



81

Comentarios de Seguridad Social

Asesoría General en Seguridad Social

ÍNDICE

PENSIONES GRACIABLES EN EL URUGUAY. Actualización	5
1. Características generales.....	7
2. Normativa vigente.....	8
3. Algunas estadísticas sobre pensiones gratificables.....	10
4. Resumen y consideraciones generales.....	17
Referencias bibliográficas.....	18
ANEXO	19
SECTOR RURAL Y SEGURIDAD SOCIAL. PARTICIPACIÓN DE HOMBRES Y MUJERES.	
Soc. Silvia Santos.....	21
1. Introducción.....	23
2. Distintas concepciones de la actividad rural.....	24
3. La mirada de género.....	27
4. Población y zona de residencia.....	31
5. Algunas características del sector rural.....	34
6. Cotizantes rurales a la Seguridad Social.....	37
6.1 Régimen de aportación Rural.....	38
6.2 Puestos cotizantes rurales.....	42
7. Prestaciones de actividad.....	43
8. Prestaciones de pasividad.....	45
8.1 Jubilaciones.....	46
8.2 Pensiones.....	48
9. Algunas características de las empresas rurales.....	50
10. Resumen.....	52
Bibliografía.....	55
ANEXO	57
SERVICIOS NO PRESENCIALES EN EL BANCO DE PREVISION SOCIAL	
LIC. CP TERESA ALVAREZ y PS. CRISTINA KLÜVER.....	61
1. Introducción.....	63
2. Antecedentes.....	64
2.1. Asociación Internacional de la Seguridad Social.....	65
2.1.1. <i>Calidad de los Servicios</i>	65
2.1.2. <i>Tecnologías de la Información y de la Comunicación</i>	67
2.2. Agencia del Gobierno Electrónico y de la Sociedad de la Información y Conocimiento (AGESIC).....	68
3. Modalidades de Atención en BPS.....	69
3.1. Canales de atención no presenciales en BPS.....	70
3.1.1. <i>Servicio de Atención Telefónica</i>	71
3.1.2. <i>Página web y Servicio Digitales</i>	73
3.1.2.1. <i>Página Institucional Web</i>	74

3.1.2.2. Servicios en Línea.....	75
3.1.2.3. APP.....	78
3.1.3. Redes sociales.....	80
4. Monitoreo de servicios. Opinión de usuarios externos.....	81
4.1. Atención telefónica.....	83
4.2. Página web y servicios en línea.....	85
5. Investigación Cualitativa. Grupos de Discusión.....	88
6. Conclusiones.....	89
Bibliografía.....	92
ANEXO I: la democratización de la información.....	93
ANEXO II: Clasificación de Servicios en Línea de BPS. Actualizado al 19/10/2021.....	94
ANEXO III: Indicadores de Atención – Proyecto Cercanía.....	96
ANEXO IV: Indicadores de Satisfacción.....	97

PENSIONES GRACIABLES
EN EL
URUGUAY

Pensiones Graciables en el Uruguay

Actualización con datos 2020

Asesoría General en Seguridad Social

Noviembre 2021

Resumen

La pensión graciable es una prestación pecuniaria vitalicia que se otorga por ley a ciudadanos que prestaron servicios distinguidos y meritorios al país o a sus familiares directos que carezcan de recursos suficientes. Se analizan algunas características de los beneficiarios y de la prestación.

Palabras claves: pensiones graciables, poder de compra, indexación, reajuste o revaluación.

1. Características generales

La pensión graciable es un beneficio que se establece en la Constitución de la República y la otorga el Poder Legislativo a ciudadanos destacados y a sus familiares directos que carezcan de recursos suficientes.

La Constitución del año 1830 en la Sección IV, “Del Poder Legislativo y sus Cámaras”, Capítulo I, artículo 17, cuando enumera las competencias de la Asamblea General dispone en el numeral 13: “... dar pensiones o recompensas pecuniarias o de otra clase, y decretar honores públicos a los grandes servicios.”¹

En la actual Constitución de 1967 (con enmiendas aprobadas por los Plebiscitos del 26/11/89, 27/11/94 y 08/12/96), en la Sección V “Del Poder Legislativo”, Capítulo I, artículo 85, numeral 13, se establece la misma redacción dada en la Constitución de 1830.

Por otra parte, en la Sección VI referida a “De las Sesiones de la Asamblea General, Disposiciones Comunes a ambas cámaras. De la Comisión Permanente”, en el Capítulo II, artículo 111 se establece: “Las pensiones graciables serán resueltas mediante el voto secreto y requerirán la conformidad de la mayoría absoluta del total de componentes de la Cámara. Los reglamentos de cada Cámara podrán establecer el voto secreto para los casos de venias y designaciones.”

La intensión al conceder una pensión graciable es realizar un reconocimiento a uruguayos destacados a través de una recompensa monetaria vitalicia o a sus familiares directos en situación de carencia de recursos. Para recibir este tipo de pensiones, las personas deben haber prestado “grandes servicios a la República”, o haberse destacado en el arte, cultura, deportes o actividades científicas, o ser familiares directos de éstos, y encontrarse en situación de “notoria necesidad económica”.

¹ Información proporcionada por la Comisión de Información Legislativa.

La primera pensión de este tipo data del 12 de julio de 1830. La ley que la otorgó establecía: *“Se concede a Doña Teresa Cruz de Calatayud, como gracia extraordinaria, la mitad del sueldo que disfrutaba su finado esposo de Oficial de Resguardo, mientras se mantenga viuda”*². Otros ejemplos son los derechos otorgados a los Campeones Olímpicos y de mundiales de fútbol. La Ley Nº 13.621 de 20 de octubre de 1967 en el artículo 1 establece una pensión graciable de pesos 5.000 (cinco mil pesos) mensuales a cada uno de los jugadores que integraron los representativos nacionales que obtuvieron los campeonatos de los años 1924, 1928, 1930 y 1950. El art. 2 señala que el servicio de estas pasividades será acumulable a toda asignación de actividad que perciban los jugadores y que las mismas estarán a cargo de Rentas Generales. La Ley Nº 17.850 de 8 de diciembre de 2004 en el artículo 1 concede una pensión graciable equivalente a cinco salarios mínimos nacionales a diecinueve deportistas uruguayos que obtuvieron medallas olímpicas en las olimpiadas realizadas en Londres (1948), Helsinki (1952), Melbourne (1956), Tokio (1964) y Sidney (2000).

El monto inicial del beneficio se fija en la ley que lo concede, teniendo en cuenta el “mérito de su acreedor y las posibilidades de quien la otorga”. A partir de la Ley Nº 16.007 de noviembre de 1988 se establece un monto mínimo general (4 salarios Mínimos Nacionales).

Las pensiones graciabiles se financiaron desde sus inicios con recursos de Rentas Generales y fueron administradas por el organismo que servía las jubilaciones y pensiones Civiles.

En la actualidad son servidas por el Banco de Previsión Social, de acuerdo a la Ley Nº 13.737 de 9 de enero de 1969, artículo 138: *“El Banco de Previsión Social, Caja de Jubilaciones y Pensiones Civiles y Escolares se hará cargo del actual Servicio de Jubilaciones y Pensiones Civiles atendidas por Rentas Generales. Administrará y abonará, también, las Pensiones Graciabiles Civiles servidas por Rentas Generales, así como las jubilaciones y pensiones de la misma naturaleza que hubieran obtenido cómputo graciable de servicios. Los montos que abone por tal concepto el BPS, le serán reintegrados mensualmente por Rentas Generales.”*

El trámite de solicitud del beneficio se inicia en el Poder Ejecutivo, en el Ministerio de Educación y Cultura, quien procesa la documentación que justifique los hechos que dan lugar a la prestación. Una vez cumplida esta etapa, se eleva al presidente de la Asamblea General y mediante una ley se otorga la pensión graciable.

2. Normativa vigente

En la Ley Nº 16.301 de 1 de setiembre de 1992, referida exclusivamente a Pensiones Graciabiles y Recompensas Pecuniarias, se dispone en su artículo 1: *“Las pensiones graciabiles a que refiere el artículo 85, numeral 13, de la Constitución de la República, constituyen un beneficio personal de carácter económico que sólo se acordará en las condiciones previstas en el artículo siguiente, a quienes carecieron de recursos propios suficientes”*.

En la misma ley, en el artículo 2º se establece: *“Las pensiones graciabiles y recompensas pecuniarias podrán acordarse únicamente:*

- A) *A personas que hayan prestado grandes servicios a la República;*
- B) *A personas que se hayan destacado en forma relevante en actividades científicas, artísticas o culturales;*

² Información proporcionada por la Comisión de Información Legislativa.

C) A los cónyuges supérstites y a los descendientes y ascendientes en primer grado de consanguinidad de las personas a que refieren los literales anteriores, siempre que se encuentren en situación notoria de necesidad económica.

En esta misma ley se establece que las normas que regulan el régimen general de las pasividades que sirve el Banco de Previsión social se aplicarán a la distribución y al acrecimiento de cuotas entre beneficiarios de una misma pensión graciable, así como en materia de ausentismo, caducidad de derechos y prescripción de haberes (artículo 3). Asimismo, se determina que se reajustarán en las mismas oportunidades y con los mismos porcentajes de incremento que se fijen para las pasividades que sirve el BPS (artículo 5).

Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 1 y 2, literal C, las pensiones graciabiles son compatibles con cualquier asignación que se perciba por concepto de actividad o pasividad, debiendo tener en cuenta lo establecido para este beneficio (artículo 4).

Además se resuelve que las erogaciones que resulten del servicio de las pensiones graciabiles serán de cargo de Rentas Generales (artículo 6).

Cuando se promueva, por cualesquiera personas físicas o jurídicas el otorgamiento de una pensión graciable, deberá acreditarse fehacientemente el cumplimiento de las condiciones requeridas en los artículos 1° y 2° de esta ley. La gestión se deberá realizar ante el Ministerio de Educación y Cultura (artículo 8).

A partir de la Ley N° 17.968 de 29 de mayo de 2006, su artículo 1° establece que se crea una Comisión Permanente en la órbita del Ministerio de Educación y Cultura para el tratamiento de las pensiones graciabiles a nivel del Poder Ejecutivo. Dicha Comisión se integra con un representante del Ministerio de Educación y Cultura, que la preside, un representante del Ministerio de Economía y Finanzas, un representante del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y un representante del Banco de Previsión Social.

La Comisión Permanente tiene por cometido la consideración y el tratamiento de las pensiones graciabiles que se soliciten, por lo que se le otorgan las más amplias facultades para el estudio, seguimiento y envío a consideración del Poder Ejecutivo de las solicitudes graciabiles (artículo 2). Dispone de un plazo de 90 días para expedirse, contados a partir de la fecha de recibo de la correspondiente solicitud (artículo 3).

La Comisión tiene además como cometido controlar que el pago de las pensiones graciabiles se realice a los beneficiarios dentro del plazo máximo de 60 días a contar de la fecha de la promulgación de la ley respectiva, comunicando el incumplimiento del pago, si lo hubiere, dentro de dicho plazo al Ministerio de Educación y Cultura a efectos de la adopción por parte de éste de las medidas que pueda corresponder para efectivizarlo (artículo 4).

La Ley N° 18.046 de 24 de octubre de 2006 (rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal, ejercicio 2005) en su artículo 133, sustituye el artículo 1° de la Ley N° 17.968, incorporando al Ministerio de Turismo y Deporte a la Comisión Permanente:

“Artículo 1°.- Créase una Comisión Permanente en la órbita del Ministerio de Educación y Cultura para el tratamiento de las pensiones graciabiles a nivel del Poder Ejecutivo.

Dicha Comisión se integrará con un representante del Ministerio de Educación y Cultura, que la presidirá, un representante del Ministerio de Economía y Finanzas, un representante del

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, un representante del Ministerio de Turismo y Deporte y un representante del Banco de Previsión Social.

La misma deberá integrarse dentro del plazo de 90 días de promulgada la presente ley”.

Asimismo, el artículo 134 de la referida ley sustituye el artículo 3 de la Ley Nº 17.968, por el siguiente: “*Todas las resoluciones sobre solicitudes graciabiles serán comunicadas al Poder Ejecutivo y no tendrán carácter vinculante*”. Esta cláusula se refiere a que las resultancias de la Comisión Permanente es un dictamen que no compromete al Poder Ejecutivo, el que puede apartarse de lo resuelto por la Comisión Permanente para el tratamiento de pensiones graciabiles.³

En cuanto al monto de la prestación, la Ley Nº 16.007 de 29 de noviembre de 1988 en su artículo 1º dispone que: “*... las pensiones graciabiles otorgadas de conformidad con lo dispuesto por el artículo 85 numeral 13 de la Constitución de la República en ningún caso serán inferiores al equivalente a cuatro salarios mínimos nacionales.*”⁴

En la discusión parlamentaria del proyecto de esta ley se justificó la necesidad de determinar un mínimo general de la pensión graciable porque en el sistema vigente hasta 1988 el valor de las pensiones se fijaba por un monto determinado en cada caso y a lo largo de los años el proceso inflacionario deterioraba su valor. Esta situación se ejemplificó cuantitativamente en aquella oportunidad: de un total de 435 pensiones servidas al momento de la discusión parlamentaria, había solo 26 pensiones que tenían un valor que superaba el monto mínimo que se estaba proponiendo en el proyecto de ley.⁵

Cabe resaltar que este monto mínimo fue aplicado a las pensiones graciabiles concedidas con anterioridad a la vigencia de la Ley Nº 16.007 y no a las posteriores, basándose en el principio de jerarquía de las normas jurídicas (una ley sustituye a otra ley anterior). A su vez, las leyes de creación de las nuevas pensiones graciabiles concedidas por el Parlamento en general establecen el monto inicial equivalente a 4 BPC y por ley Nº 16.301, art. 5 se reajustan con los mismos porcentajes y en las mismas oportunidades que el resto de las pasividades del BPS.

Ese valor mínimo de la pensión graciable en 2021 equivale a \$ 19.480 (Pesos diecinueve mil cuatrocientos ochenta), siendo el valor de la BPC a partir del 1 de enero de 2021 \$ 4.870. (Pesos cuatro mil ochocientos setenta).

3. Algunas estadísticas sobre pensiones graciabiles

En este apartado se presenta información disponible sobre pensiones graciabiles: la evolución del número de pensiones, las erogaciones anuales y la prestación promedio.

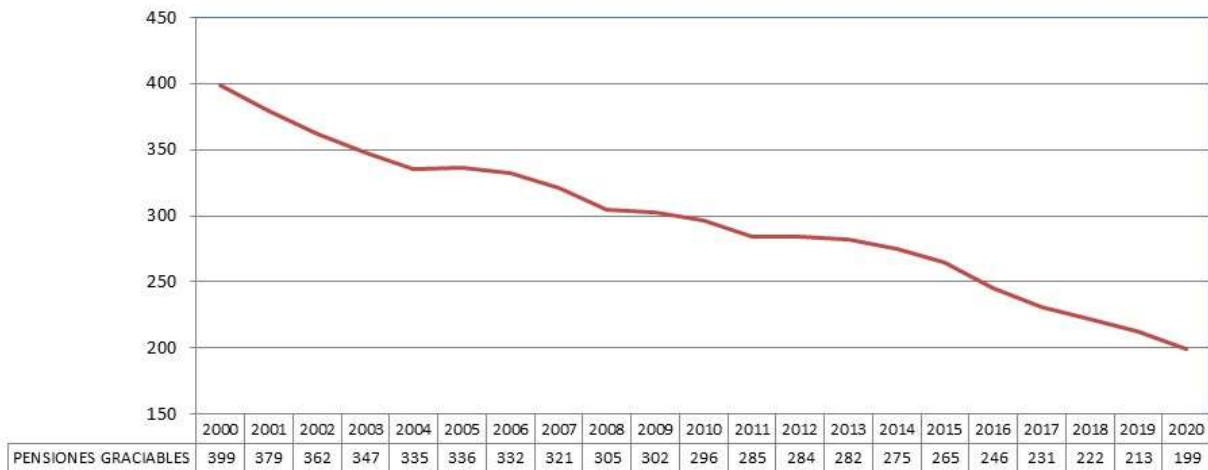
³ La ampliación del concepto “no tendrá carácter vinculante” está basado en los dictámenes que surgen del tratamiento de la pensión graciable del Sr. José Pedro Barrán Montaldo.

⁴ Por Ley Nº 17.856 de 20/12/2004 a partir de enero de 2005 se sustituye la referencia al Salario Mínimo Nacional (SMN) por la Base de Prestaciones y Contribuciones (BPC).

⁵ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, Nº 288, Tomo 319 de 09/11/1988.

El gráfico 1 muestra el número mensual promedio de pensiones graciables servidas por el BPS en el período 2000 - 2020. La cantidad de pensiones viene reduciéndose año a año, excepto en 2005, donde se mantiene en valores próximos al año anterior. Si se comparan las pensiones de 2000 y 2020 su número se redujo un 50%, pasando de casi 400 pensiones mensuales a menos de 200. Como ya se mencionó, en 1988, en ocasión de la discusión del proyecto de la ley N° 16.007, el número de pensiones era superior: 435 pensiones que comprendían a 566 beneficiarios.

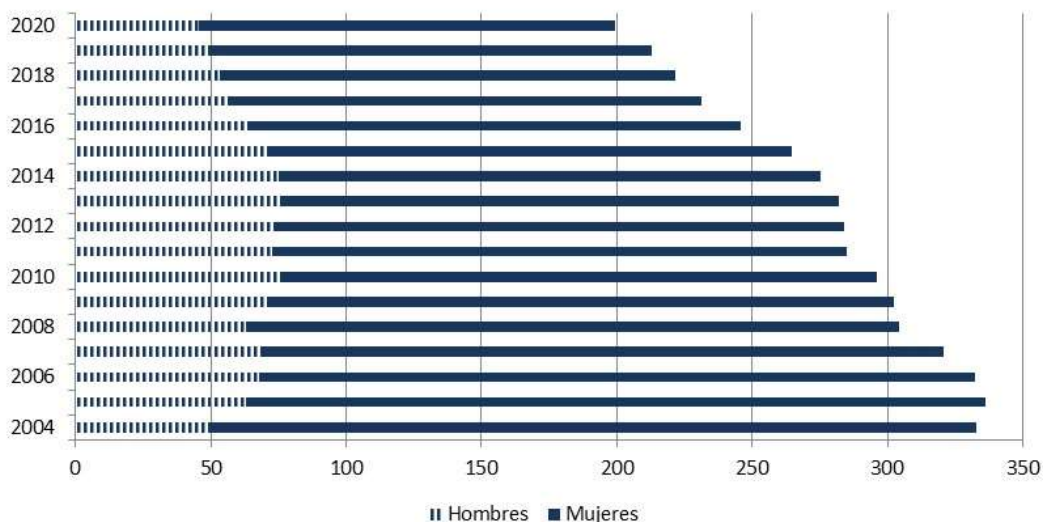
Gráfico 1: Número de pensiones graciables (promedio mensual de cada año).
 Período 2000-2020



Fuente: Elaborado a partir de RING de DTP, BPS.

En el gráfico que sigue se observa la apertura por sexo del total mensual de pensiones graciables para el período 2004-2020. La mayor parte de las pensiones graciables se otorgan a mujeres, aunque esa proporción ha tenido una evolución a favor de los hombres hasta 2014. A partir de dicho año comienza nuevamente a incrementarse la participación femenina hasta la actualidad. En el 2004 el 84.5% de las pensiones eran femeninas, en el 2014 fue de 72.7% y en el 2020 ese porcentaje se incrementó al 77%.

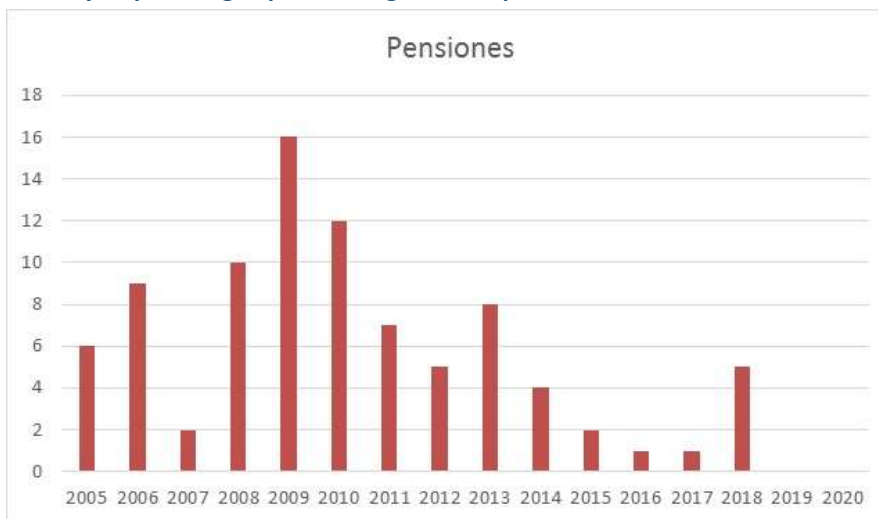
Gráfico 2: Número de pensiones graciables por sexo (promedio mensual de cada año).
 Período 2004-2020



Fuente: Elaborado a partir de RING de DT. Prestaciones, BPS.

La provisión de pensiones en curso de pago es el resultado de las bajas por fallecimiento y los nuevos ingresos. La evolución decreciente de este tipo de pensiones en parte depende de las nuevas leyes que otorgan el beneficio, que no llegan a reemplazar las pensiones vitalicias cumplidas. En el siguiente gráfico se observan las altas procesadas a partir de la información del registro de leyes del IMPO (ver tabla 1A en Anexo)⁶. Las mayores concesiones anuales en el período 2005-2020 se dieron entre los años 2008 y 2010, otorgando el Parlamento 10 pensiones graciabiles en el 2008, 16 en el 2009 y 12 en el 2010. En los años 2019 y 2020 no se otorgaron pensiones de estas características.

Gráfico 3: Cantidad de Leyes que otorgan pensiones graciabiles por año. Período 2005-2020



Fuente: Elaborado a partir de IMPO Centro de Información Oficial –
Normativa y Avisos Legales del Uruguay (www.impo.com.uy)

El cuadro 1 muestra para el periodo 1996 – 2020 el gasto anual en pensiones graciabiles a valores corrientes, a valores constantes y un indicador del peso relativo de estas erogaciones: la relación entre el gasto en pensiones graciabiles y el gasto de pensiones no contributivas, medida en porcentaje.

En 2020 las erogaciones por pensiones graciabiles alcanzaron a casi 57 millones de pesos corrientes. A valores reales, se observa que el gasto anual es decreciente prácticamente en todos los años analizados.

⁶ En la información procesada del IMPO cada pensión graciabiles fue otorgada por un número de ley diferente, en la que se identifica nominativamente al beneficiario.

Cuadro 1: Erogaciones anuales de pensiones graciabiles. Período 1996-2020
(En miles de pesos y porcentajes)

	En miles de pesos:		Variación anual erogaciones constantes (%)	En porcentaje de Pensiones no contributivas (2)
	corrientes	constantes (1)		
1996	14.716	110.810		1,76%
1997	17.139	107.705	-2,8%	1,58%
1998	19.330	109.625	1,8%	1,59%
1999	20.500	110.036	0,4%	1,53%
2000	20.764	106.385	-3,3%	1,51%
2001	20.602	101.138	-4,9%	1,47%
2002	20.031	86.282	-14,7%	1,43%
2003	19.820	71.516	-17,1%	1,33%
2004	20.430	67.533	-5,6%	1,29%
2005	22.566	71.247	5,5%	1,28%
2006	23.958	71.090	-0,2%	1,20%
2007	25.085	68.848	-3,2%	1,09%
2008	26.359	67.063	-2,6%	0,94%
2009	29.727	70.645	5,3%	0,89%
2010	31.588	70.354	-0,4%	0,81%
2011	33.500	69.026	-1,9%	0,74%
2012	38.254	72.915	5,6%	0,74%
2013	41.663	73.141	0,3%	0,68%
2014	45.625	73.567	0,6%	0,67%
2015	48.032	71.271	-3,1%	0,63%
2016	48.635	65.821	-7,6%	0,58%
2017	51.636	65.791	0,0%	0,56%
2018	53.303	63.114	-4,1%	0,53%
2019	55.816	61.262	-2,9%	0,51%
2020	56.758	56.758	-7,4%	0,48%

Fuente: Elaborado a partir de Informes de Competencia, Repartición Finanzas, BPS.

(1) Expresado a valores promedio de 2020 deflactado por IPC.

(2) Erogaciones de Pensiones Graciabiles como porcentaje de las erogaciones de Pensiones Vejez e Invalidez.

Si se mide el gasto de esta prestación en relación a otras de largo plazo que también se financian con impuestos generales, las pensiones graciabiles representan valores entre 1.76% y 0,5% de las pensiones no contributivas. En el año 1996 representó el 1,76 por ciento y en los siguientes años decrece ese porcentaje, llegando en el año 2020 a un 0,48 por ciento. Como se visualiza, este tipo de beneficio actualmente tiene una incidencia muy baja en comparación a las otras pensiones asistenciales servidas a la población (vejez e invalidez).

El cuadro 2 muestra para el período 2000 – 2020 el monto de la pensión graciable promedio a valores corrientes y expresados en términos de poder de compra. También se presenta un comparativo con la jubilación promedio.

Cuadro 2: Evolución de la prestación mensual promedio de pensiones graciables y comparativo con la jubilación promedio. Período 2000-2020 (En pesos, porcentajes y razón)

	Pensión graciable promedio en:			Jubilación promedio:		Relación PG real/ Jub real
	\$ corrientes	\$ constantes (1)	Variación anual pensión real (%)	\$ constantes (1)	Variación anual jubilación real (%)	
2000	4371,2	22.395,6		22.045,6		1,02
2001	4533,9	22.257,5	-0,6%	21.732,9	-1,4%	1,02
2002	4631,5	19.950,1	-10,4%	19.721,6	-9,3%	1,01
2003	4771,1	17.215,3	-13,7%	17.122,0	-13,2%	1,01
2004	5096,9	16.848,2	-2,1%	16.590,9	-3,1%	1,02
2005	5542,4	17.498,4	3,9%	17.066,2	2,9%	1,03
2006	6012,6	17.841,2	2,0%	17.314,8	1,5%	1,03
2007	6578,1	18.054,3	1,2%	17.690,5	2,2%	1,02
2008	7230,8	18.396,9	1,9%	18.529,2	4,7%	0,99
2009	8156,7	19.383,9	5,4%	19.777,0	6,7%	0,98
2010	8924,2	19.876,0	2,5%	20.642,6	4,4%	0,96
2011	9778,0	20.147,1	1,4%	21.031,0	1,9%	0,96
2012	11145,0	21.243,6	5,4%	22.086,3	5,0%	0,96
2013	12494,3	21.934,5	3,3%	22.927,3	3,8%	0,96
2014	13891,7	22.399,3	2,1%	23.584,0	2,9%	0,95
2015	15397,0	22.846,4	2,0%	24.286,2	3,0%	0,94
2016	16590,8	22.453,4	-1,7%	24.342,6	0,2%	0,92
2017	18582,4	23.676,6	5,4%	25.549,2	5,0%	0,93
2018	20296,5	24.032,6	1,5%	25.791,1	0,9%	0,93
2019	21958,3	24.100,6	0,3%	25.997,6	0,8%	0,93
2020	23868,9	23.868,9	-1,0%	25.794,0	-0,8%	0,93

Fuente: Elaborado a partir de RING de DT. Prestaciones y Boletín Estadístico AEA-AGSS, BPS.

(1) Expresado a valores promedio de 2020 deflactado por IPC.

El monto promedio de las pensiones graciables en 2020 es de 23.868,9 pesos corrientes. Este valor promedio es superior al mínimo legal fijado para el ingreso de las nuevas pensiones graciables o las más antiguas que se llevan al tope de 4 BPC (18.076 pesos), lo que evidencia el efecto que tiene el método de revaluación general de pasividades sobre el stock de pensiones graciables en curso de pago.

Los valores constantes de la prestación promedio en el período analizado 2000 – 2020 son decrecientes hasta 2004 y luego crecientes, excepto en 2016 y 2020 que presentan decrementos. El valor menor en términos de poder de compra fue en 2004 (16.848 pesos a valores de 2020) que fue el punto más bajo para las prestaciones económicas en general por el efecto de la crisis económica de 2002. La recuperación del valor promedio se inicia en 2005 con una variación anual positiva de 3,9%, y se mantiene dicha evolución creciente hasta 2015, tendencia que se retoma entre 2017 y 2019, destacándose los aumentos reales en los años 2009, 2012 y 2017 de 5,4% anual, respectivamente.

A su vez, si se compara este importe de la pensión promedio de 2020 (23.868,9 pesos) con la jubilación promedio (25.794 pesos) se observa que es inferior en un 7%. El análisis de la evolución de la relación entre ambas prestaciones promedio muestra que en general el valor de la pensión graciable está muy próxima a la

jubilación promedio; en los primeros años el importe de las pensiones superaba a las jubilaciones pero a partir de 2008 se mantiene por debajo.

Si analizamos la variación acumulada en el período 2004-2020, mientras que la pensión graciable creció un 41.7%, la jubilación promedio lo hizo en un 55.5% (ambos en términos constantes).

En 1988, a partir de la ley que fija un mínimo legal para las pensiones graciables en curso de pago, a las pensiones que tenían un monto inferior, se las llevó al mínimo. Desde esa fecha, a esas pensiones se les aplica la regla de revaluar el valor original de la pensión y en caso que no supere el mínimo, se las mantienen en 4 BPC. Es decir, a las pensiones de mayor antigüedad se le aplica la regla de revaluación del monto original o valor mínimo y se elige el mayor y a las restantes, se les aplica la revaluación general de pasividades sin tope mínimo.⁷

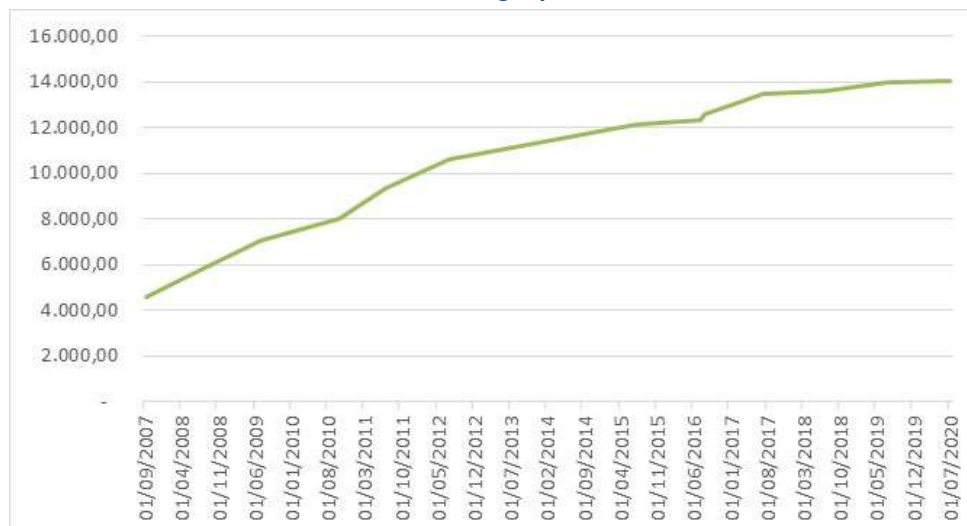
Por otra parte, los mínimos jubilatorios están regidos por el régimen previsional aplicable: el Acto Institucional N° 9 del 23/10/1979 o la Ley 16.713 del 03/09/1995 y leyes modificativas. El Acto 9 fijaba un único valor mínimo equivalente a 0,85 BPC. La ley de reforma previsional estableció un valor mínimo en pesos reajustables que varía según el régimen aplicable -de transición o pilar de solidaridad, en el mixto- y en éste último, aumenta ese mínimo con la edad de retiro del afiliado comprendido entre los 60 años y hasta los 70 años de edad. A partir del año 2008 el Poder Ejecutivo comenzó a dar aumentos de los mínimos jubilatorios a las prestaciones de afiliados de menores recursos.

