

**CAMBIO CLIMÁTICO Y SEGURIDAD SOCIAL**  
**¿NUEVOS RIESGOS SOCIALES?**

Autor: Lic. C.P Teresa Alvarez Brero



## Cambio Climático y Seguridad Social ¿Nuevos riesgos sociales?

Lic. C.P.Teresa Alvarez Brero  
Actuaria e Investigaciones Económicas  
Julio 2025

*“Estar mejor preparados ahorra recursos financieros, contribuye a la sostenibilidad de los avances en materia social, ambiental y económica, y evita retrasos en los procesos de desarrollo y en la calidad de vida de las personas.”*

*PNUD, Noviembre 2023.<sup>1</sup>*

### **Resumen:**

El presente artículo analiza el impacto del cambio climático desde la perspectiva de la seguridad social. La inquietud surge especialmente ante la emergencia agropecuaria e hídrica que transcurrió en Uruguay en los años 2022 y 2023. Por esta razón se relevó información sobre empresas afectadas por este evento climático, por otro lado, sobre la población con mayores vulnerabilidades (infancias, mujeres embarazadas, personas mayores entre otras); para ambos casos el organismo generó diferentes apoyos para contrarrestar la contingencia acontecida. Ante la escasez de antecedentes sobre la temática, se procedió a recopilar investigaciones nacionales e internacionales con el propósito de iniciar una base de conocimiento en este campo. A partir de los informes emitidos por diversas oficinas técnicas, se recomienda la transformación de las estructuras de la seguridad social, incorporando componentes orientados a la adaptación y mitigación ante posibles eventos climáticos extremos. Atendiendo el enfoque actuarial se destaca la importancia de considerar investigaciones climáticas en modelos de proyección de los sistemas previsionales. Por otra parte, teóricos en el tema, ya planteaban agregar estos eventos como los ‘Nuevos Riesgos Sociales’. En este contexto se decidió analizar el evento acontecido –sequía–, centrando la atención en las empresas del sector rural y sus trabajadoras y trabajadoras, y por otro lado los apoyos económicos otorgados hacia los sectores más vulnerables de la población. Para el primer caso, el Banco de Previsión Social aplazó el vencimiento del tercer cuatrimestre del año 2022 de acuerdo a Ley Nº 20.115, donde un total de 5.940 empresas adhirieron a esta opción. Por otra parte, cerca de 500.000 personas en situación de vulnerabilidad contaron con apoyo económico para la compra de agua embotellada en los meses de julio y agosto de 2023.

**Palabras clave:** cambio climático, seguridad social, emergencia agropecuaria e hídrica

---

<sup>1</sup> Recuperado de: <https://www.undp.org/es/preperacion-emergencias>

## Introducción

Abordar el tema sanitario a lo largo del ciclo laboral de las personas es un interés permanente y necesario de ser analizado como parte de la gestión en seguridad social. En este sentido se ha visualizado la inclusión, en su agenda sanitaria por parte de la Organización Internacional de los Trabajadores (OIT), el análisis de enfermedades asociadas a los efectos por el cambio climático. (OIT, 2024)

En Uruguay, desde hace un tiempo se visualizan fenómenos meteorológicos que impactan significativamente en la vida de las personas de distintas maneras, en sus hogares, en sus actividades cotidianas, sus trabajos, salud, entre otras dimensiones.

En el contexto de la gestión, BPS ha incorporado el ajuste en los vencimientos del sector rural, la cual ha sido una práctica instituida como consecuencia de las dificultades a raíz de las inclemencias del clima. Ejemplo concreto de estos fenómenos extremos son los tornados que afectaron la ciudad de Dolores en el departamento de Soriano en el año 2016, y en la ciudad de Paysandú en el año 2022. Los daños causados en dichas instancias fueron importantes, y de acuerdo a lo relevado, BPS también intervino en la respuesta hacia la población y empresas afectadas.<sup>2</sup>

A partir de la creación del Sistema Nacional de Emergencia (SINAE), mediante la Ley N° 18.621 se institucionaliza la temática de gestión de riesgo en Uruguay, el cual tiene entre sus cometidos la coordinación y ejecución de acciones de índole logística, en respuesta a los eventos climáticos extremos como inundaciones, sequías, tornados, entre otros.

En otras palabras, SINAE es la institución responsable de la coordinación de la Gestión Integral del Riesgo para el territorio nacional.

A la luz de hechos recientes como la declaración de la emergencia agropecuaria a finales del año 2022 y la emergencia hídrica para la zona metropolitana<sup>3</sup> en junio del 2023, se entiende pertinente explorar y analizar información vinculada a estos sucesos desde la mirada de la seguridad social. En este sentido, el presente artículo busca relevar el impacto en los sectores de actividad vinculados al mismo, especialmente el sector rural, en la vida de las y los trabajadores afectados por este fenómeno climático extremo<sup>4</sup>, como también en relación a la emergencia hídrica, la región afectada incluyó los departamentos de Montevideo y Canelones, lo que significó el aumento en la vulnerabilidad de la población más carenciada.

---

<sup>2</sup> Las medidas tomadas por el organismo, se visualizan en R.D. N° 10-35/2016 para la ciudad de Dolores, y de acuerdo a la Ley N° 20.007 para la ciudad de Paysandú.

<sup>3</sup> Decreto 177/2023. Recuperado de: [https://medios.presidencia.gub.uy/legal/2023/decretos/06/cons\\_min\\_748.pdf](https://medios.presidencia.gub.uy/legal/2023/decretos/06/cons_min_748.pdf)

<sup>4</sup> De acuerdo al trabajo realizado por Cruz Roja Uruguay, 20.000 personas fueron afectadas directamente por la emergencia agropecuaria. Recuperado de: <https://www.gub.uy/sistema-nacional-emergencias/comunicacion/noticias/cruz-roja-colaborara-familias-afectadas-sequia>

El trabajo se organiza de la siguiente manera: en primer lugar, se presentan antecedentes en la investigación social, definiciones, concepciones y experiencias internacionales en relación con el cambio climático y la seguridad social. A continuación, se desarrollará la agenda internacional en la temática y los acuerdos ratificados por el país. En el tercer apartado se exponen antecedentes nacionales de investigación junto a la normativa nacional. Posteriormente se analiza la emergencia agropecuaria e hídrica en Uruguay, mediante la exploración de actos y registros administrativos del organismo, (por ejemplo: prestaciones económicas o exoneraciones tributarias), junto a datos sobre el financiamiento. Finalmente, se reflexiona sobre la participación de la seguridad social y en especial la actuación de BPS ante estos eventos, en la actualidad como a futuro.

## **1. Una nueva línea de investigación: El debate entre seguridad social y cambio climático**

La valoración de la protección social como sistema que, de respuesta a los riesgos asociados al cambio climático, es relativamente nueva en el mundo de la investigación social. A continuación, se presentan algunos esfuerzos en este sentido que darán luz a la comprensión de estos ‘nuevos riesgos sociales’, lo que implica entender la concepción del cambio climático en sí, seguido de la necesidad de la política social adaptada a estas nuevas ‘emergencias sociales’.

Según el Acuerdo a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), se lo define:

*“Por "cambio climático" se entiende un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables.”* (NNUU, 1992, p 3)

Este nuevo escenario, plantea el desafío de la transformación del sistema de seguridad social ante la eventual transición hacia sociedades con emisiones de carbono netas cero<sup>5</sup>, de acuerdo a datos presentados por la literatura internacional, cómo también, la adaptación necesaria vinculadas a los cambios en el sistema natural. (Sobre estos puntos, se ampliará información en el apartado 2.)

Sobre los riesgos ecológicos y sociales vinculados con el cambio climático, Ulrich Beck (1992) plantea en su obra la *“Sociedad del Riesgo: Hacia una nueva modernidad”*, analiza las consecuencias en la toma de decisiones de los individuos e instituciones, de no incorporar una visión integradora entre *sociedad y naturaleza*.

---

<sup>5</sup> En relación a este concepto, surge del primer informe realizado por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) en 1990, la siguiente aclaración: “Que las emisiones producidas por las actividades humanas aumentan sustancialmente las concentraciones atmosféricas de los gases que producen efecto de invernadero: anhídrido carbónico, metano, clorofluorocarbonos (CFC) y óxido nitroso. Estos aumentos potencian el efecto de invernadero, lo que producirá por término medio un calentamiento adicional de la superficie de la Tierra. El principal gas con efecto de invernadero, el vapor de agua, aumentará como consecuencia del calentamiento del planeta, y a su vez aumentará dicho efecto.” *Documento técnico, evaluaciones y otros apoyos*, p. 71 Recuperado de: [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/ipcc\\_90\\_92\\_assessments\\_far\\_full\\_report\\_sp.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/ipcc_90_92_assessments_far_full_report_sp.pdf)

El autor sostiene: “(...) la transformación de las amenazas civilizatorias de la naturaleza en amenazas sociales, económicas y políticas del sistema es el desafío real del presente y del futuro que justifica el concepto de sociedad del riesgo. Mientras que el concepto de la sociedad industrial clásica reposa en la contraposición de naturaleza y sociedad (en el sentido del siglo xix), el concepto de la sociedad (industrial) del riesgo parte de la «naturaleza» integrada civilizatoriamente y sigue la metamorfosis de sus lesiones a través de los sistemas sociales parciales. (...) Los problemas del medio ambiente no son problemas del entorno, sino (en su génesis y en sus consecuencias) problemas sociales, problemas del ser humano, de su historia, de sus condiciones de vida, de su referencia al mundo y a la realidad, de su ordenamiento económico, cultural y político.” (Beck, 1992, p. 89 – 90)

Desde una mirada latinoamericana, el trabajo de Mendizábal G. (2015) presenta un relato en materia teórica referente a cambio climático, como también en el desarrollo conceptual de la seguridad social como derecho humano y por lo tanto la obligación desde el Estado de responder ante los desastres naturales o sociales. La autora realiza un estudio de derecho comparado en relación a la respuesta de algunos países ante las consecuencias por el cambio climático, mediante acciones, leyes o programas. Analiza España, Japón y México, como también los avances legislativos de la Unión Europea.

Este último organismo multilateral ha generado el Libro Verde de adaptación al cambio climático (2007), y el Libro Blanco<sup>6</sup> Adaptación al cambio climático: *Hacia un marco europeo de actuación* (2009), donde establece la necesidad de generar políticas sanitarias y sociales en respuesta a la presencia de los diferentes eventos climáticos extremos.

En el caso de Japón, se destaca el accionar que tuvo el sistema de seguridad social ante el evento del terremoto y tsunami del año 2011, donde se promulgó la Ley sobre Asistencia Financiera y Asignaciones Especiales, como respuesta inmediata. A continuación, se adjuntan las principales acciones resaltadas por la autora, las cuales pertenecen a informe técnico de la Asociación Internacional en Seguridad Social (AISS):

- la exención del pago de cotizaciones, como: al seguro de pensiones, al seguro médico, al seguro de desempleo y al seguro de asignaciones familiares, de las empresas afectadas que cumplieron con determinados requisitos;
- la exención o reducción de los pagos individuales (deducible) correspondientes a una parte del costo de la estancia en un hospital o en un establecimiento de cuidados médicos;
- una extensión especial del periodo de pago de la prestación por desempleo;
- una regla especial de procedimiento para que los sobrevivientes cuyos sostenes de familia hubiesen desaparecido debido al desastre del 11 de marzo, pudieran solicitar la pensión de sobrevivientes después de tres meses, en lugar del periodo de espera habitual de un año;

---

<sup>6</sup> Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0147:FIN:es:PDF>

- el aumento de la tasa del subsidio gubernamental para la reparación de la infraestructura social afectada, tal como las instalaciones médicas y de bienestar social, de una tercera parte o de la mitad del monto total a dos terceras partes de éste, para facilitar así el acceso a la asistencia médica y a los servicios de bienestar social. (Mendizábal, 2015, p. 722)

En el caso de México, Mendizábal señala que existe legislación de seguridad social para la atención a derechohabientes de alguna institución de seguridad social víctimas de un desastre siconatural, de acuerdo a la Ley del Seguro Social<sup>7</sup>. También menciona la ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que de acuerdo al artículo 4, pueden acceder a un préstamo personal en caso de desastre natural.

En el caso de España, la autora no observa en la legislación normativa que exprese textualmente la protección de la seguridad social para aquellas personas víctimas de las catástrofes siconaturales.

De los retos detallados por la investigadora, se resaltan los siguientes: la seguridad social como un sistema preventivo y proactivo para reducir las consecuencias de los desastres por el cambio climático; ampliar las medidas de seguridad e higiene en el trabajo para una mejor protección de los riesgos de trabajo medioambientales; tener en cuenta el aumento de los riesgos sociales asociados a nuevas pandemias, y nuevas necesidades nutricionales como consecuencias de sequías, por ejemplo, sobre todo en las poblaciones más vulnerables, infancia y personas mayores. Reivindicar a la seguridad social como mecanismo para la redistribución de la riqueza, teniendo en cuenta que las personas que se encuentren en situación de pobreza, presentan grandes desventajas para poder adaptarse a los cambios climáticos, especialmente porque muchas veces viven en zonas inundables, o con importantes problemas de infraestructura. Finalmente pensar en nuevas formas de financiamiento, como contribuciones que respondan a este nuevo riesgo, sino también mecanismos indirectos. Todo esto a los efectos del pago de nuevas prestaciones sean económicas o en especies, como pensiones para huérfanos de víctimas fatales de desastres siconaturales, préstamos personales, apoyos por desempleo, medicina preventiva. (Mendizábal, 2015, p. 727 – 729)

Desde la mirada europea, los investigadores Hvinden B. y Schoyen M. (2022), destacan:

Los riesgos asociados con el cambio climático han ido aumentando durante muchos años y, en este sentido, no son “nuevos”. Sin embargo, el aumento y la gravedad de tales riesgos crean desafíos adicionales para los estados de bienestar y, potencialmente, competencia en cuanto al gasto de recursos públicos limitados. (...) Es probable que los riesgos ecológicos asociados con el cambio climático se extiendan al ámbito social, afectando así los medios de vida de los ciudadanos en el futuro previsible. (p.237)

---

<sup>7</sup> La autora referencia a Prestaciones de solidaridad social. Sección cuarta del artículo 214 a 217.

Los autores plantean dos caras en el nuevo escenario global, *la transición justa versus las sociedades con emisiones netas cero*, es decir, lograr minimizar las emisiones de carbono, sin vulnerar aún más aquellos sectores de la población que presentan un rezago importante para su inserción en el mercado laboral. Pensar en nuevas tecnologías como en nuevas habilidades de las personas, significan mayor inversión desde el Estado junto a la reconversión desde el sector empresarial. Por este motivo, surge ya desde hace unas décadas el concepto de transición justa, en términos socioeconómicos.

En resumen, los autores dejan planteado especialmente como los Estados de Bienestar podrán responder ayudando a las personas a adaptarse en este cambio social hacia una dirección *ecosocial*, mediante una transición justa, lo que significa una protección social adecuada a los riesgos del cambio climático y a la pérdida de ingresos originada en los cambios en el empleo en el marco de una sociedad de cero emisiones netas. (p. 247)

De las obras consultadas, existe una convergencia en la necesidad de reflexionar sobre los nuevos escenarios históricos, en términos económicos, políticos, sociales, territoriales, intergeneracionales y ambientales. En este contexto se presentan nuevos desafíos para la protección social con los “nuevos” riesgos sociales asociados al cambio climático. A continuación, se expondrá información en relación específicamente a la seguridad social, sus cometidos y recomendaciones desde las oficinas técnicas internacionales.

### 1.1 El rol de la seguridad social en un entorno de cambios

Como se mencionó al comienzo de este documento, se observaron señales de alerta en relación con la salud de las y los trabajadores vinculadas con los efectos por el cambio climático. En este sentido, surgen interrogantes relevantes ¿cuáles son las poblaciones afectadas en esta temática, y cuáles son los posibles abordajes o cambios a realizar por parte de las instituciones de seguridad social?

En el marco de la conmemoración del Día de la Seguridad y Salud Laboral en abril del año 2024, OIT presentó un informe detallado sobre los impactos más significativos del cambio climático en la seguridad social y salud de las personas trabajadoras. La Tabla 1. presenta un breve resumen del informe mencionado.

Tabla 1. Cambio Climático y Salud en el mundo laboral. Datos mundiales.

Riesgos asociados al Cambio Climático	Personas trabajadoras afectadas	Principales efectos para la salud
Calor Excesivo	Trabajadores en la agricultura, los bienes y servicios medioambientales (gestión de recursos naturales), la construcción, la recogida de residuos, las reparaciones urgentes, el transporte, el turismo y los deportes.	Estrés por calor, insolación, agotamiento por calor, rabdomiólisis, síncope por calor, calambres por calor, sarpullido por calor, enfermedad cardiovascular, lesión renal aguda, enfermedad renal crónica y lesión física, entre otros.
Radiación Ultravioleta	Trabajadores al aire libre, incluidos los de la construcción, la agricultura, los socorristas, los trabajadores de empresas eléctricas, los jardineros, los trabajadores de los servicios de correos y los trabajadores portuarios.	Quemaduras solares, ampollas en la piel, lesiones oculares agudas, debilitamiento del sistema inmunitario, pterigión, cataratas, cáncer de piel y degeneración macular, entre otros.
Fenómenos meteorológicos extremos	Personal médico, bomberos, otros trabajadores de emergencias, trabajadores de la construcción que participan en las tareas de limpieza, trabajadores agrícolas, trabajadores de la pesca.	Varios.
Contaminación del aire en el lugar del trabajo	Todos los trabajadores, en particular los trabajadores al aire libre, los trabajadores del transporte y los bomberos.	Cáncer (pulmón), enfermedades respiratorias y enfermedades cardiovasculares, entre otros.
Enfermedades transmitidas por vectores	Los trabajadores que desempeñan su actividad en el exterior, como agricultores, silvicultores, paisajistas, jardineros, pintores, techadores, pavimentadores, trabajadores de la construcción y bomberos, entre otros.	Paludismo, la enfermedad de Lyme, el dengue, la esquistosomiasis, la leishmaniasis, la enfermedad de Chagas y la tripanosomiasis africana, entre otras.
Productos Agroquímicos	Trabajadores en la agricultura, las plantaciones, las industrias químicas, la silvicultura, la venta de pesticidas, los espacios verdes y el control de vectores, entre otros.	Intoxicación, cáncer, neurotoxicidad, alteración endocrina, trastornos reproductivos, enfermedades cardiovasculares, enfermedad pulmonar obstructiva crónica, alteración endocrina e inmunosupresión, entre otros.

