

Personas mayores y jubilación en Uruguay: políticas públicas y características del proceso jubilatorio en perspectiva comparada¹

Mariana Paredes - Ángela Ríos - Mariana Carbajal

Centro Interdisciplinario de Envejecimiento - Universidad de la República – Uruguay



¹ Trabajo presentado en el VIII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, 23 al 26 de octubre 2018, Puebla, México.

Introducción

Uruguay es uno de los primeros países de la región afectado por el envejecimiento demográfico. Ya sobre mediados del siglo XX comenzaban a insinuar tímidamente los primeros trabajos sobre el tema (Solari, 1957). Debido al temprano proceso de transición demográfica que atravesó el país al comenzar el siglo pasado, ya se vislumbraba un cambio en la estructura de edades donde el porcentaje de personas mayores empezaba a engrosar la cúspide de la pirámide poblacional. En 1975 las personas que superaban los 60 años alcanzaban el 14% siendo actualmente este valor cercano al 20%.

Los desafíos para enfrentar el envejecimiento de la población suponen un reto a nivel de políticas públicas que se han desarrollado en contextos internacionales y regionales. Entre ellos a nivel mundial constituye un hito el Plan de Acción de Madrid del año 2002 proveniente de la Segunda Asamblea Mundial de Envejecimiento. A partir de allí se orientaron acciones en tres áreas prioritarias: 1) personas mayores y desarrollo teniendo en cuenta la seguridad económica; 2) salud y bienestar y 3) entornos físicos y sociales favorables a la vejez. En torno a ellas se han configurado también los acuerdos plasmados en las conferencias intergubernamentales sucesivas (Santiago, 2003; Brasilia, 2008; Costa Rica, 2012; Asunción 2017). En el marco de las Conferencias Regionales de Población y Desarrollo de la CEPAL se han seguido lineamientos en América Latina y el Caribe en varios temas demográficos que se reflejan en el Consenso de Montevideo (2013). Entre ellos, en lo relativo a envejecimiento se menciona la temática de la protección social y los desafíos socioeconómicos como preocupación principal. Finalmente, en el marco de la Organización de Estados Americanos se aprueba, en el año 2015, la Convención Interamericana sobre la Protección de Derechos Humanos de las Personas Mayores que constituye otro hito en materia de protección de derechos de la vejez. Al día de hoy Argentina, Chile, Bolivia, Costa Rica, El Salvador y Uruguay han ratificado dicho documento que supone un compromiso vinculante de los gobiernos de los respectivos países.

Dentro de las acciones que se agrupan dentro de la primer área prioritaria de políticas públicas se encuentran, como mencionamos, los temas relacionados a la seguridad económica. Entre ellos las prioridades son otorgar una vejez protegida económicamente, incluir a las personas en el desarrollo social y facilitar su acceso a la cobertura previsional y a la mejora de los ingresos en la vejez.

La construcción y ratificación de marcos internacionales y regionales se ha correlacionado con el desarrollo de un sistema de políticas nacionales que incorporan una perspectiva de derechos humanos; esto implica colocar a la persona como sujeto de derecho, procurando garantizar ciertas

prestaciones básicas que permitan consolidar una vida digna, así como el respeto a ciertas expectativas que no deben ser lesionadas por ser inherentes a su condición de persona.

En la línea de acciones tendientes a la seguridad económica tradicionalmente Uruguay ha procurado consolidar un sistema de protección social con altas tasas de cobertura previsional en relación con la región y registrando bajas tasas de participación económica de las personas mayores; factores que han estado vinculados en varios trabajos realizados sobre el tema (Bertranou, 2006; Huenchuán y Guzmán, 2006; Paz, 2011).

Sin embargo, no necesariamente la transición a la jubilación implica automáticamente pasar a la inactividad. Como se ha demostrado en anteriores trabajos para el caso de Uruguay (Rodríguez y Rossel, 2009; Paredes, 2014) es significativo el número de personas mayores que, estando jubiladas, permanecen en actividad; entre otras cosas porque los ingresos provenientes de la jubilación no alcanzan como única fuente económica. Esta característica es diferencial por sexo, se vincula a la división en roles tradicionales de género y define una pauta mayoritariamente masculina de actividad, en tanto las mujeres hay porcentajes elevados de inactividad aún sin haber adquirido acceso a la jubilación. Si bien se ha duplicado la participación femenina entre las personas mayores en las últimas décadas registrando un aumento considerable entre 1975 y 2011, ésta aún no alcanza los niveles de participación laboral masculina, sobre todo entre los 60 y los 74 años (Paredes, 2014).

Actualmente las tasas de participación económica de las personas mayores en Uruguay se ubican cerca del 22% siendo bastante inferiores a la de los países de la región. Paralelamente los niveles de cobertura social superan al 80% de la población. Esta caracterización presenta especificidades al interior de la población de personas mayores: a medida que aumenta la edad disminuye la participación en el mercado laboral. Asimismo uno de los cambios más relevantes que se han registrado en las últimas décadas es el aumento de la participación de la mujer en el mercado de trabajo así como de la cobertura previsional de esta población.

Por otra parte han surgido evidencias sobre conductas individuales en las que las propias personas mayores posponen su retiro del mercado de trabajo. (Rofman y Apella, 2016). Muchas veces estas decisiones están enmarcadas también en la legislación vigente acerca del sistema previsional en donde se estimula una mayor remuneración en la jubilación en relación con los años aportados de trabajo.

Es por ello que el objetivo de este trabajo es analizar las normativas, políticas y legislación vinculada a la jubilación por un lado y conocer las características que este proceso adquiere en la población uruguaya de manera comparativa con otros países de la región. Esta comparación se limita a la

disponibilidad de los datos analizados que, al provenir de una encuesta longitudinal, permiten incluir dimensiones no relevadas en las fuentes tradicionales como las razones para jubilarse, las expectativas de edad de jubilación y la trayectoria laboral a lo largo del curso de vida.

Métodos y fuentes de datos

El trabajo combina un análisis de documentos para dar cuenta del panorama normativo y político de la jubilación en Uruguay y un análisis cuantitativo para analizar el proceso de jubilación en el país de manera comparada en la región.

Los datos cuantitativos del trabajo proceden del procesamiento de la base armonizada de la Encuesta Longitudinal de Protección Social (ELPS), desarrollada por el Observatorio de Seguridad Social de América Latina y el Caribe (OSS). El observatorio elabora una base de datos comparable regionalmente a partir de las encuestas longitudinales de protección social aplicadas en cada país. El conjunto de temas sobre los cuales la ELPS armonizada permite realizar comparaciones regionales es: educación, trayectoria laboral, seguridad social, salud y variables demográficas básicas como sexo y edad.

Las encuestas nacionales se desarrollaron en los siguientes años: Chile (2006, 2009 y 2015), El Salvador (2013), Paraguay (2015), Uruguay (2013 y 2016, esta última aún no se encuentra disponible para uso público), y Colombia (2012) con las siguientes características de relevamiento.

Tabla 1: Ficha técnica ELPS armonizada

País	Año	Muestra objetivo	Encuestas logradas	Tasa respuesta
Chile	2006	19822	16443	83.0%
	2009	19512	14463	74.1%
	2015	33644	16906	50.2%
Colombia	2012	16000	14407	90.0%
El Salvador	2013	22515	15051	66.8%
Uruguay	2013	24000	18428	76.8%
Paraguay	2015	18000	15173	84.3%

Fuente: Elaboración CIEn en base a reporte técnico del Observatorio de Seguridad Social de América Latina y el Caribe (OSS)

En relación con el marco normativo y de políticas se realizó un análisis documental. La fuente de datos principal remite a la Ley 16.713 del año 1995, que regula el Régimen de Transición y el Régimen Mixto, ambos vigentes hasta la fecha. Adicionalmente, las Leyes 19.006 y 19.160, del año 2012 y 2013 respectivamente, y las Leyes 18.083, 18.721 y la 19.154- año 2007, 2011 y 2013- enmarcan las modificaciones posteriores que permiten a las personas ya jubiladas compatibilizar con algunos sectores de actividad y bajo ciertas condiciones. Otra ley destacada es la Ley 18.395 del año 2008 que permite a las mujeres computar años de servicio por cada hijo nacido vivo, con un máximo de cinco.

En materia de políticas públicas, el Segundo Plan de Envejecimiento y Vejez 2016-2019 del Ministerio de Desarrollo Social proporcionó la base para el procesamiento de los programas específicos y líneas de acción que se vienen desarrollando. En el ámbito internacional, el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (2013) y la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (2015) fueron las fuentes procesadas.

Políticas de vejez vinculadas a las jubilaciones

El Estado Uruguayo se ha caracterizado por presentar un sistema de protección social con amplia cobertura mediante prestaciones tanto contributivas como no contributivas. Los primeros indicios sobre cobertura previsional se remontan al siglo XIX donde aparecen las primeras leyes sobre pasividades que cubren a distintos sectores de población (militares en el año 1829, civiles en 1838 y escolares en 1896) (Pereira, 2010).

