gestiones presenciales requerían agenda.

Gráfico 9. Satisfacción con el Servicio de Agenda (en %)



Fuente: Elaboración propia en base a Microdatos Encuesta de Opinión

Nota: Para el caso de Agenda Telefónica no se realizó la pregunta en 2012. Se consideran aquellos que utilizaron la agenda.

Más allá de la caída en la satisfacción con la agenda, se constata un impacto positivo en lo respecta al tiempo de espera de los contribuyentes al momento de realizar consultas/trámites en oficina.

Cuadro 5. Tiempo de espera en minutos por año

	2004(*)	2007	2012	2018
Mediana	20	30	30	15

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

(*) 2004 se calculó transformando la variable y utilizando el máximo tiempo declarado.

A efectos de la comparabilidad entre los años, se tomó como referencia la Mediana¹² de los valores registrados, en el entendido que existe una amplia diversidad en los tipos de trámites que se gestionan en ATyR, y que pueden generar una espera de pocos minutos así como de horas.

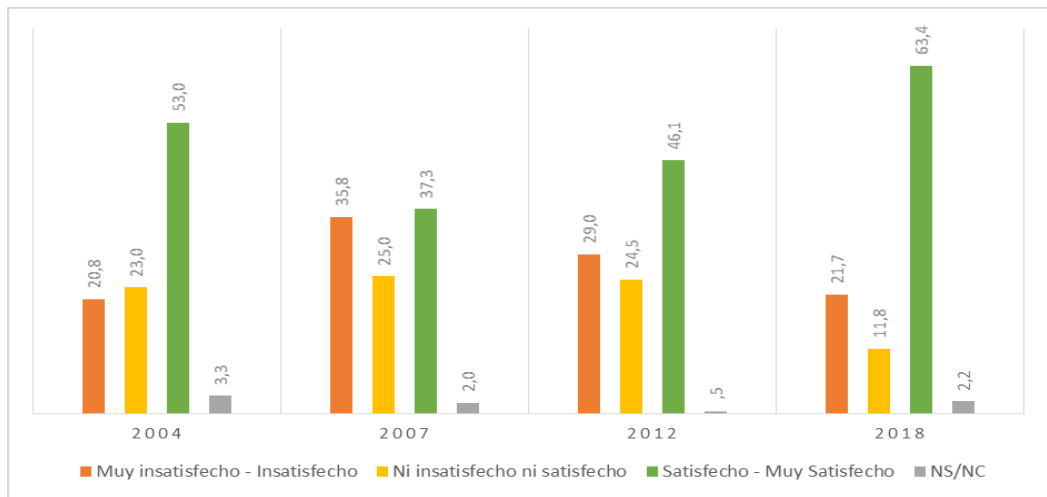
Para el año 2018 se observa que el 50% de los trámites demora menos de 15 minutos, lo que implica una caída significativa respecto a años anteriores. Esto se explica principalmente con la posibilidad de agendar previamente la cita en la oficina que corresponda, lo que beneficia al contribuyente al tener una hora determinada para la

¹² La mediana estadística es el número central de un grupo de números ordenados por tamaño.

atención, además de que se le proporciona información específica referida al trámite y documentación a presentar.

Al momento de analizar la satisfacción con este aspecto, se observa un aumento significativo para el año 2018, llegando al 63,4%, máximo valor en el período analizado. Este dato, daría indicios de que la incorporación de la agenda como herramienta para planificar la gestión y administrar de forma eficiente los tiempos tanto de la organización como del público.

Gráfico 10. Satisfacción con el tiempo en ser atendido (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

5.2 Modalidad a distancia

A continuación se desarrollan los principales canales de atención a distancia: el telefónico, el web y las aplicaciones para móviles. Estos canales buscan resolver distintas problemáticas de la gestión, desde la asistencia remota hasta la tramitación propiamente dicha, haciendo uso de las capacidades del país, desarrollando una estrategia de acercamiento a la población que permite simplificar trámites para el mejor cumplimiento de las obligaciones. Se incorpora como modalidad a distancia la Prefacturación, es decir la generación automática de la nómina y factura, en el entendido que el contribuyente resuelve la mayor parte de su tramitación sin necesidad de una atención presencial.

5.2.1 Atención Telefónica

En lo que respecta a la atención telefónica, los usuarios cuentan con la posibilidad de utilizar el servicio telefónico del BPS (1997) para asesoramiento general y agenda telefónica, a la vez que se implementan líneas de atención específicas para ATyR, con especialización en la temática tributaria y como apoyo en la tramitación específica, teniendo en cuenta y reforzando la estrategia de trámite a distancia.

Las encuestas han servido para monitorear el uso y conformidad de los usuarios con la atención telefónica, no obstante, el relevamiento responde a las necesidades de cada instancia y por tanto debe tenerse en cuenta a la hora de interpretar los resultados que la pregunta no siempre aplica al mismo tipo de servicio telefónico.

De acuerdo a los datos analizados, se observa que se mantiene un comportamiento similar en el período, y que en la actualidad el medio telefónico sigue siendo una opción válida para los contribuyentes a la hora de realizar consultas, con un 78% de confirmación de uso. Resultado esperable dado que los usuarios han legitimado este tipo de servicios, valorando no tener que trasladarse a los locales.

Cuadro 6. Conocimiento y uso del servicio de atención telefónica (en %)

	2004	2007	2012	2018
Conoce				
Si	87,5	84,5	62,1	84,5
No	12,5	15,5	37,9	15,5
Utilizó (*)				
Si	75,2	75,9	74,7	77,9
No	24,8	24,1	25,3	22,1

Fuente: Elaboración propia en base a Microdatos Encuesta de Opinión

Nota: La consulta refiere al servicio telefónico 1997 excepto para el año 2012 donde se pregunta sobre el servicio 0800-2001 (específico de ATyR).

(*) Sólo si conoce el servicio.

En lo que refiere a la satisfacción con el servicio telefónico general del BPS (1997) se observa una mejora de casi 10 puntos porcentuales si se compara 2018 con 2007.

Cuadro 7. Satisfacción general con la atención telefónica 1997 (en %)

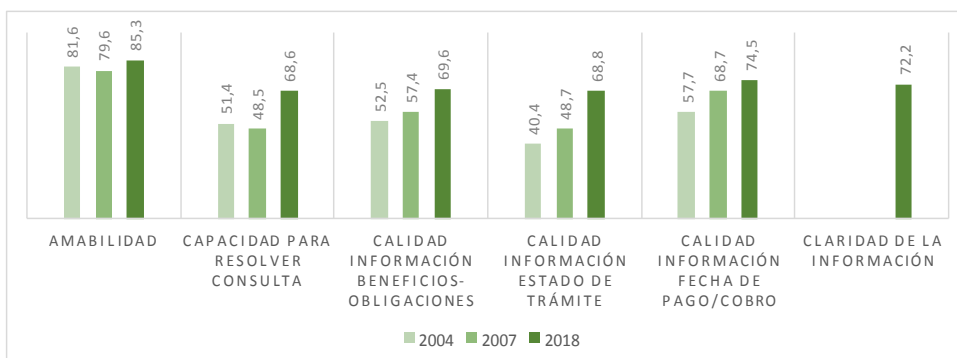
	2004	2007	2018
Muy insatisfecho – insatisfecho	15,7	21,7	16,2
Ni insatisfecho ni satisfecho	20,7	22,8	17,8
Muy satisfecho – satisfecho	62,7	55,4	65,2
NS/NC	0,8	0,2	0,8

Fuente: Elaboración propia en base a Microdatos Encuesta de Opinión

Nota: La consulta refiere al servicio telefónico 1997. Solo para quienes utilizaron el servicio de atención telefónica.

Al igual que para la atención presencial, importa valorar distintos aspectos que hacen a la satisfacción general. Para el caso del servicio telefónico estos aspectos se centran en la calidad de la atención recibida en cuanto a trato, conocimiento y capacidad para transmitir la información.

Gráfico 11. Satisfacción con aspectos específicos en la atención telefónica (en %)



Fuente: Elaboración propia en base a Microdatos Encuesta de Opinión

Nota: Los valores refieren a Satisfecho y Muy satisfecho. Solo a quienes utilizaron el servicio. Claridad de la información se incorpora para 2018.

Los usuarios valoran especialmente la amabilidad en el trato, con un 85,3% de satisfacción, aún en una modalidad no presencial. La percepción en cuanto a la capacidad de resolución de la consulta y la calidad de la información recibida (tanto en lo referente a las obligaciones, estado de trámite y fechas de pago) es buena en el entorno del 70%, destacándose la mejora en este último aspecto. En el 2018 también se relevó la satisfacción en cuanto a la claridad con la que se transmite la información alcanzando un valor del 72,2%.

En el año 2012 se consulta específicamente sobre servicio de asistencia telefónica de ATyR (0800-2001) pudiéndose observar una mayor satisfacción en general (85,9%), así como con los aspectos particulares referentes al personal (92,2% amabilidad, 69,1% capacidad de resolución y 74,9% calidad de la información), lo que podría dar cuenta de la valoración que hacen los usuarios ante un equipo especializado.

5.2.2 Servicios e información en Línea

Una de las directrices del Organismo ha sido el desarrollo y mejora constante de la página web institucional como canal para informarse, buscando adaptarla a los distintos perfiles de los usuarios (trabajador, empresario, jubilado, etc.). También se ha seguido avanzando en el desarrollo de una batería de servicios vinculados a cada población, ya sea de forma no autenticada (como es el caso de la agenda) o con usuario personal, que permite acceder a información específica y habilita la realización de transacciones remotas cada vez más complejas. Este último punto ha tenido un mayor desarrollo, en los últimos años, a partir de la masificación del contrato persona.

En lo que refiere a los servicios en línea autenticados para empresas se destacan, además de aquellos que hacen al proceso básico de recaudación (presentación de nómina, facturación, pago en línea), la posibilidad de registrar obras, gestionar certificados (comunes y especiales), e inclusive, para algunas empresas, de realizar su inscripción en línea, lo que puede llegar a implicar que no tenga la necesidad de concurrir al organismo en ningún momento.

Cuadro 8. Conocimiento, consulta y utilización de la página web (en%)

	2012	2018
Conoce		
Si	91,2	91,2
No	8,8	8,8
Consultó (*)		
Si	82,9	84,4
No	17,1	15,6
Para qué utilizó (**)		
Realizar trámites	11,0	6,7
Consultar información	20,2	9,1
Ambas	68,7	83,0
Otra	0,1	1,2

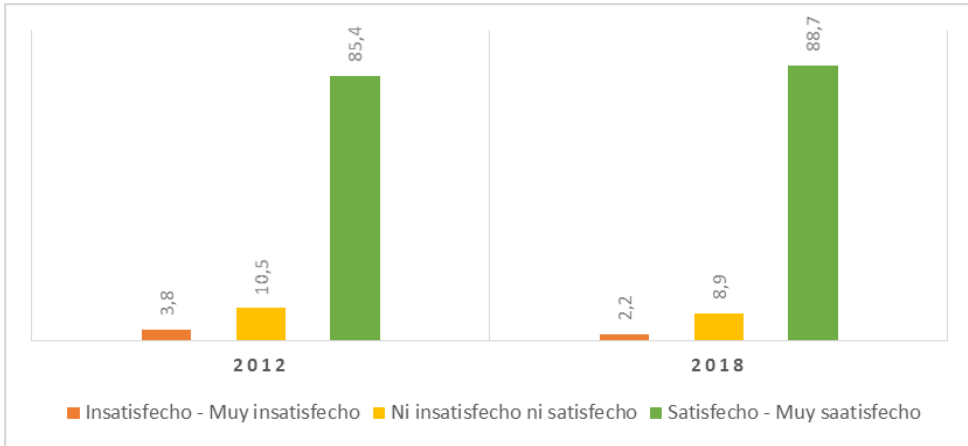
Fuente: Elaboración propia en base a Microdatos Encuesta de Opinión

Nota: (*) si conoce. (**) si consultó.

Se observa un alto porcentaje de conocimiento y de uso de la página web, lo cual es esperable en el contexto de las empresas dada la diversidad de servicios con los que cuentan y la obligatoriedad mensual de la nómina vía web para aquellas con dependientes (excepto servicio doméstico). Esto también es una posible explicación del aumento de la utilización de la página no solo para consultar sino también para tramitar.

En cuanto a la satisfacción con los servicios brindados por la web, se constata que este canal de comunicación, presenta una alta respuesta positiva por los usuarios, para ambos años consultados con un 85.4% y un 88.7 % respectivamente.

Gráfico 12. Satisfacción con la página web (en %)



Fuente: Elaboración propia en base a Microdatos Encuesta de Opinión

Nota: Se consideran aquellos que usan la Web. No se grafican las respuestas *No sabe, no contesta* dado su bajo valor.

Profundizando sobre aspectos vinculados al servicio en línea, para el año 2018, se consulta sobre la claridad en el manejo de la web y la calidad de la información suministrada por este canal.

Cuadro 9. Satisfacción sobre aspectos vinculados a la web, 2018 (en %)

	Presentación, apariencia y calidez de los menús web	Facilidad en el manejo	La calidad de la información sobre beneficios y obligaciones	Calidad de la información sobre el estado de los trámites	Calidad de la información sobre fechas de cobro y pagos
Insatisfecho - muy insatisfecho	1,9	3,3	4,8	3,7	2,2
Ni insatisfecho ni satisfecho	9,1	11,9	11,5	12,6	6,7
Satisfecho - muy satisfecho	88,3	84,3	79,8	77,8	86,9
NS/NC	0,7	0,6	3,9	5,9	4,3

Fuente: Elaboración propia en base a Microdatos Encuesta de Opinión

Nota: Se consideran aquellos que usan la Web.

Se observa que tanto el diseño como el manejo de los servicios en línea, junto con la calidad de información sobre fechas de cobros y pagos, cuentan con un alto porcentaje de aprobación superando el 80% de los usuarios consultados.

En cuanto a la calidad de la información vinculada a los trámites u otros temas, si bien es positiva la percepción, el porcentaje es menor. Esto puede explicarse, teniendo en cuenta el tipo de información que se brinda, y que para el usuario puede ser compleja de comprender o insuficiente de acuerdo a las expectativas del contribuyente.

5.2.2.1 Servicio en línea – Conexión Remota

Dentro de los principales objetivos presentes en la descentralización de la gestión tributaria, se priorizó generar herramientas adecuadas para los empresarios a efectos de realizar la declaración mensual de los trabajadores y el pago de las obligaciones, de la manera más fácil, sin perder exactitud y dentro de los plazos establecidos por la ley.

Como se mencionó anteriormente a principios del 2000 se comienza a trabajar con algunas empresas, que contaban con dependientes, a efectos de desarrollar un sistema que permitiera gestionar de forma remota la declaración de la nómina de sus trabajadores, alcanzando en la actualidad al total de las empresas.

La encuesta permite, durante todo el período analizado, realizar un seguimiento de la satisfacción con algunos aspectos específicos vinculados a la implementación de este servicio fundamental para ATYR.

Cuadro 10. Satisfacción con aspectos específicos del servicio de Conexión Remota (en %)

	2004	2007	2012	2018
Facilidad trámite inicial para conectarse	74,6	74,5	84,5	80,5
Facilidad de acceso	87,1	89,6	91,7	85,4
Velocidad de la comunicación	77,7	82,8	75,9	75,1
Cantidad de cosas que puede resolver	74,1	71,8	83,7	77,1
Estabilidad del servicio	82,8	85,7	80,2	74,2
Amigabilidad de las pantallas	85,2	84,4	88,5	85,3
Seguridad del sistema	88,3	89,3	87,1	92,9

Fuente: Elaboración propia en base a Microdatos Encuesta de Opinión

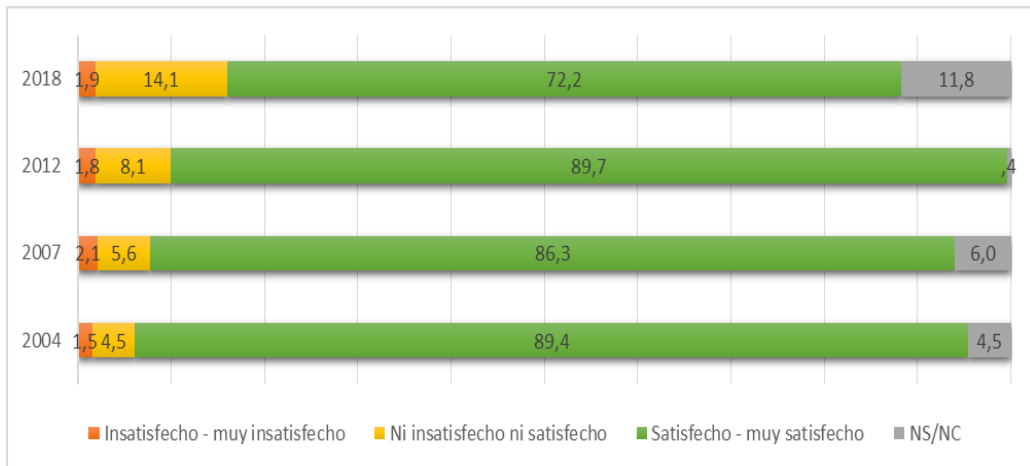
Nota: Los valores refieren a Satisfecho y Muy satisfecho. La consulta aplica a usuarios seleccionados por Conexión Remota. No se incluye No sabe – No contesta.

En líneas generales, se mantiene una tendencia similar para todos los años, destacándose un aumento en el nivel de *Seguridad del sistema*.

Por otro lado, se distingue una caída referente a la *estabilidad del servicio*, lo que puede estar determinado por los sistemas vinculados a BPS, por los servicios que brinda la empresa de telecomunicaciones proveedora, así como por la creciente exigencia en lo referente a la inmediatez de la respuesta de los sistemas, que impacta a su vez en el ítem sobre *velocidad de la comunicación*.

Como se observa en el siguiente gráfico, la satisfacción general con el servicio fue alta para el período analizado. Comparativamente con el año 2012 se constata una caída, que puede responder al gran aumento de trámites o transacciones que se realizan en la actualidad, ya que el sistema de tramitación de forma remota ha ido evolucionando de forma permanente ampliando los servicios que se brindan e incorporando nuevos tipos de contribuyentes (ej.: Servicios Personales Profesionales y no Profesionales), lo que implicó una nueva operativa y aprendizaje continuo¹³.

Gráfico 13. Satisfacción con el servicio de Conexión Remota (en %)



Fuente: Elaboración propia en base a Microdatos Encuesta de Opinión

Nota: La consulta aplica a los usuarios seleccionados por Conexión Remota.

Los contribuyentes que respondieron a esta consulta, expresan una alta satisfacción desde los inicios del servicio. En la actualidad son muchos los trámites y transacciones que se realizan por los servicios brindados en línea, y que exigen mantener parámetros altos en la calidad de respuesta de los mismos.

¹³ Se adjuntan en Anexo II Servicios en Línea.

5.2.2.2 Contrato Usuario Personal

Como se mencionó anteriormente, es necesario contar con un usuario autenticado para poder acceder a parte de los trámites y gestión de la información de forma remota. Para ello el organismo implementó y difundió el llamado *Contrato Persona*, que brinda más seguridad en el acceso y tratamiento de la información, unificando el manejo de usuarios a nivel del Organismo y permitiendo la gestión de permisos para los diferentes servicios en línea.

En este sentido, se busca *universalizar* el acceso, ampliando los mecanismos para firmar el Contrato de Usuario Persona en locales de Abitab, Red Pagos, Anda, Polakof y Correo. A partir del 2018, también es posible suscribirlo en Embajadas y Consulados del Uruguay lo que facilita el acceso a servicios en línea a aquellos usuarios que residen en el exterior.

En la última encuesta se incluye la pregunta sobre el nivel de adhesión, observándose que el 70% de los consultados conocen la posibilidad de contar con el Contrato Persona, y de esta población el 90% cuenta con el mismo.

Cuadro 11. Adhesión al Contrato Persona, 2018 (en %)

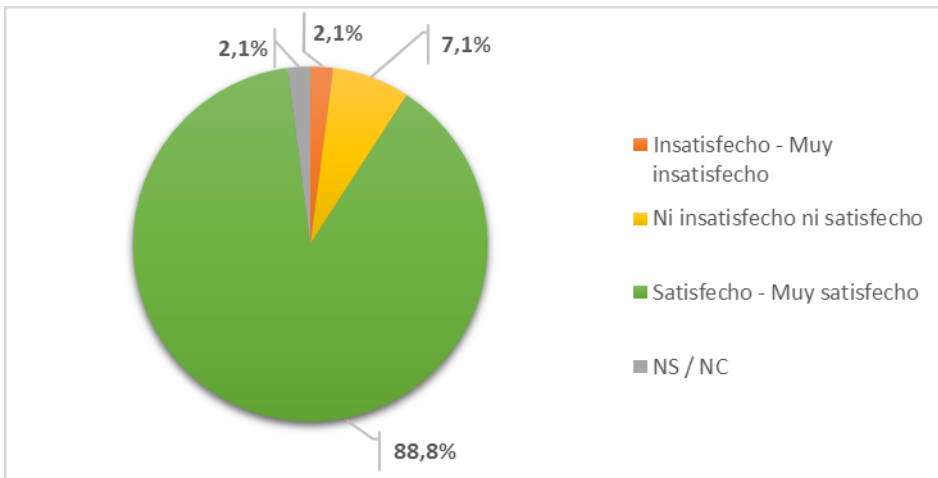
	Conoce la posibilidad de tener CP	Tiene CP (*)
Si	70,8	87,9
No	29,2	12,1

Fuente: Elaboración propia en base a Microdatos Encuesta de Opinión

Nota: (*) consulta realizada a quienes contestaron que sí conoce CP.

El 88,8% de las personas que cuentan con contrato persona manifiestan estar satisfechos o muy satisfechos con los beneficios que obtiene de tenerlo. Es decir, con los servicios a los que puede acceder por poseer un contrato persona.

Gráfico 14. Satisfacción con el Contrato Persona, 2018 (en %)



Fuente: Elaboración propia en base a Microdatos Encuesta de Opinión

Nota: Se consideran aquellos que tienen Contrato Persona

La oferta de servicios que se brinda de forma remota es percibida como un beneficio en varios aspectos por parte de los contribuyentes y la población en general. La practicidad, rapidez y seguridad de la información son requisitos que en la actualidad exige el público a los organismos del Estado.

5.2.3 Prefacturación

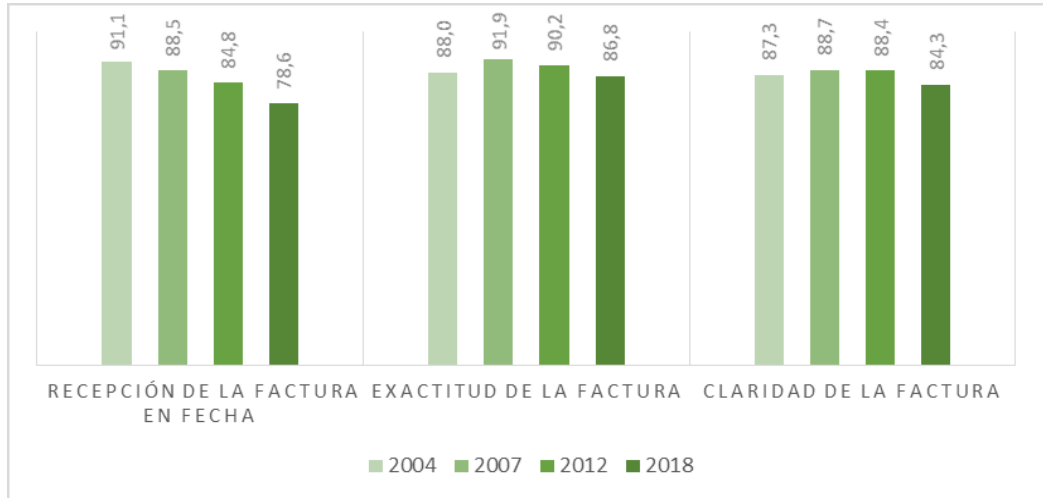
El servicio de Cobranza Descentralizada, también mencionado como servicio Prefacturado, se implementó para simplificar la gestión mensual de las empresas unipersonales o sociedades de hecho sin dependientes, de Industria y Comercio o Rurales y las empresas de Servicio Doméstico.

Este proceso de generación Automática de Nóminas, y su correspondiente facturación, se sustenta en la información ingresada por el titular de la empresa, contando además con la posibilidad de realizar el pago de forma descentralizada en las redes de cobranza habilitadas, por débitos automáticos, o por internet mediante transferencia bancaria.

Se consulta a los contribuyentes sobre su satisfacción con distintos aspectos que hacen al proceso como ser la oportunidad en la recepción de la factura (plazo de tiempo para realizar el pago), la calidad (el cálculo realizado de acuerdo a la

remuneración informada o la categoría del titular asociado), y con la claridad (la información en el detalle de la factura sobre los mismos).

Gráfico 15. Satisfacción con aspectos específicos del servicio Cobranza Descentralizada (en %)



Fuente: Elaboración propia en base a Microdatos Encuesta de Opinión

Nota: Los valores refieren a Satisfecho y Muy Satisfecho. La consulta aplica a los usuarios seleccionados por Cobranza Descentralizada.

Se observa que la satisfacción en los contribuyentes fue alta desde los inicios del servicio en la generación automática de la nómina y su facturación. Las dimensiones exactitud y calidad de la factura presentaron un alto porcentaje de satisfacción en los contribuyentes adheridos a este sistema para el año 2018, lo que da cuenta de la confianza en los cálculos y esfuerzos por informar con mayor detalle. Posiblemente la disminución en la satisfacción de la recepción de la factura responda a cambios en la modalidad de envío implementados en 2017 y la necesidad de adaptación a los mismos¹⁴.

Esto implica beneficios para aquellas empresas pequeñas y constituye un adelanto significativo en la tributación para la seguridad social, materializando los lineamientos estratégicos inicialmente planteados.

¹⁴ Se implementó el envío de la factura en formato digital al correo electrónico declarado por el contribuyente.

5.2.4 Aplicaciones para móviles

Acompañando los avances tecnológicos, y la posibilidad de gestionar mediante los dispositivos electrónicos móviles, se genera la aplicación institucional *BPS*, para consultas generales (agenda, consulta de trámites, novedades y contacto) y dos específicas, *Trabajo Doméstico* que se implementa en julio de 2014, y *BPS Empresas* (Industria y Rural), que se encuentra disponible desde junio de 2015.

Esto suma a la gestión remota la posibilidad de realizar las principales transacciones, como altas o bajas del trabajador o trabajadora, desde cualquier punto físico o territorial y temporal.

El cuestionario 2018 incorpora la pregunta sobre conocimiento y satisfacción en el uso de las aplicaciones móviles.

Cuadro 12. Conocimiento y satisfacción APP, 2018. (en %)

Conoce APP	
Si	42,8
No	57,2
Satisfacción con APP (*)	
Insatisfecho - muy insatisfecho	5,7
Ni insatisfecho ni satisfecho	5,7
Satisfecho - muy satisfecho	52,5
NS / NC	36,1

Fuente: Elaboración propia en base a Microdatos Encuesta de Opinión

Nota: (*) consulta realizada a quienes contestaron que sí conoce la APP, el cuestionario no indaga sobre uso.

Para ser un servicio de reciente incorporación se observa un alto conocimiento por parte de los contribuyentes y una visión positiva (52,5% de satisfacción). Más allá del uso, es posible que esta evaluación esté asociada a la aprobación pública sobre la existencia de canales ágiles que faciliten el vínculo con el organismo. Se ofrecen a través de esta modalidad sobre todo aquellas transacciones, relativamente sencillas, utilizadas con más frecuencia, que implican una gestión prácticamente en tiempo real para la empresa y que vincula a trabajadores con las mismas, generando derechos y obligaciones por ambas partes.

6. Satisfacción con las formas de pago

Acompañando a los diversos servicios que brinda el organismo, también se buscó mejorar las formas de pago de las obligaciones, ampliando la oferta en las modalidades.

Dentro de las primeras formas de descentralización de los pagos, se concretó convenio con redes de cobranza externas (Abitab, Redpagos, Correos, etc), ampliando los horarios y locales a nivel nacional. En años más recientes se ha ido incorporando también la posibilidad de pago por débito automático (para empresas de prefacturación) y pago por transferencias bancarias (pago por internet). Para estimular el uso de estas nuevas formas de pago, se generaron acciones como ser el diferimiento de la fecha de vencimiento de pago de obligaciones a través de internet.

Cuadro 13. Instituciones seleccionadas para el pago (en %)

	2004	2007	2012	2018
BPS	13,1	7,7	4,9	4,3
Redes de Cobranza	70,2	82,1	93,1	66,3
BROU	12,9	3	0,9	10,6
Otro¹⁵	1,9	5,9	1,1	15,3
NS/NC	1,9	1,3	0,1	3,6
Total	100	100	100	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a Microdatos Encuesta de Opinión

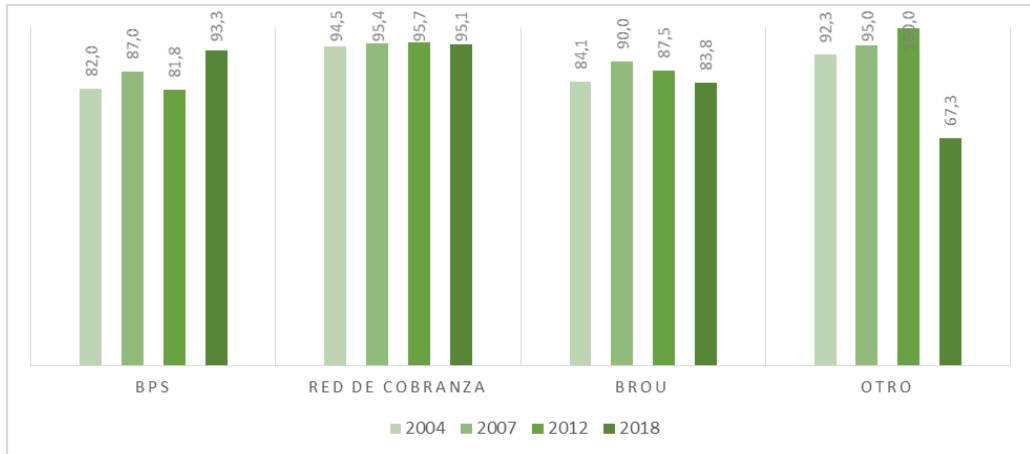
Nota: Redes de cobranza responde a Abitab, Redpagos, Correos). Otro corresponde a débito bancario o pago en línea.

Como se observa en el cuadro, la recaudación en locales del organismo ha ido disminuyendo en el período estudiado. De forma paralela aumenta la opción que brinda la red de cobranza externa (Abitab y Red Pagos), con un 66% de apoyo. Le sigue con un 15% los contribuyentes que informan que realizan el pago de forma electrónica (débito bancario o pago por internet).

¹⁵ Las instituciones habilitadas son: BROU, Banco Santander, BBVA, Discount Bank Latin America, Lloyds TSB Bank, Credit Uruguay Banco, Banco Citi, Banco Itaú, Banco de la Nación Argentina, Nuevo Banco Comercial, HSBC, destacándose que aquellos usuarios que operan con Banred, accederán a través de dicho servicio. (Comunicado Asistencia al Contribuyente, Octubre/2009.)

En cuanto a los pagos realizados por el BROU, surgen fundamentalmente como opción dada a las empresas que no pertenecen a Montevideo y lo efectúan de forma presencial, como también aquellos que lo hacen por transferencia electrónica de BROU, lo que podría estar explicando el incremento del 2018.

Grafico 16. Satisfacción con la Modalidad de Pago (en %)



Fuente: Elaboración propia en base a Microdatos Encuesta de Opinión

Nota: Los valores refieren a Satisfecho – Muy satisfecho

El pago en locales del organismo y redes de cobranza ha contado con un apoyo sostenido durante todo el período analizado superior al 80%.

En cuanto al *BROU* y la opción *Otros*, ambas incluyen entre las respuestas el pago por transferencia bancaria, por lo que la satisfacción, algo menor que para el resto de las modalidades, puede estar denotando dificultades asociadas al acceso o entendimiento de los servicios expuestos por las distintas Instituciones Financieras.

7. Satisfacción con la comunicación

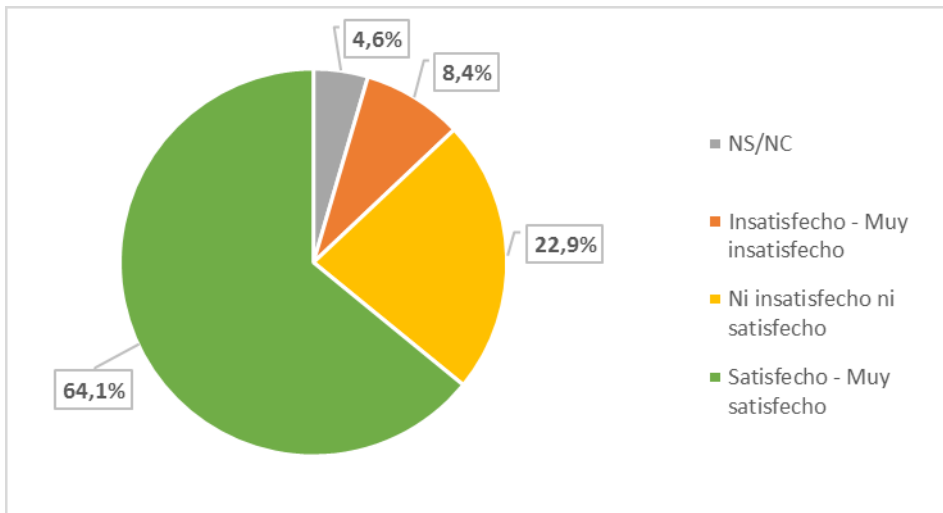
Las formas de comunicación del BPS han ido evolucionado acorde a los avances tecnológicos y las preferencias de la población para informarse.

En ATyR la oficina Asistencia al Contribuyente da respuesta a consultas y genera las actualizaciones correspondientes en la materia, a través tres modalidades de atención: telefónica (0800 2001), correo electrónico (mediante formulario web) y

presencial. El servicio surge con la puesta en marcha de la Reforma Tributaria (Ley 18.083) y a partir de la misma se consolida y amplía brindando hoy asistencia sobre todos los trámites de ATYR.

A efectos de conocer el nivel de satisfacción referente a este punto, se incorporó una pregunta específica en el cuestionario para el año 2018.

Gráfico 17. Satisfacción con información brindada a la población, 2018 (en %)



Fuente: Elaboración propia en base a Microdatos Encuesta de Opinión

De acuerdo a las respuestas, se identifica una alta conformidad con la información que brinda el organismo, con un 64% de apoyo.

Dentro de las acciones, se destacan el “*Set de Bienvenida Empresarial*” que se desarrolla en 2016, en 2017 se incorpora en la *web* los “*Chatbot*” para Servicios Doméstico, y a efectos de seguir ampliando los canales de información, a fines del año 2018 se crea la cuenta oficial del *BPS en Facebook*, en el marco de estrategias para el desarrollo del acercamiento del organismo a la ciudadanía.

8. Evaluación general

Las diferentes estrategias llevadas adelante por el organismo a efectos de cumplir con sus cometidos, ha implicado, entre otros, cambios tanto en términos de

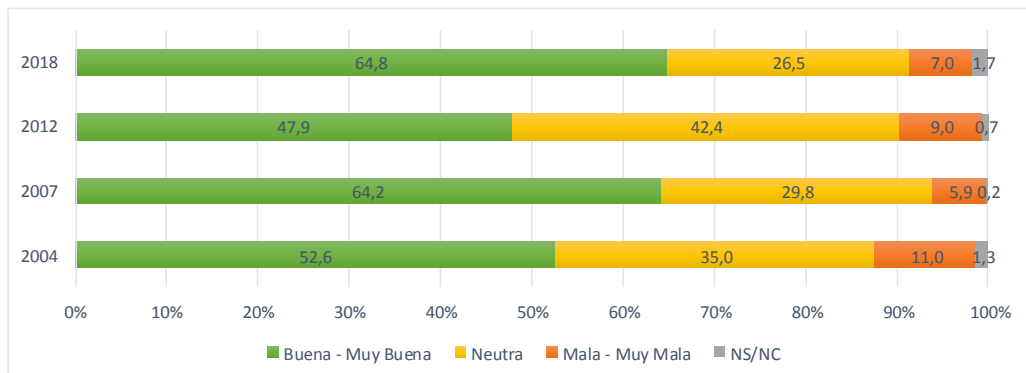
procedimientos internos, como en innovación tecnológica y ampliación en canales de comunicación.

Sin lugar a dudas, estos son conceptos muy amplios y abarcativos que generan un esfuerzo de abstracción del encuestado al momento de responder. Tanto la idea de *Evaluación Global*, como la idea sobre su *Evolución* implican reconocer la diversidad de servicios que brinda el organismo (Pasividades, Subsidios, Prestaciones en Salud, Recaudación, entre otras) y que por lo tanto requieren también para su cumplimiento una multiplicidad de acciones vinculadas para la mejora de la gestión de una forma **eficaz y eficiente**.

Por otro lado, la opinión está influida no solo por la gestión propiamente dicha sino por la imagen general que tiene la persona sobre el BPS e inclusive las políticas de Estado referentes a empleo y seguridad social.

De acuerdo a los encuestados vinculados a ATyR, el 65% valora como *Buena y Muy Buena* la actuación del BPS en 2018. Observando los años anteriores, se constata que es el mayor valor junto al año 2007 y sensiblemente superior al año 2012, por lo que se entiende como una respuesta satisfactoria.

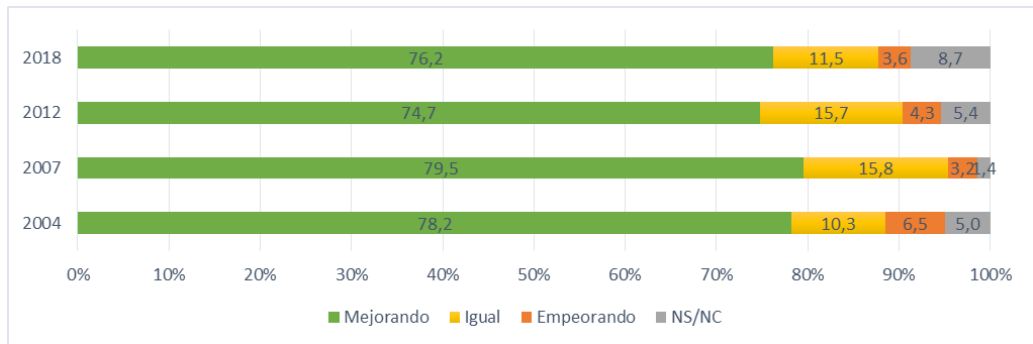
Gráfico 18. Evaluación global del Banco de Previsión Social (en %)



Fuente: Elaboración propia en base a Microdatos Encuesta de Opinión

Más allá de la evaluación puntual sobre el BPS, se le pregunta al encuestado si percibe que el Organismo está mejorando o empeorando, con una perspectiva más evolutiva de la opinión. El 70% y 80% de los encuestados entienden que el organismo está mejorando rápida o lentamente.

Gráfico 19. Evolución del Banco de Previsión Social (en %)



Fuente: Elaboración propia en base a Microdatos Encuesta de Opinión

En cuanto a la *Evaluación* se observa un menor valor en la satisfacción general del BPS en comparación con los resultados específicos sobre trámites y modalidades de atención de ATYR analizado en los capítulos anteriores. Esto último puede incidir en la percepción positiva de los contribuyentes sobre la *Evolución* del organismo, es decir, más allá de la evaluación general hay un reconocimiento específico a los esfuerzos de mejora de gestión.

9. Conclusiones

El ciudadano tradicional ha ido evolucionando históricamente en muchos aspectos, vinculados también a cambios en cuanto a sus derechos y obligaciones. En este sentido emerge a fines del siglo XX un nuevo desafío para los gobiernos al incorporar otra modalidad de contacto con la ciudadanía con las herramientas digitales o electrónicas. Ahora nos encontramos ante un ciudadano digital¹⁶, el cual implica mayores esfuerzos para encontrar el lenguaje y el conocimiento que permita consolidar derechos y obligaciones de individuo e institución.

La temática tributaria, sin lugar a dudas, es compleja y no es de las acciones vinculadas al gobierno en que naturalmente la ciudadanía responda de forma proactiva y positiva, en términos globales o internacionales.

¹⁶ La ciudadanía digital supone la comprensión de asuntos políticos, culturales y sociales relacionados con el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), así como la aplicación de conductas pertinentes a esa comprensión y a los principios que la orientan: ética, legalidad, seguridad y responsabilidad en el uso de la Internet, las redes sociales y las tecnologías disponibles. Recuperado: https://es.wikipedia.org/wiki/Ciudadan%C3%ADa_digital, 10/03/2020.