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos OIT (2024)

Entre las recomendaciones formuladas por el organismo se destacan: la necesidad de adaptar las políticas actuales en materia de Seguridad Salud y Trabajo y formular nuevas políticas específicas en relación con el cambio climático buscando una mayor integralidad; asimismo de acuerdo a las investigaciones y el nexo constatado entre el clima y la salud se deberá aumentar el foco en políticas sanitarias que aborden la temática; aumentar el diálogo social entre las partes involucradas; la incorporación de prácticas ecológicas por parte del sector empresarial. (OIT, 2024)

Por otra parte, la Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS) en una publicación sobre el impacto del Cambio Climático en los sistemas de seguridad social<sup>8</sup>, menciona artículo de Costella C. et al (2023), donde se analiza la importancia de la protección social como instrumento para enfrentar los efectos del cambio climático:

“A pesar de su potencial como respuesta política al cambio climático, la integración de políticas y esquemas de protección social dentro de la agenda de políticas climáticas en todo el mundo y, lo que es más importante, en los países de ingresos bajos y medianos (PIMB), es actualmente limitada. Las políticas de protección social rara vez integran estratégicamente las preocupaciones sobre el cambio climático, mientras que las políticas climáticas rara vez reconocen el potencial de la protección social en la adaptación o mitigación del cambio climático (Berrang Ford et al., 2021; Tenzing, 2020; en Costella C. , 2023)”<sup>9</sup> (p 2)

El desafío, por lo tanto, se presenta en la articulación y creación de políticas que incorporen la mirada sobre los sistemas naturales y los eventos vinculados, y anticipe respuestas ante nuevas contingencias sociales.

### 1.2 Cambios en el abordaje Actuarial

En términos actuariales, se instala un nuevo reto y es el de incorporar la investigación climática en los estudios y escenarios futuros a elaborar, y la principal fuente de insumos en la temática es el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), especialmente sus informes de evaluación. La concentración del CO<sub>2</sub>, es la métrica más utilizada, al momento de generar los escenarios relacionados con el clima, y así elaborar las proyecciones pensando en los posibles impactos y factores que los determinan. (AAI, 2021, p 4)

En informe realizado por el Grupo de Trabajo sobre Riesgo Climático de la Asociación Actuarial Internacional (IAA) en colaboración con la AISS, se presentan tres tipos de riesgo para la seguridad social en relación al Cambio Climático, que deberán ser considerados en las proyecciones:

- Riesgos físicos agudos: asociados a fenómenos meteorológicos extremos

---

<sup>8</sup> Recuperado de: <https://www.issa.int/es/analysis/social-security-response-climate-change-and-environmental-degradation>

<sup>9</sup> Traducción realizada por Google Traductor.

- Riesgos físicos crónicos: vinculados al aumento de las temperaturas y el aumento del nivel del mar
- Riesgo de transición: relacionado con el proceso de transformación, a una economía baja en carbono

Los expertos se plantean la necesidad de repensar las cuestiones demográficas (natalidad, mortalidad, morbilidad) junto a la incorporación de la dimensión de la migración relacionada especialmente a aquellas personas que son obligadas a desplazarse de su hábitat tradicional por esta marcada alteración ambiental (PNUMA, 1985, en AAI,2024, p 11)

En cuanto a la dimensión económica, los riesgos físicos representan las pérdidas directas o indirectas, en propiedades, materias primas, infraestructura, recursos naturales extraíbles, entre otras. Todos estos impactos, amenazan la solvencia de hogares, empresas, instituciones financieras, en especial para los casos que no cuentan con seguros. (UNU-EHS, 2023)

El riesgo de transición se refiere a la transición de las fuentes de energía, esto significa, el uso de energías 'limpias' y reducir el uso intensivo de combustibles fósiles, es una transición socioecológica lo cual implica transformar el modelo actual y la interacción con la naturaleza del sistema económico, social y político, a un modelo más sostenible. (AAI, 2024, p 16)

El Programa de Naciones Unidas PNUD (2023)<sup>10</sup>, plantea el debate en términos de *justicia* para las poblaciones más vulnerables desde diferentes necesidades y realidades, y en esta línea se debe tener en cuenta las siguientes dimensiones:

- Desigualdades estructurales: no perder de vista a la hora de analizar y recomendar acciones, las desigualdades ya existentes en términos de raza, etnia, género, situación económica y situación de discapacidad, ya que para estas poblaciones los impactos serán más significativos.
- Desigualdades socioeconómicas: el tema del clima no tiene frontera, algunos países cuentan con mayores recursos para responder que otros, y dentro de los menos favorecidos, se deberá poner atención a los sectores de la población que presentan mayores desigualdades.
- Desigualdad intergeneracional: las nuevas generaciones se verán afectadas por el cambio climático, y se entiende que esto refiere a decisiones vinculadas a las generaciones actuales y pasadas. Por ese motivo y atento a que sus derechos humanos se encuentran amenazados, este enfoque es fundamental para generar acciones preventivas, que colaboren a generar una mejor convivencia con los sistemas naturales.

---

<sup>10</sup> Recuperado de: <https://climatepromise.undp.org/es/news-and-stories/el-cambio-climatico-es-un-asunto-de-justicia-he-aqui-por-que>

Esta concepción de cuidados intergeneracional ha estado presente en el sistema de seguridad social en Uruguay conocido como régimen de reparto. Las desigualdades identificadas por PNUD relacionadas al impacto del cambio climático en las personas plantean la necesidad de sostener este tipo de mirada, al momento de pensar en políticas públicas, para así garantizar el bienestar de las próximas generaciones. En el próximo apartado se plantean algunas estrategias en este sentido.

### 1.3 ¿Cómo pensar la seguridad social?

Desde el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)<sup>11</sup> se plantea el tema con un enfoque centrado en los hogares más vulnerables, los cuales pueden intensificar sus dificultades por estas circunstancias climáticas. El organismo valora a la protección social como la herramienta de la política pública más adecuada para responder a estas contingencias, y presenta mediante diferentes mapas conceptuales, un acercamiento a los posibles ajustes institucionales que respondan a estos nuevos riesgos.

Figura 1. Marco Teórico: Los desafíos del Cambio Climático y el rol de los Sistemas de Protección Social



Fuente: Tomado de BID, 2023. Elaboración a partir de Costella et al (2023) y Costella et al (2021).

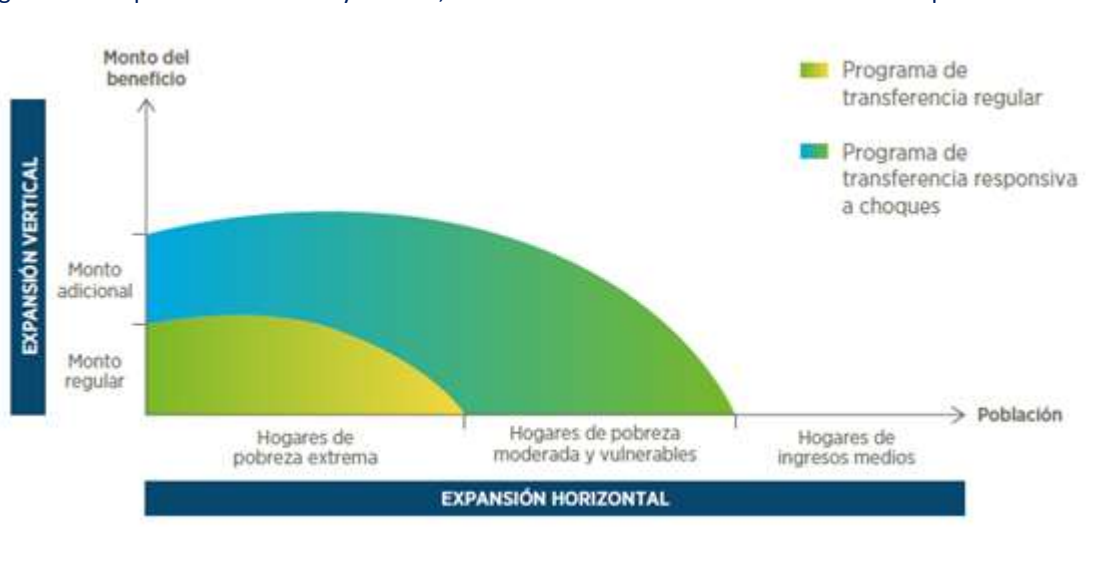
Se sugieren dos políticas paralelas, aquellas vinculadas a la *adaptación* como por ejemplo, brindar una transferencia monetaria (no contributiva) dirigidas especialmente a los hogares más pobres, y en el caso de las contributivas, otorgar subsidios o pensiones. Por otro lado, desarrollar políticas de *mitigación*, es decir, las relacionadas a la descarbonización de las economías.

<sup>11</sup> Recuperado: <https://publications.iadb.org/es/proteccion-social-y-cambio-climatico-como-protger-los-hogares-mas-vulnerables-frente-las-nuevas>

En otras palabras, desde una visión integral la protección social podría responder de forma reactiva o responsiva (acción ex – post) ante los eventos negativos causantes de daños y perjuicios a las personas; y por otro lado, deberá ejercer un contralor a los efectos de prevenir o minimizar las causas generantes (o por lo menos algunas) de efectos no deseados directos o indirectos en el sistema climático (acción ex – ante). De no concretar esta última política, es probable que la respuesta en la asistencia a la población vaya en aumento.

En relación a respuesta ex - post, se plantean dos modalidades de intervención mediante las transferencias monetarias; en primer lugar aumentar los montos o el tiempo de los beneficios de las transferencias regulares (expansión vertical); en segundo lugar ampliar la cobertura de la población beneficiaria (expansión horizontal).

Figura 2. La expansión horizontal y vertical, característica clave de los sistemas de PS responsivo



Fuente: Tomado de BID, 2023. Elaboración a partir de O'Brien et al. (2018).

Aparece un nuevo concepto y propuesta de intervención en algunos países, que buscan incorporar por parte de los sistemas de protección social el abordaje de la pobreza de forma simultánea con la restauración ambiental. De los programas relevados para América Latina, BID da cuenta que es limitada la evidencia de la efectividad de estos en relación a la mitigación de la degradación ambiental, tanto en lo que refiere a la disminución de las emisiones de anhídrido carbónico (CO<sub>2</sub>), reduciendo la generación, como a través de la captura del carbono de la atmósfera. (BID, 2023, p 21)

También se instala la necesidad de prever los instrumentos de adaptación para las personas trabajadoras que integren sectores de actividad contaminantes, donde sus ingresos se vean impactados ante la aplicación de medidas de descarbonización. En este escenario se maneja la necesidad de la transformación de esos puestos de trabajo. El BID plantea como ejemplo, un proyecto de conservación de bosques en China, este "(...) condujo a la eliminación de fuentes de ingreso de casi un millón de trabajadores forestales estatales y las fuentes de ingreso de otros 120

millones de hogares rurales que se vieron afectadas por las medidas de conservación. Para compensar los efectos adversos de esta política, los empleados estatales se beneficiaron de servicios de intermediación y colocación laboral, así como de mecanismos de seguro de desempleo y de pensiones anticipadas. A su vez, las comunidades locales afectadas por las medidas de conservación se beneficiaron de subsidios al consumo y de mecanismos de transferencias monetarias condicionadas a la realización de actividades de conservación ambiental.” (p 23)

Para que la seguridad social acompañe los cambios que se avizoran y en el marco de la *transición justa*, de acuerdo a lo planteado en OIT-BID (2020), América Latina y el Caribe deberán contemplar: la transformación de las competencias laborales para la inserción en las nuevas industrias con cero emisiones de carbono, y por otro lado las empresas deberán adquirir nuevas competencias para hacer frente a los efectos del cambio climático. Estos nuevos escenarios, demandan una capacitación en ese sentido. (p 14)

Por otro lado, el informe destaca entre los ‘nuevos’ puestos de trabajo, los vinculados a las energías renovables o la agricultura vegetal, la gestión de residuos, el turismo sostenible entre otros. Por último, es importante el foco puesto en el desarrollo rural en términos de adecuadas condiciones laborales y acceso a protección social:

“Los trabajadores agrícolas y, de manera más general, los trabajadores de zonas rurales a menudo carecen de acceso a protección social. Es necesario fortalecer las estrategias para ampliar la cobertura de protección social tanto contributiva como no contributiva en las zonas rurales. Los trabajadores rurales también pueden beneficiarse de estrategias para mejorar la gestión de riesgos en la agricultura, como los seguros contra las sequías. Las medidas de seguridad y salud en el trabajo pueden ayudar a mejorar la calidad de los empleos en la agricultura.” (p 15)

En resumen, el informe recomienda la capacitación de las y los trabajadores, como también la adaptación del sector empresarial en la transformación de las competencias ante las demandas y necesidades en el nuevo escenario histórico que surge. Esto lleva a un marco de diálogo social entre las partes interesadas, con el fin de crear y coordinar junto con el gobierno de los objetivos de desarrollo social, ambiental y sectorial. Estas acciones buscan garantizar que las personas trabajadoras, empresas y comunidades estén preparados para una economía de cero emisiones netas de carbono, y que ello no perjudique calidad de vida, es decir que se alcance una transición con justicia social, inclusión y mirada de género.

Para finalizar es imprescindible tener en cuenta las particularidades para América Latina y el Caribe en términos de seguridad social y cambio climático. En trabajo de Lo Vuolo (2014) se plantea la incorporación del cambio climático como un riesgo social estructural, lo que conlleva a repensar los sistemas nacionales de protección social. El autor reflexiona sobre el devenir histórico de un Estado de Bienestar Moderno, el cual ya presentaba crisis entre demandas y respuestas, hacia un *Eco*

*Estado Social*, agregando ejemplos de países europeos, como Dinamarca, Noruega, Suecia, Finlandia, Alemania, Austria.

Los Estados están *mutando*, y los diferentes sistemas o subsistemas que los sustentan deberán ajustarse a estos nuevos escenarios, pero las realidades difieren entre los países del hemisferio norte y los del sur.

El autor plantea estas ‘nuevas’ amenazas que impactan de forma diferente de acuerdo con la vulnerabilidad de las personas, y señala diferentes impactos de acuerdo al tipo de evento, que sean súbitos como inundaciones, sequías, devaluaciones de monedas, entre otros. Por otro lado identifica aquellos vinculados a la ‘acumulación de stress’ como ser la degradación gradual de los suelos, epidemias, marginación por pérdida de empleos o degradación de los mismos, entre otras causas. (p 23)

Tener en cuenta las particularidades de Uruguay y de la región por lo tanto, son aspectos fundamentales a la hora de repensar el sistema de seguridad social.

## 2. Definiciones y Agenda Internacional por el Cambio Climático

La comunidad científica, Estados y organismos internacionales han visibilizado la necesidad de incorporar una visión para la acción en el cuidado medio ambiental, a partir de los efectos constatados desde hace unas décadas en los sistemas naturales, y que se han ido visibilizando como un nuevo riesgo social.

En 1972 se realiza en Estocolmo, la primera Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano, en donde se plasma la preocupación en relación a la intervención humana en la naturaleza, el agotamiento de los recursos naturales, el impacto de los desastres naturales.

El Informe de la Comisión Mundial sobre Ambiente y Desarrollo o Informe Bruntland<sup>12</sup>, fue un hito relevante que tuvo un profundo impacto en el cual se definió el concepto de Desarrollo Sustentable sobre el principio de la solidaridad intergeneracional. (Piñeiro, 2010)

En 1989 se declara el Marco de Acción del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres junto con la Estrategia de Yokohama para un mundo más seguro. En 1992 se realizó la “Cumbre para la Tierra” en Río de Janeiro, donde se propuso una agenda de compromisos, cooperación y acuerdos internacionales en la temática. Dentro de los principios de esta Declaración, y en relación a la temática en cuestión, se propone en el Principio 13:

“Los Estados deberán desarrollar la legislación nacional relativa a la responsabilidad y la indemnización respecto de las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales. Los Estados deberán cooperar asimismo de manera expedita y más decidida en la elaboración de nuevas leyes

---

<sup>12</sup> Nombre de la Primera Ministra de Noruega que lo presidió.

internacionales sobre responsabilidad e indemnización por los efectos adversos de los daños ambientales causados por las actividades realizadas dentro de su jurisdicción, o bajo su control, en zonas situadas fuera de su jurisdicción.” (NNUU, 1992)

De acuerdo con la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), establecido en 1992, en el artículo 1 se definen los conceptos a utilizar en la convención, de los cuáles se destacan:

1. Por "efectos adversos del cambio climático" se entiende los cambios en el medio ambiente físico o en la biota resultantes del cambio climático que tienen efectos nocivos significativos en la composición, la capacidad de recuperación o la productividad de los ecosistemas naturales o sujetos a ordenación, o en el funcionamiento de los sistemas socioeconómicos, o en la salud y el bienestar humanos.
2. Por "cambio climático" se entiende un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables.
3. Por "sistema climático" se entiende la totalidad de la atmósfera, la hidrósfera, la biósfera y la geósfera, y sus interacciones. (NNUU, 1992)

Por parte del Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático<sup>13</sup> (IPCC), se amplía el punto en cuestión:

“El cambio climático, tal como lo define el IPCC, se refiere a variaciones estadísticamente significativas que persisten durante un período prolongado, generalmente décadas o más. Incluye cambios en la frecuencia y magnitud de fenómenos meteorológicos esporádicos, así como el lento y continuo aumento de la temperatura media global de la superficie. (...) Aunque las variaciones climáticas de corto plazo se consideran predominantemente naturales en la actualidad, sus impactos se analizan en esta pregunta porque representan una clase de cambios que pueden volverse más frecuentes en un clima futuro perturbado por actividades humanas.”

En diciembre de 1997 se aprobó El Protocolo de Kyoto, Japón, el cual entró en vigor en febrero de 2005. El Protocolo pone en funcionamiento la CMNUCC comprometiendo a los países industrializados a limitar y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), principal causa de los cambios en el sistema climático, identificado por los expertos.

---

<sup>13</sup> Documento técnico, evaluaciones y otros apoyos.

