

**SUBSIDIOS POR MATERNIDAD
SERVIDOS POR BPS:
Primeros resultados de la Ley 19.161**

Soc. Silvia Santos

Subsidios por Maternidad servidos por BPS: Primeros resultados de la Ley 19.161

Soc. Silvia Santos
Asesoría en Políticas de Seguridad Social
Asesoría General en Seguridad Social
Agosto 2014

El Subsidio por Maternidad que otorga el BPS ha sido objeto de una nueva regulación en virtud de la Ley 19.161, la cual entró en vigencia el 25 de noviembre de 2013. En este trabajo se comentan los principales aspectos innovadores de la normativa, se presenta la estadística correspondiente a los primeros meses de su aplicación y una breve reflexión sobre la misma.

1. Principales aspectos de la nueva ley

La Ley 19161 de “Subsidios por Maternidad y por Paternidad para trabajadores de la actividad privada”, además de modificar el Subsidio por Maternidad existente hasta el momento bajo el régimen del decreto ley 15084¹, instaura un Subsidio por Paternidad para trabajadores de la actividad privada, y regula un Subsidio para Cuidados del recién nacido con reducción de la jornada laboral.

El ámbito de aplicación de la nueva Ley (artículo 1), se amplía a un nuevo colectivo de trabajadoras. A las trabajadoras dependientes de la actividad privada se incorporan las trabajadoras no dependientes que desarrollen actividades amparadas por el BPS, con hasta un trabajador subordinado y las titulares de empresas monotributistas.

La ley prescribe que el nuevo colectivo incorporado deberá estar al día con el pago de sus aportes al BPS para hacer uso del beneficio.

En lo que respecta a las trabajadoras monotributistas, el decreto N° 17/014 de fecha 23/01/2014 reglamentario de la ley, considera tanto a las amparadas por la Ley 18.083 de Reforma Tributaria como quienes se amparan en la Ley 18.874 de Monotributo Social Mides².

¹ Decreto Ley de Asignaciones Familiares de fecha 30/11/1980.

² Para este tipo de aportación, todos los integrantes del emprendimiento deben pertenecer a hogares que se encuentren por debajo de la línea de pobreza que determina el Instituto Nacional de Estadística, u hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica en los términos a los que refiere el artículo 2° de la Ley N° 18.227, de 22 de diciembre de 2007 y su reglamentación.

El ámbito de aplicación también comprende a las trabajadoras que quedaren grávidas durante el período de amparo al Subsidio por Desempleo.

El artículo 2 extiende el período de amparo al Subsidio por Maternidad existente (12 semanas), a 14 semanas. Este período se distribuye en seis semanas antes de la fecha presunta del parto y ocho semanas después de la misma, pudiendo las beneficiarias variar dichos períodos pero en ningún caso el período de descanso será inferior a catorce semanas.

Asimismo si el parto sobreviene antes de la fecha presunta del mismo, la beneficiaria tendrá derecho a completar las 14 semanas o las 8 semanas posteriores al parto si el término de 14 semanas venciere antes. Si el parto es posterior a la fecha prevista, la duración del descanso puerperal de 8 semanas no será reducida.

En caso de sobrevenir enfermedad como consecuencia del embarazo o parto, la beneficiaria tiene derecho a la prolongación del descanso prenatal o puerperal, que no deberá superar en su conjunto, los seis meses. Estos períodos extraordinarios serán pagos por el instituto previsional que corresponda y en su defecto lo hará el Banco de Previsión Social.

El artículo 6° establece el monto del Subsidio por Maternidad que recibirá la beneficiaria durante el período de descanso. Si se trata de trabajadora dependiente recibirá el promedio mensual o diario de sus asignaciones computables percibidas en los últimos seis meses, más la cuota parte correspondiente al sueldo anual complementario, licencia y salario vacacional que correspondiere. Este cálculo no varía con respecto a la normativa anterior.

En el caso de la trabajadora no dependiente, recibirá el promedio mensual de las asignaciones computables de los últimos doce meses.

La nueva ley establece un monto mínimo de 2 BPC³ por mes o el equivalente para períodos menores (el mínimo anterior era de 1 BPC).

El artículo 7 de la normativa crea un Subsidio por Paternidad denominado Inactividad Compensada por Paternidad. El ámbito de aplicación del mismo comprende a los trabajadores dependientes de la actividad privada, los trabajadores no dependientes que desarrollen actividades amparadas por el Banco de Previsión Social con hasta un trabajador subordinado y los titulares de empresas monotributistas.

