

Comentarios de Seguridad Social N° 100

Junio 2023

Asesoría General en Seguridad Social



www.bps.gub.uy

EXONERACIONES Y TASA DE APORTE JUBILATORIO PROMEDIO. Periodo 2006 a 2022.	5
1. Introducción	7
2. Marco normativo de las principales exoneraciones y su evolución.....	8
2.1 Industria y comercio	8
2.2 Civil	9
2.3 Construcción.....	10
3. Evolución de exoneraciones y tasa de aportación promedio.....	10
3.1 Industria y comercio	11
3.2 Civil	14
3.3 Construcción.....	15
3.4 Todas las aportaciones	17
4. Consideraciones finales.....	18
EVOLUCION DE LAS PASIVIDADES. Periodo 1995 – 2022	21
1. Introducción	21
2. Evolución Mensual.....	21
3. Evolución Anual	22
3.1. – Jubilaciones.....	25
3.2. – Pensiones por Fallecimiento.....	26
3.3. - Pensión Vejez e Invalidez.....	28
3.4. - Subsidios Transitorios por Incapacidad Parcial	30
4. Consideraciones Finales	32
SOLEDAD: ACCIONES A NIVEL INTERNACIONAL Y NACIONAL. Segunda parte	33
Lic. T.S. Inés Núñez	33
1. Introducción	35
2. Acciones a nivel internacional	36
3. Prácticas en algunos países de América Latina orientados principalmente a Personas Mayores	47
4. Algunos datos a considerar	51
5. Consideraciones.....	54
6. Bibliografía.....	54

**EXONERACIONES Y TASA DE APORTE
JUBILATORIO PROMEDIO**

2006 a 2022

Actualización

Exoneraciones y tasa de aporte jubilatorio promedio

2006 a 2022

Actualización

Asesoría Económica y Actuarial

Junio 2023

Resumen:

Se analiza la evolución de los importes que BPS deja de percibir como consecuencia de la exoneración de aportes patronales jubilatorios en el período 2006 a 2022, para las aportaciones de industria y comercio, civil y construcción. Asimismo, se evalúa como estas exoneraciones impactan en la tasa de aporte promedio de esas aportaciones.

Palabra clave: exoneraciones – tasa de aporte promedio – aportes patronales jubilatorios - reforma tributaria

1. Introducción

En el presente informe se analiza la evolución de las exoneraciones de aportes jubilatorios patronales al Banco de Previsión Social, así como la tasa promedio de aportes jubilatorios por tipo de aportación para el período 2006-2022.

Para cumplir con este objetivo, se parte de los informes anuales de recaudación por punto que ha realizado la presente Asesoría en función de datos proporcionados por la Asesoría Tributaria y Recaudación (ATYR), actualizando los valores a diciembre de 2022 por el Índice Medio de Salarios Nominal.

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 exonerado para las distintas actividades.

En el análisis, se excluye a la aportación rural, en virtud de que la aportación patronal es unificada y está vinculada a las hectáreas Coneat explotadas (para explotación agropecuaria) o a los montepíos de los dependientes (contratistas rurales), lo que amerita un estudio aparte. También se excluye al servicio doméstico debido a que no presenta exoneraciones.

Cabe señalar que en el año 2021 se promulgó la Ley N°19.942 que tuvo por objetivo mitigar los efectos económicos de la pandemia provocada por el COVID-19, concediendo exoneraciones del 50% y 100% (según correspondiera) de los aportes jubilatorios patronales y a la seguridad social devengados entre el 1° de enero y el 30 de junio de 2021 a las empresas que realizaran ciertas actividades (detalladas en el artículo 2 de la Ley N°19.942), y también a aquellas cuyos ingresos en el último ejercicio no superasen los 10.000.000 UI y que tuvieran hasta 19 empleados dependientes. Esta exoneración fue compensada a BPS a través del Fondo Solidario COVID-19 (fondo creado por la Ley N° 19.874), por lo que no implicó una resignación de recursos

para BPS, por lo tanto en el presente informe se excluyen del análisis por no considerarse perdidas por exoneraciones.

2. Marco normativo de las principales exoneraciones y su evolución

La Ley Nº 18.083 (Ley de reforma tributaria) introdujo cambios significativos en las exoneraciones a partir de julio 2007, lo que implica analizar brevemente la situación normativa en forma anterior y posterior a dicho momento. Puede decirse que la exoneración consiste en la dispensa legal del pago total o parcial de la obligación tributaria. Es total cuando la liberación del pago comprende a la totalidad de los aportes patronales, y parcial si la liberación del pago incluye solo algunos conceptos, porcentajes de algunos de ellos o los aportes de algún integrante de la empresa¹.

A continuación se presenta, por tipo de aportación, las principales actividades con exoneraciones de aportes patronales jubilatorios. Se hace énfasis en que son las principales y que no se trata de una lista taxativa, además se prioriza el período de análisis del presente informe.

2.1 Industria y comercio

Situación hasta junio de 2007

Empresas de radiodifusión AM y FM

Desde el año 1991 las radioemisoras del interior del país gozaban de exoneración de aportes patronales jubilatorios, y las de Montevideo empezaron a hacerlo a partir del año 2004.

Actividades de la industria manufacturera

La industria manufacturera a partir de 1995 comenzó a tener una tasa de aporte patronal reducida, que incluso llegó a ser 0% desde junio de 2001. La base imponible para la tasa reducida eran las retribuciones que se originaban en el desempeño de tareas directas y exclusivamente vinculadas al ciclo industrial manufacturero.

Transporte de carga

Presentaban exoneraciones parciales de aportes patronales jubilatorios desde el año 2000. A partir de junio de 2001 comenzó a ser total, determinándose la base imponible a la que aplicar la tasa reducida de forma similar a la industria manufacturera.

Transporte de pasajeros urbano y suburbano

Tiene exoneración de aportes patronales jubilatorios el transporte colectivo de pasajeros de líneas urbanas y suburbanas (aquéllas que tienen recorridos que, saliendo del departamento de Montevideo, están comprendidos dentro de un círculo con centro en la Plaza Cagancha y radio de 60 km).

¹ BPS. (2004). Exoneraciones de aportes patronales del Banco de Previsión Social. En Comentarios de Seguridad Social Nº 2. Montevideo: BPS

Instituciones de Asistencia Médica Colectiva (IAMC) sin fines de lucro

Las sociedades de asistencia médica sin fines de lucro están exoneradas desde 1965, por el Art. 241 de la Ley N°13.318.

Instituciones de enseñanza privada

El artículo 69 de la Constitución de la República establece que *“las instituciones de enseñanza privada y las culturales de la misma naturaleza estarán exoneradas de impuestos nacionales y municipales, como subvención por sus servicios”*.

El artículo 134 de la Ley N° 12.802 establece que también están exoneradas de toda contribución, incluidas los aportes jubilatorios patronales.

Situación desde julio de 2007

A partir del mes mencionado entró en vigencia la reforma tributaria instaurada por la Ley N° 18.083. La mencionada ley en su artículo 87 reduce la tasa de aporte patronal jubilatorio de 12,5% a 7,5%. El artículo 90 deroga todas las exoneraciones y reducciones de alícuotas de contribuciones especiales de seguridad social al Banco de Previsión Social, con excepción de:

- a) las comprendidas en el artículo 5 y 69 de la Constitución
- b) las establecidas a partir de tratados internacionales
- c) las otorgadas a sociedades cooperativas y por las Sociedades de Fomento Rural

De todas maneras se mantienen otras exoneraciones aparte de las mencionadas en dicho artículo, como las correspondientes a las empresas de servicios de transporte colectivo urbano y suburbano de pasajeros, y la de las instituciones de asistencia médica sin fines de lucro. En el caso de las empresas de radiodifusión AM y FM, se mantienen las exoneraciones siempre que los ingresos de las mismas no superen los 2 millones de unidades indexadas.

2.2 Civil

La aportación civil ha presentado tasas de aporte patronal jubilatorio diferenciales según el organismo de que se trate. Esto se analiza en mayor profundidad al calcular la tasa de recaudación por punto². Gran parte de estas tasas fueron modificadas con la reforma tributaria, así como algunas de las exoneraciones que presentaba.

Situación hasta junio de 2007

Presentaban exoneración total de aportes jubilatorios patronales: BPS, AFE, entre otros. Por su parte la Ley N° 16.697, que habilitó al Poder Ejecutivo a reducir las tasas de aportes patronales a la seguridad social de la industria manufacturera, no hizo distinción entre sector privado y público, por lo que parte de la remuneración imponible de UTE y ANCAP aportaba una tasa reducida de forma similar a la mencionada en industria (posteriormente decretos del Poder Ejecutivo provocaron que la reducción presentara diferencias). Por último, el Correo también tenía una tasa de aportación menor.

² Recaudación por punto de aportes jubilatorios. En Comentarios de Seguridad Social N° 89. Montevideo: BPS.

Situación desde julio de 2007

La ley de reforma tributaria modificó las tasas de aporte jubilatorio patronal de varios organismos públicos:

- reducción en forma gradual la tasa de la Intendencia de Montevideo de 19,5% a 16,5%.
- todos los entes autónomos y servicios descentralizados del dominio industrial y comercial del Estado comenzaron a aportar a una tasa de aporte jubilatorio patronal de 7,5%.

Con estos cambios y con la eliminación de exoneraciones del artículo 90 mencionado, se suprimieron prácticamente todas las exoneraciones vigentes en la aportación civil.

Por otra parte, en noviembre de 2008 entró en vigencia la exoneración de aportes patronales jubilatorios a la Universidad de la República (UDELAR) por las retribuciones con cargo a recursos con afectación especial (Decreto N° 531/2008).

2.3 Construcción

En la construcción se aplica una tasa global sobre la base de presupuesto de mano de obra, que se denomina Aporte Unificado de la Construcción (AUC). Este aporte unificado incluye varios conceptos: aportaciones patronales y personales para la jubilación, parte de los aportes al Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS), el Seguro de Accidentes de Trabajo del Banco de Seguro del Estado (BSE), así como las cargas salariales (licencia, aguinaldo y salario vacacional). En el año 2020 por decreto 108/2020 se incluyó en la tasa un porcentaje para financiar una partida extraordinaria abonada en marzo de 2020 como consecuencia de la emergencia sanitaria producida por el COVID-19. Para el presente informe, sólo se tomarán en cuenta las contribuciones patronales jubilatorias de este aporte unificado.

Desde enero/2004 hasta junio de 2007, la tasa global de aporte unificado fue de 76%, y en julio de 2007 pasó a ser de 70%. Este cambio fue consecuencia de la reducción de la tasa de aporte jubilatorio patronal de 12,5% a 7,5%. Como el aporte unificado de la construcción (AUC) incluye cargas salariales tales como aguinaldo y licencia (partidas que constituyen materia gravada), la tasa unificada debe incluir los aportes patronales sobre dichas partidas. Es por esta razón que la reducción del 5% provocó una reducción de la tasa del AUC en 6%. Luego de julio de 2007 han habido otros cambios en la tasa de AUC, pero no se ha modificado la tasa de 7,5% (si bien, por los motivos mencionados, la estructura del aporte unificado cambió).

3. Evolución de exoneraciones y tasa de aportación promedio

Al existir empresas e instituciones exoneradas de aportes patronales jubilatorios, BPS deja de percibir dichos tributos (ya sea en forma total o parcial). Estos importes que se resignan son los que se consideran en este apartado como pérdidas de recaudación por concepto de exoneraciones.

Por otra parte, también se analizará la evolución de la tasa promedio de aporte jubilatorio. Para hallar esta tasa se dividen los importes recaudados por aportes jubilatorios entre los montos gravados asociados. Las tasas expuestas incluyen la tasa de aporte jubilatorio promedio personal (que en todo el período y para todas las aportaciones es del 15%) y la tasa promedio de aporte patronal (que es la que presenta variaciones entre

períodos y tipos de aportación). En las aportaciones que se están analizando, al existir exoneraciones, la tasa promedio será menor a la tasa legal.

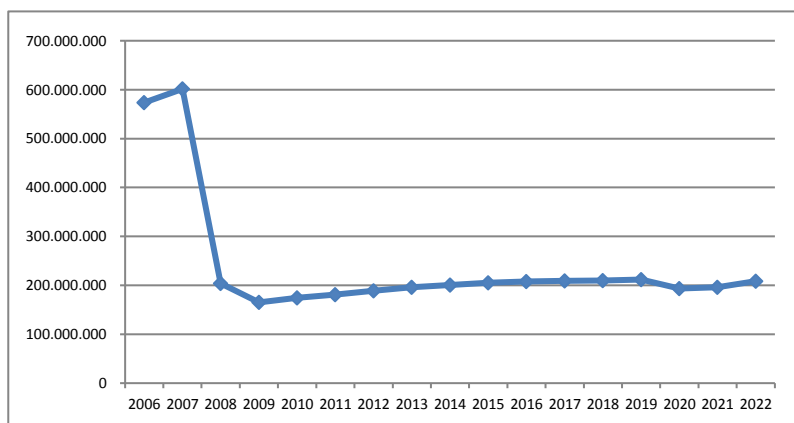
Se presenta a continuación, por tipo de aportación, la estimación de las pérdidas por exoneraciones de aportes jubilatorios patronales y las tasas promedio de aportación desde el 2006 hasta 2022. Se expone únicamente a los tipos de aportación industria y comercio, civil y construcción. El servicio doméstico y la aportación rural se excluyen por las razones ya mencionadas.

3.1 Industria y comercio

En el cuadro y gráfico que se adjunta se puede observar la evolución de las pérdidas por exoneración del período 2006 al 2022.

Cuadro N°1 – Evolución de las pérdidas por exoneración de aportes patronales jubilatorios de industria y comercio. Valores constantes expresados en dólares⁽¹⁾

Año	Industria		
	Monto	Var. %	Var. % acum
2006	573.794.545	-	-
2007	601.508.919	4,8%	4,8%
2008	203.753.383	-66,1%	-64,5%
2009	165.143.982	-18,9%	-71,2%
2010	174.262.820	5,5%	-69,6%
2011	181.312.722	4,0%	-68,4%
2012	188.965.338	4,2%	-67,1%
2013	196.269.422	3,9%	-65,8%
2014	200.746.547	2,3%	-65,0%
2015	205.348.166	2,3%	-64,2%
2016	208.068.464	1,3%	-63,7%
2017	209.186.641	0,5%	-63,5%
2018	209.599.547	0,2%	-63,5%
2019	211.755.748	1,0%	-63,1%
2020	193.392.995	-8,7%	-66,3%
2021	196.050.274	1,4%	-65,8%
2022	208.497.878	6,3%	-63,7%



⁽¹⁾ Los valores corrientes mensuales se actualizaron a diciembre de 2022 utilizando el Índice Medio de Salarios Nominal (IMSN), y se expresaron en dólares con el tipo de cambio interbancario promedio de ese mes (\$39,09).

Se observa una disrupción en el año 2008, como consecuencia de la reducción de las exoneraciones establecida por la Ley N° 18.083. Se debe tener presente que dicha ley entró en vigencia en julio de 2007, comenzándose a recaudar los tributos con las nuevas tasas y derogaciones de exoneraciones a partir de agosto 2007. Por este motivo es que en dicho año no se observa el efecto de la rebaja de exoneraciones en forma tan marcada, además de la gradualidad de dichas rebajas, en especial las correspondientes a la industria manufacturera.

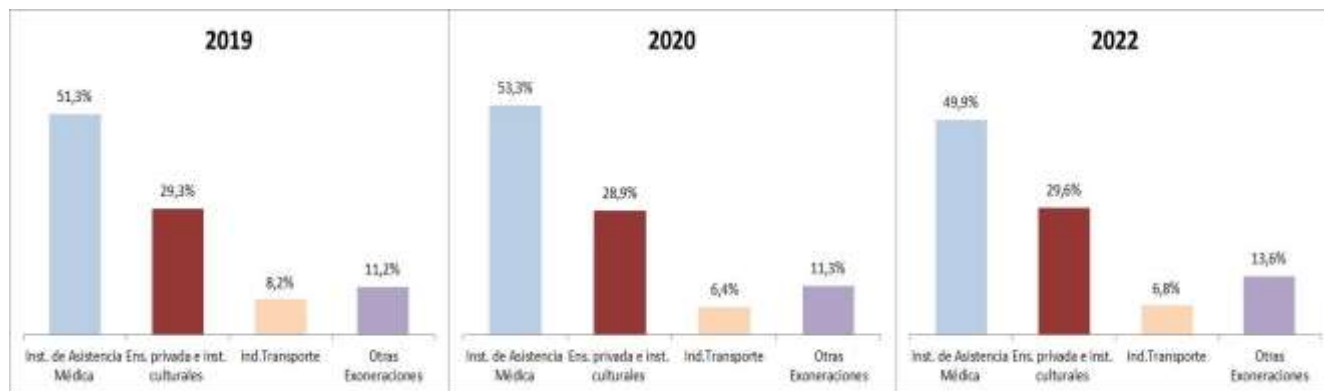
Las pérdidas por exoneraciones en el 2008 pasaron a ser un tercio de lo que eran antes de la reforma tributaria, y continuaron disminuyendo en términos reales de salarios hasta 2009 inclusive. Si se compara 2008 y 2006 (el 2007 no se toma en cuenta debido a que la reforma entra en vigencia en julio de ese año) la reducción de los montos resignados en valores constantes fue de 370 millones de dólares, de los cuales 204,3 millones (un 55,2%) fue debido a la eliminación de las exoneraciones a la industria manufacturera.

Del 2010 hasta el 2019 la recaudación no percibida como consecuencia de las exoneraciones ha aumentado en valores constantes, pero en general a tasas decrecientes, alcanzando en 2019 los 211,8 millones de dólares. En el año 2020 se observa una disminución del 8,7% de las pérdidas por exoneración con respecto al año anterior, la que se explica principalmente como efecto del impacto de la pandemia por COVID-19. En los años 2021 y 2022 dichas exoneraciones presentan un aumento del 1,4% y 6,3% respectivamente con respecto al año anterior, siendo la correspondiente a 2022 del orden de los 208,5 millones de dólares. Estos aumentos podrían estar asociados a la reapertura y el retorno a la actividad total o parcial de varias empresas a partir de abril de 2021, acompañado de una disminución de empleados amparados al subsidio por desempleo.