El P.E. con el Decreto N° 370/007 de 2/10/2007 fijó a partir de septiembre de ese año en 1 BPC el monto mínimo de la jubilación servida por el BPS bajo determinadas condiciones. Dicho monto se llevó a 1,25 BPC en el año 2008 (Decreto 415/008 vigencia 01/07/2008), a 1,5 BPC en el año 2009 (Decreto 521/2008 vigencia 01/07/2009), a 1,75 BPC en el año 2010 y 2,0 BPC en el año 2011 (Decreto 283/010 con vigencia 01/10/2010 y 01/07/2011, respectivamente), a 2,25 BPC en el año 2012 (Decreto 189/012 vigencia 01/07/2012), a 2,375 BPC en el año 2013 y 2,5 BPC en el año 2014 (Decreto 317/013 con vigencia 01/07/2013 y 1/07/2014, respectivamente), a 2,625 BPC en el año 2015 (Decreto 190/015 vigencia 1/07/2015), a 2,6875 BPC y 2,75 en el año 2016 (Decretos 233/016 y 252/016 con vigencia a 1/07/2016 y 1/08/2016, respectivamente), a 2,85 BPC en el año 2017 (Decreto 217/017 con vigencia 01/07/2017), a 2,925 en el año 2018 y 3 BPC en 2019 (ambos por Decreto 232/018), y 3,05 BPC a partir del 1/7/2020 (Decreto 188/020).

En el gráfico que sigue, se muestra en la línea la evolución de los aumentos del mínimo en BPC, de acuerdo a los decretos y su conversión a pesos uruguayos expresados en valores constantes de 2020. Cuando en el año 2007 el mínimo fue fijado en 1 BPC su valor era de 4.583 pesos expresado a valores de 2020. Dicho monto en el año 2020, luego de sucesivos aumentos anuales de los mínimos, se transformó en 3,05 BPC lo que equivale a 14.045 pesos.

⁷ Consulta realizada a la Gerencia de Área Gestión de Prestaciones - Dirección Técnica de Prestaciones.

Gráfico 4: Evolución de los Mínimos Jubilatorios Pesos Uruguayos constantes de 2020. Período 2007-2020



Fuente: Elaborado a partir de Decretos del Poder Ejecutivo (valores en BPC) y equivalencia en pesos uruguayos a valores constantes promedio de 2020 (deflactados por IPC).

Como algunas de las pensiones graciables en curso de pago equivalen a 4 BPC y a otras se les aplica la revaluación general de pasividades, el siguiente cuadro muestra para el período analizado la evolución de los índices en términos reales de la BPC y de la revaluación general de pasividades.

Cuadro 3: Evolución del índice real de la BPC y del índice general de revaluación real de pasividades (Base 2000=100). Período 2000-2020

Año	SMN o BPC	Variación	Revaluación	
	Índice real		Índice real	Variación
	(*)	%	(*)	%
2000	100,0		100,0	
2001	98,7	-1,3%	98,8	-1,2%
2002	88,0	-10,8%	89,8	-9,1%
2003	77,7	-11,7%	78,1	-13,0%
2004	77,7	-0,1%	76,0	-2,7%
2005	80,2	3,3%	78,6	3,5%
2006	81,0	0,9%	79,7	1,4%
2007	82,7	2,1%	81,5	2,2%
2008	83,2	0,6%	85,3	4,7%
2009	85,1	2,3%	92,0	7,8%
2010	84,5	-0,6%	96,8	5,2%
2011	84,5	-0,1%	99,5	2,8%
2012	84,8	0,4%	104,6	5,1%
2013	84,0	-1,0%	108,5	3,8%
2014	83,7	-0,3%	111,9	3,2%
2015	83,4	-0,4%	115,7	3,3%
2016	83,2	-0,2%	115,9	0,2%
2017	84,7	1,8%	121,9	5,2%
2018	83,9	-1,0%	123,5	1,3%
2019	84,0	0,1%	124,1	0,5%
2020	83,2	-0,9%	122,8	-1,1%

Fuente: Elaborado a partir del valor del SMN o BPC y Boletín Estadístico BPS.

(*) BPC deflactada por IPC.

La actualización de estos índices siguen criterios diferentes y la evolución de ellos empieza a diferir en mayor medida a partir de 2004 donde en general los incrementos reales de la BPC⁸ son menores a los de la revaluación real de pasividades⁹.

Mientras la evolución de la BPC real muestra una leve recuperación del poder de compra entre los años 2004 y 2020 -pasa de un valor del índice en 2004 de 78 a casi 83 en 2020-, el índice de revaluación real de pasividades pasa de 76 a 122.8, incrementos sensiblemente diferentes. (variación del 7% y 61,6% respectivamente)

Entonces, la jubilación promedio real del cuadro 2 muestra una evolución que concuerda con lo que indica el índice de revaluación real de pasividades del cuadro 3. Por ejemplo, entre 2004 y 2020 la jubilación promedio aumenta en términos reales 55.5% en tanto la revaluación real aumentó 61.6%. La pensión graciable promedio real entre esos mismos años subió 41.7%, lo que en parte se explica por la evolución del valor real de la BPC en dicho período (7,1%).

4. Resumen y consideraciones generales

La pensión graciable es una prestación económica que se brinda a personas que han contribuido en forma honorable al país y a sus familiares directos que demuestren carencia de recursos. Si se quiere, además de ser una forma de reconocimiento a ciudadanos ilustres, cumple en cierto sentido para determinados casos una función de protección social que sería una de las más antiguas en el país, ya que fue instituida en la Constitución de la República de 1830.

La fuente normativa de este beneficio está en la Constitución de la República y a través de leyes y reglamentaciones se ha ido organizando la forma de adjudicar este tipo de beneficio.

En relación a los artículos 1 y 2 de la Ley 16.301, la parte final del primer artículo, al establecer que se otorgan estos beneficios a quienes *carecieron de recursos propios suficientes*, es de carácter preceptivo y parecería que debe ser un aspecto a ser considerado también al valorar las condiciones previstas en los literales A y B del artículo 2.

Con la promulgación de la ley 17.968 de 29/05/2006, que crea una Comisión Permanente para el tratamiento de las pensiones graciabiles, se desprende que anterior a esta fecha, el trámite para su otorgamiento era efectuado en forma directa por los gobiernos correspondientes.

⁸ La Ley N° 17.856 de 20/12/2004 creó la Base de Prestaciones y Contribuciones (BPC) como el equivalente al valor del Salario Mínimo Nacional (SMN) al 1° de enero de 2005. La BPC sustituyó al SMN en todas las referencias establecidas en el ordenamiento jurídico vigente, sea como base de aportación a la seguridad social, como monto mínimo o máximo de prestaciones sociales, como cifra para determinar el nivel de ingresos, así como cualquier otra situación en que sea adoptado como unidad de cuenta o indexación. Su valor se ajusta en las mismas oportunidades que los ajustes generales de remuneraciones de la Administración Central, en función de la situación financiera del Estado y a opción del Poder Ejecutivo, en un porcentaje equivalente a: i) la variación del índice de precios al consumo o ii) la variación del índice medio de salarios, con potestad de modificar la tasa de variación que surja del índice elegido, en defecto o exceso de hasta 20% sobre el porcentaje resultante.

⁹ El sistema de ajuste (revaluación/indexación) de las pasividades está dispuesto por el art. 67 de la Constitución de la República: "Los ajustes de las asignaciones de Jubilación y Pensión no podrán ser inferiores a la variación del Índice Medio de Salarios, y se efectuarán en las mismas oportunidades en que se establezcan ajustes o aumentos en las remuneraciones de los funcionarios de la Administración Central" (inciso segundo agregado por la Reforma Constitucional aprobada por plebiscito de fecha 26 de noviembre de 1989). A partir de los ajustes que se efectuaron desde el 1° de enero del año 2004 se aplica la variación del Índice Medio de Salarios Nominales (artículo único, Ley N° 17.649 de 03/06/2003).

Si bien el Banco de Previsión Social gestiona las prestaciones, este servicio es a propuesta del Poder Ejecutivo y concedido por el Poder Legislativo mediante ley, y la financiación se realiza a través de Rentas Generales.

La mayor parte de las pensiones graciables se sirven a mujeres, aunque esa participación bajó de 85% en 2004 a 77% en 2020. El número de pensiones graciables se ha reducido año a año y en 2020 en promedio se sirvieron mensualmente 199 beneficios. Las erogaciones anuales ascienden en el mismo año a casi 57 millones de pesos. Su peso relativo en el presupuesto anual es bajo. Si se lo compara con las erogaciones de pensiones no contributivas vejez/invalidez, representan algo menos de medio punto porcentual de éstas últimas, bajando su peso en los años más recientes.

El monto promedio mensual de la pensión graciable en 2020 es de 23.869 pesos, valor por debajo de una jubilación promedio (25.794 pesos), pero superior al valor del mínimo legal fijado para algunas pensiones graciables que se encontraban en curso de pago en 1988 o de los nuevos ingresos (4 BPC, equivalente a 18.076 pesos).

El análisis de la evolución de la pensión graciable promedio en términos de poder de compra muestra que creció en el período 2004-2020 un 41,7%, aunque en menor medida que la jubilación promedio (55.5%). Las diferentes evoluciones se explicarían en parte por la particularidad de la regla de indexación de las pensiones graciables, por los aumentos de los mínimos jubilatorios a pasivos de menores recursos, y por la evolución del valor de la BPC.

Referencias bibliográficas

- Informática Jurídica del BPS.
- Página web del IMPO Centro de Información Oficial.
- Consultas jurídicas del Palacio Legislativo Uruguay.

ANEXO

Tabla 1A: Listado de leyes que otorgan pensiones graciales por año. Período 2005-2020

AÑO	TOTAL	NRO. DE LEY	FECHA DE PROMULGACIÓN
2018	5	19,694	01/07/2018
		19,688	
		19,687	
		19,672	
		19,639	
2017	1	19.498	16/06/2017
2016	1	19.386	22/04/2016
2015	2	19.352	27/11/2015
		19.343	18/09/2015
2014	4	19.297	19/12/2014
		19.296	"
		19.295	"
		19.294	"
2013	8	19.131	20/09/2013
		19.130	"
		19.129	"
		19.105	10/07/2013
		19.069	18/04/2013
		19.068	"
		19.067	"
		19.066	"
2012	5	19.041	28/12/2012
		19.024	12/12/2012
		18.997	13/11/2012
		18.920	27/06/2012
		18.919	27/06/2012
2011	7	18.863	23/12/2011
		18.862	"
		18.854	16/12/2011
		18.839	23/11/2011
		18.805	14/09/2011
		18.759	14/06/2011
		18.746	22/04/2011
2010	12	18.726	31/12/2010
			27/12/2010 Presupuesto Nacional de Sueldos Gastos e Inversiones, 2010-2014
		18.719 art. 266 (*)	
		18.702	17/11/2010
		18.701	"
		18.698	"
		18.687	17/09/2010
		18.686	"
		18.685	"
		18.649	12/02/2010

		18.648	
		18.647	
		18.646	
2009	16	18.631	24/12/2009
		18.606	02/10/2009
		18.578	18/09/2009
		18.577	"
		18.556	11/09/2009
		18.555	"
		18.554	"
		18.540	26/08/2009
		18.539	"
		18.529	31/07/2009
		18.512	26/06/2009
		18.511	"
		18.510	"
		18.502	18/06/2009
		18.500	"
		18.481	22/04/2009
2008	10	18.452	26/12/2008
		18.451	"
		18.450	"
		18.424	28/11/2008
		18.404	24/10/2008
		18.403	"
		18.402	"
		18.398	"
		18.397	"
2007	2	18.118	27/04/2007
		18.108	29/03/2007
2006	9	18.081	19/12/2006
		18.075	15/12/2006
		18.074	11/12/2006
		18.073	"
		18.072	"
		18.047	24/10/2006
		18.019	13/09/2006
		17.999	02/08/2006
		17.998	"
2005	6	17.937	26/12/2005
		17.936	"
		17.932	22/12/2005
		17.923	01/12/2005
		17.880	29/07/2005
		17.876	27/06/2005

Fuente: IMPO Centro de Información Oficial - Normativa y Avisos Legales del Uruguay (www.impo.com.uy/bases/leyes)

(*) Artículo 266.- Transfiéranse en el Inciso 04 "Ministerio del Interior", las asignaciones presupuestales del objeto de gasto 573.000 "Pensiones Graciables", previstas en el Artículo 254 de la Ley Nº 13.032, de 7 de diciembre de 1961, financiación 1.1 "Rentas Generales" de las diferentes unidades ejecutoras, a la unidad ejecutora 025 "Dirección Nacional de Asistencia y Seguridad Social Policial".

**SECTOR RURAL Y SEGURIDAD SOCIAL
PARTICIPACIÓN DE HOMBRES Y MUJERES**

Soc. Silvia Santos

Sector rural y Seguridad Social

Participación de hombres y mujeres

Soc. Silvia Santos

Asesoría en Políticas de seguridad Social

Noviembre 2021

Resumen

El documento trata sobre quienes se dedican a la actividad agropecuaria, focalizando en la aportación rural e intentando imprimir una mirada de género. Se realiza un breve paneo por los organismos internacionales que abordan el tema de mujeres rurales, arribando a la institucionalidad uruguaya.

A partir de información de la Encuesta Continua de Hogares, se presentan estadísticas sobre población en zonas rurales y sus principales características en comparación con el total del país, desagregadas por sexo. En base a los registros administrativos del Banco de Previsión Social, se analizan los puestos con aportación rural y las prestaciones de activos y pasivos correspondientes, tratando de determinar su participación con el total de las afiliaciones, así como su estructura por sexo. Por último se observan algunas características de las empresas rurales, su naturaleza jurídica y composición de sus titulares.

Palabras clave

Mujeres rurales, cotizantes, empresas rurales, aportación rural, nueva ruralidad.

1. Introducción

El presente estudio tiene como objetivo aportar información relativa a los principales aspectos relacionados con el trabajo rural y su vínculo con la seguridad social con perspectiva de género. Se hace foco en quienes se afilian al BPS mediante la aportación rural.

Una primera particularidad de esta temática es la existencia de múltiples visiones de lo rural provenientes de ámbitos diversos: la estadística, la economía, agronomía, sociología, antropología, etc., y también de los propios habitantes. Por otra parte, en América Latina y el Caribe así como en otras regiones del mundo, se vienen observando en las últimas décadas, cambios en los espacios rurales y urbanos que cuestionan lo que se entiende o entendía por “rural”. La disociación entre lugar de trabajo y residencia, las cadenas productivas que cruzan áreas rurales y urbanas, los residentes rurales con trabajos no agrícolas, así como nuevos hábitos sociales, entre otros cambios, han dado lugar al concepto llamado “nueva ruralidad”, el cual destaca lo heterogéneo y dinámico de estos espacios.

Estas transformaciones hacen necesario, tener en cuenta la nueva dinámica rural en las conceptualizaciones y modificar las herramientas clásicas de medición a fin de superar la dicotomía urbano-rural y poder explicar la complejidad territorial. En el marco de la Agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y teniendo en cuenta la importancia de las áreas rurales en este desafío, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), se replantea la medición de lo rural con fines analíticos y de diseño de políticas promoviendo para ello un amplio diálogo e intercambio de ideas sobre el desarrollo sostenible e incluyente de la alimentación, la agricultura y las sociedades rurales¹.

Es así que, la definición de lo rural es trascendente, entre otras cosas, en cuanto a poder contar con una población objetivo para la aplicación de políticas públicas y su monitoreo. Por este motivo se recogen en este trabajo, las principales conceptualizaciones sobre esta temática, tanto académicas como institucionales, para abordar luego la información estadística proveniente de las distintas fuentes.

2. Distintas concepciones de la actividad rural

Tanto a nivel internacional, como nacional se discute sobre qué se entiende por rural con heterogeneidad de criterios. Los principales enfoques conceptuales han sido resumidos en la investigación de Cardeillac et al. (2016). El primero de ellos (a fines del siglo XIX), es el dicotómico. Concibe lo rural como una realidad de características propias que se contraponen con la realidad urbana. Las diferencias se observan a nivel de las ocupaciones (lo rural es agrícola), las condiciones ambientales (lo rural implica contacto con la naturaleza); el tamaño de las comunidades (las poblaciones rurales son de menor tamaño); la densidad poblacional, entre otras. Se divide así a la sociedad en dos ámbitos separados, caracterizando lo rural como atrasado, pobre, aislado, de cambios lentos, atado a la naturaleza y a la producción primaria; mientras que la ciudad y lo urbano son asociados con lo moderno, dinámico, industrial, conectado con el mundo.

Luego, y frente a la mayor complejidad de las sociedades, esta visión dualista pasa a tener una diferenciación más gradual. En la década de los años veinte del siglo pasado se trabajó en torno a la noción de *continuum urbano-rural*. El supuesto es que el modo de vida articulado en torno al trabajo agrario es lo que generará luego, toda una serie de variaciones en otro conjunto de variables (tamaño y densidad de población, diferenciación social, estratificación, movilidad social, etc.), cuya interrelación caracteriza las comunidades rurales. Esta visión rompe con el concepto de que lo rural es sinónimo de tradicional y atrasado.

A fines de los años noventa se desarrolla el enfoque de la “nueva ruralidad”. Esta visión busca no utilizar la actividad agrícola como elemento básico de lo rural sino reconocer un conjunto de

¹ Nueva definición de lo rural en América Latina y el Caribe en el marco de FAO para una reflexión colectiva para definir líneas de acción para llegar al 2030 con un ámbito rural distinto. 2030/Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe. Documento N°2.

actividades no agropecuarias que suceden en estos espacios (muchas de las cuales no están ligadas a la producción primaria), como actividades de esparcimiento y recreación, lugar de residencia, conservación de los recursos naturales.

A su vez, este enfoque plantea una visión conjunta e integral del territorio y las actividades que allí se realizan sin limitarse a la producción agropecuaria. Se entiende la noción de territorio como producto social e histórico, dotado de una determinada base de recursos naturales, ciertas formas de producción, consumo e intercambio, y una red de instituciones y formas de organización que se encarga de darle cohesión al resto de los elementos.

Con respecto a la intención de obtener datos para su posterior medición, los actores institucionales se afilian a distintas posturas.

En el ámbito nacional, Uruguay cuenta con una definición censal basada en la Ley Nº 10.723 del año 1946 que utiliza criterios de distribución espacial como forma de definir unidades territoriales político administrativas. Desde este punto de vista la población rural es la que no reside en los llamados Centros Poblados y por lo tanto es población dispersa (definida por exclusión), con independencia del tipo de actividad productiva que se realice.

El Instituto Nacional de Estadística (INE), se basa en esta normativa para diferenciar la población rural de la urbana en los censos. En cuanto a la Encuesta Continua de Hogares (ECH), se optó por incluir como población rural –además de la población dispersa- a las personas en localidades de menos de 5.000 habitantes. En este sentido no hay total coincidencia con los Centros Poblados de la Ley, pero sí permanece la definición “por defecto”.

Por otra parte el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), utiliza para los Censos Agropecuarios, un criterio que vincula el lugar de residencia con la actividad agropecuaria. En los Resultados del Censo General Agropecuario 2011² se define a la población rural como: "... todas las personas que vivieron habitualmente durante el año censal en el predio independientemente que trabajen o no en el mismo. Por residencia habitual se entiende aquella en que la persona vive la mayor parte del año (6 meses o más)".

Cardeillac et al. observan que estas dos diferentes definiciones de lo rural, tienen consecuencias para el análisis de género ya que se identifican distintas poblaciones de mujeres rurales con repercusiones en lo que tiene que ver con políticas públicas. Es decir la medición del nivel educativo, la tasa de desempleo, el trabajo no remunerado, entre otros aspectos, arrojan distintos valores según el criterio que se utilice. Por lo tanto, proponen como alternativa, una definición para avanzar hacia un enfoque multidimensional. La propuesta articula los aspectos relacionados a la “escala” (el tamaño de las localidades según número de habitantes) y lo sectorial; esto es, el grado de

² MGAP-DIEA Censo General Agropecuario 2011. Resultados definitivos.

dependencia que un asentamiento humano tiene respecto de las actividades de generación de bienes agropecuarios. El criterio utilizado sería el porcentaje de la PEA vinculado al sector agropecuario³.

Como se dijo antes, este documento se centra en el análisis de las características de quienes se dedican al trabajo agropecuario y en especial, quienes se vinculan al BPS mediante la aportación rural, tratando de ofrecer un abordaje de género. Por lo tanto, es también necesario tener en cuenta qué se entiende por trabajo rural en la legislación e institucionalidad uruguaya.

El Decreto Nº 216/012 del 29/06/2012 (reglamentario de las leyes de trabajo rural), define en su artículo primero a trabajadores y empleadores rurales de la siguiente forma: “A los efectos de la presente reglamentación se entiende por empleador rural toda persona física o jurídica que utilice los servicios de trabajadores subordinados, cualquiera sea el título en virtud del cual los ocupa, y por trabajador rural a todo el que bajo la dirección de otra persona, empleadora, ejecuta habitualmente trabajos rurales fuera de las zonas urbanas, mediante el pago de un salario y demás prestaciones.”

El MTSS por su parte, precisa estos conceptos en su Guía sobre Derecho del Trabajo Rural (2014). En la misma refiere a «trabajos rurales» como a aquellos que incluyen todas las actividades vinculadas al cultivo de la tierra y la cría de animales, extrayendo materia prima, pero sin que se dé ningún proceso de transformación de esta. Para quedar comprendido dentro de las normas del derecho del trabajo rural, la Guía subraya la importancia de que sea rural la actividad principal del empleador para el cual se trabaja. Ejemplifica que es trabajador rural el que trabaja para una empresa rural aunque específicamente ese trabajador no realice tareas rurales, como el administrativo de una empresa citrícola.

Asimismo, se relativiza el concepto de «fuera de las zonas urbanas» aclarando que no debe interpretarse en el sentido estricto de la delimitación de la autoridad departamental, sino más bien en un sentido socio-ambiental. La Guía menciona el caso de los quinteros y jardineros (que trabajan bajo la subordinación de un empleador), en donde la normativa establece que son considerados trabajadores rurales aun cuando realicen tareas dentro de las zonas urbanas, suburbanas y balnearios. También se hace referencia al “personal de servicio doméstico rural”, el cual se rige por la normativa del “trabajador rural”.

Por lo tanto, de acuerdo a este criterio se define el trabajo rural según el tipo principal de actividad desempeñada por la persona empleadora (cultivo de la tierra y cría de animales sin transformación de materia prima). Concomitantemente, la actividad de la persona empleada está adscripta al tipo de empresa para la que trabaja; y aun cuando no realice tareas rurales será considerado trabajador

³ “Se propone clasificar como localidad agropecuaria a cualquiera de las localidades identificadas por el INE en las que el porcentaje de la PEA vinculado al sector alcance a ser un 50% más del porcentaje que alcanza la PEA agropecuaria para el total del país” (p.44).

rural si la actividad principal de la empresa en la que se desempeña es rural (por ejemplo el administrador o el personal doméstico de una empresa citrícola).

3. La mirada de género

El enfoque de género en relación al ámbito rural implica aceptar que hombres y mujeres, actores principales en el desarrollo rural, constituyen sujetos de derecho y por lo tanto deben tener igualdad de oportunidades en el acceso a la tierra, así como a su uso y control efectivo. Las relaciones de género (construcción cultural que incluye relaciones jerárquicas de poder y subordinación entre hombres y mujeres), se procesan en el medio rural habilitando u obstaculizando el ejercicio de estos derechos.

Los organismos internacionales han realizado avances especialmente en lo que tiene que ver con los derechos fundamentales de las mujeres a la tierra y a la propiedad, apuntando a eliminar obstáculos a fin de que puedan ejercer tales derechos.

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) declara que “A lo largo de la historia, la tierra ha sido considerada como una fuente principal de riqueza, situación social y poder” y expresa que el acceso a recursos como el agua y servicios básicos como saneamiento y electricidad está condicionado al acceso a derechos sobre la tierra. Por lo tanto es fundamental la protección que otorga la sociedad a los titulares de los derechos para que sea posible invertir a largo plazo en la tierra cultivable. La tierra es una fuente de protección y sustento que permite desarrollar estrategias de subsistencia y de mercado por lo que la seguridad en la tenencia de la tierra es una condición necesaria para lograr la completa realización de los derechos humanos. Diversos estudios sostienen que el ejercicio del derecho a la tierra implica no solamente la tenencia o propiedad (el reconocimiento formal), sino también su control efectivo, que incluye la facultad en la decisión de su utilización y del manejo de sus beneficios (si se enajena o se explota directamente, qué tipo de explotación se realiza, etc.). Este tipo de ejercicio conlleva además, al reconocimiento social.

Asimismo, el artículo 14 de la CEDAW (Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer), exige a los Estados Parte, la adopción de medidas apropiadas para asegurar los derechos de las mujeres en las zonas rurales⁴. Estas medidas tienen que ver con el derecho a la participación en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo así como en actividades comunitarias, acceso a servicios de salud, educación, vivienda, electricidad, agua, servicios sanitarios, transporte y comunicaciones, seguridad social de forma directa a la persona, igualdad de acceso a oportunidades económicas tales como grupos de autoayuda y cooperativas, créditos y préstamos agrícolas, servicios de comercialización y tecnologías apropiadas entre otras.

⁴ Uruguay ratificó la Convención en setiembre de 1981 y su Protocolo Facultativo el 30 de mayo de 2001, por lo cual sus disposiciones tiene carácter vinculante con status de ley.

Estas normas internacionales apuntan al empoderamiento de las mujeres rurales, siendo crucial el empoderamiento económico para lograr la autonomía económica. De acuerdo a Deere (2012), la importancia del concepto radica en la capacidad de poder elegir entre distintas alternativas, tomar decisiones y determinar e influir en los resultados para sí misma o su familia. Entre los elementos la autora destaca:

- 1) La capacidad de generar ingresos y decidir sobre su uso;
- 2) La posibilidad de participar en las decisiones referentes al ingreso generado por cada uno de los miembros del hogar, incluyendo quién contribuye a la olla común, cuánto contribuye cada persona y cómo se utilizarán esos ingresos;
- 3) La capacidad de adquirir activos (o bienes) a nombre propio, así como utilizar y disponer de éstos según criterios propios, y
- 4) La posibilidad de participar en las decisiones del hogar referentes a la adquisición de activos con los ingresos de la olla común y a cómo se van a utilizar y disponer dichos activos.

En 2016, la CEDAW realizó observaciones al Estado uruguayo⁵, a partir de las cuales la institucionalidad del mismo ha venido trabajando con el fin de reducir las brechas en el medio rural. Las observaciones se han centrado en aspectos relativos al empleo, el acceso a la titularidad de la tierra, la participación en decisiones sobre el uso de la tierra y los medios de producción, la educación, atención sanitaria, condiciones de vida y seguridad social.

El Comité recomendó redoblar los esfuerzos para promover oportunidades de generación de ingresos para las mujeres rurales y fomentar el emprendimiento de estas mujeres; velar porque las mujeres rurales tengan acceso a la tierra en pie de igualdad con los hombres, garantizar que las mujeres rurales disfruten de igualdad de acceso a los servicios básicos y la protección social.

En este sentido, el MGAP ha venido desplegando entre otras políticas, una estrategia de trabajo a través de su Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR), con la finalidad de propender a la equidad de género como objetivo del Desarrollo Rural. Con esta finalidad, se plantea modificar las políticas públicas a fin de que se transformen en herramientas de inclusión social. Las modificaciones implican tanto acciones temporales, afirmativas y focalizadas, como acciones de transversalización.

La metodología relativa a la transversalización se basó en el diálogo político con la ciudadanía y la articulación interinstitucional, haciendo foco en la redistribución de recursos y el reconocimiento a la labor de la mujer rural. Este proceso supuso la emergencia de demandas y necesidades diversas por parte de las mujeres rurales, lo cual hizo necesario un modelo de trabajo basado en la articulación interinstitucional en base de alianzas con INMUJERES, OPP, IICA, FAO, SENADE, MS, MTSS, INC, IPA, INIA, DIGREGA Y UD.

⁵ (CEDAW/C/URY/CO/8-9)

La redistribución y el reconocimiento se relacionan estrechamente, considerando que las mujeres rurales son colectivos caracterizados por poseer menor capital, menores ingresos, menores titularidades y por otro lado escasa valoración de su trabajo productivo, negación de su carácter de productoras, invisibilidad de su voz en los espacios de participación, no reconocimiento de su trabajo reproductivo. Esto supone dos tipos de injusticias: de acceso a recursos para lo cual se despliegan políticas y acciones de redistribución e injusticias de acceso a un lugar simbólico de valoración, que son abordadas con políticas de reconocimiento. Dentro de las llamadas *políticas afirmativas focalizadas*, se crearon los fondos concursables “Somos de Aquí” llevada adelante por DGDR/MGAP e INJU/MIDES para fomentar la participación de las y los jóvenes en los procesos de desarrollo rural⁶ y “Somos Mujeres Rurales” enfocado al acceso de mujeres rurales o vinculadas a la producción agropecuaria⁷. La convocatoria “Somos Mujeres Rurales” se llevó adelante por DGDR/MGAP e INMUJERES/DINESIL/MIDES. Este fondo para iniciativas de mujeres para el desarrollo rural sustentable, permitía que las mujeres rurales presentaran proyectos colectivos de al menos 5 integrantes, orientados a dos tipos de acciones: - Proyectos de promoción de la autonomía económica de las mujeres, mediante iniciativas productivas. - Proyectos de promoción de la participación y la incidencia de las mujeres desde una perspectiva de género.

Paralelamente se desarrolla una transversalización de género en políticas de apoyo a la producción. Se busca eliminar los elementos que impiden estructuralmente el acceso y los de carácter cultural que obstaculizan el reconocimiento de las mujeres como productoras y potenciales destinatarias de estas políticas. Se sistematiza la apertura de datos por sexo permitiendo realizar el monitoreo de la captación de recursos por parte de mujeres y varones y poder analizar cuáles de las medidas incorporadas producen mayores efectos en términos de equidad.

En mayo de 2018 se promulgó el Decreto 137/18 de aprobación de la Estrategia Nacional para la Igualdad de Género 2030 (ENIG 2030). En el proceso de elaboración de la Estrategia, el MGAP impulsó una serie de acciones específicas con el fin de que la institucionalidad agropecuaria y las condiciones de vida y de producción de las mujeres rurales quedaran debidamente representadas en la estrategia. Se puede contar entre estas acciones la creación de la marca “MURU trabajo de mujeres rurales”. Dicha marca fue creada por Resolución 3/2020 del MGAP para identificar los productos y servicios desarrollados por las mujeres rurales del país y contempla como población objetivo a las asalariadas agropecuarias y mujeres residentes en zonas rurales e incorpora la perspectiva generacional en forma transversal⁸.