[https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/ipcc\\_90\\_92\\_assessments\\_far\\_full\\_report\\_sp.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/ipcc_90_92_assessments_far_full_report_sp.pdf)

En 1999, se constituye la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres. Todas estas acciones dependen de Naciones Unidas (NNUU), y constituyen diversas secretarías, equipos y programas.

En enero de 2005 se celebró en la ciudad de Kobe capital de la prefectura Hyogo, la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres firmándose el Marco de Acción de Hyogo (MAH) para el período 2005 – 2015, En el mismo, se buscó objetivos planteados, principios rectores y medios prácticos para aumentar la resiliencia de las comunidades vulnerables a los desastres, en el contexto del desarrollo sostenible.” (NNUU, 2005)

En cuanto a *‘Reducir los factores de riesgo subyacentes’*, se sugieren actividades esenciales, destacando:

ii) Prácticas de desarrollo social y económico

g) Fortalecer los mecanismos de las redes de protección social para ayudar a los pobres, los ancianos y los discapacitados y a otros grupos afectados por los desastres. Mejorar los planes de recuperación con la introducción de programas de formación psicosocial a fin de mitigar los daños psicológicos sufridos por las poblaciones vulnerables, en particular los niños, tras los desastres. (...)

j) Promover la diversificación de las fuentes de ingresos de la población de las zonas de alto riesgo para reducir su vulnerabilidad ante las amenazas, y velar por que sus ingresos y bienes no resulten perjudicados por políticas y procesos de desarrollo que aumenten su vulnerabilidad a los desastres. (p 11 – 12)

En marzo de 2015 se celebra en Miyagi, Japón, la Tercera Conferencia Mundial en la cual se establece El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres para el período 2015-2030, instrumento sucesor del Marco de Acción de Hyogo.

A fines de 2015 en París, Francia, se celebró el Acuerdo de París, tratado internacional legalmente vinculante, el cual entró en vigor en noviembre de 2016. En la actualidad son 194 los Estados partes que lo han firmado (193 países y la Unión Europea). El principal objetivo que se pretende alcanzar, que establece el Art.2, es mejorar la aplicación de la Convención, incluido el logro de su objetivo, tiene por objeto reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza<sup>14</sup>. (NNUU, 2015)

---

<sup>14</sup> Para alcanzar este objetivo se plantea: a) Mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales, reconociendo que ello reduciría considerablemente los riesgos y los efectos del cambio climático; b) Aumentar la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático y promover la resiliencia al clima y un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero, de un modo que no comprometa la producción de alimentos; y c) Situar los

También dentro de los Objetivos del Desarrollo Sostenible, establecidos en la Agenda 2030, se incorpora la Acción por el Clima, de acuerdo al objetivo Nº 13, donde se plantea entre otros ítems, la necesidad de fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación ante los riesgos que surgen por el clima y los desastres naturales en todos los países.<sup>15</sup>

Finalmente, desde hace unos años se ha incorporado un nuevo indicador vinculado al Índice de Desarrollo Humano (IDH), y es el índice de Desarrollo Humano ajustado por las presiones planetarias (IDPH). El mismo representa el valor del IDH ajustado según el nivel de emisiones de dióxido de carbono y la huella material per cápita, con el fin de tener en cuenta las presiones humanas excesivas sobre el planeta. (PNUD, 2024)

De esta manera el informe de PNUD<sup>16</sup> aboga a la cooperación internacional entre las naciones, para mantener y aumentar el IDH, incorporando a estas acciones la necesidad de medir el impacto al sistema natural planetario. “La mitigación del cambio climático es un bien público mundial.” (PNUD, 2024, p.17)

En noviembre 2024, la AISS realizó un webinar en relación con la temática; *Hablemos sobre la seguridad y la salud en el trabajo - ¿Alguna vez se ha preparado para un desastre natural?*<sup>17</sup>

Desde el organismo internacional se busca conocer diferentes experiencias e intervenciones por parte de los países, de forma de compartir el conocimiento adquirido. La fundamentación en la exposición de los participantes se focalizó en los impactos de los desastres naturales en las actividades cotidianas de la población, y que golpean al mundo laboral y por lo tanto es necesario incorporar acciones para la prevención y cuidado de la salud de los trabajadores y trabajadoras. Para ello las empresas deberían contar con protocolos de atención ante posibles eventos climáticos extremos, como con cuidados posteriores con la contención de los y las trabajadores ante posibles efectos físicos o crisis psicológicas.<sup>18</sup>

La incorporación en la agenda internacional sobre la temática en cambio climático se presenta a inicios de la década de los '70 la necesidad de abordar el cuidado del medio ambiente a efectos de sostener el bienestar humano sin que esto afecte al sistema natural. A comienzos de los '90 los informes del IPCC plantea definiciones, parámetros, consideraciones varias en relación a los sistemas productivos y su impacto en los sistemas naturales. El foco principal se instala en la disminución de los gases de efecto invernadero (GEI). En este caso, los acuerdos y compromisos internacionales, buscan alcanzar este objetivo, como otros que hacen al cuidado del sistema natural.

---

flujos financieros en un nivel compatible con una trayectoria que conduzca a un desarrollo resiliente al clima y con bajas emisiones de gases de efecto invernadero.

<sup>15</sup> Recuperado de: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/climate-change-2/>

<sup>16</sup> Recuperado de: <https://www.undp.org/es/cuba/noticias/informe-de-desarrollo-humano-2023/2024-cooperar-e-imaginar-para-cambiar-el-mundo>

<sup>17</sup> Recuperado de: <https://www.issa.int/es/events/webinar-2024-11-19>

<sup>18</sup> En el conversatorio, se puso como ejemplo el caso de Cataluña en noviembre de 2024. <https://www.rtve.es/noticias/20241104/tiempo-hoy-4-noviembre-espana-lluvias/16314466.shtml>

### 3. Uruguay

#### 3.1 Estudios nacionales

¿Cuál es el estado del arte sobre cambio climático y las políticas sociales en Uruguay?

De la revisión documental realizada, se presentan algunos de los textos afines a la problemática de estudio. En 2013 se publica documento de trabajo del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), a cargo del demógrafo Juan José Calvo<sup>19</sup>, que presenta análisis y escenarios sobre políticas sociales incorporando la dimensión medio ambiental. En esta línea, citando textos de PNUD, el autor destaca:

*“En PNUD (2010) se expresa que el desarrollo humano y el desarrollo sostenible no pueden separarse. Cuando se habla de desarrollo humano, se habla de permitir que las personas lleven una vida plena, prolongada, saludable con conocimiento, y cuando se habla de desarrollo humano sostenible, se refiere a garantizar lo mismo para las generaciones futuras” (MIDES, 2013, p 29)*

El autor, destaca la necesidad de incorporar la dimensión ambiental como un factor que puede profundizar situaciones de pobreza, por lo que contar con esta mirada, permite conocer de forma más certera la situación de la población y así mejorar el diseño de las políticas públicas.

Calvo hace referencia a informe sobre la Economía del Cambio Climático en Uruguay (CEPAL, 2010), en el cual se trabaja los efectos económicos que puede tener el cambio climático en el país y se presentan escenarios socioeconómicos y climáticos hasta 2100. Estos escenarios conocidos como A2 y B2<sup>20</sup>, fueron definidos previamente por el IPCC. El autor, realiza diagnósticos y posibles líneas de acción en relación a diferentes escenarios, demográfico, económico y ambiental a partir de los resultados del documento de CEPAL. En este sentido, y de acuerdo al mismo, surge que para el escenario A2, se espera un aumento de la temperatura de algo más de 3°C para el final del período, pero en el B2 el aumento será algo menor con un escaso incremento de las precipitaciones y mayor variabilidad de acuerdo a los escenarios formulados por el Instituto Nacional de investigaciones espaciales de Brasil.

---

<sup>19</sup> El País que viene. Una visión de largo plazo en relación a las políticas sociales con perspectiva ambiental. Recuperado de: [https://issuu.com/dnpsmides/docs/13.12 - el pa s que viene](https://issuu.com/dnpsmides/docs/13.12_-_el_pa_s_que_viene)

<sup>20</sup> El IPCC elaboró cuatro escenarios, de acuerdo a diferentes dimensiones: A1, A2, B1 y B2. Por más información: <https://archive.ipcc.ch/pdf/special-reports/spm/sres-sp.pdf>. En el documento de Economía del Cambio Climático en Uruguay, los escenarios son definidos así: “El primero supone una economía internacional dinámica, con escasas restricciones comerciales y un elevado uso de los recursos naturales, lo que genera un aumento de las concentraciones de dióxido de carbono en la atmósfera superiores a las actuales, con mayor temperatura y variabilidad de las precipitaciones, aumento del nivel medio del mar y fenómenos climáticos más frecuentes e intensos. El escenario de mínima presenta una menor dinámica, restricciones al comercio y cierto cuidado de los recursos naturales y el ambiente, con un aumento más acotado de la temperatura y la variabilidad de las precipitaciones y, en síntesis, un menor calentamiento global.” Por mas información: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/8030ffa9-ccb-406b-b68e-e70f8ec62f61/content>

*“(...) Las principales consecuencias del cambio climático en el Uruguay serán eventos extremos más frecuentes e intensos y una suba del nivel medio del mar.” (MIDES, 2013, p 37)*

Sobre estos puntos y su impacto, Calvo desarrolla el análisis entre bienestar humano, economía, ambiente, salud y conflictos, logrando integrar así el componente medio ambiental. Surge de los escenarios analizados, la posibilidad de caída del PBI, como también los efectos sobre el empleo, y especialmente dejando en claro que los sectores más vulnerables, son quienes pueden tener menores posibilidades de adaptarse a estos nuevos fenómenos. Al respecto destaca:

*“(...) en un escenario cercano al año 2030, la probabilidad que los eventos climáticos extremos golpeen a las personas más pobres o vulnerables, a los pequeños productores rurales, a las personas que viven en asentamientos, como también, al fallecimiento de personas a causa de fríos extremos. (MIDES, 2013, p 44)*

Otro insumo a tener en cuenta, es dado por Piñeiro D. (2010) el cual a partir de la recopilación de especialistas en el tema, reflexiona:

*“Estamos por lo tanto, en una transición, según Beck. De una sociedad industrial en la cual la lucha principal estaba dada por el reparto de los excedentes sociales a una sociedad en la cual la lucha será por el reparto de los riesgos surgidos de esta misma sociedad industrial. Pero ambas contradicciones coexisten en la medida en que toda sociedad contiene en sí resabios de la vieja sociedad que fue y al mismo tiempo contiene el germen de la sociedad que será.” (p 12)*

Desde el Instituto de Desarrollo Sostenible, Innovación e Inclusión Social (IDISS), perteneciente a la Universidad de la República, se realizó investigación en relación a la gobernanza territorial y el desarrollo sustentable, en el marco del cambio climático para el noreste del Uruguay. La preocupación principal del texto se instala en las actividades agropecuarias desarrolladas por los departamentos de Artigas, Rivera, Tacuarembó y Cerro Largo. Desde el paradigma del desarrollo sostenible con foco en la disminución de la pobreza, se analizan las políticas de los distintos niveles de gobierno, nacional, departamental, junto con los actores no gubernamentales y ciudadanía en general. Los resultados del informe incluyen, la necesidad de seguir abordando una agenda para el desarrollo sostenible construida por diferentes actores de la sociedad, y su incorporación en la política institucional. Se constata una clara red de coordinación para enfrentar situaciones de emergencia (sequía, inundaciones), pero resta mejorar la estrategia de adaptación y mitigación para el cambio climático, que permita el desarrollo sustentable para la región. (Stuhldreher, 2016, p 35 – p 42)

Por su parte Task J. (2019)<sup>21</sup>, realiza un punteo detallado sobre la cronología y la instalación en la agenda político nacional del cambio climático y su institucionalización en el Estado. En clave histórica destaca dos tipos de eventos; el peso de la sequía en el siglo XIX y su impacto en la ganadería, y por otro lado, las ‘inundaciones del 59’ y su efecto en la población urbana. El autor deja en claro, que dichos eventos no han sido asociados con el cambio climático, sino que este concepto es utilizado a partir de la década de los ‘90. (p 107)

Task plantea que si bien existe una respuesta por parte del gobierno a incorporar el cambio climático en el Estado, a través de decretos, generando Programas, o creando nuevas leyes para dar respuesta a sectores puntuales como la ganadería o el sector energético, también estas vienen de la mano de la tendencia dada por la agenda internacional instalada en la temática. También se observa que no existe una posición en relación al cambio climático desde los sectores privados, la academia o la población en general, es decir, que lo visualicen o lo reconozcan como un nuevo tema o problema, tanto desde lo cotidiano o de una manera más formal en la agenda de las organizaciones o instituciones. (p 121)

De acuerdo a lo expuesto por los autores, se observa la intención de dar respuestas por parte de las instituciones del Estado ante las demandas de la población en general (empresas, organizaciones, otras), pero igualmente se detecta una falta de organización y visualización de los derechos por parte de la sociedad ante esta problemática.

Para finalizar y teniendo en cuenta el estudio de caso del presente artículo vinculado a la emergencia hídrica y el impacto que tuvo sobre la actividad rural, se incorporan aportes que surge de publicación *“La construcción social del riesgo en la producción rural”* (Pucci et al., 2022). En esta se plantea diversas miradas en relación a la normativa laboral, negociación colectiva, los cambios en la producción del sector rural, entre otros temas específicos que hacen a la actividad rural del país. Desde el relato histórico sobre este sector de la actividad y sus transformaciones, se identifica un aumento en los predios ‘grandes’, y por otra parte, la existencia de productores familiares, los cuales representan el 75% del sector, pero que cuentan con menos del 20% de la propiedad de la tierra. En relación a la evolución en cantidad, se observa una caída de los productores familiares<sup>22</sup>, según datos que surgen del Censo Agropecuario período 2000- 2011. A este escenario se le suman los cambios tecnológicos que también contribuyen a impactos para el sector rural en especial a la fuerza de trabajo. Sobre este punto, los autores citan a Carámbula (2009), el cual señala al respecto: “ (...) se ha generado una menor demanda de fuerza de trabajo para el sector, un proceso de precarización de la fuerza de trabajo asalariada, una creciente urbanización de los trabajadores agrícolas y una menor contribución de la fuerza de trabajo familiar al conjunto de la oferta. (p 27)

---

<sup>21</sup> En *Transformaciones de la narrativa del cambio climático global en Uruguay*, el autor releva información de expertos profesionales del clima, trabajadores que cumplen funciones en la Boya petrolera de ANCAP, y pescadores de la Laguna Merín, a los efectos de conocer el conocimiento y expectativas relacionadas con el cambio climático.

<sup>22</sup> En cuanto a esto, los autores señalan que desaparecieron el 92% de los predios correspondientes a explotaciones menores a 99ha.

También es importante recordar las condiciones que afectan a las tareas rurales, lo que obliga a analizarla poniendo foco en su especificidad. En este sentido, se menciona la variabilidad en la demanda de los puestos de trabajo vinculadas a las estaciones del año (según sea agricultura o ganadería), como también a los ciclos diurnos o nocturnos y la dependencia de los fenómenos climáticos (lluvias, sequías, heladas y nevadas, etc.). (Carámbula y Piñeiro (2006), en Pucci et al, 2022)

Las primeras reflexiones que surgen al finalizar este apartado, son ¿Qué tanto cambiará el mundo del trabajo en Uruguay? Las ocupaciones, los diferentes sectores de actividad, ¿qué tanto se verán impactados por los eventos climáticos extremos? ¿Cómo variarán los puestos de trabajo, y que tanto afectará esto a la salud de los y las trabajadoras? Todas estas inquietudes podrían ser posibles disparadores para seguir profundizando en próximas investigaciones.

### **3.2 Normativa Nacional**

Como se detalló previamente en el capítulo 2, si bien el debate sobre el cambio climático se presenta en la década de los '70, se instala de manera más rigurosa en la agenda internacional climática a mediados de la década de los '90. Este apartado presenta la normativa e institucionalidad que acompañó esta nueva etapa en términos históricos, la cual marca nuevos desafíos para la política pública nacional.

Conforme lo visto, uno de los principales marcos internacionales surge con la CMNUCC<sup>23</sup>, fue adoptada en Nueva York el 9 de mayo de 1992 y entró en vigor el 21 de marzo de 1994. El principal objetivo de esta fue estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero, impidiendo un efecto nocivo en el sistema natural climático.

Uruguay ratificó la CMNUCC en el año 1994 y el Protocolo de Kyoto en el año 2000, designándose como Punto Focal ante la CMNUCC y responsable de su aplicación a nivel nacional, al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), actualmente Ministerio de Medio Ambiente, siendo uno de los primeros países en cumplir con dicho compromiso al presentar en 1997 su Comunicación Nacional Inicial.<sup>24</sup>

Igualmente, en Uruguay ya se habían identificado situaciones riesgosas en relación a eventos climáticos extremos. A mediados de la década de los '90 y a raíz de eventos de conocimiento público<sup>25</sup>, se puso en agenda de gobierno la necesidad de contar con un sistema que pudiera prevenir y controlar posibles amenazas (de origen natural o no), que impactaran de forma negativa en la población. Con la llegada del ciclón extra-tropical de agosto de 2005 se confirma la necesidad

---

<sup>23</sup> Recuperado: <https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/politicas-y-gestion/es-convencion-marco-naciones-unidas-sobre-cambio-climatico-cmnucc>

<sup>24</sup> Recuperado de: <https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/comunicacion/publicaciones/comunicacion-inicial>

<sup>25</sup> El informe menciona, los hechos acontecidos en 1989, como el incendio de Santa Teresa en el que fallecieron tres personas y 2.400 hectáreas de bosque fueron quemadas, entre otros eventos.

de gestionar los riesgos, ya no sólo fortalecer las capacidades de respuesta, sino también disminuir significativamente los patrones de exposición y de vulnerabilidad.