Ambos motivos, es decir, desde la complejidad de la temática como la nueva gestión electrónica, implican mayores esfuerzos para cumplir con una buena gestión tributaria. En la actualidad nos encontramos con un ciudadano digital, que exige rapidez y efectividad de los trámites en línea.

En este contexto BPS, y en especial ATyR, buscó generar distintas acciones que dieran cumplimiento con los lineamientos estratégicos que incorporan lo antes expuesto, la materia tributaria junto a la innovación digital. La información que surge de la encuesta de satisfacción, aporta datos para lograr analizar si se está transitando el camino propuesto.

Al momento de analizar, de forma general, la satisfacción en el proceso del Trámite, se valoraron dos aspectos fundamentales, la *Simplicidad* y el *Tiempo* de finalización, visualizando así indicadores significativos capaces de monitorear de forma sostenida los avances en la gestión. De forma más específica se entendió relevante desarrollar los diferentes servicios, con especial foco en la *modalidad de atención*, es decir, presencial o remota, principalmente por el desarrollo que ha presentado esta última.

Se destaca de la modalidad presencial, que la satisfacción por el personal de ATyR aumenta de manera sostenida, y que estos resultados pueden ser explicados por la capacitación brindada a los funcionarios y funcionarias, de acuerdo a la información suministrada por el CESS.

Otro indicador relevante, de la atención presencial, es la satisfacción con el Tiempo de Espera para ser atendido, el cual también aumentó de forma significativa, como resultado de la ampliación de la Agenda o cita previa que ha logrado mejorar y organizar tanto la atención como los procesos y recursos internos de la organización.

En cuanto a la modalidad de atención a distancia, se constata una alta satisfacción con la gestión de los trámites vía *Web*, con los servicios de asistencia remota y con los beneficios de contar con un usuario personal (Contrato Persona). Uno de los valores destacados por los consultados, refiere a la Seguridad del Sistema, lo que demuestra la confianza de los usuarios en los desarrollos informáticos del organismo.

Como surge del indicador de la Evaluación y Evolución, los ciudadanos tienen una valoración positiva sobre las acciones realizadas en líneas generales por BPS. En cuanto a ATyR, tanto en aspectos específicos de los trámites como a las distintas

modalidades de atención, las diferentes modalidades de pagos y a la comunicación e información brindada, se constata una respuesta satisfactoria o muy satisfactoria en todas ellas.

Los avances en la atención remota generan una respuesta satisfactoria también a nivel territorial, es decir, los contribuyentes tienen la posibilidad de efectivizar trámites de forma ágil y eficaz, en cualquier punto del país, incluyendo en este sentido el canal brindado por las aplicaciones móviles.

En suma, el fortalecimiento de los recursos humanos mediante una capacitación sostenida y diversa, y el desarrollo de la atención remota mediante el uso de múltiples canales para facilitar la gestión tributaria del ciudadano, han sido las principales estrategias llevadas adelante por la Asesoría Tributaria y de Recaudación para cumplir con los lineamientos establecidos de acuerdo al plan estratégico institucional, constatándose, de acuerdo a los datos observados, que la ciudadanía esta mayormente satisfecha con la gestión realizada.

10. Bibliografía

Plan Estratégico 2016- 2019: <https://www.bps.gub.uy/1363/plan-estrategico-2016---2020.html>

Memorias Anuales: <https://www.bps.gub.uy/5680/memorias-y-balances.html>

Presentación Servicios en Líneas y APP. Mayo 2018:

<http://intranet/areasdeintranet/atyr/Paginas/default.aspx?RootFolder=%2Fareasdeintranet%2Fatyr%2FDocuments%2F8%2D%20Asistencia%20al%20Contribuyente%20e%20Informacion%2F8%2E3%20Presentaciones%2FPresentaciones%20Varias&FolderCTID=0x012000FD986FA26C45204FAD3605C1FF51DB3A&View={C80D803D-BCD3-461B-8785-9CFD1B093930}>

ANEXO I – Resumen memorias BPS

Resumen de algunas de las acciones emprendidas por la Asesoría Tributaria y Recaudación de acuerdo a las Memorias publicadas por BPS y de información que luce en la web institucional.

Memoria	Acción
2004	Registro Único de Remuneraciones Corporativo que permite mejorar y unificar la información utilizada por todo el organismo.
2004	Implementación efectiva del cálculo para aportación civil y su correspondiente facturación.
2004	Puesta en producción del formulario electrónico para la facturación de obligaciones, tendiendo a la disminución de los formularios manuales de pago y simplificando los trámites.
2004	Generación de nóminas y remisión de facturas a los contribuyentes rurales sin dependientes.
2004	Nuevo Módulo Único de Cálculo que permite la facturación de todas las aportaciones uniformizando los criterios de cálculo.
2004	Unificación de los sistemas de Certificados Especiales y Comunes.
2004	Integración del proceso de Determinaciones Tributarias con Registro Único de Remuneraciones.
2004	Puesta en producción del primer aplicativo que permite realizar un seguimiento integrado de los trámites de Fiscalización y Gestión de Cobros.
2004	Ley de Facilidades de Pago N° 17.683 que proroga la vigencia de la Ley N° 17.555 (Ley de Reactivación Económica).
2004	Se incrementó el número de líneas de respuesta automática (IVR) para la prestación del servicio 1997.
2004	Extensión del servicio 1997 a nivel nacional al costo de una llamada local.
2005	Se culminó con la evolución tecnológica de facturación de las obligaciones, integrándola con los sistemas internos del BPS.
2005	Puesta en producción del nuevo Programa de Registro de Contribuyentes y Empresas a nivel nacional, integrado con otros sistemas, lo que impide la generación de inconsistencias y garantiza la calidad de la información de uso corporativo.
2005	Implantación del nuevo Registro de Obras a nivel nacional.
2005	Implementación de la Ventanilla Única BPS-DGI a nivel registral en algunas dependencias del organismo.
2005	Implantación del nuevo Registro de Exoneraciones integrado con Recaudación Nominada.
2005	Implantación del Nuevo Sistema de Regularizaciones.
2006	Nuevo trámite simplificado para pequeñas obras por administración.
2006	Ley 17963 de Inclusión, Regularización y Bonificación de Buenos Pagadores

2007	Ley 18065 Trabajo Doméstico. Reglamentación
2007	Ley 18.083 Reforma Tributaria – Declaraciones, cálculo y recaudación de anticipos y ajustes anuales IRPF
2007	Ley 18.083 Reforma Tributaria – Nuevo régimen de monotributo
2007	Ley 18.083 Reforma Tributaria – Nuevo régimen de exoneraciones
2007	Inauguración de Sucursal Cordón para la atención de la recaudación nominada
2007	Acceso a formulario de solicitud de Certificados Especiales a través de la página web del BPS, elaborando una check list como guía de control para recibir documentación y agilizar el proceso de emisión.
2007	Ley 18236 - Fondo de Cesantía y Retiro de la Construcción (FOCER)
2007	Creación de la oficina de Asistencia al Contribuyente para dar respuesta a la Reforma Tributaria.
2008	Ley 18240 Programa Uruguay Trabaja
2008	Recepción de trabajadores contratados en el marco de Objetivo Empleo (Ley 18172)
2008	Ley 18331 Protección de Datos Personales
2008	Ley 18381 Acceso a la Información Pública
2008	Ley 18384 Artistas
2008	Ley 18211 – Implantación del Sistema Nacional Integrado de Salud
2009	Asistencia al contribuyente incorpora la asistencia vía mail a usuarios de Conexión Remota.
2009	Puesta en producción de nuevo sistema de Gestión de Cobro en Vía Administrativa
2009	Se comenzó el proceso de eliminación de presentación papel (obligatoriedad gradual de la presentación de nóminas en forma remota), que culminó en mayo 2010.
2009	Centro de Autogestión instalado en Plaza Matriz, edificio principal de ATyR.
2009	Habilitación del pago por Internet.
2009	Se amplía el Módulo de Facturación posibilitando la facturación de adelantos de cuotas y cancelaciones anticipadas de Facilidades de Pago.
2009	Subsidio a pequeños productores rurales familiares
2009	Ley 18568 – Régimen de aportación gradual para pequeñas empresas
2009	Nueva modalidad para digitalización e ingreso de nóminas directamente desde la web.
2009	Envío de comunicado específico a titulares de Servicio Doméstico como instrumento de promoción de la inclusión y formalización.
2009	Se implementaron dos Contact-Center especializados en la atención de Servicio Doméstico y Soporte a Usuarios de Conexión Remota.
2009	Integración de los sistemas de Regularizaciones y Fiscalización con la Cuenta de Empresa.
2009	Implantación de la consulta de estado de solicitud de certificado por la web.
2009	Implantación de la consulta de verificación y autenticidad de los certificados emitidos.
2009	Consulta de la historia de trámites de expedientes
2010	Extensión de los centros de autogestión al Interior (Maldonado y Florida)
2010	Implantación de Agenda Web – Primer trámite Mesa de Entrada ATyR

2010	Solicitud de Certificados Comunes de situación regular a través de la Página Web.
2010	Inauguración de un puesto de atención específica para el personal doméstico y sus empleadores.
2010	Implementación del nuevo Sitio Web que hacen al sitio más amigable y simple.
2010	Implantación del servicio SMS a voz, permite el envío de mensajes automatizados de voz a telefonía móvil y fija, utilizado en áreas de recaudación como notificaciones y avisos.
2011	Campañas de difusión de derechos y obligaciones especialmente dirigida a sectores con elevadas tasas de informalidad como ser servicio doméstico y construcción.
2011	Ingreso del colectivo Servicios Personales al FONASA (Ley 18211)
2011	Decreto 66/2011 que amplía el Régimen de Monotributo
2011	Servicio de consulta de cálculos de contribuciones e IRPF en línea
2011	Ingreso Web de solicitud de inscripción ante BPS-DGI para empresas con domicilio constituido Montevideo
2011	Implantación de factura autogestionada vía web para empresas con características de tributación especiales
2012	Ley 18874 Monotributo Social MIDES que comprende a emprendimientos personales o asociativos integrados por personas pertenecientes a hogares por debajo de la línea de pobreza o en situación de vulnerabilidad económica.
2012	Implementación de un sistema integrado de selección de casos a fiscalizar (SISCA)
2012	Nuevo servicio en línea – Simulador de cálculos
2012	Nuevo servicio en línea – Consulta de certificados vigentes
2012	Nuevo servicio en línea – Consulta de aportes de empresas
2012	Nuevo servicio en línea – Consulta de datos registrales
2012	Extensión de las modalidades de pago – habilitación de pago por débito bancario
2012	Ley 18731 – Devolución de aportes en exceso al Fondo Nacional de Salud (FONASA)
2013	Implementación de código QR (BPS-DGI) – obligatoriedad gradual para comercios de diversos rubros de exhibición del código a los efectos de la regulación tributaria.
2013	Implantación del pago con certificados de créditos de DGI
2013	Implantación de expediente electrónico
2013	Automatización de la consulta de expedientes a través de respuesta de voz interactiva (IVR) que permite, llamando al 1997, consulta automática de expediente.
2013	Nuevo servicio en línea – Renovación Automática de Certificados Comunes
2013	Extensión del uso del servicio web para inscripción de empresas a monotributistas en coordinación con la Intendencia Municipal de Montevideo
2013	Mejoras del servicio de facturación en línea permitiendo el uso de la bonificación de buen pagador.
2013	Uso de crédito fiscal semovientes (Ley 18910 y 18973)
2013	Nuevo contrato personal – contrato único para el acceso a la totalidad de los servicios autenticados de BPS.
2014	Convenio con BSE incorporando en la factura de Servicio Doméstico el importe correspondiente al Seguro de Accidente de Trabajo y Enfermedades Profesionales

2014	Ley 19185 – Inclusión y regularización de deuda de empresas
2014	Ley 19160 – Jubilación Parcial
2014	Ley 19291 – Pequeñas obras de construcción
2014	Promociones de la firma del contrato persona ampliando los puntos de recepción internos.
2014	Aplicación móvil para la gestión del servicio doméstico
2014	Promociones de la firma del contrato persona ampliando los puntos de
2014	Funcionalidad web que permite la emisión de la Historia Laboral con los mecanismos de seguridad necesarios para la verificación de autenticidad.
2014	Aplicativo web para la gestión de permisos que posibilita a titulares, representantes y terceros administrar la delegación de perfiles para acceder a información y realizar trámites en la web.
2015	Aplicación móvil para empresas
2015	Implantación del Sistema de Selección de Casos de Gestión de Cobros en Vía Judicial (SISCA GCOB)
2015	Se habilitó la inscripción y modificación web de Trabajo Doméstico
2015	Se rediseñó la página web de BPS que permite entre otras cosas la adaptación a dispositivos móviles inteligentes (“responsividad”).
2015	Ley 19133 – Programa de empleo juvenil
2016	Rediseño de servicio web de Facturación y pago que incorpora la posibilidad de utilizar créditos vigentes con BPS y/o Certificados de Créditos Electrónicos de DGI. Este nuevo servicio permite realizar pagos a cuenta con estos créditos.
2016	Automatización de la generación del crédito cuando el contribuyente paga más de una vez la factura con idéntica referencia de pago.
2016	Habilitación del servicio de Inscripción de Obra Web.
2016	Modificaciones en el Servicio de Empresa en el Día (AGESIC-BPS-DGI) referidas a la interconexión de los Organismos involucrados.
2016	Implantación del Fondo Social de Trabajo Doméstico
2016	Implantación del Sistema de Selección de Casos para Gestión de Cobro en Vía Administrativa (SISCA GVA)
2016	Instalación de nuevos puestos de autoconsulta en Montevideo
2017	Implementación de nueva modalidad para suscribir Contrato Persona en los locales de Abitab, RedPAgos, Anda, Polakof y El Correo
2017	Implementación de “ChatBot Servicio Doméstico” que permite dar respuestas a preguntas frecuentes de los contribuyentes utilizando un servicio con capacidad cognitiva.
2017	Implantación de la Planilla de Trabajo Unificada (BPS-MTSS)
2017	Implantación de nuevo sistema de Certificados Especiales que permitió la revisión del proceso, simplificación de requisitos, automatización de controles y disminución de tiempos.
2017	Funcionalidad web para solicitud, consulta, levantamiento de observaciones y descarga de certificados comunes y especiales.

2017	Implantación de la recaudación del Fondo de la Industria Metalúrgico (Ley 19144)
2018	Ley 19632 – Facilidades de pago de aportes patronales y personales
2018	Ley 1950 – Desafiliación AFAP
2018	Convenio con MRREE por el cual personas uruguayas residentes en el exterior podrán suscribir el Contrato de Usuario Persona en Consulados de nuestro país.
2018	Inscripción de Contribuyentes Unipersonales ante BPS – DGI, aportación Servicios Personales e Industria y Comercio (Régimen General, Monotributo, Pequeña Empresa, y Ferias) y la habilitación de un servicio para “ Inscripción de Obras Privadas” que facilita la registración incorporando Sociedades de Hecho, Regularizaciones de obra y Mantenimiento de las mismas.
2018	Servicio en línea de Inscripción de empresas unipersonales ante BPS y DGI
2018	Generación de crédito automático de los últimos cuatro años para empresas sin dependientes e imputación en la siguiente factura de obligaciones.
2018	Nueva funcionalidad web para presentación de Declaración de No Pago en vía electrónica
2018	Servicio para presentar la solicitud de trámites registrales exclusivos ante BPS (inactividad de empresas, de socios, cambios de aportación, alta de actividad de socio e inscripción de obras de menor cuantía)

Fuente: Elaboración propia en base a las Memorias BPS 2004 – 2018 y Comunicados ATyR
 Se identifica la acción con el primer año en que se toma la medida.

ANEXO II – Servicios en Línea (al 17/04/2020)

Gestión de empresas (Registro y modificación de datos de empresa)

- Constituir Domicilio electrónico - notificaciones
- Consultar datos registrales de empresas
- Delegar permisos de empresas
- Ingresar y modificar datos de contacto de empresas
- Ingresar y modificar información de Consejos de Salarios
- Iniciar solicitudes de trámites de ATyR
- Inscribir empresa unipersonal
- Modificar datos registrales de empresas en BPS y DGI
- Obras: inscribir obra por Administración
- Obras: modificar datos e informar el cierre de obras
- Reiniciar actividad de empresas
- Solicitar perfiles de conexión remota

Aportación y pagos (Empresas)

- Consultar aportes y pagos de empresas
- Consultar deudas mutuales de empresas
- Consultar empresas beneficiarias de préstamos de ANDE
- Emitir facturas de empresas sin dependientes y Trabajo Doméstico
- Emitir facturas, declaración jurada de no pago y pagar aportes
- Ingresar Declaración Jurada de No Pago
- Obras: obtener y consultar códigos de construcción
- Pagar facturas por número de referencia
- Recibir factura por correo electrónico (cobranza descentralizada)
- Servicios Personales: Anticipo FONASA
- Servicios Personales: Declaración Jurada anual FONASA
- Simular aportes de trabajadores

Gestión del personal (Empresas)

- Consulta y notificación de retenciones judiciales por pensión alimenticia (RENOA)
- Consultar Planilla de Trabajo Unificada (MTSS - BPS)
- Consultar declaraciones y cálculos
- Consultar trabajadores con certificación médica
- Consultar trabajadores en subsidio por desempleo
- Declaración nominada: presentar nóminas, rectificativas y deducciones
- Fondo social de trabajo doméstico: Ingresar opción de aporte
- GAFI - Alta actividad

- GAFI - Baja actividad
- GAFI - Modificación mail empresa
- GAFI - Modificar actividad
- Ingresar ausentismo para trabajadores a partir de 65 años
- Ingresar fecha de reintegro anticipado de trabajadores
- Ingresar solicitudes de subsidio por desempleo
- Ingresar solicitudes de subsidio por desempleo especial parcial nuevo
- Ingresar último día trabajado para el Sistema Nacional de Certificación Laboral - UDT
- Modificar el seguro de salud de un trabajador
- Registro de afiliaciones - GAFI
- Trabajo Doméstico: inscribir trabajadores y modificar datos
- Verificar formato de archivo para Declaración Nominada

Certificados comunes y especiales (Empresas)

- Consultar estado de solicitudes de certificados comunes o especiales
- Consultar vigencia del certificado común
- Solicitar y descargar certificados comunes o especiales
- Verificar autenticidad de certificados comunes o especiales

Comunicaciones

Mensajes y Alertas: Notificaciones sobre información en general, vinculadas a la Disponibilidad del Sistema, como a información de intereses tributario.

ANEXO III – Datos complementarios

Acuerdo con frases referentes a los trámites en ATyR, por tipo de empresa.

Muy de acuerdo – De acuerdo	2004	2007	2012	2018
	PREFACTURADO			
Los documentos solicitados son fáciles de obtener	57	66,4	72,9	76,2
Hay que concurrir pocas veces al BPS a presentar documentos	42,5	44,5	56,7	63,1
Los trámites del BPS son simples	42,5	43,1	47,6	36,5
El BPS comunica en tiempo y forma sobre cambios en la legislación	35,5	48	51,4	69,7
CONEXIÓN REMOTA				
Los documentos solicitados son fáciles de obtener	49	61	76,4	72,2
Hay que concurrir pocas veces al BPS a presentar documentos	56	40,4	50,2	61,5
Los trámites del BPS son simples	33	22,5	44,8	42
El BPS comunica en tiempo y forma sobre cambios en la legislación	31	48,6	70	68,8

Fuente: Elaboración propia en base a Microdatos Encuesta de Opinión

Nota: Los valores refieren Satisfecho y Muy satisfecho. La pregunta aplica solo a quienes concurren al menos una vez al año.

Cursos impartidos a funcionarios de ATyR, según temática y año.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Formación Específica de Áreas Sustantivas	403	724	156	759	594	410
Gestión Administrativa	3	37	22	88	70	133
Gestión Humana y Comunicación (atención telefónica)	6					
Inducción	84	2	27	49	53	55
Sistemas de Información e Informática	117	97	262	201	246	269
Ética y Función Pública – Ciudadanía y Función Pública		284	260	26	76	14

Fuente: información suministrada por el CESS.

Como se observa en el cuadro adjunto, los cursos realizados vinculados a las áreas sustantivas representan la mayoría del total.

**MIGRANTES Y SEGURIDAD SOCIAL
COBERTURA EN SEGURIDAD SOCIAL DEL BPS
EL CASO ESPECÍFICO DE LOS INMIGRANTES**

2013-2019

Ec. Micaela Antúnez

T.S. Inés Nuñez

“Cada vez más personas migran por el mundo entero. Para algunas, la migración supone una situación temporal, para otras, es algo definitivo. Algunos migran del campo a la ciudad, otros se trasladan de una ciudad a otra. También están aquellos que se mudan de país o incluso de continente. De una manera u otra: Todas somos migrantes. Algunos de nosotros se van (emigran), otros vienen (inmigran), otros retornan. La mayoría de los migrantes deja su país en busca de una vida mejor. Las migraciones son un fenómeno global, que está asociado a desafíos, pero también a oportunidades”¹.

¹ <http://www.cce.org.uy/cine/cine-forum-europeo-migraciones>

Migrantes y Seguridad Social

Cobertura en Seguridad Social del BPS

El caso específico de los inmigrantes

2013-2019

Ec. Micaela Antúnez

T.S. Inés Nuñez

Asesoría en Políticas de Seguridad Social

Mayo 2020

RESUMEN

En el contexto reciente de una nueva corriente migratoria, a través de la cual la cantidad de extranjeros radicados en Uruguay ha aumentado un 26,2% durante el período 2013-2019, este documento tiene como objetivo analizar la cobertura en Seguridad Social que el BPS brinda a los inmigrantes. Considerando el cumplimiento de las recomendaciones de los organismos referentes en la materia y en el marco de la legislación vigente y las normas internacionales, se procura dimensionar, mediante indicadores que colaboren en la evaluación de las políticas públicas, el nivel de vulnerabilidad de esta población en lo que refiere al acceso a los derechos universales de seguridad social respecto del total de la población.

Los resultados de este trabajo, elaborado en base a la Encuesta Continua de Hogares, exhiben como características de nuestra población migrante: la feminización, con una tasa de 53,2% en 2019, la creciente regionalización del origen, con un aumento del 33,1% de la representación del Mercosur y más del 233,6% del resto de América¹ y una destacada presencia de las nuevas corrientes migratorias, con un 29,9% de extranjeros radicados en nuestro país, que han arribado recientemente².

El estudio realizado muestra que, en seis años, la cantidad de migrantes que cotizan a la Seguridad Social aumentó en 14.347 personas. Del total de cotizantes un 93,5% están afiliados

¹ Dentro de la categoría “Resto de América” se excluye a EEUU por encontrarse desagregado en nuestro estudio.

² Resulta del cruzamiento de las preguntas e236 (donde residía hace 5 años) y e37 (lugar de residencia posterior al nacimiento) de la ECH2019.

al BPS. Adicionalmente, durante el período de estudio, las tasas de cobertura activa y pasiva registran evoluciones positivas para este colectivo, alcanzando niveles similares a los registrados para el total de la población.

Palabras clave: *Migrante, Inmigrante, Extranjero, Cobertura, Seguridad Social, BPS.*

1. Introducción

Según Macadar y Pellegrino, las corrientes migratorias en nuestro país se han caracterizado por ser cíclicas y principalmente provenientes de Europa, Medio Oriente y los países limítrofes, siendo significativas en el crecimiento de la población desde la época colonial hasta mediados del siglo XX.

Particularmente durante los últimos años, hemos asistido a un nuevo incremento en la cantidad de extranjeros que eligen vivir en Uruguay, esto se refleja en el aumento de la cantidad de personas nacidas en el exterior, que según la Encuesta Continua de Hogares (en adelante ECH), han pasado de **74.620** en 2013 a **94.196** en 2019 y de las residencias tramitadas durante 2017 que fueron tres veces mayores a las de 2014 y mantuvieron una tasa de crecimiento positiva durante el primer cuatrimestre del 2018³.

Por su parte, los organismos referentes en materia de migración en el Uruguay son el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Dirección Nacional de Migraciones, la Junta Nacional de Migración y la Secretaría de Equidad Étnico Racial y Poblaciones Migrantes, sin embargo el abordaje de la temática ha sido transversal a todas las instituciones involucradas, entre ellas el Banco de Previsión Social quien tiene a su cargo la responsabilidad de garantizar el acceso a los derechos de Seguridad Social de toda la población del territorio nacional.

En este contexto, el objetivo de este trabajo es analizar la cobertura en Seguridad Social que tiene la persona migrante y su familia en el Uruguay, en el marco de las recomendaciones internacionales y la normativa vigente.

³ Informe Residencias 2018 Primer cuatrimestre – Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación

El historiador y escritor Yuval Noah Harari expresa en su artículo “Moving beyond nationalism” en The Economist que:

...“todos los humanos comparten algunas experiencias, valores e intereses centrales, y que ningún grupo humano es inherentemente superior a todos los demás. La cooperación es, por lo tanto, más sensible que el conflicto. Todos los seres humanos deben trabajar juntos para proteger sus valores comunes y promover sus intereses comunes. Y la mejor manera de fomentar dicha cooperación es facilitar el movimiento de ideas, bienes, dinero y personas en todo el mundo.”⁴

En línea con esta idea, Uruguay se posiciona entre los países defensores de la libre circulación de personas, integrando a los inmigrantes, respetando su origen cultural y racial, en contraposición a las corrientes de pensamiento proteccionista y nacionalista.

2. Migración en el contexto uruguayo

Uruguay ha sido protagonista de numerosas corrientes migratorias desde 1900 hasta la fecha, dando la bienvenida a quienes eligen nuestro territorio para asentarse y rehacer sus vidas. Reforzando nuestra autopercepción como sociedad solidaria⁵ y la condición de “país más equitativo de América Latina”⁶, con la que el Banco Mundial nos ha identificado, recibimos a los inmigrantes sin realizar discriminación por origen o condición.

A partir del Informe sobre Migración Internacional en base a los datos recogidos en el Módulo de migración de la ENHA 2006 (Macadar & Pellegrino), y atendiendo al origen de las personas que han decidido radicarse en nuestro país durante ese período, podemos distinguir tres grandes grupos de inmigrantes. Durante la primera mitad del siglo XX las personas que optaban por Uruguay como destino eran principalmente de procedencia Europea mientras que a partir de allí y hasta principios del siglo XXI esta población ha sido predominantemente de origen regional. A su vez, si analizamos los arribos posteriores al 2000 podemos distinguir otra particularidad en referencia al

⁴ <https://www.economist.com/the-world-in/2018/12/17/moving-beyond-nationalism>

⁵ <http://www.gruporadar.com.uy/01/23-06-2018-los-uruguayos-nos-autodefinimos-solidarios-amables-futboleros-amigables-humildes-y-trabajadores/>

⁶ <http://ecos.la/9/actualidad/2018/03/21/21861/presidente-de-bm-uruguay-es-el-pais-mas-equitativo-de-america-latina/>

origen de los inmigrantes, ya que se observa una disminución en la proporción de los provenientes de Argentina y Brasil en pro del incremento del resto de la región.

Inicialmente las estadísticas oficiales y los estudios se enfocaron en el relevamiento del origen, las características y los aportes de los inmigrantes que arribaban a nuestro territorio. A partir de la década del 60, el foco comenzó a colocarse sobre los datos de emigración y entre el 70 y 90 se relevó también información del retorno de migrantes. Posteriormente, y hasta comienzos del siglo XXI, las estadísticas nacionales no estaban registrando información sobre migración internacional, sin embargo, los uruguayos repatriados y la nueva ola migratoria, proveniente de la región, han estimulado la generación de nuevos relevamientos y estudios en la materia. Para ello se está avanzando en el trabajo interinstitucional coordinado, haciendo hincapié en la necesidad al acceso a datos administrativos consolidados.

De acuerdo a lo establecido por el *Consenso de Montevideo sobre población y desarrollo*, recientemente se ha planteado la necesidad de promover el análisis sociodemográfico y georreferenciado, desagregado por sexo, raza y etnia, para evaluar el impacto en el crecimiento económico y el acceso a los derechos de la población migrante.

3. Marco normativo internacional

La Organización Internacional para las Migraciones⁷ (en adelante OIM)⁸, creada en 1951 e integrada a la ONU en 2016 como agencia especializada en la materia, define al migrante como *“cualquier persona que se desplaza o se ha desplazado a través de una frontera internacional o dentro de un país, fuera de su lugar habitual de residencia independientemente de: 1) su situación jurídica; 2) el carácter voluntario o involuntario del desplazamiento; 3) las causas del desplazamiento; o 4) la duración de su estancia”*.

⁷ <https://www.iom.int/es>

⁸ Uruguay adhiere a través de las leyes N° 16.415 (Convenio de Cooperación entre Uruguay y OIM) y N° 18.951 (Incorporación del Uruguay a las enmiendas de la constitución de la OIM).

El Pacto Mundial sobre Migración⁹ es resultado de sucesivos acuerdos alcanzados en diferentes instancias, entre las cuales se destacan los Diálogos de alto nivel¹⁰ convocados por la ONU (2006-2013), el Foro Global sobre Migración y Desarrollo¹¹ (2007) y la Asamblea General de las Naciones Unidas (2016), donde se adoptó la Declaración de Nueva York¹² para refugiados inmigrantes.

La Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible hace referencia expresa en su meta 10.7 a la contribución de la migración al desarrollo sostenible: *“Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, entre otras cosas mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas”*

En este marco la OIM creó el Centro Global de Análisis de Datos de Migración con el fin de presentar datos fiables y precisos, provenientes de diversas fuentes, para apoyar en la formulación de políticas públicas en esta materia.

Una encuesta sobre *Políticas gubernamentales hacia la inmigración*, realizada por este centro en 2013, muestra que alrededor del 73% de los países orientan sus políticas al mantenimiento o no intervención en los niveles de inmigración. El 15% aplica políticas para disminuir la inmigración mientras el 11% busca aumentarla.

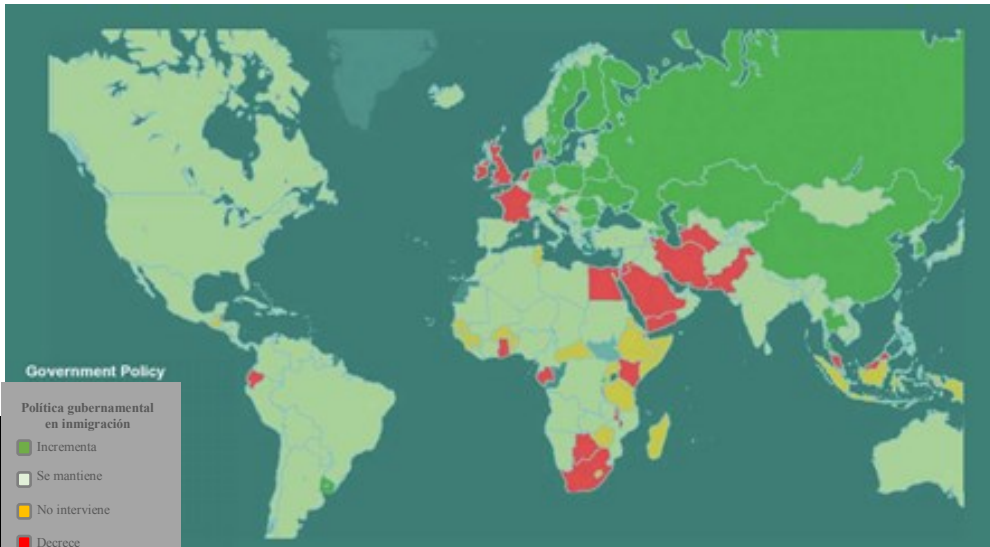
⁹ Pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular - ONU - 10 y 11 de diciembre 2018

¹⁰ <https://www.un.org/es/ga/68/meetings/migration/about.shtml>

¹¹ <https://www.iom.int/es/foro-mundial-sobre-migracion-y-desarrollo-fmmd>

¹² “Expresa la voluntad política de los dirigentes mundiales de salvar vidas, proteger derechos y compartir la responsabilidad a escala mundial. Esta declaración reconoce la contribución positiva que hacen los migrantes al desarrollo sostenible e inclusivo y se compromete a proteger la seguridad, la dignidad y los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos los migrantes, independientemente de su estatus migratorio” <https://refugeesmigrants.un.org/es/declaration>

Gráfico 1 – Políticas gubernamentales hacia la inmigración (2013)

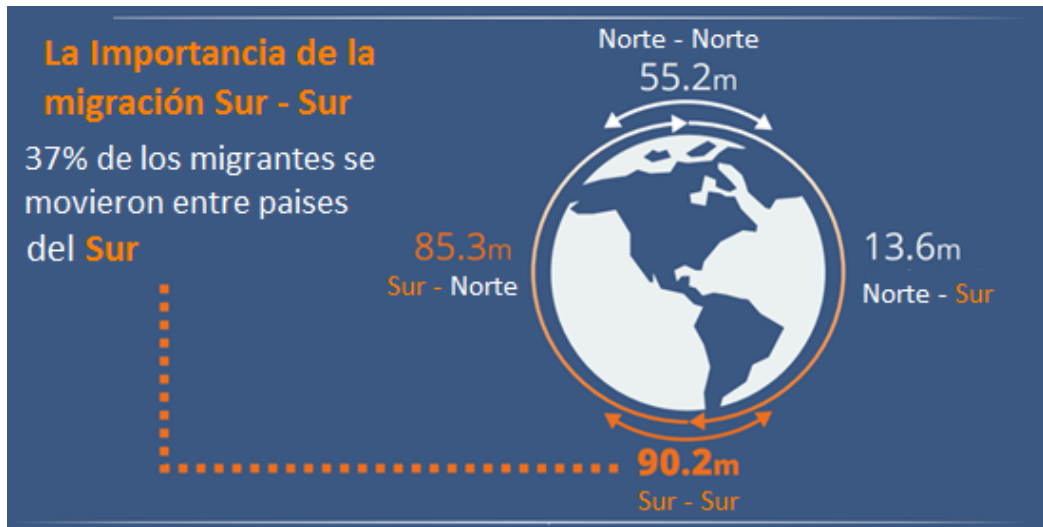


Fuente: Traducción propia en base a <https://gmdac.iom.int/GMDAC-MigFacts-Migration-and-the-G20>

Como se observa en el gráfico, Uruguay se posiciona dentro del grupo de países que exhiben políticas de estímulo a la inmigración.

Otro dato significativo de esta investigación para nuestra región, refiere al comportamiento de los flujos migratorios registrados durante 2015. Bajo el nombre de *La importancia de la migración Sur-Sur*, el siguiente gráfico muestra un mayor desplazamiento de personas desde y hacia el Sur (90.2 millones) y desde el Sur y hacia el Norte (85.3 millones).

Gráfico 2 – Flujos migratorios (2015)



Fuente: Traducción propia en base a <https://gmdac.iom.int/gmdac-migfacts-international-migration>

3.1 Pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular

La esencia de este acuerdo busca humanizar la condición de los refugiados y migrantes proclamando que esta población tiene los mismos derechos humanos universales y fundamentales que el resto.

Considerando que los migrantes no cuentan con la protección internacional específica a la que acceden los refugiados, el pacto mundial aborda la migración en todas sus dimensiones y posibilita un marco de regulación y protección de esta población.

Este pacto procura fomentar la cooperación internacional y, aunque no es legalmente vinculante, se basa en los compromisos acordados por los Estados miembros en la Declaración de Nueva York entendiendo que ningún Estado puede abordar la migración por sí solo.

La Asamblea General de las Naciones Unidas, adoptó la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y sus familias el 18 Diciembre de 1990, por lo cual en diciembre del 2000 se proclamó esa fecha como el Día Internacional del Migrante.

Según la ONU¹³, el marco de cooperación que establece el Pacto se constituye sobre los siguientes 23 Objetivos para la migración segura, ordenada y regular

1. Recopilar y utilizar datos exactos y desglosados para formular políticas con base empírica
2. Minimizar los factores adversos y estructurales que obligan a las personas a abandonar su país de origen
3. Proporcionar información exacta y oportuna en todas las etapas de la migración
4. Velar por que todos los migrantes tengan pruebas de su identidad jurídica y documentación adecuada
5. Aumentar la disponibilidad y flexibilidad de las vías de migración regular
6. Facilitar la contratación equitativa y ética y salvaguardar las condiciones que garantizan el trabajo decente
7. Abordar y reducir las vulnerabilidades en la migración
8. Salvar vidas y emprender iniciativas internacionales coordinadas sobre los migrantes desaparecidos
9. Reforzar la respuesta transnacional al tráfico ilícito de migrantes
10. Prevenir, combatir y erradicar la trata de personas en el contexto de la migración internacional
11. Gestionar las fronteras de manera integrada, segura y coordinada
12. Aumentar la certidumbre y previsibilidad de los procedimientos migratorios para la adecuada verificación de antecedentes, evaluación y derivación
13. Utilizar la detención de migrantes solo como último recurso y buscar otras alternativas
14. Mejorar la protección, asistencia y cooperación consulares a lo largo de todo el ciclo migratorio
15. Proporcionar a los migrantes acceso a servicios básicos
16. Empoderar a los migrantes y las sociedades para lograr la plena inclusión y la cohesión social
17. Eliminar todas las formas de discriminación y promover un discurso público con base empírica para modificar las percepciones de la migración
18. Invertir en el desarrollo de aptitudes y facilitar el reconocimiento mutuo de aptitudes, cualificaciones y competencias

¹³ <https://news.un.org/es/story/2018/12/1447231>

19. Crear las condiciones necesarias para que los migrantes y las diásporas¹⁴ puedan contribuir plenamente al desarrollo sostenible en todos los países
20. Promover transferencias de remesas más rápidas, seguras y económicas y fomentar la inclusión financiera de los migrantes
21. Colaborar para facilitar el regreso y la readmisión en condiciones de seguridad y dignidad, así como la reintegración sostenible
22. Establecer mecanismos para la portabilidad de la seguridad social y las prestaciones adquiridas
23. Fortalecer la cooperación internacional y las alianzas mundiales para la migración segura, ordenada y regular

Uruguay suscribió al **Pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular** el 10/12/2018 en la Conferencia Intergubernamental sobre Migración que se celebró en Marrakech.¹⁵

3.2 Conferencia suramericana sobre migraciones

La CSM¹⁶ es el ámbito principal de diálogo y consenso político regional dónde se habilita el espacio de intercambio sobre políticas internacionales, regionales y nacionales en materia de migración. Formalmente se inicia en el año 2000 y cuenta con amplios antecedentes de acuerdos multilaterales regionales.

Entre las más recientes, citamos la conferencia celebrada en noviembre 2017, que se denominó: “La inclusión e integración de las personas migrantes más allá de las fronteras territoriales”, con sede en Montevideo, contando con la participación de autoridades de diferentes países de la región¹⁷, representantes de organismos internacionales y de la sociedad civil.

¹⁴ Grupos étnicos o religiosos que han abandonado su lugar de procedencia originaria y que se encuentran repartidos por el mundo

¹⁵<http://www.mrree.gub.uy/frontend/page?1,inicio,ampliacion-pal2,O,es,0,PAG;CONC;1961;15;D;pacto-global-para-una-migracion-segura-ordenada-y-regular;1;PAG;>
https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180713_agreed_outcome_global_compact_for_migration.pdf

¹⁶ <http://csm-osumi.org/>

¹⁷ Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela

Se dispuso, como parte de sus objetivos, el deber de los gobiernos de fortalecer las políticas públicas con el fin de acoger, proteger e integrar a los migrantes, respetando a su vez los derechos humanos.

La CSM coincidió en la necesidad de facilitar la movilidad de las personas y el acceso a la regularidad migratoria. Se observan como positivos los avances alcanzados en la región en relación a las políticas migratorias en cuanto a normativa y marco institucional, resaltando el progreso en integración y desarrollo, así como los mecanismos del proceso consultivo regional acordados en 1999 (Perú). Paralelamente, se destacó la importancia de que la OIM se haya incorporado a las Naciones Unidas y se propuso que esta realice el seguimiento de los objetivos establecidos en el Pacto Mundial.

Durante esta instancia, los países participantes compartieron las diferentes acciones aplicadas para enfrentar esta realidad, entre las cuales se destaca la “Guía regional del Mercosur para la identificación y atención de necesidades especiales de protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes”¹⁸ y el documento de la CEPAL, elaborado por Juan Miguel Petit “Migraciones, vulnerabilidad y políticas públicas. Impacto sobre los niños, sus familias y sus derechos”¹⁹.

En el 2018 se celebró en Sucre la XVIII CSM denominada “Ciudadanía Suramericana: nueva cultura de libre movilidad humana hacia la ciudadanía Universal”, donde se reafirmó el compromiso de garantizar el acceso a los derechos humanos de las personas migrantes y sus familias orientado a establecer la “Ciudadanía Universal como paradigma para los pueblos del mundo”²⁰.