Algunos de los lineamientos estratégicos de la ENIG 2030 hacia la acción en el ámbito agropecuario apuntan a la promoción de la cotitularidad de la tierra y las explotaciones familiares, el liderazgo y

⁶ Primera edición en 2012, 5ª edición en 2019.

⁷ Primera edición en 2015, 3ª edición en 2019.

⁸ En la Resolución de creación de la marca se detallan los objetivos. Éstos apuntan a ofrecer una herramienta de comercialización diferenciada para contribuir a la economía de las mujeres rurales y reconocimiento de su trabajo, dar visibilidad a sus productos, promover el acceso a la información y espacios de comercialización, propiciar la autonomía de las mujeres rurales con una perspectiva generacional.

participación de las mujeres rurales y medidas diferenciales para el acceso al crédito y a la asistencia técnica para potenciar sus emprendimientos productivo-comerciales, entre otros.

En agosto de 2019 por Ley Nº 19.781 se modificó el art. 7 de la Ley Nº 11.029 en relación a la cotitularidad de tierras adjudicadas por el INC. El nombramiento de ambos cónyuges o concubinos como titulares y responsables de arrendamiento de la tierra del INC, tiene el propósito de afrontar las desigualdades de género vinculadas al acceso, uso, tenencia y control de la tierra, reforzar la responsabilidad compartida, la representación familiar y la potestad para administrar tanto de hombres como de mujeres⁹.

En el año 2020, a partir de un acuerdo FAO-MGAP, se desarrolla una herramienta con el objetivo de fomentar avances sustantivos en la transversalidad de género de las instituciones estatales del sector, para el período 2021-2024. Se trata del Plan Nacional de Género en las Políticas Agropecuarias (PNG Agro). El Plan está integrado por: MGAP, Instituto Nacional de Carnes (INAC), Instituto Nacional de Leche (INALE), Instituto Nacional de Semillas (INASE), Instituto Nacional de Vitivinicultura (INAVI), Instituto Nacional de Colonización (INC), Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA), e Instituto Plan Agropecuario (IPA), con el apoyo de la FAO. Estas instituciones priorizan el trabajo en común para la reducción de desigualdades de género en el medio rural y el sector agropecuario. La acción conjunta de estas instituciones se basa en cuatro elementos:

- “El reconocimiento de que el medio rural y el sector agropecuario están atravesados por desigualdades basadas en el género, que repercuten en diferencias entre mujeres y varones en materia de reconocimiento y acceso a recursos.
- El posicionamiento de principios, y en particular el principio de igualdad, que ven en estas desigualdades una forma de discriminación que puede y debe ser revisada.
- La asunción de que las instituciones del sector agropecuario en particular y del Estado en general, tienen un rol para jugar en la reversión de esas desigualdades.
- La concepción de que la equidad de género no solo es un imperativo de justicia social, sino que también constituye una oportunidad para mejorar la eficacia y la eficiencia de las instituciones agropecuarias en el cumplimiento de sus objetivos estratégicos y competencias.”¹⁰

⁹ Las condiciones son: que la principal fuente de ingresos del hogar provenga de la explotación familiar; que los dos miembros de la pareja dediquen su tiempo de trabajo al hogar y al campo; que los ingresos extraprediales nominales familiares sean menores o iguales, en promedio mensual, a 14 Base de Prestaciones y Contribuciones (BPC). La cotitularidad no incrementa los aportes al Banco de Previsión Social, siempre que ambos tengan cobertura social. Disponible en:

https://www.colonizacion.com.uy/resultados-busqueda?p_p_id=3&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&_3_struts_action=%2Fsearch%2Fsearch&_3_redirect=%2F&_3_keywords=cotitularidad

¹⁰ Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/comunicacion/publicaciones/plan-nacional-genero-politicas-agropecuarias>

4. Población y zona de residencia

Para obtener un panorama general sobre residencia en zonas rurales se presenta información sobre la distribución de la población por zona geográfica para dos años seleccionados; también se analizan algunas características de la misma como actividad, empleo y desempleo. A estos efectos, se utilizaron los microdatos de la Encuesta Continua de Hogares (ECH), que realiza el INE periódicamente.¹¹

En el cuadro 1 se presenta la distribución de la población por zona geográfica para hombres, mujeres y totales. Las zonas se agrupan en Montevideo, localidades de más de 5.000 habitantes, localidades de menos de 5.000 habitantes y zona rural.

Cuadro 1.

Distribución de la población según zona geográfica por sexo
Años 2011, 2019 y 2020

	2011			2019			2020		
	H.	M.	T.	H.	M.	T.	H.	M.	T.
Mdeo.	39,3	40,7	40,0	38,6	40,0	39,3	38,7	39,6	39,2
Loc. 5000 o más hab.	46,0	46,3	46,1	44,8	44,7	44,7	45,4	45,3	45,3
Loc. menos 5000 hab.	5,4	5,2	5,3	10,6	10,2	10,4	10,2	10,3	10,3
zona rural	9,3	7,8	8,5	6,1	5,2	5,6	5,7	4,8	5,2
Total	100	100	100	100	100	100	100,0	100,0	100,0

Fuente: elaborado en base a microdatos de ECH.

Se observa que la zona con mayor reducción poblacional fue la rural con una caída de tres puntos porcentuales en 2020 con respecto a 2011, lo que equivale a algo más de 102 mil personas menos, por lo que esta zona pasó a tener un peso de 5,2%. Esta disminución se dio tanto en hombres como mujeres.

La población de Montevideo también descendió levemente registrando el menor valor en 2020 (39,2%). En las localidades de más de 5.000 habitantes se reduce en 2019 y vuelve a elevarse en 2020 (45,3%). En contrapartida, las localidades de menos de 5.000 habitantes se incrementaron en 5 puntos porcentuales en los dos últimos años con respecto a 2011. Podría pensarse en un trasiego hacia esta zona, a partir de la generación de pequeños centros poblados, cuyos habitantes trabajan en el medio rural. Es posible que también estén involucradas las actividades de MEVIR¹², el desarrollo de las comunicaciones, la caminería y los medios de transporte, entre otras.

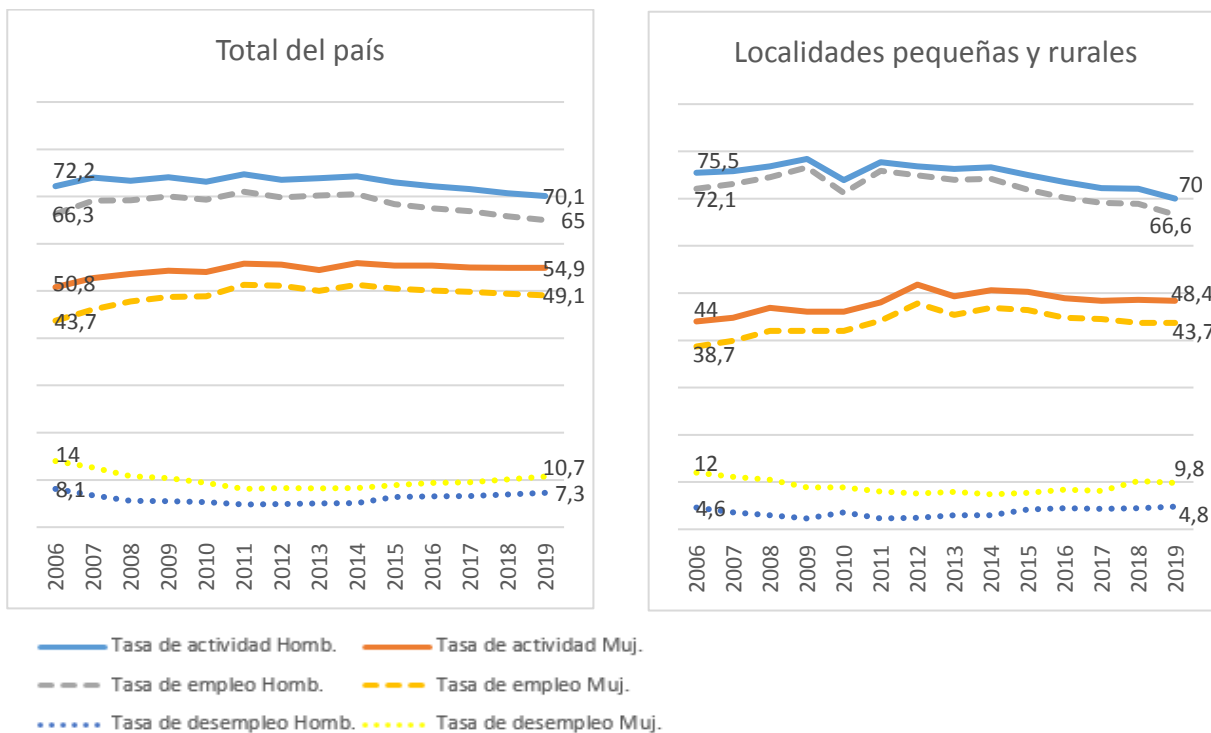
¹¹ Debido a la emergencia sanitaria causada por la Covid-19, la aplicación y metodología de la Encuesta ha sufrido algunas variantes, por lo cual en algunos cuadros se mantienen los datos de 2019. En donde fue posible, se agregaron los datos de 2020 manteniendo la información de 2019, con la intención de recoger posibles efectos socio económicos de la situación de pandemia.

¹² MEVIR (siglas tomadas de Movimiento pro erradicación de la vivienda rural insalubre), es una persona pública de derecho privado que trabaja en forma integral facilitando la construcción o refacción de viviendas así como las edificaciones productivas, servicios

En los cuadros 1, 2 y 3 del Anexo se presentan indicadores de mercado laboral para el período 2006 - 2019¹³. Se muestra la zona rural junto con las localidades pequeñas de menos de 5.000 habitantes (a diferencia del cuadro 1 que capta la zona rural exclusivamente). De dicha información se extrae el siguiente gráfico que ilustra la evolución de los indicadores.

Gráfico 1

Evolución indicadores de mercado laboral según sexo



Fuente: elaborado a partir de cuadros 1,2 y 3 de Anexo

La tasa de actividad del total País en el año 2019 fue del 70% en los hombres y 55% en las mujeres. Con respecto a 2006, el coeficiente masculino registró 2 puntos porcentuales menos, mientras que el femenino se incrementó 4 puntos. En las zonas con menos de 5 mil habitantes también hubo un incremento de la tasa femenina de 4,4 puntos porcentuales.

De la lectura comparativa entre las distintas áreas geográficas se puede observar que la tasa de actividad femenina es menor a medida que las localidades son más reducidas: en 2019 la tasa de actividad femenina fue de 58,3% en Montevideo, 54,1% en zonas con más de 5 mil habitantes y 48,4% en zonas de menos de 5 mil habitantes, en tanto que la tasa masculina de la zona rural apenas es de 1,6 puntos porcentuales menos que en Montevideo. Este comportamiento está en

comunitarios, infraestructura (agua, electricidad, saneamiento), para asalariados rurales y pequeños productores familiares de bajos recursos.

Misión: Trabajar para asegurar que la población rural, pueda ejercer su Derecho a la vivienda de calidad, haciendo un adecuado uso de los recursos destinados por la sociedad, en el marco de las políticas de desarrollo integral (productivo, social, ambiental, territorial).

¹³ Al momento de la redacción de este informe, no se encuentran disponibles los datos correspondientes a 2020.

consonancia con lo encontrado por Salvador, S. (2020) en cuanto a las horas de trabajo remunerado (TR), dedicadas por las mujeres, lo cual implica un constante diálogo con el TNR. La autora considera que “Las responsabilidades en el TNR no solo limitan la participación laboral de las mujeres, sino también el tiempo que dedican al TR”. Asimismo, señala que el tiempo promedio de TR de las mujeres en localidades de menos de 5 mil habitantes es de 33,2 horas semanales, mientras que los hombres trabajan 43,1 horas a la semana. Esta situación podría estar asociada a una oferta de cuidados (para niños/as, personas mayores, personas con discapacidad), diferencial entre zonas geográficas.

La tasa de empleo en 2019 para el total País fue de 65% en los varones y 49% en las mujeres. Las zonas rurales y localidades pequeñas registraron 66,6% de empleo masculino y 43,7% femenino.

En lo referente al empleo femenino, si bien también se observa un incremento a nivel total de país y en zonas de menos de 5 mil habitantes, el 2019 presenta valores más bajos a medida que nos movemos de Montevideo a zonas rurales,

La tasa de desempleo en el total del país en 2019 fue de 7,3% en hombres y 10,7% en mujeres; esto ha significado un descenso en algo más de un punto porcentual para los primeros y 3,3 puntos porcentuales en las segundas. La tasa de desempleo en Localidades pequeñas y rurales fue de 4,8% en los hombres y 9,8% en mujeres, lo cual representa una caída de 2,2 puntos para éstas últimas.

Con respecto a las distintas zonas en el año 2019, el desempleo femenino en Montevideo y zonas de menos de 5 mil habitantes es muy similar (9,7% y 9,8% respectivamente). En tanto que el desempleo masculino es 3 puntos porcentuales menor en las zonas rurales que en Montevideo.

En suma, en lo que refiere a localidades pequeñas y rurales, tanto en los indicadores de actividad como de empleo y desempleo, las mujeres registran los guarismos más desfavorables. Con respecto a estas brechas, Salvador (2020), observa la importancia de considerar el Trabajo No Remunerado (TNR)¹⁴, que realizan las familias y dentro de éstas, las mujeres. La autora expresa que: “Las responsabilidades en el TNR no solo limitan la participación laboral de las mujeres, sino también el tiempo que dedican al Trabajo Remunerado. En promedio, las mujeres dedican 34,8 horas a la semana, un 16,1% menos que los hombres. Se verifica la misma relación que con la participación laboral, las mujeres reducen su dedicación al TR a medida que se reduce el tamaño de la localidad, mientras los hombres lo incrementan. Por ello, la brecha en el tiempo que dedican hombres y mujeres aumenta a medida que las localidades son más pequeñas.

¹⁴ De acuerdo a la autora: “El trabajo no remunerado refiere al conjunto de actividades que se desarrollan cotidianamente para sostener la vida humana y la vida en sociedad. Pero también son imprescindibles para sostener el funcionamiento del sistema económico. Por eso, es importante valorizar ese trabajo para visibilizarlo y darle relevancia ya que es una esfera de la economía que ha permanecido encubierta.”

A pesar de estas brechas, si miramos la evolución en el tiempo de las localidades pequeñas y rurales, vemos que mejoran los indicadores de oferta y demanda de mano de obra femenina. El desempleo si bien disminuye para las mujeres, finaliza el período con 5 puntos porcentuales más que los hombres.

5. Algunas características del sector rural

En los siguientes cuadros se analiza la población que trabaja en el sector rural de acuerdo a la Clasificación CIIU de Rama de Actividad. Se excluye del análisis, la actividad de la pesca para poder tener un mayor acercamiento con la aportación rural a BPS, la cual no incluye esta actividad como se verá más adelante.

El cuadro 2 muestra la cantidad de personas ocupadas del país y las ocupadas en el sector rural, discriminadas por sexo para tres años seleccionados.

Cuadro 2.

Personas ocupadas en Total País y en el Sector Rural

	Hombre (%)	Mujer (%)	Total ocupados	Hombre (%)	Mujer (%)	Ocupados rurales
2011	55,5	44,5	1.644.147	77,9	22,1	172.242
2019	54,9	45,1	1.628.178	79,4	20,6	132.549
2020	54,7	45,3	1.567.688	78,2	21,8	122.288

Fuente: elaboración propia a partir de ECH.

Nota: no incluye pesca.

En el 2019 la cantidad de personas ocupadas en todo el país, así como en la actividad rural, se redujo con respecto al año 2011, profundizándose en el año 2020 donde se observa una variación negativa de 5% en el total y de 29% en el sector rural

En los dos últimos años, las personas trabajadoras en el sector rural redondearon el 8% de los ocupados en tanto que las mujeres rurales representaron el 4% de las mujeres ocupadas.

La estructura por sexo de las personas ocupadas en actividades rurales resultó en 20,6% de mujeres en 2019 y 21,8% en 2020. Esto evidencia el alto grado de masculinización de este sector teniendo en cuenta que en el total de ocupados, la proporción de mujeres es del 45%. De todas formas no se puede dejar de considerar que si bien la representación femenina se incrementa en 1,2 puntos porcentuales en el último año respecto del 2019, esto se da por una caída en la ocupación masculina mayor a la femenina.

El cuadro 3 presenta para los años 2019 y 2020, la población ocupada en el sector agropecuario, distribuida por sexo para cada rama de actividad y el peso de la actividad en el total.

Cuadro 3.

Distribución de ocupados/as en el sector agropecuario por sexo, según rama de actividad

	Hombre	Mujer	Total	Peso en el total
Año 2019				
Agricultura (cereales y oleaginosos, arroz, frutihorticultura)	77,2	22,8	100,0	28,8
Ganadería (carne y leche)	76,2	23,8	100,0	52,7
Servicios agrícolas y ganaderos y actividades de apoyo	96,1	3,9	100,0	8,6
Explotación agropecuaria mixta	77,1	22,9	100,0	1,1
Forestación	90,2	9,8	100,0	8,8
Total	79,4	20,6	100,0	100,0
Año 2020				
Agricultura (cereales y oleaginosos, arroz, frutihorticultura)	75,8	24,2	100,0	26,7
Ganadería (carne y leche)	74,3	25,7	100,0	53,7
Servicios agrícolas y ganaderos y actividades de apoyo	97,4	2,6	100,0	9,5
Explotación agropecuaria mixta	65,2	34,8	100,0	1,0
Forestación	88,5	11,5	100,0	9,0
Total	78,2	21,8	100,0	100,0

Fuente: elaborado en base a ECH.

Se puede observar que los trabajadores y trabajadoras que se ocupan en *agricultura* redondean el 29% en 2019 y el 27% en 2020. La ocupación en *ganadería* es la de mayor peso en el total con 53% en 2019 y 54% en 2020.

La estructura por sexo revela que en 2019, las mujeres representaban entre el 23% en agricultura y 24 % en ganadería. En tanto que en 2020 esta participación se incrementa al 24% y 26% respectivamente, en parte explicado por la mayor caída en el empleo masculino.

En Anexo (cuadro 5), se realiza, una mayor apertura del cuadro comentado anteriormente para el año 2020; las actividades se ordenan comenzando por las relativas a agricultura, luego ganadería, servicios (tanto agrícolas como ganaderos), explotación agropecuaria mixta y por último forestación. Allí se observa que las actividades donde las mujeres se ocupan mayormente son *cultivo de otras frutas y frutos secos arbóreos y de arbustos* (46%) y *propagación de plantas* (45%). No obstante, se trata de actividades con escaso peso en el total (aproximadamente 1% cada una). Otras actividades en donde las mujeres alcanzan a representar más de la tercera parte son: *cría de ovejas y cabras* (39,7%), *cría de aves de corral y producción de huevos* (38,4%), *cultivo de plantas para preparar bebidas, cultivo de especias y plantas aromáticas, medicinales y farmacéuticas, cultivos de otros productos perennes* (36,3%) y *explotación agropecuaria mixta* (34,8%).

En el siguiente cuadro se observa cómo se distribuyen las personas ocupadas en el sector rural según la categoría de ocupación para todo el país, y para cada sexo.

Cuadro 4.

Personas del sector rural según categoría de la ocupación para cada sexo (en %)

	2011			2019			2020		
	H.	M.	Tot.	H.	M.	Tot.	H.	M.	Tot.
Asalariado/a privado/a	54,8	38,4	51,2	59,2	44,4	56,1	56,2	41,2	52,9
Asalariado/a público/a	0,2	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,5	0,2	0,4
Miembro coop. Prod.o trabajo	0,1	0,1	0,1	0,1	0,3	0,1	0,2	0,6	0,3
Patrón/a	12,4	14,2	12,8	9,7	8,3	9,4	9,3	8,7	9,1
Cuenta prop. s/ local	2,9	0,8	2,4	2,9	0,7	2,4	2,9	0,6	2,4
Cuenta prop. c/ local	27,9	28,1	27,9	26,6	34,8	28,3	28,4	28,9	28,5
Miembro del hogar no rem.	1,8	18,3	5,5	1,5	11,5	3,6	1,6	18,8	5,3
Programa social de empleo	--	--	--	--	--	--	0,3	0,0	0,3
s/d	--	--	--	--	--	--	0,7	1,0	0,8
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: elaborado en base a ECH.

Nota: no incluye pesca

Para los años seleccionados las ocupaciones más representativas son *asalariado/a privado/a*, *cuenta propia con local o inversión* y *patrón/a*. En el total de hombres y mujeres, en el año 2019 las personas asalariadas privadas representaron el 56% y descendieron a 53% en 2020. Los trabajadores por cuenta propia con local presentaron porcentajes similares en los tres años, con una proporción que ronda el 28%. En tanto que el peso de la categoría patrón/a disminuye, pasando de 13% en 2011 a 9% en 2020.

A pesar de que, en números absolutos se observa una caída de la ocupación en prácticamente todas las categorías, tanto para hombres como para mujeres, de la lectura en cada sexo, se puede apreciar que en las categorías *cuenta propia con local* y *patrón/a*, tanto mujeres como hombres mantienen proporciones similares. Solamente en 2019 las mujeres cuenta propistas con local presentan un porcentaje mayor que los hombres. Por el contrario, en la categoría *asalariados/as privados/a*, las mujeres presentan porcentajes menores que los hombres en todos los años, rondando los 15 puntos porcentuales de diferencia.

Resulta interesante observar la participación de “*miembro de hogar no remunerado*”, por ser una categoría que se podría acercar al trabajo no remunerado que realizan las mujeres en general,

aunque no es el mismo concepto¹⁵. En 2011, esta categoría tuvo una participación del 18% en las trabajadoras mujeres, en tanto que en 2019 disminuyó al 11,5% y vuelve a ganar presencia con casi 19% en el año 2020.

En el cuadro siguiente se presenta la distribución por sexo de las personas en ocupaciones agropecuarias para tramos de edad y el peso de cada tramo en el total, para los años 2011, 2019 y 2020.

Cuadro 5.

Distribución de ocupados agropecuarios por sexo y peso de cada tramo en el total Años 2011, 2019 y 2020

Tramo de edad	2011			2019			2020		
	Homb.	Mujer	Peso del tramo	Homb.	Mujer	Peso del tramo	Homb.	Mujer	Peso del tramo
14 a 17	93,1	6,9	3,3	94,8	5,2	1,6	92,8	7,2	1,3
18 a 24	82,9	17,1	11,6	86,6	13,4	11,9	82,5	17,5	12,2
25 a 29	79,4	20,6	7,3	79,8	20,2	9,0	78,1	21,9	8,4
30 a 39	73,8	26,2	19,1	78,3	21,7	20,2	78,2	21,8	18,8
40 a 49	74,2	25,8	21,0	76,2	23,8	22,0	75,9	24,1	23,4
50 a 59	75,7	24,3	20,1	76,3	23,7	20,4	76,5	23,5	21,5
60 a 69	81,9	18,1	12,3	81,6	18,4	11,0	77,3	22,7	10,8
70 y más	84,2	15,8	5,2	84,2	15,8	4,1	86,8	13,2	3,6
Total	77,9	22,1	100,0	79,4	20,6	1,6	78,2	21,8	100,0

Fuente: elaborado en base a ECH

Las edades en donde se concentra el trabajo agropecuario (tanto en hombres como en mujeres), corresponde a los tramos que van de 30 hasta 59 años en los tres años analizados, siendo el tramo entre 40 a 49 años el que tiene el mayor peso. En el año 2020 este tramo concentró en 23,4% de los trabajadores y trabajadoras y dentro del mismo, la participación femenina fue de 24%. Por su parte las edades 60 años así como el tramo de 14 a 17 años tienden a perder peso con el paso del tiempo.

6. Cotizantes rurales a la Seguridad Social

Luego del panorama obtenido a partir de la ECH, se pasa a indagar sobre algunas características de los cotizantes rurales. Para ello se debe tener en cuenta por un lado, la modalidad particular de esta aportación, en especial los aportes patronales; por otra parte, los registros de cotizantes corresponden a puestos de la actividad privada y no personas, y por último, se maneja información solamente del mercado formal.

¹⁵ De acuerdo al INE, "miembro del hogar no remunerado" es la persona que trabaja en la empresa o negocio de un miembro del hogar entrevistado sin percibir sueldo, salario o especies por su tarea.

En relación a la informalidad, el siguiente cuadro muestra el porcentaje de quienes estando ocupados en el sector agropecuario, responden no hacer aportes a la seguridad social (datos de ECH).

Cuadro 6.

Ocupados/as agropecuarios/as que no aportan a la seguridad social para cada sexo y totales

Años 2011, 2019 y 2020

	Hombres	Mujeres	Total
2011	35,5	25,3	33,2
2019	30,2	24,4	29,0
2020	29,4	20,6	27,5

Fuente: elaborado en base a ECH.

Se puede observar que el porcentaje de quienes no aportan a la seguridad social disminuye tanto en hombres como en mujeres. Los trabajadores agropecuarios que no aportan son el 29,4% en 2020, lo que implica un descenso de 6 puntos porcentuales con respecto a 2011. En tanto que las trabajadoras que responden no aportar, son el 20,6% en el mismo año, lo que significa una disminución de casi 5 puntos porcentuales en el mismo período.

6.1 Régimen de aportación Rural

Para este trabajo el foco del análisis se centra en quienes se relacionan con el BPS mediante aportación rural¹⁶; esta modalidad, tiene una forma de cotización basada en la tierra e incluye las actividades del sector agrícola¹⁷ con excepción de la pesca y la agroindustria.

El régimen de aportación rural se aplica a: empresas con actividades rurales y empresas contratistas del sector.

Hasta ahora se han considerado algunas características de las personas que desarrollan actividad económica en el sector rural. Para analizar su vínculo con la seguridad social, es necesario precisar que el régimen rural de aportación presenta diferencias importantes con el régimen general. La aportación patronal rural puede estar asociada a la cantidad de hectáreas del predio o a los montepíos de los trabajadores dependientes, según se trate de empresas o contratistas rurales respectivamente, como se verá más adelante. Asimismo, el pago de los aportes al BPS se realiza en forma cuatrimestral, si bien las obligaciones se generan mensualmente.

La normativa uruguaya determina los conceptos de empresas rurales, empresas contratistas, empleador y trabajador rural.

¹⁶ Los tipos de aportación para Contribuciones Especiales a Seguridad Social del BPS son: Industria y Comercio, Civil, Rural, Construcción, Servicio Doméstico

¹⁷ En los registros administrativos de BPS que clasifican a las prestaciones por Rama de Actividad de acuerdo a la Clasificación Internacional Uniforme Revisión 4 (CIIU-4), se excluye la actividad de Pesca.

La Ley N° 15.852 de diciembre de 1986 define a las empresas rurales contribuyentes como “las personas físicas y jurídicas, sociedades civiles o comerciales de cualquier naturaleza, sucesiones o condominios que desarrollen explotaciones agropecuarias cualquiera sea la vinculación jurídica con los inmuebles que le sirvan de asiento”.

De acuerdo al Decreto N° 61/987, se considera “explotación agropecuaria, la que se encuentra destinada a la obtención de un resultado económico producto de un proceso biológico con directa relación a un asentamiento territorial.” El decreto también indica que la ubicación territorial puede darse en zonas rurales, urbanas, suburbanas o balnearias.

De acuerdo a la redacción dada por Ley N° 18.984 de octubre de 2012, “son empresas contratistas las personas físicas o jurídicas de cualquiera de las naturalezas o especies indicadas en el artículo anterior que, en forma independiente, se dediquen a tareas de conducción de ganado, esquila, alambramiento, monte, silvicultura y trabajos agrícolas en general”.

Por su parte el Decreto N° 216/012 define como empleador rural a “toda persona física o jurídica que utilice los servicios de trabajadores subordinados, cualquiera sea el título en virtud del cual los ocupa, y por trabajador rural a todo el que bajo la dirección de otra persona empleadora, ejecuta habitualmente trabajos rurales fuera de las zonas urbanas, mediante el pago de un salario y demás prestaciones.”¹⁸

Los aportes personales correspondientes a los trabajadores dependientes rurales se rigen por las tasas de aporte del régimen general¹⁹, en tanto que la contribución patronal rural engloba los aportes por la actividad de titulares así como los aportes patronales por los trabajadores que ocupe el inmueble. El pago se realiza cada cuatro meses. Para las empresas rurales este aporte está vinculado con las hectáreas explotadas y para los contratistas rurales se calcula como la suma total de montepío de sus dependientes.

Los aportes patronales originados por una explotación agropecuaria resultan de multiplicar las hectáreas Índice Coneat²⁰ de la tierra por la Unidad Básica de Contribución (UBC). La UBC surge del producto de la BPC por la Tasa de Aportación vigente²¹ En caso de no existir explotación, los aportes se incrementan en 50% la UBC.

¹⁸ Decreto del Poder Ejecutivo promulgado el 29 de junio de 2012. Reglamentación del Estatuto del Trabajador Rural. Actualización.

¹⁹ BPS considera como trabajadores rurales dependientes, quienes realicen tareas agropecuarias cualquiera sea su calificación, incluyéndose aquellas tareas desarrolladas en predios ubicados en zonas urbanas, suburbanas o balnearias.

²⁰ La superficie equivalente en hectáreas Coneat 100 de un padrón surge de multiplicar la superficie real del mismo por su índice de productividad Coneat, dividido 100. (Estas superficies se expresan en ha. IC100). Es un índice estructurado por el Ministerio de Agricultura y Pesca y la Comisión Nacional de Estudio Agro económico de la Tierra (CO.N.E.A.T.) El índice CONEAT determina la capacidad de los suelos del país, evaluados en kilos de carne bovina, ovina y kilos de lana por hectárea de campo natural, cuyo promedio es el índice 100.

²¹ A partir de enero de 2020 se fija en 1,004% por Decreto N° 29/020.

Existen asimismo aportes mínimos, tanto para las empresas como para los contratistas rurales. Para las empresas se calculan sobre el montepío de 22 Bases Fictas de Contribución²², con una reducción del 33%. Por lo tanto, la cantidad de hectáreas Coneat a partir de las cuales comienza a aumentar el aporte patronal, surge del cociente entre el mínimo de contribución patronal rural y la UBC. Para el 2020 el aporte mínimo fue de \$ 2.650,50, lo que correspondió a un mínimo de 584 hectáreas.

En el caso de empresas pluripersonales, sobre el aporte patronal unificado se aplica por concepto de acrecimiento, según la cantidad de integrantes que habitual y personalmente realizan tareas en el establecimiento. Este incremento es del 10% por los primeros tres integrantes y un 10 % adicional por cada uno de los integrantes que superen la cantidad de tres²³.

Es así que con estos aportes adicionales, los titulares con actividad, incluidas las personas cónyuges colaboradoras, pueden acceder a las prestaciones que otorga el Régimen General (prestaciones de IVS, de actividad y cobertura médica).