En esta coyuntura se crea el Sistema Nacional de Emergencias (SINAE) por decreto Nº 103/995 del 24 de febrero de 1995, modificado por el decreto Nº 371/995 del 2 de octubre de 1995, con el cometido de “planificar, coordinar, ejecutar, conducir, evaluar y entender en la prevención y en las acciones necesarias en todas las situaciones de emergencia, crisis y desastres excepcionales o situaciones similares, que ocurran o sean inminentes (...)”. (SINAE, 2020, p 12)

En octubre del 2008 se aprueba la Ley Nº 18.362 Art. 207, donde se crea a partir de la promulgación de la presente ley, el Fondo Agropecuario de Emergencias (FAE), cuya titularidad y administración corresponderá al Inciso 07 "Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca", con destino a atender las pérdidas en las materias involucradas en la actividad productiva de los establecimientos afectados por emergencias agropecuarias, lo que podrá materializarse en apoyo financiero, infraestructuras productivas o insumos que contribuyan a recuperar las capacidades perdidas como resultado del evento ocurrido.<sup>26</sup>

En mayo de 2009 se crea el Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático y Variabilidad (SNRCC) de acuerdo al decreto del Poder Ejecutivo número 238/009. Se trata de un ámbito de coordinación horizontal en el que participan instituciones públicas y privadas que trabajan en temas de cambio climático o que son afectadas por él. Su objetivo es coordinar y planificar las acciones necesarias para la prevención de riesgos, la mitigación y adaptación al cambio climático.

El 25 de octubre de 2009 se aprobó la Ley Nº 18.621, que transforma a SINAE en un sistema descentralizado y transversal a todo el Estado uruguayo y lo orienta a la gestión integral del riesgo de emergencias y desastres. La norma consagra al SINAE como “un sistema público de carácter permanente, cuya finalidad es la protección de las personas, los bienes de significación y el medio ambiente, ante el acaecimiento eventual o real de situaciones de desastre, mediante la coordinación conjunta del Estado con el adecuado uso de los recursos públicos y privados disponibles, de modo de propiciar las condiciones para el desarrollo nacional sostenible”.

Con fecha 17 de octubre de 2016, se promulga la Ley Nº 19.439 que da cuenta de la aprobación del acuerdo de París sobre cambio climático.

En 2017, se aprueba mediante Decreto Nº 310 la Política Nacional de Cambio Climático (PNCC) como instrumento que ofrece el marco estratégico de largo plazo, para guiar las transformaciones que Uruguay viene transitando para hacer frente a los desafíos del cambio climático y la variabilidad. Además responde a las obligaciones contraídas con la ratificación del Acuerdo de París.

---

<sup>26</sup> Recuperado de: <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/comunicacion/publicaciones/ley-18362-rendicion-cuentas-balance-ejecucion-presupuestal-ejercicio>

Finalmente, en febrero del 2020, el Poder Ejecutivo mediante el Decreto N° 66, aprueba la Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Emergencias y Desastres en Uruguay (2019-2030), dentro de la cual se puede visualizar puntos que refieren a la seguridad social y económica de las personas afectadas por los diferentes eventos:

*“La política articulará y retroalimentará con las políticas de desarrollo del país, sean estas de carácter integral, sectorial o territorial, relacionadas con los impulsores del riesgo o con aquellas que tengan potencial para actuar sobre factores específicos de vulnerabilidad y exposición. Esta articulación se llevará a cabo en lo nacional e internacional bajo el criterio de complementariedad, buscando potenciar el alcance de las políticas a partir de la coordinación y el seguimiento sistemático.*

*La Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Emergencias y Desastres en Uruguay, articulará sus acciones y sus mecanismos de evaluación y seguimiento con marcos de acción, acuerdos y lineamientos para la gestión y reducción del riesgo de emergencias y desastres, la adaptación al cambio climático y la variabilidad climática, la gobernabilidad y el desarrollo sostenible, del ámbito internacional.” (SINAE, 2020, p 28)*

El diseño de la política se estructura a través de siete ejes estratégicos de carácter transversal en la gestión pública nacional:

1. Producción y gestión de conocimiento e información.
2. Cultura de gestión de riesgos y comunicación.
3. Articulación sistémica con planes de desarrollo y políticas nacionales, departamentales e internacionales.
4. Gestión prospectiva.
5. Gestión correctiva.
6. Gestión compensatoria
7. Recuperación, reconstrucción y medios de vida.

Se destaca en el sexto eje, aspectos que hacen a la necesidad de la intervención de los organismos de protección social como ser la *Gestión compensatoria del riesgo de emergencias y desastres: capacidad de respuesta y resiliencia*, la cual plantea:

*“(...) el desarrollo de capacidades y el fomento de acciones que aumenten la resiliencia y mejoren la respuesta y recuperación acorde a las necesidades generales y específicas, territoriales y sectoriales, con coordinación comunitaria, regional, nacional, transfronterizo e internacional.*

*Incluyen actividades de preparación, respuesta y recuperación, pero también una combinación de diferentes instrumentos financieros como fondos para emergencias, créditos contingentes, seguros, y las redes de protección social.” (SINAE, 2020, p 41)*

En el séptimo eje, también se hace hincapié en aspectos socioeconómicos; *Recuperación, reconstrucción y medios de vida*, el cual busca:

*“El último eje comprende los procesos que se desarrollan en el post-impacto y en el marco de la asistencia humanitaria y el principio de protección, los cuales presentan la particularidad de combinar acciones compensatorias, correctivas y prospectivas a través de medidas, mecanismos y planificación para la recuperación y la transformación. En el contexto de la respuesta o la gestión compensatoria, constituyen a su vez, oportunidades para la adopción de decisiones de cambio que permitan “reconstruir mejor”, así como reorientar los procesos de planificación que actúen sobre las causas preexistentes del riesgo.” (SINAE, 2020, p 43)*

De acuerdo a lo expuesto, se puede concluir que Uruguay cuenta con dos ‘nuevas instituciones’ que responden ante los desastres naturales, como es el SINAE, y otra que articula, coordina y planifica como ser el SNRCC. Por otra parte, se generan dos políticas, en 2017 la Política Nacional por el Cambio Climático, y en 2020 la Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Emergencias y Desastres, la que busca articular con los diferentes organismos del Estado, para alcanzar resultados óptimos ante las demandas que surjan por diferentes eventos extremos, como la gestión en medidas para minimizar sus efectos. A continuación, se señalará algunos conceptos y definiciones trabajadas desde el SINAE, que son parte de esta nueva forma de gestión desde las instituciones del Estado.

Por otra parte, y para finalizar, el país ha transitado diferentes sucesos o eventos climáticos, que impactaron de manera negativa en la población, y ante estas diferentes situaciones, según la etapa histórica se resolvió dentro de los servicios y posibilidades existentes.

En relación a los eventos de los años 2022 y 2023 el país tuvo que tomar importantes medidas. El Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP) a través de la Resolución N° 958/022 declara la “Emergencia Agropecuaria en ganadería, lechería, horticultura, fruticultura y agricultura, para todas las seccionales policiales del territorio nacional, zona rural, por el término de 90 (noventa) días a partir de la fecha de la presente Resolución”<sup>27</sup>. En enero del 2023, se extendió por 90 días más y se suman a los rubros mencionados apicultura, avicultura y forestación.<sup>28</sup> A pocos meses, en marzo de 2023 el Poder Ejecutivo promulga la Ley N° 20.115 donde establece una prórroga para el pago de las contribuciones especiales de Seguridad Social correspondiente al tercer cuatrimestre 2022. Este está dirigido a los contribuyentes rurales registrados en el BPS.

Las Leyes N° 18.362 y N° 20.115 adquirieron gran relevancia en el contexto de la emergencia sanitaria provocada por el cambio climático que atravesaba el país. La sequía había impactado a todo el territorio nacional.

<sup>27</sup> Recuperado de: <https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/institucional/normativa/resolucion-n-958022-mgap-se-declara-emergencia-agropecuaria-ganaderia>

<sup>28</sup> Recuperado de: <https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/institucional/normativa/resolucion-n-10023-mgap-se-extiende-declaracion-emergencia-agropecuaria>

En anexo, se adjunta texto de la norma que da marco jurídico a la presente investigación, la Ley Nº 20.115.

### 3.2.1 La Gestión del Riesgo y el apoyo de otros actores

De acuerdo a la normativa antes expuesta, se observa que el *riesgo* se ha institucionalizado en Uruguay, asociado principalmente a los eventos meteorológicos externos o desastres naturales, y siendo el principal responsable de esta gestión el SINAIE. A continuación, se presentan términos y definiciones que hacen al abordaje de diferentes problemáticas desde este organismo, logrando identificar su vinculación con las concepciones previas desarrolladas como ‘riesgos sociales’.

Desde el sitio web institucional se define al riesgo como; “Es la probabilidad de sufrir daños o pérdidas producidas por peligrosidades originadas en fenómenos naturales, siconaturales, biológicos, sanitarios o humanos, en un momento y lugar determinado.”<sup>29</sup>

Por otra parte, el organismo amplía información en relación a los eventos climáticos. Por ejemplo, distingue varias definiciones vinculadas al término de Sequía, entre las cuáles está la brindada por la Real Academia Española: “Tiempo seco de larga duración. Durante el período de sequía, el agua disponible de una región geográfica se ubica por debajo de los parámetros habituales por lo que no resulta suficiente para satisfacer las necesidades de los seres humanos, plantas y animales”.

Al respecto, se indica diferentes tipos de sequías constatadas, como ser la sequía meteorológica, climática, hidrológica, agropecuaria y socioeconómicas. Se amplía algunas de estas definiciones:

La sequía hidrológica se asocia con los efectos que provocan los períodos de poca precipitación sobre los niveles de los ríos, los embalses y los acuíferos (embalses de agua subterráneos). Normalmente suele notarse después de la sequía meteorológica: es decir primero disminuye la precipitación durante un tiempo y después empiezan a bajar los niveles de ríos y embalses. Este tipo de sequía afecta a los usos que dependen del nivel de agua de cursos superficiales: energía hidroeléctrica, usos recreativos, ecosistemas, industria, etc.

Se entiende por sequía agropecuaria, cuando se constata que no hay suficiente agua para que puedan crecer normalmente cultivos y pasturas. Esta sequía no depende sólo de la cantidad de agua que haya o que llueva, sino también de cómo se use el agua. La sequía agropecuaria se nota después de la sequía meteorológica (cuando disminuye la precipitación), pero antes de la sequía hidrológica (cuando descienden los niveles de agua en ríos, lagos y embalses).<sup>30</sup>

Por último, es interesante destacar la definición de *sequía socioeconómica*, la cual surge como consecuencia a la disminución de agua, lo que genera daños económicos o personales en la zona afectada por la escasez de lluvia. Esta se presenta a continuación de la sequía agropecuaria, y

---

<sup>29</sup> Recuperado de: <https://www.gub.uy/sistema-nacional-emergencias/preguntas-frecuentes>

<sup>30</sup> Por más información, consultar en: <https://www.gub.uy/sistema-nacional-emergencias/politicas-gestion/informacion-general-0>

especialmente en aquellas zonas donde la agricultura y el pastoreo son muy importantes para la subsistencia de poblaciones.

Un ejemplo de estas circunstancias es el diagnóstico realizado por Cruz Roja<sup>31</sup> ante el evento del año 2023, el cual arrojó los siguientes puntos:

- Dificultades de acceso al agua tanto para consumo humano como para cultivo de pasturas, huertas y alimento para animales de producción.
- Pérdida total o parcial de medios de vida (agricultura, ganadería, tambos, quesería y crianza de animales).
- Daños en pozos de agua y desabastecimiento de fuentes naturales de agua o de recolección de agua de lluvia (azudes, tajamares, pequeños arroyos y afluentes).
- Endeudamiento de pequeños productores e imposibilidad de pagar los préstamos solicitados por contar con niveles de producción muy por debajo de lo usual.

De acuerdo a lo informado por la organización, se brindó asistencia en efectivo con un enfoque de Comunidad, Compromiso y Responsabilidad para llegar a 12.000 personas (2.400 familias) en los departamentos de Tacuarembó, Cerro Largo, Florida, Lavalleja y San José, entre otras asistencias, como expendio de bombas para agua, alimento para los animales, etc.

#### **4. Impacto del evento en BPS**

El organismo respondió con diferentes acciones ante el evento en estudio. Para el caso de los contribuyentes, aplazó el vencimiento en el pago de las obligaciones por el tercer cuatrimestre del año 2022 - para las empresas del sector rural - de acuerdo a lo establecido en la Ley Nº 20.115<sup>32</sup> del 15 de marzo de 2023.

En segundo lugar, a mediados del año 2023, se incorpora un apoyo económico para la compra de agua embotellada para aquella población que presentara la necesidad de adquirirla, especialmente mujeres embarazadas, menores de dos años, personas mayores o en situación de discapacidad.

En los siguientes apartados se expone información y análisis sobre las empresas y personas afectadas por este evento de acuerdo a datos que surgen de los registros administrativos del organismo.

---

<sup>31</sup>Recuperado de: <https://www.gub.uy/sistema-nacional-emergencias/comunicacion/noticias/cruz-roja-colaborara-familias-afectadas-sequia>

<sup>32</sup> Se adjunta norma en Anexo. Recuperado de: <https://impo.com.uy/bases/leyes/20115-2023/4>.

#### 4.1 Dimensión empresas y puestos de trabajo

Esta sección presenta información relacionada a las empresas con aportación rural, que adhirieron a la Ley N° 20.115<sup>33</sup>, norma que facilitó pagar la obligación del tercer cuatrimestre del año 2022 en tres cuotas consecutivas, cuyos vencimientos coincidían con la del primer, segundo y tercer cuatrimestre del año 2023. Estas cuotas estaban exoneradas de multas y recargos.

Previo al análisis y a efectos de una mejor interpretación, en relación al comportamiento y características contributivas de las actividades del sector rural, se presentan datos pre y post evento de estudio.

De acuerdo al Boletín de los Cotizantes 2024<sup>34</sup>, para el año 2021 el promedio anual fue de 209.794 empresas contribuyentes del sector privado, en tanto para el sector de producción *Agropecuaria, Forestación y Pesca* (Sección A) alcanzó un promedio anual de 43.256 empresas cotizantes, lo que da cuenta, que representan el 20,6% del universo del sector privado empresarial. En Anexo estadístico, cuadros A1 y A2, se adjunta información donde se refleja la evolución de las empresas pertenecientes a la Sección A en los últimos años, del sector privado, de acuerdo al giro principal según la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU) y según el tamaño, es decir, cantidad de dependientes de acuerdo a lo establecido por Decreto 504 del 2007.<sup>35</sup>

De esta información, se destacan tres puntos, el primero en relación a la caída en la cantidad de empresas cotizantes (aprox. 6.637) en los últimos diez años, mostrando una variación de -13%. En segundo lugar, se identifica que esta caída se distribuye para todos los tamaños de las empresas, acumulando los mayores valores en la empresa Micro (-24.3%). El tercer punto, refiere al tipo de explotación o producción, donde se confirma la permanencia de una estructura productiva básicamente *Agropecuaria*, con el 97% de las empresas. Atento esto, se identifica una variación negativa tanto para este sector (-13%), como también *Forestación y extracción de madera* (-14%), en cambio se registró un crecimiento del 42% en *Pesca y acuicultura*.

Puntualmente, para el tercer cuatrimestre del 2021, el sector rural estuvo representado por un total de 44.851 empresas. Como surge en cuadro adjunto, de acuerdo al tamaño de empresa se destaca que el 46% de los casos no cuenta con dependientes, seguido por las empresas Micro (con hasta 4 dependientes) con el 41% de los casos. En cuanto a la naturaleza jurídica, se instalan en el primer

---

<sup>33</sup> Comunicado 2 y 6 del año 2023. Recuperado de: <https://www.bps.gub.uy/bps/file/20335/1/2023---comunicado-6---prorroga-y-financion-del-pago-de-aportes-de-empresas-rurales.pdf>

<sup>34</sup> Páginas 3 y 8. Recuperado de: <https://www.bps.gub.uy/bps/estadisticas/cuadro.jsp?cuadro=1>

<sup>35</sup> De acuerdo a la norma, la categorización de una unidad económica como micro, pequeña o mediana empresa, se determinará en función del número de personal ocupado conjuntamente con su facturación anual. Se establece como MICROEMPRESAS: Son las que ocupan no más de cuatro (4) personas y cuyas ventas anuales excluido el IVA, no superan el equivalente a dos millones (2.000.000) de unidades indexadas (U.I.); PEQUEÑAS EMPRESAS: Son las que ocupan no más de diecinueve (19) personas y cuyas ventas anuales excluido el IVA, no superan el equivalente a diez millones (10.000.000) de unidades indexadas (U.I.). MEDIANAS EMPRESAS: Son las que ocupan no más de noventa y nueve (99) personas y cuyas ventas anuales excluido el IVA, no superan el equivalente a setenta y cinco millones (75.000.000) de unidades indexadas (U.I.). Recuperado de: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos-originales/504-2007>

lugar las Unipersonales con el 73%, le sigue en menor proporción las Sociedades de Hecho (7,8%) y los Núcleos Familiares (7%). Si analizamos ambas variables, se identifica que el 40% de las empresas (18.197) del sector rural, son Unipersonales sin dependientes, seguidos por las Unipersonales con hasta cuatro dependientes o Micro con el 26,3% (11.829) en el año 2021.

**Cuadro 1. Tamaño de empresa y naturaleza jurídica para el sector rural, tercer cuatrimestre 2021.**

Tamaño	Soc.								Total
	Unipersonal	Hecho	Núcleo FI	SRL	S.A.	SAS	Suc.	Otras	
Patrón sin dependiente	18197	802	948	371	0	0	184	126	20628
	88,22	3,89	4,6	1,8	0	0	0,89	0,61	100
	55,63	22,76	30,05	19,76	0	0	38,41	11,24	45,99
Micro (1 a 4)	11829	2046	1843	834	863	190	221	495	18321
	64,57	11,17	10,06	4,55	4,71	1,04	1,21	2,7	100
	36,16	58,06	58,42	44,41	49,94	75,1	46,14	44,16	40,85
Pequeña (5 a 19)	2543	643	353	589	678	51	70	438	5365
	47,4	11,99	6,58	10,98	12,64	0,95	1,3	8,16	100
	7,77	18,25	11,19	31,36	39,24	20,16	14,61	39,07	11,96
Mediana (20 a 99)	132	32	11	79	165	10	4	57	490
	26,94	6,53	2,24	16,12	33,67	2,04	0,82	11,63	100
	0,4	0,91	0,35	4,21	9,55	3,95	0,84	5,08	1,09
Grande (+100)	12	1	0	5	22	2	0	5	47
	25,53	2,13	0	10,64	46,81	4,26	0	10,64	100
	0,04	0,03	0	0,27	1,27	0,79	0	0,45	0,1
Total	32713	3524	3155	1878	1728	253	479	1121	44851
	72,94	7,86	7,03	4,19	3,85	0,56	1,07	2,5	100
	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Datos ODE.