La ley excluye aquellos trabajadores que estén inscriptos en el Registro Nacional de Actos Personales Sección Interdicciones como deudores alimentarios morosos.

El período de descanso es de un máximo de tres días continuos a partir de la vigencia de la nueva ley, siete días continuos, a partir del 1° de enero de 2015 y un máximo de diez días continuos a partir del 1° de enero de 2016.

En el caso de los trabajadores dependientes, este nuevo subsidio se suma a los tres días de licencia por paternidad otorgados por la ley 18.345⁴. El pago del Subsidio por

³ La Base de Prestaciones y Contribuciones equivale a \$2.819 a 01/01/2014.

Paternidad es asumido por el BPS, en tanto que el pago de la licencia por ley 18.345 lo realiza el empleador.

El monto del Subsidio por Paternidad para trabajadores dependientes, corresponderá al promedio diario de las asignaciones computables percibidas en los últimos seis meses, más la cuota parte correspondiente al sueldo anual complementario, licencia y salario vacacional que correspondiere. En caso de trabajadores no dependientes, corresponderá el promedio diario de sus asignaciones computables de los últimos doce meses.

La Ley 19.161 consagra además en su artículo 12, un Subsidio Parental para Cuidados del recién nacido, el cual comienza luego de finalizada la licencia por maternidad. Consiste en la reducción del horario de trabajo y puede ser gozado tanto por el padre como por la madre en forma alternada. El subsidio puede ser utilizado hasta los cuatro meses de edad de del hijo/a; este plazo se extiende a cinco meses a partir del 1° de enero de 2015 y a seis meses a partir del 1° de enero de 2016. En estos casos la actividad laboral de los beneficiarios no podrá exceder la mitad del horario habitual y no podrá superar las cuatro horas diarias.

Se trata de una incorporación novedosa especialmente en lo que tiene que ver con la posibilidad de que el subsidio se utilice tanto por la madre como por el padre y que se pueda alternar el uso del mismo ya que no se puede ejercer el derecho simultáneamente por madre y padre.

La presente ley no solamente representa un avance en cuanto al cumplimiento de normas internacionales⁵, también se introduce en la temática de cuidados creando condiciones favorables para el ejercicio de responsabilidades compartidas.

2. Principales fundamentos de la normativa

Se plantean los argumentos del Poder Ejecutivo al presentar la Ley a consideración en la Comisión de Asuntos Laborales y Seguridad Social de la Cámara de Senadores⁶.

En primer lugar, se considera prioritario la puesta al día con las normas internacionales, concretamente con el Convenio 183 de OIT.

A continuación, se apela a los indicadores del mercado de trabajo los cuales muestran que las responsabilidades de cuidado de los hijos recaen básicamente en las mujeres. Se tiene en cuenta que en las familias donde hay hijos pequeños las mujeres se retraen del mercado laboral o trabajan menos horas mientras que los hombres trabajan más horas. Dado que esta situación provoca un efecto negativo en cuanto a la participación de las

⁴ La Ley 18.345 de 11 de diciembre de 2008, establece licencias especiales con goce de sueldo para los trabajadores de la actividad privada en determinados casos. El artículo 5° establece una licencia de tres días por paternidad, adopción o legitimación adoptiva.

⁵ Su promulgación allana el camino hacia la ratificación del convenio 183 de OIT sobre la protección de la Maternidad, el cual prescribe entre otras, una licencia de maternidad de una duración de al menos catorce semanas.

⁶ Versión taquigráfica de la Sesión del día 23 de agosto de 2013 –sin corregir por los oradores- de la Cámara de Senadores.

mujeres en el mercado de trabajo y en cuanto al vínculo familiar en la primera etapa de vida, se incorpora el régimen de medio horario así como el régimen de licencia por paternidad.

Asimismo se previó el posible impacto negativo que podría tener la extensión de la licencia maternal si fuera un beneficio sólo para la mujer. Por eso la licencia parental que puede ser usada indistintamente por el padre o la madre no solamente hace posible la corresponsabilidad dentro de la familia, sino que previene la eventual discriminación a la hora de contratar personal femenino, ya que el empleador no puede saber de antemano quién hará uso de la licencia para cuidados del recién nacido.

Con respecto a los costos, la intención fue no generar costos adicionales a los empleadores, por lo cual los subsidios son financiados con los recursos de la propia seguridad social, o por Rentas Generales. Dichos costos fueron estimados en el orden de los US\$ 24:000.000 anuales, por lo que de acuerdo a la restricción presupuestal, se observa la necesidad de aplicar gradualmente los plazos hacia el objetivo final.