Con respecto a la cobertura médica, la misma es opcional para los titulares de empresas unipersonales y cónyuges colaboradores; en caso de hacer la opción, el aporte es el 100% de la cuota mutual, siempre que no ocupen más de cinco dependientes.

Los titulares de predios de hasta 500 hectáreas Coneat y que no perciben otros ingresos²⁴, pueden optar por la cuota mutual bonificada, la cual representa un porcentaje del valor de la cuota mutual. Este porcentaje varía de acuerdo a la presencia de hijos/as y cónyuges o concubinos/as a cargo: sin hijos y sin cónyuge o concubino, 45% de la cuota mutual, con hijos y sin cónyuge o concubino, 60%, sin hijos y con cónyuge o concubino, 65%, y con hijos y con cónyuge o concubino a cargo, 80% de la cuota mutual.

Existe además un beneficio de subsidio del 50% de la contribución mínima antes mencionada, para un conjunto de productores registrados como pequeños productores rurales ante la Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR), del MGAP y con determinados requisitos de acuerdo al Decreto 778/008 del 22/12/2008.

Para acceder a este beneficio, los productores no deben tener asalariados permanentes (con excepción de hasta 100 jornales zafrales en el año), deben explotar menos de 200 hectáreas índice Coneat 100, deben obtener su ingreso principal de dicha explotación con cumplimiento de jornada laboral, y residir en el predio o a una distancia no mayor de 50 km. del mismo.

Cabe aclarar que los ocupantes de predios en los que solamente se realicen tareas agropecuarias destinadas al autoconsumo familiar, están exonerados de la contribución patronal rural, debiendo sus titulares efectuar declaración jurada ante BPS²⁵.

²² La BFC a enero de 2020: \$1.198,78.

²³ Manual Materia Gravada y Asignaciones Computables, BPS, p. 108.

²⁴ Excepto pasividades o pensiones a la vejez e invalidez que no superen el equivalente a 1 BPC por cada beneficiario.

²⁵ Artículo 15 de Decreto N° 61/987 de 29/01/1987.

Asociado a esta aportación rural, existen otros beneficios de carácter impositivo así como la generación de crédito fiscal. Por un lado, para titulares de explotaciones pecuarias, ganaderas y lecheras, no contribuyentes de Impuestos a las Rentas de Actividades Económicas (IRAE), existen determinadas situaciones²⁶ que hacen posible utilizar créditos para el pago de obligaciones contributivas a BPS. Por otra parte los impuestos derivados de enajenaciones de semovientes se imputan automáticamente a las obligaciones tributarias del contribuyente con BPS por aportación rural.

El BPS además recauda un impuesto afectado al Movimiento Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural (MEVIR)²⁷. La Ley N° 15.852 y el Decreto N° 61/987 antes mencionado, establece que las empresas rurales con explotación agropecuaria con una superficie superior a 500 hectáreas valor Coneat, deben abonar este impuesto²⁸. El mismo se liquida trimestralmente y se abona junto con las aportaciones sociales en forma cuatrimestral (los dos primeros trimestres se incluyen en el primer pago).

Con respecto al Seguro por Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, la Ley N° 19.678 de octubre de 2018, modificó la fórmula de cálculo de las primas correspondientes a dicho seguro respecto de los dependientes de la actividad rural, determinando que las mismas se paguen de acuerdo al Régimen General. Con anterioridad a esta ley el pago al BSE integraba los aportes patronales.

Para finalizar este capítulo es interesante conocer la situación de quienes se registran como cónyuges colaboradores mencionados anteriormente.

La figura jurídica “cónyuge colaborador”²⁹ data del año 1941, antes de la Ley de Derechos Civiles de la Mujer de setiembre de 1946, cuando las mujeres no podían administrar sus propios bienes, ni los gananciales. Por lo cual, fue creada esta figura a los efectos jubilatorios y en principio para la aportación Industria y Comercio.

Actualmente, es en la aportación rural donde se registra mayor cantidad de cónyuges colaboradores/as, siendo la mayoría mujeres. Estas personas están cubiertas de las contingencias de seguridad social a partir de contribuciones más acotadas que el resto de los trabajadores, debido a que son incluidas en los aportes adicionales que realiza el titular de la empresa, como se comentó anteriormente. Si bien la denominación alude a una actividad de colaboración, estas personas

²⁶ Créditos provenientes de la adquisición de fertilizantes fosfatados, para titulares de explotaciones pecuarias, ganaderas y lecheras y créditos proveniente de las retenciones de IMEBA, para productores lecheros.

²⁷ Persona pública de derecho privada creada en 1967. Actualmente implementa un sistema de acceso a la vivienda adecuado al medio rural y basado en un concepto integral de hábitat según el cual la vivienda es un elemento dentro de un sistema complejo donde interactúan equilibradamente varios factores: el territorio, la producción de bienes y servicios, el ser humano en comunidad, los servicios comunitarios y las infraestructuras físicas.

²⁸ El valor del impuesto corresponde al valor de la Unidad Reajutable al 1er día de cada trimestre/1000 x ha. Coneat.

²⁹ Más información sobre esta figura en: Comentarios de Seguridad Social N° 52. Cónyuge colaborador, breve análisis de situación. Actualización. AGSS. BPS.

trabajan y gestionan la empresa a la par del titular. Por otra parte, al no ser titulares de las empresas donde trabajan, no generan derechos como tales, como por ejemplo, el derecho a solicitar créditos bancarios.

6.2 Puestos cotizantes rurales

Teniendo en cuenta el régimen particular de aportación que tienen las empresas rurales se analizan las estadísticas de cotizaciones y jubilaciones.

El cuadro siguiente corresponde a la evolución de los promedios anuales de puestos cotizantes privados de afiliación rural (totales, no dependientes y dependientes), discriminada por sexo, desde el año 2004 hasta 2020. En este último año, la aportación rural totaliza casi 144 mil puestos, lo que representa el 12% del total de puestos cotizantes privados al BPS; esta participación se ha venido reduciendo a lo largo del período, ya que en 2004 ascendía al 22%. Este descenso concuerda con el que se observa en la ECH.

Cuadro 7.

**Evolución de puestos cotizantes privados de afiliación rural
promedio mensual del año**

	Total			No Dependientes*			Dependientes		
	Homb.	Muj.	Total	Homb.	Muj.	Total	Homb.	Muj.	Total
2004	105.020	55.987	161.007	45.281	33.979	79.260	59.739	22.008	81.747
2005	111.171	57.276	168.447	45.690	34.183	79.873	65.481	23.093	88.574
2006	115.287	57.471	172.758	46.086	34.400	80.486	69.201	23.071	92.273
2007	119.456	57.979	177.435	46.582	34.540	81.122	72.874	23.440	96.313
2008	122.852	57.990	180.843	46.690	33.810	80.499	76.163	24.180	100.343
2009	118.389	56.914	175.303	46.055	32.890	78.946	72.333	24.024	96.357
2010	119.938	56.308	176.247	45.803	32.114	77.916	74.136	24.195	98.331
2011	119.085	55.822	174.907	45.386	31.326	76.712	73.699	24.496	98.195
2012	117.507	55.448	172.955	44.869	30.659	75.528	72.638	24.789	97.427
2013	115.028	54.069	169.096	44.226	30.043	74.269	70.802	24.026	94.827
2014	114.809	53.282	168.090	43.888	29.445	73.333	70.921	23.836	94.757
2015	111.395	51.298	162.693	43.098	28.677	71.775	68.297	22.622	90.918
2016	109.074	49.745	158.819	42.145	27.902	70.047	66.929	21.843	88.772
2017	106.731	48.005	154.736	41.718	27.432	69.150	65.013	20.573	85.587
2018	103.627	46.084	149.711	40.738	26.614	67.352	62.889	19.470	82.359
2019	101.661	44.352	146.013	40.184	25.935	66.119	61.477	18.418	79.894
2020	100.397	43.457	143.854	39.632	25.428	65.060	60.765	18.030	78.794

*Incluye cónyuge colaborador

Fuente: elaborador a partir de Boletín Evolución de los Cotizantes. AGSS-BPS.

Nota: Cantidad de puestos de trabajo cotizantes según mes de presentación, que corresponden al mes de cargo inmediato anterior.

La estructura según relación de dependencia ha variado a lo largo del período. Los puestos dependientes y no dependientes comienzan presentando casi la misma proporción en 2004 y finaliza el período con mayoría de puestos dependientes (55%), (también la ECH informa sobre un

incremento en los puestos dependientes). En cuanto a la participación de los dependientes rurales en el total de dependientes privados, la misma ha descendido desde 14,5% en 2004 a 8,3% en 2020.

La estructura según sexo en el total, muestra que los puestos de trabajo cotizantes femeninos representan aproximadamente la tercera parte, y que han disminuido a lo largo del período redondeando el 35% en 2004 y el 30% en 2020. En el caso de los puestos dependientes, esta diferencia entre hombres y mujeres se hace aún mayor siendo los puestos femeninos aproximadamente la cuarta parte (23% en 2020). Estos datos no concuerdan con lo que muestra la ECH. A este respecto, se puede pensar en varios factores; por un lado la información del BPS (más allá de ser datos de registros y no de encuesta), recoge información de puestos y no personas. Otro factor podría estar relacionado con el concepto de trabajo rural que manejan ambas fuentes.

La evolución de los promedios anuales totales de puestos cotizantes rurales muestra un incremento hasta el año 2008; a partir de este año los cotizantes descienden hasta llegar al año 2020 con una variación negativa de 20,5%. Los puestos no dependientes femeninos son los que presentan mayor decrecimiento; con respecto al comienzo del período han disminuido un 25%.

Esta información incluye los datos correspondientes a *conyuges colaboradores*. A partir del registro de cotización efectiva de BPS, se obtiene que los puestos de personas que aportan con esta modalidad tienen un peso de 11% en el total de patrones/as rurales. A su vez las mujeres cónyuges colaboradoras son el 86% para este tipo de aportación.

7. Prestaciones de actividad

Las personas trabajadoras con aportación al BPS tienen derecho a prestaciones destinados a cubrir determinadas contingencias que pueden presentarse durante la vida activa. Estas prestaciones pueden ser: subsidios por desempleo, enfermedad, maternidad, paternidad y medio horario para cuidados. Asimismo, los trabajadores y trabajadoras tienen derecho al pago de cuota mutual y asignaciones familiares por Decreto Ley 15.084 dependiendo del nivel de ingresos del hogar. Las asignaciones familiares Plan de Equidad no tienen carácter contributivo sino que se asocian con la situación de vulnerabilidad socioeconómica del hogar del beneficiario/a.

Para conocer la participación de los trabajadores rurales en los subsidios, se recurrió a la información proveniente de los registros de BPS de empresas, agrupadas en la Sección A de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme Revisión 4 (CIIU Rev.4), y definida como “Producción Agropecuaria, Forestación y Pesca”. Para este informe se excluye la Pesca.

En el cuadro siguiente se presentan para los años 2019 y 2020, los subsidios de actividad para la rama Producción agropecuaria y forestación, la participación femenina en cada prestación y el peso que dicha rama tiene en el total de cada subsidio.

Cuadro 8

**Subsidios de actividad para la rama Producción Agropecuaria y Forestación
Promedio mensual de cada año**

	2019			2020		
	Total	% de mujeres	% Agropec. en el total de subsidios	Total	% de mujeres	% Agropec. en el total de subsidios
Desempleo	5.184	23,5	11,4	5.851	24,2	5,3
Enfermedad	1.940	36,9	6,4	2.576	38,6	5,9
Maternidad	49	100,0	4,4	42	100,0	4,0
Paternidad	124	0,0	11,1	107	0,0	11,4
Medio Hor. p/cuidados	60	97,9	2,8	56	98,3	2,6

Fuente: elaborado en base a datos de AEA-BPS

Las prestaciones de actividad en general y los subsidios de desempleo y enfermedad en particular, han experimentado fuertes variaciones en el año 2020 debido principalmente a las consecuencias socio-económicas desencadenadas por la pandemia de Covid-19.

El promedio anual del total de subsidios por desempleo en 2019 rondó las 45.400 prestaciones; la actividad agropecuaria y forestación participó con el 11%. Para el año 2020 esta cantidad se disparó a 111.000 prestaciones siendo la participación agropecuaria del 5%. Si bien los subsidios para actividad agropecuaria se incrementaron de un año a otro (13%), no fue en la misma medida que para el total de las actividades (145%). La participación femenina en el subsidio es bastante similar en los dos años: 24% y está en consonancia con la participación de las cotizantes dependientes rurales (23%).

En este punto es necesario anotar que la normativa para el acceso al subsidio de desempleo para los dependientes rurales, difiere en cierta medida de los requisitos exigidos para la aportación Industria y Comercio y otros colectivos. Las personas asalariadas rurales se incorporan al régimen que cubre la contingencia de desempleo forzoso, en el año 2001 por Decreto 211/001, pero con algunas condiciones particulares.

Estas condiciones refieren a los requisitos para acceder al subsidio. Los trabajadores rurales con remuneración mensual, deben haber permanecido en planilla de trabajo 360 días en un plazo de 24 meses. Ambos períodos significan el doble que para Industria y Comercio. Los trabajadores rurales con remuneración por día o por hora deben computar 360 días en planilla y 250 jornales trabajados, en un plazo de 24 meses. Para Industria y Comercio se requiere 180 días y 150 jornales respectivamente. Por último para los trabajadores rurales con remuneración variable (destajistas), la permanencia en planilla requerida es de 180 días y haber percibido 12 BPC³⁰ en un plazo de 24 meses.

³⁰ Valor de la BPC al 01/01/2020: \$ 4.519.

Para los trabajadores de Industria y Comercio la permanencia en planilla es la misma pero se requiere haber percibido 6 BPC.

Asimismo, a los efectos de la generación del derecho al subsidio por desempleo de los trabajadores rurales, se pueden acumular las actividades desarrolladas en el sector Industria y Comercio, durante el período previo al cese en la actividad rural.

Como se mostró en el cuadro de arriba, en el año de pandemia la variación del subsidio de desempleo de los trabajadores/as rurales no se acompañó con la del total de dependientes; por el contrario, su participación descendió casi a la mitad. Podría pensarse en que este sector no sufrió tan duramente las consecuencias de la crisis. Por otra parte, no se puede dejar de observar que los requisitos para acceder al subsidio del sector rural tienen diferencias con Industria y Comercio. Aunque, de acuerdo al estudio realizado por Sanguinetti, P y Santos. S (2021), el esquema de acceso del régimen general no pareciera favorable para las personas dependientes del tipo de aportación rural.

El promedio anual de los subsidios por enfermedad pasó de alrededor de 2.000 en 2019, a algo más de 2.500 en 2020. La participación de este subsidio en el total de actividades representó alrededor del 6% para los dos años seleccionados. El incremento de los subsidios fue del 33%, pero se debe tener en cuenta que este porcentaje está asociado a la escasa cantidad de subsidios. En cuanto a los subsidios de las trabajadoras rurales (dependientes y no dependientes), su participación en el total de prestaciones de enfermedad, pasa de 37% en 2019 a 38,6% en 2020. Estos porcentajes son superiores al peso de las trabajadoras rurales en el total de dependientes y no dependientes (30% en 2019 y 2020). El mayor uso del subsidio por parte de las trabajadoras podría estar asociado a varias circunstancias. Podría pensarse en una mayor morbilidad femenina, actitudes distintas frente a la ocurrencia de enfermedades, o el uso de esta prestación como forma de cubrir la necesidad de cuidados de personas a cargo.

El subsidio por maternidad participa con alrededor del 4% en el total de prestaciones de maternidad, lo cual se explica por la escasa participación de mujeres en la actividad agropecuaria. Sucede lo opuesto con el subsidio de paternidad (participa con el 11% en el total de subsidios paternos). Por su parte el medio horario para cuidados es escasamente utilizado y casi en la totalidad por mujeres.

8. Prestaciones de pasividad

En este apartado se analizan las estadísticas de jubilaciones y pensiones rurales, lo cual puede dar una idea de la trayectoria laboral de las personas.

Los aportes o tributos rurales que se realizan durante la vida activa, como en el resto de las aportaciones, están destinados a financiar las prestaciones que otorga el sistema de seguridad social y hacen posible que tanto trabajadores dependientes como patronos, accedan a jubilaciones así

como a prestaciones de actividad. De acuerdo a la ECH (ver cuadro 5), las personas del sector agropecuario que responden no aportar a la seguridad social representan el 30% en el año 2019.

8.1 Jubilaciones

El siguiente cuadro muestra la cantidad de jubilaciones rurales incluyendo todas las causales (vejez, invalidez y edad avanzada) y su estructura por sexo. Las jubilaciones rurales representan aproximadamente el 16% de las jubilaciones totales en los últimos años, este porcentaje es un punto porcentual menor que al comienzo del período.

Cuadro 9.

Cantidad de jubilaciones por afiliación rural de todas las causales y estructura por sexo

	% hombres	% mujeres	Total	Cantidad
2010	52,3	47,7	100,0	68.138
2011	52,4	47,6	100,0	70.601
2012	52,5	47,5	100,0	71.914
2013	52,5	47,5	100,0	72.479
2014	52,5	47,5	100,0	72.868
2015	52,6	47,4	100,0	73.565
2016	52,7	47,3	100,0	73.773
2017	52,8	47,2	100,0	73.989
2018	53,0	47,0	100,0	74.214
2019	53,2	46,8	100,0	74.246
2020	53,3	46,7	100,0	74.044

Fuente: elaborado a partir de Evolución de las Pasividades, AEA-AGSS-BPS.

La distribución por sexo muestra que las jubilaciones femeninas redondean el 47%. Sin embargo, como se constató en el cuadro 9, los puestos de aportación rural femeninos representan apenas la tercera parte del total. Aun teniendo en cuenta que la información de jubilaciones y de cotizantes no se corresponden temporalmente, es notoria la disparidad entre ambos porcentajes de participación femenina (jubilaciones y cotizantes). En esta divergencia podrían estar interviniendo varios factores; por una parte, la sobrevivencia femenina, esta característica se traduce en el tramo de jubilaciones rurales de mujeres de 80 años y más, que representó un 55% en los últimos 10 años. Es posible también que los hombres (especialmente los no dependientes), posterguen su jubilación y no alcancen a jubilarse. Por otra parte cabe suponer que las cotizantes mujeres podrían haber tenido un mayor peso en años anteriores al 2000, dado que su participación en los puestos activos presenta una tendencia descendente.

El cuadro siguiente muestra los ingresos por jubilaciones de hombres y mujeres para todas las afiliaciones y para la afiliación rural.

Cuadro 10.

Importes promedio de todas las jubilaciones y afiliación Rural.

En Pesos Constantes Base I.P.C. Dic – 2020						
	Total de afiliaciones			Afiliación Rural		
	hombres	mujeres	total	hombres	mujeres	total
2010	23.424	19.290	21.168	11.963	11.721	11.848
2011	23.889	19.658	21.564	12.541	12.012	12.289
2012	25.102	20.639	22.647	13.414	12.613	13.033
2013	26.063	21.427	23.511	14.096	13.058	13.603
2014	26.790	22.056	24.180	14.610	13.397	14.034
2015	27.571	22.745	24.906	15.167	13.776	14.507
2016	27.597	22.814	24.956	15.386	13.807	14.639
2017	28.913	23.980	26.191	16.362	14.533	15.499
2018	29.139	24.253	26.443	16.637	14.686	15.720
2019	29.328	24.473	26.656	16.855	14.775	15.881
2020	29.037	24.331	26.450	16.902	14.699	15.874
Variación acumulada 2020/2010 (%)						
	24,0	26,1	25,0	41,3	25,4	34,0

Fuente: elaborado a partir de Evolución de las Pasividades - 2020 - AEA

Nota: incluye jubilación por vejez, invalidez y edad avanzada

Los importes promedio de jubilaciones rurales son menores a los promedios totales, representando el 60% en 2020; se ha mejorado esta proporción con respecto a 2010, cuando representaban el 56%. El promedio del total de jubilaciones se incrementó en un 25%, en tanto que en rurales la variación fue del 34%. Dentro de éstas, las jubilaciones masculinas aumentaron un 41% mientras que las jubilaciones de mujeres sólo un 25%.

Estos resultados están relacionados con la aportación en la edad activa, que como se detalló arriba, en el caso de los no dependientes se realiza en función del predio y de un cálculo ficto de acuerdo a un mínimo establecido por la normativa. Estos aportes corresponden a salarios muy magros lo que conduce a que al momento de la jubilación se acceda al mínimo. En Comentarios de Seguridad Social Nº74 (2021), se analizan los recursos y erogaciones del sector rural. Del total de recursos que ingresan al BPS por aportes de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia (IVS), la aportación rural participa con el 4,1% en 2020, en tanto que Industria y Comercio, representa el 55,6%. Asimismo, los egresos por IVS del sector rural, fueron 3,65 veces superiores a los ingresos.

En resumen, los importes de jubilaciones rurales son menores que el promedio del total de jubilaciones, siendo el tipo de aportación la principal condicionante. No obstante se observa una mejora en los montos de jubilaciones totales y de afiliación rural. La lectura por sexo revela una brecha tanto en los totales como en la afiliación rural; este resultado podría atribuirse a discriminaciones de género durante la vida activa.

8.2 Pensiones

Las pensiones de sobrevivencia son prestaciones de carácter contributivo, que otorga el Banco de Previsión Social debido al fallecimiento de una persona afiliada en actividad, en goce de jubilación o de subsidio transitorio. La prestación generada puede asignarse a una o varias personas, que son los pensionistas. A las distintas modalidades de pensionistas se le llama “categoría pensionaria”. Los cambios en la normativa de estas prestaciones reflejan los cambios a lo largo del tiempo, de la participación de hombres y mujeres en el trabajo remunerado y no remunerado. Hasta la fecha se ha transitado por diferentes regímenes pensionarios originados en distintas leyes. Estudios sobre este tema los han clasificado en: “regímenes anteriores” si el fallecimiento se produjo hasta octubre de 1979, por Acto Institucional Nº9 si el fallecimiento fue entre noviembre de 1979 y setiembre de 1995 y por Ley Nº16.713 si fue después de esta última fecha³¹. En el stock de pensiones que se analizan, conviven prestaciones de los tres regímenes.

De acuerdo al régimen actual de la Ley Nº 16.713, los beneficiarios son: personas viudas (cónyuges o concubinas), hijos solteros mayores de 18 años incapacitados para todo trabajo, hijos solteros menores de 21 años³², padres absolutamente incapacitados para todos trabajo, personas divorciadas³³. Esta Ley incorporó el derecho del viudo si demuestra dependencia económica de la causante o si carece de ingresos suficientes.

La normativa anterior sólo le otorgaba este beneficio si estaba incapacitado para todo tipo de trabajo, por lo cual muy pocos hombres obtenían la pensión de sobrevivencia. Las condiciones para obtener a esta prestación son de carácter económico y de edad, y se hace diferencia entre hombres y mujeres en cuanto al tope de ingresos para acceder a la pensión. Con vigencia a enero de 2020, el tope para la viuda o concubina es de \$188.411 y para el viudo o concubino, de \$ 108.336³⁴.

Es decir que, a medida que las mujeres ingresan al mercado laboral y se relacionan directamente con la seguridad social, también pueden generar pensión para su pareja. Por otro lado, pierden el derecho a pensiones de por vida de regímenes anteriores, sustentado en la costumbre de que la mujer permanecía trabajando exclusivamente en el hogar.

Se presenta información de pensiones de sobrevivencia desagregadas por categoría pensionaria para todas las afiliaciones y afiliación rural en el período 2010 – 2020. En el cuadro se observa que en general la Afiliación Rural participa aproximadamente con un 20% en las pensiones de sobrevivencia. Asimismo se observa una disminución de estas prestaciones en casi todas las

³¹ Brovia M. 2019. Pensiones de sobrevivencia, evolución categoría “Hija supérstite mayor de 21 años”. Período 2004-2018. Comentarios de Seguridad Social Nº64, AGSS-BPS. Disponible en: <https://www.bps.gub.uy/bps/file/16338/1/64.-pensiones-de-sobrevivencia-evolucion-categoria.-hija-superstite-mayor-de-21-anos.-periodo-2004-2018.--autor.-m.brovia.pdf>

³² Excepto cuando se trata de mayores de 18 años que disponen y de medios de vida propios y suficientes para su congrua sustentación.

³³ Las personas divorciadas pierden el derecho al contraer matrimonio.

³⁴ La Ley Nº 18.246 de regulación de la Unión Concubinaria (con vigencia en pensiones a partir del 1/01/2009), incluye a quienes se encuentran con al menos 5 años en unión concubinaria de carácter exclusivo, singular, estable y permanente, cualquiera sea su sexo, identidad, orientación u opción sexual, como beneficiarios/as con derecho a pensión por viudez.

categorías; la excepción se encuentra en “viudas/os” que presenta un incremento acumulado de 2% con respecto al año 2010. Este incremento puede deberse a la categoría “viudos” ya que, como se verá en el cuadro siguiente, es la única categoría que se incrementa en 2020 con respecto a 2019.

Cuadro 11.

Cantidad de pensiones de sobrevivencia por categoría pensionaria

	padres y madres		Hijos/as		viudas/os	
	Total	Af. Rural	Total	Af. Rural	Total	Af. Rural
2010	750	187	105.310	23.216	162.336	30.200
2011	712	179	101.243	22.492	164.929	30.442
2012	674	172	96.068	21.676	167.848	30.708
2013	640	164	93.350	21.129	168.334	30.722
2014	600	152	90.800	20.627	168.612	30.618
2015	575	144	88.208	20.073	168.876	30.621
2016	547	134	84.457	19.301	167.351	30.441
2017	518	127	81.275	18.579	166.533	30.276
2018	509	123	79.072	18.082	166.588	30.135
2019	490	116	76.843	17.538	166.221	30.040
2020	482	111	74.329	16.937	165.822	29.919

Fuente: elaborado en base a Boletín Evolución de las pasividades. AEA.

Nota: La categoría “hijos/as” agrupa “hijo legítimo”, “hijo incapaz”, “hija supérstite” y “sin datos”. La categoría “viudas/os” agrupa “viudos”, “viudas” y “ex esposa”.

Para poder tener un mejor conocimiento del comportamiento por sexo, se realiza una mayor apertura de las categorías del cuadro anterior, y de esta forma acceder a los datos de viudas, viudos y ex esposa entre otras.

En el siguiente cuadro se puede observar en el año 2020, las pensiones de sobrevivencia por categoría pensionaria y su peso en el total de pensiones de sobrevivencia, para todas las afiliaciones y para la afiliación rural.

Cuadro 12.

**Pensiones de sobrevivencia según categoría pensionaria
Todas las afiliaciones y afiliación rural - Año 2020**

Cat. Pens.	Total afiliaciones		Afiliación Rural		variación con respecto a 2019	
					Total af.	Af. Rural
Viuda	152.385	63,3	27.499	58,5	-0,5	-0,4
Viudo	12.950	5,4	2.405	5,1	3,0	0,1
Hijo Legítimo	8.917	3,7	1.573	3,3	-0,7	-2,5
Hijo Incapaz	18.579	7,7	2.780	5,9	-0,3	-1,8
Padre/Madre incapaces	482	0,2	111	0,2	-1,7	-4,2
Ex Esposa	487	0,2	15	0,0	-1,5	0,0
Hija Supérstite	33.254	13,8	10.932	23,3	-3,5	-3,3
Sin Dato	13.579	5,6	1.653	3,5	-8,0	-7,8
Total	240.633	100,0	46.967	100,0	-1,2	-1,5

Fuente: Prestaciones Económicas – BPS. Pasividades en curso de pago.

La categoría “viuda” es la de mayor peso en el total de afiliaciones y también en la afiliación rural (63% y 58,5% respectivamente). Le sigue “hija supérstite”³⁵ con un peso del 14% en el total de pensiones de sobrevivencia y el 23% en las pensiones correspondientes a rurales.

El incremento de la categoría “viudos”, se puede atribuir a la Ley 16.713 que otorga el derecho al viudo en determinadas circunstancias más flexibles que las leyes anteriores. En tanto que el decrecimiento de las pensiones de “hijas supérstites” se debe al fallecimiento de las beneficiarias, las cuales tenían el derecho a la pensión de por vida. Por su parte las pensiones correspondientes a viudas mantienen un muy escaso decrecimiento. Estas beneficiarias accedían a la pensión de forma vitalicia por normativas anteriores a la Ley 16.713, pero el derecho fue condicionado por dicha ley³⁶.

Si se considera como un subtotal la categoría “viudas/os” la participación de mujeres es del 92% en el total de afiliaciones así como en la afiliación rural.

9. Algunas características de las empresas rurales

En esta sección se utiliza la información relevada por el Observatorio de Empresas (ODE) elaborado a partir de registros de ATyR-BPS. Se exploran las variables relativas a naturaleza jurídica de las empresas y según cantidad de patrones. La información corresponde al período setiembre/2019 – agosto/2020.

El cuadro siguiente muestra la distribución de las empresas rurales de acuerdo a la naturaleza jurídica de las mismas. El porcentaje se realiza sobre el promedio de empresas rurales en dicho período que fue de 46.328 empresas (se incluyen 2.364 empresas sin actividad).

³⁵ Se trata de hijas de un causante, que obtuvieron el derecho a la pensión por leyes anteriores al Acto Institucional Nº 9, con carácter de por vida.

³⁶ Brovia M. Evolución de las pensiones de sobrevivencia. Período 2004-2018. Comentarios de Seguridad Social Nº63. AGSS-BPS. Disponible en: <https://www.bps.gub.uy/bps/file/16125/1/63.-evolucion-de-las-pensiones-de-sobrevivencia.-periodo-2004-2018.-actualizacion.pdf>

Cuadro 13.

Distribución de empresas con aportación rural según naturaleza jurídica (en %)

Valores promedio del período setiembre/2019 – agosto/2020

Unipersonal	72,6
Núcleo familiar	8,1
Sociedad de Hecho	7,3
Sociedad Responsabilidad Limitada	4,3
Sociedad Anónima	4,1
Sucesores de	1,0
Sociedad Civil	1,0
Otras	1,6
Total	100,0

Fuente: elaborado a partir de ODE.

Se observa que la gran mayoría corresponde a la modalidad *Unipersonal*, la que redondea el 73%. Le sigue *Núcleo familiar* con el 8% y *Sociedad de Hecho* con 7%. Las *Sociedades de Responsabilidad Limitada* y *Sociedades Anónimas* participan ambas con el 4%. Cabe aclarar que en la actualidad, la figura *Núcleo familiar* no se registra como tal y en caso de clausura se la modifica a *unipersonal* o *sociedad* de hecho según el caso.

Las empresas unipersonales tributan al Estado (BPS y DGI), mediante diferentes regímenes, a saber: Monotributo, Literal E (Pequeña Empresa), Régimen General y Servicios Personales. Por otra parte la denominación “Empresa Unipersonal” no implica necesariamente que ésta cuente con un solo trabajador/a; en el caso de las empresas con Régimen General, pueden incluir una cantidad indeterminada de dependientes.

En el siguiente cuadro se presentan las empresas rurales de acuerdo a la cantidad de puestos de no dependientes en actividad declarados.

Cuadro 14.