En términos de puestos de trabajo se observa en promedio 143.712 puestos de trabajo para el año 2023, distribuidos en un 44% (63.583) no dependientes o Patrones y un 56% de dependientes (80.129). El total de puestos representó el 11% en la distribución de puestos de trabajo del sector privado.<sup>36</sup>

**Cuadro 2. Evolución de puestos de trabajo para la afiliación rural, promedios totales.**

	2021	2022	2023
Dependientes	80.206	80.520	80.129
No dependientes	64.298	64.405	63.583
Totales	144.504	144.925	143.712

Fuente: adaptado de Boletín Evolución de los Cotizantes 2024.

A continuación se da paso al análisis, de las empresas de estudio, de acuerdo al tipo de actividad que desarrollan a través de naturaleza jurídica, departamento fiscal, el tamaño o cantidad de puestos que tienen, entre otros datos.

En relación a los aspectos metodológicos, cabe aclarar que se relevan empresas vinculadas a la aportación rural que declaran cuatrimestralmente, ya que el decreto impacta específicamente a

<sup>36</sup> De acuerdo al Boletín, estos datos no incluyen las empresas de Servicio Doméstico, o las vinculadas a la aportación civil.

este universo. Las empresas identificadas y estudiadas son aquellas que en enero del año 2024 pagaron la tercera cuota correspondiente a la obligación del tercer cuatrimestre del 2022, en otras palabras, aquellas que contaban con nómina en diciembre del año 2022. Se identifican 5.940 empresas, pero es probable que estemos ante una subestimación de los casos analizados.<sup>37</sup>

Atento a la naturaleza jurídica de estas empresas, se mantiene claramente la estructura empresarial del sector antes señalada, presentando los mayores porcentajes las empresas Unipersonales con el 68,2%, seguidas de Sociedades de Hecho (8,4%), y en tercer lugar se posiciona el Núcleo familiar (6,2%).

**Tabla 2. Naturaleza jurídica de las empresas adheridas Ley N° 20.115.**

Naturaleza Jurídica	Total	%
Unipersonal	4.051	68,2
Sociedad de Hecho	499	8,4
Núcleo Familiar	367	6,2
Sociedad Responsabilidad Limitada	352	5,9
Sociedad Anónima	299	5,0
Sociedad Civil	90	1,5
Sociedad por Acciones Simplificada	78	1,3
Sucesores de	77	1,3
Sociedad Ganadera	38	0,6
Sociedad Agraria	37	0,6
Sociedad en Comandita Simple	16	0,3
Sociedad Colectiva	9	0,2
Asociación agraria de responsabilidad Ltda	9	0,2
Asociación	6	0,1
Cooperativa agraria	6	0,1
Cooperativa de producción	3	0,1
Sociedad de fomento	2	0,0
Fundaciones, corporaciones	1	0,0
<b>Total</b>	<b>5.940</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ATyR- BPS.

En cuanto a distribución en el territorio, se observa una mayor presencia de empresas con domicilio fiscal en Canelones con el 12% de los casos, seguido por San José (8%) y Colonia (7%). En Anexo estadístico - Tabla A3 se adjunta detalle.

Al comparar estos casos con el total de empresas del sector rural, resulta una distribución diferente, en donde se instala en primer lugar el departamento de Flores con el 20,4% de las empresas, seguido por San José (18,0%) y Tacuarembó (17,3%).

<sup>37</sup> En el proceso de seguimiento de la norma, se logró identificar a 6329 empresas, de las cuales se lograron caracterizar 5940, las que presentaron o se les generó nómina para diciembre 2022. Es decir que si la empresa hubiera cerrado previo a diciembre o paga sólo código 19 (hectáreas no explotadas) no formó parte del universo relevado.

**Tabla 3. Porcentaje de empresas adheridas, en relación al total departamental para el tercer cuatrimestre 2022.**

	Total departamental	Adheridas Ley Nº 20.115	Porcentaje
Flores	920	188	20,4
San José	2713	488	18,0
Tacuarembó	2185	379	17,3
Artigas	1613	279	17,3
Salto	2208	374	16,9
Durazno	1806	285	15,8
Treinta Y Tres	1337	201	15,0
Rio Negro	1700	252	14,8
Florida	1930	278	14,4
Paysandú	2373	334	14,1
Cerro Largo	2294	320	13,9
Soriano	1463	198	13,5
Montevideo	2342	309	13,2
Rocha	2288	287	12,5
Colonia	3615	414	11,5
Rivera	1931	211	10,9
Canelones	6618	688	10,4
Lavalleja	2917	290	9,9
Maldonado	2478	160	6,5
Totales	44731	5.935	13,3

Fuente: datos ODE. Nota: se excluyen los valores sin datos.

Si analizamos de acuerdo al tamaño de las empresas, se destaca que el 45% no cuenta con dependientes, y que el 41.6% puede tener hasta 4 empleados o Micro empresas. En otras palabras, más del 80% de las empresas adheridas, son empresas de menor porte.

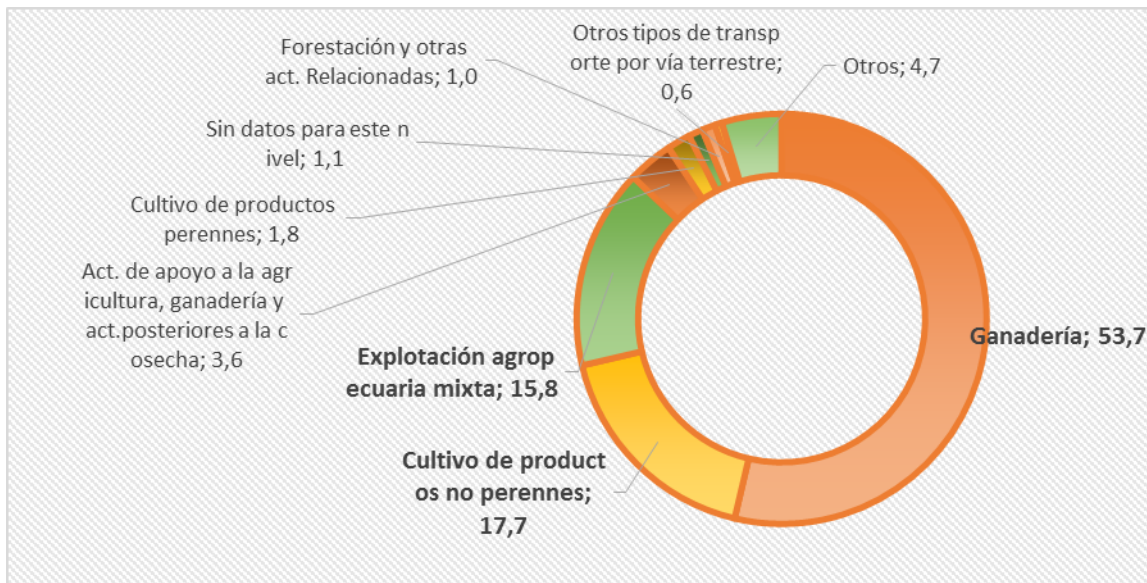
**Tabla 4. Tamaño de empresa adheridas Ley Nº 20.115.**

Empresas según rango dependientes	Cantidades de empresas	%
0	2.686	45,2
1 a 4	2.470	41,6
5 a 19	669	11,3
20 a 99	98	1,6
+ de 100	17	0,3
Total	5.940	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir datos de ATyR- BPS.

Por último, se adjunta gráfico con información de las actividades de estas empresas, donde se distingue que más de la mitad se dedican a la Ganadería (53,7%) seguidas de Cultivo de Productos No Perennes con el 17,7% y Explotación agropecuaria mixta con el 15,8%.

**Gráfico 1. Actividades de las empresas de acuerdo a Giro Nivel 3, según CIU. En %**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ATyR- BPS.

#### 4.1.1 Clausuras o Inactividad

Al analizar el comportamiento de las 5.940 empresas que adhieren a la ley, de acuerdo al estado de actividad a julio del año 2024, se distingue que algunas recurrieron a clausurar o inactivar su registro, instalándose los mayores porcentajes en el año 2023.

**Cuadro 3. Comparativo de empresas que inactivaron o clausuraron. Período 2022 a primer cuatrimestre del año 2024, en %.**

Año	Clausuras		Inactivas		Totales	
	cantidad	%	cantidad	%	cantidad	%
2022	3	2,1	0	0	3	1,4
2023	78	54,5	48	67,6	126	58,9
2024	62	43,4	23	32,4	85	39,7
Totales	143	100	71	100	214	100

Fuente: Elaboración propia, datos ATyR – BPS.

Para el período se observa un total de 214 empresas que optaron por solicitar la clausura (143) o pasar a inactividad (71). Estos valores representan en el total de estudio, un 2,4% de clausuras, dato que asciende al 3,6% teniendo en cuenta el estado de Inactividad.

Para el tercer cuatrimestre de 2021 el porcentaje de clausuras (respecto al total de empresas) fue de 1,2%, en tanto para el mismo período de 2022 y 2023 alcanzó a 1,4%, constatándose un leve incremento. En Anexo, Cuadro A5, se adjunta valores totales.

Al indagar las empresas que clausuraron, se observa que en el 66,7 % de los casos no contaban con dependientes, y dentro de estas prevalecen las Unipersonales (72,9%), Sociedades de Hecho y

Núcleos Familiares (8% en ambos casos). En segundo lugar, de acuerdo al tamaño, las Micro empresas se instalan con el 29,2%, y la Pequeña empresa con el 4,2%.

En síntesis, en el año 2022 la actividad rural ocupó cerca de 145.000 personas, lo que se traduce en aproximadamente 43.370 empresas. El sector se caracteriza por tener principalmente empresas sin dependientes (46%) o micro empresas (40%), valores estimados también para las empresas adheridas a la Ley Nº 20.115. En relación a la Naturaleza Jurídica, el 68% son empresas Unipersonales, seguidas por Sociedades de Hecho (8%) y Núcleo Familiar (6%); identificando estas mismas con mayores porcentajes en clausuras o inactividad de empresas.

**Cuadro 4. Comparativo entre empresas adheridas a Ley Nº 20.115 y no adheridas, apertura por naturaleza jurídica, tercer cuatrimestre del año 2022.**

Total estructura del sector rural tercer cuatrimestre 2022									
Tamaño	Soc.								Total
	Uniperson	Soc. Hecho	Núcleo Fl	SRL	Anónima	SAS	Sucesores	Otras	
Patrón sin dep.	57,9	23,2	32,3	20,7	0,0	0,0	39,3	11,7	48,2
Micro	34,4	59,9	59,0	44,6	51,0	76,9	44,9	47,9	39,7
Pequeña	7,2	16,1	8,4	30,2	38,6	17,7	15,6	35,2	10,9
Mediana	0,4	0,8	0,4	4,2	9,5	5,0	0,3	4,5	1,1
Grande	0,0	0,0	0,0	0,3	0,9	0,5	0,0	0,7	0,1
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Ley Nº 20.115									
Tamaño	Soc.								Total
	Unipersonal	Soc. Hecho	Núcleo Fl	SRL	Anónima	SAS	Sucesores	Otras	
Patrón sin dep.	42,2	17,3	19,8	14,4	0,0	0,0	26,4	10,5	33,0
Micro	43,5	54,9	60,9	40,7	37,9	70,8	47,2	34,5	45,2
Pequeña	13,6	27,0	18,7	39,8	45,0	22,2	25,0	49,3	19,7
Mediana	0,7	0,8	0,6	4,5	14,3	6,9	1,4	5,3	1,8
Grande	0,1	0,0	0,0	0,6	2,9	0,0	0,0	0,5	0,2
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Datos ODE

Si realizamos un análisis comparativo entre la estructura cuatrimestral (2022), y el universo de las empresas de estudio, por tamaño y naturaleza jurídica, se destaca que en el grupo de empresas adheridas a la Ley Nº 20.115, es mayor el peso que adoptan las Micro y Pequeñas empresas. Entre estas prevalecen las Unipersonales.

En el próximo apartado se releva datos vinculados a los derechos de las personas trabajadoras impactadas por el evento analizado.

## 4.2 Prestaciones Actividad

### Subsidio por Desempleo<sup>38</sup>

De las empresas analizadas, se constató que 823 empresas, 13,8% del total, enviaron al seguro por desempleo a algunos de sus empleados o empleadas. Este subsidio, establecido en Ley N.º 18.399, cuenta con tres tipos de causales: Despido, Suspensión y Reducción<sup>39</sup>. El primer caso responde a la desvinculación de la persona trabajadora de la empresa en contra de su voluntad, o que ha finalizado su contrato de trabajo. Las restantes responden a las contingencias dando cobertura a las personas trabajadoras que son suspendidas en sus empresas o que tienen reducción laboral en al menos un 25%.<sup>40</sup>

A continuación se analiza la evolución de los subsidios por desempleo en la última década, para el sector A (Producción agropecuaria, forestación y pesca), junto con valores sobre los puestos cotizantes del sector privado rural.

En gráfico N.º 2 se observa un ascenso en los valores hasta el año 2020 y 2021, cifras que también respondieron a la emergencia sanitaria por Covid19. Por esta razón, a efectos de comparar totales se presenta información para los años 2017, 2019 y 2023. Para el primer caso, el punto máximo en las prestaciones fue en el mes de diciembre con 6.188 casos (154.095 puestos, 4,1%), y el mínimo en agosto con 3.320 (153.737 puestos, 2,1%). Para el año 2019, el dato máximo de prestaciones se da en enero con 6.737 prestaciones (145.156 puestos, 4,6%), y el mínimo en setiembre con 4.152 (147.447, 2,8%). Para el año 2023 el valor máximo se presenta en enero, nuevamente, con 6.905 (140.738, 4,9%), y el mínimo en junio con 2.925 (145.047, 2,0%)<sup>41</sup>.

En otras palabras, se identifica una tendencia en el aumento de las personas beneficiarias hasta el año 2020, y a partir del 2021 se observa una estabilidad para los totales en los mínimos como en los puntos máximos. Esta estacionalidad, se enmarca en el entorno de 3.000 para la época invernal, y 7.000 para la época estival.

---

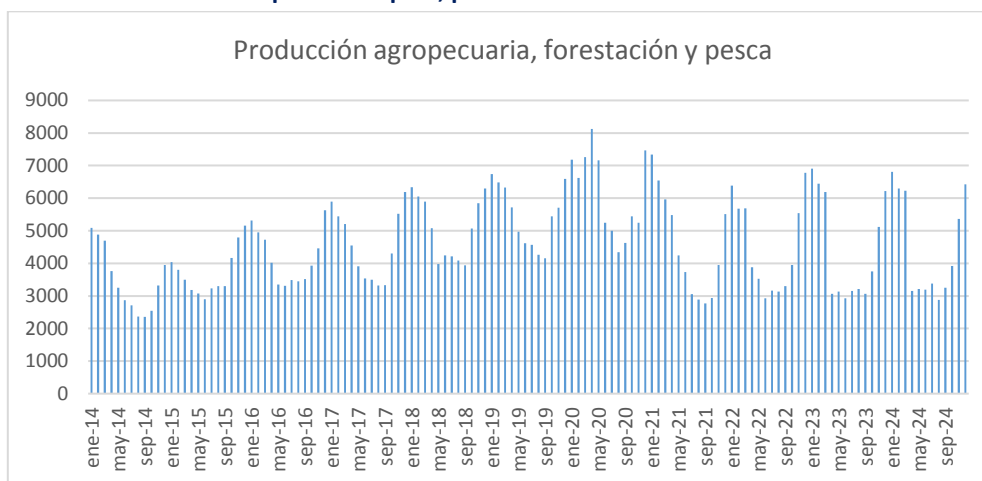
<sup>38</sup> La ruralidad cuenta con su propia especificidad, lo que implica también una lógica diferente al momento de brindar las prestaciones. Sobre estos puntos se sugiere consultar:  
<http://intranet/areasdeintranet/AGSS/AnalisisInvestigaciones/Comentarios%20de%20Seguridad%20Social/2021/77.%20Libro.%20Julio/ARTICULOS%20SEPARADOS/77.%20Subsidio%20por%20Desempleo%20Rural.%20Cobertura%20y%20escenarios%20alternativos%20de%20acceso.%20Santos%20y%20P.%20Sanguine>

<sup>39</sup> Recuperado de: <https://www.bps.gub.uy/16873/subsidio-por-desempleo.html>

<sup>40</sup> Para acceder al subsidio actualmente, los trabajadores rurales, deberán contar con 30 meses previos a configurarse la causal de desempleo y con las siguientes condiciones: Trabajadores con remuneración mensual deberán tener 270 días en planilla; los trabajadores con remuneración por día o por hora 225 jornales trabajados, y los Trabajadores con remuneración variable (destajistas) deberán haber percibido 9 BPC (\$ 59.184,00). El valor de la BPC en el año 2022, fue de \$ 5.164,00

<sup>41</sup> Boletín cotizantes, 2024, p 103.

**Gráfico 2. Evolución de los subsidios por desempleo, para el sector A. Período 2014 - 2024**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos en BPS cifras. Nota: los datos incluyen aportación industria y comercio, y rural.

En el período del tercer cuatrimestre del 2022 hasta el primer cuatrimestre del 2024, se identifica una cobertura total de 6.501 personas trabajadoras que de acuerdo a los datos implicaron 6.634 puestos de trabajo, ya que se observó que algunas de estas personas trabajaban en más de una de las empresas analizadas.

Los primeros datos analizados de acuerdo al tipo de causal<sup>42</sup> revelan que la causal *Despido* ascendió al 73,9% de los casos, seguida por *Suspensión* con el 15%, y con el 11,1% de los casos la causal *Reducción*.