Por otra parte, si se examina el período en estudio (2006-2022) se observa que hubo un descenso acumulado de las pérdidas por exoneración de aportes jubilatorios patronales de 63,7% en términos reales.

Al analizar las causales más importantes de exoneraciones, no se observan cambios significativos en la composición de las mismas en los años: 2019, 2020 y 2022, tal como se muestra en el siguiente gráfico.

Gráfico N°1 – Estructura por causal de las pérdidas del BPS por exoneraciones de aportes patronales jubilatorios en industria y comercio. Años 2019, 2020 y 2022.

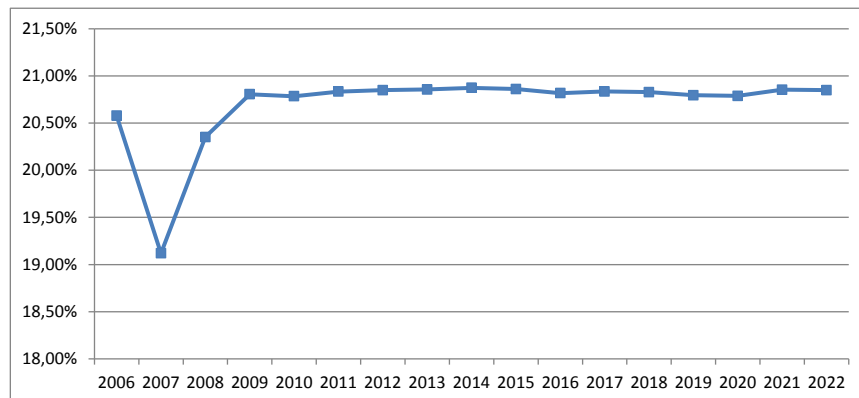


En el 2022, se aprecia que las instituciones de asistencia médica, y la enseñanza privada e instituciones culturales son las causales más relevantes, siendo su participación en el total del 49,9% y 29,6%, respectivamente. La tercera causal de importancia es la industria del transporte, que representa un 6,8% del total de pérdidas por exoneración en el año 2022. La representación de esta causal en el total, fue de aproximadamente 1,4 puntos porcentuales menos con respecto a 2019.

En lo que respecta a la evolución de las tasas de aporte jubilatorio total promedio de esta aportación, la misma puede visualizarse a continuación.

Cuadro N°2 – Evolución de la tasa de aporte jubilatorio total promedio de industria y comercio

Año	Industria
2006	20,58%
2007	19,12%
2008	20,35%
2009	20,81%
2010	20,78%
2011	20,83%
2012	20,85%
2013	20,86%
2014	20,87%
2015	20,86%
2016	20,82%
2017	20,84%
2018	20,83%
2019	20,79%
2020	20,79%
2021	20,85%
2022	20,85%



La tasa promedio (que incluye aporte jubilatorio personal y patronal) disminuye en el año de introducción de la reforma tributaria. En forma posterior al 2007 la tasa promedio se incrementa, quedando relativamente estable desde el 2009 en el entorno del 20,8%, nivel levemente superior al anterior a la reforma.

Se debe de tener en cuenta que a partir de 2007 la nueva tasa de aporte patronal jubilatorio (7,5%) comienza a regir a partir del segundo semestre, y además la ley de reforma tributaria, como ya fuera detallado, elimina exoneraciones. Por lo tanto a partir de ese año comienzan a darse dos efectos contrapuestos: por un lado se reducen las tasas de aporte patronal jubilatorio (disminuye la tasa promedio), pero por otra parte se eliminan exoneraciones (lo cual hace aumentar la tasa promedio). Como las exoneraciones se calculan sobre las nuevas tasas de aporte que son más bajas, el efecto total termina siendo el descenso de la tasa promedio en 2007. No obstante, a partir de ese año se eliminan en forma gradual ciertas exoneraciones, lo cual podría estar contribuyendo al incremento de la tasa.

Es de destacar el hecho de que la tasa promedio del 2009 en adelante es superior a la anterior a la reforma, ya que se redujo la tasa de aporte patronal en 5 puntos. Esto podría estar indicando que el efecto mencionado de la eliminación de causales de exoneración fue más fuerte que el de la rebaja de la tasa. Al respecto cabe resaltar que en el 2006, año anterior a la reforma, la tasa de aporte promedio si no hubieran existido exoneraciones hubiera sido de 27,5%, pero debido a las mismas fue de 20,58%. Esa diferencia de 6,92 puntos porcentuales se debe a las exoneraciones, las que provocan que la tasa promedio sea un 74,8% de la que debería ser si éstas no existieran. Del 2009 en adelante, la tasa promedio, si no hubiera liberaciones de pago, sería de 22,5%, sin embargo se encuentra en el entorno del 20,8%. En el 2022 fue de 20,85%, lo que implica que hay solamente una pérdida de 1,65 puntos porcentuales de la tasa promedio, la cual representa un 92,7% de la tasa de aporte jubilatorio si no hubieran exoneraciones.

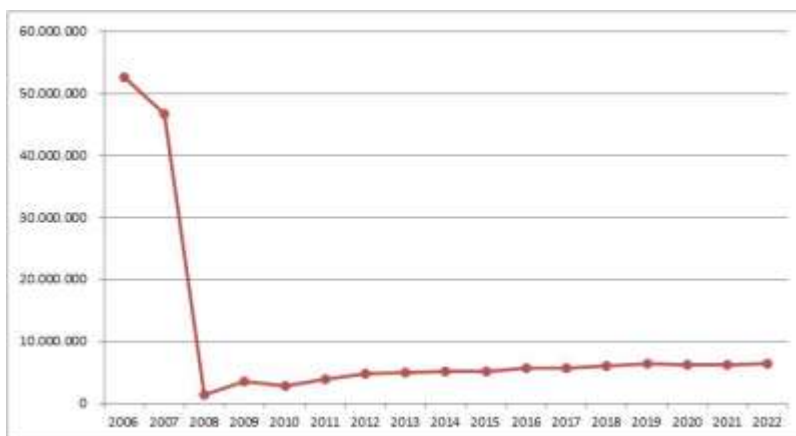
Posteriormente a la reforma tributaria se han creado otras causales de exoneraciones (cooperativas sociales, régimen de aportación gradual, partidos políticos, entre otros), pero parecería que no han tenido efectos significativos a la baja en la tasa promedio de aporte.

3.2 Civil

Si se analiza para el sector civil la evolución de la recaudación no percibida como consecuencia de las exoneraciones, se observan algunas diferencias con industria y comercio, tal como se desprende del cuadro N°3.

Cuadro N°3 – Evolución de las pérdidas por exoneración de aportes patronales jubilatorios de la aportación civil. Valores constantes expresados en dólares⁽¹⁾

Año	Civil		
	Monto	Var. %	Var. % acum
2006	52.551.874	-	-
2007	46.714.914	-11,1%	-11,1%
2008	1.460.845	-96,9%	-97,2%
2009	3.546.991	142,8%	-93,3%
2010	2.880.056	-18,8%	-94,5%
2011	3.917.109	36,0%	-92,5%
2012	4.837.796	23,5%	-90,8%
2013	4.892.613	1,1%	-90,7%
2014	5.144.252	5,1%	-90,2%
2015	5.054.567	-1,7%	-90,4%
2016	5.721.821	13,2%	-89,1%
2017	5.739.749	0,3%	-89,1%
2018	5.975.588	4,1%	-88,6%
2019	6.397.564	7,1%	-87,8%
2020	6.284.038	-1,8%	-88,0%
2021	6.127.286	-2,5%	-88,3%
2022	6.309.527	3,0%	-88,0%



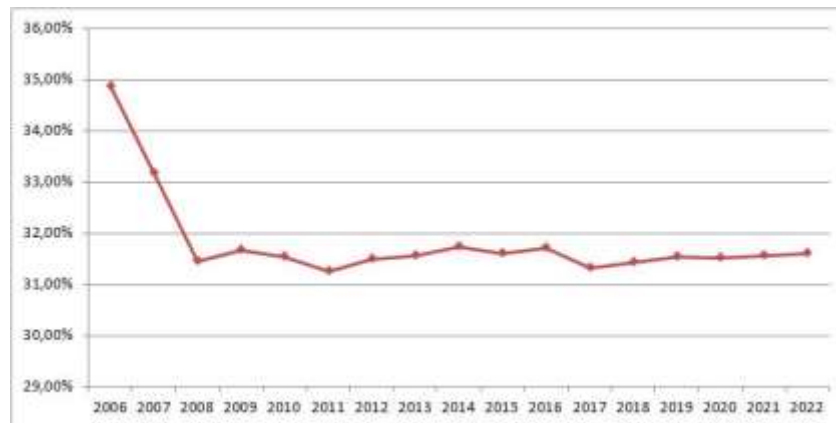
⁽¹⁾ Los valores corrientes mensuales se actualizaron a diciembre de 2022 utilizando el Índice Medio de Salarios Nominal (IMSN), y se expresaron en dólares con el tipo de cambio interbancario promedio de ese mes (\$39,09).

A diferencia de la aportación industria, en civil ya se observa un descenso en 2007 de las pérdidas estimadas. En 2008 el cambio es más intenso que en industria, ya que en civil hay un descenso del 96,9% de estas pérdidas. En noviembre de 2008 comienza a entrar en vigencia la exoneración de aportes patronales jubilatorios de la UDELAR sobre las retribuciones con cargo a recursos con afectación especial (Decreto N° 531/2008). Esta exoneración se ve con mayor claridad al año siguiente, donde se produce un incremento del 142,8% en términos reales. Del 2010 en adelante no se producen variaciones tan significativas como en los años 2008 y 2009, observándose una pérdida por exoneración de 6,3 millones de dólares en 2022, el último año considerado.

Al examinar la evolución de la tasa de aporte jubilatorio para la aportación civil, se observa el siguiente comportamiento.

Cuadro N°4 – Evolución de la tasa de aporte jubilatorio total promedio de civil

Año	Civil
2006	34,87%
2007	33,18%
2008	31,46%
2009	31,66%
2010	31,53%
2011	31,26%
2012	31,50%
2013	31,56%
2014	31,73%
2015	31,61%
2016	31,72%
2017	31,31%
2018	31,42%
2019	31,54%
2020	31,52%
2021	31,55%
2022	31,61%



La tasa presenta una disminución constante desde 2006 a 2008, que podría deberse a la rebaja de la tasa patronal de los entes autónomos y servicios descentralizados del dominio comercial e industrial del Estado, así como de la Intendencia Municipal de Montevideo. A partir de 2009 presenta cierta estabilidad, oscilando entre 31,3 y 31,7%, pero siempre en un nivel inferior al observado antes de la reforma tributaria.

La aportación civil es la que presenta una mayor tasa promedio, lo cual podría deberse a que varios organismos públicos tienen tasas de aportes patronales jubilatorios superiores en comparación con el resto de aportaciones. Al respecto cabe señalar que los organismos de la Administración Central tienen una tasa jubilatoria patronal del 19,5% (lo que daría una tasa total de 34,5%), y los Gobiernos Departamentales 16,5% (un total de 31,5%).

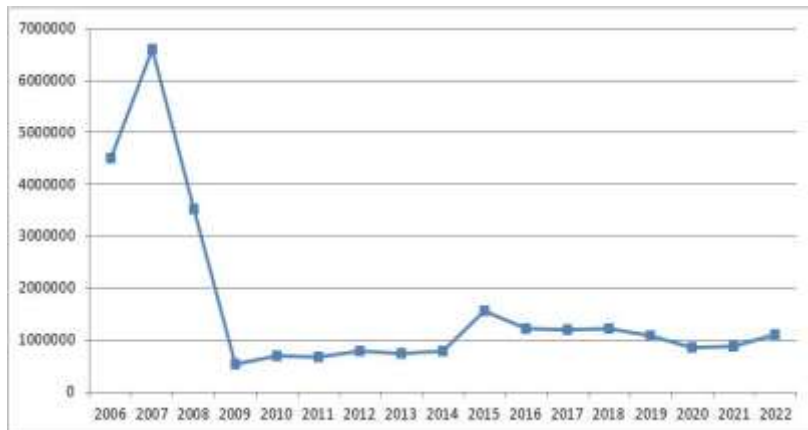
3.3 Construcción

En la aportación construcción se observa un descenso de los importes que se resignan por exoneraciones en el 2008 y 2009. Posteriormente presentan una mayor estabilidad hasta el 2014 inclusive. En el 2015 se observa un nuevo aumento, para luego quedar en el entorno de 1,2 millones de dólares hasta el año 2019. Ese incremento es consecuencia de que en el 2015 crecieron los montos gravados de las obras realizadas en instituciones culturales (artículo 69 de la Constitución) y en sociedades de asistencia médica sin fines de lucro, quienes están exonerados de los aportes jubilatorios patronales. En 2020 se observa un descenso como efecto del impacto de la pandemia de COVID-19, luego del cual se presentan dos años de crecimiento hasta 2022, alcanzando en el periodo acumulado un descenso de las pérdidas por exoneración de 75,2% en términos reales.

Dicha evolución puede ser observada en el gráfico y cuadro siguientes.

Cuadro N°5 – Evolución de las pérdidas por exoneración de aportes patronales jubilatorios de la aportación construcción. Valores constantes expresados en dólares⁽¹⁾

Año	Construcción		
	Monto	Var. %	Var. % acum
2006	4.515.464	-	-
2007	6.604.971	46,3%	46,3%
2008	3.522.192	-46,7%	-22,0%
2009	548.537	-84,4%	-87,9%
2010	698.960	27,4%	-84,5%
2011	683.424	-2,2%	-84,9%
2012	790.493	15,7%	-82,5%
2013	742.528	-6,1%	-83,6%
2014	792.729	6,8%	-82,4%
2015	1.562.291	97,1%	-65,4%
2016	1.219.862	-21,9%	-73,0%
2017	1.210.410	-0,8%	-73,2%
2018	1.214.436	0,3%	-73,1%
2019	1.094.373	-9,9%	-75,8%
2020	850.906	-22,2%	-81,2%
2021	876.383	3,0%	-80,6%
2022	1.118.721	27,7%	-75,2%

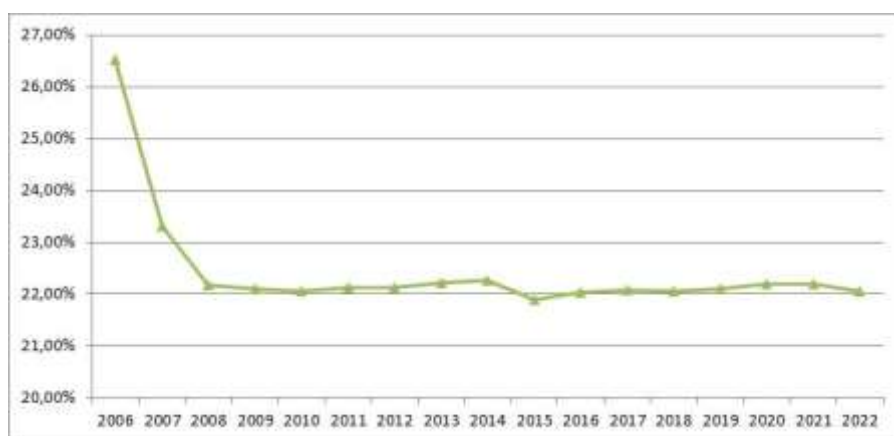


⁽¹⁾ Los valores corrientes mensuales se actualizaron a diciembre de 2022 utilizando el Índice Medio de Salarios Nominal (IMSN), y se expresaron en dólares con el tipo de cambio interbancario promedio de ese mes (\$39,09).

Si se analiza la tasa de aporte jubilatorio total promedio de construcción, se observa claramente el efecto de la rebaja de la tasa de aporte jubilatorio patronal descrita en el marco normativo. Tal reducción se visualiza en el siguiente gráfico.

Cuadro N°6 – Evolución de la tasa de aporte jubilatorio total promedio de construcción

Año	Construcción
2006	26,53%
2007	23,32%
2008	22,17%
2009	22,10%
2010	22,05%
2011	22,12%
2012	22,14%
2013	22,22%
2014	22,26%
2015	21,89%
2016	22,03%
2017	22,07%
2018	22,07%
2019	22,12%
2020	22,19%
2021	22,19%
2022	22,05%



La tasa disminuye en el 2007 y 2008. Del 2008 en adelante no sufre oscilaciones significativas y permanece estable en 22%, salvo en el 2015 que se produce una disminución. Este decremento es consecuencia de que en ese año los montos gravados y la recaudación del sector disminuyen, mientras que las exoneraciones

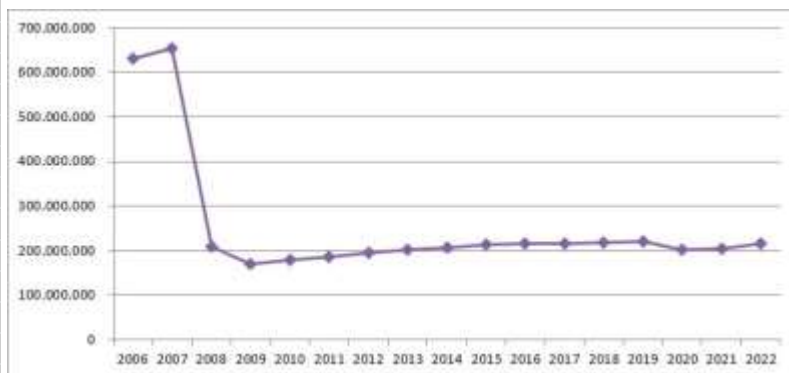
aumentan (como ya se expuso en el cuadro N°5). Como la tasa promedio es el cociente entre recaudación de aportes jubilatorios y montos gravados, al aumentar el peso relativo de los montos gravados de obras exoneradas, la misma disminuye.