Se propuso continuar avanzando en políticas públicas de enfoque integrador entre extranjeros y nacionales; rechazando la criminalización de los migrantes y resaltando la importancia de la regularización migratoria.

¹⁸ MERCOSUR/XXXVII RMI/DT N° 01/15 - Documento de Trabajo01/2015

<http://gd.mercosur.int/SAM/GestDoc/PubWeb.nsf/Reunion?OpenAgent&lang=ESP&id=A1F4ED803217F3CF03257EF5004ED49B&id2=A1D5D2AEB2233B203258210005F21AE>

¹⁹ https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7178/1/S2003710_es.pdf

²⁰ Para el año 2019 no se registra eventos dentro del marco de la Conferencia Suramericana.

3.3 Regulación internacional para el trabajo de la persona migrante

Los instrumentos de la OIT, como otros convenios de marco general, rigen para la situación de los trabajadores migrantes.

A efectos de facilitar el análisis en relación a las resoluciones de la OIT se estructura la información a través de tablas que exponen su fundamento básico y reseñan su aplicación en Uruguay.

Las normas específicas sobre los trabajadores migrantes se relacionan con diversos contextos políticos y económicos.

Uno de ellos tiene que ver con el período posterior a la Segunda Guerra Mundial en cuanto orientó la migración del excedente de mano de obra registrado en Europa a otras partes del mundo. En la **Tabla 1** se reflejan las normativas internacionales, Convenio N° 97 de protección frente a esta situación.

La **Tabla 2**, por otra parte, se relaciona con los intentos de controlar los flujos migratorios irregulares desencadenados por la crisis del petróleo de 1973, que provocó principalmente en EEUU y Europa Occidental un aumento de la migración debido a las altas tasas de inflación y desempleo, Convenio N° 143.

A partir de los cambios suscitados en el contexto internacional, como por ejemplo el aumento de la migración temporal en lugar de la migración permanente, el incremento de la migración irregular, la feminización de la migración con fines de empleo y la poca efectividad del papel del Estado en el mundo del trabajo, se observa que estos dos convenios (97 y 143) y las recomendaciones complementarias (86 y 151 respectivamente), han quedado limitados en su acción.

Otros de los aspectos a considerar refiere a los problemas de aplicación por parte de los gobiernos, que dificultan la ratificación de los instrumentos, tal es el caso del Convenio N° 97 en relación a la igualdad de trato entre los trabajadores extranjeros y los nacionales y el derecho de residencia de los trabajadores migrantes en caso de incapacidad. Para el Convenio N° 143 se plantean algunas trabas a su aplicación en relación a la protección de los trabajadores migrantes residentes legales ante la pérdida de empleo, igualdad de oportunidades y trato de movilidad geográfica y empleo.

Las normas específicas de la OIT sobre Seguridad Social de los trabajadores migrantes son relevantes al considerar que los derechos se encuentran condicionados a la duración del empleo, las cotizaciones y la residencia. Estas circunstancias impactan en el acceso de las personas migrantes a prestaciones de Seguridad Social en su país de origen, debido a su ausencia, y en el país de destino según el alcance que los Estados parte hayan acordado asegurar.

En este sentido la OIT plantea la necesidad de que los acuerdos multilaterales de Seguridad Social contemplen derechos de protección social, tales como: a) tener el mismo acceso a la cobertura y a las prestaciones nacionales; b) conservar los derechos adquiridos al irse del país (incluida la exportación de las prestaciones) y c) poder acumular derechos adquiridos en diferentes países. Esto se refleja en la **Tabla 3**).

En la **Tabla 4** se consideran otras normas, que se adecuan en función de los contextos internacionales y a los nuevos desafíos a los que enfrenta la migración.

Es importante tener presente que los trabajadores migrantes también se acogen a otras normas de protección laboral, tanto específicas como generales o relacionadas a la tarea que desempeña, reseñando en este documento las principales recomendaciones al respecto.

Tabla 1.

Año Vigor	Convenio OIT N°	Tema Central	Resumen	URUGUAY		
				Adhiere	Ley Ratifica	Observaciones
1952	97	Asegurar que todas las personas inmigrantes obtengan los derechos que apliquen a las poblaciones nacionales sin ningún tipo de discriminación	<p>La expresión “<i>trabajador migrante</i>” significa: toda persona que emigra de un país a otro para ocupar un empleo (no por cuenta propia), e incluye a cualquier persona normalmente admitida como trabajador migrante (artículo 11)</p> <p>Se pautan reglas en relación al Reclutamiento, Introducción y Colocación de las condiciones de trabajo de los trabajadores migrantes que hayan sido contratados en virtud de acuerdos sobre migraciones colectivas celebrados bajo el control gubernamental.</p>	SI	Ley N° 12.030 27/01/1954	Se aprueba, entre otros, el Convenio N° 97 relativo a la contratación, colocación y condiciones de trabajo de los trabajadores migrantes.

Nota: Se considera la Recomendación N° 86 de forma complementaria en la contratación y condiciones de trabajo de los migrantes¹

¹ https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312424:NO

Tabla 2.

Año Vigor	Conveni o OIT N°	Tema Central	Resumen	URUGUAY		
				Adhiere	Ley Ratifica	Observaciones
1978	143	Convenio sobre los trabajadores migrantes sobre disposiciones complementarias para control de migraciones clandestinas	Control de las migraciones para evitar empleos clandestinos y el trabajo ilegal de migrantes habilitando consultas a las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores Promover la igualdad de oportunidades y de trato de los trabajadores migrantes	NO	NO	

Nota: Se considera la Recomendación N° 151 de forma complementaria en la migración irregular y sanciones a los traficante

Tabla 3.

Año Vigor	Convenio OIT N°	Tema Central	Resumen	URUGUAY		
				Adhiere	Ley Ratifica	Observaciones
1926	19	Convenio relativo a la igualdad de trato entre los trabajadores extranjeros y nacionales en materia de indemnización por accidentes de trabajo	La igualdad de trato será otorgada a los trabajadores extranjeros y abarca a sus derechohabientes sin ninguna condición de residencia.	SI	Decreto-Ley N° 8.950 15/05/1933	Se aprueba el Convenio N° 19 entre otros convenios OIT
1955	102	Convenio relativo a la norma mínima de la seguridad social Igualdad de Trato a los Residentes no Nacionales	Establece nueve ramas de Seguridad Social que cubren las diferentes contingencias sociales: asistencia médica, prestaciones monetarias por enfermedad, desempleo, vejez, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, prestaciones familiares, por maternidad, invalidez y sobrevivencia. Otorga cierta flexibilidad a los Estados Parte para la exclusión de no nacionales cuando las prestaciones, o algunas de ellas, se abonen en su totalidad con cargo a fondos públicos.	SI	El 14/10/2010 Uruguay ratificó las ramas: asistencia médica, desempleo, familiares y maternidad. Para las restantes ramas se ratificaron los convenios específicos.	
1964	118	Convenio relativo a la igualdad de trato de nacionales y extranjeros en materia de seguridad social	Se especifican las prestaciones de seguridad social que deben cubrir a la población migrante y cada Estado parte deberá especificar en su ratificación cuál es la rama o las ramas de la seguridad social respecto de las cuales acepta las obligaciones del presente Convenio.	SI	Ley N° 15.363 17/01/1983 Ley N° 18.250 (06/01/2008) actualizada Ley N° 19.254 del 17/01/2018:	Se aceptan las obligaciones que el Convenio número 118 impone en materia de seguridad social respecto a los migrantes en las ramas de: asistencia médica, prestaciones de enfermedad, maternidad, accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, desempleo y prestaciones familiares. Reconoce la igualdad de derechos de los inmigrantes respecto de lo que rige para los uruguayos naturales.
1969	128	Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes	Amplía la cobertura mínima establecida por convenio 102.	SI	Ley N° 14.117 09/05/1973	
1986	157	Convenio sobre la conservación de los derechos en materia de Seguridad Social posibilitando acuerdos bilaterales y multilaterales. La Resolución N°167 respalda el convenio. La expresión periodos de residencia designa los periodos definidos o reconocidos como tales por la legislación bajo la cual se hayan cumplido;	Promueve la firma de convenios de común acuerdo entre los Estados Partes con el fin de garantizar la cobertura en seguridad social. En relación a las prestaciones de carácter no contributivo, los Miembros interesados determinarán, de común acuerdo, las condiciones según las cuales la provisión de las prestaciones será garantizada.	SI	Existen leyes de convenios bi/multi lateral con cada país, especificando los acuerdos en normativas diferentes ⁴⁸	Los Convenios y acuerdos Internacionales de Seguridad Social suscritos por nuestro país se relacionan con prestaciones contributivas. La nueva normativa que se aplica sobre migrantes genera un trato igualitario.

⁴⁸ En el capítulo 4.1 del presente documento se amplía esta información.

Tabla 4.

Año Vigor	Convenio OIT N°	Tema Central	Resumen	URUGUAY		
				Adhiere	Ley Ratifica	Observaciones
1960	111	Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación)	Promueve la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación evitando toda distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social, que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación. Empleo y ocupación incluye el acceso a los medios de formación profesional.	SI	Ley N° 16.063 13/12/1989	Se aprueba el Convenio N° 111 entre otros convenciones OIT
2011	189	Trabajo decente para trabajadores/ras doméstico Entre otras consideraciones el trabajo doméstico es infravalorado e invisible y se ha identificado que lo realizan principalmente las mujeres y las niñas, muchas de las cuales son migrantes o forman parte de comunidades desfavorecidas, y son particularmente vulnerables a la discriminación con respecto a las condiciones de empleo y de trabajo, así como a otros abusos de los derechos humanos.	Se deberá asegurar que los trabajadores domésticos tengan información sobre las condiciones de empleo y en lo posible mediante contratos escritos en conformidad con la legislación nacional o con convenios colectivos, que incluyan la más amplia información que resguarde sus derechos laborales	SI	Ley N° 18.889 19/04/2012	Se aprueba para su total cumplimiento
2007		Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales Principios y directrices no vinculantes para un enfoque de las migraciones laborales basado en los derechos ⁴⁹ Se necesitan nuevos instrumentos para regular el trabajo de los migrantes en el entendido que si bien contribuyen al crecimiento y desarrollo de los países que los emplean, también enfrentan el crecimiento de la migración irregular, la trata y el tráfico ilícito de seres humanos, debiendo generar protección de los derechos humanos y laborales	Plan de Acción orientado a un marco multilateral para las migraciones laborales basado en los derechos. Se integra por principios, orientaciones y prácticas relativas a trabajadores migrantes que se enmarcan en un examen global de todas las políticas internacionales sobre migración laboral facilitando a los países de una herramienta generadora de políticas en el acceso a derechos.			A través de la Ley N° 18.250 (06/01/2008) actualizada por Ley N° 19.254 (17/01/2018) se equipara en todos los derechos a las personas migrantes.

⁴⁹ https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms_178678.pdf

4. Marco normativo nacional

La Ley Nº 18.250 del 06/01/2008, actualizada por la Ley Nº 19.254 del 17/01/2018, ha sido un hito histórico en nuestro país al reconocer legislativamente la igualdad de derechos de los inmigrantes respecto de lo que rige para los uruguayos naturales, según lo expresan los siguientes artículos:

“Artículo 7º.- Las personas extranjeras que ingresen y permanezcan en territorio nacional en las formas y condiciones establecidas en la presente ley tienen garantizado por el Estado uruguayo el derecho a la igualdad de trato con el nacional en tanto sujetos de derechos y obligaciones.”

“Artículo 8º.- Las personas migrantes y sus familiares gozarán de los derechos de salud, trabajo, seguridad social, vivienda y educación en pie de igualdad con los nacionales. Dichos derechos tendrán la misma protección y amparo en uno y otro caso.”

Si bien la norma contempla tres grupos poblacionales; los inmigrantes, refugiados y repatriados, nuestro objetivo de estudio en este trabajo se encuentra sobre la primera clasificación.

En este contexto, el Art.3 de la referida Ley define al migrante como *“toda persona extranjera que ingrese al territorio con ánimo de residir y establecerse en él, en forma permanente o temporaria”*, quedando exceptuados quienes gocen de inmunidades y privilegios diplomáticos como por ejemplo embajadores, personal de misiones diplomáticas, etc.⁵⁰

El Estado uruguayo establece el ingreso y permanencia de extranjeros en dos categorías:

- *No Residente*, es aquel que ingresa al país en forma transitoria, por ejemplo Turistas.
- *Residente*. Corresponde a la “persona extranjera que ingresa al país con el ánimo de establecerse definitivamente y que reúna las condiciones legales

⁵⁰ Art.5 – Ley Nº 18.250, actualizada por la Ley Nº 19.254

para ello”⁵¹. Esta categoría, a su vez se sub-divide en *Residente Permanente* (aquel que ingresa a Uruguay con ánimo de quedarse definitivamente) y *Residente Temporario* (extranjero que ingresan a Uruguay por un plazo determinado).

Por su parte, la Constitución de la República en el Art. 75 y el Decreto 394/009, del 02/09/2009, en su Art. 4 establecen las condiciones necesarias para la obtención de la ciudadanía legal de toda persona extranjera.

En lo que concierne a las Instituciones referentes a nivel nacional, el Decreto 394/009, dispone la conformación de la Junta Nacional de Migración con un delegado por cada uno de los siguientes organismos: Ministerio del Interior, Ministerio de Relaciones Exteriores y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Asimismo, establece la integración del Consejo Consultivo Asesor de Migración con un delegado y un alterno de cada organización social y gremial en la temática migratoria.

Por Decreto N° 118/018 de 24/04/2018 se reglamenta lo establecido en el artículo 162 de la Ley N° 19.355⁵² del 19 de diciembre de 2015, habilitando al Estado uruguayo a conceder la residencia definitiva a los ciudadanos/as extranjeros/as que se encuentren en el país en especial situación de vulnerabilidad⁵³, acreditados ante el Ministerio de Desarrollo Social y siempre que se respete la prohibición establecida en el inciso segundo del artículo 37 de la Constitución de la República Oriental del Uruguay⁵⁴.

4.1 Convenios y acuerdos Internacionales de Seguridad Social suscritos por nuestro país

Uruguay ha firmado numerosos convenios internacionales en seguridad social, con el fin de garantizar a los trabajadores migrantes: la acumulación de años de servicios computados en el territorio nacional a los cotizados en el exterior, la cobertura ante el traslado temporario de trabajadores dependientes, el pago de jubilaciones y

⁵¹ Art.32 – Ley N° 18.250, actualizada por la Ley N° 19.254

⁵² Presupuesto Nacional de Sueldos, Gastos e Inversiones Ejercicio 2015-2019

⁵³ persona que no cuenta con recursos apropiados y efectivos para obtener su regularidad migratoria, y que la misma amenace o menoscabe el acceso a derechos fundamentales para tener una vida digna.

⁵⁴ La inmigración deberá ser reglamentada por la ley, pero en ningún caso el inmigrante adolecerá de defectos físicos, mentales o morales que puedan perjudicar a la sociedad.)

pensiones a personas radicadas en el exterior, sin quitas ni retenciones y la gestión de oficio de las solicitudes de jubilación contributivas.

Dentro de los acuerdos firmados, se destacan tres de carácter regional⁵⁵:

- **Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercado Común del Sur (MERCOSUR)** - Ley N° 17.207 de 24/09/1999.
- **Convenio Iberoamericano de Seguridad Social** - Ley N° 14.803 de 24/07/1978.
- **Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social** - Ley N° 18.560 de 21/09/2009.

Asimismo, se han establecido convenios específicos con los siguientes países:

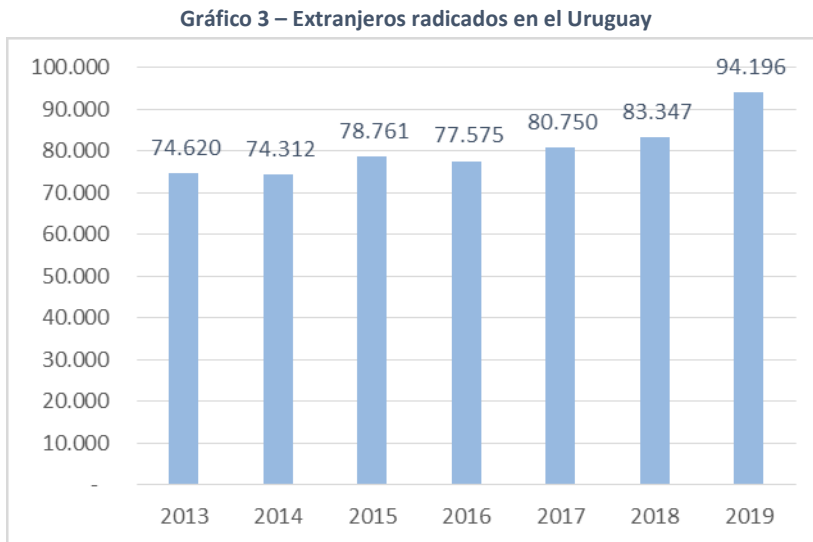
- **Alemania** - Ley N° 19.222 de 13/06/2014.
- **Austria** - Ley N° 18.798 de 19/08/2011.
- **Bélgica** - Ley N° 18.305 de 18/06/2008.
- **Canadá** - Ley N° 17.331 de 09/05/2001.
- **Chile** - Ley N° 17.144 de 09/08/1999.
- **Colombia** - Ley N° 17.439 de 28/12/2001.
- **España** - Ley N° 17.112 de 08/06/1999.
- **Estados Unidos** - Ley N° 19.568 del 10/01/2017.
- **Francia** - Ley N° 18.923 de 11/07/2012.
- **Grecia** - Ley N° 16.775 de 01/10/1996.
- **Países Bajos** - Ley N° 18.269 de 19/04/2008.
- **Israel** - Ley N° 17.206 de 14/09/1999.
- **Italia** - Ley N° 15.021 de 05/06/1980.
- **Luxemburgo** - Ley N° 19.220 de 13/06/2014
- **Perú** - Resolución N° 088/2014 de 17/02/2014.
- **Portugal** - Resolución N° 473/987 de 20/05/1987.
- **Suiza** (Confederación Helvética) - Ley N° 16.140 de 05/10/1990 y Ley N° 19.219 de 04/06/2014.

Si bien se ha avanzado en la formalización de los acuerdos con Rumania, Corea del Sur, Panamá, Venezuela, Costa Rica, Rusia y Québec, dichos convenios aún no se han normatizado.⁵⁶

⁵⁵ Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, El Salvador y Paraguay se encuentran regulados por uno de los acuerdos marcos de integración previstos para la región. En el caso de Argentina, Brasil y Paraguay están comprendidos por ambos.

5. Caracterización de la población migrante en Uruguay

Según la ECH, los extranjeros radicados en el Uruguay⁵⁷ pasaron de **74.620** en **2013** a **94.196** en **2019**, lo que equivale a un aumento del **26,2%** en el total del período.



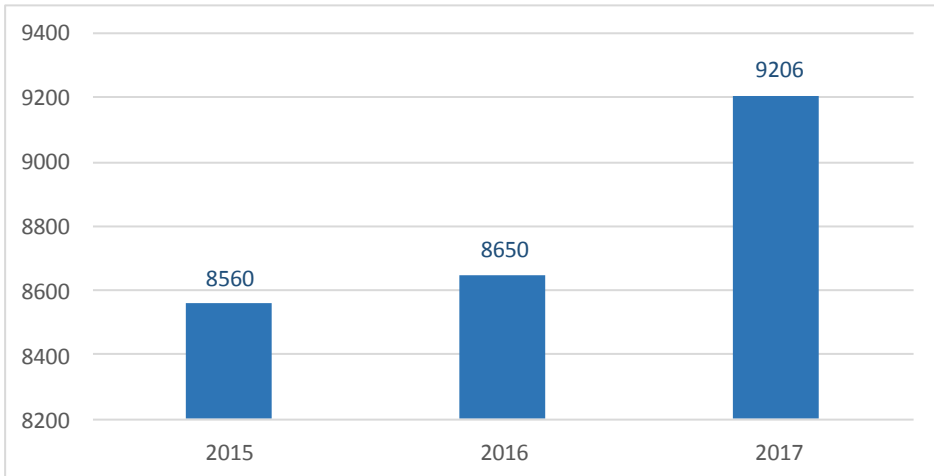
Fuente: Elaboración propia en base a la ECH - INE

Por otra parte, las Residencias permanentes tramitadas según lo publicado por el Ministerio de Relaciones Exteriores (MMRR en adelante) muestran, durante los últimos años, un sostenido interés de las personas extranjeras por obtener la documentación uruguaya.

⁵⁶ <https://www.bps.gub.uy/12610/convenios-internacionales.html>

⁵⁷ Definidos como las personas que en la ECH respondieron “en otro país” a la pregunta “¿Dónde pasó usted a residir inmediatamente después de su nacimiento?”

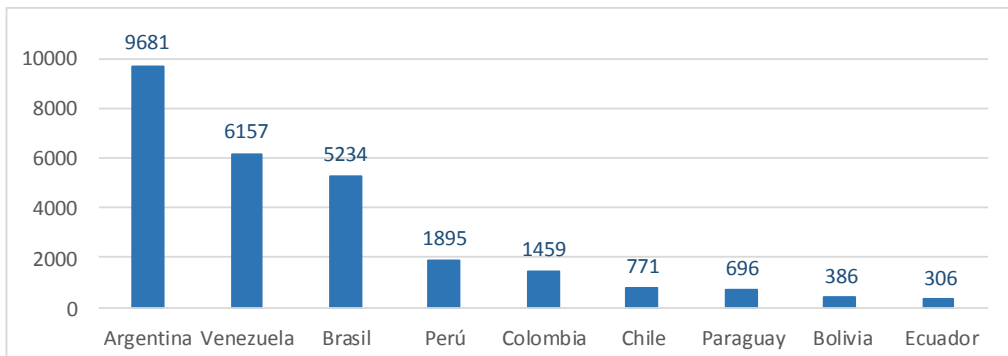
Gráfico 4 – Residencias permanentes tramitadas



Fuente: Informe Anual 2017 – Residencias Permanentes MERCOSUR y familiares de Uruguayos Extranjeros Ley Nº 19.254– MRREE

El MRREE en su publicación desagrega la información según país de nacionalidad para el período Oct-2014 a Dic-2017, donde podemos observar que Argentina fue quien concentró mayor cantidad de solicitudes (9681), seguido por Venezuela (6157), quien desplazó a Brasil al tercer puesto (5234).

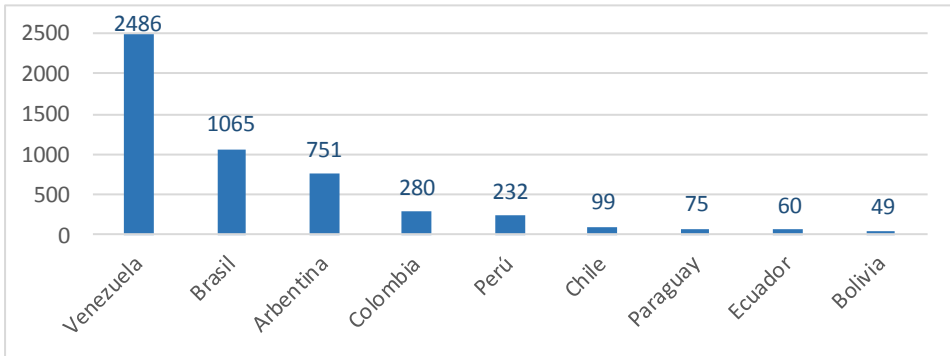
Gráfico 5 – Residencias tramitadas por país de nacionalidad (oct_2014 – dic_2017)



Fuente: Informe sobre residencias Ene/Abr 2018 -Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación – MRREE

Adicionalmente, el estudio del primer cuatrimestre del 2018, muestra que los países de nacionalidad con mayor número de residencias tramitadas fueron Venezuela (2486), Brasil (1065) y Argentina (751), alcanzándose las 4.377 solicitudes pertenecientes a personas originarias del MERCOSUR.

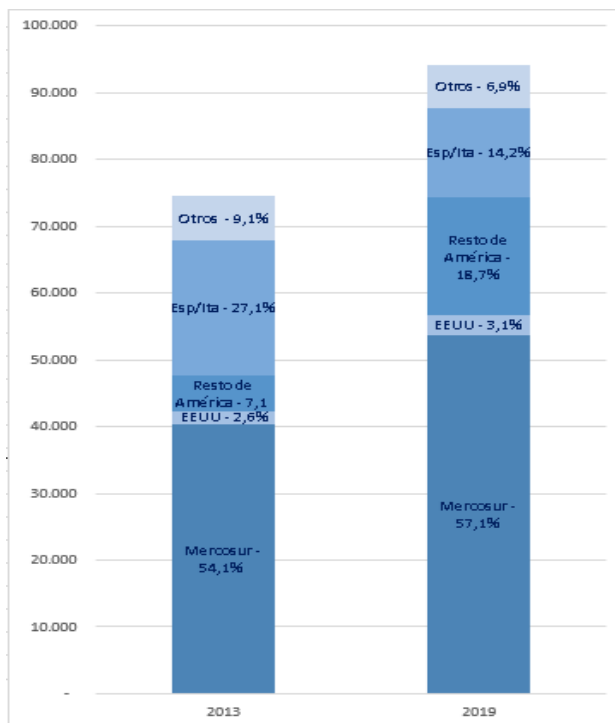
Gráfico 6 - Residencias tramitadas por país de nacionalidad (ene - abr 2018)



Fuente: Informe sobre residencias Ene/Abr 2018 -Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación – MRREE

5.1 País de origen

Gráfico 7 – Distribución por origen de los extranjeros radicados en Uruguay 2013 – 2019.



Fuente: Elaboración propia en base a la ECH – INE.

El estudio por regiones de la información brindada por la ECH 2013-2019, exhibe un aumento significativo en la cantidad de extranjeros de origen americano radicados en Uruguay (56.0%).

Se observan incrementos del 33.1% en el stock de extranjeros nacidos dentro del Mercosur, 51.2% de los naturales Estadounidenses y 233.6% del resto de América. Por su parte, el colectivo de Españoles e Italianos mostró una marcada reducción al contraerse en un 33.6% durante el período de estudio.

Esto denota un cambio en la composición de la población migrante de nuestro país, producto de una representación intrarregional cada vez más acentuada y de la disminución de la población europea que arribó en la primera mitad del siglo pasado.

Cuadro 1 – Migrantes radicados en Uruguay según país de origen

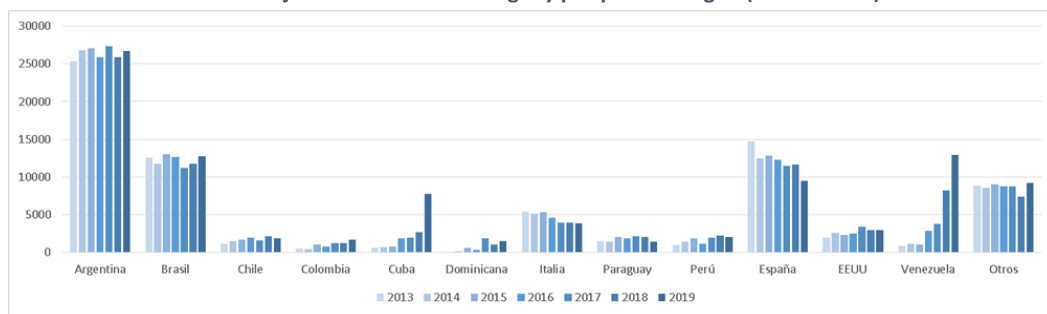
Extranjeros	Mercosur	EEUU	Resto de América	Esp/Ita	Otros
2013	40.393	1.945	5.280	20.191	6.811
2019	53.744	2.941	17.613	13.410	6.488
Variación	33,10%	51,20%	233,60%	-33,60%	-4,70%

Fuente: Elaboración propia en base a la ECH – INE

En un estudio pormenorizado de los doce principales países de origen de los extranjeros radicados en nuestro país, desde 2013 y hasta 2019, observamos que el stock de argentinos, brasileros y paraguayos se ha mantenido relativamente constante a la vez que las personas provenientes de Chile, Colombia, Perú y EEUU registran aumentos moderados, mientras que Italia y España exhiben una reducción en su representación y Cuba, Venezuela y República Dominicana⁵⁸ evidencian un importante y novedoso crecimiento.

⁵⁸ Según la Caracterización de las nuevas corrientes migratorias en Uruguay del MIDES, muestra un aumento excepcional durante 2017 revertido parcialmente durante 2018, lo que podría asimilarse a lo ocurrido durante 2015 cuando luego de varios años, durante los que se registró un saldo positivo entre entrada y salidas de Dominicanos en el Aeropuerto de Carrasco, las salidas fueron superiores contrayendo así el stock de personas de dicha nacionalidad radicados en nuestro país.

Gráfico 8 – Extranjeros radicados en Uruguay por país de origen (2013 – 2019)



Fuente: Elaboración propia en base a la ECH - INE

Con el fin de estudiar los flujos migratorios en el análisis se desagrega a las personas migrantes por temporalidad, caracterizando a aquellos que han arribado durante los últimos 5 años como “Recientes”.

Surge de la ECH, que en el año 2013 **13,5%** de los extranjeros radicados en nuestro país eran recientes, es decir 10.081 personas, mientras que en 2019 esta cifra ascendió a **29,9%**, equivalente a 28.118 personas.

Al comparar 2019 con 2014 se observa un incremento en el total de población migrante de 19.884 personas, que difiere significativamente con el afluente reciente (28.118), lo que podría denotar una importante movilidad.

5.2 Estructura demográfica

En lo que refiere al género, a nivel internacional se asiste a una transformación a través de la cual, cada vez con más frecuencia, las mujeres migran solas y suman casi la mitad del total de los migrantes internacionales⁵⁹.

En nuestro país, dentro del subgrupo de migrantes recientes, la tasa de feminización tuvo un comportamiento estable durante el período 2013/2019, pasó de **48,9%** a **46,9%**, comprobando un leve descenso.

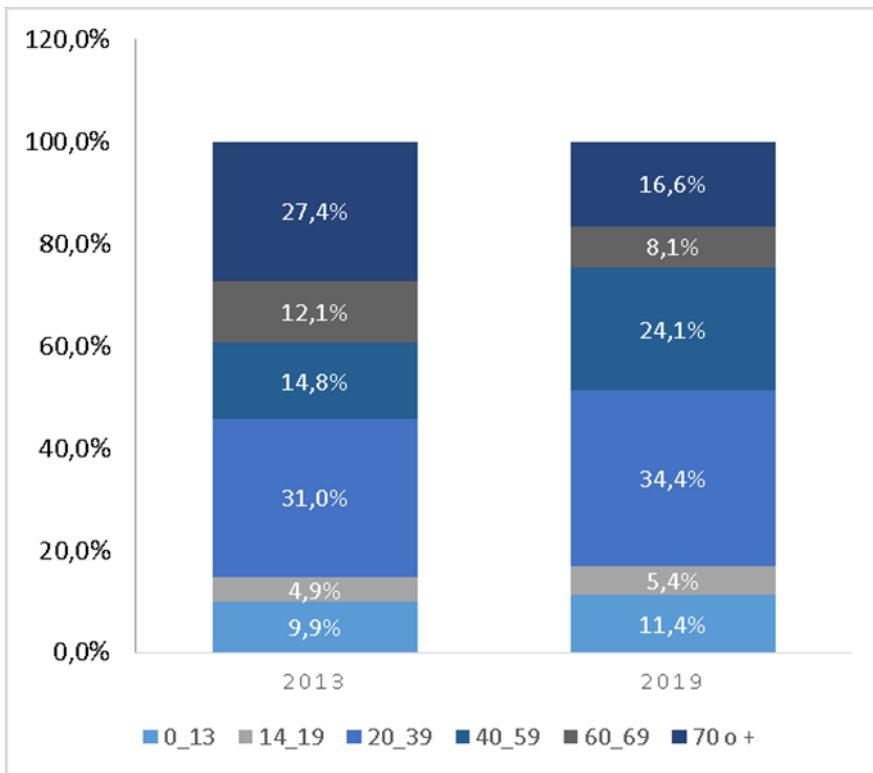
A pesar de que la migración en Uruguay aún se encuentra moderadamente feminizada (**53,2%** del stock de extranjeros radicados en nuestro país en 2019 son

⁵⁹ “En búsqueda de un compromiso equitativo para los trabajadores migrantes en la economía globalizada” – Conferencia Internacional del Trabajo, 92ª reunión - OIT

mujeres), la variación en los recientes flujos migratorios requeriría un seguimiento a fin de valorar los aspectos diferenciales asociados a la Protección Social de la mujer.

En cuanto a la edad de la población migrante el MRREE, a través de Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación, señala en su Informe sobre residencias 2017 que las solicitudes tramitadas durante el 2017 pertenecieron en mayor medida a personas de entre 14 y 70 años de edad (8.050), siendo 907 las solicitudes correspondientes a menores de 14 y 249 a los mayores de 70.

Gráfico 9 – Distribución de la población migrante por franja etaria (2013 – 2019)



Fuente: Elaboración propia en base a la ECH - INE

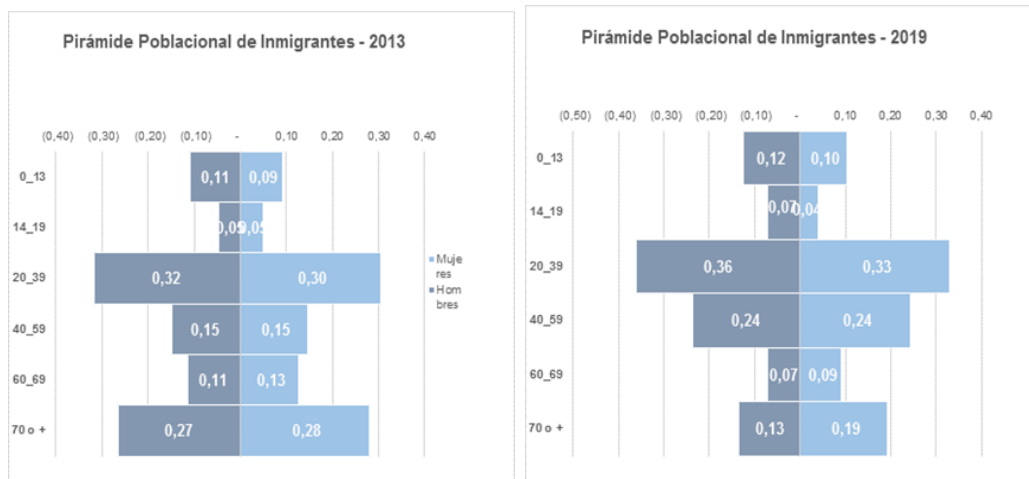
Del análisis comparado de la ECH 2013-2019 surge una caída en el stock de personas extranjeras mayores de 60 años más pronunciado aún en los mayores de 70, quienes pasan de representar el 27,4% en 2013 al 16,6% en 2019.

Paralelamente, se eleva la cantidad de personas de 0-59 años, dónde se destaca la variación que exhiben las siguientes cohortes de edad: 20-39, que pasa del 31,0% al 34,4% y 40-59, que varía de 14,8% a 24,1%.

Si comparamos la distribución de edad por sexo de la población migrante a través de pirámides poblacionales para 2013 y 2019, observamos diferencias para todos los rangos etarios, salvo entre 40-59 dónde el porcentaje femenino y el masculino es igual.

En referencia a los mayores de 70 años, se destaca una modificación en la distribución por sexo, a partir de una disminución de 14 puntos en la ponderación de hombres, siendo menor la diferencia porcentual registrada para las mujeres (9 puntos).

Gráfico 10 – Pirámides Poblacional de Inmigrantes



Fuente: Elaboración propia en base a la ECH - INE

Todo esto denota una importante modificación en la composición etaria de la población migrante durante el período en estudio, con una tendencia marcada al rejuvenecimiento de éste colectivo, moviéndose la mediana desde la cohorte 40-59 a la 20-39.

5.3 Nivel educativo

Las personas que han arribado a nuestro país durante los últimos 6 años, no solo han ensanchado la población en edad de trabajar sino que también han impulsado el Nivel Educativo de la población total.

Este cuadro exhibe la representación para cada nivel educativo de la población migrante en relación a la población total.

Cuadro 2 – Porcentaje de personas migrantes en cada nivel educativo respecto de la población total (30 a 59 años)

Migrantes	Porcentaje de la población en cada Nivel Educativo						
	Sin educa	Primaria	Ciclo bas	Ciclo sup	Terciaria	Universit	Posgrado
2013	1,7%	1,1%	1,2%	3,0%	2,6%	4,8%	5,4%
2019	1,9%	1,3%	1,7%	5,5%	4,8%	8,1%	9,1%

Fuente: Elaboración propia en base a la ECH – INE

Nota: Atendiendo a la estructura etaria diferencial de nuestra población en estudio y con el fin de tornar comparables las muestras, se trabajó solamente sobre los individuos entre 30 y 59 años de edad

Como se puede observar en 2019 desde el Nivel Primaria hasta Posgrado, la ponderación de los extranjeros fue superior a 2013. Si consideramos esto en conjunto con la caída registrada en sin educación, podemos afirmar que el aporte de este colectivo ha sido positivo en todos los niveles, particularmente si tenemos en cuenta que la representación de los migrantes en el total de la población se ha situado en el entorno de 2,2 - 2,7% durante el período.

La variación registrada en los niveles Terciario y Superiores, evidencia particularmente el aporte de los migrantes en los más altos niveles de formación, alcanzando en 2019 una representación de 4,8% en Terciaria, 8,1% en Universitaria y 9,1% en Posgrado.

6. Protección social al migrante en Uruguay

6.1 Derechos del residente permanente

En nuestro país, el Estado garantiza el derecho y requiere el cumplimiento de obligaciones a los inmigrantes en las mismas condiciones que para los ciudadanos uruguayos naturales.

En este sentido, se hace hincapié en la universalidad del acceso a los derechos de salud, vivienda, educación, trabajo y seguridad social contemplados en la Constitución de la República⁶⁰, tanto para el migrante cómo para su familia⁶¹.

⁶⁰ Art. 7, 8 45 y 67

⁶¹ Art.8 – Ley N° 18.250, actualizada por la Ley N° 19.254

6.2 Garantías laborales y protección social

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social junto con otros organismos del Estado, como el Banco de Previsión Social, otorga garantías a todos los trabajadores del país, incluyendo a las personas migrantes, en el cumplimiento de la legislación laboral vigente⁶², “El Estado adoptará las medidas necesarias para asegurar que las personas migrantes no sean privadas de ninguno de los derechos amparados en la legislación laboral a causa de irregularidades en su permanencia o empleo”.

Los residentes con categoría permanente que cumplan con los requisitos previstos en la legislación del Estado uruguayo podrán desarrollar actividades, tanto en relación de dependencia como por cuenta propia, accediendo de este modo al sistema de protección social⁶³.

En relación a las prestaciones de pasividad, a los efectos de atender el registro de la historia laboral y el cobro de jubilaciones y pensiones, se prevé la necesidad de contar con instrumentos bilaterales y multilaterales ratificados entre los países involucrados⁶⁴.

El Decreto 394/009 en su Art. 42 establece los requisitos y el procedimiento a seguir por todo inmigrante para insertarse en el mercado laboral uruguayo al amparo de la legislación vigente.

Con el fin de acogerse al sistema de Seguridad Social, el trabajador migrante debe obtener el documento de identidad expedido por la DNIC, existiendo requisitos según sean personas migrantes de los países del MERCOSUR de los Estados Partes (Argentina, Brasil, Paraguay y Venezuela⁶⁵), de los Estados Asociados (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú y Surinam) y de aquellos otros países del mundo que no se incluyen dentro de este acuerdo regional⁶⁶.

De todos modos se prioriza el amparo a la Seguridad Social para todos los trabajadores migrantes, siendo posible la inscripción al sistema con documento

⁶² Art.16 y 17 – Ley Nº 18.250, actualizada por la Ley Nº 19.254 y Art. 42 - Decreto 394_009

⁶³ Art.19 – Ley Nº 18.250, actualizada por la Ley Nº 19.254

⁶⁴ Art.18 – Ley Nº 18.250, actualizada por la Ley Nº 19.254

⁶⁵ La República Bolivariana de Venezuela se encuentra suspendida en todos los derechos y obligaciones inherentes a su condición de Estado Parte del MERCOSUR, de conformidad con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 5° del Protocolo de Ushuaia.