Se valoran estas medidas como incentivos a la formalidad, enmarcadas en el proceso de formalización del empleo que se ha venido desarrollando en los últimos años, en el entendido que los beneficios de la seguridad social motiva a que los trabajadores prefieran el trabajo formal.

Asimismo se considera que una vez alcanzados los plazos definitivos propuestos por la ley, Uruguay quedaría muy bien posicionado con respecto a la protección a la maternidad y a la paternidad en la región.

También se hace hincapié en el aumento de la población beneficiaria, dado que el beneficio se extiende a trabajadores/as independientes y monotributistas. Se trata de un colectivo con las características del trabajo autónomo, el cual constituye un tema de debate en América Latina; se considera de importancia los incentivos de seguridad social como forma de contribuir a su formalización.

Finalmente, y no de menos peso, se valora la contribución de la normativa, a aspectos poblacionales, en aras de modificar la tasa de reemplazo de nuestra población, prácticamente neutra.

Con respecto a estos fundamentos, no se puede soslayar la diferencia de enfoque de este discurso en relación a leyes anteriores. “En el mismo surge el reconocimiento de implementar políticas públicas para incrementar la participación femenina en el mercado laboral...El pasaje de paradigma evidencia un cambio en la concepción del problema social al que se da respuesta. Puntualmente, se deja de tener como principal (o único) objetivo la protección de la maternidad para incluir la problematización del equilibrio entre vida familiar y laboral para trabajadores/as con responsabilidades familiares”⁷.

⁷ Gallo, A. Memora final (inédita), para Diploma en Género y Políticas Públicas-Gen 2011 FCS-UDELAR. *Conciliación entre vida familiar y laboral en Uruguay. La normativa vigente en materia de asignación de tiempo para cuidados para trabajadores/as bajo la lupa de género.*

3. Datos estadísticos

Se presenta en primera instancia información de los Subsidios por Maternidad desde el año 2008 al 2013, en los meses de diciembre.

Puede comprobarse que la evolución de las prestaciones por maternidad se mantuvieron a lo largo de un período prolongado de tiempo en niveles que rondan los mil subsidios mensuales. Las variaciones hasta el año 2012, no fueron significativas, compensándose incrementos con descensos.

A partir de 2013 se produce un fuerte incremento de los beneficios (casi 3.000 subsidios), fruto de la incorporación de los beneficios por la nueva ley, la cual entró en vigencia en noviembre de dicho año.

Cuadro 1
Subsidios por Maternidad (1) en diciembre de cada año(2). Total País

Años	Beneficios	Variación
2001	871	---
2002	844	-3%
2003	1.004	19%
2004	916	-9%
2005	973	6%
2006	958	-2%
2007	904	-6%
2008	1.057	17%
2009	1.039	-2%
2010	1.237	19%
2011	1.178	-5%
2012	1.097	-7%
2013	2.998	173%

Fuente: Boletín estadístico, AEA, AGSS, BPS.

(1) Leyes 15084, 17212, 18436 y 19161.

(2) Estadísticas Sin Reliquidaciones

En el cuadro siguiente se presenta la información estadística de la nueva ley, desagregado por causal y sexo.

Cuadro 2

Subsidios por Maternidad, Paternidad y Cuidados Parentales (Leyes 15.084 y 19.161)

	Subsidios de Maternidad (1)			Sub.Paternidad (1)	Cuidados Parentales	
	Depend.	No dep...	Monotrib..		mujeres	varones
Dic-13	4.434 ⁸	1	---	39	---	---
Ene-14	2.128	1	---	245	---	---
Feb-14	3.408	---	---	543	770	5
Mar-14	4.085	1	32	1.890	802	8
Abr-14	2.082	11	78	786	754	16
May-14	2.359	11	66	949	780	36

Fuente: DW de Prestaciones

(1) Incluye liquidaciones por motivo especial.

Nota: una misma persona puede figurar en más de una causal.

Los primeros datos bajo la luz de la nueva normativa muestran que el Subsidio por Maternidad oscila entre 2.000 y 4.400 beneficios. Esto evidencia un importante incremento en el uso de este subsidio por parte de las madres. Al interior de éstas, el nuevo colectivo de no dependientes y monotributistas participa muy escasamente en el goce del subsidio; lo cual se corresponde con la baja proporción de estas categorías con respecto al total de mujeres dependientes cotizantes⁹.

En tanto que los subsidios destinados al uso de los padres (Subsidios de Paternidad), comienzan siendo muy incipientes y en los últimos tres meses (marzo-mayo), promedian el 25% del subsidio utilizado por las madres.