3.4 Todas las aportaciones

Ya se analizaron las pérdidas por exoneración de aportes patronales jubilatorios por tipo de aportación. En el presente apartado se examina las correspondientes al total de aportaciones analizadas (industria y comercio, civil, y construcción), a efectos de visualizar el peso relativo de cada una en dicho total.

Cuadro N°7 – Evolución de las pérdidas por exoneración de aportes jubilatorios patronales totales (industria, civil y construcción). Valores constantes expresados en dólares⁽¹⁾

Año	Total ⁽²⁾		
	Monto	Var. %	Var. % acum
2006	630.861.883	-	-
2007	654.828.804	3,8%	3,8%
2008	208.736.420	-68,1%	-66,9%
2009	169.239.510	-18,9%	-73,2%
2010	177.841.836	5,1%	-71,8%
2011	185.913.256	4,5%	-70,5%
2012	194.593.627	4,7%	-69,2%
2013	201.904.564	3,8%	-68,0%
2014	206.683.529	2,4%	-67,2%
2015	211.965.024	2,6%	-66,4%
2016	215.010.146	1,4%	-65,9%
2017	216.136.801	0,5%	-65,7%
2018	216.789.571	0,3%	-65,6%
2019	219.247.685	1,1%	-65,2%
2020	200.527.939	-8,5%	-68,2%
2021	203.053.943	1,3%	-67,8%
2022	215.926.126	6,3%	-65,8%



⁽¹⁾ Los valores corrientes mensuales se actualizaron a diciembre de 2022 utilizando el Índice Medio de Salarios Nominal (IMSN), y se expresaron en dólares con el tipo de cambio interbancario promedio de ese mes (\$39,09).

⁽²⁾ Incluye las aportaciones industria y comercio, civil y construcción.

Se observa una evolución similar a la de la aportación Industria y Comercio en virtud de que, como ya se verá más adelante, es la aportación con mayores pérdidas absolutas por exoneraciones. Comparando 2008 con 2006 (por similares razones a las expuestas en industria y comercio), las pérdidas por exoneraciones descienden en 422 millones de dólares en términos reales de salarios, de los cuales 370 millones son de industria y comercio (87,7%). Del 2010 al 2019, al igual que sucedía en industria, las pérdidas crecen en términos constantes, pero generalmente a tasas decrecientes. En el año 2020 se produce una caída del 8,5% de las pérdidas por concepto de exoneración de aportes patronales jubilatorios con respecto al año anterior. En 2021 y 2022 se producen aumentos del 1,3% y 6,3% respectivamente, totalizando las exoneraciones de 2022 un monto de 215,9 millones de dólares.

Resulta interesante analizar la estructura por aportaciones del total de pérdidas por exoneraciones antes expuesto. Es decir, examinar cuanto representan los importes resignados de cada tipo de aportación en el total. En el siguiente gráfico se muestra dicha estructura para los años 2006 y 2022.

Gráfico N°2 – Estructura por tipo de aportación de las pérdidas del BPS por exoneraciones de aportes patronales jubilatorios. 2006 y 2022.



Se observa que la estructura por aportación muestra variaciones de un año a otro. La aportación Industria y Comercio es la que presenta una mayor pérdida por exoneración, siendo en el año 2006 su participación en el total del 91% y aumenta a 96,6% en 2022. Le sigue la aportación Civil la cual presenta un descenso en su participación, pasando del 8,3% al 2,9% en 2022. Por último, la aportación Construcción presenta proporciones sobre el total del 0,7% y 0,5%, para los años 2006 y 2022, respectivamente.

4. Consideraciones finales

Las exoneraciones implican una resignación de la recaudación, y en el presente informe se estimó la evolución de los importes resignados por las exoneraciones de aportes jubilatorios patronales en el periodo 2006 a 2022. Muchas de estas exoneraciones fueron eliminadas por la Ley N° 18.083, que introdujo la reforma tributaria en Uruguay en el 2007. Como consecuencia de ello, las pérdidas por exoneraciones en el 2008 de las tres aportaciones consideradas (en términos constantes de salarios) representaban aproximadamente un tercio de los importes resignados en 2006, disminuyendo en 422 millones de dólares a valores constantes. Del 2010 al 2019, las pérdidas por exoneración de aportes jubilatorios crecieron en términos constantes pero a tasas decrecientes. En el año 2020 se produce una caída de las pérdidas por este concepto para luego presentar en los años 2021 y 2022 un leve aumento, dejándose de percibir 215,9 millones de dólares en el último año de estudio por concepto de exoneraciones de aportes patronales jubilatorios. Los importes resignados son en mayor parte de la aportación industria y comercio, la cual representa el 96,6% del total en 2022.

La reforma tributaria también redujo las tasas de aporte jubilatorio patronal, lo cual, junto con la eliminación de las exoneraciones ya descrita, provocó cambios en las tasas de aporte jubilatorio total promedio. En este sentido cabe mencionar que la tasa promedio de industria de 2009 en adelante fue siempre superior al nivel existente en los años previos a la reforma, presentando un comportamiento opuesto la aportación civil, donde las tasas promedio posteriores a 2008 fueron siempre inferiores a la que existía en el 2006. Algo similar ocurre en construcción, cuya tasa promedio en los años posteriores a la reforma permanece estable en el entorno del 22%, cifra inferior a los años previos a dicha reforma.

EVOLUCION DE LAS PASIVIDADES

1995 – 2022

Actualización

Evolución de las pasividades 1995 – 2022 Actualización

Asesoría Económica y Actuarial

Junio 2023

RESUMEN:

En el presente artículo se analiza el comportamiento y evolución de las jubilaciones, pensiones por fallecimiento, pensión vejez e invalidez y subsidios transitorios, es decir, las prestaciones por Invalidez, Vejez y Supervivencia (IVS), brindadas por BPS en un período de tiempo señalado, desde 1995 a 2022. Cabe destacar que se examina el número de pasividades y no el de pasivos.

Palabras clave: *Evolución, prestaciones, pasividades*

1. Introducción

El objetivo de este trabajo es analizar la evolución de las pasividades servidas por el Banco de Previsión Social, no participando en él, las asociadas a las Cajas Paraestatales (Caja Notarial, Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias y Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios), ni las asociadas a la Dirección Nacional de Asistencia y Seguridad Social Policial y Militar (DNASSP), ni al Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas.

Se entiende por pasividad cada prestación de Invalidez, Vejez y Supervivencia (IVS), establecidas en la Ley N° 16.713 y normas concordantes, es decir jubilaciones, pensiones por fallecimiento, pensión vejez e invalidez y subsidios transitorios. No se considera el hecho de que el beneficiario perciba, además, otra u otras pasividades servidas por el Organismo, ni que la pasividad sea compartida por varias personas, como el caso de las pensiones por fallecimiento.

Es por ello que cuando se habla de número o evolución de pasividades, no se debe identificar con el número o evolución de pasivos, ya que un mismo pasivo puede percibir más de una pasividad.

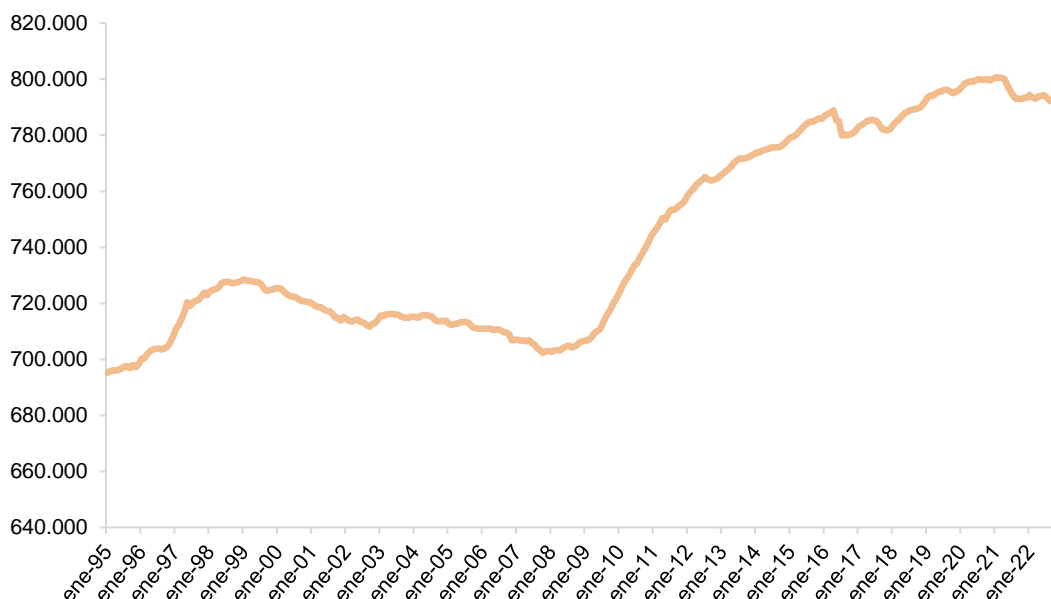
2. Evolución Mensual

El análisis se realizó en el período 1995 a 2022, utilizando el promedio anual de las pasividades. En 1995 el promedio de pasividades era de 696.773, evolucionando este número hasta alcanzar 793.423 pasividades promedio en 2022, lo que significa un incremento en el período estudiado del 13,9%.

De considerar la apertura mensual en el período estudiado se puede advertir que, las mayores variaciones positivas se produjeron en los meses de Enero/97 (0,4%) y Mayo/97 (0,5%) y las mayores variaciones negativas se

registran en Mayo/16 (-0,5%) y Julio/16 (-0,6%) pero, en ningún caso la variación mensual alcanza al 1%, por lo que puede considerarse que el stock de pasividades presenta cierta estabilidad.

Gráfico 1 – Evolución mensual de pasividades totales



Fuente: Reporte de Estadísticas de Pasividades

Como se expresó anteriormente, las principales pasividades servidas por el Banco de Previsión Social son de cuatro categorías diferentes: Jubilaciones, Pensiones por Fallecimiento, Pensión Vejez e Invalidez (no contributivas) y Subsidios Transitorios. Al último año de estudio, 2022, existían en promedio 793.423 pasividades, de las cuales 476.954 eran jubilaciones, 233.881 pensiones, 79.896 pensiones a la vejez e invalidez y 2.692 subsidios transitorios.

En relación a las pasividades, en el año 2022 la estructura fue la siguiente: las jubilaciones tuvieron una participación de 60,1%, las pensiones ocuparon un 29,5%, las pensiones vejez e invalidez un 10,1% y los subsidios transitorios el 0,3%.

Asimismo, comparando estos valores con los del inicio del período de estudio, se registra un aumento en la participación de las jubilaciones de un 15,1%, las pensiones no contributivas por vejez e invalidez tuvieron un crecimiento del 16,5%, mientras que las pensiones por fallecimiento han presentado un descenso de 24,7%.

3. Evolución Anual

Se analizará la evolución en el promedio anual de pasividades, teniendo en cuenta el tipo de pasividad y afiliación asociada.

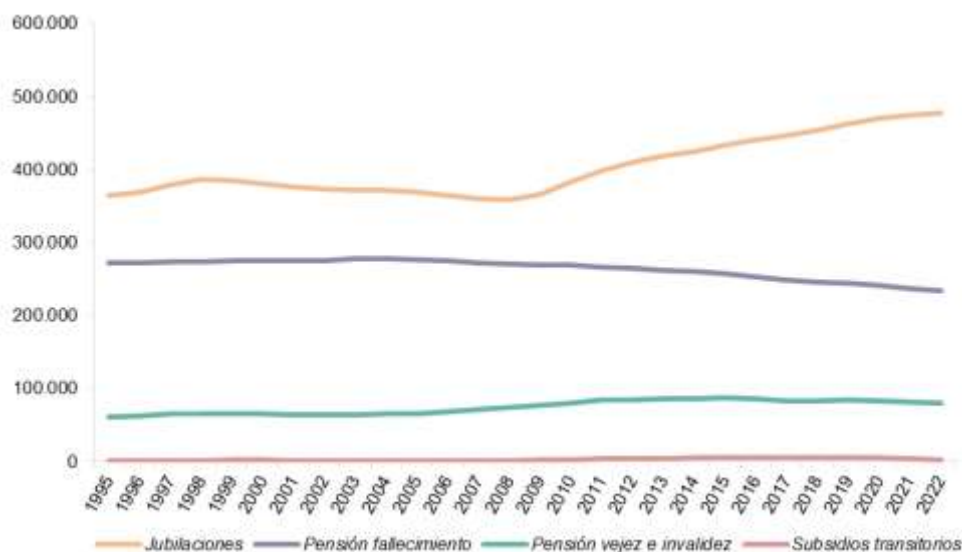
Cuadro 1 – Promedio anual de pasividades

PASIVIDADES					
	Jubilaciones	Pensión fallecimiento	Pensión vejez e invalidez	Subsidios transitorios	Total
1995	363.943	272.603	60.228	-	696.773
1996	368.344	272.471	62.680	-	703.496
1997	379.763	273.243	65.631	114	718.751
1998	386.646	274.001	65.137	865	726.650
1999	385.095	274.327	65.453	1.703	726.577
2000	381.124	274.321	65.206	1.813	722.463
2001	376.926	274.300	64.450	1.272	716.947
2002	373.809	274.755	63.757	1.010	713.331
2003	372.307	277.786	64.269	1.203	715.566
2004	371.116	277.451	64.842	1.311	714.720
2005	368.729	276.449	65.900	1.243	712.321
2006	365.132	275.216	68.235	1.208	709.791
2007	360.637	272.628	70.535	1.205	705.004
2008	358.931	270.502	73.679	1.272	704.384
2009	365.252	269.172	77.161	1.519	713.104
2010	383.133	268.401	80.390	2.062	733.986
2011	398.131	266.887	83.855	2.907	751.779
2012	410.331	264.591	84.459	3.699	763.079
2013	418.090	262.324	85.516	4.363	770.292
2014	424.868	260.012	86.184	4.474	775.538
2015	433.991	257.659	86.776	4.756	783.182
2016	440.586	252.354	85.625	5.188	783.753
2017	447.001	248.326	83.161	5.233	783.722
2018	453.836	246.169	83.290	4.722	788.017
2019	463.062	243.554	83.738	4.839	795.192
2020	470.604	240.633	83.416	4.647	799.299
2021	474.300	237.117	81.401	3.517	796.335
2022	476.954	233.881	79.896	2.692	793.423

Fuente: Reporte de Estadísticas de Pasividades

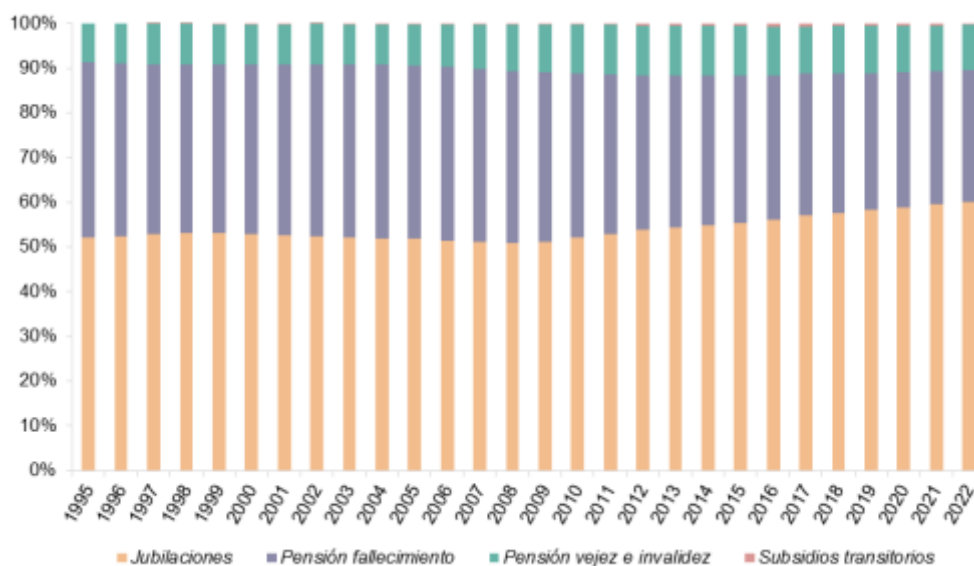
En la siguiente gráfica se puede observar la evolución de las diferentes pasividades en el período de estudio.

Gráfico 2 – Evolución de pasividades según tipo de prestación.



Fuente: Reporte de Estadísticas de Pasividades

Gráfico 3 – Evolución de la composición de pasividades según tipo de prestación.



Fuente: Reporte de Estadísticas de Pasividades

De acuerdo a los datos del cuadro 1, se aprecia que la composición de las pasividades no ha tenido grandes variaciones en el horizonte de estudio. Las jubilaciones siempre han representado más del 50% del total de las prestaciones, aunque su evolución ha sido diferente según el año de estudio. Como se puede observar en el gráfico 3, su participación en el total de pasividades crece hasta 1998, fecha a partir de la cual decrece hasta el año 2008, ubicándose en el 51,0%. A partir de ese momento, esta participación presenta un aumento sostenido, hasta encontrar su máximo en el último año de estudio, 2022, correspondiendo a un 60,1% del total de pasividades.

Por otro lado, las pensiones por fallecimiento han tenido un lento pero persistente descenso, pasando de constituir el 39,1% en el año 1995, valor que representa el máximo de participación en el periodo de estudio, al 29,5% en el año 2022, valor que representa el mínimo en el período de análisis.

Analizando el comportamiento de las pensiones no contributivas por vejez e invalidez, se observa que han tenido un ascenso si se compara el inicio del período con el año 2022, pasando de representar el 8,6% en 1995 al 10,1% en la actualidad. Respecto a su evolución dentro del período de referencia, se visualiza un comportamiento oscilante hasta el año 2002, creciendo luego hasta el año 2015 inclusive, y posteriormente, desde el año 2016 en adelante, presenta nuevamente un comportamiento oscilante.