⁶⁶ https://migracion.minterior.gub.uy/index.php?option=com_content&view=category&id=92

extranjero, y de detectarse trabajadores migrantes que únicamente posean identificación del país de origen, se les brinda un plazo de 6 meses para su regularización.⁶⁷

El Estado Uruguayo procura el amparo al trabajador migrante de acuerdo a lo dispuesto en el Artículo 43 del mencionado Decreto *“Las personas migrantes en materia de Seguridad Social tendrán el mismo trato que los nacionales tanto en lo que concierne a los requisitos de admisión como al derecho a las prestaciones en todas las contingencias protegidas por la legislación vigente”* y el Artículo 45 *“Todo empleador que contrate trabajadores extranjeros en relación de dependencia permanecerá obligado a aplicar la normativa laboral vigente, sin discriminación de clase alguna”*.

La Constitución de la República, en su Art. 67, establece que la permanencia de los trabajadores inmigrantes en el país habilita el acceso a las prestaciones contributivas y no contributivas de seguridad social.

El BPS ampara al trabajador durante las diferentes etapas del ciclo laboral, contemplando contingencias tales como desempleo, enfermedad, maternidad/paternidad, fallecimiento, entre otras, que comprenden a la vida activa. A su vez, garantiza el acceso a jubilaciones y pensiones contributivas y beneficios adicionales que complementan las necesidades de esta etapa, trascendiendo la dimensión económica para hacer énfasis en un enfoque integral del envejecimiento. Paralelamente, mediante otras prestaciones de protección social de carácter no contributivo se brinda apoyo a sectores en situación de mayor vulnerabilidad.

La cobertura se extiende a la familia del trabajador, mediante prestaciones económicas, de salud y servicios sociales al cónyuge, menores y personas con discapacidad a cargo⁶⁸. Este apartado requiere de un estudio específico que amplíe los aspectos relativos a los familiares del migrante, no contemplados en este trabajo.

⁶⁷ Fuente: MTSS

⁶⁸ Entre ellas cabe mencionar: asignaciones familiares, pensión sobrevivencia, ayudas extraordinarias, etc.

DERECHOS Y OBLIGACIONES DURANTE EL CICLO LABORAL

Cobertura

TRABAJADORES

Prestaciones a cotizantes activos al BPS

- Subsidio por maternidad
- Licencias por maternidad, paternidad y cuidados
- Subsidio por enfermedad
- Subsidio por desempleo
- Subsidio transitorio por incapacidad
- Subsidio Especial por Inactividad compensada
- Sistema Nacional Integrado de Salud
- Prótesis y órtesis
- Contribución para lentes comunes

- Fondo Nacional de Recursos
- Sistema Nacional Integrado Salud
- Fondo de Reversión Laboral
- Póliza de seguro ante accidentes laborales

Cobertura Pasivos

JUBILADOS Y PENSIONISTAS

Prestaciones a contribuyentes al BPS

- Jubilación común
- Jubilación por incapacidad
- Pensión de sobrevivencia
- Soluciones habitacionales
- Prima por edad
- Canasta navideña

- Fondo Nacional de Recursos
- Sistema Nacional Integrado Salud

Otros

BENEFICIOS

adicionales a Jub./Pens. del BPS

- Prestamos sociales
- Préstamos para prótesis y órtesis
- Turismo social
- Subsidio boletos
- Programa de teleasistencia
- Giros al exterior

Nota: Los extranjeros radicados en el Uruguay, pueden acceder también a prestaciones de tipo no contributivas tales como Pensión Vejez, Pensión Invalidez, Programa de Asistentes Personales, entre otras.

7. Ocupación

7.1 Tasa de ocupación

A partir de la información de la ECH 2013 y 2019, se estudia la Tasa de Ocupación de la población migrante en comparación con la población total para el grupo 20 a 59 años que, como se vio, es el más representativo de este colectivo.⁶⁹

De este análisis surge que los extranjeros ocupados⁷⁰ pasan de representar **77,5%** a **79,3%**, mientras que en forma inversa, este indicador muestra para la población total una reducción de **79,7%** a **77,9%**.

Cuadro 3 – Tasa de ocupación (extranjeros y total de la población entre 20 a 59 años)

Ocupados	Extranjeros		Toda la Población	
	Frec.	%	Frec.	%
2013	26.494	77,5%	1.400.315	79,7%
2019	43.737	79,3%	1.433.445	77,9%

Fuente: Elaboración propia en base a la ECH – INE

Nota: Atendiendo a la estructura etaria diferencial de nuestra población en estudio y con el fin de tornar comparables las muestras, se trabajó solamente sobre los individuos entre 20 y 59 años de edad

7.2 Categoría ocupacional

Cuadro 4 – Categoría ocupacional del trabajo principal para migrantes

Migrantes	Dependiente	No Dependiente	Otros
2013	65,5%	33,2%	1,3%
2014	67,0%	30,9%	2,0%
2015	69,9%	28,7%	1,4%
2016	69,6%	28,9%	1,5%
2017	71,4%	26,9%	1,7%
2018	70,3%	28,9%	0,8%
2019	72,9%	25,7%	1,4%

Fuente: Elaboración propia en base a la ECH - INE

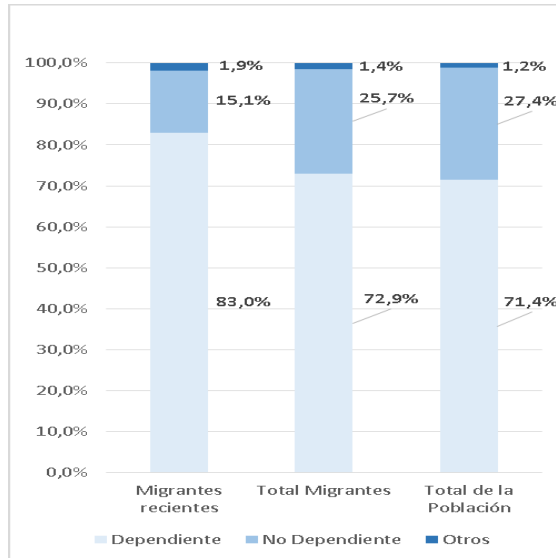
⁶⁹ La tasa de ocupación se calcula como la población ocupada/población en edad de trabajar tomando en este caso, tanto para numerador como denominador, la edad de 20 a 59 años.

⁷⁰ Se utiliza el concepto de ocupación definido en la ficha técnica de la ECH2019 en lo referente a “que trabajó por lo menos una hora la semana anterior a la encuesta, o que estuvo ausente de su trabajo temporalmente debido al usufructo de licencia (vacaciones, enfermedad o accidente, estudio, etc.), escasez de materias primas, mal tiempo, averías producidas en las máquinas, o cualquier otra razón temporal, pero que tiene empleo al que seguramente volverá.” Variando para este estudio el rango etario considerado.

La estructura por categoría ocupacional⁷¹ evidencia una evolución diferencial entre Dependientes y No Dependientes, aumentando la proporción en el total de ocupados de los primeros en detrimento de los segundos durante el período en estudio.

En 2019 los trabajadores migrantes Dependientes representan un **72,9%** del total de los ocupados, mientras los No Dependientes corresponden a **25,7%**.

Gráfico 11 – Categoría ocupacional del trabajo principal - ECH 2019



Fuente: Elaboración propia en base a la ECH - INE

Al realizar una comparación entre los distintos grupos poblacionales estudiados, según categoría ocupacional, se observa claramente que los migrantes en general tienen un comportamiento muy similar al del total de la población siendo entorno a un **73%** los que se encuentran en relación de dependencia.

Por otro lado, si analizamos puntualmente las nuevas corrientes migratorias, encontramos que este subgrupo se vuelca aun en mayor medida a la actividad laboral dependiente, alcanzando una ponderación del **83%**.

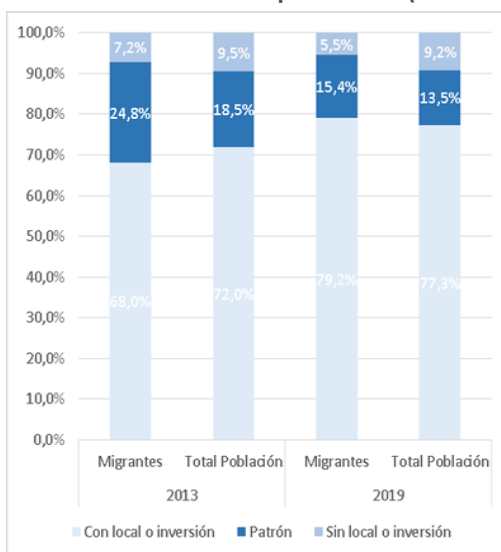
⁷¹ En base a la ECH, se creó la clasificación por categoría ocupacional considerando **Dependientes** a quienes respondieron *Asalariados privados* y *Asalariados Públicos*, **No Dependientes** a quienes respondieron *Patrón*, *Cuenta propia sin local ni inversión* y *Cuenta propia con local o inversión*, quedando dentro de **Otros** quienes respondieron *Miembro del Hogar no remunerado*, *Programa Social de empleo* y *Miembro de Cooperativa de producción*.

Entre los No Dependientes⁷², para el año 2013 se encuentra una estructura similar entre las dos poblaciones, siendo la brecha más destacada la correspondiente a Patrón donde los migrantes alcanzan un **24,8%** y la población total **18,5%**. En contraposición la proporción de cuentapropistas es mayor para el total de la población frente a los migrantes, tanto *con local o inversión* (72,0% vs. 68,0%) o *sin local o inversión* (9,5% vs. 7,2%).

En 2019, como resultado de las nuevas corrientes migratorias, la distribución de los No Dependientes varía significativamente. En particular, la proporción de migrantes cuentapropistas *con local o inversión*, crece más de un 11%, superando la representación de esta categoría en el total de la población.

Por otro lado, la condición de patrón se reduce en ambas poblaciones, para el caso de los migrantes esta contracción es del **9,4%**, mientras que para la población total esta caída es de un **5,0%**, manteniendo los migrantes una representación superior.

Gráfico 12 – Distribución de no dependientes (2013 – 2019)



Fuente: Elaboración propia en base a la ECH - INE

⁷²La metodología de la ECH, define “**Patrón** con personal a su cargo: Es la persona que explota su propia empresa económica y que tienen a su cargo uno o más trabajadores a sueldo o jornal **Trabajador por cuenta Propia** (o patrón sin personal a su cargo): Es la persona que, sin depender de un patrón, explota su propia empresa económica sin ocupar a ningún trabajador remunerado. **Sin local o inversión**: Es el que no ha realizado ninguna inversión en bienes de capital fijo, **Con local o inversión**: Es el que ha realizado inversiones en bienes de capital fijo (edificios, vehículos autopropulsados, maquinaria o equipo).”

Aunque en ambos casos se observa una caída en la representación de los cuentapropistas *sin local o inversión*, esta es más significativa en el caso de los migrantes, que transita de una ponderación del **7,2%** en 2013 a **5,5%** en 2019.

Por lo tanto, podemos afirmar que los migrantes optan cada vez más por trabajar en relación de dependencia, que quienes se establecen como cuentapropistas lo hacen, cada vez con más frecuencia emprendiendo un negocio que requiere de algún tipo de inversión y que los patrones con trabajadores a cargo tienden a reducirse.

8. Cobertura en seguridad social a los migrantes

8.1 Nivel de cotización

La cantidad de extranjeros ocupados que según la ECH aportan a algún Organismo de Seguridad Social ha pasado de **23.874** en 2013 a **38.221** en 2019, esto implica un crecimiento del orden del **8.3%** promedio anual y alcanza una variación total en el período del **60.1%**.

Dentro de la población migrante que aporta a la Seguridad Social, un **93.5%** cotiza en BPS, mientras que un **2.5%** aporta exclusivamente a otro Organismo de Seguridad Social en Uruguay, a la vez que un **4.0%** lo hace únicamente en el exterior.

Cuadro 5 – Ocupados que cotizan a algún Organismo de Seguridad Social

	Cotiza a BPS	No cotiza al BPS pero si en Otra Caja el Extranjero		TOTAL
2013	91,7%	5,0%	3,3%	100,0%
2019	93,5%	2,5%	4,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a la ECH – INE

Nota: Si la persona cotiza a BPS y a otra Caja, se cuenta solamente en BPS con el fin de no duplicar los registros.

En base a la ECH en 2019 el BPS alcanza en su cobertura activa a **35.749** personas migrantes.

Al analizar el período en estudio, se observa una evolución interanual positiva y permanente en la cantidad de migrantes amparados por BPS, con excepción del año 2016 que exhibe una leve contracción.

Cuadro 6 – Migrantes que cotizan al BPS

Migrantes que cotizan al BPS		
	% / T.de Migrantes	Variación
2013	29,3%	
2014	32,0%	2,7%
2015	33,6%	1,6%
2016	33,3%	-0,3%
2017	35,3%	2,0%
2018	36,7%	1,4%
2019	38,0%	1,3%
Var 2019-2013	8,7%	

Fuente: Elaboración propia en base a la ECH – INE

De acuerdo a datos relevados por la ECH, la cantidad de migrantes afiliados a BPS se incrementan en el 2019, respecto al 2013, en un **63,3%**.

Esta cifra representa el 70,8% de la variación en la cantidad de extranjeros radicados en nuestro país durante el mismo período (19.576), lo que armoniza con lo ya expresado respecto de las características etarias y ocupacionales de las nuevas corrientes migratorias.

8.2 Cobertura Activa

En base a la cantidad de cotizantes, se construye un indicador de Cobertura Ocupacional⁷³ a efectos de dar seguimiento a la proporción de población migrante ocupada en nuestro país que posee amparo a la Seguridad Social, evidenciando así el grado de formalización laboral.⁷⁴

⁷³ Los ratios de Cobertura Poblacional calculados en este trabajo no se corresponden exactamente con los calculados por la Asesoría Económica y Actuarial del BPS por basarse estos últimos en datos administrativos para calcular la cantidad de los cotizantes y estimaciones del INE de la cantidad de personas ocupadas y en edad de trabajar. En este trabajo hemos optado por utilizar como insumo de información de la ECH priorizando la homogeneidad y por carecer, a nivel de registros administrativos, de datos diferenciales para el colectivo de migrantes.

⁷⁴ La Tasa de Cobertura Activa se calcula mediante el cociente (Cantidad de Ocupados que cotizan a algún organismo de Seguridad Social / Cantidad de Ocupados), en este caso el cálculo se restringió a la población entre 20 y 59 años de edad.

Cuadro 7 – Tasa de cobertura activa (población ente 20 y 59 años)

	2013	2019
Migrantes Recientes	76,8%	83,0%
Total Migrantes	77,9%	80,3%
Total de la Población	79,0%	78,4%

Fuente: Elaboración propia en base a la ECH - INE

En lo que refiere a los migrantes, este indicador denota un claro avance en materia de formalización, registrando a 2019 **2,4%** más de ocupados entre 20 y 59 años amparados a la Seguridad Social que en 2013.

Si hacemos foco en el estudio de las nuevas corrientes migratorias, este avance en la cobertura fue más significativo aún, partiendo de **76,8%** en 2013 alcanza el **83,0%** en 2019. Esto se vincula estrechamente con el incremento de dependientes y la disminución de cuentapropistas sin local o inversión, colectivo que históricamente ha presentado mayor informalidad.

De acuerdo a un estudio comparativo del nivel de cotización a los sistemas de Seguridad Social entre los inmigrantes y la población nativa realizado por CEPAL-OIT ⁷⁵ en 2017, Uruguay se encuentra entre los países de la región que se caracterizan por brindar un trato igualitario a los migrantes en esta materia.

Según nuestros estudios, la tasa de cobertura activa de la población migrante en Uruguay en 2019 denota un importante avance en el acceso a los derechos de protección social de dicha población, no evidenciando diferencias significativas entre este grupo y la población total, que incluso supera levemente su ratio.

8.3 Prestaciones de pasividad

Al inicio del período de estudio **23.536** pasivos radicados en Uruguay eran extranjeros, esta cifra descendió un **25,6%** durante los siguientes seis años, siendo **18.745** los migrantes que en 2019 registran como jubilados y/o pensionistas.

⁷⁵https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_553535.pdf (pág. 26)

Esta disminución se explica principalmente por las reducciones registradas del 2014 a 2017, años que presentan las mayores caídas, principalmente en el subgrupo etario de 70 o más años. Esta tendencia parece estar asociada a los diferentes ciclos migratorios a los que se ha visto expuesto el Uruguay.

Cuadro 8 – Cantidad de migrantes según tipo de prestación de pasividad (jubilados y/o pensionistas)

Migrantes	Jubilados	Pensionistas	Jub y/o Pens
2013	18.540	9.077	23.536
2014	16.442	8.766	20.812
2015	16.640	7.982	20.654
2016	16.402	7.832	20.272
2017	14.866	6.798	18.502
2018	15.645	6.778	19.300
2019	14.929	6.483	18.745

Fuente: Elaboración propia en base a la ECH – INE

Nota: Jubilados y/o pensionistas contempla a las personas que perciben una jubilación, una pensión o ambas prestaciones, por lo que no coincide con la suma de los dos primeros (una persona puede percibir más de una prestación)

A efectos del análisis por tipo de pensión se utilizan datos del 2018 dado que esa información no fue relevada en la última encuesta (ECH2019). Para la causal Sobrevivencia, se observa un **79%** de ponderación en el total de las prestaciones de migrantes frente a un **72,7%** exhibido por total de la población.

En otro sentido si comparamos la causal Invalidez, se evidencia una menor representación en el total de pensiones percibidas por personas migrantes que para el total de la población, **5,2%** para el colectivo en estudio, frente a **20,4%** para el agregado total.

Cuadro 9 – Distribución por tipo de pensiones para los migrantes y total de la población (2018)

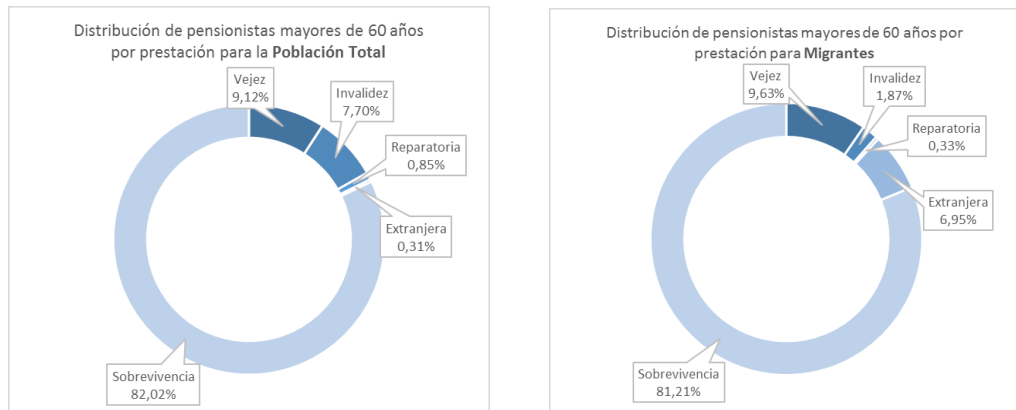
Pensionistas 2018	Vejez	Sobrevivencia	Invalidez	Extranjera	Reparatoria	TOTAL
Migrantes	9,0%	79,0%	5,2%	6,5%	0,3%	100%
Total de la Población	6,6%	72,7%	20,4%	0,3%	0,0%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a la ECH – INE

Para eliminar el impacto de la estructura etaria, el análisis se restringe a las personas de 60 años o más.

De los gráficos se desprende que en la mayoría de las prestaciones no existen diferencias significativas entre ambas poblaciones, las excepciones se registran en Invalidez y Extranjera.

Gráfico 13 – Distribución de pensionistas mayores de 60 años por tipo de prestación (2018)



Fuente: Elaboración propia en base a la ECH – INE

En lo que respecta a Invalidez, se reduce en ambos grupos, aunque en mayor medida en el total de la población. Esto da lugar a una disminución en la diferencia entre ambas poblaciones. La persistencia en la brecha se podría explicar por una menor proporción de migrantes con situaciones de discapacidad que requieran este tipo de prestaciones.

Particularmente en el caso de las Extranjeras cabe mencionar que dentro del 0,31% del total de la población que percibe este tipo de pensión no solo contiene al 6,95% de los migrantes sino también a uruguayos que generaron algún derecho en el exterior.

8.4 Cobertura Pasiva

Con el fin de dimensionar el acceso a los derechos universales de Seguridad Social y de medir el nivel de vulnerabilidad de la población migrante en nuestro país, hemos construido indicadores de Cobertura⁷⁶ particularizados para este subgrupo

⁷⁶ Los ratios de Cobertura Poblacional calculados en este trabajo no se corresponden exactamente con los calculados por la Asesoría Económica y Actuarial del BPS por basarse estos últimos en datos administrativos para calcular la cantidad de los beneficiarios totales y estimaciones del INE de la cantidad

poblacional, realizando a su vez un análisis comparado con el agregado total de la población, tomando a los jubilados y pensionistas de todos los Organismos de Seguridad Social.

El nivel de protección social que ofrece nuestro país a los inmigrantes, puede ser medido en base a dos ratios de cobertura.

En primer lugar se optó por dimensionar el acceso a las prestaciones pasivas por parte de las personas mayores mediante el ratio: Jubilados y/o Pensionista con 65 o más años de edad sobre el total de la población con igual rango etario.

Cuadro 10 – Cobertura pasiva

Jub-Pens/>=65 años	Migrantes	Toda la Población	Brecha
2013	84,8%	87,6%	2,8%
2014	86,3%	87,4%	1,1%
2015	83,2%	87,4%	4,3%
2016	85,3%	87,9%	2,6%
2017	83,1%	87,7%	4,6%
2018	85,6%	87,5%	1,9%
2019	83,9%	88,0%	4,1%

Fuente: Elaboración propia en base a la ECH - INE

De dicho cálculo surge que, un **83,9%** de los migrantes de 65 años o más, percibieron durante 2019 una Jubilación o Pensión, constatando durante el período de estudio aumentos y disminuciones, que oscilan en un 3,2 y para toda la población esta prestación oscila en 0,2 puntos porcentuales.

Se evidencia una brecha reducida aunque persistente entre el ratio poblacional y el específico de nuestra población bajo estudio, que ha evolucionado de forma dispar desde un **2,8%** en 2013 hasta un **4,1%** en 2019.

En éste último año la diferencia denota un acceso a las prestaciones pasivas, por parte de la población migrante algo menor al del total de la población.

de personas mayores de 65 y de ocupados. En este trabajo hemos optado por utilizar como insumo de información de la ECH priorizando la homogeneidad y por carecer, a nivel de registros administrativos, de datos diferenciales para el colectivo de migrantes.

Adicionalmente, y atendiendo al carácter más restrictivo de las Jubilaciones, hemos optado por medir la Cobertura en Seguridad Social de las personas migrantes, mediante el ratio Jubilados de 65 o más años sobre la cantidad de personas de igual edad.

Cuadro 11 – Cobertura Jubilados

Jubilados/>=65 años	Migrantes	Toda la Población	Brecha
2013	67,8%	70,4%	2,7%
2014	70,4%	71,0%	0,7%
2015	68,7%	71,4%	2,7%
2016	70,7%	72,1%	1,4%
2017	69,5%	72,2%	2,7%
2018	70,6%	71,8%	1,2%
2019	68,7%	72,8%	4,0%

Fuente: Elaboración propia en base a la ECH – INE

El ratio de Cobertura Pasiva de jubilaciones a migrantes fue de **68,7%** en 2019 esto es un **4.0%** menor que el registrado para el total de la población, brecha sensiblemente mayor a la registrada durante todo el período de estudio.

Durante el período 2013- 2019 Uruguay mantiene niveles aceptables de Cobertura en Seguridad Social a los migrantes, tanto a nivel activo como pasivo, cuando se lo compara con el total de la población.

9. Consideraciones finales

Nuestro país se ubica entre las naciones que estimulan el ingreso de migrantes, recibiendo corrientes migratorias en diferentes períodos, las que son claramente identificables. En la actualidad nos encontramos frente una marcada presencia de extranjeros procedentes de la región, denotando un cambio entre las primeras oleadas que llegaban de Europa.

El Pacto Mundial define 23 objetivos enunciados como principios, que promueven un trato digno de la migración, pudiendo afirmar que Uruguay se encuentra avanzado en el cumplimiento de un número importante de ellos, por ejemplo: brindar

documentación de identidad, facilitar el acceso a servicios básicos, promover la integración y cohesión social respetando su identidad cultural y procurando la cobertura en seguridad social.

En relación al objetivo Nro. 1, Uruguay se encuentra en proceso de reforzar el nivel de coordinación institucional del Estado a fin de avanzar en la recopilación de información que permita formular políticas con base empírica.

A su vez, Uruguay mantiene un alto nivel de relacionamiento con los Organismos Internacionales, habiendo sido sede de eventos mundiales y regionales lo que se refleja en la normativa nacional, que acoge las recomendaciones internacionales y políticas activas de respeto a los derechos humanos de las personas migrantes.

Asimismo existen acuerdos multilaterales de seguridad social con un número importante de países en el registro laboral y pago de pasividades que aseguran, dan tranquilidad y promueven la formalidad de los trabajadores migrantes.

En este marco Uruguay adhiere ampliamente a los convenios y recomendaciones que la OIT define para los trabajadores y familias de la población migrante, situación que se comprueba en el alto nivel de ocupación así como en las Tasas de Cobertura Activa y Pasivas, las que reflejan un acceso a la Seguridad Social casi paritario de la población migrante respecto de la población total.

En esta línea, se destaca el aumento en la cantidad de migrantes cotizantes al BPS, cifra similar a la variación en el stock de personas extranjeras radicadas en nuestro país, durante el período seleccionado.

Del estudio por categoría ocupacional, surge que la población migrante tiende a desempeñarse principalmente en relación de dependencia y quienes optan por trabajar como no dependientes, lo hacen mayormente como cuentapropistas, es decir sin dependientes, pero con local o inversión.

Del análisis demográfico, resulta que las nuevas corrientes migratorias impactan en la estructura etaria, ampliando las cohortes intermedias y reduciendo el envejecimiento de la población, a la vez que el nivel educativo que revisten ensancha el contingente de personas con educación superior. Esto implica una contribución directa para nuestro país al momento de hacer frente a las transformaciones tecnológicas y los cambios en la matriz productiva a los que asistimos.

La diferencia que surge de la comparación entre las variaciones de stock y de flujo en la cantidad de migrantes, evidencia una caracterización temporal de las nuevas corrientes migratorias, que se diferencia de lo registrado en el pasado. Esto podría estar vinculado con una mayor movilidad, dado que quienes arribaron en 2013 en muchos casos no han permanecido hasta 2019 en nuestro país. Esto, sin duda, amerita un seguimiento que permita determinar el impacto de este comportamiento en nuestras proyecciones.

Cabe mencionar que, a pesar de que el estudio no se enmarca dentro de la coyuntura actual de emergencia sanitaria por COVID19, la cobertura en seguridad social alcanzada por Uruguay para la población migrante y su familia, ha permitido incluir a este colectivo, caracterizado por su mayor vulnerabilidad, dentro de las medidas de protección social dispuestas por el país para toda su población.

Referencia bibliográfica

- Argentieri, C., Quetto, D., Debandi, N. (2016). Iniciativas regionales para la identificación y atención de niños, niñas y adolescentes migrantes. OIM-IPPDH
- Assandri, F., Cuelho, K., Giambruno, C. (2017). Caracterización de las nuevas corrientes migratorias en Uruguay. MIDES.
- Bengochea, J., Koolhaas, M., Pellegrino, A. Diáspora: hacia la nueva frontera.
- Carrasco, I., Suárez, J.I. (2018). Migración internacional e inclusión en América Latina. Análisis en los países de destino mediante encuestas de hogares. (2018). CEPAL
- Conferencia internacional del Trabajo. En busca de un compromiso equitativo para los trabajadores migrantes en la economía globalizada. (2004) OIT
- Conferencia internacional del trabajo. Construir un futuro con trabajo decente. (2011) OIT
- Declaración de Nueva York. (2018). ACNUR
- Harari, Y.N., (2018). 21 lecciones para el siglo XXI.
- Macadar, D., Pellegrino, A. (2007). Informe sobre migración internacional en base a los datos recogidos en el módulo de migración. UNFPA-UNDP-INE
- Petit, J.M., (). Migraciones, vulnerabilidad y políticas públicas. Impacto sobre los niños, sus familias y sus derechos. ONU-CEPAL-BID
- (2013-2018). Encuesta Continua de Hogares. INE
- (2017). Informe anual. Residencias permanentes MERCOSUR y familiares de uruguayos extranjeros (Ley 19.254). Dirección General para asuntos consulares y vinculación-MRREE.
- (2017), Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe. La inmigración laboral en América Latina. Nro.16. CEPAL-OIT
- (2018). Informe sobre residencias Enero-Abril 2018. Residencias permanentes nacionales MERCOSUR y familiares de uruguayos extranjeros (Ley 19.254). Dirección General para asuntos consulares y vinculación-MRREE.
- (2018), How Immigrants Contribute to Developing Countries' Economies. OECD-ILO <http://dx.doi.org/10.1787/9789264288737-en>

**RECAUDACIÓN POR PUNTO DE APORTES
JUBILATORIOS
Año 2019**

(Actualización)

RECAUDACIÓN POR PUNTO DE APORTES JUBILATORIOS

Año 2019

Actualización.

Asesoría Económica y Actuarial

Junio 2020

Resumen:

El valor punto de aportación refiere al monto de recaudación que representa un uno por ciento de la tasa de aporte, este valor se asocia con las retribuciones gravadas. De existir exoneración total de aportes patronales el valor punto de los aportes personales y de los patronales difiere.

Palabra clave: *Valor punto de aportación*

En el presente trabajo se actualiza el informe anual de recaudación por punto para el año 2019. En el mismo se estima el valor punto de aportación, y la tasa promedio de aportes jubilatorios.

El valor punto de aportación refiere al monto de recaudación que representa un uno por ciento de la tasa de aporte. Este valor punto está relacionado con la base imponible o retribuciones gravadas. En los casos en que existe exoneración total de aportes patronales, parte de las retribuciones salariales no se tienen en cuenta como base de cálculo del valor punto patronal y, por lo tanto, el valor punto de los aportes personales y de los patronales difiere.

De esta forma, cuando se evalúa una eventual reducción en la tasa de aporte patronal, es preciso tener presente que no tendrá efecto sobre las actividades exoneradas totalmente, y tendrá un efecto menor sobre las actividades parcialmente exoneradas, como consecuencia de lo expuesto. El monto que se deja de recaudar en caso de disminuir la tasa de aporte patronal es inferior al que resultaría de bajar la tasa de aportación personal

1. Metodología e información utilizada

Para cuantificar la recaudación por punto, se considera la masa salarial imponible declarada por los contribuyentes de las actividades exoneradas y no exoneradas. Para ello, es necesario trabajar en forma separada los diferentes sectores de afiliación, ya que cada uno de ellos presenta diferentes características:

- **Industria y Comercio.** Presenta exoneraciones totales y parciales de aportes patronales.
- **Construcción.** Como realiza un aporte unificado, es necesario desagregar los aportes jubilatorios de los correspondientes al Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS), al seguro de accidentes y a las cargas salariales. Presenta exoneraciones parciales de aportes patronales.
- **Civil.** Presenta exoneraciones. Existen aportes patronales diferenciales según el organismo del que se trate. En el caso de los gobiernos departamentales (incluida la Intendencia Municipal de Montevideo) la tasa es de 16.5%. Para los entes autónomos y servicios descentralizados del dominio comercial e industrial del Estado, la tasa asciende a 7.5%. Para la administración central, la alícuota es del 19.5%.
- **Rural.** La aportación patronal es unificada y está vinculada a las hectáreas coneat explotadas.
- **Servicio Doméstico.** Aplica el régimen general de aportación y no tiene exoneraciones.

A los efectos de la estimación del valor punto, se considera la recaudación por aportes patronales y personales de todos los sectores, excepto el aporte del patrono rural ya que no tiene base en los salarios, sino en las hectáreas coneat explotadas.

Las estimaciones se basan en la información de la recaudación de los aportes al riesgo IVS (Invalidez, Vejez y Sobrevivencia) por mes de pago, y se considera sólo a las obligaciones corrientes, es decir, sin tomar en cuenta los pagos por convenios, multas y recargos. Las fuentes de datos utilizadas son los consolidados de recaudación de ATYR, y la información de aportes del gobierno central proporcionada por la repartición finanzas. También se contó con información sobre pagos por sub causales de exoneración, de monto imponible e importe para las distintas actividades.

2. Recaudación, masa salarial y tasa promedio de aportación

En el cuadro 1 se detallan las cifras de cada sector de aportación, destacándose que la recaudación por aportes jubilatorios del año 2019 fue de 3.999 millones de dólares corrientes, y la masa salarial ascendió a 16.945,6 millones de dólares.

Cuadro 1: BPS – Masa salarial, recaudación y tasa de aportación IVS – Año 2019

	MASA SALARIAL U\$S	RECAUDACION TOTAL U\$S	TASA
INDUSTRIA	10.793.066.693	2.244.401.592	20,79%
CIVIL	4.570.934.226	1.441.898.139	31,54%
RURAL (1)	732.622.673	123.962.181	16,92%
CONSTRUCCION	572.384.963	126.586.872	22,12%
DOMESTICO	276.553.313	62.224.495	22,50%
TOTAL	16.945.561.868	3.999.073.279	23,60%

Los valores corrientes anuales se convirtieron en dólares usando el tipo de cambio interbancario vendedor promedio anual 2019 USD = \$U 35,26.

(1) No se incluye los aportes de patronos rurales para sí mismos.

La recaudación para el riesgo IVS de industria y comercio superó los 2.244 millones de dólares, y representó el 56,1% de la recaudación IVS total. La correspondiente a civil fue de 1.441,9 millones de dólares, totalizando el 36,1%. Para el caso de la aportación rural, la recaudación fue de casi 124 millones de dólares, con una contribución al riesgo IVS del 3,1%. En la aportación asociada al sector de la construcción se recaudó 126,6 millones, lo cual representó un 3,2% de la recaudación total. Por último, en la afiliación servicio doméstico se recaudaron 62,2 millones de dólares, representando un 1,6% del total de la recaudación IVS.

La tasa promedio de aporte alcanzó el 23,60% en el total del año, correspondiendo la tasa mayor a la afiliación civil (31,54%). La siguen en orden decreciente de tasas: servicio doméstico (22,5%), construcción (22,12%), industria y comercio (20,79%) y rural (16,92%).

En el sector Rural se presenta la información de la recaudación (personal y patronal) sobre los salarios de los trabajadores dependientes, excluyéndose el aporte de los patronos rurales para sí mismos, dado que surge de aplicar una tasa sobre la cantidad de hectáreas coneat y, por lo tanto, no se vincula a un salario concreto.

3. Recaudación por punto de los impuestos afectados al BPS

Además de las contribuciones a la seguridad social, por ley se asignan como recursos del BPS parte de la recaudación de otros impuestos: siete puntos de la tasa básica de IVA, el Impuesto de Asistencia a la Seguridad Social (IASS) y el impuesto a la Lotería.

Cuadro 2: Impuestos afectados al BPS: recaudación y valor por punto - Año 2019

IMPUESTOS	RECAUDACION U\$S	PUNTO DE RECAUDACION U\$S
IVA	1.499.259.079	214.179.868
IASS	330.069.417	N/A
LOTERIA	915.796	N/A
TOTAL	1.830.244.292	214.179.868

Los valores corrientes anuales se convirtieron en dólares usando el tipo de cambio interbancario vendedor promedio anual 2019 USD = \$U 35,26.

El valor punto del IVA en el 2019 se estimó en 214,2 millones de dólares anuales.

4. Recaudación por punto del aporte jubilatorio

A consecuencia de la existencia de actividades parcial o totalmente exoneradas de aporte patronal jubilatorio, el valor de la recaudación por punto difiere, según se trate de aportes patronales o personales.

Cuando se hace referencia al aporte patronal jubilatorio en el presente análisis, se trata de la tasa de aporte patronal general. Se excluye la recaudación de la contribución patronal especial por servicios bonificados.

4.1 Valor punto global

En el cuadro 3 se presenta la desagregación, por sector de afiliación, del valor punto de recaudación que varía en relación a la masa salarial comprendida.

Respecto a los aportes jubilatorios personales, la reducción (aumento) de cada punto en la tasa de aportación global representaría una pérdida (un incremento) de ingresos en el entorno de los 169,5 millones de dólares anuales.

Cuadro 3: BPS - Recaudación por punto de aporte IVS – Año 2019 en dólares

	Punto de recaudación por:	
	Aporte personal	Aporte patronal
INDUSTRIA	107.930.667	83.392.212
CIVIL	45.709.342	45.424.206
RURAL	7.326.227	N/A
CONSTRUCCION	5.723.850	5.430.550
DOMESTICO	2.765.533	2.765.533
TOTAL	169.455.619	137.012.502

Los valores corrientes anuales se convirtieron en dólares usando el tipo de cambio interbancario vendedor promedio anual 2019 USD=\$U 35,26.

En cuanto a los aportes patronales, una variación en un punto de la tasa de aportación global llevaría a esperar una variación de la recaudación de aproximadamente 137 millones de dólares.

Si se compara el valor punto patronal y el valor punto personal para cada sector de afiliación, se puede observar el efecto de las exoneraciones. Cuando existen exoneraciones, el valor punto del aporte patronal es menor al del aporte personal, porque parte de la masa salarial de determinadas empresas, o sectores de actividad, queda exenta de contribuciones patronales. Variar en un uno por ciento (1%) las contribuciones personales o patronales tiene un impacto distinto en los recursos del sistema.

Por ejemplo, en Industria y Comercio el valor punto personal tuvo un rendimiento anual de 107,9 millones de dólares, en tanto que el valor punto patronal fue de 83,4 millones de dólares.

Para la aportación Civil, el valor punto personal y patronal fueron prácticamente iguales, debido a la caída de las exoneraciones que se presentó en el sector luego de la reforma tributaria. Cabe destacar que las tasas de aporte patronal difieren según organismo, variando desde el 7,5% para los entes autónomos y servicios descentralizados del dominio comercial e industrial del Estado, al 19,5% para la administración central.

En Construcción, sucede algo similar, puesto que el valor punto personal fue superior al valor punto patronal en 293.299 dólares.

En el Servicio Doméstico, al no existir exoneraciones, el valor punto personal y patronal coincide, totalizando 2,8 millones de dólares.

4.2 Valor punto en Industria y Comercio

A continuación se realiza el análisis de la masa salarial, recaudación, y tasa de aporte de la afiliación asociada a Industria y Comercio, desagregado según tipo de exoneración.

Se agruparon los contribuyentes en categorías según presenten o no exoneraciones.

Empresas con exoneración:

- a) instituciones de asistencia médica.
- b) instituciones de enseñanza privada (incluye escuelas, liceos y universidades, así como otros centros de enseñanza)⁷⁷.
- c) transporte de pasajeros urbano y suburbano, así como taxis y remises.
- d) otras (tales como cooperativas, asociaciones deportivas, primer y segundo ejercicio de contribuyentes de IVA mínimo)⁷⁸

⁷⁷ De acuerdo al artículo 2° Decreto 205/997 "Las tasas de contribución especial patronal, no regirán para las Instituciones privadas comprendidas por el Artículo 69 de la Constitución de la República, de acuerdo a lo establecido en el inciso 3° del Artículo 39 de la Ley N° 16.713, de 3 de setiembre de 1995". En función de que son actividades desgravadas, no se hace un cálculo de exoneración.

En el cuadro siguiente se presenta el detalle de la masa salarial y la recaudación desagregadas por tipo de exoneración para esta afiliación.

Cuadro 4: Sector Industria y Comercio, peso relativo de la masa salarial y la recaudación según actividades. Año 2019 en dólares y porcentajes.

Actividades con:	Masa Salarial U\$S	Peso en la masa salarial	Recaudación U\$S	Peso en la recaudación
Exoneraciones Instituciones de Asistencia Médica	1.259.892.448	11,67%	189.038.417	8,42%
Exoneraciones Enseñanza privada e instituciones culturales de similar naturaleza	731.730.807	6,78%	110.639.218	4,93%
Exoneraciones Transporte	212.611.060	1,97%	32.832.272	1,46%
Otras Exoneraciones	338.545.276	3,14%	55.577.087	2,48%
Sin Exoneraciones	8.250.287.102	76,44%	1.856.314.598	82,71%
Total	10.793.066.693	100,00%	2.244.401.592	100,00%

Los valores corrientes anuales se convirtieron en dólares usando el tipo de cambio interbancario vendedor promedio anual 2019 USD = \$U 35,26.

La recaudación total de industria y comercio alcanzó los 2.244,4 millones de dólares, y corresponde a una masa salarial total de 10.793 millones de dólares.

El peso de las actividades con algún tipo de exoneración en la masa salarial fue de un 23,56%. A un mayor nivel de desagregación, se aprecia que las instituciones de asistencia médica con actividades exentas totalizaron una masa salarial de 1.259,9 millones, siendo la recaudación asociada a la misma 189 millones de dólares. Dicha masa salarial representa el 11,67% del total mientras que la recaudación representa el 8,42% del total recaudado.