En los inicios del siglo XX se consolida el sistema democrático en el país y -en el marco de lo que se ha dado en llamar el período batllista (1903 a 1917)- se afirma el rol del Estado que se traduce en una serie de reformas estructurales en temas de atención sanitaria y legislación laboral. En este contexto surge la aprobación de leyes y resoluciones vinculadas al mercado laboral y las políticas de retiro y pensiones a la vejez (Filgueira, 1994). En 1904 se crea la Caja de Jubilaciones y Pensiones Civiles, en 1911 la Caja de Pensiones Militares y en 1919 se aprueba la primera ley de Pensiones de la Vejez (Pereira, 2010) a quien llegara a los 60 años y careciera de recursos. En este mismo año comienzan a universalizarse estas prestaciones; si bien existían algunas iniciativas para determinados grupos como ya mencionamos, se crean nuevas Cajas de Industria, Comercio y Servicios.

A mediados del siglo XX –en el marco de la crisis económica generada tanto por factores internos como por factores externos- se deteriora el sistema de prestaciones sociales aunque el Estado sigue manteniendo el control de la economía e interviene en la seguridad social. Con la reforma

constitucional de 1966 se crea el Banco de Previsión Social (BPS) cuyo cometido es coordinar los servicios estatales de previsión social y organizar la seguridad social. No obstante, se debe tener en cuenta que la expansión de la seguridad social, si bien extiende su cobertura, no necesariamente mejora los ingresos de las personas mayores, en particular en los contextos socio-económicos más desfavorables.

En 1996 se reformula el sistema de seguridad social pasando de un régimen de reparto solidario a un régimen mixto (Ley 16.713) que combina el aporte intergeneracional (hasta determinado ingreso) con el ahorro individual. Dichas modificaciones afectan a un conjunto de trabajadores que están asociados a las actividades amparadas por el Banco de Previsión Social (BPS), excluyendo a las cajas paraestatales: Caja Profesional, Caja Notarial, Caja Bancaria, Caja Militar, y Caja Policial.²

Posteriormente al cambio de régimen se suscitaron una serie de leyes tendientes a flexibilizar la compatibilidad entre jubilación y empleo (Ver Tabla 2). Algunas habilitan la continuidad dentro de la misma rama de actividad que se venía desarrollando con anterioridad a la jubilación, pero con reducción de jornada y de jubilación; otra permite la habilitación a ciertos sectores declarados de interés por parte del Poder Ejecutivo como la docencia y la construcción así como la contratación específica para capacitar a otros trabajadores en el marco de los cursos brindados por el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP).

Tabla 2: Resumen de Normativa Uruguay. Compatibilidad empleo y jubilación

<p>Ley N° 19.160: Jubilación Parcial compatible con el desempeño de servicios de misma afiliación. Publicada D.O. 15 nov/013 - N°28844</p>	<p>Este tipo de jubilación es compatible con el desempeño de <u>actividad de la misma afiliación de la jubilación</u>. Podrán ampararse trabajadores que aún se encuentran en actividad con un único empleado pero hayan configurado causal de Jubilación común o por Edad Avanzada; o bien personas jubiladas que su última actividad haya sido de carácter dependiente (empleado) para un único empleador y que el cese no haya sido en un plazo mayor a tres años. <u>Derecho a percibir</u> En el caso de trabajadores: podrán seguir trabajando la mitad del horario y jubilarse cobrando el 50% de la pasividad a la que hubieran tenido derecho. En el caso de jubilados: la jubilación en curso de pago se reducirá un 50% y podrá retornar a la actividad como dependiente de la misma afiliación de su actividad final, con una jornada laboral que no podrá exceder el 50% del horario habitual al cese.</p>
<p>Ley N° 19.006: Jubilación compatible con actividad. Publicada D.O. 28 nov/012 - No 28605</p>	<p>Quedan comprendidos jubilados que no superen los 70 años de edad y se autoriza para situaciones especiales <u>de aquellos sectores de actividad en los que exista escasez de mano de obra calificada</u> en determinados oficios, profesiones o categorías laborales y requieren autorización del</p>

² Entre 1996 y 2008 la cifra de cobertura del BPS es cercana al 88% en la población de jubilados y pensionistas mayores de 64 años en tanto que la de las otras Cajas alcanza un 8% (Pereira, 2010). En 2016 esta cifra alcanza al 90% de cobertura en BPS y la cifra de otras cajas se mantiene estable cercana al 8% (BPS, 2017)

	<p>Poder Ejecutivo. Características Los jubilados amparados por esta ley <i>deberán ser</i> contratados como personal calificado o para el desempeño de tareas de personal superior y deberán contribuir a la formación profesional de trabajadores. La contratación será a término y por un plazo no mayor a 2 años. La jornada máxima no podrá superar las seis horas diarias. El salario mínimo será el que corresponda a la categoría laboral de las tareas que realice.</p>
Art. 74 Ley N° 18.083: Jubilación compatible con monotributo. Publicada D.O. 18 ene/007 – N° 27163	Las personas que se encuentren jubiladas por Industria y Comercio, pero no perciban más de 3 BPS (\$11.500 a valor 2018), ni que el ingreso promedio per cápita del hogar lo supere, podrá ampararse a la presente Ley y compatibilizar su jubilación con régimen monotributo.
Ley N° 18.721: Jubilación compatible con formación INEFOP. Publicada D.O. 12 ene/011 – N° 28142	Compatibilidad entre jubilación y actividad docente de persona contratada por INEFOP para cursos de capacitación en convenios entre dicho Instituto y organizaciones representativas de empleadores y trabajadores de la construcción.
Ley 19.154: Jubilación compatible con actividad artística y oficios conexos Publicada D.O. 12 nov/013 – N° 2884	Las personas jubiladas podrán desarrollar actividades artísticas u oficios conexos, registrándose como tales salvo cuando la última actividad previa a la jubilación sea de las amparadas por ley n° 18.384 (artista y oficios conexos) ³ .

Fuente: Elaboración CIE en base a información proporcionada por Banco Previsión Social

Asimismo otra acción importante es la tendiente al reconocimiento de un año trabajado por cada hijo nacido vivo para las mujeres permitiendo a muchas mujeres computar la cantidad de años exigidos por la Ley para acceder a la jubilación; esto permite equiparar parcialmente las diferencias tradicionales de género en el mercado laboral y por lo tanto de contribución a la seguridad social y de percepción de jubilación.

Aún en el marco de estos avances cabe señalar que los mecanismos necesarios para acogerse a muchas de estas normativas son complejos o bien muy acotados, desestimulando a las personas a compatibilizar jubilación y empleo formal.

Además de revisar la legislación en torno a la jubilación nos introduciremos ahora en el panorama de políticas públicas. En esta materia hay dos documentos de referencia que regulan las políticas de vejez en Uruguay: la Convención de la OEA, ratificada por el país en agosto del 2016 y el Segundo Plan de Envejecimiento y Vejez 2016-2019. En ambos documentos se ratifica el derecho al trabajo y

³ Ley N° 18.384 Artículo 1°. (Alcance subjetivo).- “Se entiende por artista intérprete o ejecutante a todo aquel que represente un papel, cante, recite, declame, interprete o ejecute en cualquier forma una obra artística, la dirija o realice cualquier actividad similar a las mencionadas, sea en vivo o registrada en cualquier tipo de soporte para su exhibición pública o privada. Se entiende por oficios conexos, aquellas actividades derivadas de las definidas en el inciso anterior y que impliquen un proceso creativo”.

a la seguridad social (artículos 17 y 18 de la Convención de la OEA) y en el segundo PNEV se establece en la línea 3.2 el derecho a un trabajo digno y de calidad en igualdad de condiciones. (MIDES, 2016).

Tabla 3: Segundo Plan de Envejecimiento y Vejez. Uruguay Línea 3.2

Resultado esperado	Líneas de acción	Acciones
Las personas mayores acceden a trabajo digno y de calidad en igualdad de condiciones	Garantizar a las personas mayores el derecho al trabajo digno	3.2.1 Generación de un espacio de trabajo para reflexionar y analizar normativa nacional y extranjera sobre la compatibilidad entre jubilación y trabajo
	Desarrollar una estrategia de comunicación sobre los derechos de las personas mayores vinculados a la inserción laboral formal, el acceso a la seguridad social y la percepción de ingresos.	3.2.2 Talleres de información sobre derechos y obligaciones en materia laboral y de seguridad social para las personas mayores.
	Incorporar la perspectiva de protección de derechos de las personas mayores en los programas de trabajo promovido, proximidad laboral, cooperativas sociales, procesos asociativos y emprendimientos productivos	3.2.3 Talleres de capacitación a equipos técnicos de programas de la DINESIL
	Incorporar la perspectiva de protección de derechos de las personas mayores a los trabajadores del Estado próximos a jubilarse	3.2.4 Talleres de BPS sobre el tránsito hacia la jubilación
	Promover la formalización de las personas mayores en el mercado de trabajo	3.2.5 Acciones de concientización sobre la importancia de la formalización.
Todas las personas llegan a su vejez con ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas	Revisión de los criterios de ingreso del Programa Asistencia a la Vejez	3.2.6 Evaluación del Programa Asistencia a la Vejez
	Generación de conocimiento sobre los gastos en salud, cuidado y vivienda de las personas mayores	3.2.7 Explotación de fuentes de información que permitan dar cuenta del gasto de las personas mayores asociado a salud y cuidados.