En cuanto a los subsidios transitorios, podemos apreciar que su comportamiento también ha sido oscilante a lo largo del período, presentando en los últimos tres años un descenso. Particularmente, en el año 2022, la disminución fue de un 23,4% respecto al año anterior.

3.1. – Jubilaciones

De acuerdo al siguiente cuadro, se observa que la estructura por tipo de afiliación del período 1995 - 2022 se mantiene estable, siendo, en promedio, el sector de Industria y Comercio el que más incide en el total de las jubilaciones (51,9%), seguido por el sector Rural (17,5%), Civil (16,0%), Servicio Doméstico (8,9%) y Escolar (5,8%).

Cuadro 2 – Promedio anual de jubilaciones por tipo de aportación.

JUBILACIONES						
	Industria y comercio	Civil	Escolar	Rural	Doméstico	Total
1995	179.910	63.641	18.663	70.130	31.599	363.943
1996	183.003	63.911	19.206	70.554	31.671	368.344
1997	188.417	66.661	20.256	72.052	32.378	379.764
1998	192.308	67.972	21.088	72.301	32.978	386.646
1999	192.041	67.200	21.645	71.371	32.838	385.095
2000	190.934	65.549	21.969	70.234	32.439	381.124
2001	189.797	64.068	22.222	68.925	31.915	376.926
2002	189.460	63.098	22.202	67.733	31.316	373.809
2003	190.113	62.816	22.138	66.433	30.807	372.307
2004	190.419	62.876	22.028	65.356	30.436	371.116
2005	190.052	61.762	22.039	64.540	30.337	368.729
2006	188.959	60.308	22.030	63.681	30.153	365.132
2007	186.842	59.072	21.863	62.920	29.940	360.637
2008	186.243	58.223	21.811	62.768	29.885	358.931
2009	190.009	57.713	22.100	64.470	30.960	365.252
2010	200.319	57.896	22.540	68.138	34.240	383.133
2011	208.920	58.255	23.182	70.601	37.173	398.131
2012	215.080	60.656	23.804	71.914	38.877	410.331
2013	219.011	62.477	24.330	72.479	39.793	418.090
2014	223.153	63.650	24.600	72.868	40.597	424.868
2015	229.287	64.535	25.009	73.565	41.595	433.991
2016	233.818	65.294	25.367	73.773	42.334	440.586
2017	238.187	66.166	25.689	73.989	42.970	447.001
2018	243.179	66.810	26.000	74.214	43.634	453.836
2019	249.628	68.449	26.413	74.246	44.326	463.062
2020	255.063	69.720	26.931	74.044	44.846	470.604
2021	258.310	70.459	27.354	73.157	45.020	474.299
2022	260.548	71.608	27.795	71.879	45.125	476.954

Si se observa la variación total de cada sector de afiliación, teniendo en cuenta el primer y último año de estudio, vemos que en cada uno de ellos la evolución ha sido diferente: por un lado, Industria y Comercio, Escolar y Doméstico, han tenido un incremento similar, de 44,8%, 48,9% y 42,8% respectivamente, mientras que Civil lo ha hecho en un 12,5% y Rural en un 2,5%.

En cuanto a la participación de las jubilaciones en el total de pasividades, como se analiza en el apartado anterior, a partir del año 2008 han mantenido un aumento sostenido, representando en la actualidad un 60,1% del total de las pasividades servidas por BPS. Este cambio de comportamiento, se debe a la incorporación de la Ley N° 18.395 de Flexibilización en el acceso a las prestaciones, permitiendo el acceso a la jubilación con 30 años de servicios, bonificando a las mujeres con un año por cada hijo nacido vivo (con un máximo de cinco), así como también incorporando nuevas causales de edad avanzada.

3.2. – Pensiones por Fallecimiento

En el período objeto de análisis, considerando el promedio de los datos, se destaca que la participación del sector Industria y Comercio es similar a la que se observa en las jubilaciones (53,2%). Sin embargo, la participación de los demás sectores de afiliación, difiere en lo que respecta a Pensiones por Fallecimiento, quedando representada de la siguiente manera: Civil 24,0%, Rural 19,9%, Escolar 2,0% y Servicio Doméstico 0,9%.

Para el año 2022, el número promedio de pensiones se ubica en 233.281, disminuyendo un 1,4% respecto al año anterior, y quedando conformado de la siguiente manera: Industria y Comercio 129.918, Civil 50.423, Rural 45.134, Escolar 5.290 y Servicio Doméstico 3.117.

Cuadro 3 – Promedio anual de pensiones por fallecimiento por tipo de aportación.

PENSIONES POR FALLECIMIENTO						
	Industria y comercio	Civil	Escolar	Rural	Doméstico	Total
1995	142.158	69.947	5.047	53.843	1.608	272.603
1996	142.174	69.718	5.018	53.971	1.591	272.471
1997	142.599	69.673	5.056	54.319	1.596	273.243
1998	143.110	69.600	5.081	54.548	1.662	274.001
1999	143.338	69.382	5.108	54.734	1.765	274.327
2000	143.285	69.075	5.129	54.971	1.861	274.321
2001	143.290	68.748	5.185	55.116	1.961	274.300
2002	143.688	68.546	5.280	55.188	2.053	274.755
2003	145.393	68.958	5.439	55.831	2.165	277.786
2004	145.353	68.602	5.491	55.765	2.241	277.451
2005	144.999	68.075	5.517	55.579	2.278	276.449
2006	144.566	67.544	5.516	55.260	2.329	275.216
2007	143.370	66.642	5.518	54.734	2.364	272.628
2008	142.468	65.871	5.529	54.257	2.378	270.502
2009	142.042	65.275	5.519	53.921	2.416	269.172
2010	142.081	64.725	5.536	53.603	2.457	268.401
2011	141.799	63.944	5.532	53.114	2.497	266.887
2012	141.086	62.906	5.513	52.555	2.530	264.591
2013	140.322	61.917	5.482	52.015	2.588	262.324
2014	139.621	60.869	5.456	51.396	2.670	260.012
2015	139.006	59.646	5.424	50.839	2.743	257.659
2016	136.511	57.787	5.396	49.876	2.785	252.354
2017	134.798	56.350	5.372	48.982	2.824	248.326
2018	134.190	55.363	5.354	48.340	2.922	246.169
2019	133.272	54.277	5.322	47.694	2.989	243.554
2020	132.160	53.127	5.345	46.967	3.034	240.633
2021	130.823	51.825	5.334	46.089	3.046	237.117
2022	129.918	50.423	5.290	45.134	3.117	233.881

Fuente: Reporte de Estadísticas de Pasividades

En el año 2022 se registra la máxima participación del promedio de las pensiones por fallecimiento de la aportación Industria y Comercio (55,5%). Lo mismo sucede en la afiliación Escolar (2,3%) y en Servicio Doméstico (1,3%).

En el caso de la aportación Civil, la máxima participación se produjo en 1995 (25,7%), registrando una disminución constante, hasta alcanzar el mínimo histórico en el año 2022 (21,6%). Por último, el sector Rural registra su máxima participación en el 2005 (20,1%) y al igual que la afiliación Civil, alcanza su mínimo histórico en el año 2022 (19,3%).

Al estudiar las variaciones desde 1995 a 2022 por las diferentes aportaciones, vemos que Civil tiene la mayor disminución (27,9%), seguido por Rural (16,2%) e Industria y Comercio (8,6%). En los restantes dos aportaciones ocurre lo contrario: el aumento de la afiliación Escolar es de 4,8%, mientras que Servicio Doméstico presenta el mayor incremento (93,8%).

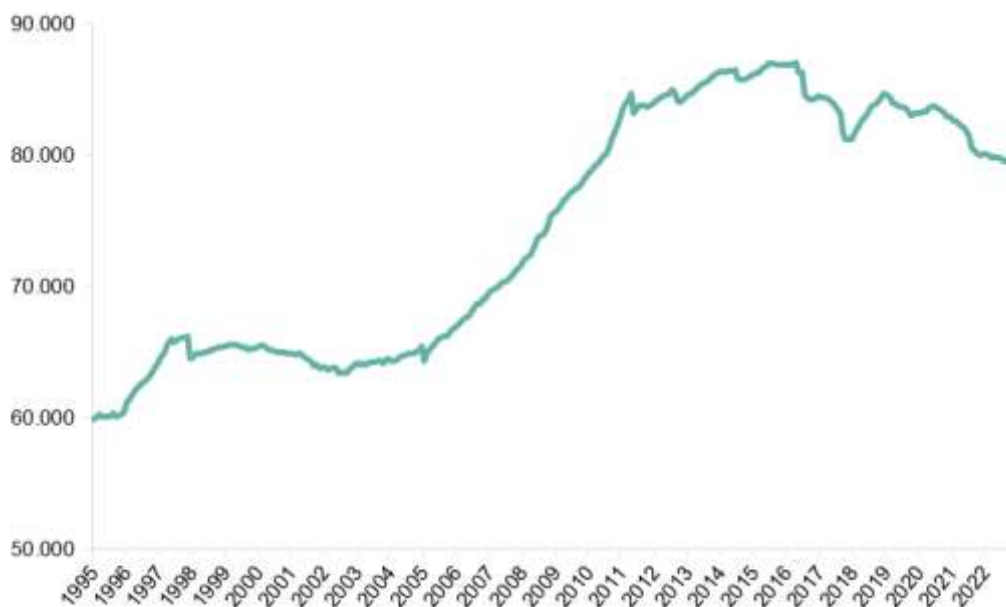
Con una perspectiva global, y considerando el promedio anual de pasividades, se puede apreciar un descenso sostenido en la participación de las Pensiones por Fallecimiento sobre el total de pasividades, siendo el año 2022 donde registró el valor mínimo de todo el período objeto de análisis (29,5% del total de pasividades).

Este hecho puede verse explicado, en parte, por la caída de pensiones asociadas a hijas supérstites, ya que el Acto Institucional N° 9 del 23/10/1979 introdujo la limitación (que la Ley N° 16.713 mantuvo) de los 21 años como tope para poder acceder y cobrar una pensión de sobrevivencia como “Hija”.

3.3. - Pensión Vejez e Invalidez

Esta prestación tiene características diferentes a las anteriormente descritas, ya que es de naturaleza no contributiva. Es beneficiario de la misma toda persona que carezca de recursos para subvenir a sus necesidades vitales y tenga setenta años o más de edad, o esté incapacitado en forma absoluta para todo trabajo remunerado, cualquiera sea su edad. Dicho beneficio también es percibido por los extranjeros o ciudadanos legales, quienes deberán tener por lo menos quince años de residencia continua en el país.

Gráfico 4 – Evolución mensual de pensión vejez e invalidez.



Fuente: Reporte de Estadísticas de Pasividades

Tal como se visualiza en el cuadro 4, las Pensiones por Vejez e Invalidez han tenido un comportamiento oscilante durante el horizonte de estudio, partiendo de poco más de 60.000 beneficiarios hasta alcanzar en la actualidad un promedio de 79.896, lo que representa un crecimiento del 32,7% respecto al inicio del período de estudio.

Cuadro 4 – Promedio anual de pensiones por vejez e invalidez

PENSIÓN VEJEZ E INVALIDEZ			
	Vejez	Invalidez	Total
1995	24.929	35.299	60.228
1996	23.872	38.808	62.680
1997	23.718	41.914	65.631
1998	22.648	42.489	65.137
1999	21.487	43.966	65.453
2000	20.443	44.762	65.206
2001	18.777	45.673	64.450
2002	18.126	45.631	63.757
2003	17.859	46.411	64.269
2004	17.375	47.467	64.842
2005	17.193	48.708	65.900
2006	17.653	50.583	68.235
2007	18.515	52.020	70.535
2008	19.636	54.042	73.679
2009	20.850	56.311	77.161
2010	21.831	58.559	80.390
2011	22.349	61.506	83.855
2012	21.816	62.643	84.459
2013	21.482	64.034	85.516
2014	21.442	64.742	86.184
2015	21.355	65.421	86.776
2016	20.622	65.003	85.625
2017	19.587	63.574	83.161
2018	18.825	64.465	83.290
2019	18.766	64.972	83.738
2020	19.002	64.413	83.416
2021	19.068	62.333	81.401
2022	19.040	60.856	79.896

Fuente: Reporte de Estadísticas de Pasividades

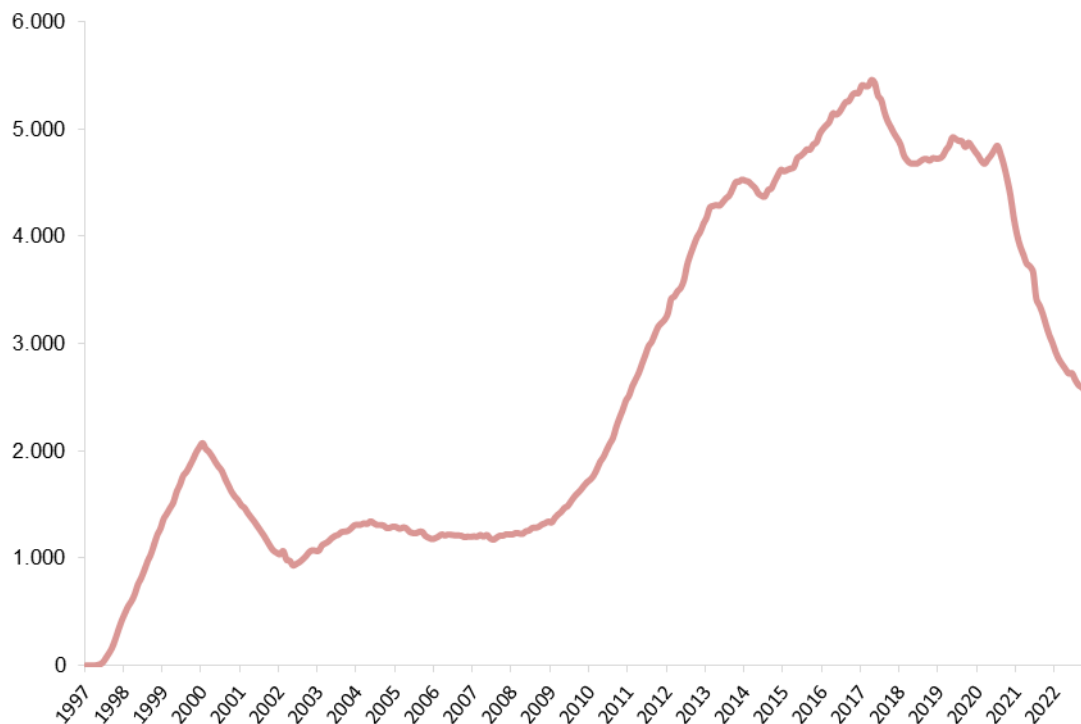
Se incluyen en las prestaciones no contributivas, dos tipos de pensiones distintas, las otorgadas por Vejez, y por Invalidez. La pensión por invalidez ha sido siempre la que presenta el mayor número de beneficiarios, representando en la actualidad el 76,2% en el total, mientras que el 23,8% restante corresponde a pensiones por vejez.

Analizadas cada una de las categorías se observa que la Pensión por Invalidez presenta una tendencia creciente hasta 2015, manteniéndose estable luego y mostrando un leve descenso en los últimos años, el nivel promedio de 2022 fue 72,4% superior al nivel del año 1995. La Pensión por Vejez, en cambio, ha disminuido un 23,6% durante el mismo período.

3.4. - Subsidios Transitorios por Incapacidad Parcial

Para este subsidio, el derecho se configura en el caso de incapacidad absoluta y permanente para el empleo o profesión habitual, sobrevinida en actividad o en períodos de inactividad compensada, cualquiera sea la causa que la haya originado. Esta prestación se servirá de acuerdo al grado de capacidad remanente y a la edad del afiliado, por un plazo máximo de tres años. Si dentro del plazo antes indicado la incapacidad deviene en absoluta y permanente para todo trabajo, se configurará jubilación por incapacidad total.

Gráfico 5 – Evolución mensual de subsidios transitorios.



Fuente: Reporte de Estadísticas de Pasividades

Si se observa el gráfico 5, vemos que la evolución de los subsidios transitorios es creciente desde el inicio del período, llegando a su crecimiento más elevado en el año 2000, luego desciende debido a que la cantidad de bajas es mayor a las altas otorgadas en dicha prestación. Posteriormente, se presenta un período de estabilización, para volver a tener una tendencia creciente desde el año 2008 hasta el año 2017, en 2018 se verifica un leve descenso. Desde 2018 la tendencia es decreciente, a pesar de la suba mostrada en 2019, en estos últimos años, dichas bajas podrían deberse a la emergencia sanitaria decretada a partir del 13 de marzo de 2020.

Cuadro 5 – Promedio anual de subsidios transitorios por tipo de aportación.

SUBSIDIOS TRANSITORIOS				
	Industria y comercio	Civil y Escolar	Rural y Doméstico	Total
1995	-	-	-	-
1996	-	-	-	-
1997	79	10	25	114
1998	578	75	212	865
1999	1.101	178	424	1.703
2000	1.158	184	471	1.813
2001	801	114	357	1.272
2002	667	74	269	1.010
2003	825	85	293	1.203
2004	884	91	335	1.311
2005	785	99	359	1.243
2006	734	93	381	1.208
2007	736	79	389	1.205
2008	796	88	388	1.272
2009	942	136	441	1.519
2010	1.240	197	625	2.062
2011	1.773	247	887	2.907
2012	2.269	308	1.122	3.699
2013	2.651	433	1.279	4.363
2014	2.700	512	1.263	4.474
2015	2.993	523	1.240	4.756
2016	3.380	549	1.258	5.188
2017	3.486	566	1.182	5.233
2018	3.178	532	1.011	4.722
2019	3.267	599	973	4.839
2020	3.080	656	911	4.647
2021	2.251	578	688	3.517
2022	1.757	444	490	2.692

Fuente: Reporte de Estadísticas de Pasividades

Tal como surge del cuadro 5, la participación promedio en el período 1997-2022 de los subsidios transitorios de Industria y Comercio es, al igual que en el resto de las prestaciones, la mayor, promediando un 64,1% del total. Por su parte Rural y Doméstico promedia un 26,0% y Civil y Escolar un 9,9%.