Si nos referimos a aquellas instituciones de enseñanza privada e instituciones culturales de similar naturaleza que tuvieron algún tipo de exoneración, vemos que la masa salarial asociada a las mismas asciende a 731,7 millones de dólares representando un 6,78% del total. La recaudación asociada a estas empresas representa un 4,93% del total.

⁷⁸ Para obtener un mayor detalle de las exoneraciones incluidas en este concepto, ver Anexo.

Las empresas de transporte con actividades exentas totalizaron una masa salarial de 212,6 millones de dólares anuales, que representa un 1,97% de la masa total de industria. Asimismo la recaudación de estas empresas significó un 1,46% del total de esta aportación.

Por otra parte, las restantes actividades exoneradas representaron un 3,14% de los salarios gravados de la afiliación, alcanzado la masa salarial 338,5 millones de dólares. En la recaudación de industria y comercio, su participación fue de un 2,48%.

Por último, las actividades no exoneradas representan un 76,44% del total de masa salarial y un 82,71% de la recaudación.

A continuación se presenta un cuadro con la estimación de la tasa de aporte patronal para cada una de las actividades comprendidas en la afiliación.

**Cuadro 5: Sector Industria y Comercio según tipo de exoneración
Año 2019 en dólares y porcentajes.**

Actividades con:	Masa Salarial U\$S	Recaudación U\$S	Aporte personal	Aporte patronal
Exoneraciones Instituciones de Asistencia Médica	1.259.892.448	189.038.417	15%	0,004%
Exoneraciones Enseñanza privada e instituciones culturales de similar naturaleza	731.730.807	110.639.218	15%	0,1%
Exoneraciones Transporte	212.611.060	32.832.272	15%	0,4%
Otras Exoneraciones	338.545.276	55.577.087	15%	1,4%
Sin Exoneraciones	8.250.287.102	1.856.314.598	15%	7,5%
Total	10.793.066.693	2.244.401.592	15%	5,79%

Los valores corrientes anuales se convirtieron en dólares usando el tipo de cambio interbancario vendedor promedio anual 2019 USD = \$U 35,26.

A partir de la tasa de aporte personal de 15%, surge una tasa de aporte patronal promedio de 5,79%. Esta tasa promedio es resultado del peso de las actividades exoneradas y no exoneradas antes comentadas, y de las exoneraciones vigentes para cada actividad.

La actividad exonerada con menor tasa de aporte patronal promedio, corresponde a las instituciones de asistencia médica con 0,004%, la siguen las instituciones de enseñanza privada con 0,1%, y luego las empresas de transporte con 0,4%; el resto de actividades exoneradas presentan una tasa promedio de 1,4%.

Cuadro 6: Punto de Recaudación en Industria y Comercio en dólares, año 2019

Actividades con:	Punto de aporte (U\$S)	
	Personal	Patronal
Exoneraciones Instituciones de Asistencia Médica	12.598.924	7.273
Exoneraciones Enseñanza privada e instituciones culturales de similar naturaleza	7.317.308	117.280
Exoneraciones Transporte	2.126.111	125.415
Otras Exoneraciones	3.385.453	639.373
Sin Exoneraciones	82.502.871	82.502.871
Total	107.930.667	83.392.212

Los valores corrientes anuales se convirtieron en dólares usando el tipo de cambio interbancario vendedor promedio anual 2019 USD = \$U 35,26.

En el cuadro anterior se presenta el valor punto de industria y comercio desagregado según el tipo de exoneración que presenta la empresa.

Si no existieran exoneraciones, el valor punto personal y patronal coincidirían, pero la diferencia entre ambos es 24,5 millones de dólares anuales. El valor punto personal es de 107,9 millones de dólares, mientras que el patronal es de 83,4 millones de dólares. La mayor diferencia entre el valor punto personal y patronal se registra en las instituciones de asistencia médica, donde el valor punto personal es de 12,6 millones de dólares, y el valor punto patronal es 7.273 dólares.

La diferencia entre el valor punto personal y patronal de la enseñanza privada e instituciones culturales similares, fue de 7,2 millones de dólares.

Por otra parte, el valor punto personal de las actividades exoneradas del transporte (transporte colectivo de pasajeros urbano y suburbano, taxis y remises) ascendió a 2,1 millones de dólares, mientras que el valor punto patronal fue de 125,4 mil dólares.

La recaudación por punto de aporte personal y patronal del resto de actividades exoneradas difiere en más de 2,7 millones de dólares, lo que explica el 11,2% de la diferencia entre el valor punto personal y patronal global.

4.3 Valor punto en el Sector Público

En la afiliación Civil la tasa de aporte patronal jubilatorio difiere según el tipo de organismo: Gobiernos Departamentales 16.5% (incluida la Intendencia Municipal de Montevideo); Entes Autónomos y Servicios Descentralizados del dominio comercial e industrial del Estado 7.5%; Administración Central 19.5%.

Para los organismos públicos también rigen exoneraciones de aportes patronales jubilatorios diferenciales, los que se pueden agrupar en:

- Organismos con actividades totalmente exonerados de aporte patronal
- Organismos con exoneración parcial
- Organismos con actividades sin exoneraciones.

El organismo que tiene exoneración total de aportes patronales jubilatorios es la Escuela y Liceo Elbio Fernandez, y el que tiene exoneración parcial es la Universidad de la República.

En el cuadro 7 se presenta el detalle de la masa salarial, recaudación y tasas promedio de aportes desagregadas por cada una de las actividades antes mencionadas.

**Cuadro 7: Sector Público según tipo de exoneración
Año 2019 en dólares y porcentajes.**

Actividades con:	Masa Salarial U\$S	Recaudación U\$S	Aporte personal	Aporte patronal
Actividades:				
Exoneradas TOTALES	3.890.081	583.512	15,0%	-
Exoneradas PARCIALES	316.090.944	104.163.118	15,0%	17,95%
No Exoneradas	4.250.953.201	1.337.151.509	15,0%	16,46%
Total	4.570.934.226	1.441.898.139	15,0%	16,54%
Punto de Recaudación en Actividades:				
Exoneradas TOTALES			38.901	-
Exoneradas PARCIALES			3.160.909	2.914.674
No Exoneradas			42.509.532	42.509.532
Total			45.709.342	45.424.206

Los valores corrientes anuales se convirtieron en dólares usando el tipo de cambio interbancario vendedor promedio anual 2019 USD = \$U 35,26.

De un total de 4.570,9 millones de dólares anuales, la masa salarial con exoneración total representa un 0,09% del total de retribuciones gravadas Civiles, alcanzando 3,9 millones de dólares. Su recaudación alcanza los 583,5 mil dólares, lo cual representa apenas un 0,04% de la recaudación civil.

La masa salarial con exoneración parcial es de 316 millones de dólares y representa un 6,92% de la masa total de civil. Su recaudación alcanzó 104,2 millones de dólares (un 7,22% de la recaudación civil total).

Los organismos no exonerados representan el 93% de la masa salarial de públicos, por un monto de 4.250,9 millones anuales, y su recaudación ascendió a 1.337 millones de dólares, que representaría un 92,74% del total de la recaudación.

El valor de un punto, en términos de recaudación, de la tasa de aportación personal de la aportación Civil, es de 45,7 millones de dólares anuales, el cual resulta superior al valor punto de aporte patronal en 285.000 dólares anuales. Esa diferencia se explica principalmente por las actividades con exoneración parcial, en donde el valor punto personal y patronal difiere en 246.000 dólares anuales. En las actividades con exoneración total, la diferencia coincide con el valor punto personal (38.901 dólares), ya que al contar con exoneración total de aportes jubilatorios patronales, el valor punto patronal es 0.

5. Comparativo 2009-2019

En el siguiente cuadro se presenta un comparativo de las tasas promedio de aportación por afiliación para el período 2009 a 2019.

Cuadro 8: Comparativo de tasas de aporte 2009 - 2019

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Industria	20,81%	20,78%	20,83%	20,85%	20,86%	20,87%	20,86%	20,82%	20,84%	20,83%	20,79%
Civil	31,66%	31,53%	31,26%	31,50%	31,56%	31,73%	31,61%	31,72%	31,31%	31,42%	31,54%
Rural	17,15%	17,17%	17,10%	17,04%	17,02%	16,86%	17,01%	16,99%	16,94%	17,01%	16,92%
Construcción	22,10%	22,05%	22,12%	22,14%	22,22%	22,26%	21,89%	22,03%	22,07%	22,07%	22,12%
Doméstico	22,50%	22,50%	22,50%	22,50%	22,50%	22,50%	22,50%	22,50%	22,50%	22,50%	22,50%
Total	23,89%	23,74%	23,59%	23,55%	23,56%	23,60%	23,52%	23,56%	23,39%	23,54%	23,60%

La tasa promedio de aportación tiene un comportamiento oscilante en el período 2009 – 2019, no obstante se mantiene en el entorno del 23 por ciento en todo el período. En el 2019 aumenta con respecto a 2018, alcanzando un 23,60%.

Si observamos todo el período analizado, se puede observar que entre los años 2009 y 2019 la tasa disminuyó en 0,29 puntos porcentuales. La única aportación en la que hubo un aumento de la tasa promedio fue construcción, y el mismo fue de 0,02 puntos porcentuales. En las aportaciones industria y comercio, civil y rural la tasa disminuyó en 0,02, 0,12 y 0,23 puntos porcentuales respectivamente. Cabe mencionar que en el servicio doméstico la tasa permanece constante en todo el período, debido a que no presenta exoneraciones.

6. Pérdida de recaudación por exoneraciones

En el cuadro 9 se presenta, por tipo de aportación, los montos recaudados por aportes personales y patronales jubilatorios, y una estimación de la pérdida de aportes patronales por las exoneraciones vigentes. El monto estimado que se dejó de recaudar en el año 2019 fue de aproximadamente 189 millones de dólares anuales, que representa el 4,73% de la recaudación IVS total.

Cuadro 9: Importe recaudado e importe exonerado en dólares, año 2019

	Recaudación IVS	Exoneración patronal
Industria y Comercio	388.086.994	184.038.414
Instituciones de Asistencia Médica	189.038.417	94.437.384
Ens. privada e inst. culturales de similar naturaleza	110.639.218	54.000.214
Ind. Transporte	32.832.272	15.005.216
Otras Exoneraciones	55.577.087	20.595.600
Civil	104.746.630	4.234.184
Con Exoneración Total	583.512	641.038
Con Exoneración Parcial	104.163.118	3.593.146
Construcción	54.370.719	952.717
Total	547.204.342	189.225.315

Los valores corrientes anuales se convirtieron en dólares usando el tipo de cambio interbancario vendedor promedio anual 2019 USD = \$U 35,26.

La exoneración de aportes jubilatorios patronales en Industria y Comercio fue de 184 millones de dólares anuales. Por las actividades exoneradas de las instituciones de asistencia médica se dejó de percibir de 94,4 millones de dólares anuales, por las instituciones de enseñanza privada 54 millones, por las de transporte 15 millones y por las restantes exoneraciones 20,6 millones de dólares.

El total de aportes que se dejó de percibir por las exoneraciones en el sector Civil en el 2019, ascendió a 4,2 millones de dólares. El importe mencionado se subdivide en instituciones con exoneración total, y aquellas que gozan de exoneración parcial. Por las primeras se dejó de recaudar 641.000 dólares, y por las otras 3,6 millones de dólares.

Por último, la baja en la recaudación por las exoneraciones en Construcción, fue de 952.700 dólares.

7. Síntesis de los resultados obtenidos

La tasa promedio de aporte fue para el año 2019 de 23,60%, correspondiendo la tasa más alta a la afiliación civil (31,54%), seguida de servicio doméstico (22,50%), construcción (22,12%), industria y comercio (20,79%) y rural (16,92%).

La tasa de aporte global aumentó entre el año 2018 y el año 2019 en 0,06 puntos porcentuales. En la apertura por afiliación, se observa que se produce un crecimiento tanto en civil y construcción (de 0,13 y 0,05 puntos porcentuales respectivamente). La tasa de aporte del sector doméstico se mantiene invariada de un año a otro debido a la inexistencia de exoneraciones en dicho sector. Por otra parte, desciende la tasa promedio de las aportaciones industria y comercio y rural en 0,03 y 0,09 puntos porcentuales respectivamente.

En base a la estimación del valor punto de recaudación del año, si se decidiera variar en un punto la tasa legal de aporte personal, se podría esperar un aumento o reducción de 169,5 millones de dólares anuales. En cambio una variación de un punto de la tasa de aporte patronal tendría un impacto de 137 millones de dólares.

Las afiliaciones de mayor importancia en el valor punto de recaudación se asocian a las aportaciones de industria y comercio y civil. La primera alcanzó los 107,9 millones de dólares anuales como valor punto de recaudación personal, y los 83,4 millones de dólares anuales como valor punto patronal. En el caso de civil, el valor punto personal y patronal prácticamente coincide debido a la eliminación de exoneraciones y la diferencia en las tasas patronales, ubicándose ambos en el entorno de los 45 millones de dólares.

Cabe resaltar que la pérdida total de recaudación IVS como consecuencia de las exoneraciones, se estima en el entorno de los 189 millones de dólares anuales, principalmente asociada a la aportación de industria y comercio (184 millones de dólares)

8. ANEXO –

Discriminación de otras exoneraciones de Industria y Comercio

A continuación se presenta la información de las otras exoneraciones de Industria y Comercio con una mayor desagregación.

Cuadro 10: Sector Industria y Comercio, otras exoneraciones, peso relativo de la masa salarial y la recaudación según actividades. Año 2019 en dólares y porcentajes.

Actividades con otras exoneraciones de Industria y Comercio:	Masa Salarial U\$S	Peso en la masa salarial	Recaudación U\$S	Peso en la recaudación
Cooperativas	140.692.913	41,6%	22.800.827	41,0%
Asociaciones y Federaciones deportivas y las instituciones que las integran.	89.628.888	26,5%	13.584.843	24,4%
Contribuyentes de IVA mínimo (primer y segundo ejercicio)	48.808.071	14,4%	9.613.503	17,3%
Hogares de Ancianos sin fines de lucro.	17.233.091	5,1%	2.646.488	4,8%
Sociedades de Fomento Rural y Comis. Nal. de Fomento.	6.054.716	1,8%	934.545	1,7%
Partidos Políticos permanentes o las fracciones de los mismos con derecho a lema.	5.179.396	1,5%	904.766	1,6%
Restantes exoneraciones	30.948.201	9,1%	5.092.114	9,2%
Total	338.545.276	100%	55.577.087	100%

Los valores corrientes anuales se convirtieron en dólares usando el tipo de cambio interbancario vendedor promedio anual 2019 USD = \$U 35,26.

Cuadro 11: Punto de Recaudación en otras exoneraciones de Industria y Comercio en dólares, año 2019

Actividades con otras exoneraciones de Industria y Comercio:	Punto de aporte (U\$S)	
	Personal	Patronal
Cooperativas	1.406.929	226.252
Asociaciones y Federaciones deportivas y las instituciones que las integran.	896.289	18.735
Contribuyentes de IVA mínimo (primer y segundo ejercicio)	488.081	305.639
Hogares de Ancianos sin fines de lucro.	172.331	8.203
Sociedades de Fomento Rural y Comis. Nal. de Fomento.	60.547	3.512
Partidos Políticos permanentes o las fracciones de los mismos con derecho a lema.	51.794	17.047
Restantes exoneraciones	309.482	59.985
Total	3.385.453	639.373

Los valores corrientes anuales se convirtieron en dólares usando el tipo de cambio interbancario vendedor promedio anual 2019 USD = \$U 35,26.

Cuadro 12: Importe recaudado e importe exonerado en otras exoneraciones de Industria y Comercio en dólares, año 2019

Actividades con otras exoneraciones de Industria y Comercio:	Recaudación IVS	Exoneración patronal
Cooperativas	22.800.827	8.855.078
Asociaciones y Federaciones deportivas y las instituciones que las integran.	13.584.843	6.581.657
Contribuyentes de IVA mínimo (primer y segundo ejercicio)	9.613.503	1.368.313
Hogares de Ancianos sin fines de lucro.	2.646.488	1.230.957
Sociedades de Fomento Rural y Comis. Nal. de Fomento.	934.545	427.766
Partidos Políticos permanentes o las fracciones de los mismos con derecho a lema.	904.766	260.599
Restantes exoneraciones	5.092.114	1.871.231
Total	55.577.087	20.595.600

Los valores corrientes anuales se convirtieron en dólares usando el tipo de cambio interbancario vendedor promedio anual 2019 USD = \$U 35,26.

**COVID - 19. ¿QUÉ PASÓ Y CUÁNDO?
RESPUESTA A LA CRISIS Y ELEMENTOS DE
DISCUSIÓN**

Soc. Alejandra Gallo

Ec. Paola Sanguinetti

COVID - 19. ¿Qué pasó y cuándo?

Respuesta a la crisis y elementos de discusión

Soc. Alejandra Gallo

Ec. Paola Sanguinetti

Asesoría en Políticas Públicas de Seguridad Social

Junio 2020

Resumen

En los últimos meses el mundo tal cual lo conocíamos cambió. La propagación internacional de un virus, al mejor estilo de una historia de ficción, transformó la vida cotidiana de la población mundial. Las formas de producción, trabajo, consumo, y entretenimiento, se vieron profundamente trastocadas con un impacto en la economía que se asemeja a la crisis de 1929 (conocida como la gran depresión).

En este escenario, las agencias internacionales, la academia y los analistas, coinciden en señalar que el involucramiento estatal y las respuestas de política pública son un factor clave para mejorar las oportunidades de recuperación económica y amortiguar el impacto de la crisis en la vida de las personas, especialmente de los sectores más vulnerables. La celeridad en la respuesta, la adecuada focalización y la suficiencia de las medidas son ejes centrales del debate. Sobre este punto tratan las líneas que siguen, buscando sintetizar la discusión pública al respecto de las medidas tomadas en nuestro país.

De la revisión llevada a cabo surge que las problematizaciones discurren sobre dos ejes. Por una parte, se examinan las respuestas de seguridad social, específicamente el seguro de desempleo, su alcance, limitaciones y sugerencias de revisión. Por otra, se analizan las prestaciones y medidas orientadas a la población vulnerable que operan complementando la seguridad social tradicional (focalizando en las personas no cubiertas). Para ambos ejes se concluye que las respuestas de política generadas se orientan en la dirección correcta, pero parecerían insuficientes para amortiguar los efectos de la crisis, sus consecuencias sobre los hogares y las personas. Como consecuencia de estas constataciones, derivado de las limitaciones evidenciadas en los programas y prestaciones del actual sistema de seguridad social, emerge una discusión acerca de la oportunidad y el desafío de su rediseño.

Palabras clave: COVID-19, emergencia sanitaria, seguridad social, vulnerabilidad, suficiencia, cobertura

1. Introducción

El presente trabajo forma parte de una serie de artículos breves, que buscan contribuir a la reflexión acerca de la adecuación, cobertura y suficiencia de las medidas de seguridad social implementadas en Uruguay en el marco de la crisis económica y social derivada de la emergencia sanitaria.

En esta primera entrega, tras realizar una síntesis sobre las repercusiones de COVID-19 y exponer y enmarcar brevemente las respuestas de política adoptadas internacionalmente para contener los efectos de esta crisis, se presentan y sistematizan las medidas tomadas a nivel nacional entre el 13 de marzo y la última semana de mayo, colocando sobre la mesa la discusión pública. Con esa finalidad se identificó y analizó la producción académica generada al respecto (como documentos o seminarios) y la de agencias de cooperación internacional.

Se puede concluir que la discusión pública ha sido profusa, con múltiples documentos, notas y seminarios, destinados a observar las medidas. Además, se estructura sobre tres ejes, que hacen foco en distintos aspectos de la política pública. Por un parte, se centra en la respuesta más tradicional de la seguridad social, específicamente en el subsidio de desempleo. Por otra, se completa esta mirada analizando las medidas orientadas a la atención de las personas en situación de vulnerabilidad. Por último, tras observar múltiples condicionamientos en materia de cobertura, comprensividad y suficiencia, la atención se desplaza al rediseño del sistema de protección social.

El trabajo se organiza en 4 apartados. El primero refiere a la crisis y las medidas tomadas a nivel internacional continuando con el mismo enfoque, pero a nivel nacional. Posteriormente se presenta la discusión pública, organizada en tres apartados. Para finalizar se realizan algunas consideraciones finales, que incluye las principales conclusiones y algunas líneas de investigación a futuro.

2. Emergencia sanitaria, crisis económica y medidas tomadas a nivel internacional

En este apartado se hace foco en la situación internacional con eje en: i) una breve cronología de la situación epidemiológica, ii) un racconto general de la adopción de

medidas preventivas de distanciamiento social y circulación internacional, iii) modelos de respuesta de económica, e iv) impacto económico y social.

2.1. Breve cronología epidemiológica internacional

En diciembre de 2019 la Comisión Municipal de Salud de Wuhan (Hubei - China) notifica a la Organización Mundial de la Salud (OMS) la existencia de un conglomerado de casos de Neumonía de origen desconocido. El 9 de enero se conoce que el agente causante es un nuevo coronavirus. Al día siguiente, considerando un riesgo de propagación alto, la OMS remite a sus directores regionales lineamientos para la detección y gestión de casos. Pocos días después, el 13, se confirma el primer caso fuera de China. A finales de enero, con la enfermedad reportada en 20 países, la OMS declara que el brote constituye una emergencia de salud pública de importancia internacional. Durante el mes de febrero, la Organización refuerza las recomendaciones para prevenir la propagación de la enfermedad, haciendo énfasis en prácticas personales, el tratamiento de viajeros y la gestión de casos sospechosos. Además, extiende sugerencias para la preparación de los sistemas sanitarios. Para ese momento más de 50 países habían informado casos.

El 11 de marzo se declara que COVID-19 puede caracterizarse como una pandemia, con la enfermedad detectada en más de 100 países, con 126.215 casos reportados y 4.627 muertes adjudicadas.¹ Para ese entonces expresiones como “aplanamiento de la curva”, “colapso del sistema sanitario” y “crecimiento exponencial”, formaban parte del léxico cotidiano. Al 22 de mayo los informes internacionales dan cuenta de 188 países con casos detectados, 4.604.918 personas infectadas y con un saldo de 307.267 muertes.²

¹ Ver info en Worldometer <https://www.worldometers.info/>

² Es importante hacer algunas apreciaciones sobre la “cantidad” de casos y sus reportes. Estos dependen del alcance de registros de casos en cada país, lo que depende de la cobertura de salud, las prácticas de testeo (estrategias, criterios, calidad y capacidad de testeo) y otros aspectos sanitarios como la existencia de casos asintomáticos o el subregistro debido a la consulta de personas. Al 25 de junio, los informes daban cuenta de 9.590.101 personas infectadas y 486.221 muertes.

2.2. Adopción internacional de medidas preventivas: tráfico internacional y distanciamiento social

A partir de la declaración de pandemia, la OMS intensificó las recomendaciones para la adopción de medidas no farmacéuticas. Se trata de medidas de protección personal, medidas ambientales, medidas relacionadas con el tráfico internacional y de distanciamiento social. Estas últimas dos son claves para entender la crisis económica y social, que se deriva de la situación sanitaria. Las medidas de tráfico internacional suponen la regulación de circulación de pasajeros y todo medio de transporte (incluido el comercial). El distanciamiento social, consiste en la restricción del contacto físico entre personas. Se aplica a: i) individuos, ii) comunidades o grupos de personas específicas, o iii) población en general.³

Este tipo de medidas fueron adoptadas, con mayor o menor fuerza, en muchos países. En España, por ejemplo, el 14 de marzo se declaró el estado de alarma.⁴ Esto implicó un confinamiento obligatorio para todas las personas que incluye la suspensión de clases presenciales, de actividades comerciales, culturales y recreativas, y limita la circulación individual a la realización de actividades básicas (compra de alimentos, asistencia a centros de salud o provisión de cuidados).⁵ En una línea distinta, Suecia adoptó recomendaciones rigurosas para la circulación y el contacto de personas mayores de 70 años, y no tan estrictas para la población en general (aunque incluye la suspensión de clases para secundaria y terciaria, la promoción del teletrabajo, y pautas de funcionamiento para comercios, actividades recreativas y culturales). Proyecta el mantenimiento de estas medidas hasta diciembre de 2020.⁶

En América, todos los países salvo Nicaragua, han adoptado estas recomendaciones. Se han cancelado las reuniones masivas, cerrado empresas, suspendido clases presenciales y establecido distintas modalidades de confinamiento en los hogares. Al

³ Ver actualizaciones epidemiológicas de OMS, disponibles en <https://www.paho.org/es/temas/coronavirus>

⁴ Ver el Real Decreto 463/2020 <https://www.boe.es/boe/dias/2020/03/14/pdfs/BOE-A-2020-3692.pdf>

⁵ El 9 de mayo el Gobierno de España estableció la orden para la flexibilización progresiva de determinadas restricciones de ámbito nacional en lo que denominan el Plan de transición hacia la nueva normalidad. Ver Orden SND/399/2020 disponible en <https://www.boe.es/boe/dias/2020/05/09/pdfs/BOE-A-2020-4911.pdf>.

⁶ Ver el artículo La estrategia sueca, ni la inmunidad de grupo ni la economía, disponible en <https://www.meneame.net/m/Art%C3%ADculos/estrategia-sueca-ni-inmunidad-grupo-ni-economia>

igual que en Europa, en la región hay gran diversidad en el grado de restricción de estas medidas. Argentina, por ejemplo, estableció el aislamiento social preventivo y obligatorio a partir del día 20 de marzo. Implica la permanencia de todas las personas en sus residencias, la abstención de asistencia al trabajo y la prohibición del desplazamiento con excepción a personal afectado a determinados servicios (sanitarios, comercio, producción, distribución de alimentos, seguridad pública y vigilancia, entre otros).⁷ Brasil, por su parte, ha tenido una estrategia más flexible a nivel general aunque con variantes por Estados (más de 20 tomaron medidas más restrictivas como el cierre de escuelas y comercio no esencial).

Por el momento no es posible saber qué tan efectivas son las medidas tomadas en los distintos países para alcanzar el objetivo de contener la emergencia sanitaria y tampoco su impacto económico y social. Posiblemente, pasará un tiempo largo antes de poder arribar a conclusiones. En cualquier caso, en estos meses precedentes el mundo redujo la magnitud de sus actividades, alcanzando mermas -hasta entonces desconocidas- en la circulación de personas y bienes, en la producción y el consumo, y en la vida social y cultural; lo que impactó fuertemente en las economías del mundo y obligó a los gobiernos a implementar políticas públicas para paliar esta situación.

2.3. Crisis económica internacional y sus dos grandes enfoques de medidas

Infinidad de informes que circulan respecto a COVID-19, tanto a nivel nacional como internacional, indican que la crisis que se está viviendo es de las más importantes del último tiempo en su magnitud, velocidad y significancia. Los analistas coinciden en que sería la peor luego de la generada por la segunda guerra mundial. Tiene la peculiaridad de ser lo que se denomina una *crisis de oferta*. A diferencia de las anteriores, generadas desde la demanda, en este caso el shock que recibe la economía es desde la producción, es decir, las capacidades productivas están, pero los y las trabajadoras no pueden ingresar a trabajar. Siguiendo el documento de la OCDE, a medida que las empresas se ven obligadas a interrumpir y reducir sus operaciones, pierden la capacidad de continuar pagando salarios. Esto amenaza los ingresos de los hogares y, combinado con la creciente incertidumbre, reduce el consumo, generando lo que se denomina un *shock de demanda* (debido a la

⁷Ver decreto Decreto 260/2020, Decreto 297/2020 y Decreto 459/2020, disponibles en <https://www.boletinoficial.gob.ar/>.

reducción de consumo de bienes y servicios, incluidos el turismo y los de entretenimiento) que presionará aún más a empresas, empleados, y trabajadores independientes. Cuando esto sucede, las medidas de política económica tienen poca maniobra posible, y los gobiernos, tienen que moverse rápidamente para proporcionar liquidez a los empleadores y trabajadores cuentapropistas, así como fortalecer el apoyo a los ingresos para los trabajadores y sus familias.

Lo anterior es clave para entender las medidas de los países en su intento de evitar desequilibrios muy fuertes. Los gobiernos deberían procurar que la crisis no tenga efectos permanentes sobre el empleo o las empresas y la producción, y que la economía pueda recuperarse lo más rápido posible cuando termine el shock.

En este marco, las medidas de contención económica tomadas por los distintos países han sido diversas, pero podrían enmarcarse dentro de dos grandes enfoques. Por un lado, siguiendo a Brum⁸, un enfoque que él dio a llamar “criogénico”, donde lo que se busca es “congelar” la estructura productiva intentando cubrir las necesidades de las empresas. Se caracteriza por medidas como subsidios salariales para evitar la ruptura de las relaciones laborales, créditos a empresas y cuentapropistas, y transferencias a colectivos no cubiertos por las medidas anteriores. Es decir, prioriza “cuidar” la estructura productiva, permitiendo a los empleadores conservar las capacidades y la experiencia de los y las trabajadoras, con posibilidad de aumentar rápidamente su producción una vez que recuperen las condiciones económicas.

A modo de mencionar algunos ejemplos que reflejen este enfoque de medidas, y lejos de ser exhaustivas, Dinamarca es uno de los países donde se alcanzó un acuerdo tripartito sobre subsidios salariales en el que el gobierno danés cubre el 75% de los salarios de los trabajadores en empresas afectadas por la crisis hasta un umbral máximo, si las empresas continúan pagando el 25% restante. Por su parte, los empleados contribuyen con 5 días de su licencia reglamentaria. Además, proporcionará una línea de crédito equivalente al 5% del PIB de apoyo a las empresas, suspendiendo además el pago del IVA y los impuestos (OCDE, 2020; OIT, 2020); Italia, también suspendió el pago de IVA, contribuciones a la seguridad social y seguro obligatorio para marzo-abril de 2020 (OIT; 2020) y estableció un procedimiento de “despidos congelados” hasta finales de mayo; Alemania por su parte, estableció

⁸ Brum en nota radial con Alfonso Capurro en el programa No Toquen Nada, disponible en <https://www.dl.uy/notoquennada/ronda/si-estas-medidas-duran-un-trimestre-puede-haber-caida-de-actividad-del-15-20> [último acceso: 18/06/2020]

subsidios de corto plazo y créditos para los empleados en los cuales el dinero debe ser pago por el empleador, que va a recibir una compensación por parte del estado.

Por otro lado, se encuentra otro enfoque de medidas “centrado en las personas”, que, si bien va acompañado de subsidios a empresas para que no den quiebra, lo que se busca en última instancia es que los niveles de consumo no caigan por debajo de cierto umbral asistiendo a los trabajadores a través del subsidio por desempleo –con extensiones y flexibilizaciones en el amparo-, enfermedad, transferencias directas o indirectas. Este enfoque no pone foco directo en las relaciones laborales, sino que busca asegurar un nivel mínimo de subsistencia a través de medidas de alivio social.

Argentina podría ser un ejemplo de este tipo de enfoque, en el que, entre otras medias, otorgó un bono extraordinario que alcanza a más de 9 millones de personas. Además, implementó un Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (PEN) que reduce 95% el pago de las contribuciones patronales, posibilita un salario complementario para dependientes del sector privado y otorga crédito a tasa cero para no dependientes. Asimismo, suspendió el corte de servicios por falta de pagos para MiPyMES y cooperativas e implementó licencias especiales para diversos grupos de la población, así como prohibición de despidos por 60 días.

Uruguay, también iría alineado con este enfoque de medidas ya que sus intervenciones fueron orientadas sobre todo a medidas de “alivio social” más que de congelamiento de estructura productiva, como el caso mencionado de Dinamarca. Las mismas se comentarán más adelante.

2.4. Impacto económico y social: proyecciones Internacionales y regionales

A partir de las diversas medidas que se han tomado en el mundo, las proyecciones económicas dependen del tiempo que lleve la pandemia y de la severidad de la crisis económica. La magnitud del impacto también dependerá, de la estructura de cada economía y su exposición y vulnerabilidad a la apertura comercial e integración en cadenas de valor globales, dependencia de materias primas, integración financiera, entre otros. De lo que si se tiene certeza es de que, cuanto más rápida y contundente sea la respuesta por parte de los gobiernos, menores serán los efectos negativos.

En lo que respecta a las empresas más golpeadas por la crisis, las proyecciones indican que los sectores que se van a ver mayormente afectados van a ser aviación, turismo y servicios, lo cual, conlleva un fuerte impacto en el mercado laboral ya que aquí se concentra aproximadamente la mitad de todos los empleadores en el mundo (OIT, 2020).

A su vez, algunos cambios estructurales que han venido sucediendo en la última década como virtualización de relaciones económicas y sociales y teletrabajo en más industrias y regiones, posicionarán en ventaja relativa a las empresas más avanzadas tecnológicamente en comparación con las micro y pequeñas empresas (CEPAL). Siguiendo a OIT (2020), es esperable que el número de estas últimas disminuya por quiebras o, que, a causa de la pandemia, les lleve un tiempo considerable restablecer las inversiones y las actividades anteriores a la crisis.

Ante esto, las proyecciones para el mercado de trabajo coinciden en que la pandemia afectará la cantidad total de empleos, es decir que aumentará el desempleo en cantidades no vistas anteriormente (CEPAL, OIT). Las estimaciones realizadas a nivel mundial indican que el aumento del desempleo oscilará entre 5,3 millones de personas y 24,7 millones, con respecto a los 188 millones de personas desocupadas en 2019 (OIT, 2020). Asimismo, se espera un aumento del subempleo y cambios en la calidad de los mismos, siendo más afectados los sectores más vulnerables como adultos mayores, jóvenes, mujeres, trabajadores informales, que conllevarán a un sustancial aumento de desigualdad social.

La consecuente caída de los ingresos de las personas tendrá repercusiones serias en los hogares más pobres, teniendo consecuencias devastadoras para las personas que se encuentren por debajo del umbral de pobreza o cerca del mismo. Con respecto a los escenarios hipotéticos de incidencia media o elevada que se realizan en las investigaciones consultadas, habrá, en el 2020, de 20,1 a 35 millones de trabajadores en situación de pobreza más que los previstos con anterioridad al brote COVID-19.

A nivel regional, la CEPAL prevé una caída del producto de al menos 1.8%, aunque podría alcanzar entre 3% y 4% o incluso más, según las medidas adoptadas y sus efectos. La reducción de la actividad económica para la región, no escapa a las predicciones realizadas para el resto del mundo, indicando que se verían afectados sobre todo los sectores de servicios como el comercio, transporte, servicios

empresariales y sociales, que proveen el 68% del empleo formal de la economía regional (CEPAL).

Teniendo en cuenta la estructura latinoamericana en cuanto a desigualdades económicas y sociales, los efectos del desempleo tendrán consecuencias muy importantes y afectarán de manera desproporcionada a los sectores más pobres y a los estratos más vulnerables de ingresos medios. Se prevé un aumento significativo del empleo informal como estrategia de supervivencia, una alta probabilidad de aumento del empleo infantil como sustento familiar, y aumentos importantes de pobreza y pobreza extrema al menos en el corto plazo. Se vuelven claves las medidas rápidas de contención para los sectores más afectados en un escenario de lenta recuperación.

3. Medidas preventivas, crisis económica y medidas de contención en Uruguay

Desde el día 13 de marzo, que se anunciaron los primeros cuatro casos confirmados y se declaró la emergencia sanitaria, se fortalecieron las medidas orientadas a prevenir la enfermedad a la vez que se adoptaron políticas para contener los efectos de la crisis económica y social. Al 23 de mayo de 2020, se registraron 764 casos de la enfermedad en todo el país, 616 personas se recuperaron, 126 están enfermas y 22 fallecieron.

En las líneas que siguen se presentarán a grandes rasgos las medidas adoptadas. Por un lado, se exponen las medidas aplicadas para contener las cadenas de transmisión de la enfermedad (tráfico internacional y distanciamiento según OMS). Por otro, se presentan las medidas económicas y sociales adoptadas por el gobierno para contener los efectos de la crisis económica y social. Se incluyen en este grupo todas las medidas que impliquen un gasto para el Estado o una postergación de la recaudación.

3.1. Medidas preventivas de tráfico internacional y aislamiento social en Uruguay

Al igual que en la mayoría de los países de la región, y en concordancia con las recomendaciones de la OMS, en nuestro país se tomaron medidas sobre el tráfico internacional y de distanciamiento aplicadas a individuos, grupos específicos y la comunidad en general para contener la transmisión de la enfermedad.

Como puede verse en la línea de tiempo adjunta, la mayor cantidad de medidas y las de mayor impacto en materia de disminución de la circulación de personas, fueron tomadas en las dos semanas inmediatas siguientes a la confirmación de los primeros casos. Ahí se ubican: la suspensión de clases, la suspensión de espectáculos públicos y eventos que puedan significar aglomeraciones, la exhortación al cierre de comercios de gran porte, la sugerencia de teletrabajo y la reducción de frecuencias de transporte público. Esto además fue acompañado de campañas en medios masivos de comunicación para promover la permanencia de las personas en sus casas. Durante estas semanas, y la primera de abril (semana de turismo), esta exhortación fue reforzada por acciones del Ministerio de Interior y el Ministerio de Defensa.

Además de estas medidas aplicadas a toda la comunidad, se adoptaron confinamientos y cuarentenas a individuos sospechosos (por provenir de países con brotes o haber estado en contacto con viajeros) o con la enfermedad confirmada. También, se implementaron medidas para grupos específicos de personas, como la exhortación al confinamiento de las personas mayores de 65 años o el aislamiento preventivo a residenciales y hogares de larga estadía.

La cronología abarca las principales medidas hasta el 2 de abril, periodo en que el proceso de cierre comenzó a revertirse y empezaron a implementarse aperturas sucesivas como la vuelta de la construcción, el retorno progresivo a clases presenciales, el reintegro presencial al empleo, la apertura de la feria judicial.

CRONOLOGÍA

**COVID 19
DISTANCIAMIENTO SOSTENIBLE UY**

MARZO 14

Suspensión de **clases presenciales** en todos los niveles educativos, públicos y privados
Declaración Feria Judicial
Exhortación a **reducir al máximo la movilidad mediante el transporte colectivo**.

MARZO 16

Cierre **total de fronteras con Argentina**, con excepción de ciudadanos uruguayos, transporte de mercadería e ingreso de ayuda humanitaria)
Clausura de puertos deportivos

MARZO 18

Circulación de móviles policiales para exhortar a la población a evitar aglomeraciones en la vía pública

MARZO 23

Exhortación a **cumplir las medidas de distanciamiento**, con incremento de la presencia de patrulleros y agentes policiales para desestimular la práctica de reuniones en ferias y concurrencia a playas o ramblas

MARZO 27

Disminución de frecuencias del transporte urbano de pasajeros los sábados y domingos.

MARZO 31

Operativos para el **control del tránsito vehicular y de personas en rutas nacionales** durante semana de Turismo
Operativos para **disuadir la ocurrencia de aglomeraciones**

ABRIL 2

Nueva **exhortación a no abandonar las viviendas sin una necesidad específica**, ni trasladarse hacia otras localidades durante la Semana de Turismo
Suspensión indefinida de clases presenciales

MARZO 13

Cierre parcial de fronteras, cuarentena obligatoria de 14 días para pasajeros provenientes de países declarados de riesgo.
Suspensión de espectáculos públicos.
Recomendación de **evitar reuniones multitudinarias, eventos y fiestas.**

MARZO 15

Las aerolíneas procedentes de Europa solo podrán ingresar al país si trasladan a uruguayos y residentes en Uruguay.
Se sugiere la **instrumentación del teletrabajo** a nivel público y privado.

MARZO 17

Exhortación al **cierre preventivo y provisorio** de locales comerciales de gran porte.
Medidas restrictivas para las ferias vecinales que no sean alimentarias.

MARZO 19

Prórroga de suspensión de clases hasta después de turismo.
Exhortación a continuar medidas de distanciamiento.

MARZO 24

Exhortación a **mayores de 65 años a cumplir con la cuarentena preventiva.**
Suspensión de salida del país con fines turísticos hasta el lunes 13 de abril.
Acuerdo para **priorizar la atención de personas mayores** en horarios determinados en supermercados.
Licencia construcción del 24 de marzo al 5 de Abril.

MARZO 28

Énfasis en **evitar aglomeraciones** durante la Semana de Turismo.
Decreto que exhorta a los **Gobiernos departamentales a clausurar campings públicos, centros de vacaciones** termales y similares, propiedad del Estado.

ABRIL 1

Reducción al 50 % de la cantidad de unidades de transporte colectivo que circulan los fines de semana.
Patrullaje en cursos fluviales para instar a volver a sus casas a las personas que hagan actividades al aire libre.