Fuente: Segundo Plan de Envejecimiento y Vejez, MIDES. 2016.

Tal como se mencionaba anteriormente la Convención Interamericana sobre la protección de los derechos de las personas mayores de la OEA, en su artículo 17 resalta el derecho a la seguridad social:

“Toda persona mayor tiene derecho a la seguridad social que la proteja para llevar una vida digna. Los Estados Parte promoverán progresivamente, dentro de los recursos disponibles, que la persona mayor reciba

un ingreso para una vida digna a través de los sistemas de seguridad social y otros mecanismos flexibles de protección social. Los Estados Parte buscarán facilitar, mediante convenios institucionales, acuerdos bilaterales u otros mecanismos hemisféricos, el reconocimiento de prestaciones, aportes realizados a la seguridad social o derechos de pensión de la persona mayor migrante. Todo lo dispuesto en este artículo será de conformidad con la legislación nacional”.

En este sentido, como ya hemos avanzado, Uruguay se caracteriza por una alta cobertura en relación al resto de los países, así como una amplia cantidad de convenios bilaterales efectuados por el Banco de Previsión Social (BPS) que admiten el reconocimiento de años laborales. Esto ha permitido que muchos uruguayos que han emigrado en las últimas crisis económicas puedan ampararse a este derecho y conseguir una jubilación y cobertura social.

Otro artículo de la Convención que reafirma la perspectiva de derechos es el número 18, el cual reconoce el derecho al trabajo de las personas mayores. El mismo debe ser digno y decente, permitiéndole las mismas oportunidades respecto a otros trabajadores, sin importar la edad. Los Estados deberán adoptar múltiples medidas con el fin de evitar la discriminación laboral, la garantía de todos los derechos y beneficios laborales y sindicales. Así mismo, la promoción del empleo formal y regulación de las distintas formas de autoempleo y empleo doméstico suponen alentar el diseño para la capacitación y certificación de conocimientos.

Finalmente, un elemento que aún resta abordar desde las políticas públicas nacionales es el referido a la transición a la jubilación. En el mismo se establece

“los Estados Parte promoverán programas y medidas que faciliten una transición gradual a la jubilación, para lo cual podrán contar con la participación de las organizaciones representativas de empleadores y trabajadores y de otros organismos interesados”.

Si bien diversos representantes de las organizaciones de la sociedad civil integran el directorio del BPS, así como el consejo consultivo del Instituto Nacional de Personas Mayores del MIDES, las principales reivindicaciones han estado enfocadas a mejorar los ingresos mínimos y la cobertura de las necesidades básicas; y no tanto a generar políticas que permitan el tránsito a la jubilación o compatibilizar el retiro del empleo con otras actividades laborales.

Cabe mencionar finalmente el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe (2013) -donde se recoge los últimos avances y acuerdos en torno a varios temas demográficos- en materia de derechos. En el caso de envejecimiento se reconoce el rol preponderante de las personas mayores, no solo en la construcción de políticas públicas, sino también como actores claves en la definición de los modelos de desarrollo, reconociendo el empoderamiento de las personas mayores. En el documento se formulan 15 medidas prioritarias, abordando temas como la participación, educación, salud, seguridad social, trabajo, muerte digna, violencia y discriminación (CEPAL, 2015).

A los efectos del presente trabajo se han seleccionado las siguientes recomendaciones y sugerencias de implementación:

Tabla 4: Recomendaciones Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe

N°	Recomendación	Posibles líneas de acción
18	Formular políticas con perspectiva de género que aseguren un envejecimiento de calidad, tanto para las personas que viven en las ciudades como en el campo y la selva	No sugeridas
19	Formular y ejecutar políticas, planes, y programas públicos —a todos los niveles políticoadministrativos— para que consideren la evolución de la estructura por edades, en particular el envejecimiento de la población, y las oportunidades y desafíos asociados a esta evolución en el mediano y largo plazo	Elaborar informes periódicos en que se considere el impacto financiero y económico en el mediano y largo plazo de la evolución de la estructura por edades basada en proyecciones de largo plazo de la población por edades en diferentes sectores (salud, educación, pensiones).
27	Incorporar a las personas mayores como foco prioritario de las políticas públicas y como actores fundamentales en la formulación e implementación de las políticas orientadas al mejoramiento de la calidad de vida de las personas mayores	No sugeridas
28	Fomentar políticas de vida activa, productiva y de ahorro que permita a largo plazo vivir el envejecimiento dignamente	<p>Desarrollar un plan estratégico nacional sobre el envejecimiento activo para aplicar un enfoque integral, multisectorial del envejecimiento activo.</p> <p>Introducir una legislación para prohibir la discriminación por edad en el mercado laboral.</p> <p>Introducir programas para fomentar la transferencia de experiencias y conocimientos de los trabajadores de más edad a los trabajadores más jóvenes.</p> <p>Implementar incentivos fiscales del gobierno para los empleadores a fin de fomentar la retención de los trabajadores de más edad.</p> <p>Establecer programas de apoyo a las personas a fin de que se preparen para su jubilación, a través de planes de ahorro y de la participación en los sistemas de seguridad social.</p> <p>Implementar una campaña nacional de educación financiera sobre la jubilación.</p> <p>Medir el potencial sin explotar de las personas mayores para un envejecimiento activo y saludable mediante un índice, como el Índice de Envejecimiento Activo que desarrolló la Comisión Económica para Europa (CEPE).</p>
30	Promover el desarrollo de prestaciones y servicios en seguridad social, salud y educación en los sistemas de protección social destinados a las personas mayores que avancen en calidad de vida, seguridad económica	<p>Crear programas de educación permanente (capacitación y readiestramiento) de personas mayores.</p> <p>Fortalecer los programas que combatan el analfabetismo entre las mujeres y hombres mayores.</p> <p>Impulsar acciones de capacitación de las personas mayores en el manejo de las tecnologías de la información y las</p>

	y justicia social	<p>comunicaciones.</p> <p>Lograr una cobertura universal de seguridad social, por lo menos con niveles mínimos de protección y garantizando progresivamente niveles más elevados orientados por normas de seguridad social de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) actualizadas.</p> <p>Fomentar la producción y divulgación de información sobre pensiones de manera tal que toda la población pueda entenderla con facilidad.</p> <p>Capacitar a las organizaciones que representan a los pensionistas y a las personas mayores en el financiamiento y gestión de las pensiones, de tal forma que puedan entablar relaciones con los responsables políticos de manera eficaz.</p> <p>Promulgar una legislación que proteja los derechos de los trabajadores frente a los fondos de pensiones privados.</p> <p>Ampliar progresivamente el alcance de la cobertura de la seguridad social a los trabajadores por cuenta propia, los trabajadores domésticos o los trabajadores de las zonas rurales, adaptando el alcance de las prestaciones, las cotizaciones y los trámites administrativos.</p>
31	<p>Incluir el cuidado en los sistemas de protección social, mediante prestaciones, servicios sociosanitarios y beneficios económicos que maximicen la autonomía, en particular de las personas mayores, y garanticen los derechos, la dignidad y el bienestar de las familias y las personas mayores, incluyendo el derecho a una muerte digna y bien atendida, sin ningún tipo de discriminación ni violencia</p>	<p>Crear programas de atención en domicilio que incluyan asistente personal, visita médica y gerontológica y adaptación de la vivienda, entre otros aspectos.</p> <p>Crear servicios que favorezcan alternativas de cuidado basadas en la comunidad para personas mayores con dependencia.</p> <p>Legislar para regular las instituciones de cuidado de largo plazo desde el punto de vista de los derechos y la dignidad de las personas mayores con dependencia y crear los mecanismos para su control.</p> <p>Legislar para proteger a los trabajadores y trabajadoras que prestan cuidado a un familiar de edad avanzada en condición de dependencia, incluido el permiso laboral, horario flexible y fuero laboral.</p> <p>Crear servicios que faciliten la información y la coordinación de asistencia para cuidadores de personas mayores dependientes</p> <p>Dar prioridad en el presupuesto público a la creación de infraestructura y tecnología apropiada para facilitar las tareas de cuidado de personas mayores dependientes.</p>
32	<p>Ampliar los sistemas de protección y seguridad social, con perspectiva de género, incorporando a las mujeres que han dedicado sus vidas al trabajo productivo, trabajadoras domésticas, mujeres rurales y trabajadoras informales.</p>	<p>Asegurar que el objetivo de la igualdad de género sea una motivación especial en el proceso de reforma y expansión de los sistemas de protección y seguridad social.</p> <p>Adoptar programas especiales para asegurar la cobertura de las mujeres que han dedicado sus vidas al trabajo productivo, trabajadoras domésticas, mujeres rurales y trabajadoras informales.</p> <p>Evaluar el impacto en las mujeres de las reformas de pensiones en que se ha fortalecido el vínculo entre los beneficios recibidos por los contribuyentes y su vida laboral.</p> <p>Promulgar legislación para garantizar que el tiempo fuera de los mercados de trabajo dedicado al cuidado se acredite correctamente en los sistemas de pensiones.</p>

Fuente: Elaboración CIEEn en base a Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo y Guía Operacional para su implementación.