Empresas rurales según cantidad de no dependientes en actividad

Valores promedio del período setiembre 2019 - agosto 2020

Cantidad de no dependientes	Empresas rurales	Distribución según cantidad de no dependientes	Sólo hombres (%)	Sólo mujeres (%9	Ambos sexos (%)
1	33.446	76,1	65,3	34,7	---
2	9.757	22,2	15,1	3,5	81,5
3 y más	762	1,7	14	1,3	84,7
total	43.964	100			

Fuente: elaborado a partir de ODE.

El cuadro muestra que casi 8 de cada 10 empresas rurales tienen un solo titular; siendo el 65% hombres y el 35% mujeres. Las empresas con dos patronos son el 22% del total; de éste subtotal, el 82% están integradas por no dependientes de ambos sexos, el 15% son empresas con sólo patronos hombres y el 3,5% sólo mujeres. Cuando las empresas tienen más de dos titulares, sólo 1,3% tiene exclusivamente patronas.

Se puede concluir que la naturaleza jurídica que predomina en las empresas rurales es la *unipersonal* (73%). Las empresas que tienen un solo patrón/a son mayoría (76%) y principalmente están dirigidas por hombres (65%).

10. Resumen

El concepto *rural* es pasible de diversos abordajes, pero sobre todo es un concepto que ha evolucionado con el tiempo. Los estudios más recientes tienen que ver con lo que se llama *nueva ruralidad*; esta noción no se vincula únicamente con la actividad agrícola sino que abarca otras, que se pueden desarrollar en determinado territorio con lo cual adquiere características propias.

Nuestro país ha adoptado una definición censal que adscribe a criterios de distribución espacial. El INE utiliza este criterio aunque con mayor amplitud, incluyendo además de la población dispersa, a las localidades de menos de 5.000 habitantes. Por otra parte el MGAP utiliza para los Censos Agropecuarios, un criterio que vincula el lugar de residencia con la actividad agropecuaria. El uso de uno u otro criterio es de suma importancia para las políticas públicas y en especial las políticas de género.

En el ámbito internacional se ha avanzado en la eliminación de obstáculos para el ejercicio de los derechos fundamentales de las mujeres a la tierra. La FAO afirma la importancia de la protección sobre la titularidad de la tierra ya que la misma significa la posibilidad de desarrollar estrategias de subsistencia y de mercado. De ahí la importancia de la tenencia de la tierra no solamente como propiedad sino como control efectivo; en este sentido hombres y mujeres rurales no tienen el mismo acceso a la tierra.

La CEDAW exige a los Estados Parte, la adopción de medidas que buscan el empoderamiento de las mujeres rurales, y especialmente el empoderamiento económico. En este sentido el MGAP ha llevado adelante distintos tipos de acciones (temporales, afirmativas, focalizadas y de

transversalización con la ciudadanía y otras instituciones). De este accionar han surgido distintos proyectos, entre ellos la creación de fondos concursables para iniciativas colectivas de mujeres, para el desarrollo rural sustentable (por ejemplo: Somos Mujeres Rurales). Por Decreto 137/18 se aprobó la Estrategia Nacional para la Igualdad de Género 2030; uno de sus lineamientos apuntó a la promoción de la cotitularidad de la tierra y explotaciones familiares entre otros. En 2019 se modificó la Ley de creación del Instituto Nacional de Colonización, nombrando a ambos cónyuges o concubinos como titulares y responsables del arrendamiento de la tierra. Otras de las acciones impulsadas se plasmaron en la creación de la marca “MURU” que identifica los productos desarrollados por mujeres rurales incorporando la perspectiva generacional. En 2020 se concreta el Plan Nacional de Género en las Políticas Agropecuarias (PNG Agro) con el objetivo de fomentar avances sustantivos en la transversalidad de género de las instituciones estatales del sector, para el período 2021-2024.

En cuanto al reconocimiento del aporte de las mujeres rurales a través del trabajo no remunerado, al igual que el resto de las mujeres, se trata de una esfera de la economía que ha permanecido “oculta” y por lo tanto, no valorada y tiene como complemento la el trabajo remunerado. Estudios realizados muestran que las mujeres reducen su dedicación al TR a medida que las localidades Interior del País son más pequeñas.

En lo que refiere a la distribución de la población en el territorio, la zona rural significó el 5,2% del total, porcentaje que observa una tendencia a descender en contraposición con las localidades de menos de 5.000 habitantes, lo que podría sugerir un pasaje hacia las localidades pequeñas. Las tasas de actividad, empleo y desempleo en las zonas rurales y localidades menores de 5.000 habitantes, presentan las mayores brechas desfavorables a las mujeres en comparación con en el resto de las zonas. No obstante, estas diferencias observan una tendencia a disminuir.

Las personas trabajadoras en el sector agrícola representan en 2020 aproximadamente un 8% del total de ocupados/as; lo que significó una reducción de casi 3 puntos porcentuales con respecto a 2011. Las mujeres participan en un 22% en el sector, porcentaje similar para 2020 y 2011.

Más de la mitad de los trabajadores y trabajadoras rurales son asalariados/as (53% en 2020). En el caso de los trabajadores hombres la participación es algo mayor: 56%; en tanto que las mujeres asalariadas representan el 41%. La siguiente categoría en importancia es la de cuenta propia con local; ésta representa algo más del 28% en los totales, así como en hombres y mujeres.

En el sector agropecuario, las actividades relativas a la ganadería son las de mayor peso (alrededor del 53% tanto en 2019 como 2020). Dentro de esta sub categoría, las mujeres representan el 26% en 2020, casi dos puntos porcentuales más que en 2019. El otro sub sector de importancia es la agricultura que significa el 27% en 2020. En el que las mujeres participan con el 24%, porcentaje muy similar a 2019. El tramo etario más representativo de estos trabajadores y trabajadoras es el de 40 a 49 años.

Al realizar el análisis de los cotizantes rurales se tiene en cuenta que quienes se desempeñan en las actividades agropecuarias tributan al BPS a través de la aportación rural. Este régimen tiene determinadas características propias, especialmente en lo que refiere a los aportes patronales que se basan en la tierra (cantidad de hectáreas y su productividad). Se exceptúa la pesca y agroindustria.

La evolución de los puestos cotizantes con aportación rural ha tenido un incremento desde el año 2004 con un pico en 2008, luego se produce un descenso llegando a casi 144 mil en 2020, de los cuales el 30% corresponden a puestos femeninos. En el mismo año, el peso de los cotizantes rurales en el total de dependientes fue del 12%. Asimismo, el 55% corresponde a puestos dependientes y dentro de éstos los puestos femeninos representan el 23%.

Las prestaciones de actividad otorgadas a los trabajadores rurales se contabilizan a partir de la rama de actividad del Código CIU rev.4. Se destaca el menor uso del subsidio de desempleo por parte de los asalariados rurales en el año de pandemia (el 5% del total de subsidios de desempleo). La participación femenina en el subsidio se acompasa con la participación de las cotizantes dependientes rurales. El subsidio de enfermedad por el contrario es más utilizado por las mujeres rurales que por las trabajadoras del resto de las aportaciones, lo que abre un abanico de posibles causas, algunas relacionadas con la necesidad de cuidados de personas dependientes. El subsidio por maternidad tiene una escasa participación en el total de subsidios maternales, al contrario del subsidio de paternidad, lo cual se explica por la brecha entre los puestos masculinos y femeninos. El medio horario para cuidados es muy escasamente utilizado y casi exclusivamente por mujeres.

Las jubilaciones rurales representan el 16% del total de afiliaciones. La participación femenina en estas prestaciones es del 47%, lo cual es un porcentaje bastante superior a su peso en cotizantes rurales. Esta situación puede ser el reflejo de una mayor presencia de mujeres trabajadoras rurales en tiempos anteriores, la mayor sobrevivencia femenina, o la postergación de la jubilación por parte de los no dependientes varones. En términos de importes, las jubilaciones rurales son inferiores al promedio general, lo cual es atribuible al formato por el cual se realizan los aportes. Por su parte, los importes de mujeres son los más bajos, reflejando las brechas en la vida activa.

Las pensiones correspondientes a la afiliación rural participan con el 20% en total de pensiones, siendo viuda/o la categoría de mayor representación al igual que en el resto de las afiliaciones.

En lo que tiene que ver con las empresas rurales, en su mayoría corresponden a la naturaleza jurídica unipersonal. De las que tienen solamente un *no dependiente*, el 65% son varones. De las empresas con más de un titular, es muy escasa la proporción con mujeres exclusivamente, aunque hay participación femenina en la titularidad mixta.

En general la población en la zona rural tiende a disminuir, así como quienes trabajan en el sector rural, siendo las mujeres las de menor participación. No obstante, las intervenciones del Estado en mejoras de las políticas públicas ofrecen herramientas para que las mujeres rurales accedan a trabajos y emprendimientos que signifiquen nuevos caminos para un empoderamiento económico y social.

Bibliografía

Brovia, M. (2019) Pensiones de sobrevivencia, evolución categoría Hija supérstite mayor de 21 años. Período 2004-2018. Comentarios de Seguridad Social, Nº64. AGSS-BPS. Uruguay.

Brovia, M. (2019) Evolución de las pensiones de sobrevivencia. Período 2004-2018. Comentarios de Seguridad Social, Nº63. AGSS-BPS. Uruguay.

Cardeillac, J. Mascheroni, P. Vitelli, R. (2016) Investigación sobre definición operativa de la población *rural* con fines estadísticos en Uruguay. Departamento de Sociología, Universidad de la República, Uruguay.

CEDAW (Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer). Observaciones finales sobre los informes periódicos octavo y noveno combinados del Uruguay. Distr. General 25 de julio de 2016.

Comentarios de Seguridad Social (2021). Algunas de las principales variables asociadas al Sector Rural. Actualización. Nº74. AGSS-BPS. Uruguay.

Dean, A. Galván, E. Perazzo, I. (2014) “¿Acceden al subsidio por desempleo los asalariados rurales en Uruguay? Análisis de la situación actual y simulación de esquemas alternativos”. Serie

Documentos de Trabajo, DT 22/2014. Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, Uruguay.

Deere, C. (2012) Tierra y autonomía económica de la mujer rural: avances y desafíos para la investigación. Revista Estudios Agrarios. México.

MGAP-DIEA Censo General Agropecuario 2011. Resultados definitivos.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) 2030/Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe. Documento N°2.

Salvador, S. (2020) El aporte económico de las mujeres en Uruguay. ONU Mujeres Entidad de Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres. Uruguay.

Sanguinetti, P. y Santos, S. (2021) Subsidio por desempleo rural cobertura y escenarios alternativos de acceso. Comentario de Seguridad Social, N° 77. AGSS-BPS. Uruguay

Santos, S. (2016) Cónyuge colaborador, breve análisis de situación. Actualización. Comentarios de Seguridad Social, N° 52. AGSS-BPS. Uruguay.

ANEXO

Cuadro 1.

	Loc. Peq. y rurales		Interior Urbano*		Mdeo.		Total País	
	Homb.	Muj.	Homb.	Muj.	Homb.	Muj.	Homb.	Muj.
2006	75,5	44,0	72,2	49,6	71,1	53,9	72,2	50,8
2007	75,8	44,8	73,4	51,6	74,2	56,2	74,0	52,7
2008	76,8	46,9	72,1	52,2	73,5	56,9	73,3	53,6
2009	78,4	46,1	72,9	52,8	73,9	57,9	74,1	54,3
2010	73,9	46,1	72,6	53,1	73,5	58,2	73,1	54,0
2011	77,7	48,0	73,5	54,1	74,9	60,1	74,7	55,8
2012	76,8	51,8	72,2	53,1	73,9	59,6	73,5	55,6
2013	76,3	49,3	73,0	53,1	73,8	57,6	73,9	54,4
2014	76,6	50,6	73,1	54,6	74,7	59,3	74,3	55,9
2015	75,0	50,3	71,7	53,9	73,6	58,7	73,0	55,4
2016	73,5	48,9	70,8	53,9	73,4	59,2	72,2	55,4
2017	72,2	48,4	70,2	54,0	72,8	58,6	71,6	55,0
2018	72,1	48,6	69,7	53,6	71,1	58,7	70,7	54,9
2019	70,0	48,4	68,8	54,1	71,5	58,3	70,1	54,9

Fuente: INE

Cuadro 2.

	Loc. Peq. y rurales		Interior Urbano*		Mdeo.		Total País	
	Homb.	Muj.	Homb.	Muj.	Homb.	Muj.	Homb.	Muj.
2006	72,1	38,7	65,7	41,8	65,0	47,1	66,3	43,7
2007	73,1	39,9	67,8	44,1	69,1	50,0	69,1	46,1
2008	74,5	42,0	67,7	46,1	69,1	51,2	69,2	47,8
2009	76,6	42,0	68,5	46,9	69,4	52,2	70,0	48,7
2010	71,2	42,0	68,4	47,8	69,4	53,0	69,3	48,9
2011	75,9	44,2	69,6	49,4	70,8	55,5	71,0	51,3
2012	74,9	47,8	68,6	48,5	69,7	54,8	69,8	51,1
2013	74,0	45,4	69,1	48,3	69,7	53,3	70,2	50,0
2014	74,2	46,9	69,1	49,8	70,7	54,4	70,5	51,3
2015	71,9	46,4	67,0	48,7	68,4	53,7	68,4	50,5
2016	70,2	44,8	66,1	48,6	68,1	53,6	67,5	50,1
2017	69,1	44,5	65,3	48,5	67,5	53,2	66,9	49,8
2018	68,9	43,7	64,8	48,0	65,6	53,0	65,8	49,4
2019	66,6	43,7	63,5	47,7	65,9	52,6	65,0	49,1

* 5.000 o más habitantes

Fuente: INE

Cuadro 3.

	Loc. Peq. y rurales		Interior Urbano*		Mvdeo.		Total País	
	Homb.	Muj.	Homb.	Muj.	Homb.	Muj.	Homb.	Muj.
2006	4,6	12,0	8,9	15,8	8,5	12,6	8,1	14,0
2007	3,6	11,1	7,5	14,4	6,9	11,1	6,7	12,6
2008	3,0	10,5	6,2	11,7	6,0	9,9	5,6	10,8
2009	2,3	8,9	6,0	11,2	6,1	9,9	5,5	10,4
2010	3,6	8,9	5,8	10,0	5,6	8,9	5,3	9,4
2011	2,3	8,0	5,2	8,6	5,4	7,6	4,8	8,1
2012	2,4	7,6	5,0	8,7	5,7	8,0	4,9	8,3
2013	3,0	7,9	5,3	9,0	5,6	7,5	5,0	8,2
2014	3,0	7,4	5,5	8,8	5,4	8,2	5,1	8,3
2015	4,2	7,7	6,5	9,6	7,1	8,5	6,4	8,9
2016	4,5	8,4	6,7	9,7	7,1	9,5	6,5	9,4
2017	4,3	8,1	6,9	10,1	7,2	9,3	6,6	9,5
2018	4,5	10,2	7,0	10,5	7,8	9,6	6,9	10,1
2019	4,8	9,8	7,8	11,9	7,9	9,7	7,3	10,7
* 5.000 o más habitantes								

Fuente: INE

Cuadro 4.

Variación anual de puestos cotizantes de afiliación Rural

	Total			No Dependientes*			Dependientes		
	Homb.	Muj.	Total	Homb.	Muj.	Total	Homb.	Muj.	Total
2004	---	---	---	---	---	---	---	---	---
2005	6,2	2,5	4,9	1,0	0,7	0,9	10,2	5,3	8,9
2006	3,6	0,3	2,5	0,9	0,6	0,8	5,5	-0,2	4,0
2007	3,8	0,9	2,8	1,0	0,3	0,7	5,6	1,8	4,6
2008	2,3	-0,2	1,5	0,1	-2,3	-0,9	3,7	2,8	3,5
2009	-3,5	-1,7	-3,0	-1,4	-2,7	-1,9	-4,9	-0,3	-3,8
2010	1,3	-1,2	0,5	-0,5	-2,3	-1,2	2,5	0,3	1,9
2011	-0,7	-0,7	-0,7	-0,9	-2,5	-1,6	-0,6	1,6	-0,1
2012	-1,5	-0,9	-1,3	-1,1	-2,1	-1,5	-1,6	0,6	-1,1
2013	-2,0	-2,4	-2,1	-1,5	-2,1	-1,7	-2,3	-2,8	-2,4
2014	-0,3	-1,6	-0,7	-0,7	-2,0	-1,2	0,0	-1,1	-0,3
2015	-3,0	-3,6	-3,2	-1,9	-2,6	-2,2	-3,8	-4,8	-4,0
2016	-2,1	-3,3	-2,5	-2,2	-2,7	-2,4	-2,1	-4,1	-2,6
2017	-2,1	-3,3	-2,4	-1,0	-1,7	-1,3	-2,7	-5,4	-3,4
2018	-2,9	-4,1	-3,3	-2,3	-3,0	-2,6	-3,3	-5,5	-3,8
2019	-1,7	-3,5	-2,2	-1,3	-2,5	-1,8	-1,9	-4,9	-2,6

Fuente: Elaborado a partir de Boletín Evolución de los Cotizantes, AGSS, BPS.

*incluye cónyuge colaborador

Cuadro 5.

Distribución de ocupados en rubros agropecuarios por sexo y peso de cada rubro en el total. Año 2020.

	Hombre (%)	Mujer (%)	Total (%)	Peso por rubro (%)
Cultivo de cereales (excepto arroz), legumbres y semillas oleaginosas	88,1	11,9	100,0	3,6
Cultivo de arroz	90,1	9,9	100,0	1,6
Cultivo de hortalizas de hojas y/o que dan frutos, raíces y tubérculos	72,2	27,8	100,0	10,8
Cultivo de caña de azúcar	90,9	9,1	100,0	1,0
Cultivo de trabajo y cultivo de fibras	80,6	19,4	100,0	0,4
Cultivo de otros productos no perenes	74,3	25,7	100,0	0,7
Cultivo de uvas	76,9	23,1	100,0	1,8
Cultivo de frutas tropicales y subtropicales, y cultivo de frutas cítricas	77,1	22,9	100,0	3,0
Cultivo de frutas con pepita y con hueso (ej. Manzanas, duraznos, peras, ciruelas, pelones, membrillos, etc.)	71,2	28,8	100,0	1,5
Cultivo de otras frutas y frutos secos arbóreos y de arbustos (ej. Nueces, arándanos, moras, etc.).	54,0	46,0	100,0	0,9
Cultivo de frutas oleaginosas (ej. Coco, aceitunas, etc.)	87,1	12,9	100,0	0,3
otros cultivos*	63,7	36,3	100,0	0,2
Propagación de plantas	55,2	44,8	100,0	1,1
Cría de ganado vacuno (carne, leche)	75,4	24,6	100,0	46,7
Cría de caballos y otros equinos	81,8	18,2	100,0	0,7
Cría de ovejas y cabras	60,3	39,7	100,0	1,7
Cría de ganado porcino	72,9	27,1	100,0	1,0
Cría de aves de corral y producción de huevos	61,6	38,4	100,0	3,0
Cría de otros animales **	83,5	16,5	100,0	1,1
Explotación agropecuaria mixta	65,2	34,8	100,0	1,0
Actividades de apoyo a la agricultura	95,8	4,2	100,0	4,3
Actividades de apoyo a la ganadería	98,7	1,3	100,0	5,3
Actividades posteriores a la cosecha, procesamiento de semillas, caza ordinaria, predios rurales	70,3	29,7	100,0	0,7
Forestación y otras actividades relacionadas***	84,6	15,4	100,0	5,9
Extracción de madera	96,4	3,6	100,0	2,9
Recolección de productos forestales diferentes de la madera	0,0	0,0	0,0	0,0
Servicios de apoyo a la forestación	87,2	12,8	100,0	0,3
Total	78,2	21,8	100,0	100,0

Fuente: elaborado en base a ECH.

*Cultivo de plantas para preparar bebidas, cultivo de especias y plantas aromáticas, medicinales y farmacéuticas, cultivos de otros productos perennes

**Apicultura, cría de ñandúes, cría de conejos, cría de otros animales

***Viveros de árboles forestales, explotación de bosques, otras actividades relacionadas

SERVICIOS NO PRESENCIALES EN EL
BANCO DE PREVISION SOCIAL

LIC. CP. TERESA ALVAREZ

PS. CRISTINA KLÜVER

Servicios no presenciales en el Banco de Previsión Social

Lic. CP. Teresa Álvarez

Ps. Cristina Klüver

Asesoría en Políticas de Seguridad Social

Noviembre 2021

Resumen

El propósito del presente trabajo es realizar una aproximación en la oferta de servicios brindados por el Banco de Previsión Social (BPS), en especial los que se realizan mediante la modalidad de atención a distancia en el marco de la estrategia multicanal desarrollada. El análisis cuenta con un soporte teórico y técnico basado en las recomendaciones de la Asociación Internacional en Seguridad Social (AISS) con énfasis en las directrices de Calidad de Servicio y Tecnologías de la Información y de la Comunicación (TIC).

Al recorrido de las recomendaciones y sugerencias de los organismos nacionales e internacionales en la adopción de las TIC, acompaña la construcción del relato sobre la evolución en la gestión de BPS, como la principal institución de seguridad social en el país y su posicionamiento en el uso y aplicación de las tecnologías de información y comunicación. El análisis incorpora información cuantitativa y cualitativa de los servicios no presenciales por tipo de canal, como también datos de la encuesta de opinión y satisfacción que realiza el organismo de forma sistemática y resultados de grupos de discusión, los que dan cuenta del rumbo de las acciones y de la calidad en los servicios brindados.

Palabras clave: Servicios no presenciales, AISS, TIC, encuestas

1. Introducción

Cada vez más, las organizaciones públicas y privadas aprovechan el potencial de mejora en los servicios que se genera mediante la utilización de las tecnologías avanzadas y los procesos asociados a las mismas.

Las instituciones de seguridad social no son ajenas a ello y utilizan las Tecnologías de la Información y de la Comunicación (TIC) como herramientas estratégicas para mejorar el desempeño y la calidad de los servicios de la administración e incrementar las repercusiones socioeconómicas positivas de los regímenes. (AISS, 2019)

El BPS como principal gestor de la seguridad social en el Uruguay, es una organización que responde a una compleja diversidad de servicios para la ciudadanía, y que le exige por lo tanto, contar también

con diferentes estrategias para llegar a la población. En este sentido el BPS ha transitado en las últimas décadas hacia la transformación digital de sus servicios, siendo uno de los principales objetivos brindar la atención primaria a través de diferentes canales, manteniendo atención presencial en casos necesarios.

Abordar los diversos canales vinculados a las modalidades de atención a distancia, sustentados en el desarrollo tecnológico del BPS, es el aspecto principal que sustenta este trabajo. El resultado esperado de este análisis, es contar con una aproximación del *estado de los servicios brindados de forma remota*, tomando como referencia las sugerencias internacionales, directrices planteadas por la AISS- Calidad de los Servicios y Tecnologías de la Información y Comunicación, nacionales (AGESIC – gobierno de cercanía), y por último la propuesta de servicios de cercanía al ciudadano con la que cuenta BPS, que incluye datos suministrados por la Gerencia de Administración de los Servicios de Información (GADM).

En otras palabras, la toma de decisiones vinculadas a la seguridad social del país, ha estado determinada y acompañada por el desarrollo tecnológico, sin perder de vista la calidad de servicios que se brindan, y esto explica la transformación digital que se ha ido generando en el transcurso de las últimas décadas. Este proceso ha posibilitado hacer frente a distintas contingencias, como es el caso de la emergencia sanitaria (COVID 19), en tiempos muy acotados, sin alterar sustancialmente los servicios, permitiendo hacer efectivos los derechos a la seguridad social de los ciudadanos.

Esta nueva realidad en la gestión pública y que gradualmente cuenta con el apoyo de la ciudadanía de acuerdo a las diversas consultas realizadas en los últimos años, plantea un nuevo escenario de análisis al momento de seguir pensando y mejorando los servicios brindados por el organismo.

Por este motivo el trabajo incluye, algunas dimensiones relevadas por las encuestas¹ de opinión y satisfacción vinculadas a los servicios no presenciales, como también, los resultados de grupos de discusión; ambas herramientas permiten visualizar nuevas oportunidades para mejorar la gestión de forma integral, manteniendo una atención de calidad a los afiliados del sistema.

2. Antecedentes

El desarrollo de nuevas tecnologías, señaladas como uno de los elementos fundamentales en la gestión de los gobiernos, y en particular de los sistemas de seguridad social, ha suscitado desde hace varias décadas el interés de los organismos nacionales e internacionales generando debates sobre los riesgos y los beneficios al momento de decidir adoptarlas.

¹ Por mayor información sobre las encuestas: <https://www.bps.gub.uy/5655/encuestas.html>

A continuación, se realiza un acercamiento al enfoque propuesto por organismos que estimulan la innovación tecnológica como herramienta para mejorar la Calidad de los Servicios, proceso al que BPS no ha sido ajeno.

2.1. Asociación Internacional de la Seguridad Social

La AISS desde mediados de la década de los años noventa impulsa el uso de la tecnología para la seguridad social. En una de sus primeras conferencias² sobre el procesamiento de datos con este fin, representantes de los países miembros debaten sobre los riesgos y obstáculos en el diseño de plataformas tecnológicas para vincular al ciudadano con la organización, destacando los beneficios en costo y tiempo que el uso de la tecnología proporciona.

Por otro lado, aborda la temática sobre la Calidad de los Servicios en la seguridad social donde plantea la valoración entre los aspectos cualitativos de las prestaciones y los servicios brindados, y en qué medida las instituciones responden a las exigencias pluridimensionales de sus miembros, teniendo en cuenta los recursos humanos, económicos y tecnológicos a disposición de la institución, así como el apoyo que pueden prestarle las organizaciones asociadas. (AISS, 2019)

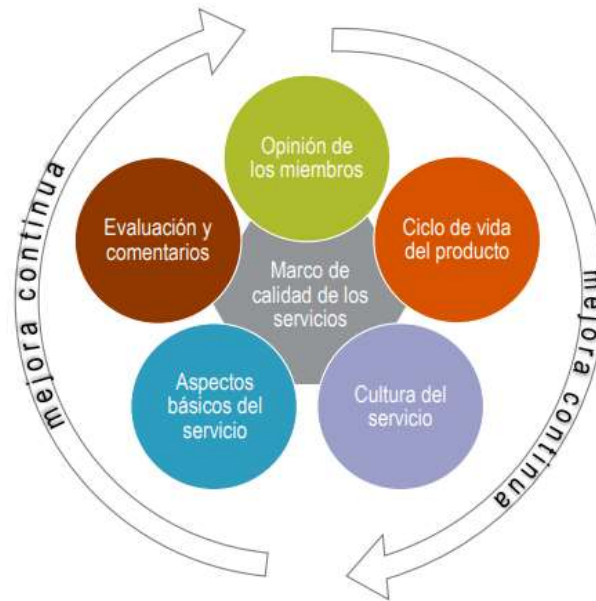
Los insumos tomados para el análisis, abarcan estos dos pilares fundamentales para la gestión institucional, la Calidad de los Servicios y el desarrollo de las TIC. A continuación se destacan los principales aportes de cada directriz.

2.1.1. Calidad de los Servicios

Las recomendaciones dadas por AISS en la directriz Calidad de los Servicios, se caracterizan por ser exhaustivas, desarrollando 27 directrices que se agrupan en un modelo compuesto por siete dimensiones.

² AISS 8ª. Conferencia Internacional sobre Procesamiento de datos en la Seguridad Social. La innovación en la tecnología de la información: Elemento fundamental dentro del futuro desarrollo de los sistemas de seguridad social. BERLIN octubre 1996

Esquema 1. Dimensiones del modelo de calidad de servicios



Fuente: Directrices de la AISS Calidad de Servicios - 2019

Cada uno de estos puntos puede sustentar un análisis en sí, sin embargo a los efectos de este trabajo, cabe destacar algunos conceptos claves que hacen a la calidad de los servicios con foco en la explotación de la tecnología.

Un modelo de calidad de servicios debe centrarse en el ciudadano, lo que implica conocer su opinión utilizando para ello encuestas de satisfacción, cómo también, buscar nuevos modos de interacción que le permita intervenir en el diseño y en cada etapa de producción de esos servicios. Para esto recomiendan, entre otras, el uso de redes sociales como modo de intercambio. Las tecnologías deben pues analizarse considerando su idoneidad para satisfacer no solo las necesidades de la institución sino también la de los usuarios, aspecto contemplado también en las Directrices sobre Tecnologías de la Información y de la Comunicación.

Con respecto a las Directrices sobre la Calidad de Servicios se destaca, el suministro de prestaciones y servicios de seguridad social por canales apropiados y de fácil acceso (en línea, por teléfono, por correo, en persona, etc.), siendo necesario para cumplirlo, el diseño de productos que garanticen un proceso estable así como la interoperabilidad entre los mismos.

Si bien el uso de las nuevas tecnologías es un catalizador sustancial para la innovación en la prestación de servicios, no es una condición suficiente sino que "(...) para ofrecer un verdadero servicio de valor, las instituciones deben centrarse en la transformación de la actividad, la arquitectura institucional, la estrategia del servicio y el diseño de políticas (...)" (AISS, 2019)

La AISS recoge especialmente este concepto de transformación digital en la Directriz 17 *Digitalización por defecto*, entendiendo que "las instituciones de seguridad social deben aspirar a

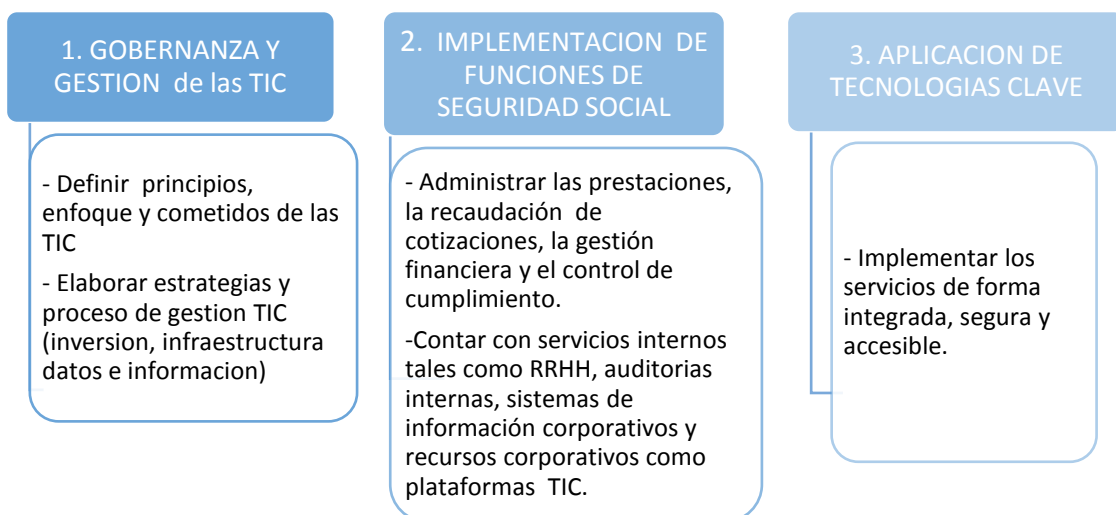
prestar los servicios por canales digitales como prioridad para reducir los esfuerzos de los participantes”, reservando la presencialidad a servicios de asesoramiento. (AISS, 2019, p.33)

La aplicación de esta directriz depende del nivel de madurez de cada organización, en el caso de BPS responde a los objetivos estratégicos institucionales que se vienen planteando hace años, y que se alinean a la concepción de un *gobierno de cercanía*³.