La máxima participación del sector Industria y Comercio fue en el año 1997, donde representaba el 68,9%. Para el caso de Civil y Escolar su máxima participación se dio en el último año de estudio, 2022, donde alcanza al 16,5% del total. En Rural y Servicio Doméstico lo fue durante 2007, con un 32,3% del total de subsidios transitorios otorgados ese año.

4. Consideraciones Finales

Del análisis del total del promedio anual de pasividades entre 1995 y 2022, surge un incremento de 13,9%, pasando de 696.773 a 793.423.

En 2022, la estructura general de pasividades promedio fue la siguiente: las jubilaciones tuvieron una participación en el total de 60,1%, las pensiones por fallecimiento un 29,5%, las pensiones vejez e invalidez 10,1% y el restante 0,3% corresponde a subsidios transitorios.

Analizando por separado la estructura de cada una de las prestaciones por sector o tipo de afiliación, en el período (1995 - 2022), se ve que la misma se mantiene estable.

En el caso de las jubilaciones, en promedio, el sector Industria y Comercio es el que más incide en el total (51,9%), mientras que el de menor incidencia es Escolar (5,8%).

Al considerar las pensiones por fallecimiento, en promedio, la participación de Industria y Comercio es similar a la que se observa en jubilaciones (53,2%), siendo la participación de los sectores restantes la siguiente: Civil 24,0%, Rural 19,9%, Escolar 2,0% y Servicio Doméstico 0,9%.

En los subsidios transitorios, la participación promedio de Industria y Comercio es mayor al resto de las prestaciones (64,1%), le siguen Rural y Doméstico (26,0%) y Civil y Escolar (9,9%).

En el caso de las pensiones no contributivas (pensiones por vejez e invalidez), las mismas han tenido un comportamiento oscilante durante el horizonte de estudio, partiendo de 60.228 beneficiarios hasta alcanzar en la actualidad los 79.896, crecimiento equivalente al 32,7%. La pensión por invalidez ha sido siempre la que presenta el mayor número de beneficiarios, representando en 2022 el 76,2% en el promedio anual de las Pensiones por Vejez e Invalidez, mientras que la Pensión por Vejez totaliza el restante 23,8%.

Comparando los datos totales de ambas pensiones del 2022 con el año inmediato anterior, se visualiza un descenso de 1,8%, desglosándose en descensos de 2,4% en pensiones por invalidez, y de 0,1% de las pensiones por vejez.

En términos generales, y considerando los datos promedio, podemos observar una disminución de las pasividades totales servidas por el organismo, en comparación con el año inmediato anterior. Esta disminución es del orden del 0,4% y si se analiza cómo se compone, se visualiza que solo la cantidad de jubilaciones se vio aumentada (0,6%). Por otro lado, las pensiones por fallecimiento, pensiones por vejez e invalidez, y subsidios transitorios por incapacidad parcial, sufrieron un descenso de 1,4%, 1,8% y 23,4% respectivamente.

Sin embargo, y atendiendo al caso puntual de las jubilaciones otorgadas, se puede destacar que, desde el año 2009 en adelante, ha mantenido un crecimiento constante, fenómeno que podría ser atribuido a la aplicación de la Ley N° 18.395 de Flexibilización al acceso a las prestaciones, permitiendo el acceso a la jubilación con 30 años de servicios, bonificando a las mujeres con un año por cada hijo nacido vivo (con un máximo de cinco), así como también la incorporación de nuevas causales de edad avanzada que no existían antes de la Ley de flexibilización.

SOLEDAD:

**ACCIONES A NIVEL
INTERNACIONAL Y NACIONAL**

Segunda parte

Lic. T.S. Inés Núñez

Soledad: Acciones a nivel internacional y nacional – Segunda parte

Lic. T.S. Inés Núñez
Análisis socio-económico

Junio 2023

Resumen

En la presente entrega se comparten las medidas adoptadas a nivel internacional y nacional para abordar la soledad, orientada principalmente hacia las personas mayores, teniendo en cuenta que se viene transitando en Uruguay un estadio muy avanzado del proceso de envejecimiento. Se analiza para algunos países del mundo como es el caso de Reino Unido, Japón, España, considerando también algunas propuestas más recientes en la región. Finalmente, se realiza un estudio para Uruguay teniendo en cuenta que el proceso que viene recorriendo en relación a la temática es más reciente y durante el proceso de la pandemia de COVID 19 fue más notorio. De la investigación realizada se revela que existen dos Ministerios de la Soledad, uno en Reino Unido y el más reciente en Japón, y en España se encuentran diferentes alternativas que se desarrollan en las comunidades autónomas, lo que enriquece el abordaje de acciones expuestas para esta problemática.

Palabras claves: soledad – soledad y aislamiento - personas mayores – programas de soledad

1. Introducción

A partir del primer documento “Un acercamiento al tema de la Soledad” (Núñez I., Sanguinetti P., Comentarios de Seguridad Social No. 98, 2023)¹ se analizaron, entre otros aspectos, los conceptos relativos a la soledad así como el estudio de las principales escalas que se contemplan para su medición.

En esta segunda entrega se propone conocer cómo se aborda la soledad en aquellos países del mundo donde funcione un Ministerio de Soledad, que dimensión ha tomado esta problemática a lo interno de la sociedad y que estudios y acciones se vienen implementando.

Asimismo, considerando la información recabada en el primer documento, donde España reviste similares características que Uruguay en relación a hogares de personas mayores solas, se entiende relevante profundizar y ampliar el estudio a la experiencia transitada por este país y en especial para este colectivo de personas.

Se complementa con las acciones que se implementan en algunos países de la región, las que tuvieron su mayor alcance durante el proceso de la pandemia COVID 19.

¹ <https://www.bps.gub.uy/bps/file/20492/1/98.-un-acercamiento-al-tema-de-la-soledad.-i.-nunez-y-p.sanguinetti.pdf>

Finalmente, se describe para Uruguay las políticas definidas y los programas y actividades que se vienen cumpliendo en relación a esta temática.

2. Acciones a nivel internacional

En el contexto actual y a nivel mundial se encuentran funcionando dos Ministerios de Soledad, uno en Reino Unido que funciona desde el año 2018 y otro en Japón creado de forma más reciente en el año 2021, contemporáneo a la pandemia de COVID 19.

Se comparten las experiencias de ambos países en relación a la creación de sus Ministerios

Reino Unido

En Reino Unido el proceso de creación de un ministerio se encuentra relacionado al funcionamiento de la Comisión “Jo Cox Loneliness Commission”, la que se integró con actores independientes, parlamentarios de diferentes partidos y organizaciones benéficas. A partir de un documento estratégico en 2017 se especifican los lineamientos para “combatir” la soledad, haciendo un llamado al Gobierno para actuar en tres áreas claves: *Liderazgo Nacional, Progreso Medible y Acción Catalizadora*².

Con relación al primer eje de *Liderazgo Nacional* se concibe que el gobierno central promueva un Ministerio de Soledad para todas las edades y de alcance nacional. Esto facilitaría la convocatoria de los actores claves de cada región, podría efectivizar las acciones propuestas en el abordaje de la soledad, realizando una evaluación permanente para valorar el progreso, y comprometer a quienes deben actuar.

La Comisión comparte como experiencia la campaña 'In Good Company' (traducida al español “En buena compañía”) implementada en un condado de Norfolk, quedando demostrado cómo el liderazgo político y el compromiso estratégico puede ayudar a impulsar la acción en todos los sectores. Se había identificado un vínculo entre soledad y uso intensivo de los servicios sociales y entre las acciones se comenzó convocando a socios de todo el voluntariado local y sector comunitario, trabajando con todas las comunidades y edades. In Good Company ha inspirado la generación de múltiples actividades como forma de abordar la soledad. Entre ellas se mencionan proyectos intergeneracionales que reúnen a jóvenes y personas mayores para compartir habilidades digitales. En los espacios públicos se convoca a eventos sociales alentando a las personas a reunirse. Asimismo entre las empresas locales se genera una nueva marca de calidad 'En Buena Compañía' como forma de motivar la integración de las personas evitando la soledad. Esta iniciativa ha promovido la generación de nuevos voluntarios que se postulan para apoyar a las organizaciones locales como también la adhesión de personas en la promesa de actuar sobre la soledad.

El *Progreso Medible* está relacionado con generar un indicador nacional sobre la soledad en todas las edades, para permitir un seguimiento del progreso en el total del país y a nivel local. Entre otras medidas se propone incluir mediciones en estudios nacionales y la concreción de informes anuales sobre la soledad. Si bien se ha

²https://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/jcf/pages/164/attachments/original/1620919309/rb_dec17_jocox_commission_finalreport.pdf?1620919309

avanzado en estudios longitudinales sobre la soledad en la etapa del envejecimiento (50 años y más)³, que proporciona una importante fuente de información, es necesario fortalecer investigaciones en la soledad entre niños, jóvenes y adultos.

Con relación al eje *Acción Catalizadora* se identifica la necesidad de incentivar la inversión a través de todos los sectores de la sociedad desde los ámbitos estatales, de inversores privados, la sociedad civil y del voluntariado con el cometido de asegurar el cumplimiento de las acciones en el abordaje de la soledad. Es importante que el Gobierno trabaje junto con fideicomisos, fundaciones y otros financiadores para crear un fondo de innovación y difusión. Entre los ejemplos se comparte que desde una empresa funeraria se han organizado grupos que brindan apoyo y espacio de encuentro entre personas que están transitando la soledad y experimentado el duelo ante la pérdida de un ser querido.

Una vez analizados los cometidos de la Comisión se realiza un estudio comparado con las acciones que se implementaron en este país, a efectos de evidenciar si el informe impactó sobre la base de los ejes propuestos, constatando que:

1. El Ministerio de Soledad fue creado en Reino Unido en enero del año 2018⁴ dependiente del Ministerio de Cultura, Deporte y Sociedad Civil⁵.
2. Se constata que el sistema estadístico acompañó en paralelo el desarrollo de la política en el abordaje de la soledad, teniendo en cuenta que la Office for National Statics (ONS) comienza a registrar reportes con indicadores de soledad, incluyendo a personas de 16 y más años. Entre los reportes encontrados se hace mención al “Mapeo de la soledad durante la pandemia del COVID-19”⁶ considerando los diferentes grados (a menudo o siempre se siente solo/a, en los últimos 7 días) como los cambios en la satisfacción con la vida, el manejo de la ansiedad, entre otras dimensiones según las áreas geográficas del Reino Unido, definidas como condados, autoridades locales y unitarias⁷. También se menciona el reporte sobre “Tendencias en las puntuaciones medias de bienestar personal y soledad” con apertura por sexo y tramo edad, incluyendo de forma específica la tendencias en el porcentaje de adultos que informan que se sienten solos a menudo, siempre o algunas veces⁸.
3. También se puede cotejar un avance desde la estrategia de soledad hasta el contexto actual analizando el informe principal sobre cómo abordar la evidencia de la soledad publicado en el año 2022⁹ y 2023¹⁰. En este sentido, si bien se reconoce un avance en la existencia de estudios sobre

³ <https://www.elsa-project.ac.uk/>

⁴ <https://es.euronews.com/2018/01/18/el-reino-unido-crea-un-ministerio-de-la-soledad> y

⁵ <https://www.medicinabuenosaires.com/creacion-de-un-ministerio-de-la-soledad-en-gran-bretana/>

⁶ https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/wellbeing/articles/mappinglonelinessduringthecoronaviruspandemic/2021-04-07/relateddata?sortBy=release_date

⁷ <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/wellbeing/datasets/lonelinessratesandwellbeingindicatorsbylocalauthority>

⁸ <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/wellbeing/adhocs/14409trendsinspersonalwellbeingandlonelinessbyageandsex>

⁹ a través de una red voluntaria de expertos y no desde una revisión formal

https://eprints.lse.ac.uk/113578/1/McDaid_tackling_loneliness_published.pdf

¹⁰ <https://www.gov.uk/government/publications/tackling-loneliness-evidence-review/tackling-loneliness-evidence-review-full-report#:~:text=People%20who%20reported%20loneliness%20were,as%20'moderate%20to%20good'>

soledad, explican que la finalidad de estos reportes expone la necesidad de realizar una revisión crítica de esta literatura, identificar las lagunas de evidencia en el perfil de investigación actual de la soledad y ver de qué forma se puede mejorar o profundizar estos estudios para catalizar en acciones preventivas o rehabilitadoras.

Si bien las investigaciones han podido evidenciar que aspectos son relevantes al momento de abordar la soledad, se necesita profundizar los estudios para identificar de forma más precisa los riesgos que conllevan a esta problemática.

Entre los ejemplos se menciona que hay evidencia de que las personas con identidades marginadas en la sociedad donde viven (se refieren a las minorías étnicas, a las personas con problemas mentales, en situación de calle, grupos transgénero, entre otras) reportan más soledad que aquellas que no están marginadas. En tanto, para estos grupos también es probable que las experiencias con prejuicios y discriminación sean los predictores más fuertes de soledad en todas las edades, se necesita investigar aún más sobre cómo el estigma provoca dificultades relacionales, para permitir el desarrollo de fuentes apropiadas de apoyo que prevengan y aborden la soledad en personas estigmatizadas.

Asimismo desde la Encuesta de Vida Comunitaria se ha observado que ciertas características individuales están asociadas con reportes de mayor soledad, entre las que incluyen la edad entre 16 y 24 años, ser mujer, de estado civil soltera o viuda, expresar limitaciones en salud, como resolver la vivienda a través de un alquiler. De forma complementaria manifiestan sentir menos adhesión de pertenencia a su barrio, poca confianza de los demás en su área local o en el vecindario (ONS¹¹, 2018). Por lo tanto, todavía hay una necesidad de observar que factores hacen que las personas sean vulnerables a la soledad. Si bien existe un cúmulo de estudios que se centra principalmente en factores individuales que predicen la soledad, aún es necesario una mirada hacia los factores de riesgo a nivel de la comunidad y los espacios del entorno.

Además del Reino Unido en otros países de Europa se vienen implementado estudios y programas para abatir el problema de la soledad. Desde el ámbito de la Unión Europea se han promovido diferentes investigaciones sobre la soledad, algunos son propios de un país y otros son estudios comparados entre países¹², los objetivos planteados son diversos así como la propuesta en la metodología aplicada, el enfoque o encuadre dispuesto, entre otros aspectos. Estas investigaciones se han orientado principalmente a recabar información sobre la soledad en adultos mayores y en algunos casos aplicada a la población adolescente. Como ejemplo se cita la encuesta “Generations and Gender Survey” que permite obtener información sobre la prevalencia de la soledad en las personas de 18 a 80 años de diferentes regiones europeas¹³. Los resultados muestran que es mayor la prevalencia de la soledad en personas mayores y en hombres que en mujeres. Otro de los estudios aplicados a personas mayores incluyendo a edades de más de 95 años, la Umeå85+/GERontological Regional DAtabase-Study (GERDA), examinó la prevalencia de la soledad entre los ancianos durante un período de 10 años. Desde el inicio hasta el final del período estudiado se observó que 49,3% reportaron soledad frecuente y esta situación no encuentra cambios sustantivos durante el tiempo de análisis. Entre las características de

¹¹ Office for National Statistics

¹² La soledad en Europa: Estudios e intervenciones en diferentes países - Página 157 de la publicación La Soledad no buscada, modelos de políticas públicas y compromiso de la ciudadanía.

¹³https://www.researchgate.net/publication/282351477_Late-Life_Loneliness_in_11_European_Countries_Results_from_the_Generations_and_Gender_Survey

estas personas se constata una relación en la forma de vivir solo, encontrarse institucionalizado como transitar episodios depresivos¹⁴.

JAPÓN

En Japón la creación del Ministerio de la Soledad se concreta de forma más reciente en el año 2021, asociado a los efectos de confinamiento durante la pandemia del COVID 19, la que tuvo como consecuencia un aumento de los suicidios.

Desde el informe sobre la Situación actual y contramedidas para la soledad y el aislamiento en Japón se documentan los diferentes estudios en esta línea, con un desarrollo integral del tema¹⁵. Se comienza por conceptualizar la soledad y aislamiento, referenciar las investigaciones desarrolladas como el uso de encuestas aplicadas en Japón para determinar el alcance de esta situación. Se señalan los principales problemas sociales causados por éstas y se exponen los esfuerzos gubernamentales realizados como un Plan prioritario en la soledad y el aislamiento.

Entre las explicaciones asociadas con la soledad y el aislamiento, se entiende que el crecimiento económico en este país ha modificado de forma acelerada un cambio en los hábitos de consumo, valorando la materialidad antes que las relaciones interpersonales. Esta nueva organización de la sociedad debilita el vínculo con la familia, las relaciones laborales, el contacto con las amistades como así también un alejamiento hacia la comunidad local, situación que se agravaron durante la pandemia del COVID 19.

En este contexto la soledad y el aislamiento se manifiestan y se expresan desde diferentes planos. Desde el plano personal la soledad se manifiesta en "no tener amigos, estar solo" y el aislamiento en "estar aislado y solo. Solo y sin ayuda".

El informe refiere a los Indicadores sociales de la OCDE 2005¹⁶ documentado en el Panorama de la sociedad 2005, que publica un estudio comparado entre 26 países del mundo, incluyendo Japón, con el fin de evaluar el aislamiento social, y conocer con qué frecuencia las personas mantienen contactos en los diferentes entornos. Los datos provienen de las Encuestas Mundiales de Valores¹⁷ para el periodo 1999-2002.