Como resumen podemos afirmar que la tradición de políticas vinculadas a los proceso de jubilación en Uruguay es de larga data, registrándose niveles de cobertura elevados en comparación con la región y donde en los últimos años se ha pretendido lograr un viraje en las políticas públicas en torno a las personas mayores como sujetos de derecho. Por ello, si bien muchas de las acciones recomendadas por la normativa internacional ya se encuentran vigentes en la normativa nacional, aún resta seguir profundizado en la construcción de un sistema de protección que incorpore las nuevas perspectivas (tanto generacional como de género) a lo largo de todo el curso de vida. Incorporar dichos elementos en el rediseño del sistema permite redefinir, desde el enfoque de protección de derechos, la interrelación de las dos esferas: trabajo y jubilación.

Es importante mencionar, en relación con la Convención, que de los cuatro países, además de Uruguay, Chile depositó el instrumento de ratificación día 15 de agosto del 2018 y El Salvador en el mes de abril firmó y depositó el instrumento de adhesión⁴. Pero ni Paraguay o Colombia han firmado la misma. Este dato es particularmente importante para el caso de Chile, donde actualmente se está debatiendo acerca del régimen de capitalización individual, así como la edad de retiro diferencial para hombres y mujeres. O bien para El Salvador, donde recientemente se han aprobado una serie de reformas del régimen de prestaciones y el cuál está sujeto a evaluaciones y revisiones, cuestionándose fuertemente que las mujeres puedan jubilarse al cumplir 55 años (muy por debajo del promedio del resto de los países de la región).

Lo cierto es que en toda América Latina los sistemas de protección social están siendo analizados y redefinidos, por lo que se hace imperioso incorporar diversos elementos a la discusión. A continuación pasaremos a revisar datos correspondientes a la situación de las personas mayores en relación con la jubilación de manera comparada.

Las jubilaciones en América Latina en números

Tal como se desarrollara anteriormente, el sistema previsional uruguayo se caracteriza por un alto nivel de cobertura, consistentemente con lo que algunos autores denominan una matriz de bienestar social estatal-proteccionista (Martínez Franzoni, 2007). La matriz de protección uruguayo cuenta con un mercado de trabajo en el cual se absorbe a la mayor proporción de la población en edad de

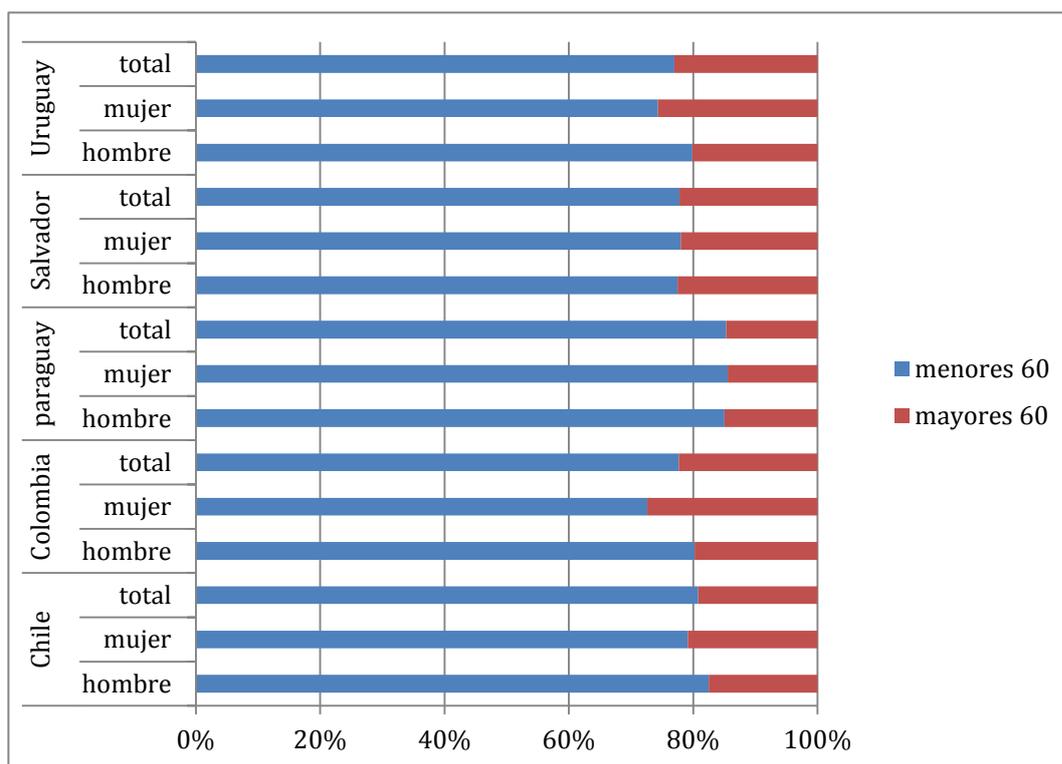
⁴ La ratificación o adhesión son jurídicamente iguales. Representan el compromiso de carácter vinculante de acatar las disposiciones de la Convención.

trabajar en la población económicamente activa al igual que Chile.⁵ Por su parte, El Salvador, Colombia y Paraguay poseen matrices de protección social familiarista (con diferencias de grado), donde el mercado de trabajo presenta una menor proporción de la población en edad de trabajar en la población económicamente activa (sobre todo en lo que refiere a la fuerza de trabajo femenina) y altos niveles de informalidad y desprotección social. En estos países, el bienestar de los individuos no se encuentra mediado por el Estado o librado al mercado, sino que depende fuertemente de los individuos y los hogares (Martinez Franzoni, 2007). Como se analizará a continuación, estas diferencias en la protección social se revelan fundamentales sobre el bienestar de las personas mayores y de su acceso a la jubilación.

En términos de la transición demográfica, los datos del último censo (2011) en Uruguay señalan que cerca del 20% de personas mayores superan los 60 años. Como se mencionó anteriormente aquí se trabajará con datos provenientes de la Encuesta Longitudinal de Protección Social cuyos datos pueden diferir en función de las características de dicha fuente de datos. Según se observa en el gráfico 1, Uruguay muestra una cifra similar a la que presentan países de la región latinoamericana como Colombia y el Salvador (22,3% y 22,2% respectivamente), y sensiblemente más alta que en Chile (donde es del 19.2%) y Paraguay (14.7%). Esa población mayor se encuentra además bastante feminizada.

Gráfico 1: Porcentaje de personas mayores de 60 años sobre la población total en cada país y por sexo