**Cuadro 5. Porcentaje de personas beneficiarias del subsidio por desempleo por causal, apertura por sexo y tramo etario. Período 2022 – primer cuatrimestre 2024.**

Sexo	Tramos de edad	Despido	Reducción	Suspensión	Total
Mujer	Menos de 20	0,1	0	0	
	20 a 29	5,7	0,3	0,4	6,4
	30 a 39	5,2	1,0	0,8	6,9
	40 a 49	4,3	1,1	0,9	6,3
	50 a 59	2,7	0,8	0,5	4,0
	60 y más	0,6	0,1	0,2	0,8
Hombre	Menos de 20	0,9	0,0	0,1	1,0
	20 a 29	20,4	1,8	2,7	25,0
	30 a 39	14,4	2,6	3,4	20,5
	40 a 49	9,8	2,3	3,4	15,5
	50 a 59	7,6	1,0	2,1	10,7
	60 y más	2,3	0,1	0,6	2,9
<b>Total</b>		<b>73,9</b>	<b>11,1</b>	<b>15</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Metadata Prestaciones

<sup>42</sup> En esta oportunidad no se pudo profundizar en el tipo de remuneración que tenía la persona trabajadora, es decir, si era mensual, jornalero o destajista. De acuerdo a publicación Sanguinetti – Santos (2021), el 50% de los trabajadores del sector rural son jornaleros. P. 28.

Si observamos la apertura por sexo, para las personas beneficiarias del subsidio, se observa que el 75,6% son hombres y el 24,4% mujeres. Estas cifras, no se alejan de los porcentajes presentados en el informe *Afiliación rural y enfoque de género cambios y continuidades en el acceso a la seguridad social* (BPS,2024)<sup>43</sup>, donde se identifica que de acuerdo a datos de la ECH – INE, la estructura por sexo de las personas ocupadas en actividades agropecuarias resultó en 21,4% de mujeres y 78,6% de hombres para el año 2023. Esto evidencia el alto grado de masculinización, teniendo en cuenta que en el total de ocupados la proporción de mujeres es del 47,7% para el mismo año. (p. 16)

Analizando por esta apertura, del total de las trabajadoras se identifica que el 75,8% presentó la causal *Despido*, acumulando los mayores porcentajes el tramo etario de 20 a 29 años. (30,7%). En cuanto a la causal *Reducción* (13,2%) y *Suspensión* (11%), se identifica que los mayores valores se instalan en el tramo etario de 40 a 49 años, con el 32% en ambos casos. En el caso de los varones, el *Despido* representó el 73,3%, constatando los mayores valores en el tramo de 20 a 29 años con el 36,9% de los casos. Le sigue la causal *Suspensión* con 16,3% y *Reducción* con el 10,4%. Para estas últimas, se identifica en el primer caso, los tramos etarios de 30 a 49 años (27%), mientras que *Reducción* se instala en el tramo de 30 a 39 años (33,6%). En Anexo A4 se amplía información.

Para finalizar este apartado, se realiza un promedio de los montos pagos por el subsidio por desempleo, donde surge que en los tramos etarios entre 20 a 29 años se presentan los mayores porcentajes de *Despido*, para el caso de las mujeres el ingreso por el subsidio ascendió a \$ 10.325, mientras que los varones fue de \$ 11.296.<sup>44</sup> En Anexo, se adjunta cuadro con detalle al respecto.

Como se ha mencionado, el sector rural tiene sus propias especificaciones, por las diferentes tareas que se realizan, horarios, jornadas, incluso estacionalidades. En esta línea, en relación a la protección social, de acuerdo a informe de Sanguinetti P. y Santos S. (2021), llevó al cambio en las condiciones de acceso al subsidio por desempleo. Por otro lado, en relación a las brechas salariales, también recordar, las evidencias que surgen de publicación de Cardelliac J. y Rodriguez L. (2018) donde señalan la inclusión laboral en la mujer rural, la cual esconde la exclusión mediante la descalificación de su trabajo, lo que puede explicar los menores montos de los subsidios en las mujeres.

A continuación y poniendo foco en las empresas, se destaca que de las 823 empresas y considerando las causas por las que accedieron las personas trabajadoras, se identifica que el 60 % fue por *Despido*, 19,5% *Suspensión* y 1% *Reducción*. A los efectos de la cuantificación de los casos, se creó

<sup>43</sup> Comentario de Seguridad Social N° 116. Recuperado de:

<http://intranet/areasdeintranet/AGSS/AnalisisInvestigaciones/Comentarios%20de%20Seguridad%20Social/2024/Libro%20116.%200ctubre/ARTICULOS%20SEPARADOS/116.%20Afiliacion%20rural%20y%20enfoco%20de%20género%20cambios%20y%20continuidades%20en%20el%20acceso%20a%20la%20seguridad%20social.%20Actualización.pdf>

<sup>44</sup> En relación a la brecha salarial por género en el mundo del trabajo rural, se sugiere consultar:

<http://intranet/areasdeintranet/AGSS/AnalisisInvestigaciones/Comentarios%20de%20Seguridad%20Social/2024/Libro%20116.%200ctubre/ARTICULOS%20SEPARADOS/116.%20Afiliacion%20rural%20y%20enfoco%20de%20género%20cambios%20y%20continuidades%20en%20el%20acceso%20a%20la%20seguridad%20social.%20Actualización.pdf>

una nueva categoría que incluye más de un tipo de causal por empresa, designada como ‘combinada’, la cual asciende al 20% de las empresas.

De forma complementaria se analizan algunas variables relacionadas a las empresas, como ser el giro de actividad, la naturaleza jurídica y el tamaño de la empresa, con el objetivo de ampliar la información sobre el impacto del evento.

En primer lugar se corrobora que los mayores valores se registran en el sector de Ganadería, seguido por la actividad en Cultivos no perennes con los mayores porcentajes en relación a la causal *Despido* 52,9 % y 15,4 %, mientras que para la causal *Suspensión* se instalan con el 31,1% y el 26,1% respectivamente.

**Cuadro 6. Empresas según causal, con apertura por giro de actividad. Período 2022 a primer cuatrimestre 2024.**

Giro de Actividad (CIU)	Causales de Subsidio			
	Despido	Reducción	Suspensión	Combinada
Ganadería	52,9	37,5	31,1	34,9
Cultivo de productos no perennes	15,4	---	26,1	20,5
Explotación agropecuaria mixta	16,2	---	11,8	7,2
Actividades de apoyo a la agricultura, ganadería y act. posteriores a la cosecha	2,7	---	7,5	9,6
Cultivo de productos perennes	1,6	---	6,2	9
Sin datos para este nivel	1,2	---	1,9	0,6
Forestación y otras actividades relacionadas a la forestación.	1,6	---	1,2	2,4
Otros tipos de transporte por vía terrestre	0,4	12,5	1,9	1,2
Otros	8	50	12,4	14,5
Suma %	100	100	100	100
Casos Totales	488	8	161	166

Fuente: Elaboración propia con Metadata Prestaciones y datos Atyr.

Si observamos la naturaleza jurídica de la empresa, los mayores porcentajes se instalan en las empresas Unipersonales, donde la causal *Despido* asciende al 46,3%, y la causal *Suspensión* aparece con el 62,7% de los casos.

**Cuadro 7. Empresas según causal del subsidio y naturaleza jurídica. Período 2022 a primer cuatrimestre 2024.**

Naturaleza Jurídica	Causales de subsidio			
	Despido	Reducción	Suspensión	Combinada
Núcleo Familiar	3,5	---	2,5	2,4
Otras	11,1	---	4,3	10,2
SA	14,8	12,5	8,7	21,1
SRL	10,2	---	11,8	14,5
Sociedad de Hecho	10	12,5	6,8	7,2
Cambionj*	4,1	12,5	3,1	1,8
Unipersonal	46,3	62,5	62,7	42,8
Suma %	100	100	100	100
Casos totales	488	8	161	166

Fuente: Metadata Prestaciones y datos Atyr. Nota\*: *Cambionj*, implica que la empresa cambió de naturaleza jurídica en el período de estudio; en *Otras* se incluye: Sociedad Civil, Sociedad por Acciones Simplificada, Sucesores de, Sociedad Ganadera, etc.

Como surgen de los datos expuestos, de las 5.940 empresas que adhirieron a la Ley N° 20.115, y teniendo en cuenta que el 55% (3.254) de estas contaban con dependientes, se identificó que 823 (cerca del 25%) empresas optaron por el envío de su personal al subsidio por desempleo. En el total de los puestos cotizantes, la causal *Despido* alcanzó al 74%, seguido por la de *Suspensión*, con un total de 15%. Para la primer caso, los mayores porcentajes de subsidios se presentan en la actividad Ganadería (52,9%) y Producción de Cultivos Perennes (15,4%). Por su parte, las empresas Unipersonales cuentan con los mayores valores (46,3%) seguidas por las Sociedades Anónimas (14,8%).

#### 4.3 Dimensión población vulnerable

En relación con la población afectada por la calidad del agua potable del sistema público<sup>45</sup>, se brindó a diferentes sectores de la población una prestación para la adquisición de agua embotellada. Según RD N° 13-35/2023 y RD N° 21-15/2023 se atendió a personas beneficiarias de Asignación Familiar Plan Equidad (AFAM-PE), Prenatales y menores de dos años. En RD N° 23-28/2023, nuevamente se otorga a titulares e integrantes AFAM PE, personas beneficiarias de Asistencia a la Vejez (SUBAV), y aquellos pensionistas vejez que ingresaron por Asistencia a la Vejez, jubilados y pensionistas de menores ingresos.

En julio, por RD N° 19-14/2023 y 23-2/2023, se otorga partida extraordinaria destinada a jubilados y pensionistas de menores ingresos, incluidos en esta población pensión sobrevivencia y pensión invalidez. A continuación se detallan los montos según población objetivo. En todos los casos, el alcance del beneficio fue para habitantes de los departamentos de Montevideo y Canelones.

<sup>45</sup> Se registró alto contenido de sodio, ante este hecho el Ministerio de Salud Pública realizó recomendaciones al respecto, en relación al cuidado de la salud para aquella población que pudiera estar más afectada. Por más información: <https://www.gub.uy/sistema-nacional-emergencias/comunicacion/noticias/recomendaciones-del-msp-para-consumo-agua-altos-niveles-sodio>

En este contexto, el organismo también realizó la distribución del agua embotellada con destino a los habitantes de los Complejos Habitacionales pertenecientes al Programa de Soluciones Habitacionales<sup>46</sup> de la dirección técnica de Prestaciones Sociales, en los departamentos de Montevideo y Canelones. En Anexo se adjunta información ampliatoria.

**Tabla 4. Partida Emergencia Hídrica Pasivos-Activos, para acceso a agua embotellada.**

Mes de pago	Población beneficiaria	Programas	Monto por personas \$
Julio 2023			
	19.070	AFAMPE-Beneficiarios < 2 años	850
	393.249	AFAMPE-Integrantes Núcleo	850
	2.123	Sub Asistencia Vejez	850
	3.435	Pensión Vejez (ex SUBAV)	850
	102.621	Jubilados –Pen. Fallec- Pen. Vejez-Pen.Inval.	850
Total	520.498		
Agosto 2023			
	395.759	AFAMPE-Integrantes Núcleo	850
	2.027	Sub Asistencia Vejez	850
	3.458	Pensión Vejez (ex SUBAV)	850
	92.099	Jubilados –Pen. Fallec- Pen. Vejez-Pen.Inval.	850
Total	493.343		

Fuente: Información Prestaciones Económicas (GPPE)

Como se observa del cuadro, a raíz de la emergencia hídrica declarada, entorno a 500.000 personas contaron con apoyo económico para adquirir agua embotellada en los meses de julio y agosto del año 2023.

#### 4.4 Ingreso y Egresos del sistema

De acuerdo al análisis de los datos, para el período 2022 a primer cuatrimestre del 2024, la recaudación del sector rural presentó un promedio mensual de \$ 880.813.070 para el período analizado (ver datos en tabla 5 del Anexo). Para las empresas que adhirieron al beneficio de la Ley Nº 20.115 el promedio mensual de los aportes alcanzó los \$ 186.889.618. Este monto significó aproximadamente el 21% de lo recaudado para este sector de actividad, representado por cerca del 14% de las empresas del sector rural. Para el tercer cuatrimestre del 2022, el aporte de las mismas hubiese sido un total de \$ 756.176.905 (u\$s 18.904.422)<sup>47</sup> el cual no se concretó y se distribuyó en tres cuotas, en los vencimientos siguientes como la norma lo estableció.

En términos financieros hubo una caída de la recaudación para el tercer cuatrimestre del año 2022, cercano u\$s 18.904.422, el cual se concretó en el transcurso del 2023 y 2024. Por otra parte, el organismo contó con la asistencia financiera del gobierno central que alcanzó un total de u\$s 22.451.561 para la compra de agua embotellada.

<sup>46</sup> Sobre el Programa de Soluciones Habitacionales, consultar: <https://www.bps.gub.uy/3493/>

<sup>47</sup> Valor del dólar \$40, cuota de convenio a diciembre del 2022. Recuperado de : <https://www.bps.gub.uy/bps/valoreshistoricos.jsp?idVariable=29&contentid=5479>

	Fondo Hídrico Pasivos	Fondo Hídrico AFAM PE	Total \$	u\$s
2023-12	187.863.587	710.198.860	898.062.447	22.451.561

Fuente: Gerencia Finanzas – BPS

## 5. Cambio climático y Financiamiento<sup>48</sup>

¿Cómo fue el impacto de las finanzas públicas y su respuesta ante las emergencias estudiadas?

De acuerdo a la exposición de motivos en la rendición de cuentas del año 2022, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), presentó en el punto 4.1 la creación del Fondo de Emergencia Hídrica, donde se indicó:

El MGAP declaró cuatro emergencias agropecuarias desde el año 2020, que abarcaron 5,7 millones de hectáreas en 2020, 14 millones en 2021, 12 millones en 2022 y todo el territorio nacional en 2023. La emergencia agropecuaria, declarada en octubre de 2022 y ampliada en febrero de 2023, abarcó los rubros de ganadería, lechería, horticultura, fruticultura, agricultura, apicultura, avicultura y forestación.

Adicionalmente, el agravamiento del déficit hídrico en la zona centro-sur del país, donde se vieron mermadas significativamente las reservas de agua dulce para el consumo de la población del área metropolitana, llevó a que en junio de 2023 el gobierno declarase la Emergencia Hídrica (Decreto 177/023) para esta zona del país.

Por estos motivos se decidió la creación del Fondo de Emergencia Hídrica, por lo cual se propició un proyecto de ley a presentar en el Parlamento.

“El Fondo tiene como destino atender en forma exclusiva a los siguientes conceptos que surjan como consecuencia directa de la emergencia hídrica: las erogaciones que deba atender el Ministerio de Salud Pública y demás prestadores públicos de la salud de manera directa, el Ministerio de Desarrollo Social, la Administración Nacional de Educación Pública y el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay; el pago de las prestaciones brindadas por el BPS y la caída en su recaudación; la caída en la recaudación de la Dirección General Impositiva, por todas las exoneraciones tributarias dispuestas y a disponerse en el futuro; y toda actividad estatal destinada a la protección de la población frente a esta emergencia.

Respecto a las fuentes de financiamiento, el Fondo se nutre de: fondos provenientes de organismos internacionales y multilaterales de crédito, donaciones, contribuciones de personas públicas no

<sup>48</sup> A nivel internacional el principal fondo de financiación del cambio climático es el que se conoce como Fondo Global para el Medio Ambiente (Global Environmental Facility: GEF) Se trata de un fondo previsional, manejado por tres agencias: el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y el Banco Mundial. (Malan, 2017)

estatales, recursos de Rentas Generales y toda otra partida, fondo o contribución destinado a dicho Fondo.”<sup>49</sup>

Recientemente se presentaron resultados de investigación realizada por el Banco Mundial (2024) en relación al impacto macroeconómico de los shocks climáticos en Uruguay, el cual detalla de forma desagregada el impacto por la sequía 2022-2023.<sup>50</sup>

A continuación se destacan algunos hallazgos de la publicación:

“Encontramos que los shocks climáticos tienen efectos relevantes y persistentes sobre las variables agregadas. Las sequías en particular representan shocks grandes y persistentes para la actividad económica y los equilibrios fiscales. Sin embargo, este efecto es dinámicamente complejo. Al incorporar el patrón temporal de pérdidas de producción en sequías históricas en Uruguay y los vínculos entre el sector de la ganadería y agricultura, otros sectores productivos y el lado de la demanda de la economía, nuestros resultados modelados implican que los efectos indirectos magnifican el impacto directo de una sequía en la actividad económica en alrededor del 50 por ciento en el año de ocurrencia. Para la sequía de 2022/23, esto se traduce en una caída del 2,8 por ciento en el PIB, lo que tiene en cuenta efectos directos e indirectos. Dado el efecto persistente de los shocks climáticos en la actividad económica, particularmente en la ganadería, el PIB, los resultados fiscales y las exportaciones siguen siendo inferiores a los del escenario base de ausencia de crisis climáticas el año posterior a la sequía. Encontramos efectos distributivos pequeños pero persistentes en el corto plazo, con un aumento de 0,5 puntos porcentuales en los niveles de pobreza en el momento del impacto.” (p 3)

De acuerdo al informe, los eventos climáticos extremos, golpean al entramado de sistemas económico, social, sanitario, alimenticio, entre otros. En este contexto; ¿cuál es la situación de la protección social de la población? Dentro de los distintos sistemas analizados, en la figura 13 del informe, se observa la caída de los ingresos por la baja de las exportaciones (ingresos totales), y por otro lado se observa el pico en las transferencias sociales. Sobre este punto, se informa que: “El gasto en pagos de seguridad social aumenta un 5,6 por ciento (su proporción del PIB aumenta en 0,5 puntos porcentuales), lo que, junto con el supuesto de gasto nominal fijo en otras categorías de gasto, da como resultado un empeoramiento del saldo fiscal de 0,7 puntos porcentuales del PIB. Esto conduce a un aumento del endeudamiento público, lo que eleva el nivel de deuda pública.”<sup>51</sup> (p 20)

---

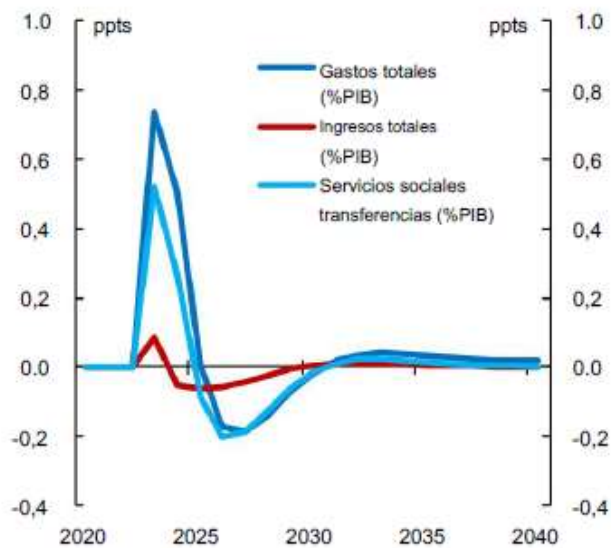
<sup>49</sup> Tomado de: <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/comunicacion/publicaciones/exposicion-motivos-rc-2022/4-emergencia-hidrica/41-fondo-emergencia>

<sup>50</sup> Recuperado de:

<https://documents1.worldbank.org/curated/en/099400003272435890/pdf/IDU13bfbac77199f81489e18f2319846d83a3953.pdf>

<sup>51</sup> Traducción realizada con Google Traductor.