ABRIL 8

Disposición de retomar las clases en escuelas rurales el miércoles 22 de abril.
Anuncio de retorno de la construcción el 13 de abril.

3.2. Medidas económicas y sociales adoptadas por el gobierno para contener los efectos de la crisis económica y social

Teniendo en cuenta aquellas medidas que impliquen un gasto para el Estado o una postergación de la recaudación, hemos construido 4 grupos de análisis según el objeto que persiguen. Las medidas que los integran son presentadas de manera general, mostrando la cronología, siendo mayor la descripción para el grupo de Seguridad Social. Para estas, se desarrollan en mayor profundidad las respuestas generadas, con qué criterios de elegibilidad y beneficios, así como los ajustes sucesivos.

a) Facilidades de acceso a crédito y flexibilidad en pagos de créditos otorgados a empresas

Las medidas contenidas en este grupo refieren a aquellas tomadas con el objetivo de no romper las líneas de pago de las empresas y proteger su calidad crediticia, fundamentalmente a través del ofrecimiento de créditos flexibles sin intereses para pequeñas empresas, incremento del fondo de garantías de crédito de la Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE) para que las instituciones financieras otorguen préstamos a MiPyMes, instrumentación de línea de crédito -dentro de los programas de crédito dirigidos por ANDE- con tasas subsidiadas y aplazamiento de vencimientos de pagos de créditos concedidos.

Fecha	Medida - Descripción
19-03-20	Se ofrecen líneas de crédito en condiciones flexibles por parte del Banco República
	Se incrementa el fondo de garantías de crédito de la Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE) para que las instituciones financieras otorguen préstamos
	Se ofrecen líneas de crédito para las empresas afectadas por emergencia sanitaria, dentro de los programas de crédito dirigidos por ANDE, con tasa de interés subsidiada por el Ministerio de Economía y Finanzas
	Se aplazan los vencimientos para todos los beneficiarios de los programas de crédito dirigidos por ANDE durante el mes de abril
	Se autoriza a las instituciones de intermediación financiera, empresas de servicios financieros y administradoras de crédito para extender los plazos de vencimiento de los créditos otorgados al sector no financiero en 180 días
02-04-20	Se crean beneficios respecto a los créditos al consumo de las corporativas de ahorro y crédito y las instituciones financieras, para aquellas personas que no pueden hacer frente a los pagos
04-05-20	Se anuncia el acceso, desde el 5 de mayo, a un préstamo, por \$12.000 en mayo y \$12.000 en junio, para las empresas unipersonales. El beneficio se otorgará en unidades indexadas (UI), sin tasa de interés y puede ser abonado en 24 cuotas iguales y consecutivas.

b) Facilidades y suspensión temporal para el pago de obligaciones tributarias

El gobierno ha llevado adelante una batería de medidas de diferimiento, bonificación y flexibilización en lo que refiere a obligaciones tributarias. Entre ellas, el diferimiento del pago del IVA para pequeñas empresas de los meses de febrero y marzo, aplazamiento y bonificación de 40% del pago de los aportes patronales para los dueños y socios de empresas en marzo y abril, también para socios cooperativistas de sectores de consumo, ahorro y crédito, trabajo, sociales, agro y vivienda.

Asimismo, se establece exoneración del pago de cargos fijos y potencia contratada del servicio eléctrico entre abril y agosto a jardines de infantes, centros culturales, gimnasios y pequeños clubes deportivos registrados en el Ministerio de Educación y Cultura. En esta línea, se financia el 70 % del valor de las facturas de consumo eléctrico correspondientes al período de abril a noviembre de este año, para hoteles y restaurantes inscriptos en el Ministerio de Turismo.

Fecha	Medida - Descripción
19-03-20	Se difiere el pago del IVA para empresas de literal E, en los meses de febrero y marzo, para abonar sin intereses en seis cuotas iguales, consecutivas y mensuales. Se aplazan los vencimientos correspondientes de este mes hasta el 27 de marzo
	Se aplaza el pago de los aportes patronales de monotributistas, unipersonales y sociedades personales con hasta 10 empleados de industria y comercio, correspondientes a los meses de marzo y abril, en seis cuotas iguales y consecutivas a partir de junio. Eso corresponde al 60 % de esos pagos, el 40 % restante será subsidiado totalmente por el Estado
20-03-20	Se proroga el vencimiento de la cuota de patente de vehículos para el 20 de abril y la de la contribución rural para el 30 del mismo mes
23-04-20	Se difieren las cuotas de mayo, junio y julio de los préstamos del BPS para jubilados y pensionistas que perciben menos de \$13.600
07-05-20	Se exonera el pago de cargos fijos y potencia contratada del servicio eléctrico a jardines de infantes, centros culturales, gimnasios y pequeños clubes deportivos registrados en el Ministerio de Educación y Cultura, entre abril y agosto. El beneficio se otorgará retroactivo al mes de abril
	Se financia el 70 % del valor de las facturas de consumo eléctrico correspondientes al período de abril a noviembre de este año, para hoteles y restaurantes inscriptos en el Ministerio de Turismo. Los pagos podrán ser abonados en cuatro cuotas a partir de diciembre
11-05-20	Se bonifica y flexibiliza a socios cooperativistas de sectores de consumo, ahorro y crédito, trabajo, sociales, agro y vivienda en sus aportes patronales. BPS bonificará el 40 % y les financiará el 60 % restante en seis cuotas sin intereses. El pago de la primera cuota se deberá concretar en junio de 2020. El beneficio se dirige a las cooperativas que aporten por el rubro industria y comercio con hasta diez trabajadores dependientes y a las que no cuentan con trabajadores dependientes se les remitirá la factura de obligaciones al domicilio electrónico establecido, por importe cero

c) Prestaciones para atender la vulnerabilidad social

En lo referido a acciones para mitigar la crisis en los sectores más vulnerables de la población, las medidas se basaron fundamentalmente en reforzar y ampliar refugios para personas en situación de calle, fortalecer los comedores INDA y reforzar los montos de Tarjeta Uruguay Social. También se otorgaron canastas, durante abril y

mayo, para beneficiarios de Asignaciones Familiares del Plan de Equidad y trabajadores informales sin cobertura social.

Fecha	Medida - Descripción
20-03-20	Se amplía el horario y se crean nuevos refugios para personas en situación de calle, se fortalecen los planes del INDA (Instituto Nacional de Alimentación) y refuerzan los montos de la Tarjeta Uruguay Social (TUS)
	Se refuerzan las tarjetas de alimentación
24-03-20	Se duplica la cantidad de alimentos destinados a los comedores municipales del interior del país y las canastas para las oficinas territoriales
	Se duplica por los meses de marzo y abril el monto de la Asignación Familiar Plan de equidad. La medida se renueva para los meses de mayo y junio
27-03-20	Se asigna un cupón canasta para la compra de alimentos básicos, destinado a personas sin empleo formal, menores a cargo o cobertura social. Los beneficiarios acceden a este bono de \$1.200 a través de una aplicación móvil
01-04-20	Se establece el Programa de Alimentación Escolar del Consejo de Educación Inicial y Primaria, de forma de garantizar la alimentación durante el periodo de suspensión de clases en semana de turismo. Las familias que perciben Asignaciones Familiares recibirán dinero extra en sus tarjetas y el resto, tickets de alimentación
02-04-20	Se crea un subsidio para monotributistas amparados por el Ministerio de Desarrollo Social. El subsidio asciende a \$6.700 mensuales durante dos meses

d) Prestaciones de cobertura de contingencia de actividad

La cobertura de las contingencias de actividad del sector formal del mercado de trabajo ha tenido en nuestro país, principalmente, dos formas de abordaje. Por un lado, se han implementado modificaciones en el seguro de desempleo y el subsidio de enfermedad. Por otro, se han consagrado acuerdos en el marco de la negociación colectiva.

Subsidio por desempleo

La situación que se vive en nuestro país ha dejado en evidencia un gran colectivo de trabajadores formales no contemplados en las causales y requisitos tradicionales del subsidio por desempleo. Ante las necesidades de ampliación en cobertura de seguridad social, se han flexibilizado y/o extendido las modalidades tradicionales, y se ha creado una nueva por reducción de la jornada o días de trabajo. Cabe mencionar que las medidas tomadas se establecieron de manera progresiva, contemplando en una primera instancia una nueva modalidad de subsidio, para luego, en sucesivos decretos, dar cuenta de flexibilización de las condiciones de acceso de forma de ampliar la cobertura.

En Uruguay el subsidio por desempleo, históricamente además de su tradicional y más usada causal por despido⁹, cuenta con las causales por reducción o suspensión. La diferencia radica en que la primera desvincula completamente al trabajador de la empresa mientras que las últimas mantienen la relación laboral con el empleador. El subsidio por suspensión interrumpe por un periodo de tiempo no mayor a 4 meses o 48 jornales la relación laboral para luego retornar al puesto. La causal reducción disminuye la carga horaria semanal o mensual con un mínimo de 25% de lo habitual. Este último incluía, hasta la flexibilización establecida, únicamente a trabajadores jornaleros o destajistas.

Los requisitos de acceso varían según la modalidad que se presenta.¹⁰ Los trabajadores mensuales deben haber cotizado en planilla al menos 180 días continuos o no, en los 12 meses anteriores a configurar la causal. Para los jornaleros, se exige haber trabajado 150 jornales en el mismo plazo y condiciones que el anterior, siendo obligatorio para los trabajadores con remuneración variable haber percibido ingresos que superen las 6 BPC. En los casos en que el trabajador hace uso de un subsidio completo (6 meses o 72 jornales) en forma continua o discontinua, debe transcurrir 12 meses para generar nuevamente derecho al beneficio. Estos requisitos no han sido modificados para el caso de causal por despido.

A principios de marzo del presente año, el gobierno uruguayo crea un nuevo subsidio por reducción de la jornada o días de trabajo que ampara a trabajadores mensuales. En una primera instancia, el nuevo subsidio abarcaba a los sectores del comercio en general, comercio minorista de alimentación, hoteles, restaurantes, bares y servicios culturales de esparcimiento y agencias de viaje, y regía por un solo mes. Una particularidad que presenta esta nueva prestación, es que, si el trabajador agotó recientemente el subsidio en otras modalidades, igualmente puede acogerse al mismo. Seguidamente, se amplía la cobertura a todos los trabajadores que se encuentren incluidos en alguno de los grupos de actividad de consejos de salarios. A continuación, consecuente al avance del tiempo, se reglamentan extensiones del período de vigencia, siendo el mismo hasta el 30 de junio. En lo que refiere a las exigencias para el acceso, en los casos de reducción de días de trabajo se establece

⁹ Tomando en cuenta el informe de desempleo publicado por AGSS en marzo 2019, la causal despido alcanzaba al 72,8% de las personas, el 5,3% reducción y el 21,9% suspensión. Para abril 2020, la causal despido alcanza 17,3% de las personas, 10,4% reducción y 72,3% suspensión.

¹⁰ Para los casos de trabajadores rurales y servicio doméstico se encuentran requisitos específicos. Por más información ver <https://www.bps.gub.uy/4802/subsidio-por-desempleo.html>

que la persona trabaje como mínimo 6 jornales en el mes y un máximo de 19, o la reducción total de las horas de su horario habitual en un porcentaje del 50%. Los días trabajados son abonados por la empresa y, por los días de reducción, el BPS paga el 25% del promedio salarial de los últimos 6 meses.¹¹

Es en el mes de mayo que se flexibilizan las exigencias de acceso para la causal suspensión, implicando cambios en los montos abonados por BPS según el tiempo previo de cotización al sistema. Los trabajadores mensuales podrán acogerse al subsidio si cuentan con entre 3 y 5 meses de aportes previos (en los últimos 12 meses), obteniendo una prestación menor a quienes cuentan con seis meses o más. En el caso de los jornaleros, se exige 75 y 149 jornales (en últimos 12 meses), obteniendo una prestación menor que quienes cumplen con el requisito normativo habitual de 150 jornales o más. En este decreto, se retoma la misma particularidad establecida para la causal reducción, si el trabajador agotó recientemente el subsidio en otras modalidades, igualmente podrá acogerse. Por otro lado, para el caso de educación, deportes y cultura, podrán acceder al subsidio en forma provisoria y especial por un plazo de dos meses (que se va ajustando con resoluciones posteriores del Poder Ejecutivo), aun teniendo otra actividad.¹²

¹¹ Para mayor información ver:

Res 143/2020 del 18 de marzo, disponible en:

<https://www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/institucional/normativa/resolucion-440020-regimen-especial-subsidio-desempleo>,

Res 163/2020 del 20 de marzo, disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/institucional/normativa/resolucion-143020-subsidio-especial-para-actividad-privada-efectos>

Res s/n/2020 del 3 de abril, disponible en:

<https://www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/institucional/normativa/resolucion-sn020-ampliacion-del-regimen-especial-subsidio-desempleo-2331-3>

¹² Ver Resolución S/N/020, del 8 de mayo disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/institucional/normativa/resolucion-sn020-ampliacion-seguro-desempleo-3941>

Fecha	Medida - Descripción
18-03-20	Se crea el régimen especial de Seguro por Desempleo parcial, por 30 días, para trabajadores dependientes con remuneración mensual fija o variable y pertenecientes a los sectores de comercio en general; comercio minorista de alimentación; hoteles, restaurantes y bares; servicios culturales y de esparcimiento y agencias de viajes. Se establece que si el trabajador agotó recientemente el subsidio en otras modalidades, igualmente podrá acogerse al mismo
20-03-20	Se extiende el régimen especial mencionado en el punto anterior a todos los sectores de actividad
03-04-20	Se prolonga el Seguro por Desempleo parcial hasta 31 de mayo
08-05-20	Se habilita la posibilidad de cobertura en multiempleo para los sectores de actividad relacionados al deporte, educación y cultura en la causal suspensión. Se flexibilizan los periodos previos de cotización al BPS y se establece que si el trabajador agotó recientemente el subsidio en otras modalidades, igualmente podrá acogerse al mismo
15-05-20	Se prolonga el Seguro por Desempleo parcial hasta el 30 de junio

Subsidio por enfermedad

El subsidio por enfermedad es una prestación que se otorga a los trabajadores activos que por razones médicas se encuentran imposibilitados de trabajar, ya sea por enfermedad o accidente. Las condiciones de acceso varían según la modalidad que se presenta.¹³ Para el caso de los trabajadores mensuales, se debe contar con 3 meses de actividad efectiva en el año inmediato anterior a la enfermedad, en una o más empresas, ya sea consecutivos o interrumpidamente. Para los jornaleros se establecen 75 jornales efectivos, trabajados en el año anterior a la fecha del último día trabajado y, para los titulares de empresas unipersonales o monotributistas, podrán acceder al mismo si están al día con los aportes y cotizan 3 meses de actividad efectiva en el año inmediato anterior a la enfermedad (consecutivos o no).

La prestación es equivalente al 70 % de todos los ingresos, que serán abonados a partir del cuarto día de certificación, a excepción de que la persona se encuentre internada. Este porcentaje de pago se calcula en base al promedio del total de lo percibido en los 180 días anteriores al último día del mes anterior al de la enfermedad o accidente.

El gobierno ha establecido en cuatro etapas, a partir del mes de marzo, ciertas modificaciones al subsidio por enfermedad. Primeramente, se determina el COVID-19 como enfermedad profesional, otorgando amparo del seguro por enfermedad para los trabajadores médicos y no médicos certificados que se encuentren en cuarentena, adjudicando el pago de la renta temporaria al BSE durante el tiempo de duración de la

¹³ Para las mujeres embarazadas, obtienen el derecho al cobro del subsidio aunque no lleguen a cotizar el mínimo de jornales. Para multiempleo se deberá estar certificado en todos sus empleos al mismo tiempo con las mismas condiciones establecidas según sean jornaleros o mensuales.

enfermedad y con un plazo de 45 días. Días posteriores, debido a que la evidencia indica que el COVID-19 es más riesgoso para personas de 65 años y más, aumentando el riesgo de desarrollar complicaciones severas, se establece que las personas de 65 años y más puedan solicitar dicho subsidio y permanecer en sus casas por un plazo máximo de 30 días. Quedan excluidos aquellos trabajadores que puedan realizar las labores desde su domicilio. Dicho plazo fue modificado en dos instancias posteriores (la primera en abril y la segunda en mayo), siendo actualmente el plazo establecido hasta el 30 de junio.¹⁴

La prestación para este último colectivo se corresponde con lo establecido en el decreto de Ley N° 14.407, donde BPS paga a partir del cuarto día el 70% del valor de la remuneración mensual con un tope de \$44.606 (01/2020), más la cuota parte de aguinaldo correspondiente.

Fecha	Medida - Descripción
20-03-20	Se decreta covid-19 como enfermedad profesional. El Banco de Seguros del Estado asume el pago de la renta temporaria durante el tiempo de la enfermedad y por un plazo de 45 días
25-03-20	Se crea el subsidio por enfermedad especial para adultos mayores de 65 años
24-04-20	Se extiende el subsidio por enfermedad especial para adultos mayores de 65 años hasta el 31 de mayo
26-05-20	Se extiende el subsidio por enfermedad especial para adultos mayores de 65 años hasta el 30 junio, lo que se prorroga hasta el 31 de julio.

Negociación colectiva

En relación a los acuerdos de la negociación colectiva, en este trabajo se hará referencia al consagrado en el sector construcción que cubrió el “parate” de la actividad con una licencia especial.¹⁵ Se realizó el 20 de marzo en forma bipartita

¹⁴ Normativa del 25 de marzo, disponible en:

https://medios.presidencia.gub.uy/legal/2020/decretos/03/mtss_16.pdf

Res 149/2020 del 26 de mayo, disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/149-2020>

¹⁵ Otros grupos de los Consejos de Salarios acordaron vía negociación colectiva adelantos de licencias, modalidades de uso del seguro de desempleo y también protocolos de trabajo. Ver normativa y referencias disponibles en: <https://www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/politicas-y-gestion/normativa-acuerdos-protocolos-relacionados-emergencia-sanitaria-covid-19>.

entre representantes de la Cámara de la Construcción del Uruguay, Liga de la Construcción, Asociación de Promotores Privados de la Construcción del Uruguay, Coordinadora de la Industria de la Construcción del Este y del Sindicato Único Nacional de la Construcción y Afines, y fue avalado por el MTSS.

Consiste en una licencia sin goce de sueldo, desde el 24 de marzo hasta el 5 de abril, con una retribución especial de \$16.505. Supone una forma de financiamiento parcial con contribución de las empresas, a través de un aumento al aporte del unificado a la construcción, y del personal, por un aporte equivalente a un día de licencia y un día de salario vacacional correspondiente al período de licencia a abonar en diciembre del año 2020. Alcanza a trabajadores/as jornaleros, mensuales y administrativos del sector.¹⁶

e) Otras medidas

Dentro de esta categoría se agrupan otras medidas de alivio a las personas debido a la crisis generada por COVID-19. En ellas se encuentran las que refieren a recargas gratuitas de 50GB por parte de ANTEL para los servicios del Plan Universal Hogares y el acceso a Internet de banda ancha fija más básico para los servicios residenciales. Además, se difieren las cuotas de mayo, junio y julio de los préstamos concedidos por el BPS y se otorgan subsidio por parte del Estado para quienes alquilan a través de la garantía de MVOTMA y se encuentran en Subsidio por Desempleo. También, el BHU redujo en un 50% las cuotas que corresponde pagar en los meses de abril y mayo para toda su cartera de clientes de créditos hipotecarios y promesas de compraventa cuyas operaciones se encuentren vigentes.

Fecha	Medida - Descripción
24-03-20	Se incluyen recargas gratuitas por parte de Antel a partir del 1 de abril y hasta fin de mes recargas gratuitas de 50 GB. Este beneficio regirá para servicios del Plan Universal Hogares, el acceso a Internet de banda ancha fija más básico para los servicios residenciales. Está incluido en el servicio del teléfono fijo y sin ningún cargo extra, cada hogar tiene derecho a 1 GB de Internet banda ancha
02-04-20	Se otorga subsidio por parte del Estado para quienes alquilan a través de la garantía de MVOTMA y se encuentran en Subsidio por Desempleo
27-03-20	BHU reduce en un 50% las cuotas que corresponde pagar en los meses de abril y mayo para toda su cartera de clientes de créditos hipotecarios y promesas de compraventa cuyas operaciones se encuentren vigentes
23-04-20	Se difieren las cuotas de mayo, junio y julio de los préstamos del Banco de Previsión Social (BPS) para jubilados y pensionistas que perciben menos de \$13.600

¹⁶ Ver acuerdos y normativa disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/politicas-y-gestion/licencia-construccion-acuerdo-bilateral>

4. Discusión pública y seguridad social

En este apartado se hará dialogar la discusión pública en lo que refiere a principios convencionales de la seguridad social (universalidad de la cobertura, comprensividad y suficiencia) en relación a las medidas mencionadas en el apartado anterior en base a documentos de la academia y de agencias de cooperación internacional.

La forma en que se organiza el apartado, estructurado en tres secciones, intenta ser un reflejo del modo en que se da la discusión pública sobre la respuesta gubernamental frente a la emergencia sanitaria. Con esa intención, la primera sección hace foco en las medidas orientadas a dar continuidad al empleo a partir de los instrumentos de seguridad social existentes. Seguidamente, se recogen los principales apuntes en relación a las medidas orientadas a la población más vulnerable. Esta decisión se fundamenta en la forma en que se ha procesado académicamente el debate (siempre en conjunto), dando cuenta de la integralidad de las políticas. Por último, como emergente de los aspectos anteriores, se presentan algunas miradas que argumentan la necesidad de un rediseño de los sistemas de protección social. En este caso, a las voces de la academia se suman las de las agencias de cooperación internacional.

En términos generales la discusión discurre sobre las limitaciones de universalidad de cobertura y los desafíos en materia de suficiencia, y coinciden en que la celeridad en la respuesta es crucial. Todos los estudios, más allá de su enfoque, son propositivos y tienen la particularidad de partir de una mirada contextual, basada en la situación de emergencia, para alcanzar un enfoque superador que invita a pensar la política más allá de la pandemia.

4.1. Cobertura de actividad

La discusión pública acerca de las medidas de cobertura de actividad en nuestro país en el marco de la emergencia sanitaria, es llevada adelante por la Academia desde la economía, se inicia tempranamente y se concentra en el seguro de desempleo (con alguna apreciación sobre el FONASA).

Ya en marzo, con el despliegue de las recomendaciones preventivas, el notable incremento de las solicitudes para el subsidio de desempleo y sus primeras

modificaciones, se publican documentos en referencia a la importancia de este instrumento de política pública para mantener el ingreso de los hogares y el bienestar agregado, observando alcances, limitaciones, y esbozando propuestas. En estos se observan dos enfoques, uno más genérico que aborda la totalidad de las medidas tomadas y tangencialmente se expresa sobre el Seguro de Desempleo. Y otro específico sobre la prestación, cuyo propósito es observar la relevancia de la política para mitigar la pérdida de ingresos y paliar potenciales consecuencias de la crisis.

Entre los primeros, se ubica el de De Rosa, Lanzilotta, Perazzo y Vigorito (Marzo, 2020), que sintetiza algunos de los desafíos económicos y sociales que implican las políticas de prevención del contagio en Uruguay y algunos criterios para orientar el diseño de políticas. Pone en discusión el conjunto de acciones orientadas a atender la situación de los grupos socioeconómicos más vulnerables (elementos que serán abordados en la siguiente sección) y también dedica algunas líneas al Seguro de Desempleo y el FONASA. Al respecto del primero, propone la extensión de la protección, ampliando y flexibilizando el acceso, y la mejora de la cuantía de la prestación manteniendo la tasa del primer mes. En relación al FONASA recomienda asegurar la cobertura de salud a personas desocupadas (y sus familias) que no accedan al seguro de desempleo, para evitar una potencial carga mayor sobre ASSE.

El segundo trabajo que adhiere a esta mirada más global es el Leites, Perazzo y Reyes (Abril, 2020), que busca contribuir a la reflexión sobre el rol del Estado en las actuales circunstancias. Se basa en la noción de justicia social de Rawls para problematizar las respuestas a la actual situación, y sostiene que la participación temprana y ajustada del Estado es imprescindible para reducir pérdidas mayores y mejorar las oportunidades de rápida recuperación. Con ese marco realiza una lectura de las medidas orientadas a la población en situación de vulnerabilidad (punto que se retomará más adelante), y sobre el Subsidio por Desempleo de manera tangencial. Establece que, pese a las modificaciones introducidas durante marzo y abril a esta prestación, quedó en evidencia las limitaciones de la prestación en relación a la universalidad de la cobertura, la comprensividad (algunos trabajadores formales) y la suficiencia. Al respecto dice *“Pese a estas mejoras, rápidamente se hizo evidente la limitación fáctica y normativa del programa cuyo fundamento de merecimiento sólo cubre del riesgo a quienes participan del mercado formal de trabajo (...). Asimismo, aún para aquellos que acceden al seguro, su uso no se produce sin costos dado que los ingresos de estos trabajadores se reducen de manera considerable (...). De hecho, dados los niveles de ingresos de algunos de ellos y la situación de los hogares en los*

que viven, podrían caer en situación de pobreza.” (Leites, Perazzo y Reyes, 2020:5) Para los autores estas constataciones dejan al descubierto la necesidad de revisar algunos aspectos del diseño de la política con eje en la extensión de cobertura y el aseguramiento de un ingreso mínimo con independencia de las características de los individuos. Estas reflexiones, que toman como punto de partida la pandemia, invitan a pensar el diseño de la prestación más allá de la situación actual.

Estas perspectivas más globales, son completadas con el trabajo de Bai, Carrasco, Dean, y Perazzo (Abril, 2020), que se centra en un análisis más detallado sobre el Seguro de Desempleo contemplando las modificaciones realizadas hasta el momento de su publicación (mediados de abril). El documento parte de la situación de pandemia, pero en sus conclusiones propone una mirada superadora de este escenario.

Teniendo como puntapié inicial las proyecciones económicas y sus impactos en el mundo del trabajo de OIT (menor empleo, peor calidad de los empleos y mayor desigualdad en el colectivo de trabajadores) y con la certeza de que se trata de un momento inédito en relación a la utilización masiva del subsidio de desempleo, examinan este instrumento de política pública en relación a su capacidad para amortiguar la pérdida de ingresos. Con ese propósito, el primer ejercicio que realizan es observar cómo se ubican en la distribución general de ingresos quienes perciben subsidio y su situación en términos de pobreza (con base a beneficiarios del SD para el año 2019 y utilizando la ECH). Esto aporta información acerca de las características de las personas beneficiarias de la prestación en relación a los cotizantes (potenciales beneficiarias) y no cotizantes. Se observa que aquellas que perciben la prestación se ubican principalmente en la parte central de la distribución del ingreso con una pertenencia al primer decil menor al 5%. Como contracara, el conjunto de personas trabajadoras por cuenta propia sin local o inversión (en un 95% sin aporte a la seguridad social para 2019) tiende a ubicarse en la parte baja y muy baja de la distribución (un tercio en el primer decil). Para ver la importancia de este instrumento de política pública, observan qué pasaría con las personas de no recibir el subsidio y concluyen que se incrementa su presencia en la parte más baja de la distribución del ingreso con guarismos similares al conjunto de trabajadores no cubiertos por el subsidio (un tercio en el primer decil).

En relación a la pobreza, con datos para 2019, constatan que sólo un 5% de quienes perciben el subsidio integran un hogar pobre, mientras esta situación alcanza a 1 de cada 5 trabajadores informales. De no contar con acceso al seguro, la incidencia de la pobreza en esta población ascendería a 18,4% (similar a la de trabajadores informales). En base a esto arroja dos conclusiones complementarias. *“... una primera conclusión es que el SD cumple inicialmente con su función de mantener ingresos y suavizar los shocks que afectan a los trabajadores cubiertos. Considerando esto y ante la incertidumbre sobre la duración de esta situación, dada por la excepcionalidad de la misma, prolongar la duración del seguro debería considerarse dentro del set de herramientas para afrontar la crisis.”* (Bai, Carrasco, Dean, y Perazzo, 2020:7)

Por último, el trabajo simula distintos escenarios para evaluar el impacto de la pobreza de un importante envío de asalariados privados al Seguro, tomados al azar, y bajo el supuesto de que es por la modalidad suspensión (en base a la tendencia mayoritaria de esta modalidad en el mes de abril). La conclusión es que si 10% de personas elegibles ingresan al Subsidio (parecido a lo sucedido en marzo 2020), la situación de pobreza para este grupo de trabajadores se duplica, y la cantidad de personas pobres para el total del país se incrementa un 28%. Si a este ejercicio se simula un eventual aumento del tope mínimo hasta alcanzar el SMN, la situación afecta a 35 mil personas menos. (Bai, Carrasco, Dean, y Perazzo, 2020:7)

Para finalizar el documento elabora una serie de propuestas y recomendaciones para el escenario actual, y otras para revisar la política más allá de la emergencia sanitaria. Entre las contextuales, los autores señalan la necesidad de flexibilizar las condiciones de acceso a trabajadores cotizantes a partir de modificaciones en el tiempo de cotización, algo que fue aplicado con posterioridad a la publicación del documento. Además, hacen sugerencias orientadas a mejorar la suficiencia de la prestación, entre las que se destacan: extender la duración, aumentar el tope a un Salario Mínimo Nacional, e incrementar las indemnizaciones por despido a través de subsidios estatales.

Las recomendaciones para el rediseño de la política, más allá del contexto actual, tienen dos ejes. Por un lado, sugieren extender la cobertura a trabajadores no cubiertos actualmente, a partir de un esquema de cotización adicional para trabajadores por cuenta propia (algo que fue implementado en varios países como Australia, Canadá, Francia, España y Venezuela). Por otro, proponen modificar algunos componentes de la modalidad suspensión con el objetivo de reducir el riesgo

moral por parte de empresarios y mejorar su sostenibilidad. Para ello plantean pensar en contribuciones por parte de empresas en momentos de estabilidad y crecimiento, para financiar el sistema durante los momentos de recesión y crisis.

La discusión pública en relación a las medidas de seguridad social tomadas por el gobierno se focaliza en el seguro de desempleo y se presenta en dos modalidades. Una que atiende a la prestación de manera periférica, a partir de una mirada integral de la respuesta pública gubernamental frente a la situación, que tiene como marco de discusión el rol del Estado y orientaciones de política. Otra que atiende a la prestación de manera específica.

Hasta el momento no se ha prestado atención a otros instrumentos de política para el mantenimiento del empleo como el seguro de enfermedad o los acuerdos en el marco de la negociación colectiva. Posiblemente esto se deba al consenso extendido acerca de la importancia del SD para mitigar pérdidas mayores y al momento inédito en materia de solicitudes y acceso. Las pocas apreciaciones que escapan a esta prestación, observan potenciales impactos en el sistema de salud derivados del alcance del seguro de desempleo. Específicamente, la necesidad de asegurar cobertura en condiciones FONASA a personas despedidas sin acceso a seguridad social, de manera tal de evitar la sobrecarga de ASSE.

El foco de la discusión en torno al Seguro está puesto en el alcance de la cobertura, la comprensividad y suficiencia. En todos los casos estas preocupaciones superan la mirada de corto plazo asociada a la pandemia. De hecho, las recomendaciones se orientan mucho más a un rediseño general de la política que a una adecuación momentánea en el marco de la emergencia sanitaria. La justificación que se encuentra por detrás es la centralidad que tiene este instrumento para mejorar la distribución del ingreso y para paliar la incidencia de la pobreza (o el riesgo de). Algo que se hace evidente en el escenario actual, pero, que, según todos los autores, lo supera.

4.2. Población vulnerable - medidas focalizadas

Los documentos de discusión académicos que se contemplan en este apartado responden, de manera cronológica, a los anuncios de medidas que comenzaron a implementarse a partir del 20 de marzo. Las aquí analizadas refieren a la duplicación

de la TUS (por única vez en dos pagos), duplicación de las AFAM-PE (por única vez en dos pagos para los que no reciben TUS), y la entrega de una canasta de alimento por un valor de \$1.200 a trabajadores informales (que posteriormente se pasó a un voucher destinado a alimentación). La discusión parte de entender que las mismas podrían ser adecuadas desde su diseño, pero inefectivas si su escala y su cuantía son insuficientes.

Si bien los abordajes de los documentos presentan distintos focos, todos abordan primeramente la suficiencia y cobertura de las medidas, analizando los colectivos que se encuentran cubiertos y dejando plasmadas recomendaciones de política concretas para los grupos más vulnerables, bajo un accionar de un Estado con rol activo, redistribuidor del bienestar.

Una discusión clave, compartida por todos los documentos analizados y otros no contemplados en este apartado, refiere a quiénes pagan los mayores costos de las consecuencias económicas de las medidas sanitarias por COVID-19. Según las proyecciones, la contracción de la economía tendrá mayor repercusión sobre todo en los sectores más vulnerables, que refieren a bajos e inestables ingresos y los empleados del sector informal. Los efectos del aislamiento voluntario resultan desiguales, dependiendo directamente de los recursos que disponen los hogares para hacer frente a la contingencia. En esta clave, la crisis está generando un nuevo tipo de desigualdad. Se distingue, por un lado, entre quienes mantienen sus ingresos estables -ya sea por el sostenimiento de sus puestos de trabajo o por la posesión de activos para hacer frente al mantenimiento de sus niveles de consumo- y, por otro, aquellos que vieron interrumpido su flujo de ingresos habitual.

En un estudio realizado el fin de semana del 21 y 22 de marzo por Monitor Trabajo de Equipos Mori¹⁷, donde se pregunta a los trabajadores cuál sería el impacto económico de la pandemia en caso de dejar de trabajar por dos semanas, se encuentran grandes diferencias según la condición de actividad de su ocupación. Los patrones y los cuentapropistas (que presentan mayores tasas de informalidad y mayor heterogeneidad dentro de su categoría), manifiestan que de mantenerse la situación por dos semanas sería difícil enfrentar los gastos básicos debido a la falta de ingresos. A diferencia de este colectivo, los asalariados privados, heterogéneos los últimos

¹⁷ Constituye el primer seguimiento de los trabajadores y las trabajadoras uruguayas en la situación pandémica para tratar de identificar las primeras consecuencias de las medidas sanitarias en la actividad laboral y en las formas de organización del trabajo.

también en su composición, el 40% declaran que seguirán cobrando el sueldo junto con otro 31% que declara que probablemente no lo haga, y encuentre dificultades para asumir sus gastos básicos.¹⁸

Da Rosa, Lanzilotta, Perazzo, Vigorito (2020), mencionan que las medidas que se tomen tanto económicas como sociales pueden servir para mitigar los impactos como para exacerbarlos, sobre todo en la población más vulnerable, aumentando consecuentemente la desigualdad preexistente. Esto conlleva a la caída del bienestar agregado de la sociedad toda, y en este marco se vuelve imprescindible el accionar del Estado en la implementación de medidas económicas y sociales que procuren neutralizar dichos efectos (Leites, Perazzo, Reyes; 2020).

A lo anterior, se suma la evidencia acerca de que las privaciones prolongadas en el tiempo, acompañadas de escasez permanente, afectarán las capacidades cognitivas de las personas y el tipo de decisiones que toman en el ámbito económico, contribuyendo a la persistencia de su situación (Leites, Perazzo y Reyes; Marzo, 2020). Además, estos hogares en situación de vulnerabilidad, suelen tener menores a cargo en mayor proporción que el promedio. Si el Estado no sostiene sus ingresos pueden generarse situaciones de privación nutricional, con consecuencias serias en el largo plazo. No obstante, el incremento de la pobreza en el corto plazo es mitigable con transferencias acordes. Esto refuerza, siguiendo a Da Rosa et.al (2020), la urgencia de activar todas las capacidades que haya para intentar neutralizar los efectos que puedan profundizar la desigualdad.

En relación a las medidas implementadas, entre los primeros documentos que las problematizan, se encuentra el realizado por De Rosa, Perazzo y Lanzilotta el 23 de marzo del corriente año, fecha en la cual únicamente se había implementado reforzamiento a los programas alimentarios y la duplicación de la TUS (por única vez en dos pagos). Los autores destacan que, estas medidas adoptadas parecen insuficientes para revertir el impacto de la crisis y son de escala reducida, siendo que dejan por fuera un sector importante vulnerable a la pobreza.

En cuanto al dinero anunciado para TUS, establecen que la medida tomada resulta necesaria pero no suficiente para lograr mitigar los efectos por 3 razones. La primera es que son pocos los beneficiarios (86.000 hogares) -12% de la población- y además

¹⁸ Para más información ver <https://equipos.com.uy/el-mundo-del-trabajo-no-perdona/>

“tiene ciertos problemas de focalización ya que, si bien la TUS busca cubrir a los hogares pertenecientes al primer decil de ingresos, el 69% de los beneficiarios se ubica en el primer quintil y su cobertura alcanza solamente a la mitad del decil más bajo” (De Rosa et.al; 2020). El segundo argumento es que, el direccionamiento a la compra de alimentos no tiene en cuenta otros gastos asociados de las personas como vestirse, transportarse, cuidar de su salud, pagar alquiler, entre otros. Debate que se comparte en el documento de análisis realizado por Leites et. al (Marzo, 2020). Finalmente, recuerdan que el país dispone del programa de Asignaciones Familiares que cuenta con una amplia cobertura (en torno al 50% de los hogares con menores de 18 años cobran AFAM) y, a la vez, tiene un mayor alcance en el decil de menores ingresos. Establecen que, estos hogares que están por arriba de la línea de pobreza (LP) no cuentan con respaldo económico para hacer frente a ciertas contingencias como la pérdida de empleo, y por este motivo su grado de vulnerabilidad debería ser contemplado en las medidas adoptadas. De esta forma, sostienen que con la medida de TUS, AFAM y las demás prestaciones se obtendría una cobertura casi total en los hogares con menores de 18 años del primer quintil y del 40% de menores ingresos, los cuales constituyen una amplia mayoría en ambos estratos.

Unos días después, se amplían las medidas del gobierno, otorgando duplicación del pago de AFAM-PE, a quienes que no reciban TUS, por única vez en dos pagos y se establece la entrega de la canasta de alimento por un valor de \$1.200 a trabajadores informales.

Iniciado mayo y con la totalidad de las medidas para atender la vulnerabilidad social implementadas, Brum y De Rosa (Marzo, 2020) buscan responder cuántas personas han caído por debajo de la LP a partir de la crisis generada por la pandemia y, por sobre todo, si las medidas (las mencionadas aquí y las referidas en el apartado anterior) son efectivas para mitigar dichos efectos negativos¹⁹. Las estimaciones planteadas varían según las proyecciones del PIB, ante una contracción estimada de 3,5%, la pobreza alcanzaría entre 11,2% y 12,1%, guarismo alarmante respecto a 2019.²⁰

¹⁹ En el estudio son tomadas todas las medidas adoptadas menos el monotributo debido a dos motivos. Por un lado, la dificultad de identificar esta población dentro de la ECH. Por otro, es dable afirmar que la medida tiene un impacto bajo o nulo en la incidencia de la pobreza debido a su alcance (10.000 personas).

²⁰ La pobreza considerada en el informe es de 8,5% para 2019, debido a ajustes realizados (al alza) sobre las Asignaciones Familiares del Plan de Equidad.

En este contexto, problematizar quienes quedan por fuera enriquece y da soporte al accionar de las medidas, ya que, como mencionan los mismos autores, estas amortiguan el 20% del incremento de la pobreza, pero se genera a la vez un cambio estructural en la composición de las personas en dicha situación. Es decir, las políticas implementadas son adecuadas para mitigar parcialmente el incremento de la pobreza en tanto atienden a los sectores que se encontraban en riesgo de caer en esta situación. Sin embargo, hay otro colectivo de personas que no se encuentran amparadas por ninguna medida de atención a la vulnerabilidad (cabe recordar que los que perciben el seguro de paro no obtienen transferencias focalizadas), cayendo sus ingresos por debajo de la LP. Esto explica el cambio estructural mencionado.

En lo que refiere a la focalización, suficiencia y cobertura, Brum y Da Rosa (2020) sostienen que el pago de \$1.200 a 100.000 trabajadores informales resulta insuficiente para cubrir a todos los informales que no se ven alcanzados por AFAM y TUS. No se debe olvidar, como mencionan De Rosa, Perazzo y Lanzilota, que de acuerdo a información relevada por el INE el 25% de los trabajadores no se encuentran cubiertos por la Seguridad Social, y algunos sectores no acceden a los esquemas de protección. Esto requiere que el Estado los identifique para hacer efectivas sus acciones y logre focalizar correctamente las medidas tomadas.