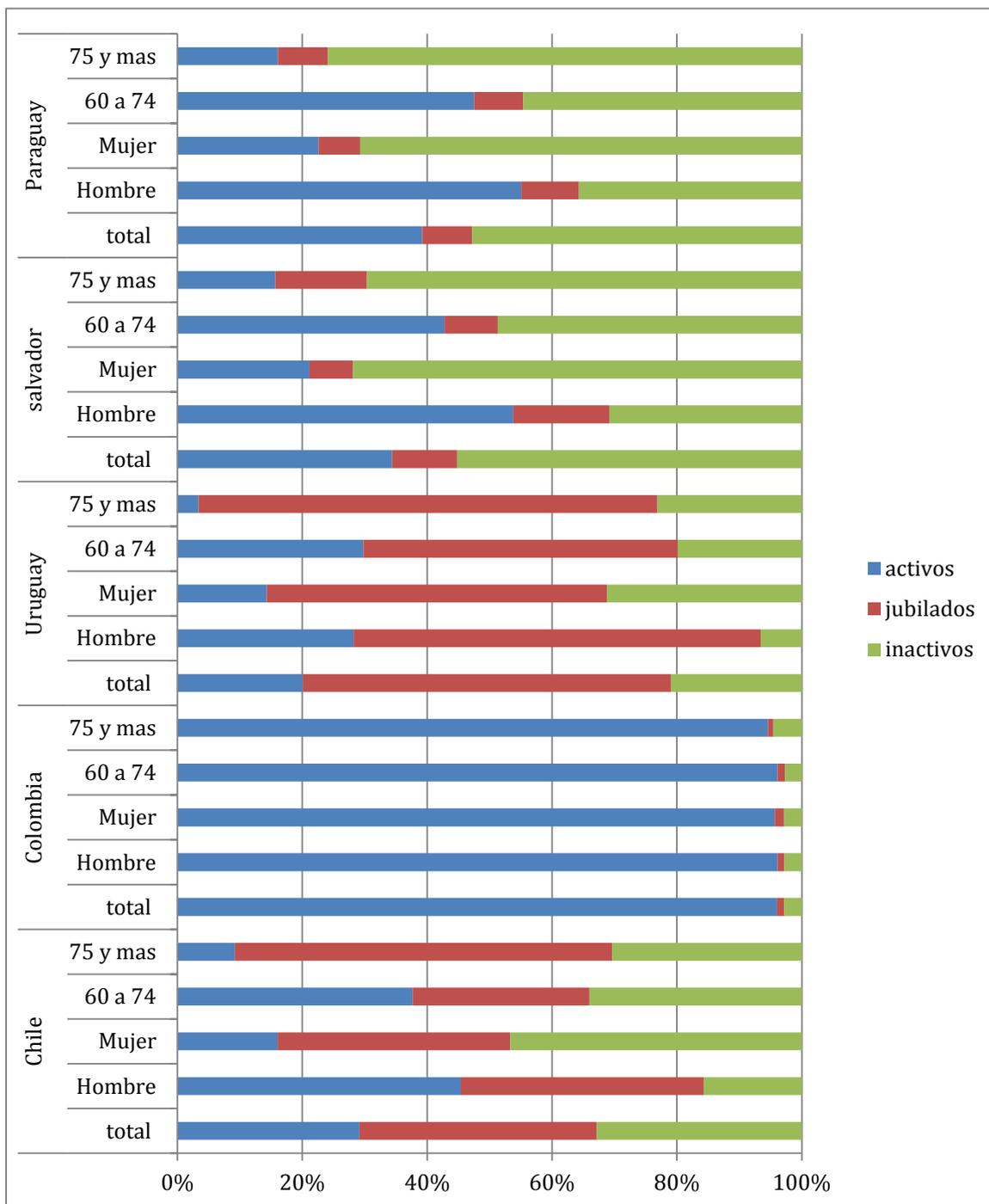
⁵ En ambos países se presentan diferencias en términos de informalidad y acceso a la seguridad social, lo cual hace que Chile presente una matriz de bienestar estatal-productivista, por un mayor protagonismo del mercado como regulador de la economía y del acceso al bienestar de la población.



Fuente: Centro Interdisciplinario de Envejecimiento en base a ELPS armonizada (OSS)

Si bien en general la región observa un proceso de envejecimiento que se manifiesta en magnitudes diversas de población mayor de 60, las características de la matriz de protección social en cada país genera diferencias notables en la cobertura de los adultos mayores por la seguridad social. Tal como se evidencia en el gráfico 2, en países como Paraguay, el Salvador y Colombia, el porcentaje de personas mayores de 60 que permanecen activas es sensiblemente mayor que en Chile y Uruguay, donde mayoritariamente (en el caso de Uruguay) o en una proporción importante (Chile) se encuentran jubilados. Como se mencionara, los niveles de informalidad del mercado de trabajo y los menores niveles de participación en la población económicamente activa determinan que las personas mayores vean librado su bienestar a la actividad o al sustento familiar (los inactivos). Por otra parte, se destacan las brechas de género en la protección social por medio de las jubilaciones y pensiones, ya que se observa que en la generalidad de la región, es más frecuente que las mujeres mayores permanezcan inactivas y sin acceso a una pensión, lo cual las posiciona en una situación de vulnerabilidad económica (esto se observa aun en Uruguay y Chile, donde el porcentaje de personas mayores que acceden a la jubilación es notoriamente más alto comparativamente a la región).

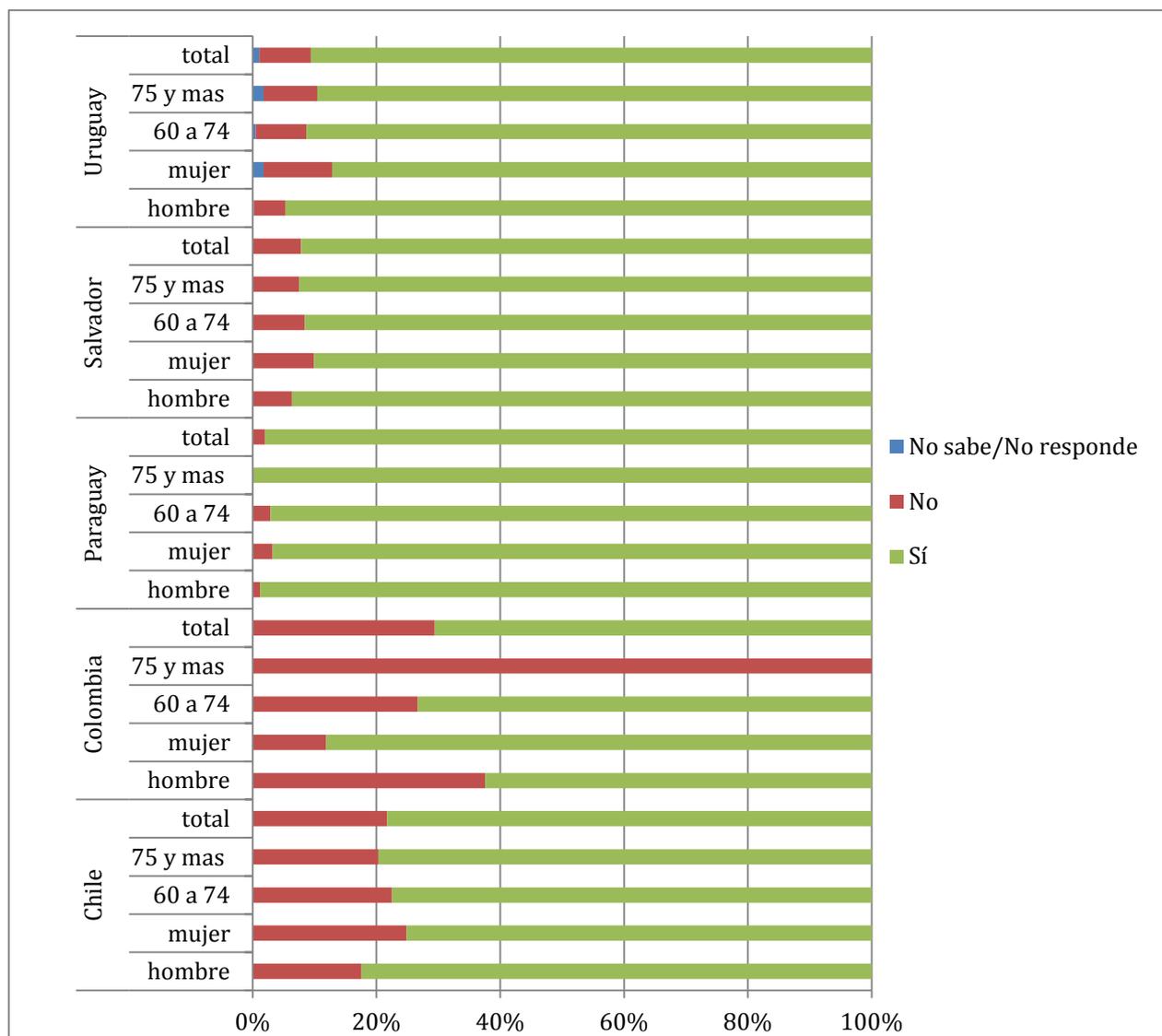
Gráfico 2: Condición de actividad de las personas mayores de 60 años por sexo, tramo de edad y país



Fuente: Centro Interdisciplinario de Envejecimiento en base a ELPS armonizada (OSS)

Otra forma de aproximarse a la cobertura de la protección social por medio de las jubilaciones y pensiones es analizar el peso de las pensiones contributivas entre las personas que se encuentran en edad legal de jubilación y perciben jubilación o pensión. En el caso de Paraguay, Salvador y Uruguay, más de 9 de cada 10 adultos mayores de 60 que están en edad de jubilación, acceden a una pensión de tipo contributiva. En Chile, el porcentaje de quienes acceden a una pensión contributiva es sensiblemente menor (78.3%), al igual que en Colombia (70.6%). A su vez, en la mayoría de los países (a excepción de Colombia), se observan diferencias de género en el acceso a las pensiones contributivas. En el caso uruguayo, hay una brecha de 7.5 puntos porcentuales en el acceso a una pensión contributiva entre los varones y las mujeres en edad de jubilarse. En lo que refiere a la edad, Chile, Paraguay y el Salvador muestran un mayor porcentaje de adultos con pensiones de tipo contributivo a medida que aumenta la edad, mientras que en Uruguay casi no hay diferencias entre el grupo de 60 a 74 años respecto al de 75 y más.