2.1.2. Tecnologías de la Información y de la Comunicación

En lo referente a las recomendaciones vinculadas a las TIC (AISS, 2019)⁴, la asociación detalla las directrices que buscan dar respuesta a las necesidades de cada país miembro, destacando tres aspectos a tener en cuenta al momento de incorporar y utilizar las nuevas tecnologías y la administración de la información en las instituciones de seguridad social.

Esquema 2. Principales directrices de las Tecnologías de la Información y Comunicación



Fuente: Elaboración propia en base a Directrices de la AISS Tecnología de la Información y Comunicaciones - 2019

Los conceptos desarrollados son muy amplios y el informe da cuenta de más de 100 directrices vinculadas a la gestión de las TIC, por lo que el esquema busca dejar planteadas las ideas claves. A los efectos de este trabajo cabe destacar, la importancia de que las tecnologías den respuesta a la integralidad del sistema corporativo, a la seguridad de la información, que conlleva a una mejora en los tiempos de la gestión, tanto para usuarios internos como externos, cumpliendo con las normativas que lo regulan.

³ Este punto se desarrollará en el capítulo de Agesic.

⁴ Estas recomendaciones fueron elaboradas por la Comisión Técnica de las Tecnologías de la Información y Comunicación de la AISS, grupo de técnicos especializados que asesora a los países integrantes de la asociación, en temas vinculados a la estructura y necesidades de cada organización

Estas directrices, mantienen la concepción de la Calidad de Servicios, en cuanto a la transformación de las administraciones mediante la prestación de servicios centrados en el usuario, satisfaciendo sus expectativas, ofreciendo autonomía al ciudadano al facilitar un autoservicio disponible en cualquier momento y lugar.⁵

El uso de la tecnología ha permitido establecer sistemas de seguridad social con mecanismos avanzados de suministro de servicios, cuyas innovaciones extienden el alcance y la incidencia de las políticas de protección social, al tiempo que simplifican y mejoran la calidad de los servicios.

2.2. Agencia del Gobierno Electrónico y de la Sociedad de la Información y Conocimiento (AGESIC)

En Uruguay, en los últimos años, se asentaron los pilares fundamentales para seguir avanzando en la transformación digital: un marco normativo integral que guía y proporciona las bases para su regulación; una institucionalidad consolidada con organismos gubernamentales y organizaciones con roles definidos en un esquema colaborativo; y una infraestructura tecnológica disponible.

La Agencia para el Desarrollo del Gobierno Electrónico fue creada por la Ley N° 17.930, de diciembre 2005, con el objetivo de procurar la mejora de los servicios al ciudadano, utilizando las posibilidades que brindan las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), e impulsando el desarrollo de la Sociedad de la Información en el Uruguay con énfasis en la inclusión de la práctica digital de sus habitantes y el fortalecimiento de las habilidades de la sociedad en la utilización de las tecnologías.⁶

*El Gobierno Electrónico apunta con ello a mejorar cualitativamente los servicios e información que se ofrecen a los ciudadanos; aumentar la eficiencia y eficacia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación ciudadana.*⁷

La AGESIC desarrolló en su Plan de Gobierno Digital 2025 cinco líneas de acción: Transformación digital de procesos, Transformación digital de servicios, Ciudadanía Digital, Plataformas y tecnologías emergentes e innovación y Ciberseguridad.⁸

En el marco del tema de análisis, se destacan los objetivos fijados por AGESIC para lograr un *Estado más simple de interactuar; la Aceleración digital de las organizaciones públicas y la Innovación pública*. En especial este último busca “Promover la innovación y creatividad, fomentando la

⁵ Comisión Técnica de las Tecnologías de la Información y la Comunicación AISS, 2016 Informe de Síntesis sobre 2014-2016/ Gestión de los datos de seguridad social.

⁶ Recuperado en <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/institucional/creacion-evolucion-historica>

⁷ Recuperado en: https://www.oas.org/es/sap/dgpe/guia_egov.asp

⁸ Recuperado en: <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/politicas-y-gestion/planes-1>

implementación de soluciones de alto valor agregado, y el desarrollo de nuevos productos y servicios emergentes, que permitan anticiparse a las necesidades de las personas y empresas.”

3. Modalidades de Atención en BPS

En el devenir institucional del BPS, se ubican hitos que han significado cambios sustantivos en la gestión y en el relacionamiento con la población.

Claro ejemplo de esto, fue la reforma previsional en 1995, que constituyó también un plan de mejora en la gestión el cual demandó una respuesta rápida de los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros del BPS, marcando así un impulso en la inversión en las TIC que acompañó la transformación de la organización en el manejo de datos y relacionamiento con las personas a nivel interno y externo. (Kechichián, 2002)

El Plan de Calidad 1997-1998 y los procesos de reingeniería se inspiraron en el concepto de calidad de servicio significando un esfuerzo para mejorar las condiciones técnicas. Se implantó un nuevo Sistema de Monitoreo de la Calidad de Atención a los Usuarios, tomando como base el modelo SERVQUAL⁹, generando instrumentos y procedimientos de medición de la satisfacción de los clientes/usuarios adaptados al BPS. Esto permitió contemplar los cambios institucionales y la percepción de estos por parte de la población y los clientes/usuarios.

Desde mediados de la década de los noventa el BPS, como el principal organismo de la seguridad social, responsable de asegurar la cobertura de las contingencias sociales a los ciudadanos y como agente recaudador, se centró estratégicamente en la mejora de los procesos internos y la conexión interinstitucional, lo que facilitó la transformación de la administración en la gestión de sus servicios y el acceso de los ciudadanos. Esta transformación se dio mediante el fortalecimiento de la infraestructura informática y la integración entre procesos, sistemas y bases de datos tanto internas y externas.

En el momento actual, la atención a la población se despliega en un amplio abanico de canales y modalidades, que ofrecen a los usuarios-beneficiarios y contribuyentes la posibilidad de interactuar de manera presencial o a distancia con la institución. Los planes estratégicos 2011-2015 y 2016-2020 dan cuenta del impulso en el desarrollo de la estrategia multicanal:

“(...) prestar especial atención a la accesibilidad a servicios presenciales o a distancia, fomentando el desarrollo de una estrategia multicanal, sin que las modalidades de atención sean excluyentes unas de otras, generando nuevos procesos y distintas alternativas de prestación para hacer llegar los servicios a la ciudadanía.” (Plan Estratégico 2016-2020, 2016).

⁹ Sistema de Monitoreo de calidad de servicios.

La estrategia multicanal recoge el conjunto de herramientas y define la metodología que debe poner en marcha una institución a efectos de combinar de manera eficaz sus canales presenciales y no presenciales, ofreciendo similar experiencia al usuario sea cual sea el canal. (Echeverrigaray, 2012) Para la interacción entre la organización y la ciudadanía, el BPS ofrece diferentes modalidades de contacto a través de canales de atención presencial y a distancia. En el primer caso el usuario-beneficiario, concurre a realizar una gestión en locales y oficinas del BPS, y es atendido en forma personal. En el segundo caso realiza su gestión a distancia, a través del uso de tecnología que el organismo pone a su disposición.

Si bien el trabajo se centra en la atención no presencial, cabe mencionar que el BPS contempla acciones para mejorar la atención presencial poniendo énfasis, entre otros, en lograr un único contacto, o en su defecto contar con una atención lo más personalizada posible, continuando con el impulso de la atención con cita previa como forma de mejorar la eficiencia de los servicios y evitar esperas. (Plan Estratégico 2016-2020) Esta modalidad de atención responde y se ajusta a la naturaleza del servicio y las características de los usuarios del mismo.

3.1. Canales de atención no presenciales en BPS

En la actualidad, el organismo cuenta con una variedad de canales para que la población se comunique, se informe y gestione los diferentes servicios que se brindan.

Estos canales son: la atención telefónica, IVR (Interactive Voice Response)¹⁰, servicio SMS, *Text to voice*, correo electrónico, *chatbot*, portal de trámites, servicios en línea aplicaciones móviles (app) y redes sociales.¹¹

La presencia de este abanico de ofertas de canalización de la información o de servicios, ha llevado a una disminución en la concurrencia de los usuarios a los locales del organismo. De acuerdo a los resultados obtenidos en las encuestas¹² 2012 y 2018, se visualiza este comportamiento, en especial en algunos de los servicios relevados.¹³ En el cuadro 1 se observa que la concurrencia mensual cae en mayor medida en ATyR (9 puntos porcentuales) y en menor medida Pasivos Cobro.

De la misma forma, se constata el aumento de las personas que declaran no concurrir *Nunca* y *Casi Nunca*, para los servicios mencionados, siendo el sector Pasivos Cobro el que presenta una mayor variación.

¹⁰ Respuesta de voz interactiva

¹¹ En Anexo III se adjunta el Tablero de Datos del Proyecto Cercanía con información actualizada a agosto 2021 sobre los diferentes canales.

¹² En capítulo 4, se desarrollan aspectos metodológicos y conceptuales sobre las encuestas de opinión y satisfacción realizadas por BPS.

¹³ No se consideran los resultados del servicio de Salud por la forma de aplicación del cuestionario.

En cuanto a los servicios, Activos y Pasivos Trámites, presentan características particulares, por lo que sus variaciones pueden responder a temáticas puntuales en la cobertura, o reformas que impliquen un aumento en la necesidad de realizar el trámite de forma presencial.

Cuadro 1. Frecuencia de concurrencia al BPS comparativo 2012 – 2018 (en %)

	Activos		Pasivos Tramite		Pasivos Cobro		ATyR	
	2012	2018	2012	2018	2012	2018	2012	2018
Al menos una vez al mes	7,3	7,3	10,6	18,5	12,0	9,9	50,6	41,5
Al menos una vez al año	41,3	47,2	28,3	32,4	27,6	26,5	16	22,8
Nunca o casi nunca	51,3	45,5	61,1	49,1	60,4	63,6	33,5	35,7
Totales	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a Microdatos Encuesta de Opinión

Como resultado, las opciones de utilización de canales digitales han desplazado a la tradicional atención presencial en la actualidad confirmando las acciones desarrolladas en busca de estos resultados. La atención presencial se mantiene para aquellos trámites que presenten mayor complejidad, o que requieren del contacto directo con el usuario como ser los servicios sanitarios, o para contemplar las características de la población objetivo.

3.1.1. Servicio de Atención Telefónica

Entre las formas de atención a distancia, el servicio de atención telefónica, - *call center*- se transformó a partir de su instalación (1996) en un instrumento de relevancia en el contacto de la organización con los usuarios, activos, pasivos – jubilados, pensionistas– contribuyentes y la ciudadanía toda, con la finalidad de facilitar la información y realizar gestiones telefónicas.

La atención telefónica a través del Centro de Contactos 1997 en Montevideo y 2-1997 en el interior del país, fue ampliando su cobertura de oferta de servicios. Entre sus cometidos, se le asignó la administración de la *Agenda* (corporativa) o reserva de cita, lo que logró impactar en menores tiempos de espera de los afiliados.

También, dentro de las acciones para la mejora de la gestión dadas en el plan de Atención al Cliente de ATyR, el sector de asesoramiento e información al contribuyente responde desde mediados de 1998 a las consultas de forma presencial y telefónica. Conforme las necesidades de adaptar los servicios de respuesta ante el impacto de diferentes leyes, por ejemplo, reforma tributaria, reforma de salud, este servicio se integró en un concepto de Asistencia al Contribuyente que cuenta con equipos de trabajos especializados, brindando un atención telefónica, presencial y virtual. Es así

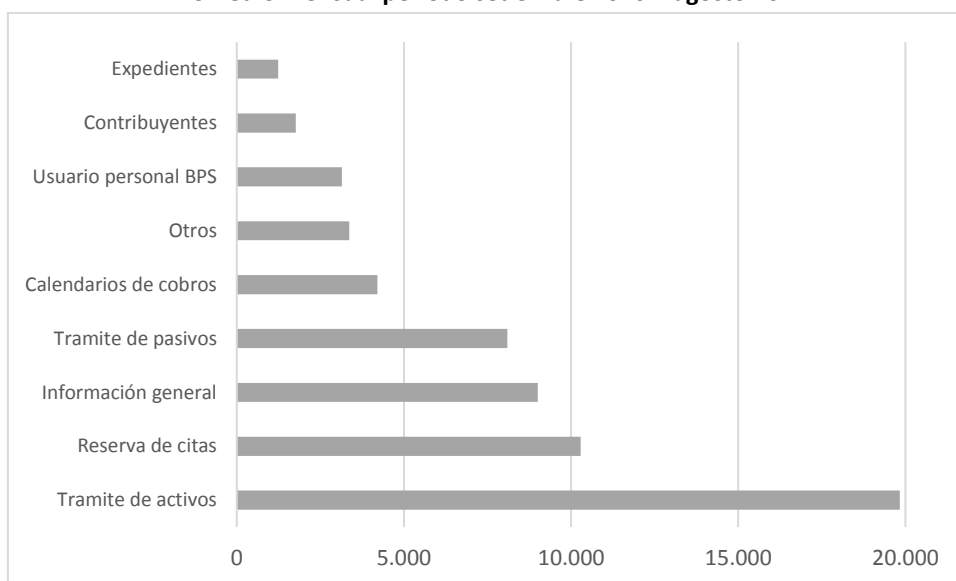
que se cuenta con distintas líneas o soportes, a los cuales se accede a través de los 0800, servicio gratuito.

Actualmente BPS cuenta con dos opciones IVR, a las que se accede a través del 1997, que brindan información personal asociada a pagos (subsidios, jubilaciones, etc.) y al estado de los expedientes (oficina donde se ubica, tiempo, etc). El IVR es un sistema automatizado de respuesta interactiva, orientado a entregar y/o capturar información automatizada a través del teléfono, permitiendo el acceso a servicios de información las 24 horas del día. En el mes de agosto 2021 se realizaron 89.294 consultas por esta modalidad, representando la opción “fecha y lugar de cobro” algo más del 80%.

Hasta el momento el servicio de atención telefónica se ha utilizado principalmente para brindar información dado que no se contaba con un mecanismo de autenticación telefónica, que permitiera realizar gestiones más restringidas como transacciones. En diciembre 2020 se habilitó el uso del PIN¹⁴ telefónico, para las empresas de servicio doméstico. Esto da paso a una nueva etapa en el uso del canal telefónico permitiendo una atención aún más personalizada así como, ampliar el tipo de servicios que se brindan por este medio. A agosto 2021 se generaron PIN para un total de 2.490 usuarios.

Como se observa en gráfico adjunto, el servicio 1997 responde a una diversidad de consultas sobre todos los servicios brindados por el organismo. Dentro de los principales motivos de consultas, se presentan en primer lugar los “Trámites de activos” con un promedio de 19.828 consultas (33%), seguido de la “Reserva de citas o agenda” (17%). Mientras que para Información general y los Trámites de pasivos se observa un promedio mensual aproximado de entre ocho y nueve mil consultas.

Gráfico 1. Servicio 1997, consultas telefónicas por temática.
Promedio mensual período setiembre 2020 – agosto 2021



¹⁴ Del inglés *Personal Identification Number*, es un número de identificación personal que permite acceder a sistemas con información electrónica.

Fuente: Información suministrada por GADM

Nota: Otros incluye Devolución Fonasa, Cincuentones, Revocación AFAP, etc.

En cuanto al resto de la temática, es coherente que sea menor el nivel de consulta de forma telefónica, ya que existen otros canales que también dan respuesta. Por ejemplo en el portal de servicios en líneas, se puede consultar sobre expedientes, solicitar el contrato usuario persona, etc. El calendario de cobros, está presente en la contestación automática telefónica (IVR). En lo referente a los contribuyentes, existe la línea específica del servicio ATyR (0800-2001), como también muchas funcionalidades en el portal de servicios en línea, inclusive las aplicaciones móviles.

Por otro lado, como la información responde al período de setiembre de 2020 a agosto 2021, posiblemente presente un sesgo por la emergencia sanitaria y que conllevó a cambios continuos en las prestaciones que sirve el organismo. En este sentido, que los trámites de activos sean los más consultados al servicio 1997, puede responder especialmente a las modificaciones en las condiciones de acceso al subsidio por desempleo y la creación del subsidio parcial por desempleo.

3.1.2. Página web y Servicio Digitales

BPS cuenta con una página *Web* institucional, www.bps.gub.uy, a través de la cual la ciudadanía puede informarse de las novedades, consultar trámites, agendarse, entre otras opciones, así como acceder al Portal de Servicios en Línea. A través de este último, se pueden realizar consultas o gestiones en línea, desde el lugar y horario de preferencia de las personas, sin necesidad de concurrir personalmente.

Existen dos tipos de servicios, unos libres que no requieren ninguna gestión para su habilitación, pudiendo acceder anónimamente, y otros autenticados para los que debe contar con un Usuario Personal BPS¹⁵. Estos últimos, permiten mostrar información y realizar transacciones propias, así como para aquellas personas o empresas para las que se tenga autorización.¹⁶

En cumplimiento con la Ley N°18.331 de Protección de Datos Personales BPS ha implementado diferentes niveles de navegación y accesibilidad a la información expuesta en Internet. Por otro lado, también se realizó una clasificación sobre la información institucional según Ley N° 18.831 de Acceso a la información pública. Se buscó contemplar ambas leyes, categorizando la información como pública, confidencial, reservada y secreta. En línea con estas definiciones, se aplica una política de seguridad de la información para los usuarios externos.¹⁷

¹⁵ A partir de julio de 2019, también se puede acceder a los Servicios en Línea, a través del usuario y clave única para los organismos del Estado, el ID Uruguay, sistema desarrollado por Agesic. Recuperado en: <https://www.bps.gub.uy/16117/acceso-a-servicios-en-linea-del-bps-tambien-a-traves-del-id-uruguay.html>

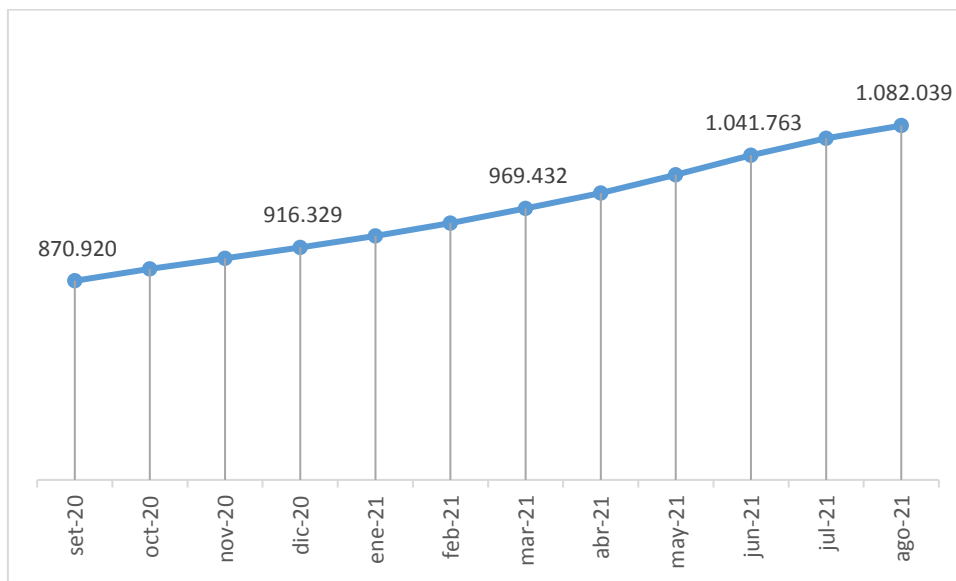
¹⁶ Por más información consultar: <https://serviciosenlinea.bps.gub.uy/ServiciosEnLineaWeb/informacion?id=9170>

¹⁷ Por mayor información consultar: <https://www.bps.gub.uy/bps/file/13679/1/conexion-de-usuarios-externos.pdf>

El nivel de autenticación se asocia al grado de confianza que requiere la transacción, para asegurar el derecho a la privacidad de la información del usuario, el no repudio de la información suministrada en forma no presencial y el cumplimiento de normas legales y reglamentarias por parte del organismo.

Un servicio ofrecido en forma no presencial, puede tener funcionalidades diferenciadas conforme a cada nivel de autenticación admitido. El usuario accede a unas credenciales que lo habilitan para el ingreso al sistema, y esto está regulado por un Contrato de Usuario Persona (CUP), el que se ha constituido en un habilitador para extender el tipo de servicios que se brindan digitalmente.

Gráfico 2. Cantidad de Contratos de Usuario Persona firmados



Fuente: Información suministrada por GADM

Cómo se observa en el gráfico, a agosto 2021 la cantidad de personas que contaban con la posibilidad de gestionar de forma virtual con el organismo alcanzó 1.082.039, lo que implicó un incremento del 24% en menos de un año.

3.1.2.1. *Página Institucional Web*

La web centraliza información relacionada con las diferentes áreas del BPS conectadas a dicha red, habilitando una comunicación activa entre el usuario y la información que surge de la misma. Se brinda información pública general a la que acceden todos los ciudadanos e información específica que se asocia a empresas, prestaciones o subsidios.

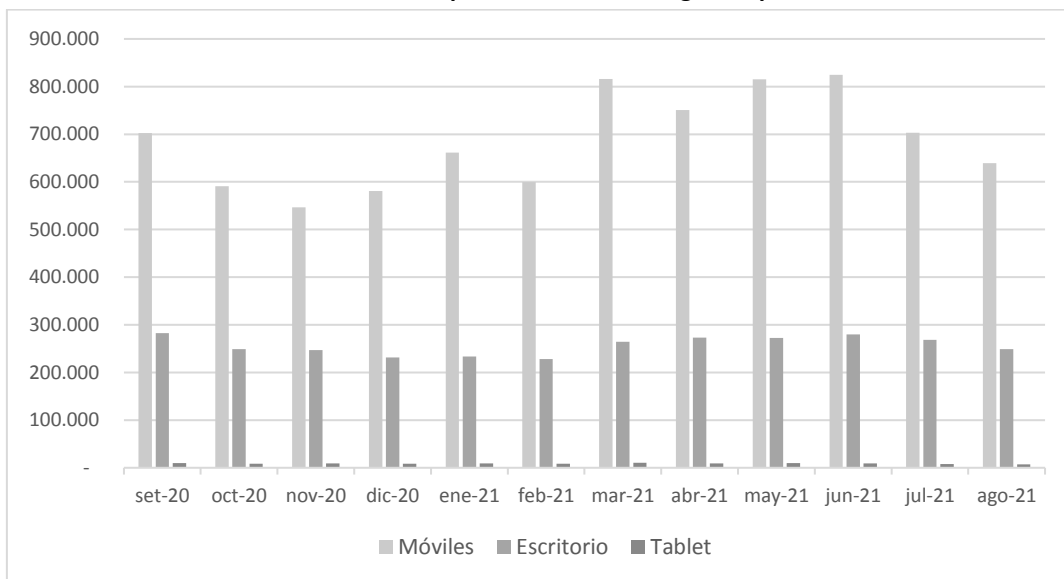
De la revisión histórica de las memorias institucionales, surge que en el año 1998 se implementó el proyecto para Internet e Intranet, lo que implicó contar con un servidor web propio, que posibilitaba comenzar a brindar los servicios por Internet. También se concretaba el comienzo de la creación de la Intranet, sitio corporativo de acceso de información que facilitó el uso de aplicaciones para los funcionarios.

Desde que se instrumentó el sitio web, la organización implementó una estrategia de mejora continua, ha rediseñado el mismo en varias oportunidades buscando una mejor usabilidad, la adaptación a los distintos perfiles de usuarios y a múltiples plataformas.

La arquitectura de información de la página ofrece categorías y criterios de clasificación, capacidad de filtros y de segmentación por tipo de usuario (Trabajadores, Empresas y Jubilados y Pensionistas) o por temas destacados como Salud, Trabajo doméstico, entre otros. De esta manera se busca minimizar la dificultad en el acceso a la información. Actualmente el sitio institucional cumple el nivel de accesibilidad “AA”,¹⁸ de acuerdo a los estándares internacionales, como también con criterios que hacen a la responsividad. Este último implica que tanto la *web* como los *minisitios* sean adaptables a múltiples dispositivos (*pc, smartphones y tabletas*), con diferentes sistemas operativos y navegadores.¹⁹

Desde la GADM, se realiza el monitoreo de los usuarios que acceden a la web, clasificándolos también por el tipo de dispositivo, siendo un buen indicador para medir preferencias y usos. Como se distingue en gráfico 3, en el período relevado se ha destacado por el uso de los móviles para la visita a la web institucional, duplicando estos al dispositivo de escritorio o PC. El uso de las Tablet, como se observa, no es significativo.

Gráfico 3. Usuarios que visitan la web, según dispositivo.



Fuente: Información suministrada por GADM

3.1.2.2. Servicios en Línea

Como se ha expresado anteriormente, el interés de brindar los servicios del organismo de forma remota, subyace en muchas de las acciones que ha desplegado el BPS en las últimas décadas. En

¹⁸ La Iniciativa para la Accesibilidad Web del W3C establece tres niveles de adecuación o cumplimiento de un sitio Web a las directrices y recomendaciones que establecen las pautas WCAG 2.1: nivel A, nivel AA y nivel AAA.

¹⁹ Tomado de: <http://intranet/Noticias/Paginas/Nueva-web-institucional.aspx>. 18/01/2021

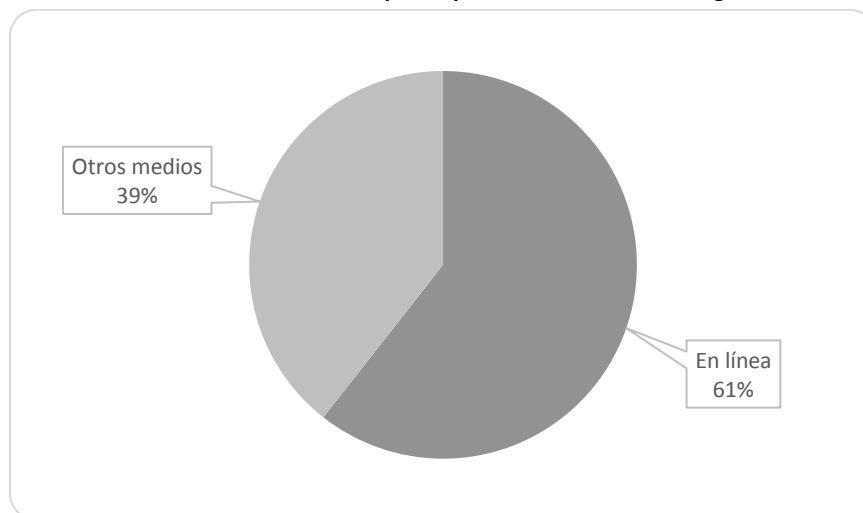
este sentido, la innovación tecnológica acompañada de las mejoras en la red de comunicación de datos, permitió ir concretando los objetivos institucionales planteados.

Como surge de las memorias a principios del año 2000, se encontraban operativos los accesos a la presentación de datos de los empleados de forma mensual (Recaudación Nominada), como también su registración de forma simultánea, en Gestión de Afiliados, que implicaba la habilitación de los derechos en las prestaciones económicas, sociales, salud, entre otras, de los y las trabajadoras declaradas.

Dentro de la estrategia multicanal se continuó avanzando en el desarrollo de una batería de servicios en línea, autenticados y no autenticados, vinculados a cada población (empresas, trabajadores, jubilados y pensionista, público en general). Contando actualmente con un abanico de funcionalidades que buscan dar solución a las necesidades detectadas.

Para inicios del año 2021, el 61% de las gestiones cuentan con al menos un servicio en línea disponible.

Gráfico 4. Gestiones identificadas que implican transacciones, según modalidad.



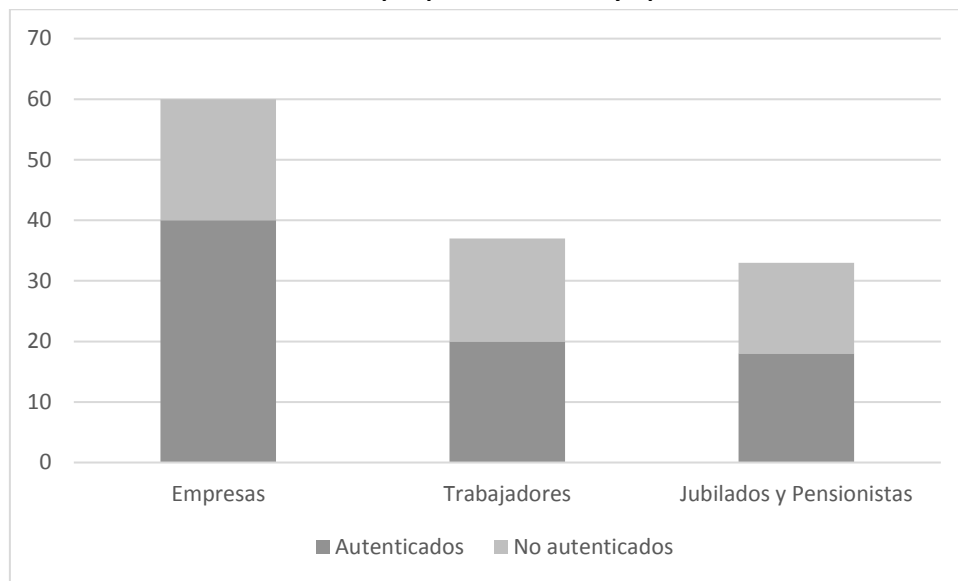
Fuente: Información suministrada por GADM, marzo 2021.

Existen, en el portal de servicios, cerca de cien funcionalidades a disposición de los afiliados al sistema (empresas, trabajadores y jubilados o pensionistas). Para realizar transacciones o consultar datos personales, laborales, subsidios o prestaciones el usuario deberá contar con las credenciales habilitadas, como ya se ha señalado. La misma lógica aplica para los titulares o representantes de empresas, quienes pueden acceder tanto a transacciones como consultas sobre datos de la empresa y del personal vinculado a la misma de forma remota. El abanico de opciones de funcionalidades en este aspecto es amplio, ya que se pueden acceder no solo a los servicios vinculados al pago y administración tributarios, sino también, a los servicios de salud, prestaciones económicas y subsidios maternales o paternales, estado de trámites o expedientes²⁰, entre otros. En Anexo II, a

²⁰ En Anexo I se presenta mayor información vinculada a la transformación digital de los expedientes en el organismo.

modo de ejemplo, se adjunta planilla con los servicios que se brindan de forma remota en la actualidad, para un determinado perfil de usuario.

Gráfico 5. Servicios en Línea por perfil de usuario y tipo de acceso al servicio.



Fuente: Elaboración propia en base a Servicios en Línea publicados en Web BPS, octubre 2021.

Se observa un mayor número de servicios en línea vinculados a la gestión de tributaria de las empresas (registro, declaración, facturación, pago, certificados, etc.), lo que responde en cierta medida a los perfiles y necesidades de los usuarios a los que va orientado el servicio.