Asimismo, Brum y De Rosa establecen que los excesos de focalización respecto a un umbral deberían descartarse en contextos de crisis generalizada ya que los hogares continuarán con un alto grado de vulnerabilidad en un nivel de bajos ingresos. De todas maneras, los autores dejan planteado, que la relajación de las medidas de distanciamiento seguramente suavice el efecto negativo sobre la pobreza en la medida en que la economía se comienza a reactivar. Aunque, comparten que las respuestas ofrecidas, acompañadas de una lenta recuperación, podrían tener efectos nocivos sobre la pobreza.

La academia es unánime respecto a la necesidad de un Estado con un rol proactivo, redistribuyendo recursos, no solamente por una razón de justicia sino también porque los retornos serán muy altos tanto desde el punto de vista social como económico. En este marco, la política de gasto debe ser focalizada en sectores prioritarios y contracíclica, por oposición a aquellas que impliquen incremento de costos para los hogares que puedan neutralizar el efecto de algunas de las medidas implementadas (Leites et.al; 2020). También, hay consenso en que la orientación de

las medidas es correcta, pero, a pesar de las ampliaciones de mejora en la respuesta del Estado, la suficiencia de las mismas dista de ser alcanzada.

5. Reflexiones finales

Este trabajo buscó sintetizar los principales elementos de la discusión pública sobre la respuesta llevada adelante en Uruguay para hacer frente a la crisis derivada de la emergencia sanitaria. Está protagonizada por la academia, fundamentalmente desde la economía, y por agencias de cooperación internacional.

El resultado muestra que para el caso de Uruguay la discusión puede estructurarse en dos ejes. Uno que se concentra en la seguridad social, específicamente en el seguro de desempleo, observando alcances, limitaciones y realizando propuestas para su revisión (más allá de la situación de emergencia). La evidencia muestra que si el 10% de personas elegibles ingresan al subsidio (parecido a lo sucedido en marzo 2020), la situación de pobreza para este grupo de trabajadores se duplica, y la cantidad de personas pobres para el total del país se incrementa un 28%. Si se simula un eventual aumento del tope mínimo hasta alcanzar el salario mínimo nacional (SMN), la situación afecta a 35 mil personas menos.

Otro eje que, a partir de las restricciones evidenciadas por el sistema de seguridad social en materia de cobertura y suficiencia, se ocupa de las prestaciones y medidas orientadas a la población vulnerable que operan complementando la seguridad social tradicional (focalizando en las personas no cubiertas). También acá la preocupación por la suficiencia es central ya que luego de realizadas las estimaciones previendo una contracción de 3,5% del PIB, la pobreza alcanzaría entre 11,2% y 12,1%, valores muy superiores a los anteriores a la crisis COVID-19. Asimismo, la opinión es unánime, acerca de un Estado proactivo, redistribuidor de recursos que contemple directamente los sectores más vulnerables.

Las miradas son coincidentes en señalar que las medidas tomadas, ya sea en el plano de la seguridad social o en el de la asistencia, se orientan en la dirección correcta pero serían insuficientes para amortiguar los efectos de la crisis, sus consecuencias sobre los hogares y las personas.

La revisión de la discusión, como una madeja de varias puntas, deriva en nuevas líneas. Por una parte, con base en el sistema de protección social, surgen preguntas para continuar investigando de manera de mejorar el conocimiento de la situación y facilitar la toma de decisiones en eventos futuros. Por otra, con la óptica puesta en las limitaciones del actual esquema de respuesta y una propuesta de más largo plazo, emergen interrogantes que invitan a debatir sobre la oportunidad (y el desafío) del rediseño del sistema de seguridad social.

En lo que hace a nuevas investigaciones, una primera cuestión sería mejorar la incorporación de la perspectiva de género y generaciones a los estudios, prácticamente ausente en la revisión realizada. Además, resulta ineludible completar las miradas sobre la cobertura de actividad, observando otras prestaciones y recursos, como el subsidio de enfermedad y la negociación colectiva. Siendo esta última una herramienta de contingencia de actividad, con una respuesta inmediata, cabría preguntarse: ¿Qué características tienen las personas alcanzadas por el convenio de la construcción y que ventajas ofreció en términos de cobertura frente a otras alternativas de protección social?; ¿Qué alternativas de protección social tendrían estas personas de haberse dado el paro de la actividad sin un convenio específico para cubrir la contingencia?

Haciendo foco en el seguro de desempleo parece oportuno examinar cuál ha sido su devenir al final del año, y analizar el retorno de las personas post suspensión de actividades, intentando mostrar cuál ha sido su impacto en el empleo. En este marco es interesante preguntarse ¿fueron suspensiones del empleo o esto permitió postergar la destrucción del mismo?; ¿En quienes operó dicha destrucción? ¿Qué características tiene este colectivo?; ¿Se puede observar un patrón o simplemente fue aleatorio entre quienes accedieron al mismo? En una línea distinta pero complementaria, cabe interrogarse cómo será el empleo de retorno después de un punto de inflexión como el vivido. Parece oportuno cuestionarse a qué empleos se vuelve, con qué condiciones, en qué modalidades, con qué beneficios y costos, y cuáles desigualdades.

Con un punto de vista de mayor alcance, liderado por agencias de cooperación internacional, emerge un debate que interpela a las sociedades contemporáneas sobre la necesidad de rediseño del sistema de seguridad social actual. En términos generales, aunque con matices, la cuestión central gira en torno a las posibilidades de

desanclar la respuesta de protección social del mercado de trabajo. Se encuentran en este sentido dos enfoques. Uno, representado por CEPAL y la academia local, que modifica el esquema de respuesta. Otro, discutido en el marco del BID, que mantiene el esquema de prestaciones conocido pero propone avanzar al universalismo redefiniendo el financiamiento.

El primero plantea un avance progresivo hacia la implementación de lo que denomina ingreso básico universal, que sería escalonado en el tiempo y en población objetivo. (CEPAL b, 2020) Presenta cinco escenarios de acuerdo a grupos poblacionales: i) universal, ii) personas en situación de pobreza, iii) trabajadores informales entre 18 y 64 años, iv) todos los niños, niñas y adolescentes, y v) todas las personas mayores de 65 años. En lo que hace al costo, como promedio (ponderado) para los países de la región, varía entre un 0,2% y un máximo del 9,8% del PIB. Teniendo en cuenta el limitado espacio fiscal de los países, la alternativa más viable sería la de transferencias de un monto igual a una línea de pobreza durante seis meses (lo que supondría un gasto adicional del 2,8% del PIB para abarcar a todas las personas que se encontrarán en situación de pobreza en 2020) para avanzar posteriormente hacia esquemas más amplios. En Uruguay este análisis sobre el sistema de protección social encuentra espejo en una red temática de Udelar, que discute la oportunidad de implementación paulatina de una renta de estas características progresiva en alcance, montos previstos, y esfuerzo fiscal.

En la discusión desarrollada por BID²¹, Levy parte de la metáfora del “pecado original” para referirse al hecho de que los sistemas de protección social en la región se estructuran sobre trabajo asalariado, lo que constituye un punto de partida errático. A su entender, este modo de organización pierde sentido en el continente en tanto el trabajo asalariado formal no es una realidad mayoritaria. La dirección más adecuada sería pensar todas las contingencias que tienen lugar con independencia del status laboral para definir el esquema de respuesta. Esto supondría la cobertura ante riesgos de maternidad, paternidad, invalidez, salud, y pensiones, entre otros, con independencia de si el trabajo es asalariado o no. La recomendación es la de avanzar hacia la noción de cobertura ciudadana en condiciones de suficiencia, en base a múltiples formas de financiamiento. Sobre esto último, la sugerencia es ser flexibles en las fuentes de financiamiento y amplios en el abanico de gravámenes (consumo,

²¹ Discusión presentada en Seminario Web: Una oportunidad para Repensar los Sistemas de Seguridad Social para el Siglo XXI.

renta, contaminación, energía, por ejemplo). Lo ideal sería que se trate de contribuciones de base estable (no muy sensibles a las fluctuaciones del flujo económico), con perfil redistributivo, y que pudieran contribuir a corregir otros problemas contemporáneos (por ejemplo la crisis ambiental). Los riesgos específicos del trabajo asalariado, como el despido, podrían cubrirse con cuotas adicionales de aporte.

La situación vivida, casi sin antecedentes históricos, ha favorecido el surgimiento de múltiples debates en torno a diversos temas que atañen a las sociedades. Entre ellos, se ha diversificado y ampliado la discusión sobre el sistema de protección social, sus alcances y limitaciones, con miradas de corto, mediano, y largo plazo.

6. Referencias consultadas

Bai, Carrasco, Dean, y Perazzo (2020) Los seguros de desempleo ante un mercado laboral en terapia intensiva. Insumos para enfrentar la pandemia. IECON - UDELAR

BID (2020) El impacto del COVID-19 en las economías de la región. CSC departamento de países del cono sur. Disponible en:

https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/El_impacto_del_COVID-19_en_las_econom%C3%ADas_de_la_regi%C3%B3n_Conosur.pdf [último acceso: 18/06/2020]

BID (2020) ¿Cómo impactará la COVID-19 al empleo?: Posibles escenarios para América Latina y el Caribe. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/como-impactara-la-covid-19-al-empleo-posibles-escenarios-para-america-latina-y-el-caribe> [último acceso: 18/06/2020]

Brum, De Rosa (2020) Estimación del efecto de corto plazo de la covid-19 en la pobreza en Uruguay. IECON

CEPAL (2020) América Latina y el Caribe ante la pandemia COVID-19: efectos económicos y sociales. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45337-america-latina-caribe-la-pandemia-covid-19-efectos-economicos-sociales> [último acceso: 18/06/2020]

CEPAL b (2020) El desafío social en tiempos de COVID-19. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45527-desafio-social-tiempos-covid-19> [último acceso: 18/06/2020]

De Rosa, Lanzilotta, Perazzo, y Vigorito (2020) Las políticas económicas y sociales frente a la expansión de la pandemia de COVID-19: aportes para el debate. IECON - UDELAR

FMI (2020) El gran confinamiento: la peor desaceleración económica desde la Gran Depresión. Disponible en: <https://blog-dialogoafondo.imf.org/?p=13190#:~:text=A%20medida%20que%20los%20pa%C3%ADses,entrado%20en%20un%20gran%20confinamiento.&text=As%C3%AD%20el%20gran%20confinamiento%20se,a%20la%20crisis%20financiera%20mundial.> [último acceso: 18/06/2020]

Lanzilotta, Merlo, y Mordecki (2020) Coronavirus en Uruguay: medidas económicas a la talla y el aplanamiento coordinado de las curvas. IECON - UDELAR

Leites, Perazzo, y Reyes (2020) Cada uno en su lugar. ¿Y después qué?. IECON - UDELAR

OCDE (2020) Supporting people and companies to deal with the COVID-19 virus: Options for an immediate employment and social-policy response. Disponible en: <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/supporting-people-and-companies-to-deal-with-the-covid-19-virus-options-for-an-immediate-employment-and-social-policy-response-d33dffe6/> [último acceso: 18/06/2020]

OISS (2020) Efectos del COVID-19 en la Seguridad Social. Disponible en: <https://oiss.org/efectos-del-covid-19-en-la-seguridad-social/> [último acceso: 18/06/2020]

OIT (2020) El COVID-19 y el mundo del trabajo. Tercera edición. Estimaciones actualizadas y análisis. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_743154.pdf [último acceso: 18/06/2020]

Red Temática Renta Básica (2020) Implementación de una RBU progresiva y gradual para enfrentar la crisis a corto y mediano plazo. FD- FCS- UDELAR

Seminarios y charlas

BID - COVID-19: Una oportunidad para Repensar los Sistemas de Seguridad Social para el Siglo XXI. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?reload=9&v=6rZsbaf2voc> [último acceso:11/06/2020]

CPA - Ferrer: Coyuntura económica, 18/03/2020. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=BdsYvyfZ50E&feature=youtu.be&t=520>

Sitios webs

OMS

<https://www.paho.org/es/temas/coronavirus> [último acceso: 18/06/2020]

MSP

<https://www.gub.uy/ministerio-salud-publica/> [último acceso: 18/06/2020]

WorldMeter

<https://www.worldometers.info/> [último acceso: 18/06/2020]

Notas en medios de comunicación

Coronavirus: el mapa interactivo que muestra las medidas o distintos tipos de cuarentena que adoptaron los países de América Latina. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-52248497> [último acceso: 18/06/2020]

La estrategia sueca: ni la inmunidad de grupo, ni la economía. Disponible en: <https://www.meneame.net/m/Art%C3%ADculos/estrategia-sueca-ni-inmunidad-grupo-ni-economia> [último acceso: 18/06/2020]

Ronda de economistas. Si estas medidas duran un trimestre puede haber caída de actividad del 15 al 20%. Capurro y Brum en No toquen nada - Del Sol Fm. Disponible en: <https://www.dl.uy/notoquennada/ronda/si-estas-medidas-duran-un-trimestre-puede-haber-caida-de-actividad-del-15-20> [último acceso: 18/06/2020]

Leyes, decretos y otra normativa

Argentina

Decreto sobre la declaración de emergencia sanitaria. Disponible en:

<https://www.boletinoficial.gob.ar/suplementos/2020031201NS.pdf> [último acceso:20/05/2020]

Decreto sobre el aislamiento social preventivo y obligatorio. Disponible en:

<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227042/20200320> [último acceso:20/05/2020]

España

Real Decreto sobre el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2020/03/14/pdfs/BOE-A-2020-3692.pdf> [último acceso:20/05/2020]

Real Decreto sobre la flexibilización de determinadas restricciones. Disponible en:

<https://www.boe.es/boe/dias/2020/05/09/pdfs/BOE-A-2020-4911.pdf> [último acceso: 20/05/2020]

Uruguay

Res 143/2020 del 18 de marzo, sobre régimen especial subsidio de desempleo, disponible en:

<https://www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/institucional/normativa/resolucion-440020-regimen-especial-subsidio-desempleo> [último acceso: 18/06/2020]

Res 149/2020 del 26 de mayo, sobre ampliación del subsidio por enfermedad personas de 65 años y más, disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/149-2020> [último acceso: 18/06/2020]

Res 163/2020 del 20 de marzo, sobre modificaciones al subsidio por desempleo, disponible en:

<https://www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/institucional/normativa/resolucion-143020-subsidio-especial-para-actividad-privada-efectos> [último acceso: 18/06/2020]

Res s/n/2020 del 3 de abril, sobre ampliación del subsidio de desempleo, disponible en:

<https://www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/institucional/normativa/resolucion-sn020-ampliacion-del-regimen-especial-subsidio-desempleo-2331-3> [último acceso: 18/06/2020]

Res s/n, sobre subsidio de enfermedad para personas mayores de 65 años y más, disponible en:

https://medios.presidencia.gub.uy/legal/2020/decretos/03/mtss_16.pdf [último acceso: 18/06/2020]

Acuerdos de la negociación colectiva, disponibles en: <https://www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/politicas-y-gestion/licencia-construccion-acuerdo-bilateral> [último acceso: 18/06/2020]

IMPACTO DEL COVID-19 EN EL SUBSIDIO POR DESEMPLEO

Datos a Mayo 2020

Cr. Nicolás Bene

IMPACTO DEL COVID-19 EN EL SUBSIDIO POR DESEMPLEO.

Datos a Mayo 2020

Cr. Nicolas Bene

Asesoría Económica y Actuarial

Junio 2020

Resumen:

Se estudia como el surgimiento del Covid-19 en Uruguay generó efectos en los beneficiarios del subsidio por desempleo en los meses de marzo a mayo de 2020, comparando con meses anteriores a la pandemia.

Palabra clave: Subsidio por desempleo – desempleo – COVID-19 – pandemia.

1. Introducción

Desde que se confirmaron los primeros 4 casos de coronavirus en Uruguay el 13 de marzo, se decretó la emergencia sanitaria junto a un conjunto de medidas para favorecer el distanciamiento social y evitar la circulación del virus.

Esta emergencia y las medidas adoptadas provocaron que muchas actividades privadas tuvieran que parar total o parcialmente, destacándose la hotelería y restaurantes, la industria manufacturera, el comercio al por mayor y al por menor, las actividades inmobiliarias y las actividades comerciales¹.

La suspensión de actividades llevó a que muchas empresas enviaran a sus empleados al subsidio por desempleo administrado por el Banco de Previsión Social, aumentando significativamente las solicitudes y beneficiarios de este subsidio en marzo, abril y mayo de 2020 en comparación con meses anteriores.

¹ OIT (2020). Observatorio de la OIT: El COVID-19 y el mundo del trabajo. Tercera edición. Estimaciones actualizadas y análisis. Disponible en:

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/briefingnote/wcms_743154.pdf

En este sentido, el presente informe analiza los datos de este subsidio correspondiente al período marzo a mayo de 2020, comparándolos con meses anteriores para examinar los efectos que surgieron en el mismo debido a la emergencia sanitaria por la cual está atravesando el país. Asimismo, se pretende estudiar los datos desagregados por variables claves, tales como tipo actividad, causal, departamento, sexo, edad, entre otras.

Para llevar a cabo este análisis, se utilizan los registros administrativos del BPS, más específicamente se usa la metadata provista por el Centro de Servicios de Desarrollo de Prestaciones.

2. Evolución de las principales variables asociadas al subsidio por desempleo

En primer lugar, se analiza la evolución del número de solicitudes otorgadas, altas y beneficiarios. A efectos comparativos se analiza un período de un año antes del COVID, para ver como este afectó al subsidio.

2.1 Evolución de solicitudes otorgadas

En primer lugar, se analiza la evolución de las solicitudes del subsidio que fueron efectivamente otorgadas. En este sentido, en el cuadro siguiente se puede observar la misma en el período de enero 2019 a mayo 2020.

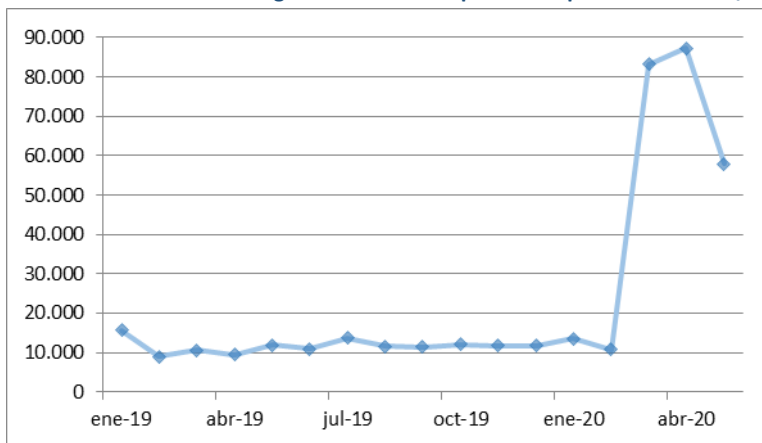
Cuadro 1 – Evolución de solicitudes otorgadas del subsidio por desempleo. Período: 01/2019 a 05/2020

Mes	Solicitudes	Var. %
ene-19	15.653	-
feb-19	8.992	-42,6%
mar-19	10.604	17,9%
abr-19	9.518	-10,2%
may-19	11.946	25,5%
jun-19	10.903	-8,7%
jul-19	13.799	26,6%
ago-19	11.597	-16,0%
sep-19	11.496	-0,9%
oct-19	12.146	5,7%
nov-19	11.753	-3,2%
dic-19	11.757	0,0%
ene-20	13.642	16,0%
feb-20	10.856	-20,4%
mar-20	83.181	666,2%
abr-20	87.208	4,8%
may-20	57.896	-33,6%

Fuente: RING de Prestaciones

Los datos del cuadro pueden visualizarse en el gráfico que se expone a continuación.

Gráfico 1 – Evolución de solicitudes otorgadas del subsidio por desempleo. Período: 01/2019 a 05/2020



Fuente: RING de Prestaciones

Se observa un crecimiento significativo de las solicitudes en el mes de marzo de 2020 del orden del 666,2% con respecto a febrero, lo que implicó 72.325 solicitudes más. En abril las solicitudes crecen con respecto a marzo, pero dicho crecimiento es sólo del 4,8%. Ya en mayo se observa que las solicitudes comienzan a disminuir, casi

30.000 solicitudes menos respecto a abril, pero de todas maneras las mismas siguen estando en un nivel bastante superior al existente en el período anterior a la pandemia.

2.2 Evolución de altas

Si se analizan las altas por mes, es decir los beneficiarios que comienzan a cobrar el subsidio a partir de ese mes, se observa la siguiente evolución:

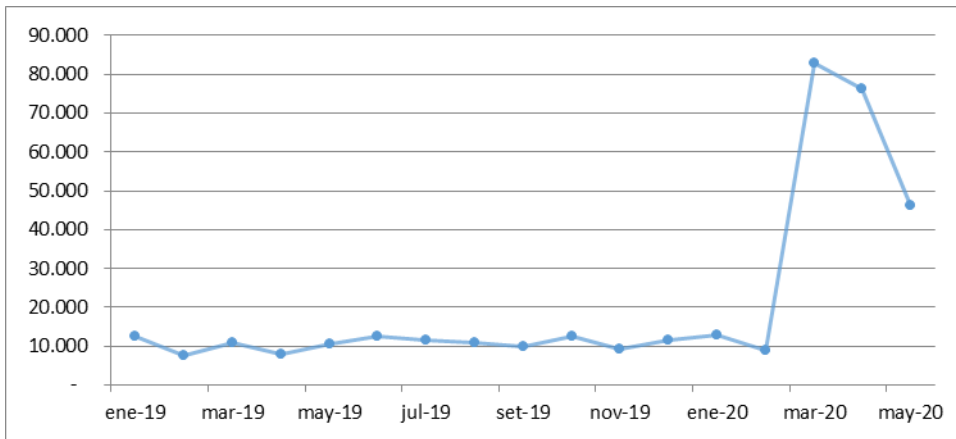
Cuadro 2 – Evolución de altas del subsidio por desempleo. Período: 01/2019 a 05/2020

Mes	Altas	Var. %
ene-19	12.404	-
feb-19	7.714	-37,8%
mar-19	10.755	39,4%
abr-19	8.070	-25,0%
may-19	10.426	29,2%
jun-19	12.679	21,6%
jul-19	11.458	-9,6%
ago-19	10.763	-6,1%
sep-19	9.897	-8,0%
oct-19	12.493	26,2%
nov-19	9.113	-27,1%
dic-19	11.532	26,5%
ene-20	12.827	11,2%
feb-20	8.925	-30,4%
mar-20	82.785	827,6%
abr-20	76.249	-7,9%
may-20	46.257	-39,3%

Fuente: METADATA SDES - CSDP

Al comenzar la pandemia, se observa un crecimiento significativo del número de altas, registrándose un crecimiento en marzo respecto a febrero de 2020 de 827,6%, lo que implicó 73.860 altas más. Sin embargo, a partir de abril se comienza a observar un descenso de las mismas, llegando en mayo a disminuir casi un 40% con respecto a abril. En el siguiente gráfico se expone este comportamiento.

Gráfico 2 – Evolución de altas del subsidio por desempleo. Período: 01/2019 a 05/2020



Fuente: METADATA SDES – CSDP

De enero 2019 a febrero de 2020 las altas oscilan entre 7.700 y 12.800, siendo el promedio de ese período 10.647 altas. En marzo se observa un incremento abrupto, representando las altas de ese mes 9 veces las observadas en febrero.

2.3 Evolución de número de beneficiarios e importe promedio

En este apartado se analiza la evolución de los beneficiarios de enero de 2019 a mayo 2020. Cabe destacar que los beneficiarios del subsidio corresponden al stock del mes, es decir, los que cobran el subsidio en un mes determinado, ya sea que lo venían cobrando en meses anteriores o que empiezan a cobrar a partir de ese mes (las altas mencionadas anteriormente), y se excluyen aquellos que venían cobrando y dejan de hacerlo en ese mes (las bajas). Es, por lo tanto, una variable acumulativa.

Se examina tanto la cantidad de beneficiarios, así como el importe promedio del subsidio asociado a los mismos.

2.3.1 Evolución del número de beneficiarios

Al analizar esta evolución se observa el siguiente comportamiento:

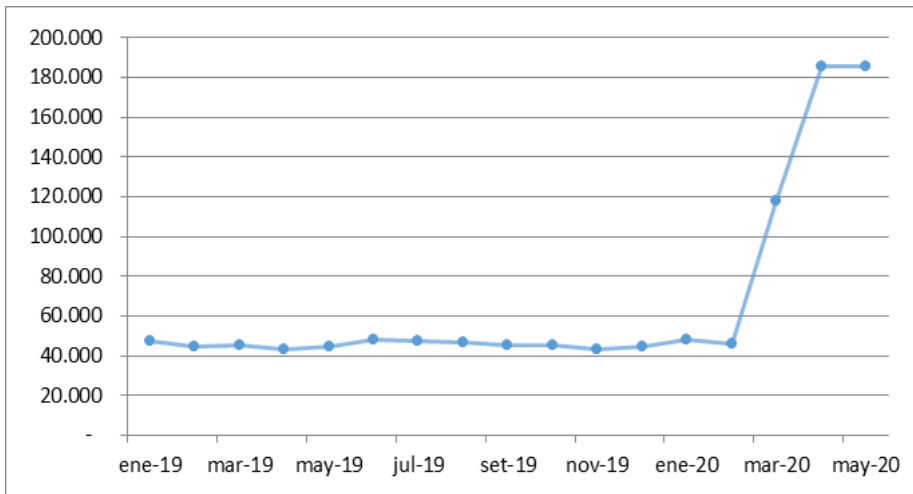
Cuadro 3 – Evolución de beneficiarios del subsidio por desempleo. Período: 01/2019 a 05/2020

Mes	Benef.	Var. %
ene-19	47.355	-
feb-19	44.319	-6,4%
mar-19	45.260	2,1%
abr-19	43.072	-4,8%
may-19	44.864	4,2%
jun-19	47.836	6,6%
jul-19	47.624	-0,4%
ago-19	46.517	-2,3%
sep-19	44.946	-3,4%
oct-19	45.464	1,2%
nov-19	42.856	-5,7%
dic-19	44.260	3,3%
ene-20	48.158	8,8%
feb-20	45.937	-4,6%
mar-20	117.944	156,8%
abr-20	185.588	57,4%
may-20	185.769	0,1%

Fuente: METADATA SDES – CSDP

En marzo 2020, cuando inicia la pandemia, los beneficiarios aumentan un 156,8%, alcanzando los 117.944 (72.000 beneficiarios más que en febrero), para posteriormente en abril crecer un 57,4% y llegar a los 185.588 (67.000 beneficiarios más que en marzo). Cabe destacar que en mayo los beneficiarios permanecen prácticamente iguales, con un incremento de apenas 0,1 % (181 beneficiarios más). El número de beneficiarios de mayo implica un máximo histórico de este subsidio. Que dicho máximo se produzca en mayo y no en marzo como ocurría con las altas se debe a que, como ya se mencionó, esta es una variable acumulativa mientras que las altas no lo es.

Gráfico 3 – Evolución de beneficiarios del subsidio por desempleo. Período: 01/2019 a 05/2020



Fuente: METADATA SDES – CSDP

De enero 2019 a febrero de 2020 los beneficiarios se encontraban en un nivel que oscilaba entre 42.800 y 48.100, siendo el promedio del período 45.605. Al comenzar la pandemia el número de beneficiarios se incrementa significativamente, representando en marzo de 2020 2,6 veces el observado en febrero.

2.3.2 Evolución del importe promedio del subsidio

En el cuadro y gráfico siguientes se expone la evolución del importe promedio expresado a valores constantes de mayo de 2020.

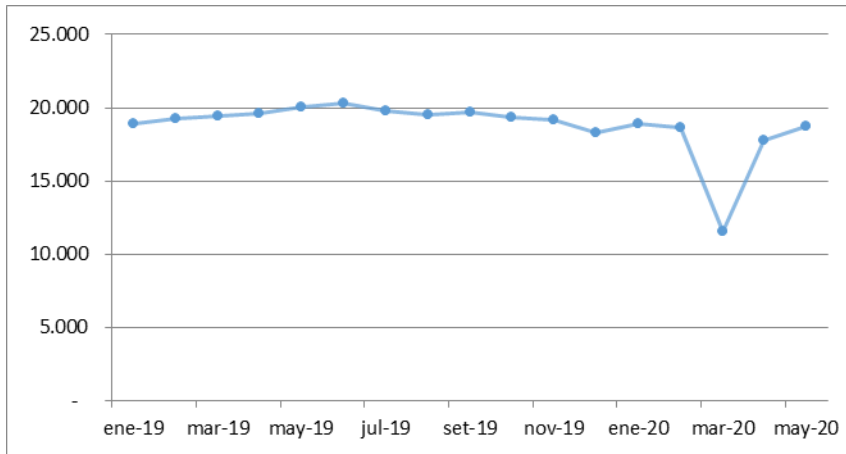
Cuadro 4 – Evolución del importe promedio del subsidio por desempleo a valores constantes de mayo/20. Período: 01/2019 a 05/2020

Mes	Imp. Prom.	Var. %
ene-19	18.901	-
feb-19	19.288	2,0%
mar-19	19.406	0,6%
abr-19	19.602	1,0%
may-19	20.059	2,3%
jun-19	20.338	1,4%
jul-19	19.755	-2,9%
ago-19	19.551	-1,0%
sep-19	19.730	0,9%
oct-19	19.360	-1,9%
nov-19	19.160	-1,0%
dic-19	18.329	-4,3%
ene-20	18.883	3,0%
feb-20	18.619	-1,4%
mar-20	11.532	-38,1%
abr-20	17.800	54,4%
may-20	18.768	5,4%

Nota: los valores corrientes se actualizan usando el IPC de mayo-20

Fuente: METADATA SDES – CSDP

Gráfico 4 – Evolución del importe promedio del subsidio por desempleo a valores constantes de mayo 2020. Período: 01/2019 a 05/2020



Nota: los valores corrientes se actualizan usando el IPC de mayo-20

Fuente: METADATA SDES – CSDP

En el caso del importe promedio, se observa en marzo 2020 un descenso abrupto de este respecto a febrero del mismo año (se reduce en un 38,1%), llegando a un mínimo en el período de 11.467 pesos en términos constantes.

Esta disminución podría deberse a que la pandemia se detectó el 13 de marzo, por lo que la mayor parte de los beneficiarios han cobrado la mitad del mes del subsidio o menos, y no el mes completo. Al respecto cabe señalar que el 60,9% de los beneficiarios tienen como fecha de inicio del beneficio el 13 de marzo en adelante, mientras que en febrero de 2020 el porcentaje con fecha de inicio posterior al 13 de febrero fue de 4,4%, y en marzo de 2019 del 5,7%.

Tanto en abril como en mayo de 2020 el importe medio de la prestación crece, retornando en este último mes a un nivel similar al que había antes de marzo.

3. Análisis del subsidio según diferentes variables

En el siguiente apartado se desagregan las altas y los beneficiarios de marzo, abril y mayo de 2020 en función de variables tales como causal, actividad, sexo, edad, comparando con meses anteriores a la pandemia, a efectos de visualizar variaciones en la composición de las mismas provocadas por el impacto del COVID-19.

3.1 Según causal

Existen tres causales para este subsidio que están establecidas en el decreto-ley N° 15.180 (con las modificaciones introducidas por la Ley N° 18.399). Estas son:

- **Despido:** se da una desvinculación laboral del trabajador con la empresa.
- **Suspensión:** el trabajador en forma temporal deja de realizar labores para la empresa, pero el vínculo laboral con la misma se mantiene en el período que dure esa suspensión.
- **Reducción:** se genera por dos motivos. Por un lado se da cuando una persona que tiene múltiples trabajos², ve reducidas en un 25% o más sus jornadas o el total de horas trabajadas en el día, como consecuencia del despido o

² Todos deben estar amparados por el subsidio establecido en el decreto-ley N° 15.180 (con las modificaciones introducidas por la Ley N° 18.399).

suspensión en uno de sus empleos. Por otra parte esta causal también incluye la disminución del trabajo para un empleador, siempre que esto implique una reducción del 25% en sus jornadas u horas diarias.

3.1.1 Altas por causal

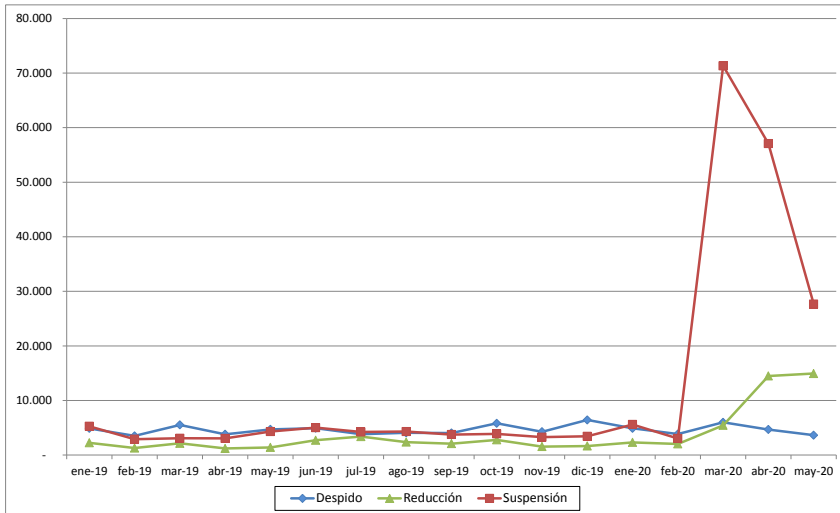
Se exponen a continuación las altas del subsidio por causal, y sus variaciones mensuales.

Cuadro 5 – Evolución de las altas del subsidio por desempleo por causal. Período: 01/2019 a 05/2020

Mes	Altas			Var % mensual		
	Despido	Reducción	Suspensión	Despido	Reducción	Suspensión
ene-19	4.887	5.265	2.252	-	-	-
feb-19	3.518	2.910	1.286	-28,0%	-44,7%	-42,9%
mar-19	5.523	2.157	3.075	57,0%	-25,9%	139,1%
abr-19	3.816	1.204	3.050	-30,9%	-44,2%	-0,8%
may-19	4.707	1.403	4.316	23,3%	16,5%	41,5%
jun-19	4.921	2.726	5.032	4,5%	94,3%	16,6%
jul-19	3.829	3.392	4.237	-22,2%	24,4%	-15,8%
ago-19	4.079	2.379	4.305	6,5%	-29,9%	1,6%
sep-19	4.045	2.096	3.756	-0,8%	-11,9%	-12,8%
oct-19	5.820	2.782	3.891	43,9%	32,7%	3,6%
nov-19	4.270	1.552	3.291	-26,6%	-44,2%	-15,4%
dic-19	6.430	1.664	3.438	50,6%	7,2%	4,5%
ene-20	4.894	2.329	5.604	-23,9%	40,0%	63,0%
feb-20	3.847	2.042	3.036	-21,4%	-12,3%	-45,8%
mar-20	6.006	5.448	71.331	56,1%	166,8%	2249,5%
abr-20	4.687	14.490	57.072	-22,0%	166,0%	-20,0%
may-20	3.643	14.941	27.673	-22,3%	3,1%	-51,5%

Fuente: METADATA SDES – CSDP

Gráfico 5 – Evolución de las altas del subsidio por desempleo por causal. Período: 01/2019 a 05/2020



Fuente: METADATA SDES – CSDP

Se observa que en la mayor parte de los meses hasta febrero de 2020, la causal despido era la mayoritaria. Sin embargo, en marzo de 2020 se produce un incremento muy significativo en la causal suspensión (del orden del 2249,5%), lo que implicó 68.295 altas más. La causal reducción también presenta crecimiento pero del orden del 166,8%. La causal despido aumenta en marzo, pero este incremento (56,1%) es menor en términos relativos a las otras dos causas.

En abril de 2020 las altas por suspensión, si bien siguen en un nivel elevado en términos absolutos, disminuyen un 20%, lo cual no ocurre con la causal reducción que sigue presentando un incremento de altas igual en términos relativos al mes anterior (166%). Por otra parte despido decrece, llegando a niveles similares de meses anteriores a la pandemia.

En mayo de 2020, al igual como ocurrió en abril, la única causal en la que se produce aumento de las altas es reducción, aunque este incremento es tan solo del 3,1%. El hecho de que estas altas aumenten en abril y mayo mientras el resto disminuye podría deberse a la nueva modalidad del subsidio por desempleo parcial para trabajadores mensuales. La causal suspensión en mayo presenta un decremento significativo con respecto a abril, ya que disminuye un 51,5%, lo cual implica 29.399 altas menos. No obstante sigue presentando un nivel superior al que existía antes de la pandemia (las altas del mes por suspensión representan 9 veces las observadas en

febrero). Por último, la causal despido continúa disminuyendo, observándose 3.643 altas en mayo.

3.1.2 Beneficiarios por causal

Los beneficiarios, tal como fuera aclarado anteriormente, están constituidos por el stock del mes. En este apartado se observa su evolución por causal.

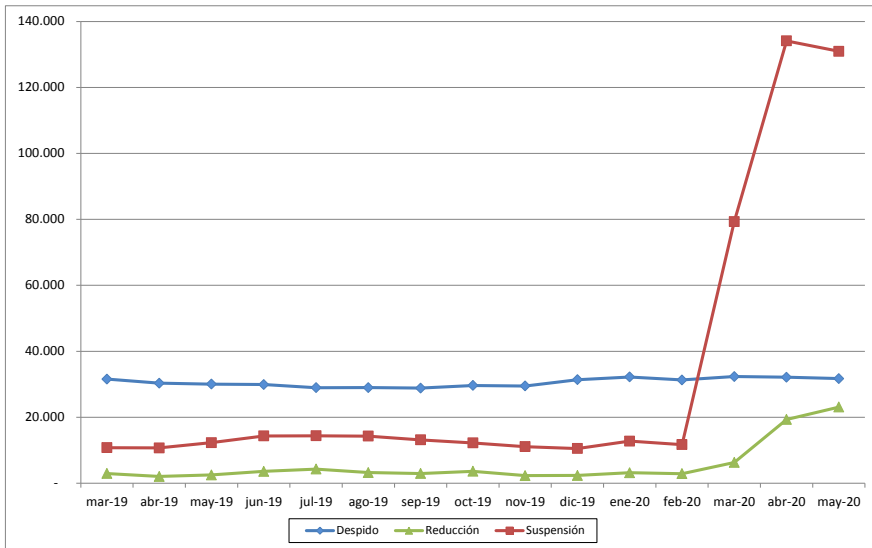
Cuadro 6 – Evolución de los beneficiarios del subsidio por desempleo por causal – período: 01/2019 a 05/2020

Mes	Beneficiarios			Var % mensual		
	Despido	Reducción	Suspensión	Despido	Reducción	Suspensión
ene-19	32.070	3.051	12.234	-	-	-
feb-19	31.148	2.161	11.010	-2,9%	-29,2%	-10,0%
mar-19	31.557	2.936	10.767	1,3%	35,9%	-2,2%
abr-19	30.325	2.045	10.702	-3,9%	-30,3%	-0,6%
may-19	30.054	2.509	12.301	-0,9%	22,7%	14,9%
jun-19	29.907	3.602	14.327	-0,5%	43,6%	16,5%
jul-19	28.958	4.281	14.385	-3,2%	18,9%	0,4%
ago-19	29.004	3.220	14.293	0,2%	-24,8%	-0,6%
sep-19	28.829	2.956	13.161	-0,6%	-8,2%	-7,9%
oct-19	29.640	3.612	12.212	2,8%	22,2%	-7,2%
nov-19	29.476	2.293	11.087	-0,6%	-36,5%	-9,2%
dic-19	31.383	2.356	10.521	6,5%	2,7%	-5,1%
ene-20	32.214	3.184	12.760	2,6%	35,1%	21,3%
feb-20	31.313	2.906	11.718	-2,8%	-8,7%	-8,2%
mar-20	32.332	6.300	79.312	3,3%	116,8%	576,8%
abr-20	32.136	19.333	134.119	-0,6%	206,9%	69,1%
may-20	31.713	23.100	130.956	-1,3%	19,5%	-2,4%

Fuente: METADATA SDES – CSDP

Los beneficiarios por causal suspensión, tal como sucedía con las altas, presentan un crecimiento importante en marzo de 2020, los cuáles pasan a representar casi 7 veces el número de beneficiarios de febrero de 2020. En este mismo mes, la causal reducción también registra un incremento significativo pero menor al observado en suspensión. El mismo fue del orden del 116,8%, lo cual implicó 13 mil beneficiarios más. Despido, en cambio, permanece en un nivel similar a meses anteriores, no existiendo un crecimiento abrupto del número de beneficiarios por esta causal.