Gráfico 3: Porcentaje de personas mayores de 60 años jubiladas que reciben una pensión contributiva y tienen edad legal de jubilación en la población general y según sexo y tramo de edad por país

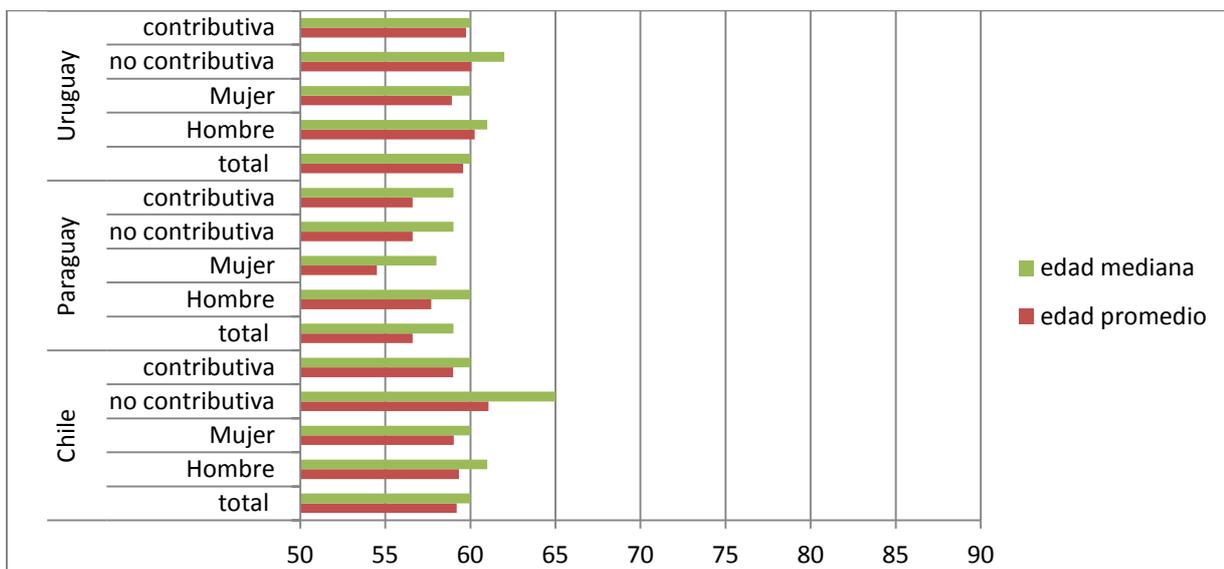


Fuente: Centro Interdisciplinario de Envejecimiento en base a ELPS armonizada (OSS)

Por otra parte, es interesante observar que, pese a las diferencias anteriormente desarrolladas respecto a la cobertura, existe poca variación en la región en relación con las edades promedio a la jubilación (Gráfico 4), las cuales se encuentran muy próximas a la edad legal para acceder a este derecho. En el caso de Chile, casi no hay diferencias entre la media y la mediana de la edad de jubilación (el promedio es 59, 2 años y la mitad de los mayores de 60 que se jubilaron lo hicieron a la edad de 60), es prácticamente similar entre varones y mujeres; mientras que la edad promedio y la mediana es mayor en el caso de las pensiones no contributivas. Por edades, en el grupo de mayores de 75 no hay diferencias en el promedio y la mediana, mientras que el promedio de la edad a la jubilación es más bajo en el grupo de 60 a 64 respecto a la mediana del grupo. En el caso de Paraguay, la edad promedio de jubilación por sexo es menor entre las mujeres que entre los varones,

aunque entre las primeras la edad a la que el 50% se jubiló se encuentra unos 4 años por encima de la edad promedio (los hombres muestran un promedio mayor pero la brecha respecto a la mediana es menor). De igual forma, entre las personas de 60 a 64 y entre quienes reciben pensiones contributivas y no contributivas, se da un desfasaje sistemático por el cual la edad promedio de jubilación es menor que la edad mediana, lo cual da la idea de un proceso gradual de la jubilación en esos grupos (gradualidad que en matrices de bienestar familiarista como Paraguay, se vincula a la estratificación en el acceso a las políticas públicas que además tienen carácter marginal. Aunque en menor medida, esa gradualidad asociada a la estratificación se observa en Chile, cuyo estatismo se caracterizaba por su desigualdad y liberalización hacia el mercado (Martinez Fanzioni, 2007)). Por el contrario, entre los mayores de 75 los indicadores no se diferencian, es decir que la mitad de los jubilados los hicieron sobre los 60. Finalmente, Uruguay es el país en el que se observa menos diversificación en las edades promedio de la jubilación entre los diferentes grupos, que además tienden a ser las edades en las que el 50% de los integrantes del grupo se jubilaron. Esto da cuenta de un proceso que en Uruguay es fuertemente normativizado.

Gráfico 4: Promedio y mediana de la edad de jubilación de los adultos mayores de 60 años por sexo, tramo de edad, tipo de pensión y país.

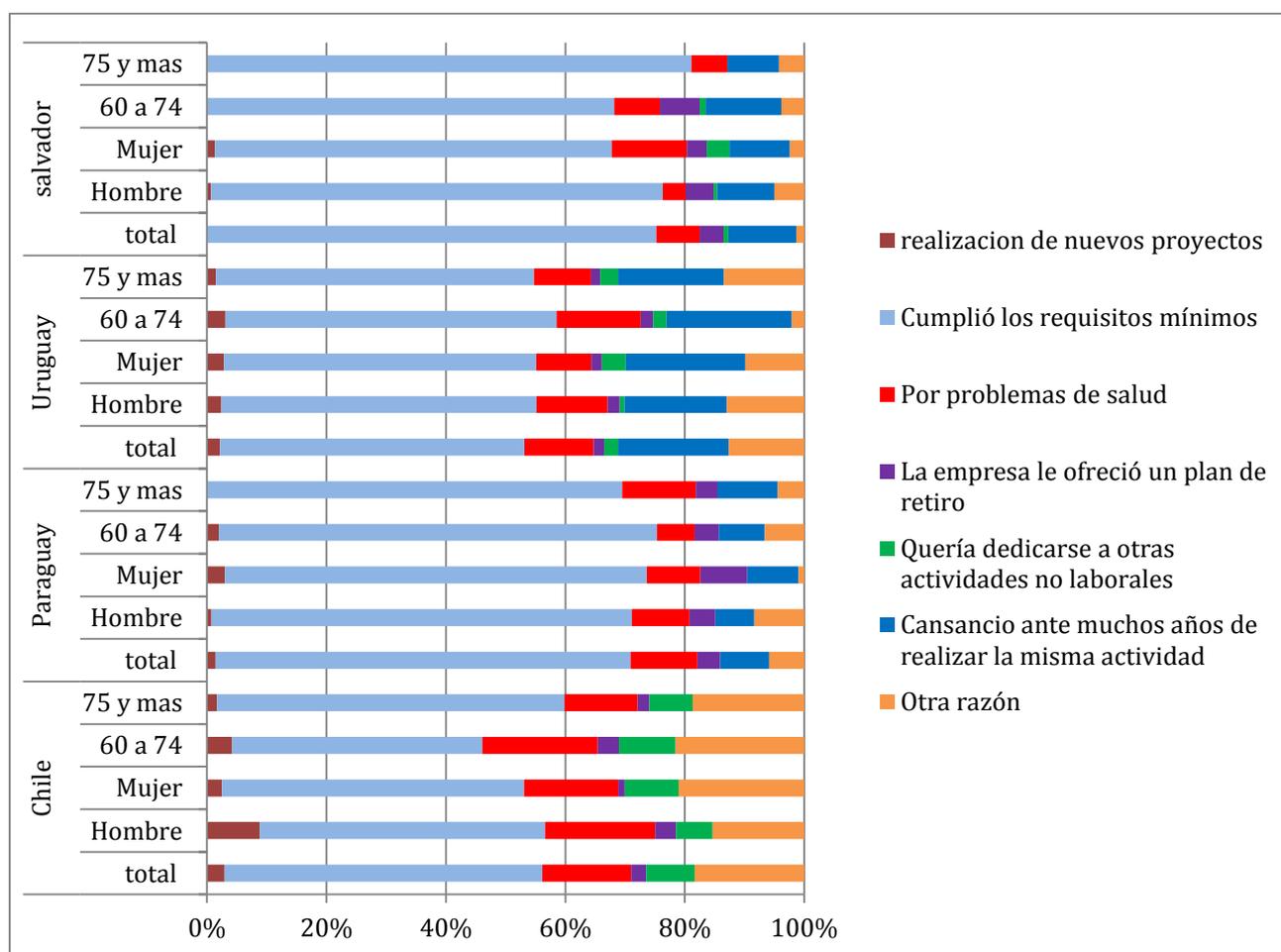


Fuente: Centro Interdisciplinario de Envejecimiento en base a ELPS armonizada (OSS). Nota: no hay datos para Colombia y El Salvador

Respecto a las razones por las que las personas mayores se jubilan podemos notar que la exigencia de cumplir los requisitos legales para la jubilación es el motivo principal en todos los países. Otras razones se vinculan al cansancio por la reiteración de la misma actividad y a problemas de salud. Por sexo se notan algunas diferencias en El Salvador y Chile en el porcentaje de quienes cumplen requisitos mínimos, favorable a los varones, mientras que en Uruguay y Paraguay no hay diferencias. Respecto a las edades, en El Salvador y Chile es en el grupo de 75 y más en que el cumplimiento de

los requisitos mínimos tiene más peso entre las razones de jubilación, mientras que en Uruguay y Paraguay el peso es mayor en el grupo de 60 a 74. Respecto al tipo de pensión, en El Salvador no hay diferencias en el peso de cumplimiento de requisitos mínimos entre quienes reciben una pensión contributiva o no contributiva, mientras que en Uruguay es sensiblemente mayor el peso de alcanzar requisitos mínimos para quienes reciben pensiones contributivas (se destaca en el grupo de quienes reciben pensiones no contributivas el peso de otras razones no especificadas). En Chile se observa el efecto inverso que en Uruguay, en tanto el cumplimiento de los requisitos mínimos es más importante en el caso de las pensiones no contributivas, lo cual es consistente con una matriz de bienestar fuertemente mercantilizada, donde la protección social estatal (en este caso por medio de pensiones no contributivas) tiene carácter residual y se limita a subsanar deficiencias de mercado.