#### Gráfico 4. Escenario de sequía – Cuentas fiscales



Fuente: Tomado de BID, 2024. Figure 13: Drought scenario - Fiscal Accounts (p21)

(...)Nuestros resultados sugieren que los cambios futuros en el clima uruguayo asociados con trayectorias de mayor concentración de emisiones tenderían a empeorar la magnitud de los riesgos negativos de las sequías entre un 18 y un 30 por ciento, y de las inundaciones, entre un 57 y un 212 por ciento (...) (p 3)

En otras palabras, se señala que:

“(...) los shocks climáticos reducen el PIB, pero lo más importante es que añaden una incertidumbre significativa a los resultados económicos, agravada por otros shocks macroeconómicos, lo que aumenta la probabilidad de años malos desde una perspectiva macro y fiscal. Esto pone de relieve la importancia de los mecanismos institucionales que ayudan a los países a reducir la incertidumbre y hacer frente a las crisis. También destaca los beneficios de diversificar la estructura económica del país y promover inversiones en adaptación que ayuden a generar resiliencia ante las crisis.” (p 29)

En relación a esto último, desde la Oficina de Programación y Política Agropecuaria (OPYPA, 2023) se informa: “El valor estimado de los impactos brutos directos de la sequía 2022-2023 sobre las actividades agropecuarias totaliza 1.883 millones de dólares. En términos históricos, las pérdidas brutas directas estimadas en la fase primaria agropecuaria son las mayores de las últimas tres décadas: representan un 3% del PIB nacional y casi un 39% del valor agregado agropecuario.” (p 5) Por otra parte, y en torno a la búsqueda de ingresos, en documento de trabajo elaborado por Núñez (2021), se analiza y se presenta simulaciones de diferentes sectores de la economía, ajustando los impuestos con foco en el impacto ambiental, es decir, buscando disminuir los gases de efecto invernadero (GEI) en la economía nacional.

Para cerrar y retomando a la seguridad social como principal política social, Lo Vuolo (2014) plantea que este nuevo escenario implica un esfuerzo en la aceptación de nuevas miradas, los nuevos riesgos de origen climático difieren a los ya conocidos por los tradicionales sistemas de seguridad

social. “(...) los tradicionales riesgos sociales son visibles, sentidos directamente por la gente y por lo tanto es posible generar fuerzas políticas que se movilizan colectivamente para corregirlos o prevenirlos. En contraste, las externalidades negativas del cambio climático son distantes en tiempo y globales en espacio, por lo que las bases materiales para la movilización colectiva frente al mismo son muy débiles.”<sup>52</sup>

## 6. Reflexiones

El presente artículo exploró información teórica como empírica, vinculada a la seguridad social y el cambio climático. Para ello se realizó una revisión a nivel internacional y nacional que permitió acercarse a una temática nueva y compleja de abordar. El principal objetivo fue relevar los impactos más significativos en el sistema del Banco de Previsión Social ante la emergencia agrícola e hídrica del año 2022 y 2023 respectivamente. En cuanto al evento de estudio, el fenómeno de *sequía* y transformado en emergencia agrícola e hídrica, se detalló información vinculada a las prestaciones brindadas como el subsidio por desempleo o el apoyo económico para la compra de agua embotellada; y por otro lado se analizó las empresas afectadas por el efecto de la sequía especialmente las que adhirieron a la Ley Nº 20.115, normativa que amparó en el pago de las obligaciones al sector rural.

Para empezar, como surgió del análisis de información presentada en cuadros 1 y 2, en el año 2021, los puestos relacionados al sector rural, mostraron una proporción alta de no dependientes (44%), en relación a los dependientes. Para el tercer cuatrimestre de ese año, supuso un total de 20.628 empresas sin dependientes, de las cuales el 88,2% son Unipersonales. Para el caso de estudio, el universo alcanzó a 5.940 empresas, donde se identifican los mismos patrones, y en su mayoría adhirieron Unipersonales (68,2%), y de acuerdo a su tamaño, fueron un 45,2% sin dependientes, seguidas por empresas Micro o con hasta 4 dependientes con el 41,6%. En relación a su estado de actividad, se observó que un total de 217 empresas optaron por clausurar o inactivar su registro, siendo en su mayoría Unipersonales sin dependientes.

Estos datos dan cuenta de la conformación del sector rural, compuesta por un alto porcentaje de empresas unipersonales o micros, por lo que se podría pensar en políticas focalizadas preventivas que asistan a estos sectores particulares, que les permita encontrarse en mejores condiciones ante eventos climáticos extremos.

Por otra parte, se constató que de las 823 empresas que optaron por el envío de sus dependientes al subsidio por desempleo, se detectaron un total 6.501 personas. Un 74% de los puestos cotizantes fueron por la causal *Despido*, y que de cada 4 subsidios, 3 correspondieron a hombres. Los tramos etarios más golpeados por el despido, fueron las personas entre 20 a 29 años, con el 36,9% dentro de los varones y el 30,7% dentro de las mujeres. En el caso de los primeros, el monto promedio del

---

<sup>52</sup> <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/41db4a42-3dd0-498b-b97e-e60e286e6ee3/content>

subsidio fue de \$11.296, y para las mujeres de \$10.325. En este punto y tomando en cuenta las sugerencias de BID, se podría contemplar la expansión vertical o ajuste a los ingresos para la población afectada.

El abordaje de políticas específicas hacia el tramo etario de menores de 30 años, junto con la mirada en el territorio y en especial hacia la ruralidad, confirma la necesidad de incluir nuevas perspectivas en la búsqueda de mejoras hacia esta población y así evitar la migración a centros urbanos. Los eventos climáticos extremos, terminan de agudizar las dificultades ya existentes con las que cuentan las personas que habitan en la ruralidad.

En términos financieros, se observó que las empresas afectadas por el evento representaron un 14% de las empresas del cuatrimestre, y su 'peso' en la recaudación de los aportes de las empresas del sector fue del entorno del 20%, significando aproximadamente U\$S 19 millones. Dichas obligaciones fueron canceladas de forma diferida junto al vencimiento de la aportación en el año 2023. En cuanto a la emergencia hídrica, a la población residente en Montevideo y Canelones, se les brindó apoyos económicos a las personas más afectada o en situación de vulnerabilidad para la compra de agua embotellada. Esta ayuda estuvo focalizada en menores de dos años, mujeres embarazadas, personas mayores o en situación de discapacidad. La medida se efectivizó a través de los diferentes programas como AFAM PE, Pensión Vejez e Invalidez, Jubilación por Edad Avanzada, y todas aquellas personas jubilados o pensionistas de menores ingresos. También alcanzó a los beneficiarios del Programa de Soluciones Habitacionales, Hogares de Ancianos, o Hogares de personas en situación de discapacidad. De acuerdo a la información relevada, fueron cubiertos por el Fondo Hídrico el cual alcanzó un total de U\$S 22.451.561.

La evidencia constata lo expuesto teóricamente, que los eventos climáticos afectan a todas las personas, no importa la edad, la zona geográfica, la tarea que cumplen o el nivel de ingresos que tengan. Igualmente, el contar con mayor nivel de ingreso permite acceder a bienes o servicios para recuperarse del impacto, por lo que aquellas personas que no lo tienen, aumentan su situación de vulnerabilidad, al surgir nuevas dificultades que sortear. Esta 'nueva' población objetivo requiere de políticas sociales, como lo adelantaba Juan José Calvo.

*Por lo tanto, ¿el Banco de Previsión Social, debería incluir como nuevos riesgos sociales los impactos vinculados por el cambio climático?* En este escenario, repensar los beneficios hacia las personas que transitan dificultades por estos eventos requiere de la generación de nuevas estrategias, a nivel del propio sistema de seguridad social, como también en la coordinación con otros organismos del Estado.

De acuerdo a las recomendaciones por parte de oficinas técnicas (BID, OIT, PNUD, entre otras) el sistema de seguridad social deberá transitar un cambio en su estructura, incorporando ajustes en términos de adaptación y mitigación ante estos 'nuevos riesgos'. Nuestra seguridad social, originalmente de base contributiva, podría establecer líneas de acción junto con el sistema

tributario, el sistema de salud, por ejemplo, buscando dar respuesta ante estos nuevos riesgos y escenarios, que demandan mayor rapidez y eficacia a la hora de los eventos. Por otra parte, de los reportes técnicos del grupo de trabajo de IAA, se encuentra en discusión la modificación de las proyecciones actuariales y por ende la necesidad de incorporar información que surge de las investigaciones climáticas, para tener en cuenta su impacto a nivel demográfico, socioeconómico, sanitario, entre otras dimensiones.

La temática sobre cambio climático ha sido abordada por varios países a raíz de diferentes eventos climáticos extremos que golpearon la vida de su población. En Uruguay en términos de seguridad social, se visualiza intervenciones esporádicas hacia el sector empresarial como se observó, y por primera vez se brindó ayudas económicas para la compra de agua embotellada hacia las poblaciones más vulnerables.

Entonces, el país no escapa a estas situaciones, lo que lleva a la búsqueda de diferentes formas de abordaje e intervención en esta nueva etapa histórica, que implica repensar y redireccionar muchas de las estructuras institucionales del Estado para alcanzar una *transición justa* en términos socioeconómicos.

Los hechos estudiados, demuestran que el tema ya se ha posicionado en la esfera pública, y el Estado a través de la seguridad social dio respuestas a algunos de los sectores más damnificados. Resta seguir buscando estrategias interinstitucionales con actores como MGAP, SINAIE, MSP, Medio Ambiente, MIDES, DGI, BSE, entre otros, para incorporar las medidas de adaptación y mitigación recomendadas de forma transversal en la gestión estatal. Estas medidas entre otras, amparan el derecho de las próximas generaciones a contar con buenas condiciones de vida: sanitarias, económicas, sociales, entre otras. Para esto resulta necesario la mirada medio ambiental como un nuevo pilar en la matriz de protección social.

## Bibliografía

AISS (2024) *Consideraciones actuariales en relación con los riesgos climáticos y la seguridad social.*

Recuperado de: <https://www.issa.int/es/news/actuarial-considerations-climate-risks-and-social-security>

Beck U. (1992) *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad.* 1992. Paidós.

Recuperado de: <https://www.gub.uy/sistema-nacional-emergencias/sites/sistema-nacional-emergencias/files/documentos/publicaciones/La%2Bsociedad%2Bdel%2Briesgo%2Bhacia%2Buna%2Bnueva%2Bmodernidad%20-BECK.pdf>

BID (2023) *Protección social y cambio climático: ¿cómo proteger a los hogares más vulnerables frente a las nuevas amenazas climáticas?* Recuperado de:

<https://publications.iadb.org/es/proteccion-social-y-cambio-climatico-como-protger-los-hogares-mas-vulnerables-frente-las-nuevas>

BM (2024) *El impacto macroeconómico de los shocks climáticos en Uruguay.* Recuperado de:

<https://documents1.worldbank.org/curated/en/099400003272435890/pdf/IDU13bfbac77199f81489e18f2319846d83a3953.pdf>

BPS (2021) *Subsidio por desempleo rural. Cobertura y escenarios alternativos de acceso.* Comentarios de Seguridad Social N° 77.

<https://www.bps.gub.uy/bps/file/18244/1/77.-subsidio-por-desempleo-rural.-cobertura-y-escenarios-alternativos-de-acceso.-s.santos-y-p.-sanguinetti.pdf>

BPS (2022) *Demografía de los emprendimientos afiliados al Banco de Previsión Social.* Comentarios de Seguridad Social N° 87.

<https://www.bps.gub.uy/bps/file/19286/1/87.-demografia-de-los-emprendimientos-afiliados-al-bps.-m.naranja.-m.-antunez-y-i.-nunez.pdf>

BPS (2024) *Afiliación rural y enfoque de género cambios y continuidades en el acceso a la seguridad social.* Comentario de Seguridad Social N° 116.

<http://intranet/areasdeintranet/AGSS/AnalisisInvestigaciones/Comentarios%20de%20Seguridad%20Social/2024/Libro%20116.%20Octubre/ARTICULOS%20SEPARADOS/116.%20Afiliacion%20rural%20y%20enfque%20de%20género%20cambios%20y%20continuidades%20en%20el%20acceso%20a%20la%20seguridad%20social.%20Actualización.pdf>

Calvo, J. (2013) *El País que viene. Una visión de largo plazo en relación a las políticas sociales con perspectiva ambiental.* Mides. Montevideo

[https://issuu.com/dnpsmides/docs/13.12\\_-\\_el\\_pa\\_s\\_que\\_viene](https://issuu.com/dnpsmides/docs/13.12_-_el_pa_s_que_viene)

Cardeillac Gulla, J., & Rodríguez Lezica, L. (2018). EXCLUSIÓN EN LA INCLUSIÓN POR DESCALIFICACIÓN: ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN DE LAS ASALARIADAS RURALES EN URUGUAY/ Exclusão na inclusão por desqualificação: análise da situação das assalariadas rurais no Uruguai/ Exclusion in inclusion by

disqualification: analysis of the situation of rural salaried in Uruguay. REVISTA NERA, (41), 138–164.

<https://doi.org/10.47946/rnera.v0i41.5387>

<https://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/view/5387>

CEPAL (2010) *Estudio Nacional de Economía del Cambio Climático Uruguay*. Recuperado de:

[https://www.inia.uy/Documentos/Privados/GRAS/Cambio-climatico-clima/Impacto%20economico%20del%20CC\\_Uruguay-Informe\\_final\\_2010.pdf](https://www.inia.uy/Documentos/Privados/GRAS/Cambio-climatico-clima/Impacto%20economico%20del%20CC_Uruguay-Informe_final_2010.pdf)

CEPAL (2014) Cambio climático, políticas ambientales y regímenes de protección social.

CEPAL (2015) *Los retos de los sistemas de protección social en América Latina y el Caribe ante los desastres*, en: Instrumentos de protección social Caminos latinoamericanos hacia la universalización.

Costella C. et al. (2023). Can social protection tackle emerging risks from climate change, and how? A framework and a critical review, *Climate Risk Management*, Volume 40.

<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S221209632300027X?via%3Dihub>

Hvinden B. y Schoyen M. (2022) Social policy research and climate Change, Capítulo 15, *Social Policy in Changing European Societies*.

<https://www.elgaronline.com/downloadpdf/edcollchap-oa/book/9781802201710/book-part-9781802201710-24.pdf>

The Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) 1992. CAMBIO CLIMATICO: Las Evaluaciones del IPCC de 1990 y 1992.

<https://www.ipcc.ch/report/climate-change-the-ipcc-1990-and-1992-assessments/>

Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (2009) *Cambio Climático en Uruguay, posibles impactos y medidas de adaptación en el sector agropecuario*. Serie Técnica N° 178. Montevideo.

Malan C. (2017) *Cambio Climático y Desarrollo Sustentable en Uruguay: iniciativas impulsadas para la adaptación y mitigación; y su potencial implementación en el territorio nacional*. Tesis de Posgrado. Udelar

MVOTMA (2016) Cuarta Comunicación Nacional a la Conferencia de las partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Uruguay

<https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/politicas-y-gestion/comunicaciones-nacionales>

MVOTMA (2016) Escenario climáticos futuros sobre Uruguay. Recuperado de:

[https://www.researchgate.net/publication/323996152\\_ESCENARIOS\\_CLIMATICOS\\_FUTUROS SOBRE URUGUAY MINISTERIO DE VIVIENDA ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE MVOTMA DIVISION DE CAMBIO CLIMATICO DCC](https://www.researchgate.net/publication/323996152_ESCENARIOS_CLIMATICOS_FUTUROS SOBRE URUGUAY MINISTERIO DE VIVIENDA ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE MVOTMA DIVISION DE CAMBIO CLIMATICO DCC)

NNUU (1972): Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano. Recuperado de:

<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n73/039/07/pdf/n7303907.pdf?token=ePdSnSAeiGLcXTLrfZ&fe=true>

NNUU (1992): Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. New York. Recuperado de:

<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n92/836/58/pdf/n9283658.pdf?token=tJyrXNqJdiq6PbbN4E&fe=true>

NNUU (2005) *Informe de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres*. Recuperado de:

[https://www.preventionweb.net/files/1037\\_finalreportwcdspanish1.pdf](https://www.preventionweb.net/files/1037_finalreportwcdspanish1.pdf)

NNUU (2015): Acuerdo de París. Recuperado de:

<https://www.un.org/es/climatechange/paris-agreement>

NNUU: OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/climate-change-2/>

Nuñez, M. (2021) *Impactos de la incorporación de impuestos ambientales en Uruguay*. Documentos de Trabajo 04/21. Facultad de Ciencias Sociales. UdelaR. Recuperado de:

<https://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2021/08/0421.pdf>

Bidegain, M. et al. (2016) *Escenario climáticos futuros sobre Uruguay*. Basados en los nuevos escenarios socioeconómicos RCP. MVOTMA. Montevideo. Recuperado de:

[https://www.researchgate.net/publication/323996152\\_ESCENARIOS\\_CLIMATICOS\\_FUTUROS SOBRE URUGUAY MINISTERIO DE VIVIENDA ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE MVOTMA DIVISION DE CAMBIO CLIMATICO DCC](https://www.researchgate.net/publication/323996152_ESCENARIOS_CLIMATICOS_FUTUROS SOBRE URUGUAY MINISTERIO DE VIVIENDA ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE MVOTMA DIVISION DE CAMBIO CLIMATICO DCC)

OIT (2024) *Garantizar la seguridad y la salud en el trabajo en un clima cambiante*. Recuperado de:

<https://www.ilo.org/es/publications/garantizar-la-seguridad-y-la-salud-en-el-trabajo-en-un-clima-cambiante>

OIT – BID (2020) *El empleo en un futuro de cero emisiones netas en América Latina y el Caribe*.