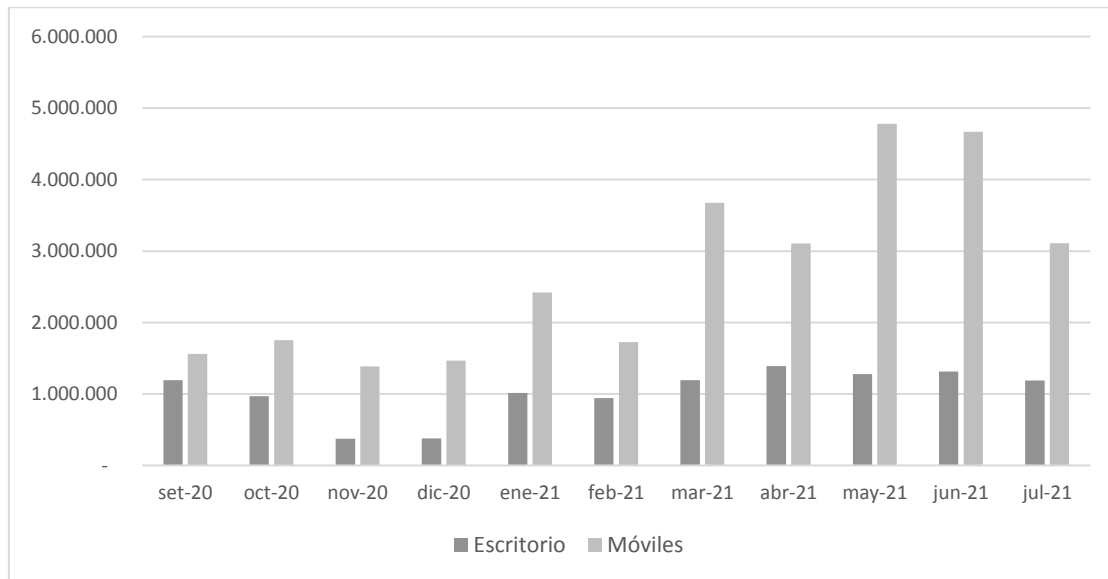
En el contexto de la emergencia sanitaria, los servicios en línea tomaron especial relevancia, permitiendo acceder a los usuarios de forma ágil y segura a sus áreas de interés con el organismo. Para ello, de forma permanente se actualizan e incorporan nuevos servicios, realizando los ajustes y mejoras en el portal autenticado. En este sentido, se pueden destacar por ejemplo, las Consultas de *Prórrogas de Subsidio por desempleo*, *Registrar un autorizado para cobro de prestaciones*, *Solicitar tarjeta de débito BPS Prestaciones*, entre otras.

De acuerdo a datos suministrados por la GADM, en el período setiembre 2020 – agosto 2021 los servicios en línea más utilizados fueron los referidos al cobro de prestaciones (lugar y fecha de cobro; consulta de recibo) y al proceso de presentación de nóminas y pago de aportes (emisión y pago de factura; presentación de nómina).

En lo que refiere al tipo de dispositivo utilizado para el acceso a los servicios, se visualiza un mayor uso de los dispositivos móviles. Esto puede responder a múltiples causas, como ser el aumento en la demanda de algunas prestaciones en el periodo de estudio (subsidio por enfermedad), como también la posible migración de usuarios de otros canales como el IVR²¹ hacia este canal, entre otras.

²¹ De acuerdo a los datos suministrados por GADM, cae cerca del 50% el uso del IVR en el periodo marzo a agosto 2021.

Gráfico 6. Acceso mensual por dispositivo a los servicios en línea



Fuente: Información suministrada por GADM

Para finalizar este apartado, vinculado a los servicios en línea también corresponde recordar otras acciones o productos que buscaron llegar a la ciudadanía de una forma más amigable. En este sentido, se avanzó generando un “Set de Bienvenida Empresarial” que se desarrolló en 2016, y en 2017 se incorpora en la web los “Chatbot” para la aportación de Servicio Doméstico. También, para el último quinquenio, se propuso aumentar la base de “Preguntas frecuentes” así como promover la capacitación permanente de los funcionarios encargados de los servicios de asistencia a fin de atender adecuadamente los requerimientos de la población ya sea en forma personalizada o no. (Plan Estratégico 2016-2020, 2016, p.6)

3.1.2.3. APP

Las aplicaciones móviles son programas diseñados para ser ejecutados en teléfonos celulares, Tablet y otros dispositivos móviles, y brindan al usuario la posibilidad de acceder a los servicios de mayor interés. En los últimos años, el número de aplicaciones viene creciendo de manera exponencial dentro del universo de las comunicaciones y servicios a nivel global.

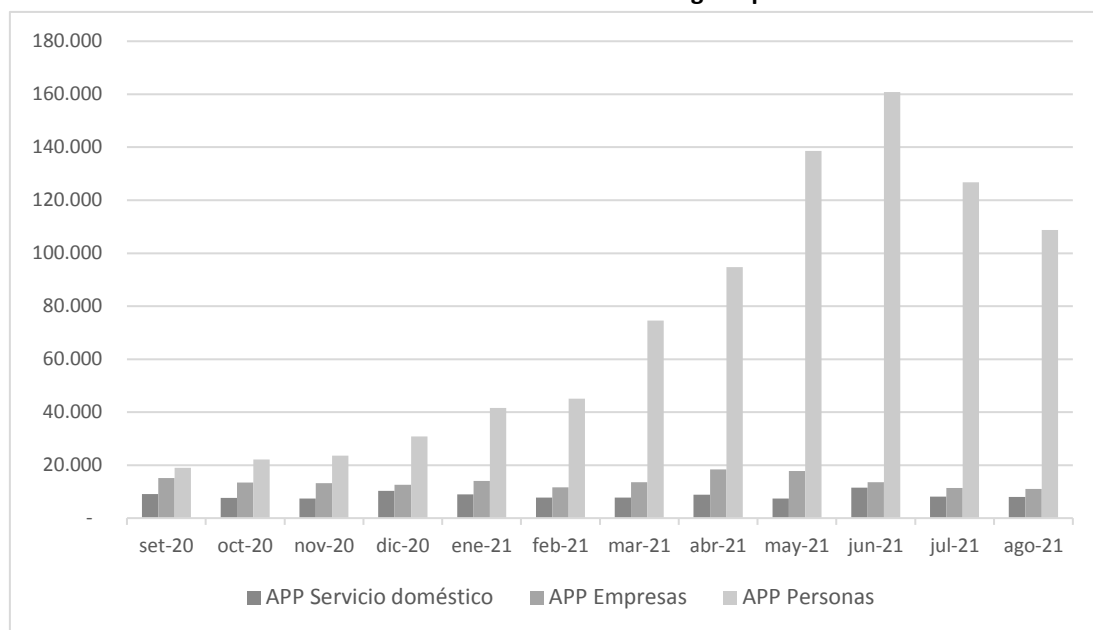
BPS desarrolló una aplicación institucional, para consultas generales (agenda, consulta de trámites, novedades y contacto) y en el caso de ATyR se generaron dos específicas, *Trabajo Doméstico* que se implementó en julio de 2014 y *BPS Empresas* (Industria y Rural), que se encuentra disponible desde junio de 2015 (Alvarez y Echeverrigaray, 2020). Buscando facilitar el acceso a la información, pensando en las personas y con base en la tecnología disponible, BPS también cuenta con la aplicación *BPS Personas* que permite, entre otros obtener información acerca de los Subsidios por Desempleo.

De acuerdo a lo observado, en la gráfico 6 actualmente son más los usuarios que ingresan al sitio web mediante dispositivos móviles; esta información da cuenta, de las características y preferencias de los usuarios, y en línea con lo planteado por el modelo de calidad de servicios, valorar la posibilidad de seguir incorporando servicios para las aplicaciones móviles.

En gráfico 7 se visualizan cantidades de accesos identificados por el período relevado en la GADM. Como se observa, la aplicación más utilizada ha sido *PERSONAS* que ofrece en su menú la consulta de Mis Prestaciones información sobre subsidio por desempleo o enfermedad, recibos de cobra, actividad laboral y descarga de Historia Laboral.

Siguen en cantidad, usuarios que utilizan app de *Empresas*, es posible que sea menor, dado que muchas tareas vinculadas a la gestión del personal, que implican transacciones de mayor nivel de complejidad, se suelen realizar desde el dispositivo de escritorio.

Gráfico 7. Cantidad de interacciones según aplicación



Fuente: Información suministrada por GADM

Por último, se observa un promedio de 8557 interacciones para la app de Servicio Doméstico²², que pensando en términos comparativos con la app anterior, es mucho más significativa en cuanto a los valores. Esto puede responder, a que es un tipo de empresa, que en su mayoría cuenta con una persona como dependiente, por lo que esta opción puede ser una forma más amigable para concretar las transacciones imprescindibles.

Dentro del menú que presenta la app, se informa ingreso y egreso de los trabajadores, permite modificar datos como el seguro de salud, declarar presentismo (de corresponder) y emitir facturas.

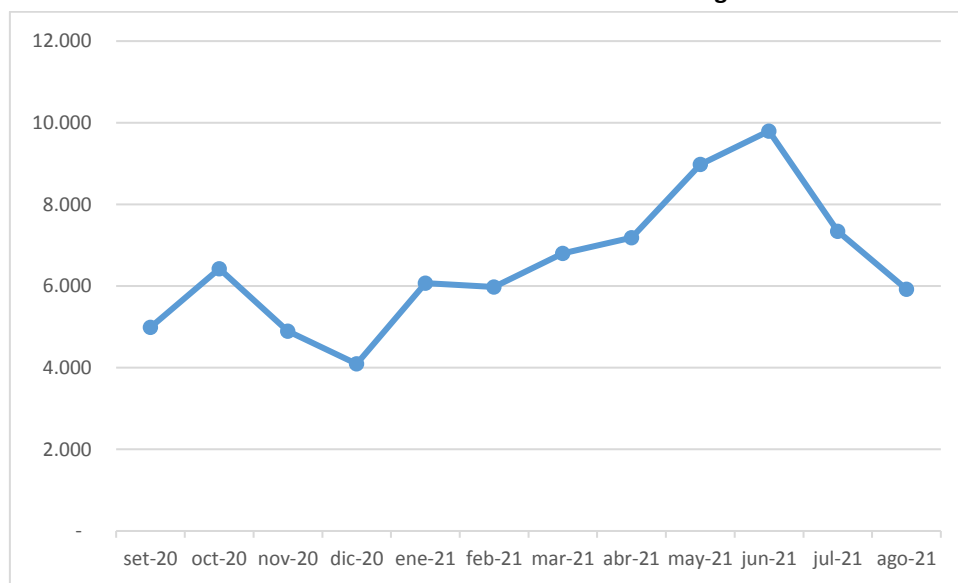
²² Según Boletín de Evolución de Cotizantes, el promedio mensual 2020 de dependientes declarados en el sector servicio doméstico fue de 70.416 puestos.

Con respecto a la situación de este sector en particular, en informe actualizado sobre Trabajo doméstico remunerado en Uruguay (BPS, 2021) se destaca los beneficios vinculados a las mejoras en la modalidad de atención a distancia, señalando: “(...) se dieron en los últimos años una serie de mejoras e incorporaciones en cuanto a leyes y políticas en general que favorecen la formalización de las trabajadoras domésticas. (...) Sin duda acompañar las políticas de incorporación de derechos en seguridad social, en este caso con acciones que faciliten los trámites, constituye una buena práctica que aumenta la posibilidad de éxito de las mismas.”

3.1.3. Redes sociales

Que la institución esté presente en diferentes canales fue una de las metas a cumplir, presentadas dentro del plan estratégico 2016 - 2020. A partir de noviembre de 2018, el organismo está presente en la plataforma *Facebook*, donde se realizan publicaciones y se responden consultas por medio del Messenger. En gráfico adjunto se muestra la evolución de este tipo de consultas realizadas de forma mensual, con un promedio de 6541 interacciones para el período analizado.

Gráfico 8. Cantidad de consultas vía Messenger

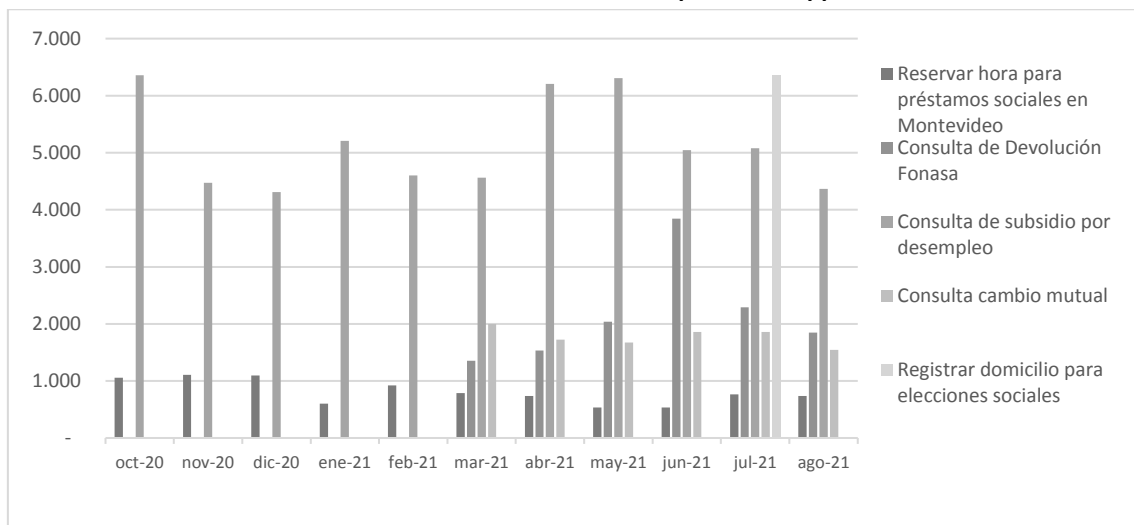


Fuente: Información suministrada por GADM

Si se analizan por tipo de tema, se observa que los usuarios consultan en mayor medida sobre prestaciones a activos, con un promedio de consultas en el período de 1812. En este caso también, puede responder a temas tanto de prestaciones como de subsidios laborales, como se observó en otros canales (1997 y app de Personas).

Una opción más de comunicación para la población, es el servicio *Whatsapp*, donde se efectivizan consultas por temas puntuales que hacen al interés general de la población, como es el cambio mutual, la devolución Fonasa, etc.

Gráfico 9. Evolución de consultas por Whatsapp.



Fuente: Información suministrada por GADM

Se constata que subsidio de desempleo también fue una de las consultas más habituales a través de este canal, lo que puede estar asociado a la situación sanitaria.

Por último, el canal de *YouTube* se utiliza como plataforma de *streaming* de videos y tutoriales realizados por los profesionales o funcionarios del organismo, asesorando sobre temáticas tributarias como Servicios Personales, entre otros.

Resumiendo, actualmente el organismo cuenta con varios canales para ofrecer los distintos servicios, y reconociendo la diversidad de usuarios y necesidades. Se ha impulsado distintas iniciativas para desarrollar una oferta de servicios basada en el concepto de cercanía con los ciudadanos bajo un enfoque de alcance corporativo, tal es el caso del Comité de Servicios de Cercanía con el Usuario creado en el ámbito de la Gerencia General en el 2015²³ y más actualmente el Grupo de Trabajo Cercanía.²⁴

4. Monitoreo de servicios. Opinión de usuarios externos.

Como ya se ha mencionado, a comienzos de 1997 en el marco del Plan de Calidad, el BPS generó un conjunto articulado de proyectos para la mejora de la gestión, que respondieron a los pilares de la institución: Recaudación, Prestaciones, Administración y el Tecnológico. Este plan incorporó en la organización una metodología de administración de proyectos, seguimiento y evaluación. (Memoria y Balance, 1998)

²³ Resolución N° 436/2015

²⁴ Resolución N°174/2021 y N°181/2021

En la actualidad, la multicanalidad, también conocida como omnicanalidad, se ha posicionado en BPS como una tarea multidimensional, que determina esfuerzos tanto en el desarrollo tecnológico y transformación de procesos, como en la valoración permanente en las necesidades de los usuarios.

El organismo cuenta con un sistema de seguimiento de opinión pública y satisfacción de usuarios que evalúa la gestión a través de diferentes encuestas, tanto hacia la población general, como a públicos específicos (trabajadores, empresarios, jubilados y pensionistas, etc). El sistema se ha ido actualizando en los diferentes momentos de acuerdo a las transformaciones institucionales.

Desde un enfoque más cualitativo, y complementario a las encuestas, se han desarrollado también talleres con dinámicas de grupos de discusión, un ejemplo de ello son las actividades con usuarios internos y externos que se llevaron a cabo en 2015 y que tuvieron como principal objetivo el análisis y conocimiento de las nuevas tecnologías aplicables, y la identificación de los mejores productos para la atención del usuario en base al comportamiento de los consumidores. (BPS, 2015) ²⁵

A continuación se presentan algunos resultados de la Encuesta de Satisfacción ²⁶ sobre los principales canales de atención a distancia que dan cuenta de su evolución.

Como se ha venido observando éstos canales buscan resolver de forma integral, distintas problemáticas en la gestión, desde la asistencia remota hasta la tramitación propiamente dicha, desarrollando una estrategia de acercamiento a la población que permite simplificar trámites para el mejor cumplimiento de las obligaciones así como el acceso a los beneficios otorgados por el sistema.

Los cuestionarios cuentan con una diversidad de aspectos consultados y son específicos para los servicios que se brindan a trabajadores (Activos), jubilados y pensionistas (Pasivos trámite y cobro) y empresarios (ATYR), con especial interés en los servicios sustantivos del organismo. Se relevan también los servicios de salud, que en la actualidad brinda prestaciones diversas tanto para el público en general, como para sectores en especial realizando convenios con el sistema de salud. De forma complementaria, se realiza una consulta genérica sobre la imagen del organismo, hacia la población en general.

A los efectos del presente trabajo se presentan los datos que surgen de los dos últimos relevamientos, correspondientes a los años 2012 y 2018.

²⁵ Documento interno, *BPS hacia una mayor cercanía con sus usuarios*, setiembre 2015.

²⁶ En las encuestas de opinión que el BPS realiza habitualmente, - Imagen del BPS en la población y Encuestas de satisfacción de sus usuarios – para evaluar su gestión, se incluyen módulos para monitorear los principales canales de atención a distancia a través de preguntas sobre conocimiento, uso y satisfacción con los mismos. Las Encuestas de Opinión Pública y Encuestas a Usuarios Específicos: activos, pasivos (jubilados y pensionistas), servicios de salud y contribuyentes son llevadas a cabo por el Departamento de Sociología (DS) de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) Udelar desde el año 2004.

4.1. Atención telefónica

Al momento de relevar el servicio de Atención Telefónica del BPS, se consulta en especial por el *contact center* 1997. Puede observarse que en los últimos años se expandió tanto el conocimiento como el uso de este canal de atención en los diferentes grupos de referencia.

La proporción de los usuarios de los servicios de Salud y Contribuyentes que conocen la atención telefónica 1997, se incrementó notoriamente entre 2012 y 2018, pasando de un 64 a un 94 y de un 59 a 85 por ciento respectivamente. Para el resto de los grupos analizados –Pasivos (Tramite y Cobro), Activos, Opinión Pública- no se registran variaciones significativas.²⁷

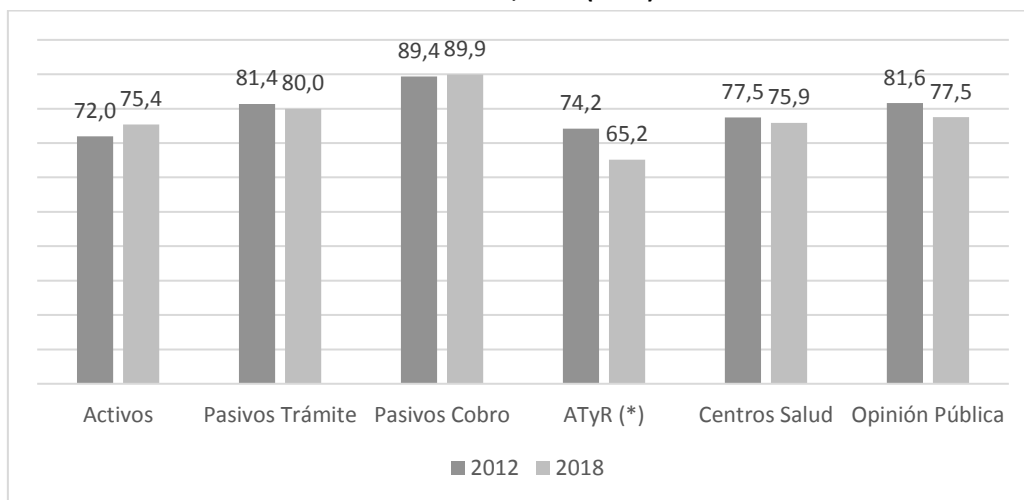
Entre aquellos encuestados que utilizaron el servicio de Atención Telefónica en alguna oportunidad, se midieron los niveles de satisfacción que presentaban con el mismo. Como se observa en el gráfico adjunto, en todos los casos se supera ampliamente el 60% de usuarios satisfechos o muy satisfechos, siendo significativos los valores que surgen para Pasivos Tramite y Pasivos Cobros, con un 80% y un 88% para el año 2018. Les siguen en relevancia Activos y Salud cercano al 75% en el nivel de satisfacción.

Para el caso de ATyR, hubo una modificación en la consulta telefónica, siendo relevada en 2012 la satisfacción con el servicio 0800-2001 líneas de asesoramiento específico del área de recaudación, y en 2018 el servicio del *contact center* 1997. Si bien esto genera una dificultad en la comparabilidad, de acuerdo a informe ya citado de Alvarez y Echeverrigaray, en lo que refiere a la satisfacción con el servicio telefónico general del BPS (1997) se observa una mejora de casi 10 puntos porcentuales si se compara 2018 con 2007.

En cuanto al comparativo de datos vinculados a la opinión pública, es decir, la visión por parte de la población, sobre grado de conocimiento y evaluación del servicio de atención telefónica, se observa una caída respecto al año 2012, lo que denota una diferencia interesante de analizar entre la opinión general de la población y la opinión de quienes efectivamente han hecho uso de los servicios, que tienen una mejor valoración de los mismos.

²⁷ A efectos de conocer más ampliamente esta información, se pueden consultar los documentos publicados en la web institucional.

Gráfico 10. Satisfacción con el servicio de atención telefónica del BPS (1997)
Años 2012, 2018 (en %).



Fuente: Microdatos e Informes finales. (*)En el año 2012 se relevó sobre el servicio 0800-2001

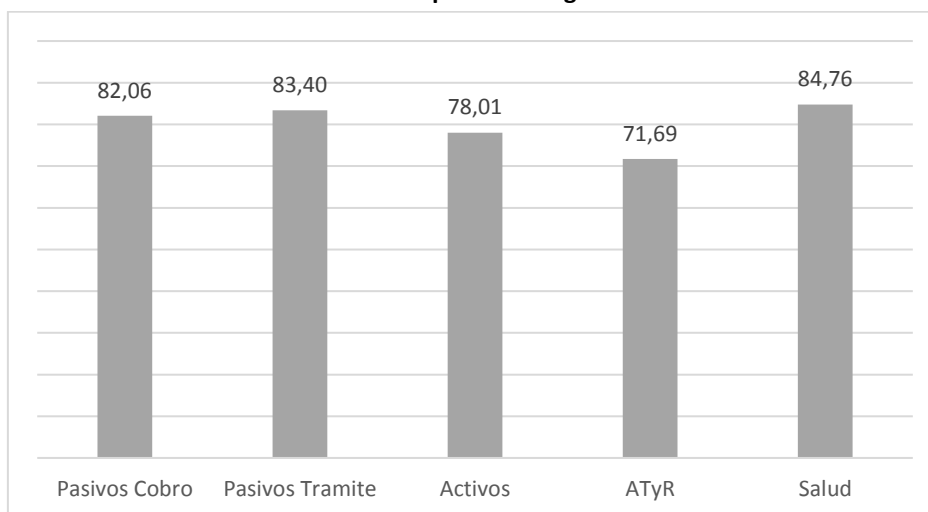
Nota1: Los valores refieren a Satisfecho y Muy satisfecho

Nota2: Solo para quienes utilizaron el servicio de atención telefónica.

En cuanto a contemplar y valorar la calidad del servicio que se brinda, el organismo no ha perdido de vista aspectos como la amabilidad del personal en la atención o la eficiencia en la resolución de trámites o consultas. Desde los primeros relevamientos realizados, estos aspectos se vincularon específicamente a la atención presencial, trasladando esta inquietud, también a los servicios a distancia.

El funcionario o funcionaria que realiza una atención telefónica también debe contar con cualidades específicas para cumplir con esa tarea, de forma acorde a las necesidades del público que se comunica por ese medio. A continuación se presentan la satisfacción de usuarios y público en general, para el año 2018, en los distintos aspectos que hacen a una mejor atención.

Gráfico 11. Índice de Satisfacción con la atención del personal asignado a la atención telefónica – Año 2018 (en %)



Fuente: Elaboración propia en base a Microdatos Encuesta de Opinión

Nota1: Los valores refieren a Satisfecho y Muy satisfecho. Incluyen Ns-Nc.

Nota2: Solo a quienes utilizaron el servicio. (*) No aplica al servicio.

El indicador construido muestra un alto nivel de satisfacción con el personal, que explica la satisfacción general con el servicio. Este indicador toma en cuenta aspectos tales como la amabilidad en el trato, la capacidad de resolución de la consulta, la claridad en la forma de transmisión, así como la calidad en la información que se brinda. Se observa, al interior del mismo, que en todos los servicios la amabilidad en el trato es la dimensión mejor valorada (en el entorno del 90% de satisfacción).²⁸

4.2. Página web y servicios en línea

El conocimiento de la existencia de la página web del BPS se ha extendido de manera importante entre los años 2012 y 2018 en los diferentes grupos estudiados. Los contribuyentes de ATyR son los que muestran los niveles más altos llegando a un grado de cobertura ideal (más del 90%). Entre los Activos, Pasivos Trámite y la Opinión Pública la cobertura es del entorno de 7 de cada 10, en Pasivos Cobro y Salud la mitad de los usuarios conocen la web. En estos grupos, el incremento en el período es alto, en especial en Pasivos Trámite, Activos y Opinión Pública.

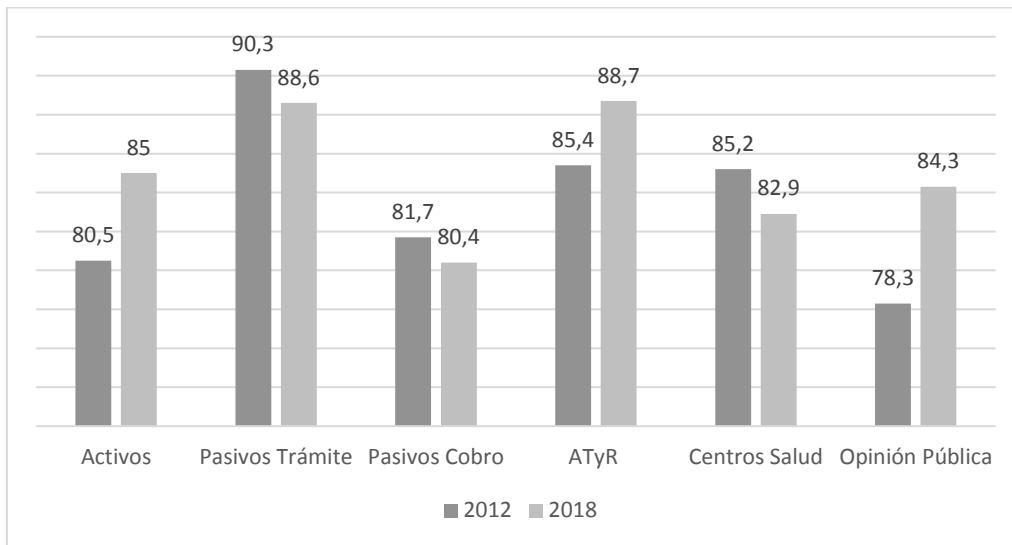
Estos datos dan cuenta de la estrategia multicanal llevada adelante por el organismo. Como se vio, ATyR tiene una amplia oferta de servicios web y en la mayoría de ellos existe la obligatoriedad de trámite por dicho mecanismo. En el caso de Activos y Pasivos Trámite, en los últimos años han aumentado las gestiones que pueden realizarse en línea por lo que es razonable que crezca el interés y el conocimiento por parte de esta población. Además BPS ha realizado campañas promocionando los servicios y el Usuario Persona lo que parecería estar teniendo cierta llegada a nivel de la opinión pública en general.

Por otro lado, es de esperarse que Pasivos Cobro presente menor guarismo, dado que una vez que tienen ya su pasividad, el proceso es automático y son mínimas las necesidades de interacción con el organismo. También se puede inferir, que esta población usuaria prefiere otro tipo de canal de atención, como ser el presencial. Más allá del aumento de la incorporación tecnológica en todas las edades, claramente es una población que no tiene la misma respuesta ni las mismas expectativas para este tipo de modalidad. Una explicación similar aplica para el servicio de Salud por las características particulares del mismo, que han implicado un menor desarrollo de este tipo de canal.

Entre aquellos que efectivamente han utilizado la página web, los niveles de satisfacción superan el 80%. Se destacan con el 88.6% Pasivos Trámite, 88.7% contribuyentes de ATyR y 85% Activos. La evolución de la satisfacción no muestra modificaciones significativas para el período, salvo para la opinión pública que aumenta en 6 puntos en relación a 2012.

²⁸ Para contar con información más desagregada se adjunta el cuadro en el Anexo IV

Gráfico 12. Satisfacción con la página web del BPS período 2012-2018 (en %)



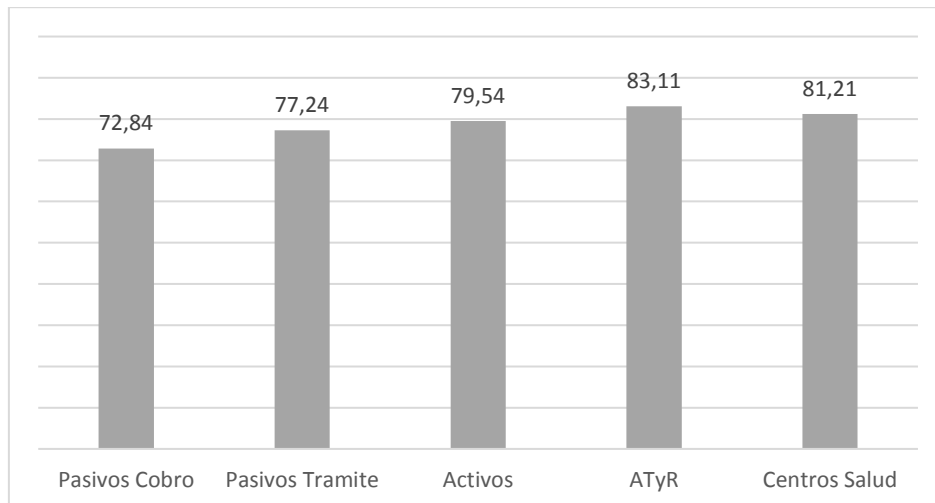
Fuente: Microdatos e Informes finales.