¹⁴<https://www.researchgate.net/publication/315814536> Prevalence of loneliness over ten years among the oldest old

¹⁵<https://dl.ndl.go.jp/view/prepareDownload?itemId=info:ndljp/pid/12601833>

¹⁶<http://Dx.doi.org/10.1787/847811387032> - Página 83

¹⁷<https://www.worldvaluessurvey.org/wvs.jsp>

Tabla titulada sobre Frecuencia de contactos con orden en varios entornos

CO2.2. Frequency of contacts with others in various settings
Percentages of respondents who rarely or never spend time with others, 1999-2002

	Contacts with friends		Contacts with colleagues from work		Contacts with people in social groups		Contacts with family members		Percentage of respondents living alone ¹
	Rarely	Never	Rarely	Never	Rarely	Never	Rarely	Never	
Austria	9.9	2.0	26.5	37.4	45.9	25.8	..	..	11.7
Belgium	13.6	5.2	34.3	31.2	29.1	20.2	..	..	26.0
Canada	8.1	1.8	28.2	30.3	46.0	24.4	17.5	4.2	10.0
Czech Republic	15.3	3.9	33.3	26.2	49.5	32.0	..	..	9.7
Denmark	7.5	1.8	40.0	23.0	35.1	17.7	..	..	17.9
Finland	10.9	1.0	33.8	19.1	45.7	24.8	..	..	17.6
France	11.0	2.5	24.0	44.7	57.5	43.3	..	..	11.5
Germany	12.3	1.7	39.9	21.8	24.5	12.8	..	..	17.8
United Kingdom ²	5.2	2.1	26.8	30.4	46.1	32.2	..	..	12.0
Greece	6.9	1.2	26.0	17.7	44.9	26.0	..	..	6.7
Hungary	22.0	11.8	..	..	..	..	..	..	8.9
Iceland	10.1	0.5	44.7	15.7	54.8	27.0	..	..	..
Ireland	5.2	1.6	20.4	27.1	28.1	16.7	..	..	7.5
Italy	13.3	4.6	26.4	35.0	47.5	30.6	..	..	7.4
Japan	30.1	3.7	32.3	21.3	62.2	45.0	26.7	1.5	6.8
Korea	18.1	3.7	18.6	17.8	51.1	30.3	23.3	2.2	..
Luxembourg	9.8	2.7	..	..	..	..	..	..	..
Mexico	19.8	16.1	19.5	35.9	36.7	19.3	11.0	4.4	1.8
Netherlands	6.7	1.3	35.7	18.9	30.8	20.0	..	..	16.2
Poland	22.9	9.9	..	..	..	..	..	..	3.8
Portugal	16.3	5.6	16.5	30.2	36.4	16.2	..	..	5.0
Slovak Republic	17.4	2.8	..	..	..	..	..	..	..
Spain	9.7	4.1	15.9	37.5	50.6	30.9	8.7	3.3	4.1
Sweden	5.0	0.3	37.0	9.3	23.0	14.4	..	..	25.2
Turkey	4.2	4.0	5.4	40.0	..	0.1	13.5	4.4	6.3
United States	6.3	1.5	26.6	19.5	30.0	13.8	15.9	1.9	10.2
OECD-22	11.2	3.2	27.8	26.8	41.7	23.8	..	..	..

1. Percentage of respondents living alone does not include lone parents and uses 1995 data for Belgium and Spain.

2. Data for the United Kingdom refer to Great Britain only.

Source: Estimates based on Inglehart, R. et al. (2004), "Human Beliefs and Values: A Cross-cultural Sourcebook", based on the 1999-2002 Values Surveys, Siglo XXI Editores, México.

StatLink: <http://dx.doi.org/10.1787/847811387032>

Further reading: ■ Gallie D. and S. Paugman (2004), "Unemployment, Poverty and Social Isolation: An assessment of the current State of Social Exclusion Theory", in D. Gallie (ed.), *Resisting Marginalisation, Unemployment Experience and Social Policy in the European Union*, Oxford.

En la tabla adjunta se consulta sobre los contactos con amigos, compañeros de trabajo, con otras personas en grupos sociales y dentro de las familias, diferenciando las frecuencias "rara vez" o "nunca".

La categoría en relación a la frecuencia (rara vez o nunca) se mantiene contacto con *amigos* presenta información para todos los países. Entre los países que reportan una proporción más elevada de no relacionamiento se encuentra México, Japón, Hungría y Polonia.

En la siguiente consulta sobre la frecuencia de socialización con *compañeros de trabajo* registra una respuesta para 22 de 26 países del estudio. Es Bélgica quien reporta una proporción alta en no mantener una relación en este ámbito. Para Japón la proporción de 5 cada 10 respuestas reportan poco contacto.

De los 21 países que responden sobre la proporción de personas que informan tener contacto poco frecuente (es decir, rara vez o nunca) con *grupos sociales*, son Japón y Francia los que exhiben el dato más elevado, lo que se expresaría en mantener falta de contactos.

Solo 7 países cuentan con información sobre el contacto con *otros miembros de la familia*. Japón y Corea, sin embargo, reportan mayor proporción en la frecuencia rara vez pasan tiempo con los miembros de la familia. Del informe se desprende también que los estudios aplicado en Japón han observado que la soledad y el aislamiento tienen un impacto negativo en las personas, tanto psicológica como físicamente, y pueden causar varios problemas sociales. Los riesgos asociados a la soledad y el aislamiento se relacionan con las dificultades

financieras pudiendo causar situaciones de pobreza, el aumento de suicidio, la muerte solitaria¹⁸, el hikikomori¹⁹, entre otras situaciones consideradas.

Las *dificultades financieras* asociadas al aislamiento social han sido analizadas en diferentes estudios. Desde la investigación sobre Medios de vida y apoyo mutuo han encontrado que las personas de bajos ingresos, los padres que están asumiendo el cuidado de sus hijos, como aquellos padres que cuentan con redes más pequeñas, reciben menos apoyo, siendo más probable que se aislen. Otra información que surge de la Encuesta Básica de Condiciones de Vida del Ministerio de Salud, Trabajo y Bienestar del año 2020, registra que la tasa de pobreza infantil es aún más alta para los hogares monoparentales.

En el contexto del *suicidio* y teniendo en cuenta la Guía de la OMS sobre la prevención del suicidio²⁰, se han encontrado que diversos factores -no sólo los problemas de salud mental- como el exceso de trabajo, el bullying, el estrés del cuidador, la soledad y el aislamiento, son algunas de las causas asociadas a esta decisión. En Japón los suicidios son un problema social observado ya desde el año 2000, donde si bien se registró una tendencia descendente hasta el año 2019, en el año 2020 y 2021 el número de suicidios aumentó. El contexto del COVID19 pudo haber incidido en este aumento, donde el aislamiento fue impuesto de forma estricta.

Si bien el kodokushi o *muerte solitaria* es una preocupación más sentida por las personas mayores, según una encuesta de Vivienda y ciclo de vida de las personas mayores, también es una situación que se constata para todas las edades. Desde la Oficina de Médicos Forenses Metropolitano de Tokio han detectado para el año 2015 en distintos distritos de Tokio, ancianos que vivían solos y murieron en sus hogares. Por otra parte, un informe de Seguros de Salud ha analizado que el 52% de las muertes que se constataron en solitario comprenden a menores de 65 años.

El *hikikomori* se describe como un fenómeno en el que las personas se retiran de la sociedad y se recluyen en el hogar con el objetivo de evitar cualquier compromiso social como la educación, el empleo y las amistades. Fue el psicólogo japonés Tamaki Saito quien en 1998 describió el síndrome del hikikomori en su libro "Aislamiento social: una interminable adolescencia", que traducido al español significa "apartarse" o "reclusión". Esta situación de vivir en soledad y retirarse de todo contacto social, y no abandonar sus casas, es un aspecto que también viene siendo estudiado, a través de varias encuestas y estudios aplicados a personas de diferentes edades. Se presenta como una combinación de aislamiento físico y social al que se suma sufrimiento psicológico que puede durar varios meses (seis o más). Puede entenderse como un fenómeno que se presenta ante situaciones de enfrentar rígidas normas sociales, las altas expectativas, de sentimientos de incompetencia y el deseo de esconderse del mundo, siendo los jóvenes más vulnerables a esta situación.

Desde las autoridades oficiales en Japón se entiende pertinente integrar dentro de las competencias de un Ministerio de la Soledad²¹ aquellos riesgos asociados a la soledad y el aislamiento, ya expuestos

¹⁸ Relacionada con personas que fueron encontradas muertas en sus casas varios días después de su fallecimiento.

¹⁹ Son personas que no van al trabajo ni a la escuela y tienen poco contacto con otras personas además de sus familias.

²⁰ <https://iris.paho.org/handle/10665.2/54718>

²¹ https://japan.kantei.go.jp/99_suga/actions/202102/_00019.html

anteriormente, si bien la creación de esta cartera constituida en el año 2021 tuvo como motivación principal el aumento de los suicidios²².

Se realizó el “Plan Prioritario de Medidas contra la Soledad y el Aislamiento” y también la instrumentación del “Consejo para la Promoción de Medidas de Soledad y Aislamiento”. A nivel gubernamental se busca aunar esfuerzos entre la esfera pública y privada como el apoyo económico a las organizaciones de la sociedad civil específicas (NPO) que actúan como puente entre las personas que necesitan apoyo y el gobierno²³. Actuar a nivel de todas las localidades, fortalecer acciones ya implementadas en las diferentes áreas, priorizando medidas en sectores de la sociedad que se encuentren asociados a los riesgos de la soledad y aislamiento, entre otras.

España

Como hemos señalado en el trabajo anterior sobre soledad²⁴ en España las personas mayores tienen mayor riesgo de afrontar la soledad y por este motivo se encuentran acciones orientadas principalmente hacia esta población. Pero como veremos más adelante, en algunos ayuntamientos, el caso de Barcelona, se encuentran estudios y propuestas dirigidos también hacia grupos de personas jóvenes.

Desde la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) se reconocen las acciones que se vienen desarrollando desde hace mucho tiempo por las Entidades Locales para abordar el fenómeno de la soledad no deseada, concretando diferentes proyectos desde las diferentes comunidades²⁵. Dentro de la Declaración proclamada en el ámbito de la Junta de Gobierno de la FEMP en noviembre de 2022, se acuerda priorizar tres ejes principales: profundizar el conocimiento sobre soledad promoviendo investigaciones con las Universidades; coordinar planes de trabajo con la administración pública y fortalecer las relaciones con las asociaciones civiles²⁶. Asimismo, se declara orientar acciones con enfoques que contribuyan al abordaje de la soledad no deseada, entre otras la atención centrada en la persona, sensibilizar y generar ámbitos de prevención. Finalmente, se propone fortalecer los proyectos con los sectores locales y a través de un convenio de colaboración entre la FEMP y la Red Soledades²⁷ habilitar un marco de encuentro para el intercambio de buenas prácticas e iniciativas en esta línea.

Por otra parte, desde el Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO) se ha realizado un informe sobre la “Estrategia Nacional frente a la Soledad no deseada”, que durante el año 2023 se presentaría al Consejo de Ministros para su aprobación. Además generó los espacios para la discusión en los diferentes ámbitos académicos, comunidades autónomas, en ayuntamientos, organizaciones de la sociedad civil, entre otros. Entre las medidas contempladas plantean diferentes espacios temporales de acción en el corto, mediano y largo plazo. Entre ellas, atender situaciones inmediatas de las personas que transitan la soledad; preparación para la jubilación para llegar con menos problemas de la soledad a las personas que en la actualidad tienen

²² <https://www.mhlw.go.jp/content/12000000/000885368.pdf>

²³ https://japan.kantei.go.jp/99_suga/actions/202109/_00033.html

²⁴ Un acercamiento a la soledad – Nuñez, I, Sanguinetti, P- BPS - <https://www.bps.gub.uy/bps/file/20492/1/98.-un-acercamiento-al-tema-de-la-soledad.-i.-nunez-y-p.sanguinetti.pdf>

²⁵ <https://www.femp.es/comunicacion/noticias/la-femp-plantea-reforzar-las-capacidades-de-los-ayuntamientos-frente-la>

²⁶ https://www.femp.es/sites/default/files/multimedia/declaracion_de_los_gobiernos_locales-soledad_no_deseada.pdf

²⁷ <https://redsoledad.es/>

entre 60 y 65 años como implementar planes para prevenir el aumento de soledad en los próximos 10 y 15 años. Entre los *objetivos* se plantean fortalecer las relaciones interpersonales de las personas mayores; mejorar las actividades existentes en sus entornos para promover la mayor participación social; la creación de un *Fondo de Innovación* para investigar los medios más eficientes que colaboren en la socialización; formación de formadores para elaborar guías y recomendaciones para ayudar a las personas con soledad no deseada²⁸.

Entre otras entidades de referencia en España, la Fundación ONCE dispone del *Observatorio Estatal de la Soledad No Deseada – soledadES*²⁹ promoviendo espacios de *Estudios* sobre la temática; *Políticas* encaminadas a nivel nacional por las diferentes comunidades y otras concretadas en el exterior; *Inspiración* con el fin de compartir iniciativas y experiencias; *Recursos* que colaboran en estrategias prácticas que faciliten el abordaje de la soledad y *Actualidad* donde se comunican los diferentes eventos o novedades.

En el Observatorio es relevante la información dispuesta sobre las diferentes Políticas que se vienen legislando sobre soledad no deseada tanto a nivel de España como experiencias en otros países. En este sentido, se pueden mencionar las diferentes acciones implementadas para abordar la soledad no deseada tales como la “Estrategia municipal contra la Soledad 2020/2030” por el ayuntamiento de Barcelona, el “I Plan Estratégico Integral para Personas Mayores 2020/2030” a cargo de la Junta de Andalucía, donde más adelante se referencian con mayor información. También se expone la “Estrategia de la ciudad de Madrid contra la soledad no deseada”³⁰ y la “Estrategia de Envejecimiento activo y saludable” del Gobierno Abierto de Navarra³¹, entre otras propuestas existentes.

A continuación se comparte algunas de las experiencias efectivas en España, ya sea las implementadas por los gobiernos locales como otras que se desarrollan en ámbitos privados o iniciativas novedosas impulsadas de forma personal para atender la soledad no deseada.

Algunas experiencias que ya se vienen implementando en el abordaje de la soledad en España

En la Junta de Andalucía se ha aprobado en el año 2020, el “I Plan Estratégico Integral para Personas Mayores en Andalucía 2020-2023”³² contemplando proyectos para la “LUCHA CONTRA LA SOLEDAD NO DESEADA”. Se hace referencia a estudios que confirman datos de las personas en soledad para esta región, considerando prioritario atender a las personas de 55 y más años³³. La descripción de los proyectos se encuentra estandarizada, incluyendo los objetivos, metas, indicadores y monto asignado para concretar las líneas estratégicas definidas³⁴. Entre las medidas a adoptar se comparte el “Protocolo para la detección de la

²⁸ <https://iberoamericamayores.org/2020/08/17/espana-el-imserso-frente-a-la-soledad-no-deseada-de-las-personas-adultas-mayores/>

²⁹ <https://www.soledades.es/index.php/>

³⁰ <https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/Mayores/Especial%20informativo/Soledad/Estrategia%20municipal%20contra%20la%20soledad%20emocional%20o%20relacional%20en%20las%20personas%20mayores.pdf>

³¹ <https://gobiernoabierto.navarra.es/es/participacion/1761/pagina-estrategia-envejecimiento-activo-saludable#:~:text=La%20finalidad%20de%20la%20Estrategia,durante%20el%20mayor%20tiempo%20posible>

³² <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/transparencia/planificacion-evaluacion-estadistica/planes/detalle/208782.html>

³³ Página 145 escrito arriba y a la izquierda del documento expuesto en el siguiente link <https://www.juntadeandalucia.es/boja/2020/221/BOJA20-221-00474.pdf>

³⁴ Página 198 a 202 escrito arriba y a la izquierda del documento expuesto en el siguiente link <https://www.juntadeandalucia.es/boja/2020/221/BOJA20-221-00474.pdf>

soledad no deseada en personas mayores” el que se encuentra editado³⁵ y de forma precisa expone todos los aspectos estimados para su articulación. Se contempla el ámbito de aplicación de la población objetivo, la jerarquización de las tareas a ejecutar por los diferentes organismos, entidades y asociaciones; la participación y formación especializada de los agentes locales y de los servicios técnicos participantes, como el modelo de intervención para atender a las personas que transitan la soledad no deseada, diseñando las etapas que se deben considerar en el proceso, incluyendo el seguimiento de las situaciones detectadas.

En forma complementaria, se menciona un convenio de colaboración previsto en la provincia de Andalucía, entre la Universidad de Málaga, Hidralia (entidad que gestiona el agua) y Cruz Roja Española quienes articulan el “Sistema de alerta ante cambios de rutina en el consumo de agua de personas que viven en soledad”³⁶. Este procedimiento permite monitorizar y lanzar señales de alarma ante cambios de rutina en el consumo de agua de estas personas. En este sentido, podrá detectar fugas o posibles ocupaciones de segundas residencias al constatar derroches de agua que se trasladen en la factura, así como comprobar la falta de consumo en un periodo determinado de tiempo, situaciones que permiten generar un servicio asistencial y de apoyo a personas que vivan en soledad.

En **Barcelona** en el año 2021 se constituye la “Estrategia Municipal contra la Soledad 2020/2030”³⁷ que mediante estudios aplicados en este ayuntamiento, se constata que este sentimiento se presenta para todos los tramos de edad. Se entiende que la vida urbana en la forma en que se entablan las relaciones es un aspecto relevante para la implementación de esta estrategia. Se tiene en consideración que si bien los factores que inciden en el sentimiento de soledad cambian durante el ciclo de vida, algunos de estos son comunes a todas las edades. Entre las principales etapas se deben considerar la Infancia, Adolescencia y Juventud, Adulterez y Vejez, siendo aconsejable aplicar investigaciones y programas con un enfoque de amplio espectro. La estrategia prevista se apoya en una matriz definida a través de metas, retos y líneas de trabajo concretas, apuntaladas desde las experiencias ya transitadas desde el año 2007. Se conforma la *Mesa* y la *Comisión* de Soledad, con funciones diferenciadas e integrando a todos los ámbitos desde lo político, entidades y ciudadanía, académico y técnico.