Gráfico 6 – Evolución de los beneficiarios del subsidio por desempleo por causal.
 Período: 01/2019 a 05/2020



Fuente: METADATA SDES – CSDP

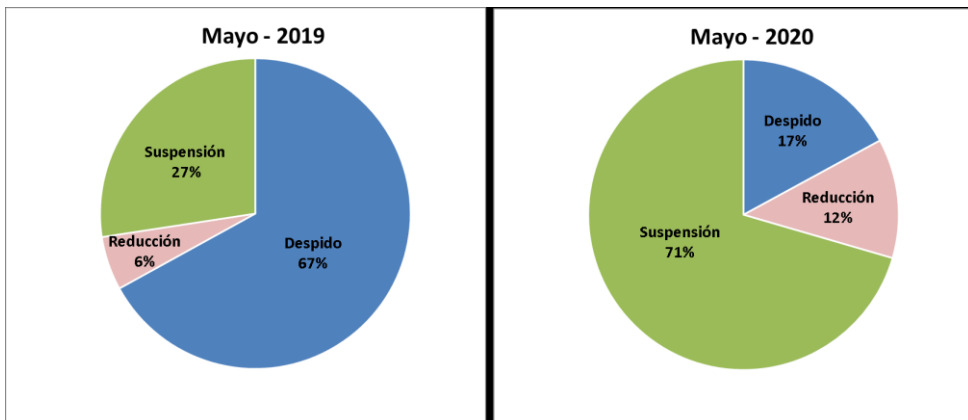
Al analizar el mes de abril, los beneficiarios por suspensión aumentan pero en menor proporción que en marzo, ya que la tasa de crecimiento con respecto a dicho mes es del 69,1%, alcanzando un nivel de 134.119 beneficiarios. En reducción, sin embargo, los beneficiarios de abril representan el triple que los de marzo. Esto puede deberse al comportamiento observado en las altas, en las que se detectó un incremento por la causal reducción y una disminución de suspensión. En estas dos causales, en el mes de abril se llega al nivel máximo de beneficiarios desde que se disponen datos de los mismos. Esto no ocurre para despido, que en abril también continúa en niveles similares al período anterior a la pandemia.

En el mes de mayo se observa una leve disminución en los beneficiarios de la causal suspensión del orden del 2,4%, lo que implica 3.163 beneficiarios menos. Los beneficiarios por causal despido también decrecen, y lo hacen en un 1,3% (423 beneficiarios menos). La causal reducción es la única en la que se produce un incremento de beneficiarios en mayo, registrándose un aumento de 3.767 beneficiarios, lo cual representa un crecimiento del 19,5% con respecto a abril. Este comportamiento podría deberse a la nueva modalidad del subsidio mencionada anteriormente.

Resulta claro que la pandemia modificó la estructura de beneficiarios por causal, aumentando la importancia relativa de suspensión y reducción y disminuyendo la de despido. Esto podría explicarse por la suspensión temporal, la disminución de actividades de las empresas, y también por la introducción de nuevas modalidades de reducción parcial.

En el gráfico a continuación se puede observar más claramente esta afirmación, comparando dichas estructuras entre mayo 2019 y 2020.

Gráfico 7 – Estructura de beneficiarios por causal. Mayo 2019 y 2020



Fuente: METADATA SDES – CSDP

3.1.3 Importe promedio de beneficiarios por causal

En el cuadro y gráfico siguientes se observa la evolución del importe promedio de los beneficiarios del subsidio, desagregada por causal.

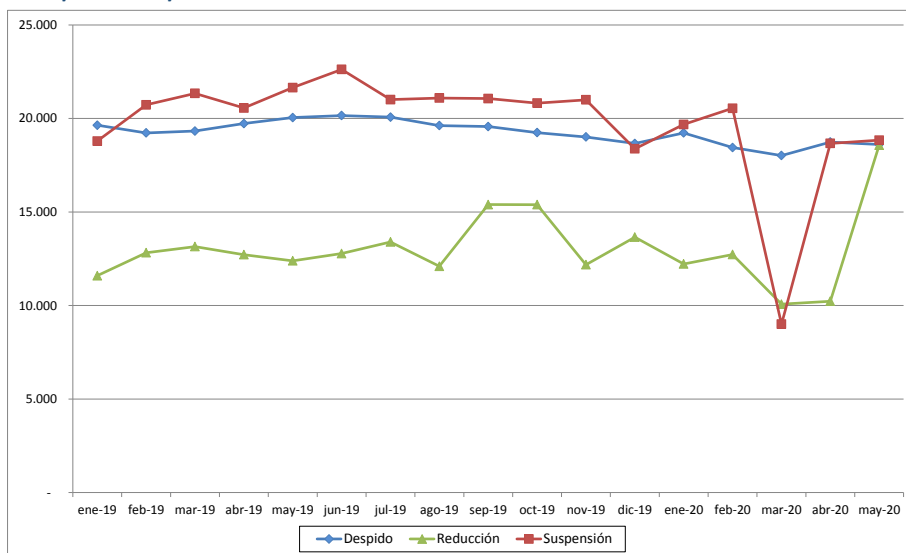
Cuadro 7 – Evolución del importe promedio del subsidio por desempleo por causal – período: 01/2019 a 05/2020

Mes	Importe promedio		
	Despido	Reducción	Suspensión
ene-19	19.638	11.595	18.790
feb-19	19.228	12.821	20.726
mar-19	19.328	13.150	21.341
abr-19	19.728	12.718	20.560
may-19	20.047	12.391	21.650
jun-19	20.155	12.777	22.620
jul-19	20.072	13.400	21.009
ago-19	19.619	12.100	21.092
sep-19	19.566	15.396	21.065
oct-19	19.242	15.394	20.818
nov-19	19.013	12.184	20.994
dic-19	18.664	13.657	18.377
ene-20	19.226	12.221	19.677
feb-20	18.447	12.729	20.542
mar-20	18.019	10.074	9.004
abr-20	18.737	10.227	18.667
may-20	18.609	18.571	18.841

Nota: los valores corrientes se actualizan usando el IPC de mayo-20

Fuente: METADATA SDES – CSDP

Gráfico 8 – Evolución del importe promedio del subsidio por desempleo por causal. Período: 01/2019 a 05/2020



Nota: los valores corrientes se actualizan usando el IPC de mayo-20

Fuente: METADATA SDES – CSDP

En marzo de 2020 se observa un decrecimiento del importe promedio de todas las causales, pero el mismo es más significativo en la causal suspensión. Como ya fuera explicado anteriormente esto podría deberse a que la pandemia comenzó el 13 de marzo, por lo que gran parte de los beneficiarios han cobrado la mitad del subsidio o menos. Como la mayor parte que empezó a cobrar el subsidio a partir de la pandemia fue por causal suspensión, es en este subsidio donde se observa una mayor disminución.

En abril de 2020 el monto promedio de suspensión aumenta, volviendo a niveles similares a los anteriores a marzo. Sin embargo, en reducción sigue estando por debajo de los montos observados en los meses anteriores a la pandemia.

En mayo de 2020 hay un crecimiento significativo del importe promedio de la prestación para la causal reducción. Este incremento se asocia al aumento de la cantidad de jornales liquidados en este mes.

3.2 Beneficiarios por actividad

Como fuera mencionado en la introducción, la pandemia no impactó en forma uniforme a todas las actividades económicas³, existiendo efectos heterogéneos. Es por eso que en este apartado se estudia la desagregación de los beneficiarios a nivel de actividad en función del Clasificador Internacional Industrial Uniforme (CIIU). En primer lugar se analizan las principales actividades a 1 dígito, teniendo una clasificación por actividades amplias. En segundo lugar se analiza las actividades más específicas dentro de estas categorías, utilizando 5 dígitos del CIIU.

3.2.1 Actividad a 1 dígito del CIIU

En el siguiente cuadro se representan los beneficiarios de desempleo por actividad por sector de actividad.

³ OIT, op.cit.

Cuadro 8 – Evolución de los beneficiarios del subsidio por desempleo por actividad –
Período: 01/2020 a 05/2020

Cód. CIU*	Actividades	ene-20	feb-20	mar-20	abr-20	may-20
	Sin dato	0	0	1	0	0
N	Actividades administrativas y servicios de apoyo	2.415	2.251	6.359	9.295	9.676
T	Actividades de los hogares en calidad de empleadores, actividades indiferenciadas de producción de bienes y servicios de los hogares para uso propio.	2.211	2.248	4.550	9.381	9.283
U	Actividades de organizaciones y órganos extraterritoriales	9	7	6	6	6
K	Actividades financieras y de seguros.	194	192	630	1.170	1.362
L	Actividades inmobiliarias	699	688	2.442	4.144	4.335
M	Actividades profesionales, científicas y técnicas	993	950	2.486	5.018	5.805
V	Adaptación a Uruguay	184	192	309	758	788
O	Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria.	84	88	127	130	138
I	Alojamiento y servicios de comida	1.466	1.438	12.125	16.554	16.314
R	Artes, entretenimiento y recreación	453	428	2.765	5.086	5.643
G	Comercio al por mayor y al por menor; reparación de los vehículos de motor y de las motocicletas.	6.908	6.764	27.588	45.685	44.171
F	Construcción	7.207	7.083	8.626	10.867	10.599
P	Enseñanza	1.709	1.589	3.792	8.556	10.516
B	Explotación de minas y canteras	313	362	635	730	617
C	Industrias Manufactureras	10.511	9.661	19.449	29.151	26.966
J	Informática y comunicación	586	600	1.681	2.752	3.699
S	Otras actividades de servicio	949	926	3.599	5.923	6.096
A	Producción agropecuaria, forestación y pesca	7.180	6.626	7.265	8.122	7.165
Q	Servicios sociales y relacionados con la Salud humana.	956	901	2.638	5.132	5.692
E	Suministro de agua; alcantarillado, gestión de desechos y actividades de saneamiento	295	327	672	938	861
D	Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	16	12	21	32	30
H	Transporte y almacenamiento	2.820	2.604	10.178	16.158	16.007
TOTAL		48.158	45.937	117.944	185.588	185.769

* Se usa el código de CIU a 1 dígito

Fuente: METADATA SDES – CSDP

Se observa que los beneficiarios de todas las actividades, salvo “Actividades de organizaciones extraterritoriales” aumentaron en marzo de 2020 con respecto a febrero de ese mismo año. El mayor impacto en marzo se dio en el “Comercio” donde hubo un aumento de 20.824 beneficiarios (crecimiento del 307,9%). Lo sigue “Alojamiento y servicios de comida” con 10.687 beneficiarios más, lo cual representó el mayor aumento relativo de marzo, del orden del 743,2%. Los beneficiarios de “Industrias manufactureras” también presentaron un incremento significativo, del 101,3%, es decir 9.788 beneficiarios más. Por último, el transporte también se vio seriamente afectado, representando los beneficiarios de marzo 4 veces los correspondientes a febrero.

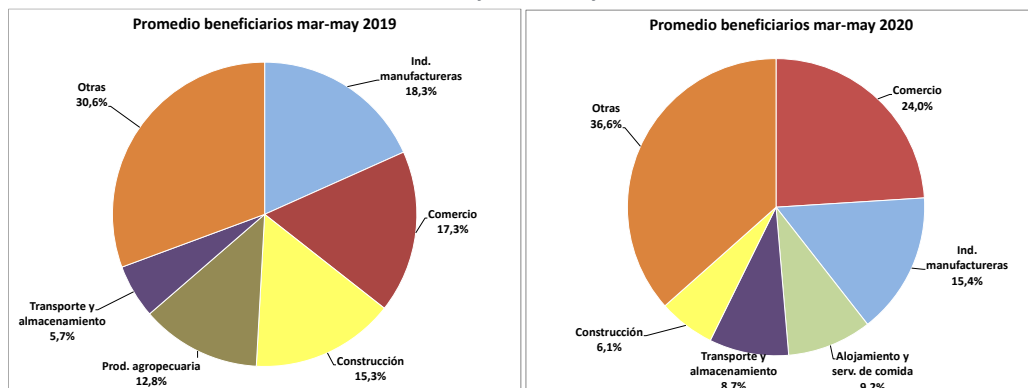
En abril de 2020 los beneficiarios del subsidio continuaron creciendo, pero a tasas menores. Al comparar con respecto al primer mes de pandemia la actividad de “Comercio” sigue siendo la que presenta mayor crecimiento absoluto (18.097 beneficiarios más), seguida por “Industrias manufactureras” (9.702 beneficiarios más) y “Transporte” (incremento de 5.980). Cabe destacar que en este mes las “Actividades de los hogares en calidad de empleadores” presentaron un mayor aumento (4.831 beneficiarios más) absoluto que “Alojamiento y servicios de comida” (incremento de 4.429).

En el mes de mayo 2020, si se lo compara con abril del mismo año, comienza a producirse un descenso en los beneficiarios de algunas de las actividades mencionadas anteriormente. En ese sentido la “Industria manufacturera” es la que presenta un mayor decremento con 2.185 beneficiarios menos, seguida por “Comercio” (1.514 menos) y “Producción agropecuaria, forestación y pesca” (957 beneficiarios menos). No obstante, también se observa un crecimiento de 1.960 beneficiarios en la “Enseñanza” y de 947 en “Informática y comunicación”.

En virtud del diferente impacto del COVID-19 en las diferentes actividades, la estructura de beneficiarios por esta variable sufre modificaciones. Para observar este cambio, se compara cuánto representa los beneficiarios de cada actividad sobre el total de beneficiarios por desempleo. En virtud de existencia de estacionalidades, se compara el promedio de beneficiarios de marzo a mayo de 2019 con el promedio de los mismos meses de 2020. Se exponen las 5 actividades con mayor cantidad de beneficiarios, y el resto se agrupa en “Otras”.

Gráfico 9 – Estructura de beneficiarios por actividad.

Promedio beneficiarios marzo a mayo de 2019 y de 2020



Fuente: METADATA SDES – CSDP

Se observa un crecimiento de la importancia relativa de los beneficiarios del “Comercio”, que pasan a ser los beneficiarios mayoritarios en el período marzo a mayo de 2020, representando el 24,0% del total de beneficiarios. Por otra parte la “Industria manufacturera” disminuye su representación en 2,9 puntos porcentuales, pasando de ser la actividad con mayor número de beneficiarios en los tres meses seleccionados de 2019 a ser la segunda en los mismos meses de 2020. Construcción también ve disminuida su participación relativa de un 15,3% a un 6,1%. El transporte incrementa su participación en el total en tres puntos porcentuales, siendo en el promedio de marzo a mayo de 2020 la cuarta actividad en importancia.

Un factor importante a destacar es que la producción agropecuaria era una de las actividades con mayor número de beneficiarios en los meses analizados de 2019, pero no lo es en 2020. Esta actividad es sustituida por la actividad de alojamiento y servicios de comida, que sufrió un fuerte impacto en la pandemia, representando un 9,2% del total de beneficiarios, de hecho fue la actividad con mayor variación relativa en marzo de 2020 con respecto a febrero del mismo año.

3.2.2 Actividad a 5 dígitos del CIU

Si se analizan las actividades expuestas anteriormente a un mayor nivel de detalle, es decir a 5 dígitos del CIU, se obtiene que las más relevantes son las siguientes:

Cuadro 10 – Evolución de los beneficiarios del subsidio por actividad a máxima apertura de CIU (5 dígitos). Período: 01/2020 a 05/2020

Actividad a 1 dígito del CIU	Actividad a 5 dígitos del CIU	ene-20	feb-20	mar-20	abr-20	may-20
Comercio	Comercio al por menor de textiles en almacenes especializados	227	228	1.862	3.132	2.566
Industrias manufactureras	Elaboración de pan, productos panificados en forma tradicional	592	627	2.438	3.586	3.575
Alojamiento y servicios de comida	Restaurantes y parrilladas	583	583	5.359	7.281	7.031
Transporte y almacenamiento	Transporte terrestre de pasajeros en taxímetros	434	426	2.316	2.836	2.705
	Transporte terrestre de pasajeros del área urbana, suburbana o metropolitana	161	103	1.114	3.135	3.023
Construcción	Construcción de obras de arquitectura	5.673	5.562	6.133	7.265	7.294

Fuente: METADATA SDES – CSDP

Dentro de “Comercio”, la actividad con mayor aumento de beneficiarios en marzo y abril fue “Comercio al por menor de textiles en almacenes especializados”, que registró un incremento de 1.634 beneficiarios en marzo (crecimiento del 716,7% con respecto a febrero) y de 1.270 en abril (68,2% con respecto a marzo). En mayo los beneficiarios disminuyen un 18,1% comparando con abril (566 beneficiarios menos).

Al analizar en mayor detalle el grupo “Industrias manufactureras”, se encuentra que la actividad con mayor variación en los primeros meses de la pandemia fue “Elaboración de pan, productos panificados en forma tradicional”, la cual presentó un crecimiento del 288,8% en marzo (1.811 beneficiarios más que en febrero), y del 47,1% en abril (1.148 beneficiarios más que en marzo). En mayo estos beneficiarios permanecen prácticamente constantes.

De las actividades expuestas “Restaurantes y parrilladas” fue la que tuvo mayor incremento absoluto de beneficiarios en marzo con 4.776 beneficiarios más,

representando el número de beneficiarios de ese mes 9 veces el observado en febrero. En abril también aumentaron los beneficiarios de esta actividad pero a una tasa menor (35,9%), lo que implicó 1.922 beneficiarios más. En mayo se observa un leve descenso con respecto a abril (del orden del 3,4%, es decir 250 beneficiarios menos).

Dentro del “Transporte” se encuentran dos actividades con incremento considerable de beneficiarios del subsidio: “Transporte terrestre de pasajeros en taxímetros” con un aumento de 1.890 beneficiarios en marzo (443,7%) y 520 en abril (22,5%); y “Transporte terrestre de pasajeros del área urbana, suburbana o metropolitana” que registró un crecimiento de 1.011 beneficiarios en marzo con respecto a febrero (incremento del 981,6%) y de 2.021 en abril (181,4% con respecto a marzo). En mayo los beneficiarios de ambas actividades disminuyen, un 4,6% el transporte en taxímetros (131 beneficiarios menos) y un 3,6% el transporte terrestre (112 beneficiarios menos).

En “Construcción” la actividad con mayor de aumento de beneficiarios en marzo y abril fue “Construcción de obras de arquitectura” con un crecimiento de 571 (10,3%) y 1.132 (18,5%) beneficiarios más respectivamente. En el mes de mayo el número de beneficiarios es prácticamente igual al observado en abril.

3.3 Beneficiarios según sexo y edad

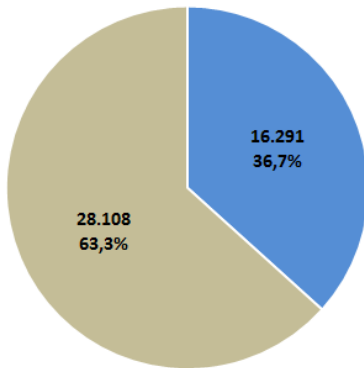
Resulta crucial analizar el impacto que tuvo la pandemia en el subsidio por desempleo según sexo y rangos etarios, a efectos de discernir si hubieron efectos distintos en función de estas variables demográficas.

3.3.1 Por sexo

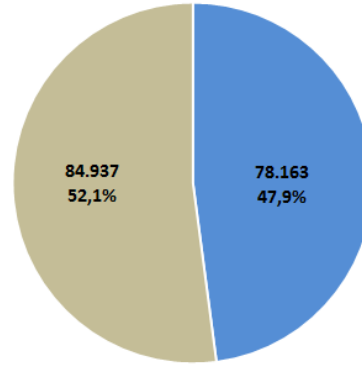
En el siguiente gráfico se analiza la composición por sexo de los beneficiarios por desempleo del promedio de marzo a mayo de 2020, comparándola con la correspondiente a los mismos meses de 2019.

Gráfico 10 – Estructura de beneficiarios mensuales por sexo. Promedio beneficiarios marzo a mayo de 2019 y de 2020

Promedio beneficiarios mar- may 2019



Promedio beneficiarios mar- may 2020



■ Femenino ■ Masculino

Fuente: METADATA SDES – CSDP

Se observa un cambio significativo en la estructura de los beneficiarios por sexo entre el promedio de marzo a mayo de 2019 y el promedio de los mismos meses de 2020. Las mujeres pasaron de representar aproximadamente el 36,7% de los beneficiarios del seguro por desempleo, a ser el 47,9% en los tres primeros meses de la pandemia. Se pasa de tener una composición mayoritariamente masculina, a tener guarismos similares en los meses de marzo a mayo de 2020.

Esto se puede explicar por el diferente crecimiento que se produjo por sexo: las mujeres tuvieron un aumento del 379,8% entre los meses seleccionados de 2019 y de 2020 (61.873 beneficiarias más), mientras que los beneficiarios hombres crecieron un 202,2% (56.829 beneficiarios más) en el mismo período. Esto implica que el promedio de beneficiarias de marzo a mayo de 2020 representa casi 5 veces el promedio de los mismos meses en 2019, y en el caso de los hombres es el triple. Por lo tanto se produjo un mayor incremento de las beneficiarias tanto en términos absolutos como relativos.

3.3.2 Por edad

Al analizar la estructura por edad de en los primeros cinco meses de 2020 se obtienen los siguientes resultados:

Cuadro 10 – Evolución de los beneficiarios del subsidio por desempleo por tramos de edad.

Período: 01/2020 a 05/2020

Tramos de edad	ene-20	feb-20	mar-20	abr-20	may-20
Menos de 20	383	355	1.068	1.432	1.305
20 a 29	12.132	11.631	34.566	52.054	50.877
30 a 39	12.487	11.676	31.119	49.454	49.753
40 a 49	10.550	10.001	25.385	41.539	41.936
50 a 59	10.192	9.892	20.517	32.517	33.178
60 y más	2.414	2.382	5.289	8.592	8.720
TOTAL	48.158	45.937	117.944	185.588	185.769

Fuente: METADATA SDES – CSDP

Al comparar los meses de marzo y febrero se observa un incremento de beneficiarios en todos los tramos de edad analizados. Adicionalmente, a excepción del tramo de 60 y más, el porcentaje de aumento disminuye al aumentar la edad. Por lo tanto, los tramos más jóvenes registraron un mayor incremento relativo de beneficiarios en dicho mes, correspondiendo el mayor crecimiento absoluto registrado al de 20 a 29, con 22.935 beneficiarios más.

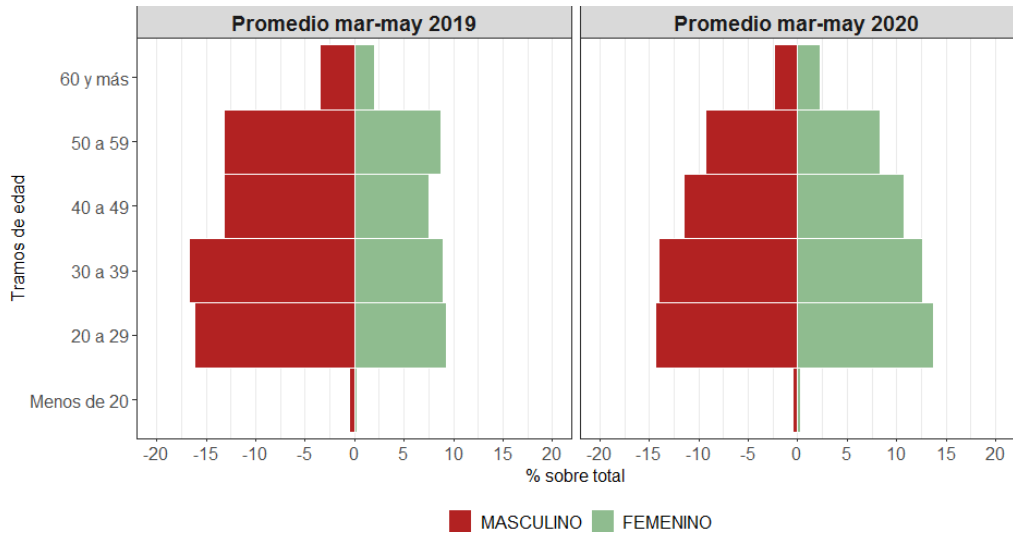
Al comparar abril respecto a marzo 2020, el tramo de mayor crecimiento relativo fue el de 40 a 49 (63,6%), mientras que el de 30 a 39 fue el que presentó el mayor incremento absoluto, 18.335 beneficiarios más.

Si se comparan mayo y abril de 2020, se observa que los beneficiarios más jóvenes (menores de 20, y de 20 a 29) comienzan a disminuir, siendo el que tiene mayor decremento el tramo de 20 a 29 con 1.177 beneficiarios menos (2,3%). En el resto de tramos de edad los beneficiarios aumentan con respecto a abril pero a menores tasas que en los meses anteriores (de 2% o menos).

Resulta interesante analizar la desagregación de los beneficiarios por sexo y edad. En el siguiente gráfico se presenta la estructura de ambas variables para el promedio de marzo a mayo de 2019, y para el correspondiente a los mismos meses de 2020. Para ello se utilizan pirámides poblacionales.

Gráfico 11 – Pirámides poblacionales de beneficiarios.

Promedio beneficiarios marzo a mayo de 2019 y de 2020



Fuente: METADATA SDES – CSDP

Al comparar ambas pirámides se observa un aumento de la proporción de mujeres, quedando la pirámide prácticamente equilibrada por sexo.

Para ambos sexos, el tramo de 20 a 29 es el que presenta un mayor aumento entre el promedio de beneficiarios expuesto del 2019 y del 2020, creciendo las mujeres un 445,0% (18.243 beneficiarios más) y 228,1% los hombres (incremento de 16.329). Dicho tramo es el que tiene más peso para ambos sexos en el 2020. En el promedio de 2019 en el caso de los hombres el tramo más significativo era el de 30 a 39 años.

Cabe destacar que en el 2020, a partir del tramo de 20 a 29, a medida que se sube en la pirámide la proporción de cada tramo sobre el total va disminuyendo, lo cual no sucedía en el promedio de 2019, ya que el tramo de 50 a 59 era mayor que el de 40 a 49 para ambos sexos.

3.4 Por departamento

A continuación se exponen los beneficiarios de desempleo por departamento para los cinco primeros meses de 2020.

Cuadro 11 – Evolución de los beneficiarios del subsidio por desempleo por departamento.

Período: 01/2020 a 05/2020

Departamento	ene-20	feb-20	mar-20	abr-20	may-20
ARTIGAS	1.692	1.563	2.248	2.587	2.370
CANELONES	7.873	7.164	18.904	28.482	28.662
CERRO LARGO	1.030	771	1.997	2.610	2.400
COLONIA	2.150	1.663	4.336	6.325	6.639
DURAZNO	542	811	1.026	1.521	1.566
FLORES	218	251	462	685	755
FLORIDA	651	659	1.325	2.004	2.000
LAVALLEJA	715	700	1.306	2.029	1.952
MALDONADO	2.792	2.847	8.527	13.146	13.903
MONTEVIDEO	17.812	16.840	54.974	95.486	95.676
PAYSANDÚ	2.640	2.616	4.125	5.271	5.100
RIO NEGRO	914	907	1.356	1.790	1.570
RIVERA	1.518	1.394	2.972	4.003	3.819
ROCHA	692	724	1.630	2.372	2.487
SALTO	2.781	2.857	4.813	6.260	5.386
SAN JOSÉ	2.047	1.609	3.558	5.444	5.340
SORIANO	836	825	1.658	2.163	2.247
TACUAREMBÓ	841	1.291	1.926	2.188	2.521
TREINTA Y TRES	414	445	801	1.222	1.376
TOTAL	48.158	45.937	117.944	185.588	185.769

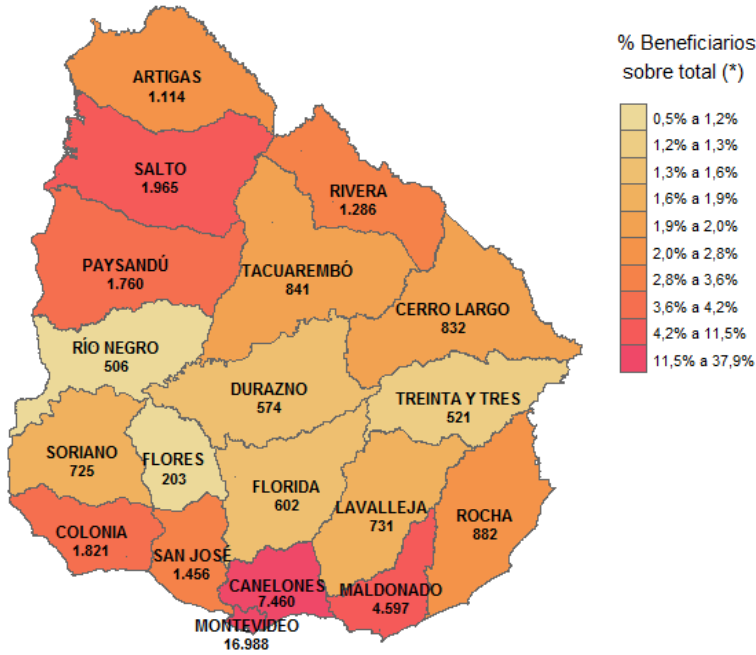
Fuente: METADATA SDES – CSDP

En todos los meses Montevideo es el departamento con más beneficiarios, lo cual podría explicarse porque es el que tiene mayor población. También es el departamento con mayor aumento absoluto y relativo de beneficiarios tanto en marzo (con 38.134 beneficiarios más, incremento del 226,4%) como en abril (40.512 beneficiarios más, 73,7%). En mayo de 2020 crece solamente un 0,2% (190 beneficiarios más).

Canelones es el segundo departamento con mayor crecimiento de beneficiarios en marzo y abril, con 11.740 y 9.578 beneficiarios más respectivamente. Lo sigue Maldonado con incrementos de 5.680 beneficiarios en marzo (variación de 199,5%) y de 4.619 en abril (54,2%). En mayo de 2020 los beneficiarios de Canelones permanecen prácticamente estables (crecen un 0,6%, es decir 180 beneficiarios), mientras que Maldonado pasa a ser el departamento con mayor crecimiento absoluto con 757 beneficiarios más que en abril (5,8%).

Para visualizar mejor la distribución de beneficiarios por departamento y comparar con la estructura anterior al COVID, se exponen los siguientes mapas.

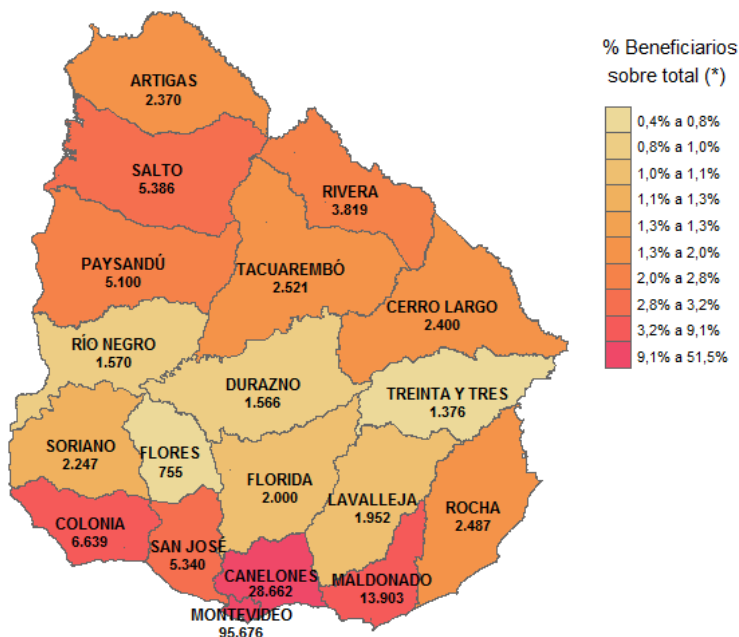
Mapa 1 – Distribución de los beneficiarios del subsidio por desempleo por departamento. Mayo de 2019



(*) Para calcular dichos porcentajes, se dividió a los beneficiarios por departamento entre el total de beneficiarios de mes.

Fuente: Metadata SDES-CSDP, datos de territorialidad CSDC

Mapa 2 – Distribución de los beneficiarios del subsidio por desempleo por departamento. Mayo de 2020



(*) Para calcular dichos porcentajes, se dividió a los beneficiarios por departamento entre el total de beneficiarios de mes.

Fuente: Metadata SDES-CSDP, datos de territorialidad CSDC

Se observa que en los dos meses considerados los departamentos de Montevideo, Canelones y Maldonado son los que tienen la mayor cantidad de beneficiarios del subsidio. Pero hay un cambio significativo en Montevideo, y es que aumenta su participación en el total en 13,6 puntos porcentuales, ya que pasa de representar el 37,9% de beneficiarios en mayo de 2019, a ser el 51,5% en el mismo mes de 2020.

3.5 Por ciudadanía y lugar de nacimiento

Debido a que desde 2009 se comienza a verificar en Uruguay una reversión en el ciclo migratorio explicado en parte por un crecimiento de la inmigración proveniente de países latinoamericanos⁴, resulta interesante analizar los beneficiarios en función de su ciudadanía (desagregada en ciudadanos naturales, legales y extranjeros), y lugar de nacimiento.

⁴ MIDES. (2017). Caracterización de las nuevas corrientes migratorias en Uruguay. Nuevos orígenes latinoamericanos: estudio de caso de las personas peruanas y dominicanas. Montevideo: UNICEF-OIM-UNFPA. Disponible en: <http://guiaderecursos.mides.gub.uy/innovaportal/file/76604/1/caracterizacion-de-las-nuevas-corrientes-migratorias-en-uruguay..pdf>

En el siguiente cuadro se observan los beneficiarios según la ciudadanía

Cuadro 12 – Evolución de los beneficiarios del subsidio por desempleo por nacionalidad.
Período: 01/2020 a 05/2020

TOTAL	ene-20	feb-20	mar-20	abr-20	may-20
Ciudadanos naturales	46.719	44.513	113.327	178.134	178.142
Ciudadanos legales	189	184	609	995	1.012
Extranjeros	1.250	1.240	4.008	6.459	6.615
TOTAL	48.158	45.937	117.944	185.588	185.769

Fuente: Metadata SDES-CSDP y datos de DNIC

Tanto los beneficiarios que son ciudadanos legales como los extranjeros sin ciudadanía tuvieron un incremento relativo mayor a los ciudadanos naturales, tanto en marzo como en abril de 2020.

En marzo los beneficiarios que son ciudadanos legales aumentaron un 231,0% con respecto a febrero, mientras que los extranjeros lo hicieron en un 223,2% y los ciudadanos naturales lo hicieron en 154,6%.

Si comparamos abril con marzo, los incrementos de beneficiarios fueron de 63,4% para los ciudadanos legales, 61,2% para los extranjeros, y 57,2% para los ciudadanos naturales.

En mayo de 2020 no se observan grandes variaciones en los ciudadanos naturales y legales, mientras que los extranjeros aumentan un 2,4% con respecto a abril.

Si se analiza únicamente a los extranjeros y se los desagrega por país de nacimiento (que no necesariamente tiene que coincidir con el de su nacionalidad), se obtiene que los beneficiarios extranjeros que tienen mayor cantidad de beneficiarios en marzo, abril y mayo de 2020 nacieron en Venezuela, Argentina, Cuba, Brasil y Perú. Los extranjeros de estos países tuvieron el mayor crecimiento relativo y absoluto en marzo y en abril de 2020. En mayo los beneficiarios de Cuba y Perú disminuyen con respecto a abril, mientras que los que nacieron en Venezuela, Argentina y Brasil aumentan. En el cuadro siguiente se expone la evolución de los beneficiarios de estos países, así como del resto de extranjeros.

Cuadro 13 – Evolución de los beneficiarios extranjeros del subsidio por desempleo por lugar de nacimiento. Período: 01/2020 a 05/2020

País	ene-20	feb-20	mar-20	abr-20	may-20
VENEZUELA	196	221	946	1.500	1.530
ARGENTINA	236	239	736	1.212	1.298
CUBA	129	181	567	886	850
BRASIL	147	145	354	535	553
PERÚ	159	133	197	306	299
OTROS ⁵	383	309	1.208	2.020	2.085
TOTAL	1.250	1.228	4.008	6.459	6.615

Fuente: Metadata SDES-CSDP y datos de DNIC

4. Consideraciones finales

La pandemia ocasionada por el COVID-19 y las medidas adoptadas para prevenir su propagación, provocaron que muchas actividades tuvieran que clausurarse o vieran disminuida su trabajo. Esto llevó a un incremento significativo de los beneficiarios del subsidio por desempleo en marzo y abril de 2020, y a que permanezcan constantes con respecto a abril (aunque aún en un nivel elevado) en mayo.

En ese sentido, en marzo se registró un incremento abrupto de beneficiarios del 156,8%, ya que estos pasaron de 45.937 en el mes de febrero a 117.944 en el mes de marzo. En el mes de abril hubo otro aumento y se llegó a 185.588 beneficiarios, el cuádruple de lo que había en febrero. En mayo los beneficiarios tuvieron prácticamente el mismo nivel que en abril, con un incremento de apenas 0,1 % (181 beneficiarios más).

Al analizar a los beneficiarios por causal, hasta febrero de 2020 la causal con mayor cantidad de beneficiarios era despido, pero en marzo se produce un incremento muy significativo en la causal suspensión (del orden del 576,8%) que lleva a que dicha causal sea la mayoritaria en ese mes, así como en abril y mayo. Este efecto lleva a que cambie la estructura de beneficiarios por causal en esos tres meses.

⁵ Incluye los siguientes países: Alemania, Angola, Argelia, Armenia, Australia, Austria, Bangladesh, Bélgica, Bolivia, Bulgaria, Camerún, Canadá, Chile, China, Colombia, Corea del Sur, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Emiratos Árabes Unidos, Eslovenia, España, Estados Unidos, Filipinas, Finlandia, Francia, Gambia, Ghana, Grecia, Guatemala, Guinea, Haití, Honduras, India, Irán, Israel, Italia, Japón, Jordania, Kazajstán, Líbano, Marruecos, México, Nicaragua, Nigeria, Palestina, Panamá, Paraguay, Polonia, Portugal, Reino Unido, Republica de Moldova, República Dominicana, Rumania, Rusia, Senegal, Serbia, Sierra Leona, Siria, Sudáfrica, Suecia, Suiza, Tanzania, Turquía, Ucrania.

La actividad con mayor aumento absoluto de beneficiarios en marzo fue el “Comercio” con 20.824 beneficiarios más (crecimiento del 307,9%), seguida por “Alojamiento y servicios de comida” (10.687 beneficiarios más) e “Industrias Manufactureras” (9.788 beneficiarios más). En abril el “Comercio” y la “Industria Manufacturera” siguen siendo dos de las actividades con mayor crecimiento (18.097 y 9.702 beneficiarios más respectivamente), y también se observa un aumento considerable en el transporte con 5.980 beneficiarios más.

En mayo se produce un descenso de beneficiarios de estas actividades con respecto a abril, siendo “Industria Manufacturera la que presenta mayor descenso (2.185 beneficiarios menos), seguida por el “Comercio” (1.514 menos) y “Producción agropecuaria, forestación y pesca” (957 beneficiarios menos).

Los beneficiarios de marzo a mayo de 2019 eran mayoritariamente masculinos, representando las mujeres sólo un 36,7% del total. Esto se revierte en los meses de marzo, abril y mayo de 2020, presentándose una distribución por sexo similar en los tres meses, representando las mujeres un 47,9% de los beneficiarios en el promedio de dichos meses.

Al comparar los beneficiarios por edad entre el promedio de marzo a mayo de 2019 con el correspondiente al 2020, se observa que el mayor incremento se produce en el tramo de 20 a 29 años, siendo este el tramo que representa mayor proporción en el total, representación que disminuye a medida que se aumentan los tramos de edad.

Los beneficiarios del subsidio por desempleo aumentaron en todos los departamentos en marzo y abril, correspondiendo a Montevideo, Canelones y Maldonado las mayores variaciones positivas. En mayo en los departamentos de Artigas, Cerro Largo, Florida, Lavalleja, Paysandú, Río Negro, Rivera, Salto y San José desciende la cantidad de beneficiarios del seguro, mientras que en el resto se observa un crecimiento.

Los beneficiarios extranjeros y los ciudadanos legales tuvieron un crecimiento relativo mayor al de los ciudadanos naturales en marzo, abril y mayo de 2020. El mayor aumento de beneficiarios extranjeros se asocia a los nacidos en Venezuela, quienes pasaron de ser 205 en febrero a alcanzar los 946, 1.500 y 1.530 en marzo, abril y

mayo respectivamente. También se observan incrementos significativos de beneficiarios extranjeros de Argentina, Cuba Brasil y Perú.

Se hace necesario seguir analizando la evolución de los beneficiarios de este subsidio en los meses siguientes a efectos de examinar, entre otros elementos, si el retorno progresivo de las actividades se corresponde con una disminución sostenida de los beneficiarios de este subsidio.

Impresión en el Centro de Impresiones BPS
Encuadernación Imprenta BPS
Agosto 2020