Asimismo la participación del Subsidio para Cuidados dentro del total de beneficios otorgados por ambas leyes, promedia el 17%. Si se observa al interior de los estos Cuidados Parentales, vemos que los varones representan apenas el 2% entre los meses de febrero a mayo de 2014.

Al observar el rezago en cuanto al uso de los beneficios más novedosos que provee la nueva normativa, se puede suponer a partir de estos datos muy primarios, que la población objetivo no esté lo suficientemente informada sobre la misma. Es probable que la difusión de la ley haya hecho énfasis en la extensión del Subsidio Maternal a 14 semanas, dejando en segundo plano los aspectos más innovadores, tales como la incorporación de las trabajadoras no dependientes, la licencia paternal y el medio horario para cuidados. Por lo que se podría esperar que esta situación evolucione con el paso del tiempo.

Por otra parte, estudios previos a la ley¹⁰, constatan que en los países donde el beneficio de las licencias parentales es compartido, es más corriente que quien haga uso de la licencia sea la madre. Por lo cual “si el objetivo es promover la equidad de género, se

⁸ La brecha que se constata entre este dato y su correspondiente del cuadro 1, se atribuye a las reliquidaciones que no están incluidas en el mismo. Dichas reliquidaciones pueden deberse entre otras causas, a quienes se encontraban gozando del descanso maternal a la fecha de entrada en vigencia de la nueva ley (25/11/2013), y continúan con el mismo hasta completar las catorce semanas.

⁹ A diciembre de 2013 la cantidad de monotributistas no dependientes mujeres era 13.994 y la cantidad de puestos cotizantes dependientes de mujeres: 605.120.

¹⁰ Salvador, S. “Análisis de costos y posibles impactos de diferentes modelos de licencias por maternidad, paternidad y parentales.”

recomienda que la titularidad sea individual y no transferible, o si es compartida que se disponga de un período exclusivo para el padre (“cuota-padre”).”

Como se apuntó al comienzo de este trabajo, estos beneficios no suponen pérdida de ingresos laborales. Si se realizan los aportes a la seguridad social por los ingresos reales, los trabajadores y trabajadoras seguirán contando con el sustento para solventar la nueva situación, ya que el monto de los subsidios son equivalentes a lo percibido habitualmente. Asimismo, los empleadores/as no están a cargo del pago de los subsidios.

4. Comentarios finales

Desde el año 2001 los subsidios por maternidad sin reliquidaciones se mantuvieron en el entorno de mil subsidios para cada mes de diciembre. A partir de la entrada en vigencia de la Ley 19.161, los datos de los primeros meses muestran que estas prestaciones se duplican o triplican, dependiendo del mes.

Sin embargo, al observar cómo se utilizan los beneficios por paternidad y para cuidados, se constata el poco uso que tienen por parte de la población masculina. Es dable pensar que la difusión de la nueva normativa no haya permeado totalmente a la población objetivo. Pero también cabe suponer que, aun disponiendo de una ley que busca equilibrar la carga de cuidados, se mantengan los viejos modelos, en donde dicha responsabilidad es asumida casi exclusivamente por la mujer.

En todo caso conviene poner atención en estos resultados y continuar monitoreando la evolución de la información, propendiendo a encontrar caminos para lograr la efectividad de las políticas públicas.

Finalmente, cabe señalar que la nueva normativa posiciona al Estado dentro de un conjunto de países avanzados en cuanto a la protección de la maternidad. Consagra derechos y responsabilidades para ambos progenitores y reconoce, además, los derechos de quienes son cuidados, en este caso los niños y niñas pequeños/as, beneficiándolos de la proximidad del vínculo familiar.

5. Bibliografía

Versión taquigráfica de la Sesión del día 23 de agosto de 2013 -sin corregir por los oradores- de la Cámara de Senadores. Disponible en:

<http://www.parlamento.gub.uy/distribuidos/AccesoDistribuidos.asp?Url=/distribuidos/contenido/senado/s20132462.htm>.

Salvador (2013) *Análisis de costos y posibles impactos de diferentes modelos de licencias por maternidad, paternidad y parentales*. Informe final de consultoría en el marco del proyecto URY2U503. Ec. Soledad Salvador. 15 de febrero de 2013. Disponible en: http://www.mtss.gub.uy/files/inf_final_S_Salvador_licencias_feb_2013.pdf.

Gallo (2014) *Conciliación entre vida familiar y laboral en Uruguay. La normativa vigente en materia de asignación de tiempo para cuidados para trabajadores/as bajo la lupa de género*.

Memoria final para Diploma en Género y Políticas Públicas-Gen 2011 FCS-UDELAR. Inédita.