Entre los proyectos que se implementan se comparte información de algunos de ellos, mostrando a que poblaciones se aplica, el cometido y el link donde se amplía el alcance de estos.

³⁵<https://www.infocoonline.es/pdf/protocolosoledad.pdf>

³⁶<https://www.uma.es/sala-de-prensa/noticias/la-uma-hidralia-y-cruz-roja-desarrollan-un-sistema-de-alerta-pionero-dirigido-personas-que-viven-en-soledad/>

³⁷https://ajuntament.barcelona.cat/dretssocials/sites/default/files/arxius-documents/estrategia_contra_soledad_barcelona_2020_2030.pdf

Tabla 1: Algunos proyectos para atender la soledad no deseada en Barcelona - España

PROYECTO	DIRIGIDO A	ALCANCE - Link
Tele-asistencia	Personas Mayores	Sistema de conexión virtual entre usuario y call center, reduciendo riesgos de aislamiento y soledad de las personas mayores, con discapacidad o dependencia para permanecer seguros. https://ajuntament.barcelona.cat/personesgrans/es/canal/teleassistencia
Vincles BCN	Personas Mayores	Servicio que refuerza las relaciones sociales de las personas mayores que se sienten solas https://ajuntament.barcelona.cat/vinclesbcn/es/
Àpats en companyia	Personas Mayores	Centro diurno dirigido a personas mayores en situación de fragilidad https://ajuntament.barcelona.cat/serveissocials/ca/canal/apats-en-companyia
Radars	Personas Mayores	Proyecto comunitario para paliar efectos de la soledad no deseada en personas mayores https://ajuntament.barcelona.cat/serveissocials/es/canal/projecte-daccio-comunitaria-radars
Vila Veina	Toda la población	Cuidados comunitarios y de proximidad en barrios de la ciudad https://www.barcelona.cat/ciutatcuidadora/es/vila-veina/noticias/nace-villa-vecina-para-cuidar-en-red-y-en-proximidad-4_1130636
SAIF (Servicios para Adolescentes y Familia)	Adolescentes y Jóvenes	Servicio para Adolescentes y Familia de carácter preventivo, que ofrece información, formación y orientación durante la etapa vital de la Adolescencia https://ajuntament.barcelona.cat/dretsocials/sites/default/files/arxiu-documents/saif_triptic_online.pdf
En bici sense edat	Jóvenes y Personas Mayores	Promoción del uso de triciclos eléctricos especialmente adaptados y conducidos por personas voluntarias que promueven el envejecimiento activo y el buen trato a las personas mayores, facilitando la creación de nuevas relaciones intergeneracionales que luchen contra la soledad no querida. https://enbicisenseedat.cat/
Viure i Conviure	Jóvenes y Personas Mayores	Servicio que conecta a jóvenes estudiantes con personas mayores en situación de soledad o que tengan necesidad de compañía, a través del alojamiento en la vivienda del mayor. https://ajuntament.barcelona.cat/personesgrans/ca/canal/programa-viure-i-conviure

Fuente: Tomado del documento ESTRATEGIA MUNICIPAL CONTRA LA SOLEDAD 2020-2030 expuesto en la página 68.

El **Ayuntamiento de Bilbao** desarrolla el programa “Mirada Activa”³⁸ desde el año 2013, que a través de una red de personas voluntarias y asociaciones cumplen una labor de “antena social” para detectar personas que se encuentren en situación de soledad y aislamiento, apoyándose en los servicios sociales municipales para orientar en las acciones que correspondan.

En España coexisten otras propuestas desde el ámbito privado para atender la soledad de las personas, presentando algunas de estas experiencias.

³⁸https://www.bilbao.eus/cs/Satellite?c=Page&cid=1279159382986&language=es&pageid=1279159382986&pagina=me=Bilbaonet%2FPage%2FBIO_contenidoFinal

Desde ASISPA, una asociación privada y sin ánimo de lucro, se atiende la situación de las Personas en todas sus etapas (mayores, adultos, juventud, infancia, entre otros) y entre sus programas adhieren acciones desde el espacio Soledad Cero³⁹. Entre sus propósitos se promueven actividades en diferentes áreas de la cultura, de salud, entre otras. Entre estas la actividad “Te quiero pintura”, dentro del espacio Arte y cultura para paliar la Soledad No Deseada, se coordinan en un Museo el espacio para acercar a las personas mayores a sus pintores y cuadros más conocidos. Así también la difusión de investigaciones sobre el alcance de la soledad, con el fin de promover el conocimiento y de qué forma prevenir, principalmente en espacios que son desconocidos por ejemplo en las edades más jóvenes, donde también se ha detectado este padecimiento.

Asimismo el programa “Respiro Familiar” es un servicio que apuesta a reducir el sentimiento de soledad no deseada en las personas mayores, como a atender la saturación de las personas cuidadoras⁴⁰. Las estancias temporales del programa de respiro familiar para personas mayores permiten la estadía de la persona mayor en una residencia por un tiempo determinado, atendiendo todas sus necesidades. De esta manera, la persona cuidadora también puede aprovechar para descansar y atender los espacios que le generen bienestar.

Entre otras iniciativas privadas se menciona el programa “Supernieto” creada en Valencia, el que se crea a través de una vivencia personal de un joven con una persona mayor (sobrino nieto con su tía abuela)⁴¹. Es un servicio que media entre la persona “cuidadora” (en general jóvenes seleccionados con intervención de un profesional) y la persona mayor a la que hay acompañar en pequeñas tareas o entretenimiento. Se gestionan a través de una app, con un costo por hora que se acuerda con las familias que lo contratan.

En línea con las recomendaciones para atender la soledad, la Cruz Roja Internacional dentro del área de Inclusión Social promueve actividades que motiven al bienestar de las personas para abatir la Soledad y aislamiento⁴². Desde la *Cruz Roja de España* se vienen implementando diferentes formas de comunicación para detectar la soledad y entre ellas el registro de personas que transitan la soledad no deseada, la cual se realiza mediante la aplicación de un censo, completando un formulario de forma voluntaria y reservada⁴³. Esta información es vital para identificar la problemática y orientar los servicios que se proponen para la atención de estas personas. La “Teleasistencia o Geolocalización”⁴⁴, el proyecto Enred@te⁴⁵ en programas de intervención social relacionados con las TICS, ya sea mediante la utilización de tablets posibilitando encuentros virtuales entre diferentes personas o así también la plataforma multicanal “Te Acompaña”⁴⁶ que informa, orienta y acompaña a personas que se sienten solas, ya sean jóvenes como personas mayores.

³⁹ <https://asispa.org/soledadcero/>

⁴⁰ <https://www.amavir.es/cuidar-al-mayor/programa-respiro-familiar-quien-puede-acceder/>

⁴¹ <https://www.lavanguardia.com/local/valencia/20221031/8585732/supernieto-startup-valenciana-quiere-aliviar-soledad-mayores.html>

⁴² <https://www2.cruzroja.es/que-hacemos/inclusion-social>

⁴³ <https://www2.cruzroja.es/teacompana/haz-tu-consulta>

⁴⁴ <https://www2.cruzroja.es/web/teleasistencia>

⁴⁵ <https://www.fundaciontecsos.es/es/proyectos/proyectos-realizados/enredte>

⁴⁶ <https://www2.cruzroja.es/teacompana>

3. Prácticas en algunos países de América Latina orientados principalmente a Personas Mayores

La publicación sobre la Soledad de las Personas Adultas Mayores promovido desde el Programa Iberoamericano de Cooperación, comparte diferentes experiencias que pueden ayudar a atender esta problemática en España y algunos países de Latinoamérica⁴⁷.

En América Latina la percepción de la soledad, principalmente detectado en personas mayores, precedió a la pandemia de COVID19, pero fue durante este período que se observó el aumento de situaciones, ante lo cual los países de la región instrumentaron diferentes programas.

En Chile a través de una línea telefónica gratuita para personas mayores, “Fono Mayor”, que atendía consultas de este colectivo para asesorar sobre los programas del Estado, en el contexto de COVID 19 se complementó este servicio con otra línea para dar contención emocional y acompañamiento psicológico con profesionales del área social del Servicio Nacional del Adulto Mayor – SENAMA. Entre las consultas efectuadas dentro de un periodo evaluado se constató que en el 28% de los casos el motivo de la llamada fue la soledad.

En Brasil durante este contexto, se fortalecieron programas existentes y se crearon otros para atender principalmente la soledad de las personas mayores. Entre ellos, el servicio “Disque 100 Derechos Humanos” brinda apoyo emocional a las personas mayores en situación de aislamiento social. A partir del “Programa Viver” en varios municipios del país se proponen iniciativas adicionales para evitar la soledad de las personas mayores, promoviendo actividades físicas contactando a las personas mayores por diferentes vías de comunicación, las que anteriormente asistían a grupos y centros comunitarios.

En Colombia a partir del lema “Recuerda que el distanciamiento es físico, no emocional. Utiliza diferentes herramientas tecnológicas para estar en contacto de tus familiares, amigos y compañeros #TuNosInspiras”, se potenció el uso de los canales digitales para aliviar el aislamiento. Se desarrollaron acciones en línea con salud mental, construcción de ayudas técnicas caseras, actividad física y recomendaciones y prevención de enfermedades respiratorias, gestionadas desde un espacio virtual para acompañar a las personas mayores.

[El camino que recorre Uruguay para el colectivo de personas mayores](#)

Entre las medidas prioritarias establecidas en el Consenso de Montevideo sobre población y desarrollo de América Latina y el Caribe celebrada en el año 2013⁴⁸, el acuerdo N° 20 del apartado C, “Envejecimiento, protección social y desafíos socioeconómicos un alcance más integral”⁴⁹, hace mención, entre otros, a las necesidades afectivas y a quienes viven solos, aspectos que mantienen una relación con la temática de la

⁴⁷ <https://iberoamericamayores.org/wp-content/uploads/2021/05/Boletin-IBEROAM-21-Alta.pdf>

⁴⁸ https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/21835/S20131037_es.pdf?sequence=4&isAllowed=y

⁴⁹ Desarrollar políticas a todo nivel (nacional, federal y local) tendientes a garantizar la calidad de vida, el desarrollo de las potencialidades y la participación plena de las personas mayores, atendiendo a las necesidades de estímulos (intelectuales, afectivos y físicos) y contemplando la diferente situación de hombres y mujeres, con especial énfasis a los grupos más susceptibles de discriminación (personas mayores con discapacidad, carentes de recursos económicos y/o cobertura previsional y personas mayores que viven solas y/o no cuentan con redes de contención.

soledad. De forma menos explícita las medidas enunciadas en el No. 26, hacen referencia a la implementación de prevención y tratamiento de las enfermedades crónicas no transmisibles, y lo planteado en el No. 27 que promociona acciones en pro de la calidad de vida de las personas mayores, de forma indirecta contienen un acercamiento de la temática.

Desde el Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez acordado en el ámbito del Instituto Nacional de las Personas Mayores – INMAYORES con otros organismos públicos y la sociedad civil actualmente, se está transitando hacia la concreción del Tercer Plan.

En el primer Plan Nacional presentado para el periodo 2013-2015⁵⁰ la soledad está referida dentro factores de riesgo que causan el suicidio considerado dentro del apartado II Salud y bienestar de las personas mayores⁵¹, pautando en el Objetivo 4 en cuanto “Trabajar sobre la prevención del suicidio como política de salud mental a lo largo del ciclo de vida”.

Desde el segundo Plan Nacional formalizado para los años 2016-2019⁵² dentro del apartado “4.2.1. Derecho a la salud” se menciona que se deben considerar los síntomas afectivos durante la vejez que podrían afectar la calidad de vida⁵³, siendo este aspecto considerado dentro de la soledad emocional. De forma complementaria en el ítem “4.5. Participación e integración” se hace referencia a diversos estudios que relacionan niveles de satisfacción de salud y bienestar psicológico a estilos de vida activos⁵⁴, modalidad adoptada en diferentes países que promueven un envejecimiento activo en la prevención de la soledad. Si bien dentro de los ejes expuestos para este plan no se especifican acciones concretas de soledad, se observan diferentes acciones que contribuyen a la situación de soledad de las personas mayores. Entre ellas se nombran la extensión de servicios en todo el territorio nacional para atender personas mayores con extrema vulnerabilidad, líneas de investigación sobre la prevención del suicidio en personas mayores, ampliar a otros espacios laborales los Talleres sobre el tránsito hacia la jubilación impartidos en BPS, integración a la educación en espacios intergeneracionales como la transmisión de conocimientos y experiencias en la educación por parte de las personas mayores; servicio de teleasistencia y uso de tecnologías, entre otras acciones vinculantes.

En el contexto actual se está consensuando con la sociedad civil organizada para fortalecer e integrar el uso de herramientas digitales para efectivizar las políticas públicas sobre envejecimiento y vejez⁵⁵, como forma de robustecer los espacios de participación de este colectivo y universalizar el acceso de las personas mayores en la concreción del Tercer Plan de Envejecimiento y Vejez⁵⁶. Las TICS son una herramienta que habilita la comunicación y que posibilita el acceso a múltiples actividades virtuales, y es un recurso utilizado en varios países para evitar la soledad entre las personas mayores, como hemos visto anteriormente.

⁵⁰<http://dspace.mides.gub.uy:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/945/Plan%20Nacional%20de%20Envejecimiento%20y%20Vejez%202013-2015.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

⁵¹ Página 40 del Primer Plan referenciado en el numeral anterior

⁵² <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/documentos/publicaciones/910.pdf>

⁵³ Página 32 del Segundo Plan

⁵⁴ Página 45 del Segundo Plan

⁵⁵ <https://miradordegobiernoabierto.agesic.gub.uy/SigesVisualizador/gu/o/GA/p/2269;jsessionid=Yj96DGmLJH9By+l4d6FO9VwP.node1>

⁵⁶ file:///C:/Users/inu%C3%B1ez/Downloads/Inmayores_Hoja%20de%20ruta%20Gobierno%20Abierto_noviembre%202022.pdf

Desde el Banco de Previsión Social (BPS) se gestionan programas para las personas mayores y especialmente desde el área de Prestaciones Sociales⁵⁷ donde se promueven programas y servicios que colaboran en la calidad de vida satisfactoria de las personas mayores. Entre estos programas, si bien no todos mantienen un lineamiento específico para abordar la soledad, son complementarios en cuanto promueven el envejecimiento activo y satisfactorio lo que contribuye a prevenir la aparición de ésta.

Entre las actividades se pueden mencionar el Programa de Turismo Social que dispone de estadias vacacionales en diferentes departamentos del país así como el uso de la Colonia de vacaciones del BPS Martín O. Machiñena a jubilados y pensionistas de BPS, con una propuesta integral de actividades recreativas y de integración intergeneracional.

Dentro del programa Cultura y Recreación se habilitan las integraciones a talleres, charlas y concursos relacionados con el interés cultural, expresiones artísticas así como también la promoción de actividades físicas. Asimismo el BPS posibilita la participación de jubilados y pensionistas de bajos recursos en las actividades de Universidad del Adulto Mayor (UNI 3)⁵⁸ que se ubican en todo el territorio del país, estimulando a las personas mayores en las áreas de investigación, comunicación, idiomas, literatura, tecnología, lúdicas, artesanales, potenciando el ejercicio de la memoria, la inteligencia, los afectos y la valoración e integración social.

El Programa “Reconociendo tu ciudad” orientado a jubilados y pensionistas con escasos recursos que habitan en complejos habitacionales del BPS en Montevideo, procura el acceso a actividades culturales y a espacios de turismo interno (recorridos por museos, parques, teatros como otros lugares de interés).

El proyecto “Calidad de vida” genera un espacio para abordar temas de interés vivenciados por las personas mayores. Entre estos se mencionan jornadas de formación en diferentes temas que colaboren en la integración y generación de vínculos; promoción y prevención de la salud, que rescaten la potencialidad de las personas como el acervo cultural, entre otras actividades.

Recientemente se firmó un convenio entre BPS y Fundación Astur⁵⁹ a efectos de promover actividades entre los beneficiarios de los Complejos Habitacionales del BPS en pro de una mejor calidad de vida de las personas mayores⁶⁰, considerando entre ellas que la soledad es un aspecto de vulnerabilidad dentro de este colectivo⁶¹. La integración a diversas propuestas y la participación activas de estas personas, en el marco de este convenio, redundará entre otras a evitar la soledad. Desde la Fundación se viene abordando el tema de la soledad desde varios espacios, en la Revista Nuestras/os Mayores se dedica un artículo titulado El Mundo está enfermo de soledad⁶²; difusión de un seminario iberoamericano de cómo evitar la soledad no deseada

⁵⁷ <https://www.bps.gub.uy/9514/sociales.html>

⁵⁸ <https://uni3.uy/uni-3/>

⁵⁹ <https://fundacionastur.org/proyectos/implementacion-de-centros-comunitarios-para-el-adulto-mayor-crea/>

⁶⁰ <https://www.bps.gub.uy/bps/file/19853/1/31-32-2022---aprobacion-convenio-bps---fundacion-astur.pdf>

⁶¹ <https://fundacionastur.org/crea-en-complejos-habitacionales-de-bps/>

⁶² https://fundacionastur.org/wp-content/uploads/2021/10/RevistaNuestrosMayores-04-October2021_web.pdf

de las personas mayores⁶³ así como también una entrevista al Dr. Alejandro López Gómez⁶⁴, profesor adjunto del Departamento de Neurocognición (UCU) sobre Soledad y duelo en pandemia⁶⁵, entre otros abordajes.