Gráfico 5: Razones de la jubilación de las personas mayores de 60 años por tramo de edad y país.

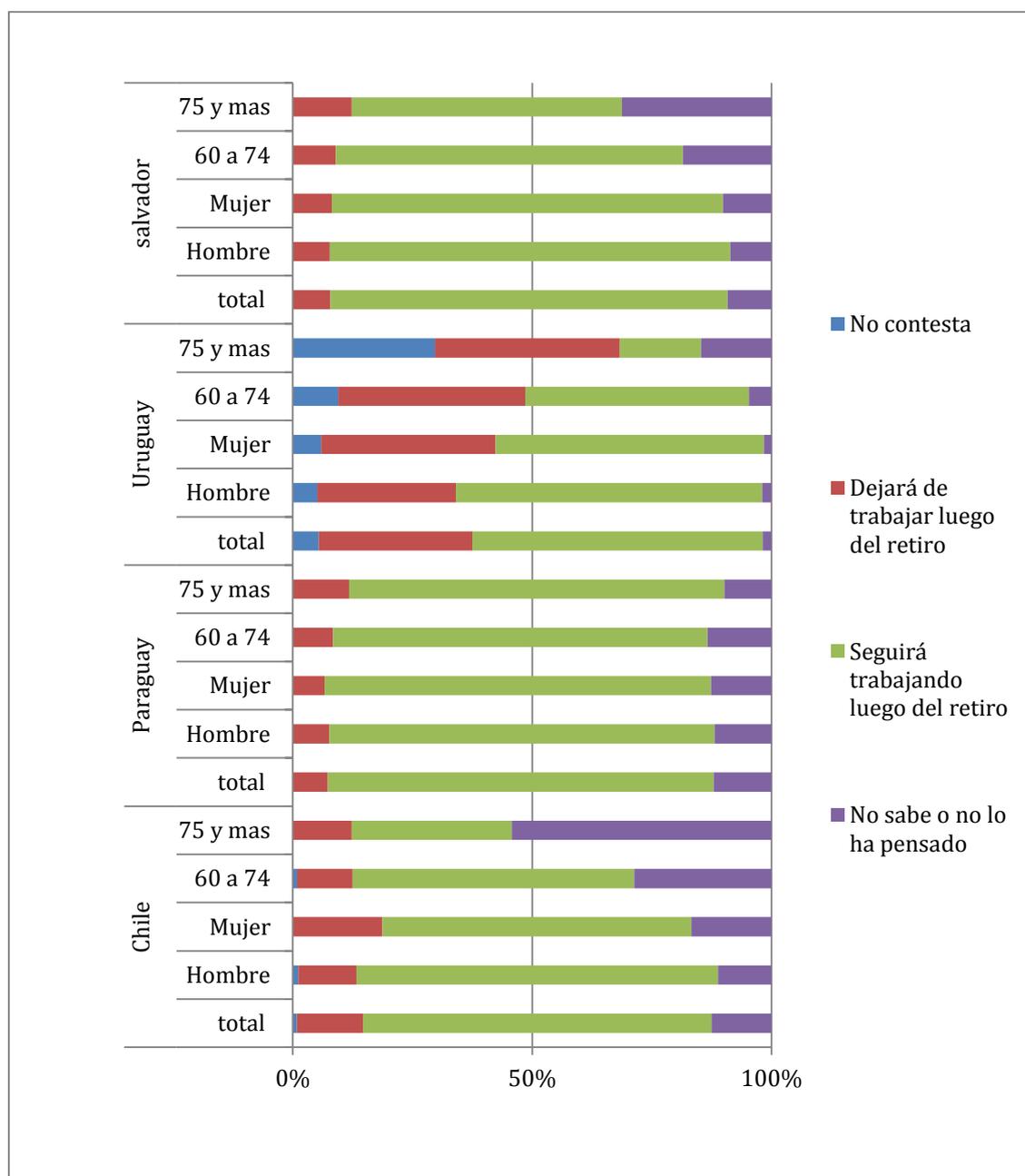


Fuente: Centro Interdisciplinario de Envejecimiento en base a ELPS armonizada (OSS). Nota: no hay datos para Colombia

Finalmente cabe avanzar el análisis sobre la articulación entre trabajo y jubilación en los distintos países. En relación a las expectativas posteriores al retiro, se observa en el conjunto de la región una proporción importante de las personas mayores que aún no se jubilaron, que esperan trabajar luego

de la jubilación. Estas expectativas son particularmente altas en El Salvador y Paraguay y atraviesan el sexo y grupo de edad (sería pertinente indagar respecto a cuánto de estas expectativas se vinculan a bajos niveles de cotización y montos de las jubilaciones). En el caso de Chile, si bien se observa un peso importante de quienes esperan seguir trabajando luego del retiro, un porcentaje no menor manifiesta no haber pensado en ese tema. Particularmente en el grupo de personas mayores de 75, dicho porcentaje es más de la mitad. Entre las personas mayores en Uruguay, se observa el mayor porcentaje de quienes aspiran a dejar de trabajar luego del retiro.

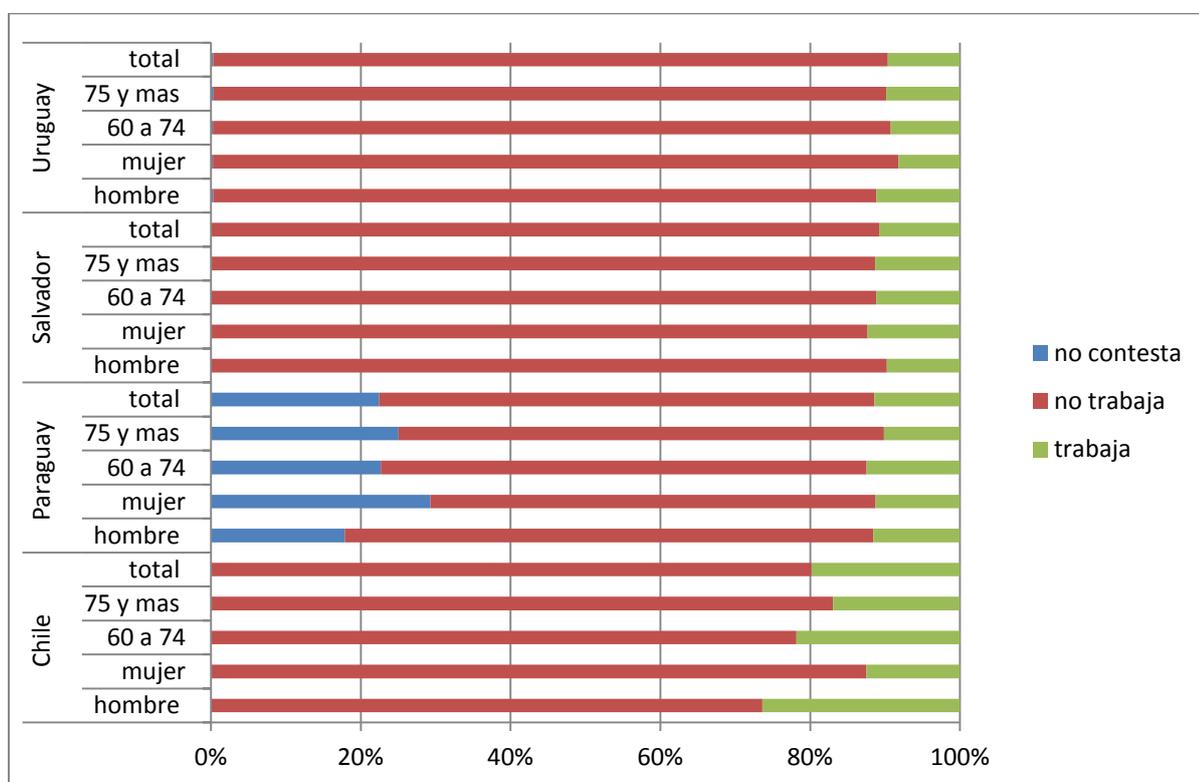
Gráfico 6: Expectativas laborales posteriores al retiro de las personas mayores de 60 que aún no se jubilaron según sexo, tramo de edad y país.