Nota1: Los valores refieren a Satisfecho y Muy satisfecho

Nota2: Solo para quienes utilizaron el servicio de atención telefónica.

Ampliando la información sobre dimensiones que hacen a la calidad del servicio, se consultan aspectos de diseño del sitio (apariciencia y facilidad en el manejo), así como calidad de la información (beneficios y obligaciones, estado de trámites y fechas de pago y cobro). El gráfico 13 representa un índice resumido de estos aspectos, observándose una mayor valoración general por parte de los usuarios de ATyR (83,1%), seguido por la Salud (81,2%) y Activos (79,5%).²⁹

Gráfico 13. Índice de Satisfacción con aspectos vinculados a la web, 2018 (en%)



Fuente: Elaboración propia en base a Microdatos Encuesta de Opinión

Nota1: Los valores refieren a Satisfecho y Muy satisfecho. Incluyen Ns-Nc.

Nota2: Se consideran aquellos que usan la Web.

²⁹ Para contar con información más desagregada se adjunta el cuadro en el Anexo IV

Para ATyR, se releva además la satisfacción con aspectos específicos del servicio de Conexión Remota³⁰. Para el año 2018, aproximadamente 7 de cada 10 personas están satisfechas o muy satisfechas con el servicio de Conexión Remota. Sin embargo, se observa una caída en los porcentajes en relación a 2012, exceptuando el ítem sobre *Seguridad del sistema* que aumenta en 5 puntos.

Esto puede estar explicado por el aumento de la oferta de funcionalidades, por las mayores expectativas de los usuarios en cuanto a rapidez de respuesta, entre otras causas. (Alvarez y Echeverrigaray, 2020).

Cuadro 2. Satisfacción con aspectos específicos del servicio de Conexión Remota (en %)

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

Fuente: Informe Satisfacción usuarios ATyR 2004-2018.

Nota1: Los valores refieren a Satisfecho y Muy satisfecho.

Nota2: La consulta aplica a usuarios seleccionados por Conexión Remota.

De forma complementaria y buscando obtener resultados actualizados, en 2018, ATyR comenzó a encuestar sobre el uso de algunas funcionalidades de los Servicios en Línea, con la intención de conocer el grado de satisfacción de los contribuyentes con especial interés en la usabilidad, completitud y claridad de los mismos. Se constató un alto porcentaje de satisfacción (84%) donde los usuarios dieron una calificación de 4 o 5 estrellas en el mismo sitio web donde se encuentran las funcionalidades relevadas. (Memoria Institucional, 2018)

La aplicación móvil es evaluada a partir de 2018 por lo que no se puede realizar un análisis comparativo. Sin embargo, se constata que de las preguntadas realizadas al servicio ATyR exclusivamente, el 42.8% de los contribuyentes conoce la aplicación, y el 82.2% de ellos están satisfechos o muy satisfechos con la misma.

³⁰ A mediados del año 2000 se comienza a trabajar de forma colaborativa con empresas, que contaban con dependientes, a efectos de desarrollar un sistema que permitiera gestionar de forma remota la declaración de la nómina de sus trabajadores. Actualmente se alcanzó al total del universo de las empresas, permitiendo también la cancelación de la obligación de forma electrónica.

5. Investigación Cualitativa. Grupos de Discusión

Como se hizo referencia al comienzo del capítulo, en el año 2015 se realizaron grupos de discusión tanto de usuarios externos como internos al organismo, a efectos de contar con un diagnóstico de las necesidades y demandas por los diferentes actores que participan en la gestión habitual en BPS. Este trabajo fue encomendado a una consultora privada.³¹

Para el presente análisis, se tomaron únicamente los resultados vinculados a usuarios externos, donde se realizó una selección representativa para jubilados, trabajadores y empresarios, a quienes se les preguntó los aspectos a mejorar en cuanto a servicios de información a distancia y qué nuevos servicios serían de interés.

Las demandas de los **jubilados o pensionistas**, presentan ciertas características que requieren el ajuste necesario para cada modalidad de atención, como también para cada canal propuesto.

Entre los puntos más relevantes, la atención presencial se sigue visualizando como la modalidad 'natural' o legítima, principalmente a la hora de reclamar calidad y claridad de la información suministrada por un funcionario o funcionaria, aunque manifiestan un desconocimiento de los servicios a distancia para su segmento, lo que puede estar explicando esta preferencia. Por otro lado, se destaca el interés sobre el Plan Ibirapitá³², y esto es una señal a tener en cuenta entre esta población y el uso de las Tic.

De los planteos relevados a los **trabajadores**, se han resueltos varios puntos en la actualidad. Por ejemplo, la historia laboral se encuentra en formato digital, pudiendo acceder a la misma, mediante el usuario personal. También, existe el simulador de aportes, que incluye de forma detallada el cálculo por cada concepto. A su vez, se operacionalizó el aviso cuando el usuario tiene un subsidio para cobrar.

Otro punto a destacar, es el planteo de una mayor claridad en el lenguaje. La modalidad presencial permite una mejor adaptación del lenguaje a las características y necesidad puntual del usuario, mientras en la virtualidad, exige desarrollar otro tipo de metodología y revisión de los servicios e información que se brinda (experiencia de clientes o similar)

Es importante reconocer las diferencias en las demandas de cada grupo, constatando en el caso de los **empresarios**, un contacto virtual cotidiano. Esto surge claramente, ante el reclamo de ajustes en la agenda, sobre la solicitud de la universalización de exploradores, la posibilidad del escaneo de documentación, y hasta la inscripción de empresas vía web.

³¹ KPMG

³² Programa que promueve la inclusión digital de jubilados y jubiladas de todo el país. Por más información: <https://ibirapita.org.uy/#>

Este último punto, da cuenta, de la legitimación que tiene el sistema y la modalidad a distancia, lo que posibilita ampliar el tipo de gestión que se realiza de forma virtual, acompañando los tiempos del sector empresarial y agilizando las tramitaciones.

Por otro lado se plantea también, homogeneizar los criterios para la información tanto en la modalidad a distancia (vía web) como presencial.

Resumiendo, contar con datos que surgen de las encuestas y poder generar espacios de intercambio con los usuarios del organismo, brinda una visión más cercana de las demandas y de las valoraciones de lo efectuado, que permiten seguir realizando los ajustes pertinentes.

De los reclamos observados, en los tres grupos, se pueden diferenciar dos núcleos temáticos; mejoras en los canales (sean presencial o virtual) y mejora en los contenidos es decir en la calidad de la información, como también claridad, esto implica, la forma que se transmite o comunica, reclamando el uso de un *lenguaje* claro.

Por todo esto, queda en evidencia la necesidad de que la estrategia multicanal llevada adelante por el organismo, que implica el desarrollo y uso de la TIC, no pierda de vista los contenidos, es decir la calidad de los servicios brindados, que se traduce entre otros aspectos, en una llegada fácil y entendible de la información a los usuarios, como a la población en general.

6. Conclusiones

El presente documento da cuenta de un análisis de la gestión de BPS, con foco en la modalidad de atención a distancia, a la luz de dos directrices estratégicas recomendadas por la AISS, el desarrollo de las TIC y Calidad de los Servicios.

Este objetivo, implicó identificar acciones realizadas por la institución, vinculadas a la temática, que explicaran éxitos y fracasos en esta estrategia que ha decidido seguir BPS. Para ello se realizó una revisión de los caminos recorridos por parte del organismo, tanto en términos del desarrollo tecnológico, como en términos de calidad de los servicios.

La primer pregunta que surge es, ¿BPS logra cumplir con el modelo de Calidad de los Servicios planteado por la AISS? ¿En las acciones desarrolladas por el organismo está presente la *Mejora Continua*? ¿Se cumple con la Directriz 17 de Calidad de los Servicios, la *Digitalización por defecto*? Por otro lado, la adopción y desarrollo de las tecnologías es un hecho relativamente cercano en el tiempo si se compara con la evolución de la seguridad social. Esto explica que las recomendaciones de la AISS sobre las TIC, requieran de condiciones particulares para su efectivización y éxito. Dentro de las directrices fundacionales destacan, gobernanza y gestión de las TIC, implementación de funciones de seguridad social y aplicación de tecnologías clave. Estos puntos, implican para las organizaciones de seguridad social, la inversión en infraestructura, en innovación tecnológica, en

capacitación del personal, para poder cumplir con las mínimas condiciones. ¿Cuál fue el desempeño de BPS al respecto?

Por último, ¿Qué tanto impactaron las recomendaciones de AISS seleccionadas, la estrategia multicanal llevada adelante por BPS, y en particular la modalidad de atención a distancia?

De acuerdo a los documentos institucionales, planes estratégicos y memorias, el organismo transitó desde mediados de la década de los noventa, tanto una fuerte reestructura en términos de innovación tecnológica como la incorporación de un sistema de gestión basado en la calidad de los servicios. Da cuenta de ello el Plan de Calidad, el cual fue acompañado con la concepción del monitoreo sistemático, y que dio lugar al comienzo de las encuestas de opinión y satisfacción.

Por otro lado, en línea con la reforma de seguridad social (1996), se reformularon los sistemas tanto de prestaciones como de recaudación, basados en una reingeniería informática.

Para comienzos del siglo XX, el BPS se encontraba en la fase de integración impactando la información de sus funciones o competencias a nivel de los sistemas informáticos, y comenzando a generar las primeras experiencias de la gestión a distancia (virtual), a través del proyecto Conexión Remota. Con la creación de AGESIC, el organismo continúa adhiriendo a las recomendaciones y lineamientos de la institución responsable de la transformación digital del gobierno, a nivel nacional.

Actualmente y de acuerdo a la información suministrada por la Gerencia de Administración, cerca del 60% de los trámites transaccionales cuentan con la posibilidad de realizarse en forma virtual (en línea). Un análisis comparativo con países de la región, podría ser de utilidad para tener una referencia, con respecto a los resultados alcanzados a la fecha.

Resumiendo, si bien aún está pendiente articular la oferta de servicios no presenciales bajo una óptica que considere el enfoque corporativo y que comprenda y contemple a la vez las particularidades de cada Repartición (Gobernanza)³³ estas acciones otorgan un lugar relevante al uso de la tecnología al momento de interactuar con el ciudadano.

BPS comenzó su transformación digital a mediados de los noventa, de acuerdo a la documentación relevada. Paralelamente la AISS comenzaba a generar las recomendaciones vinculadas a los beneficios de la incorporación de las TIC en la gestión de la seguridad social. A comienzos del año 2000, BPS llevó adelante las primeras experiencias de atención a distancia vinculados a los servicios de recaudación, interactuando con un grupo de empresas seleccionadas.

Podemos pensar, que el organismo realizó la transformación digital de manera anticipada, teniendo en cuenta las propuestas cronológicas por parte de AISS. Seguramente esto responde a muchos

³³ Expresado en el Punto 6 de la RGG 011/2017 Propuesta metodológica Servicios No Presenciales.

factores, que tienen que ver con capacidades tecnológicas del país, con recursos humanos, con el conocimiento y la innovación.

Por otro lado, actualmente presenta una cultura de monitoreo de la gestión institucional, mediante la realización de encuestas de opinión y satisfacción que le suministra un estado de situación en relación con sus servicios y la satisfacción de la ciudadanía en relación a sus expectativas.

En línea con la propuesta planteada por el modelo de calidad de los servicios de AISS, existen esfuerzos en cumplir con la dimensión de *Evaluación y Comentarios*, de acuerdo a los indicadores antes presentados que incluyen, cantidad y calidad de llamadas o consultas a los centros de atención telefónica, los tiempos de espera, la cantidad de visitas al sitio web y calidad de los servicios en línea entre otros.

Con respecto a la directriz *Digitalización por Defecto*, podemos observar el porcentaje (60) antes mencionado sobre la cantidad de transacciones realizables en línea, destacando por ejemplo, la posibilidad de realizar todo el proceso de declaración y pago de contribuciones en forma electrónica. Otro dato relevante, es el pasaje del sistema documental al formato digital, conocido hoy como expediente electrónico. Si a esto se le suma la satisfacción en el uso de los canales y la efectividad de las tramitaciones, podemos aventurarnos a pensar que es alto el nivel de transformación digital en relación a la directriz planteada.

Institucionalmente hablando, la creación del Comité de Servicios de Cercanía en 2015 y más recientemente del Proyecto Cercanía, visibilizan el interés en desarrollar acciones específicas hacia esta nueva forma de gestionar la seguridad social mediante *servicios no presenciales*, generando ámbitos de gobernanza.

Esta nueva forma de gestión, requiere de repensar por parte de todas las reparticiones que integran el organismo, la mejor estrategia de llegar con los servicios a la ciudadanía. Articular la oferta de servicios no presenciales bajo una óptica que considere el enfoque corporativo y que comprenda y contemple a la vez las particularidades de cada repartición. Este cambio de paradigma a nivel organizacional, exige mayor conocimiento de las particularidades de los usuarios, siendo estas determinantes a la hora de elegir los canales más adecuados.

Este proceso de transformación digital permitió, ante la situación de emergencia sanitaria, apoyar las políticas económicas, sociales y sanitarias adaptando en poco tiempo sus procesos no solo para seguir cubriendo los servicios ya existentes sino para implementar nuevas prestaciones.

Bibliografía

AISS (2019) *Directrices de la AISS - Calidad de los Servicios*. Recuperado en:

<https://ww1.issa.int/es/guidelines/sq>

AISS (2019) *Directrices de la AISS – Tecnologías de la Información y Comunicación*. Recuperado en:

<https://ww1.issa.int/es/guidelines/ict/174554>

AISS (2019) *10 Desafíos Mundiales para la Seguridad Social*. Recuperado en:

<https://ww1.issa.int/html/10/images/3-10-challenges-Global-2019-WEB.pdf>

AISS (2016) *Informe de síntesis sobre 2014-2016. Gestión de los datos de seguridad social*.

Recuperado en:

https://ww1.issa.int/system/files/documents/events/3-ICT_2016_summary_report-206424.pdf

Alvarez, T. y Echeverrigaray, A. (2020) *Satisfacción de Usuarios – Contribuyentes de ATyR, Análisis comparado 2004 – 2018*. Comentarios de Seguridad Social N° 68, BPS. Recuperado en:

<https://www.bps.gub.uy/bps/file/17578/1/68.-satisfaccion-de-usuario---contribuyentes-de-atyr.-analisis-comporado-2004---2018.-t.-alvarez-y-a.-echeverrigaray.pdf>

BPS (1999) *Memoria y Balance 1998*. Montevideo: BPS

BPS (2003, 2004, 2009, 2015, 2018) *Memoria y Balances*, recuperados en:

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

BPS (2012) *¿Cómo ve la gente al Banco de Previsión Social? Resultados de las Encuestas de Opinión Pública y de Usuarios, Años 1997, 2004, 2007 y 2012*. Montevideo. Recuperado en:

<https://www.bps.gub.uy/11675/2012.html>

BPS (2016) *Plan Estratégico 2016-2020*, recuperado en:

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

BPS (2020) *Boletín Evolución de los Cotizantes 2020*. Recuperado en:

<https://www.bps.gub.uy/1940/evolucion-de-los-cotizantes.html>

BPS (2021) *Trabajo Doméstico Remunerado en Uruguay*. Comentarios de Seguridad Social N° 78.

Recuperado en: <https://www.bps.gub.uy/bps/file/18318/1/78.-agosto-2021.pdf>

Kechichián, J (2002). *La reforma de la seguridad social: el nuevo modelo de gestión pública en el BPS*.

Montevideo: Udelar.

ANEXO I: la democratización de la información

Del Expediente Soporte Papel Al Digital

Con fecha 05 de marzo de 2013 se suscribió entre BPS y AGESIC un acuerdo específico de Cooperación Interinstitucional para la aplicación del Expediente Electrónico en el organismo.

A partir de enero de 2014 todos los expedientes de BPS se inician exclusivamente como trámites electrónicos, con lo que se termina de eliminar completamente la posibilidad de comenzar un trámite en soporte papel. En paralelo se implementó un plan de transformación de los expedientes ya existentes al formato digital.

Los principales objetivos del proyecto APIA, fueron lograr la optimización de los procedimientos y agilizar la respuesta al administrado en todas las áreas de competencia del organismo.

En el marco de la Ley Nº 18.381 de Acceso a la Información Pública, todos los expedientes clasificados como públicos, estarán a disposición de la población para su consulta.

La Ley Nº 18.600, establece la admisibilidad, validez y eficacia jurídica del documento electrónico y de la firma electrónica, norma que fuera reglamentada por el Decreto Nº 436/011, de fecha 08.12.2011.

El BPS propició una cultura de responsabilidad, transparencia, integración y mejor aprovechamiento de sus recursos, resultando necesario promover la optimización del uso de las tecnologías que permitan una mejor interacción con la población objetivo, así como con otros organismos del Estado y de la región. (R.D. 11-39/2013)

Este cambio de paradigma que está atravesando la administración pública en Uruguay, rompe con los prejuicios instalados desde la población hacia los servicios públicos y principalmente con el universo de los expedientes.

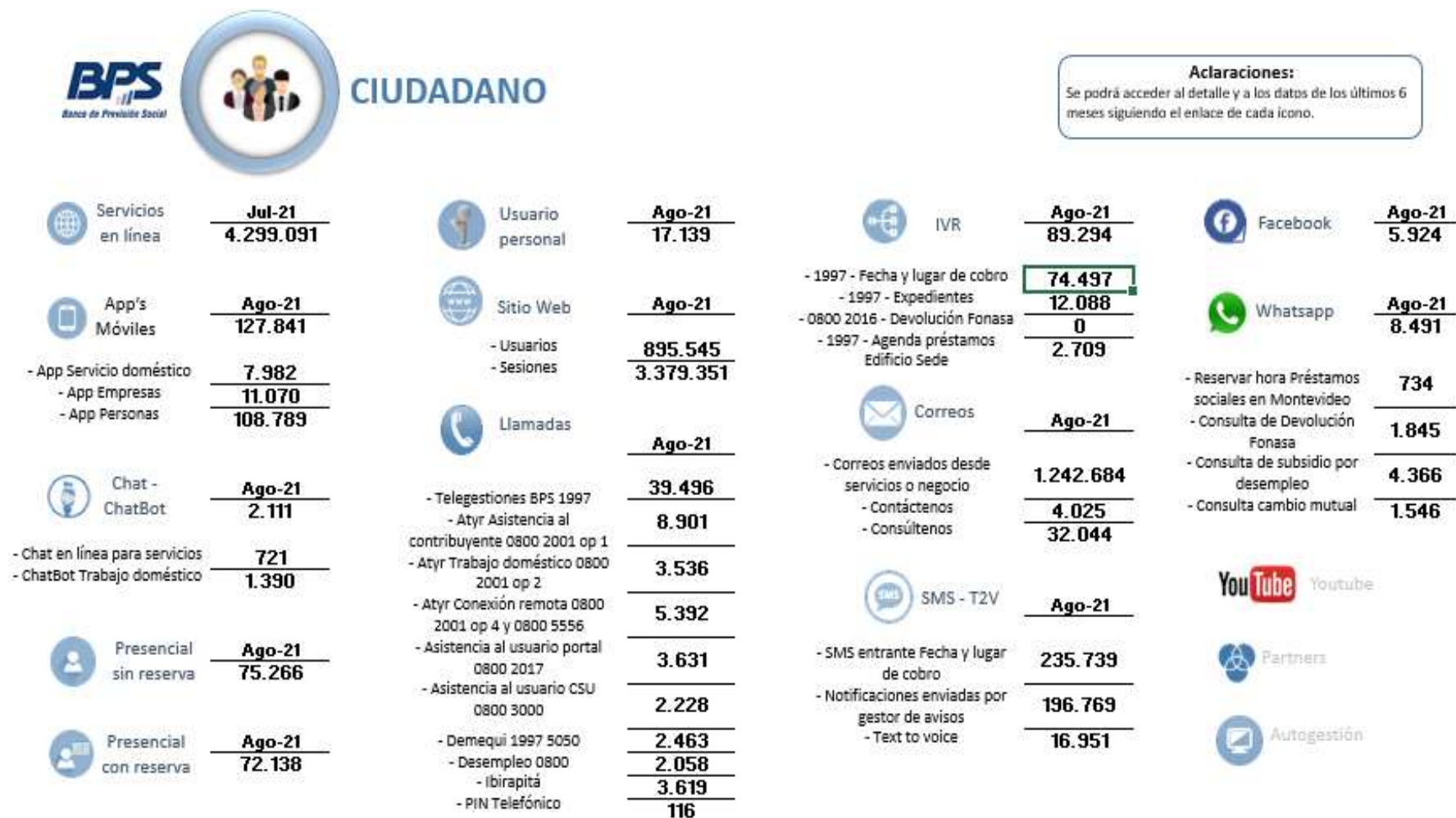
ANEXO II: Clasificación de Servicios en Línea de BPS. Actualizado al 19/10/2021.

Servicios Empresas								
Aportación y pagos	CAT	AUT/NOAUT	Empresas	Trabajadores	Jubilados y Pensionistas	Servicios personales	Trabajo doméstico	Obras particulares
Consultar aportes y pagos de empresas	C	A	x			x	x	x
Consultar deudas mutuales de empresas	C	A	x			x	x	x
Emitir facturas de empresas sin dependientes y Trabajo Doméstico	T	NA	x				x	
Emitir facturas, declaración jurada de no pago y pagar aportes	T	A	x			x	x	x
Ingresar Declaración Jurada de No Pago nuevo	T	A	x					
Obras: obtener y consultar códigos de construcción	C/T	A	x					x
Pagar facturas por número de referencia	T	NA	x			x	x	x
Recibir factura por correo electrónico (cobranza descentralizada)	T	A	x				x	
Servicios Personales: Anticipo Fonasa	T	NA	x			x		
Servicios Personales: Declaración Jurada anual FONASA	T	A	x			x		
Simular aportes de trabajadores	C	NA	x	x			x	
Simular multas y recargos de obligaciones mensuales	C	A	x					
Certificados comunes y especiales	CAT	AUT/NOAUT	Empresas	Trabajadores	Jubilados y Pensionistas	Servicios personales	Trabajo doméstico	Obras particulares
Consultar estado de solicitudes de certificados comunes o especiales	C	NA	x			x	x	x
Consultar vigencia del certificado común	C	NA	x			x	x	x
Solicitar y descargar certificados comunes o especiales	C/T	A	x			x	x	x
Verificar autenticidad de certificados comunes o especiales	C	NA	x			x	x	x
Gestión de empresas (Registro y modificación de datos de empresa)	CAT	AUT/NOAUT	Empresas	Trabajadores	Jubilados y Pensionistas	Servicios personales	Trabajo doméstico	Obras particulares
Constituir Domicilio electrónico - notificaciones	T	A	x					
Bajar mis permisos como lector de notificaciones electrónicas del contribuyente	T	A	x					
Realizar altas, bajas y consultas de lectores de notificaciones electrónicas del contribuyente	C/T	A	x					
Consultar datos registrales de empresas	C	A	x			x	x	x
Delegar permisos de empresas	T	A	x			x	x	x
Ingresar y modificar datos de contacto de empresas	T	A	x			x	x	x
Ingresar y modificar información de Consejos de Salarios	T	A	x					x
Iniciar solicitudes de trámites de ATYR	T	A	x			x		x
Inscribir empresa unipersonal	T	A	x			x		
Modificar datos registrales de empresas en BPS y DGI	T	A	x					x
Obras: gestionar mis obras particulares	T	A	x					x
Obras: inscribir obra por Administración	T	A	x					x
Obras: modificar datos e informar el cierre de obras	T	A	x					x
Reiniciar actividad de empresas	T	A	x			x		
Solicitar perfiles de conexión remota	T	NA	x	x	x		x	x
Gestión del personal	CAT	AUT/NOAUT	Empresas	Trabajadores	Jubilados y Pensionistas	Servicios personales	Trabajo doméstico	Obras particulares
Consulta y notificación de retenciones judiciales por pensión alimenticia (REN) de alimentos	C	A	x					
Consultar Planilla de Trabajo Unificada (MTSS - BPS)	C	A	x					x
Consultar declaraciones y cálculos	C	A	x				x	x
Consultar subsidio de trabajadores	C	A	x					
Consultar trabajadores con certificación médica	C	A	x				x	x
Consultar trabajadores en subsidio por desempleo	C	NA	x				x	x
Declaración nominada: presentar nóminas, rectificativas y deducciones	T	A	x					x
Fondo social de trabajo doméstico: Ingresar opción de aporte	T	NA	x				x	
Registro de afiliaciones - GAFI	C/T	A	x					x
GAFI - Alta fecha reintegro	T	A	x				x	x
Modificar seguro de salud	C	A	x					
HILA - consulta por persona	C	A	x					
Ingresar información para reconstrucción de historia laboral	T	A	x				x	x
Ingresar solicitudes de subsidio por desempleo	T	A	x					x
Ingresar solicitudes de subsidio por desempleo especial parcial *	T	A	x					
Ingresar último día trabajado para el Sistema Nacional de Certificación Laboral	T	A	x				x	x
Trabajo Doméstico: inscribir trabajadores y modificar datos	T	A					x	
Verificar formato de archivo para Declaración Nominada	C	NA	x					x

Servicio Ciudadano								
Gestión de información personal	CAT	AUT/NOAUT	Empresas	Trabajadores	Jubilados y Pensionistas	Servicios personales	Trabajo doméstico	Obras particulares
AFAP - Desafilación Cincuentones ¿estoy comprendido?	C	NA		x	x	x	x	x
Consentimiento informado	T	A		x	x			
Consulta devolución fonasa ¿estoy comprendido?	C	NA	x	x	x			
Consulta de servicios computados para la jubilación	C	A		x				
Consultar certificaciones médicas	C	A		x	x			
Consultar comprobante de retenciones de IRPF e IASS (construcción y jubilado)	C	A		x	x			
Consultar detalle de Devolución Fonasa	C	A		x	x			
Consultar expedientes	C	NA	x	x	x	x	x	x
Consultar fecha y lugar de cobro de mis prestaciones	C	NA		x	x			
Consultar habilitación para cambio de prestador de salud	C	A		x	x			
Consultar mis Aportes y mi Historia Laboral	C	A		x	x	x		
Consultar mis actividades	C	A		x				
Consultar mis vínculos personales	C	A		x	x			
Consultar trámite de evaluación de incapacidad	C	NA		x	x			
Consultar y actualizar calculo previo jubilatorio	C/T	A		x	x			
Consultenos: enviar consulta por correo electrónico	C	A	x			x	x	x
Registrar un autorizado para cobro de prestaciones	T	A		x	x			
Ingresar declaración jurada prima por edad	T	A			x			
Ingresar formulario 3800: mínimo no imponible - IASS	T	A			x			
Subsidios, prestaciones y beneficios	CAT	AUT/NOAUT	Empresas	Trabajadores	Jubilados y Pensionistas	Servicios personales	Trabajo doméstico	Obras particulares
Consulta de prórrogas de Subsidio por desempleo	C	NA		x				
Consultar Subsidio por desempleo para trabajadores	C	NA		x				
Consultar mis prestaciones	C	A		x	x			
Consultar recibos de cobro	C	A		x	x			
Consultar trámite de evaluación de incapacidad	C	NA		x	x			
Consultar evaluación técnica de Ayudas extraordinarias	C	A		x	x			
Consultar inscripción a centros de enseñanza	C	NA		x	x			
Consultar registro de administrador/a en RENOA	C	A		x	x			
Gestionar deudas de personas	T	A		x				
Gestionar mis prestamos	T	A			x			
Solicitar jubilación	T	A		x	x			
Solicitar subsidio para cuidados del recién nacido - Medio horario	T	A		x				
Solicitar subsidio por paternidad	T	A		x				
Solicitar subsidio de desempleo por despido	T	A		x				
Solicitar tarjeta de débito BPS Prestaciones	T	NA		x	x			
Turismo Social: solicitar reserva en centros vacacionales	T	A			x			
Turismo Social: consultar catálogo de centros vacacionales	C	NA			x			
Administrar mi usuario (Contrato Usuario Personal)	CAT	AUT/NOAUT	Empresas	Trabajadores	Jubilados y Pensionistas	Servicios personales	Trabajo doméstico	Obras particulares
Bajar mis permisos para trámites de empresa	T	A	x			x	x	x
Reestablecer mi contraseña	T	NA	x	x	x	x	x	x
Solicitar mi usuario personal	T	NA	x	x	x	x	x	x
Verificador de documentos	CAT	AUT/NOAUT	Empresas	Trabajadores	Jubilados y Pensionistas	Servicios personales	Trabajo doméstico	Obras particulares
Verificar autenticidad de comprobantes de IRPF e IASS	C	NA	x					
Verificar autenticidad de la consulta de actividades	C	NA	x					
Verificar autenticidad de reporte de Historia Laboral	C	NA		x	x	x	x	x
Verificar autenticidad del reporte de Negativo de actividad y haberes	C	NA	x	x	x	x	x	x
Verificar autenticidad del reporte de servicios computados para la jubilación	C	NA		x	x			
Validar recibo de jubilado y/o pensionista	C	NA	x					

Fuente: Elaboración propia en base al catálogo de servicios en línea publicado en Web de BPS. 19/10/2021

ANEXO III: Indicadores de Atención – Proyecto Cercanía



Fuente: Tablero de Datos GADM – Cercanía. Informe agosto 2021

ANEXO IV: Indicadores de Satisfacción

Cuadro a. Satisfacción con aspectos específicos en la atención telefónica. Año 2018. (en %)

	Amabilidad en el trato	Capacidad de los telefonistas en resolver la consulta	Claridad de la información sobre la forma en que se lo transmite	La calidad de la información sobre beneficios y obligaciones	Calidad de la información sobre el Estado de los Trámites	Indicador de Satisfacción con la atención del personal
Pasivos Cobro	90,1	89,0	89,7	70,6	70,9	82,06
Pasivos Tramite	92,7	83,5	85,7	77,1	78,0	83,40
Activos	87,2	75,9	78,0	72,8	76,3	78,01
ATyR	83,3	68,2	71,2	68,4	67,3	71,69
Salud	91,9	84,3	83,1	79,2	85,2	84,76

Fuente: Elaboración propia en base a Microdatos Encuesta de Opinión

Nota1: Los valores refieren a Satisfecho y Muy satisfecho. Incluyen Ns-Nc.

Nota2: Solo a quienes utilizaron el servicio. (*) No aplica al servicio.

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

	Presentación, apariencia y calidez de los menús web	Facilidad en el manejo	La calidad de la información sobre beneficios y obligaciones	Calidad de la información sobre el estado de los trámites	Calidad de la información sobre fechas de cobro y pagos	Indicador de Satisfacción con aspectos de la web
Pasivos Cobro	75,6	78,9	69,5	70,1	70,1	72,8
Pasivos Tramite	81,0	79,9	81,6	75,3	68,4	77,2
Activos	81,5	80,4	78,9	77,2	79,6	79,5
ATyR	87,9	84,1	79,5	77,5	86,6	83,1
Salud	86,4	82,6	82,6	72,7	81,8	81,2

Fuente: Elaboración propia en base a Microdatos Encuesta de Opinión

Nota1: Los valores refieren a Satisfecho y Muy satisfecho. Incluyen Ns-Nc.

Nota2: Se consideran aquellos que usan la Web.