Existen dentro del Programa de “Apoyo a organizaciones civiles sin fines de lucro” convenios con una red de instituciones de la sociedad civil. Entre las registradas para personas mayores se encuentran los Hogares de Ancianos, las Asociaciones de Jubilados y Pensionistas del BPS y Clubes de la Tercer Edad, entre otras. En el caso de los Hogares de Ancianos se viene impulsando la atención centrada en la persona y el funcionamiento de Centros Diurnos que posibilitan la participación de otras personas durante el día con actividades múltiples de esparcimiento y cuidados. En las Asociaciones se implementan una serie de servicios y de espacios de referencia para las personas mayores que son vitales para mantener su identidad y el acceso a derechos instituidos para este colectivo. En el caso de los Clubes se proponen generar un lugar de encuentro, prevaleciendo las actividades de esparcimiento y recreación.

Desde el programa de Soluciones Habitacionales se mantiene un contacto personalizado con los beneficiarios de los Complejos Habitacionales, atendiendo entre otros aspectos fortalecer las redes familiares y sociales para evitar el aislamiento y la soledad.

Entre otras acciones implementadas para este colectivo se puede mencionar el servicio de Teleasistencia en los Complejos Habitacionales del BPS, utilizado para atender aquellas situaciones donde las personas viven solas o en riesgo de encontrarse en estadios de enfermedad que habilitan un seguimiento y acompañamiento.

Asimismo, el Programa Ibirapitá que funciona en el ámbito del BPS⁶⁶ habilita a una serie de servicios exclusivos para las personas mayores con un alcance nacional y donde la virtualidad posibilita un contacto permanente y accesible a todos los servicios y actividades planificadas, considerando las inquietudes y necesidades de los adultos. Durante el contexto de la pandemia de COVID 19 fue una herramienta fundamental para generar espacios de integración virtual entre las personas, evitando el aislamiento y la soledad.

Recientemente se ha iniciado en Uruguay un proceso hacia la Economía Plateada⁶⁷ donde a través del Programa Pensar en Grande⁶⁸ se fomentan productos y servicios a la población de 60 y más años organizados a través de un sondeo -a este grupo de personas- para conocer las motivaciones en esta etapa de vida.

⁶³ https://fundacionastur.org/invitacion_seminario-web-11nov-estrategias-para-evitar-la-soledad-no-deseada-de-las-personas-mayores-en-iberoamerica/

⁶⁴ <https://fundacionastur.org/astur-conecta/>

⁶⁵ <http://admin.fundacionastur.org/admin/sites/default/files/archivos/Soledad%20y%20duelo%20en%20Pandemia%20astur.pdf>

⁶⁶ <https://www.bps.gub.uy/13590/programa-ibirapita.html>

⁶⁷ <https://www.uruguayempreendedor.uy/noticia/economia-plateada-un-sector-con-potencial-y-poco-explorado/>

⁶⁸ <https://www.pensarenggrande.com.uy/>

4. Algunos datos a considerar

En el cuadro se registran datos de la población mayor del país para el año 2022, según tramos de edad seleccionados para cada sexo.

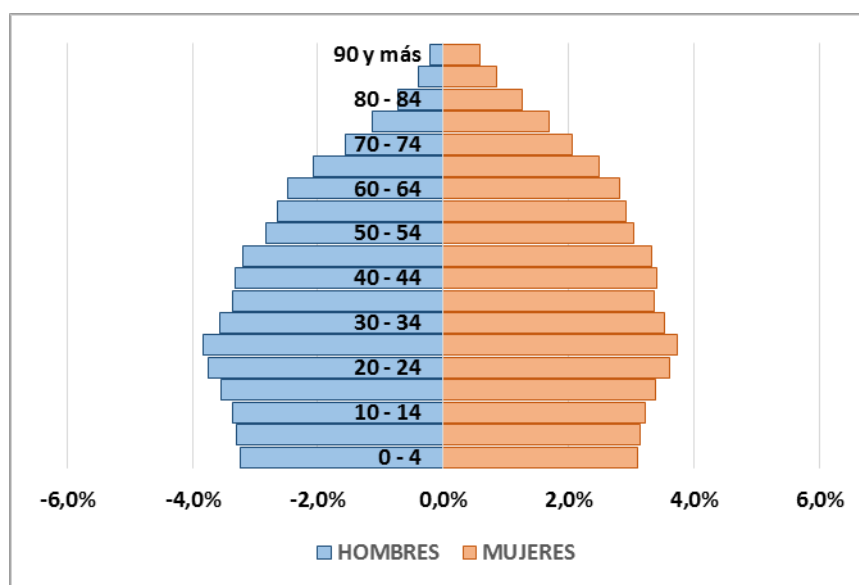
Cantidad de personas mayores por tramo de edad y sexo – año 2022

Tramo Edad	Hombre	Mujer	Total
65-69	73.550	88.397	161.946
70-74	55.495	72.800	128.296
75-79	40.398	59.724	100.121
80-84	25.904	44.964	70.868
85-89	14.118	30.043	44.161
90 y más	7.589	20.472	28.061
Total	217.054	316.400	533.454

Fuente: Elaborado a través de Uruguay: población estimada y proyectada por año, según sexo y edad simple – Revisión 2013 – INE

De los datos anteriores surge que las personas de 65 y más años representan el 15,0% para el total del país.

Pirámide Poblacional para Uruguay, año 2022



Fuente: Elaborado a través de Uruguay: población estimada y proyectada por año, según sexo y edad simple – Revisión 2013 – INE

La gráfica muestra el proceso de envejecimiento de la población uruguaya y la presencia de personas en los tramos de edad más avanzados, lo que exhibe el fenómeno del envejecimiento de la vejez o la aparición de longevidad. También se evidencia diferencias por sexo, mostrando una marcada feminización de la vejez, constatado en la mayor esperanza de vida de la mujer.

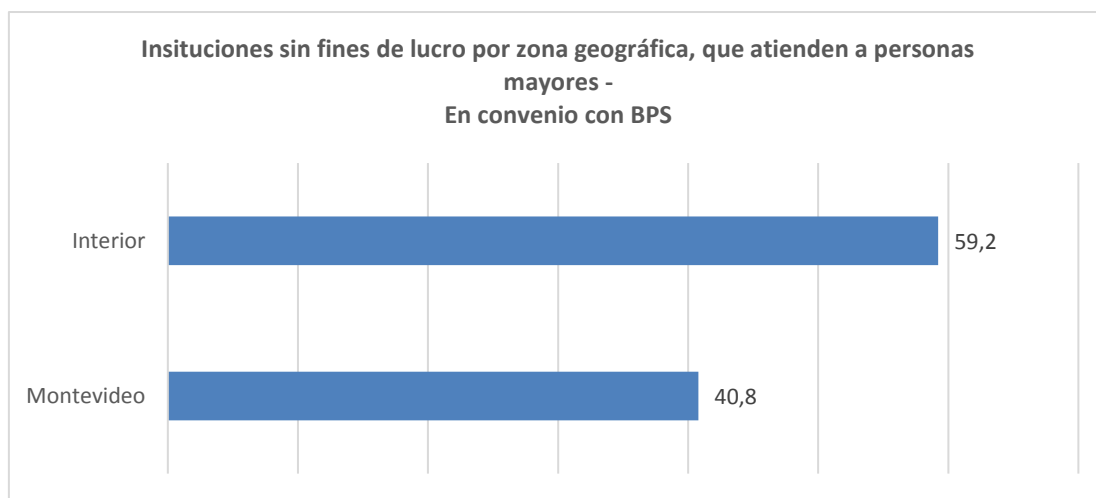
La principal fuente de ingresos de las personas mayores se corresponde con el acceso de las jubilaciones o pensiones, siendo el BPS la entidad de seguridad social que expide la mayor cobertura. En base a los registros administrativos del Organismo, la cobertura a las personas mayores (de 65 y más años) ronda el 83%, y si se considera el resto de las entidades prestadoras de seguridad social, la cobertura es casi universal (97%).⁶⁹

⁶⁹ En base a la información estadística de BPS (<https://observatorio.bps.gub.uy/#/>)

Además del pago efectivo de estas prestaciones económicas el BPS mantiene otros servicios y beneficios a la población mayor.

Entre algunas de las acciones que se promueven para las personas mayores desde BPS, se comparte información estadística de algunos programas gestionados por Prestaciones Sociales.

Las asociaciones sin fines de lucro que ofrecen servicios a las personas mayores, entre las que se encuentran los Hogares, Asociaciones de Jubilados y Pensionistas y Clubes de la Tercera Edad, tienen un registro de 559 instituciones para el año 2022 y casi el 60% se ubica en el interior del país.



Fuente: Elaborado a partir de datos de Prestaciones Sociales del BPS

Desde el programa de Turismo Social se presentan diferentes opciones de estadías vacacionales, que se pueden usufructuar tanto en el complejo Raigón de BPS, como en otros centros de todo el país –siempre que tengan convenio-. Casi 3 de cada 4 estadías suceden en el centro vacacional de Raigón

Cantidad de participantes en turismo social año 2022

Estadías Vacacionales	en cantidad	en %
Raigón	4.805	71,3
Otros Centros en convenio	1.935	28,7
Total	6.740	100,0

Fuente: Elaborado a partir de datos de Prestaciones Sociales del BPS

Nota 1: Incluye: adultos mayores; alumnos de primaria, secundaria y UTU, funcionarios de BPS, entre otros.

Nota 2: La categoría otros centros en convenio considera centros turismo social en de Las Cañas, Carmelo, San Gregorio de Polanco, Termas de Guaviyú, Termas de Dayman, La Coronilla, Parque de Vacaciones de UTE-ANTEL, Punta del Este, Punta del Diablo, Hotel Argentino, La Paloma, y otros.

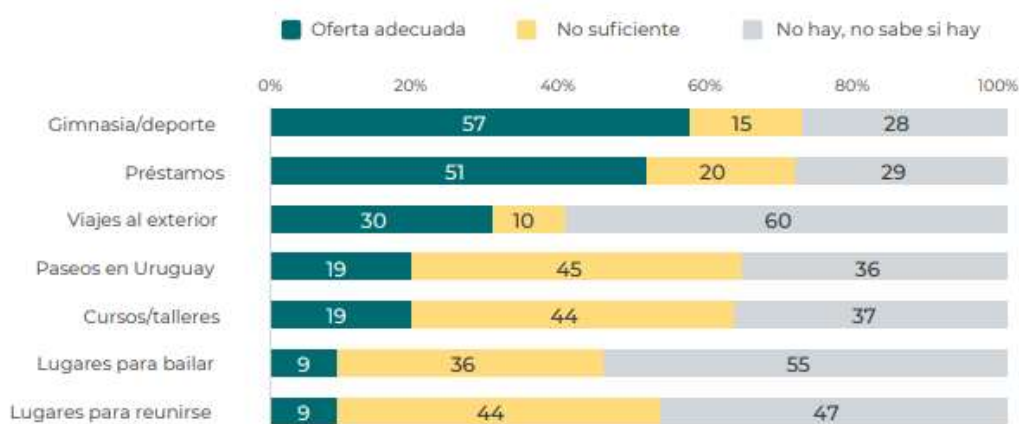
El programa de actividades culturales y recreativas que se promueve desde Prestaciones Sociales, invita a participar a las personas mayores en diferentes ámbitos, como por ejemplo relativas a prevención en salud, promoviendo actividades lúdicas y recreativas, de expresiones artísticas, etc. Ante el evento de la pandemia de covid 19 se suspendió la realización de estos eventos.

El Programa Ibirapitá está siendo utilizado por unas 90 mil personas aproximadamente⁷⁰ Existen diferentes beneficios según el ingreso de los jubilados y pensionistas, que van desde la entrega de dispositivos hasta servicios en forma gratuita o subsidiados, siendo las actividades del programa de libre acceso para las personas mayores.

Desde el programa Pensar en Grande y a partir del informe sobre el Análisis y principales conclusiones sobre la caracterización, intereses y necesidades de las personas 60+⁷¹, presentado en el año 2021, se seleccionan algunos datos para este estudio. La investigación fue gestionada por CIFRA⁷² a los efectos de caracterizar a las personas 60+, que se estiman en aproximadamente 710.271 personas de esta edad y conocer los intereses y necesidades de éstas, en línea con los intereses de la Economía Plateada.

Entre los datos analizados se toma en cuenta la consulta planteada sobre las ofertas que existen para este colectivo.

¿Le parece que hay una oferta adecuada para gente de su edad que quiere..., que no hay suficiente oferta, o que no hay nada para gente de su edad?



Fuente: Tomado del informe Análisis y principales conclusiones sobre la caracterización, intereses y necesidades de las personas 60+ - Página 22

Entre las ofertas planteadas como suficientes que reportan más de la mitad de los encuestados se encuentran la actividad física y préstamos. Y en el otro extremo las ofertas que se consideran demasiado insuficientes son los paseos dentro del país y cursos/talleres y lugares para reunirse. Aquellas ofertas desconocidas o consideradas que no existen se relacionan con la disponibilidad de lugares para bailar y la propuesta de viajes al exterior.

⁷⁰ <https://ibirapita.org.uy/innovaportal/v/130/1/web/relanzamiento-del-programa-ibirapita.html>

⁷¹ <https://www.pensarenggrande.com.uy/wp-content/uploads/2021/11/Estudio-de-intereses-y-necesidades-601.pdf>

⁷² Se utilizaron diferentes herramientas de investigación y entre ellas una encuesta de 1000 casos al público objetivo, como focus group y entrevistas a referentes.

5. Consideraciones

En base a lo analizado en este documento, sobre las acciones que se vienen realizando para el abordaje de la soledad a nivel internacional, se constata que algunos países desarrollados vienen gestionando desde hace más tiempo esta problemática, cuando se comparan los recorridos con los países de la región, incluyendo Uruguay. La concreción de un Ministerio de la Soledad en Reino Unido y Japón, así como la probabilidad de que se sumen otros países a la creación de esta cartera, es un claro ejemplo de la dimensión que ha venido generando este tema.

Que entre las causas estructurales que se vienen observando se identifica el desarrollo económico de estos países, donde primaría el valor capital al personal y social, lo que podría traer aparejado un debilitamiento de las redes familiares, de amigos y dentro de los entornos laborales y sociales, siendo uno de los riesgos asociados dentro del proceso de la soledad.

Teniendo en cuenta que los aspectos culturales inciden en la forma en como es vivenciada y abordada la soledad, se percibe que las acciones propuestas en España serían las que estarían más cercanas a las que se podrían aplicar en nuestro país. De hecho algunas ya vienen siendo implementadas como es el servicio de teleasistencia, las actividades promovidas dentro de las TICs, entre otras. De todas formas las experiencias transitadas en Reino Unido y Japón son relevantes de considerar y aplicar en algunas situaciones de mayor excepcionalidad que se puedan presentar.

En nuestro país el tema ha sido incluido dentro del Consenso de Montevideo en el año 2013, siendo considerando en los lineamientos de política institucional aplicados en los diferentes planes y programas referidos.

6. Bibliografía

Fundación Jo Cox en Reino Unido - https://www.jocoxfoundation.org/loneliness_commission

Combatting loneliness one conversation at a time - A call to action - Jo Cox Commission on Loneliness please - Reino Unido – 2017 -
https://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/jcf/pages/164/attachments/original/1620919309/rb_dec17_jocox_commission_finalreport.pdf?1620919309

Sitio oficial de Soledad en Reino Unido <https://www.gov.uk/society-and-culture/loneliness>

Tackling loneliness evidence review: main report - Independent report – Reino Unido - 2022
https://eprints.lse.ac.uk/113578/1/McDaid_tackling_loneliness_published.pdf

Office for National Statistics – Reino Unido - <https://www.ons.gov.uk/>

Información estadística sobre soledad en Reino Unido <https://www.ons.gov.uk/search?q=loneliness>

Situación actual y contramedidas para la soledad y el aislamiento en Japón - Oficina de Referencia Legislativa e Investigación de la Biblioteca Nacional de la Dieta - Junko Hori, Jefe de la Oficina de Investigación de Materiales de Oficina Gubernamental - <https://dl.ndl.go.jp/view/prepareDownload?itemId=info:ndljp/pid/12601833>

Plan Intensivo sobre la soledad y aislamiento en Japón <https://www.mhlw.go.jp/content/12000000/000885368.pdf>

La Soledad no buscada – Modelos de Políticas Públicas y Compromiso de la Ciudadanía en Europa – País Vasco - España 2020 - Artículo Página 157 - La soledad en Europa: Estudios e intervenciones en diferentes países - (Sacramento Pinazo-Hernandis - Gizarte Psikologiako irakasle titularra Valentziako Unibertsitatean. Pilares fundazioa / Profesora titular de Psicología Social en la Universitat de València. Fundación Pilares) https://www.ararteko.eus/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/2_5064_3.pdf

Bizkaia - NIC: Centro de inteligencia principal - Espacio de colaboración público-privada en línea con la Economía Plateada - Comunidad Autónoma Vasca - <https://www.bizkaia.eus/eu/web/nic>

Como combatir la Soledad en Personas Mayores - Informe Monográfico - Nagusi Intelligence Center – Behatokia – Bizkaia - https://www.bizkaia.eus/documents/9027320/11569571/04_Soledad_No_Deseada_ES.pdf

LA SOLEDAD EN LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES – Boletín Nº 21 – Un estudio de España y de algunos países de América Latina - Programa Iberoamericano de Cooperación sobre la situación de las Personas Adultas Mayores – Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) – Secretaría General Ibero-Americana - <https://oiss.org/wp-content/uploads/2020/09/Boletin-OISS-21-Alta.pdf>

Prestaciones Sociales del BPS - <https://www.bps.gub.uy/9514/sociales.html>

Informe “Censo a Organizaciones de Adultos Mayores y de Personas con Discapacidad” - Departamento de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales Montevideo, Abril 2012 https://www.bps.gub.uy/bps/file/6236/1/inf._censo_adulto_mayor_y_disc._dpto._sociolog._udelar._pugliese_y_gallo_1.pdf

Un acercamiento al tema de la Soledad – AGSS- BPS - Lic. T.S. Inés Núñez Ec. Paola Sanguinetti - Abril 2023 <https://www.bps.gub.uy/bps/file/20492/1/98.-un-acercamiento-al-tema-de-la-soledad.-i.-nunez-y-p.sanguinetti.pdf>