Fuente: Centro Interdisciplinario de Envejecimiento en base a ELPS armonizada (OSS). Nota: no hay datos para Colombia

Si nos movemos del plano de las expectativas al plano de la actividad laboral concreta luego del retiro, se puede observar que hay un porcentaje significativo de personas que se mantienen trabajando percibiendo una jubilación (aunque ese porcentaje dista respecto a las expectativas de continuidad laboral post retiro). Este valor adquiere diferencias por género en tanto es más frecuente esta situación en la población masculina que femenina con excepción del Salvador cuyos valores son similares. Es en Chile donde ubicamos mayor porcentaje de personas mayores que se mantienen en el mercado laboral alcanzando a 1 cada 5 y al 27% en el caso de la población masculina.

Gráfico 7: Porcentaje de personas mayores de 60 años jubiladas que continúan trabajando luego de la jubilación por sexo, tramo de edad y país.



Fuente: Centro Interdisciplinario de Envejecimiento en base a ELPS armonizada (OSS). Nota: no hay datos para Colombia

Conclusiones

Los desafíos que tienen que enfrentar las sociedades latinoamericanas en relación con la jubilación se encuentran en primer lugar en la agenda de las problemáticas vinculadas a los procesos de envejecimiento demográfico. Tanto a nivel poblacional como a nivel individual el proceso de jubilación requiere una mayor flexibilidad tanto a nivel de sostenibilidad de los sistemas de pensiones como de proceso de transición a la jubilación por los que se transita en la trayectoria de vida individual.

En relación con las normativas que regulan la jubilación nos hemos detenido aquí más particularmente en el caso uruguayo pero analizando algunos documentos de carácter regional como es la Convención de la OEA y el Consenso de Montevideo basados en la protección de derechos de las personas mayores, tanto en materia de jubilación como de trabajo.

La articulación entre ambas esferas de la vida requiere una perspectiva longitudinal y de curso de vida que permita entender el envejecimiento como un proceso y no como un estadio estático, único y homogéneo que se alcanza a determinada edad. Esto en materia de normativas presenta dimensiones complejas dado que las leyes en general suelen rigidizar el acceso a las jubilaciones y pensiones vinculadas con una edad determinada. Aun así deberían incorporarse medidas tendientes a flexibilizar el proceso jubilatorio teniendo en cuenta el derecho de las personas mayores tanto a trabajar como a jubilarse.

Como pudimos observar existen notorias diferencias en los niveles de actividad y de acogimiento a la jubilación de las personas mayores, en función de las características de la matriz de bienestar de los países. Tanto por el lado de la informalidad y la estratificación en el mercado de empleo (Chile, Colombia) como por la familiarización del bienestar de las personas mayores inactivas (El Salvador, Paraguay), existen déficits importantes en la seguridad económica de las personas mayores por la falta de acceso a una jubilación o pensión. La mayoría de las personas en los países analizados recibe pensiones contributivas, de tal manera que se vincula dicho beneficio a su trayectoria laboral. En los casos analizados la edad promedio de la jubilación se ubica muy cercana a la que indica la legislación por lo cual cabe pensar que las personas se acogen al beneficio jubilatorio apenas se lo permite la ley. Aun así la edad promedio es mayor en los varones que en las mujeres (aunque la cobertura es menor en las mujeres, particularmente en los regímenes familiaristas). Esta es una de las prioridades a tener en cuenta en la protección de derechos en tanto el acceso es desigual por género. También lo es la vinculación con el mercado de trabajo posterior a la jubilación dado que son más

varones los que continúan trabajando que las mujeres, situación particularmente notoria en Chile y en Paraguay donde permanecen en el mercado de trabajo las personas que superan los 75 años. Es necesario profundizar en las razones de esta decisión y si se vinculan a la insuficiencia de ingresos provenientes de la jubilación para garantizar un nivel de vida digno.

En relación con las razones por las que las personas mayores se jubilan es claro que la mayoría lo hace por haber cumplido los requisitos que exige la normativa. Sin embargo las razones vinculadas al cansancio aparecen con mayor frecuencia en Uruguay y El Salvador y “el haber sido aconsejado por un profesional” es una razón de preeminencia en Chile. Tanto en Chile como en Uruguay aparecen también motivos vinculados a la realización de nuevos proyectos o actividades no laborales. Este tipo de razones exigen investigaciones de corte cualitativo que profundicen las vinculaciones que adquieren en el contexto de vida de las personas la configuración de un nuevo proyecto de vida en la vejez.

Cabe mencionar que estos datos son a nivel agregado por países que probablemente adquieran diferencias sustantivas a escalas locales donde sería pertinente profundizar en los contextos de vida en que se llega a la vejez.

En relación con las normativas analizadas podemos notar que la Convención de la OEA plantea un enfoque de derechos que prioriza a las personas mayores como sujetos de derecho tanto en relación a la jubilación como al trabajo y en este sentido a la no discriminación por edad en el mercado laboral.

En el caso uruguayo si bien se han comenzado a incorporar normativas tendientes a la compatibilización entre jubilación y empleo éstas no han cristalizado todavía en todas las esferas de la vida económica ni se constituyen como una reivindicación por parte de las organizaciones de la sociedad civil. En relación con el plan de vejez vigente las políticas parecen dirigirse a una mayor equidad en el acceso al trabajo y al aumento de ingresos que garanticen una vida digna para las personas mayores.

Frente a los desafíos que genera el envejecimiento poblacional y el aumento de la esperanza de vida será necesario construir marcos normativos más flexibles que faciliten procesos de integración en varios ámbitos de la vida social incluida la esfera laboral vinculados también a las nuevas tecnologías que puedan facilitar estos procesos de flexibilización y de transición del trabajo a la jubilación.

Referencias bibliográficas

- Bertranou, Fabio (coord.), 2006. Envejecimiento, empleo y protección social en América Latina. Santiago de Chile. OIT.
- BPS (2017). Análisis de cobertura del régimen previsional uruguayo. 2004 – 2016. Actualización. Asesoría General en Seguridad Social. Comentarios de Seguridad Social N° 57. 3er. Trimestre 2017 http://www.bps.gub.uy/bps/file/13462/1/57.-analisis-de-cobertura-del-regimen-previsional-uruguayo.-2004_2016.-actualizacion.pdf
- CEPAL, N. (2013). Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo.
- CEPAL, N. (2015). Guía operacional para la implementación y el seguimiento del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo.
- Filgueira, F. (1994). “Un estado social centenario El crecimiento hasta el límite del estado social batllista” en *El largo adiós al país modelo. Políticas sociales y pobreza en el Uruguay*. Filgueira C. y Filgueira, F. Editorial ARCA. Montevideo, 1994.
- Huenchuán, Sandra y Guzmán, José Miguel (2007). “Políticas hacia las familias con personas mayores: el desafío del cuidado en la edad avanzada” en Arriagada, Irma (comp.) *Familias y Políticas Públicas en América Latina: una historia de desencuentros*. Libros de la CEPAL No 96. Santiago de Chile.
- Martinez Franzoni , Juliana (2007) Regímenes del bienestar en América Latina. Fundación Carolina – CeALCI. Madrid.
- MIDES (2016) Segundo Plan de Envejecimiento y Vejez. MIDES. Uruguay
- OEA (2015). Convención Iberoamericana de Protección de Derechos de las Personas Mayores
- OPP (2018). Informe Nacional Voluntario -Uruguay 2018.
- Paredes, M. (2014). Personas mayores en Uruguay: perfil sociodemográfico y desafíos para las políticas públicas. *Notas de Población*, v.: 98, p.: 41 - 74,2014 Santiago de Chile.
- Pereira, Clara (2010). “Mecanismos aplicados en Uruguay para alcanzar altos niveles de cobertura de las personas mayores”. BPS. <https://www.bps.gub.uy/bps/file/6208/1/3pereira.pdf>
- Paz, Jorge (2011). “Los desafíos laborales del envejecimiento de la población en América Latina y el Caribe”. *Revista Latinoamericana de Población*. Año 5. No 9
- Rodriguez, F. y Rossel, C. (2009) *Panorama de la vejez en Uruguay* Universidad Católica del Uruguay y UNFPA. Montevideo.
- Rofman, R. y Apella, I. (2016) “La protección social uruguaya en un contexto de transición demográfica” en *Cambios demográficos y desafíos económicos y sociales en el Uruguay del siglo XXI* Cepal - Naciones Unidas y Banco Mundial. Santiago de Chile
- Solari, Aldo. (1957). “El fenómeno del envejecimiento de la población uruguaya” en *Revista Mexicana de Sociología*. Vol. XIX. No. 2. Abril – Junio. México.