Recuperado de: [https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@americas/@ro-lima/documents/publication/wcms\\_752078.pdf](https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@americas/@ro-lima/documents/publication/wcms_752078.pdf)

OPS (2020) *Cambio climático para profesionales de la salud: un libro de bolsillo*. Washington, D.C.:

Organización Panamericana de la Salud; 2020. Licencia: CC BY-NC-SA 3.0 IGO. Recuperado de:

<https://iris.paho.org/handle/10665.2/52950>

OPYPA (2023) *Impactos del déficit hídrico 2022-2023 en la producción agropecuaria*. Recuperado de:

<https://descargas.mgap.gub.uy/OPYPA/Anuarios/Anuarioopypa2023/estudios/1/e1web/1EImpactos.pdf>

Palacio C., G. A. (2006). Breve guía de introducción a la Ecología Política (Ecopol): orígenes, inspiradores, aportes y temas de actualidad. *Gestión y Ambiente*, 9(3), 7–20.

<https://revistas.unal.edu.co/index.php/gestion/article/view/49672>

Piñeiro D. (2010) *Desarrollo sustentable: una perspectiva desde las Ciencias Sociales*. Revista de Ciencias Sociales. N° 26. UDELAR.

<https://www.redalyc.org/pdf/4536/453644788002.pdf>

Pucci F., Nión S., Pereyra V. (2022) La Construcción social del riesgo en la Producción Rural. Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República.

PNUD (2023) Avances en la preparación ante crisis y emergencias en Uruguay. Recuperado de:

<https://www.undp.org/es/preperacion-emergencias>

PNUD (2023) El cambio climático es un asunto de justicia: he aquí por qué. Recuperado de:

<https://climatepromise.undp.org/es/news-and-stories/el-cambio-climatico-es-un-asunto-de-justicia-he-aqui-por-que>

PNUD (2024) Informe sobre desarrollo humano 2023/2024. Panorama general – Salir del Estancamiento.

Recuperado: <https://www.undp.org/es/cuba/noticias/informe-de-desarrollo-humano-2023/2024-cooperar-e-imaginar-para-cambiar-el-mundo>

SINAE (2020). Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo de emergencias y desastres en Uruguay (2019 – 2030) Recuperado de:

<https://www.gub.uy/sistema-nacional-emergencias/comunicacion/publicaciones/politica-nacional-gestion-integral-del-riesgo-emergencias-desastres>

<https://www.gub.uy/sistema-nacional-emergencias/sites/sistema-nacional-emergencias/files/documentos/publicaciones/Poli%CC%81tica%20Nacional%20de%20Gestio%CC%81n%20Integral%20del%20Riesgo%20de%20Emergencias%20y%20Desastres%20en%20Uruguay.pdf>

Stuhldreher A. (2016) Desafíos de la gobernanza territorial sustentable. Cambio climático y desarrollo en el Noreste del Uruguay. Documento de Trabajo del Instituto de Desarrollo Sostenible, Innovación e Inclusión Social (IDIIS). UDELAR. Recuperado de:

[https://www.tacuarembo.udelar.edu.uy/wp-content/uploads/2022/02/Documento-de-trabajo-IDIIS\\_2\\_Desafios-gobernanza-territorial-sustentable\\_CAMBIO-CLIMATICO.pdf](https://www.tacuarembo.udelar.edu.uy/wp-content/uploads/2022/02/Documento-de-trabajo-IDIIS_2_Desafios-gobernanza-territorial-sustentable_CAMBIO-CLIMATICO.pdf)

Task J. (2019) *Transformaciones de la narrativa del cambio climático global en Uruguay, en Revista DOSSIÉ, Sociologías 21 (51)*. Porto Alegre. Brasil. Recuperado de: <https://doi.org/10.1590/15174522-0215104>

Universidad de Naciones Unidas – Instituto de Medio Ambiente y Seguridad Humana (UNU – EHS) (2023). *Uninsurable future*. Technical Report. Recuperado de:

<https://www.preventionweb.net/media/91033/download?startDownload=20250331>

Kenneth Nelson et al (2022) *La política social en las sociedades europeas en transformación*. Chapter 15: Social policy research and climate change.

## Anexo Estadístico

### A1. Cuadro: Cantidad de contribuyentes\* por tipo de actividad económica, a diciembre de cada año.

Código CIU**	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
01	48.181	45.936	45.249	44.468	43.505	42.854	42.016	42.378	42.264	41.594
02	938	877	871	875	857	836	799	821	813	801
03	206	236	244	253	259	242	239	269	293	293
Total Sección A	49.325	47.049	46.364	45.596	44.621	43.932	43.054	43.468	43.370	42.688

Fuente: Tomado de Boletín Cotizantes 2024. Nota\*: Incluye aportación Industria y Comercio y/o Rurales. Nota\*\*: 01 - Producción agropecuaria, caza y actividades de servicios conexos, 02 - Forestación y extracción de madera, 03 - Pesca y acuicultura.

### A2. Cuadro: Cantidad de contribuyentes por tamaño Sección A, a diciembre de cada año.

#### Cantidad de contribuyentes por tamaño, a diciembre de cada año

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
PATRÓN SIN DEPENDIENTE (*)	20.244	19.813	20.006	20.261	20.125	20.051	19.871	20.143	20.182	19.909
MICRO	22.784	21.019	20.545	19.388	18.747	18.211	17.662	17.632	17.468	17.249
PEQUEÑO	5.676	5.645	5.245	5.404	5.211	5.143	5.044	5.179	5.193	4.966
MEDIANO	569	520	505	498	499	475	440	473	482	520
GRANDE	52	52	63	45	39	52	37	41	45	44
TOTAL	49.325	47.049	46.364	45.596	44.621	43.932	43.054	43.468	43.370	42.688

(\*) Se considera contribuyente "Patrón sin dependiente" aquel sin dependientes y con único titular con actividad.

Fuente: Tomado de Boletín Cotizantes 2024.

### A3. Tabla: Distribución territorial del total de las empresas adheridas Ley N° 20.115.

Departamento Fiscal	Total	%
Canelones	688	12
San Jose	488	8
Colonia	414	7
Tacuarembó	379	6
Salto	374	6
Florida	334	6
Cerro Largo	320	5
Soriano	309	5
Lavalleja	290	5
Rocha	287	5
Durazno	285	5
Artigas	279	5
Paysandú	278	5
Treinta y tres	252	4
Rivera	211	4
Rio Negro	201	3
Montevideo	198	3
Flores	188	3
Maldonado	160	3
Sin dato	5	0
Total	5.940	100

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ATyR- BPS.

**A4. Cuadro: Apertura Causales Subsidio Desempleo, sexo y tramo etario, totales y %.**

Causal	Sexo	Tramo etario	Totales	%	
Despido	Femenino	20 a 29	378	30,7	
		30 a 39	342	27,8	
		40 a 49	288	23,4	
		50 a 59	180	14,6	
		60 y más	38	3,1	
		Menos de 20	6	0,5	
		Totales		1232	75,8
Reducción	Femenino	20 a 29	21	9,8	
		30 a 39	67	31,2	
		40 a 49	70	32,6	
		50 a 59	54	25,1	
		60 y más	3	1,4	
		Totales		215	13,2
Suspensión	Femenino	20 a 29	25	14,0	
		30 a 39	51	28,7	
		40 a 49	57	32,0	
		50 a 59	32	18,0	
		60 y más	13	7,3	
		Totales	1625	178	11,0
			24,5	% de mujeres	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir datos de ATyR- BPS.

Causal	Sexo	Tramo etario	Totales	%	
Despido	Masculino	20 a 29	1356	36,9	
		30 a 39	955	26,0	
		40 a 49	648	17,7	
		50 a 59	501	13,6	
		60 y más	151	4,1	
		Menos de 20	60	1,6	
		Totales		3671	73,3
Reducción	Masculino	20 a 29	118	22,6	
		30 a 39	175	33,6	
		40 a 49	154	29,6	
		50 a 59	66	12,7	
		60 y más	6	1,2	
		Menos de 20	2	0,4	
		Totales		521	10,4
Suspensión	Masculino	20 a 29	182	22,3	
		30 a 39	226	27,7	
		40 a 49	225	27,5	
		50 a 59	142	17,4	
		60 y más	38	4,7	
		Menos de 20	4	0,5	
		Totales	5009	817	16,3
			75,5	% de hombres	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir datos de ATyR- BPS.

**A5. Cuadro: Clausuras totales del sector rural.**

Tercer Cuatrimestre	Cantidad de empresas	Clausuras	%
2021	44.872	554	1,2
2022	44.762	628	1,4
2023	44.097	619	1,4

Fuente: datos ODE.

**A6. Cuadro: Montos de Subsidio por desempleo, de personal empresas adheridas a la Ley N° 20.115**

Sexo	Tramo etario	Monto promedio por causal		
		Despido	Reducción	Suspensión
Femenino	20 a 29	10.325	13.294	10.487
	30 a 39	12.024	13.257	15.022
	40 a 49	13.848	13.437	15.715
	50 a 59	12.590	11.609	12.885
	60 y más	16.733	12.442	12.497
	Menos de 20	7.185	0	0
Masculino	20 a 29	11.296	11.180	15.013
	30 a 39	13.941	13.881	16.054
	40 a 49	16.422	13.981	18.411
	50 a 59	15.188	15.430	16.758
	60 y más	17.364	11.404	20.891
	Menos de 20	8.124	7.784	13.482

Fuente: Elaboración propia Metadatos Prestaciones.

**A7. Cuadro: Obligaciones contributivas de las empresas rurales. Período 2022-2024.**

AÑO_MES	Importes a pagar empresas Ley Nº 20.115	Importes para pagar rural
202201	151.778.363	754.219.144
202202	150.148.281	735.646.860
202203	164.383.126	774.951.679
202204	172.853.339	793.107.604
<i>Total 1er. Cuatrim. 2022</i>	<i>639.163.109</i>	<i>3.057.925.287</i>
202205	173.449.638	802.344.227
202206	224.387.142	1.017.214.344
202207	171.795.874	814.645.452
202208	172.008.016	822.177.565
<i>Total 2o. Cuatrim. 2022</i>	<i>741.640.670</i>	<i>3.456.381.588</i>
202209	175.082.227	820.520.113
202210	179.803.197	842.147.426
202211	173.030.253	826.864.420
202212	228.261.228	1.068.978.603
<i>Total 3er. Cuatrim. 2022</i>	<i>756.176.905</i>	<i>3.558.510.562</i>
202301	179.276.690	855.244.511
202302	171.456.787	817.658.092
202303	181.138.275	847.193.906
202304	191.512.317	876.475.580
<i>Total 1er. Cuatrim. 2023</i>	<i>723.384.069</i>	<i>3.396.572.089</i>
202305	188.993.751	872.520.619
202306	242.731.583	1.120.571.085
202307	186.691.095	875.294.488
202308	188.253.466	879.361.121
<i>Total 2o. Cuatrim. 2023</i>	<i>806.669.895</i>	<i>3.747.747.313</i>
202309	181.340.244	852.987.219
202310	197.612.804	912.056.680
202311	183.400.564	886.106.200
202312	244.968.350	1.147.856.341
<i>Total 3er. Cuatrim. 2023</i>	<i>807.321.962</i>	<i>3.799.006.440</i>
202401	191.370.431	929.422.050
202402	182.143.120	886.997.551
202403	187.361.574	895.442.848
202404	197.677.574	934.760.235
<i>Total 1er. Cuatrim. 2024</i>	<i>758.552.699</i>	<i>3.646.622.684</i>

Fuente: Consulta GCA debes empresa y cubo segmentación, ATyR

Nota: El universo son las empresas con nómina en diciembre 2022 que se beneficiaron pagando el tercer cuatrimestre 2022 al amparo de la ley 20115.

**A8. Cuadro: Distribución de agua en Complejos Habitacionales, Hogares de ancianos y de personas en situación de discapacidad.**

Complejos Habitacionales – Montevideo							
CONTEO	N°	Nombre	DIRECCION	ZONA	DIA DE ENTREGA	BENEFICIARIOS	TOTAL BOTELLAS X CH
1	<a href="#">2</a>	CR91	Arapey 1389	ATHAUALPA	VIERNES 23 - 10:00HS	74	740
2	<a href="#">80</a>	Huidobro	Av. Millán 3135	ATHAUALPA	VIERNES 23 - 12:00HS	26	260
3	<a href="#">43</a>	CH 86	Carlos Tellier 5075	TRES OMBUES	LUNES 26 - 10:00 HS	90	900
4	<a href="#">44</a>	CH 87	Carlos Tellier 5575	TRES OMBUES	LUNES 26 - 15:00 HS	58	580
5	<a href="#">179</a>	Agraciada	Av. Agraciada 2813	BELLA VISTA	MARTES 27 - 9:30HS	46	460
6	<a href="#">110</a>	Jujuy	Jujuy 2189	BELLA VISTA	MARTES 27 - 11:00HS	16	160
7	<a href="#">581</a>	Capurro	Eduardo D. Carbajal 2930	BELLA VISTA	MARTES 27 - 12:30HS	11	110
8	<a href="#">109</a>	Belvedere	Santa Lucia 4390	BELVEDERE	MIERCOLES 28 - 9:30HS	44	440
9	<a href="#">653</a>	MVOT MONTEVIDEO III (CH compartido con activos)	Vitoria 188	BELVEDERE	MIERCOLES 28 - 11:00HS	4	40
10	<a href="#">122</a>	Uruguay	Av. Uruguay 1034 / 1036	CENTRO	JUEVES 29 - 9:30HS	18	180
11	<a href="#">101</a>	Andes	Andes 1574	CENTRO	JUEVES 29 - 11:30HS	33	330
12	<a href="#">84</a>	Tristán Narvaja	Tristán Narvaja 1793	CORDON	VIERNES 30 - 9:30HS	44	440
13	<a href="#">41</a>	CH 102A	Rodrigo de Triana 6050	COLON	VIERNES 30 - 11:30HS	14	140

Fuente: Prestaciones Sociales

Complejos Habitacionales – Canelones				
CH	DIRECCION	VIVIENDAS	BOTELLAS	DIA Y HORA
CH PANDO 1	Prolongación Dr. Correch s/n	24 viviendas	240 botellas	MARTES 27 DE JUNIO HORA 10
CH PANDO 2	Prolongación Dr. Correch s/n	18 viviendas	180 botellas	MARTES 27 DE JUNIO HORA 11
CH A 45	Con Ancap s/n	12 viviendas	120 botellas	MARTES 27 DE JUNIO HORA 12
CH JARDINES DE PANDO 2	Bertolotti y Gabriel Pereira	26 viviendas	260 botellas	MARTES 27 DE JUNIO HORA 13
CH EL ROBLE	Treinta y Tres 845 y Piedras	29 viviendas	290 botellas	MARTES 27 DE JUNIO HORA 14:30
		109 viviendas	1090 botellas	

Fuente: Prestaciones Sociales

CH	DIRECCION	VIVIENDAS	BOTELLAS	DIA Y HORA
CH MADRESELVA	Torres García 493 ex Elías Regules. Las Piedras	37 viviendas	370 botellas	MIERCOLES 28 DE JUNIO 9:30 HORAS
CH NARANJO EN FLOR	Treinta y Tres y Soca. Las Piedras	35 viviendas	350 botellas	MIERCOLES 28 DE JUNIO 11:15 HORAS
CH LAS PIEDRAS 1	Avda. de los Pájaros y Juana de Arco. Las Piedras	45 viviendas	450 botellas	MIERCOLES 28 DE JUNIO 13:30 HORAS
CH LAS PIEDRAS 2	Avenida de Los Pájaros y Jardines de Campistegui. Las Piedras	41 viviendas	410 botellas	MIERCOLES 28 DE JUNIO 14:30 HORAS
CH ELLAURI	Treinta y Tres y Soca. Las Piedras	3 viviendas	30 botellas	MIERCOLES 28 DE JUNIO 16:00 HORAS
		161 VIVIENDAS	1681 BOTELLAS	

Fuente: Prestaciones Sociales

CH	DIRECCION	VIVIENDAS	BOTELLAS	DIA Y HORA
CH LA PAZ	Juan Zorrilla de San Martín y Tiscornia La Paz	26 viviendas	260 botellas	JUEVES 29 DE JUNIO 9:30 HORAS
CH ALTO LA PAZ	General Artigas 700 y Teresa Muñoz La Paz. Progreso	30 viviendas	300 botellas	JUEVES 29 DE JUNIO 11:30 HORAS
CH PROGRESO	Ibirapitá y Vía Férrea. Progreso	18 viviendas	1800 botellas	JUEVES 29 DE JUNIO 13:30
CH CERRILLOS	Culta y Chiesa. Los Cerrillos	13 viviendas	130 botellas	JUEVES 29 DE JUNIO 15:00
		87 viviendas	870 botellas	

Fuente: Prestaciones Sociales

CH	DIRECCION	VIVIENDAS	BOTELLAS	DIA Y HORA
CH CANELONES 1	Ruta 5 vieja entre EEUU y Pando. Canelones	30 viviendas	300 botellas	VIERNES 30 DE JUNIO 9:30 HORAS
CH CANELONES 3	Con EEUU y Hector Gutierrez Ruiz. Canelones	31 viviendas	310 botellas	VIERNES 30 DE JUNIO 11:00 HORAS
CH CANELONES 2	Dr. Bartolomé Fuster y A Spikerman. Canelones	33 viviendas	330 botellas	VIERNES 30 DE JUNIO 12:30 HORAS
CH VALDERRIO	Con Pecoche y Clemente Estable. Santa Lucía	29 viviendas	290 botellas	VIERNES 30 DE JUNIO 14.00 HORAS
CH SANTA LUCIA 1	Federico Capurro y Diego Lamas. Santa Lucía	12 viviendas	120 botellas	VIERNES 30 DE JUNIO 15:00 HORAS
CH SANTA LUCIA 2	Dr. Clemente Estable y Juan Pecoche. Santa Lucía	3 viviendas	30 botellas	VIERNES 30 DE JUNIO 15:30 HORAS
		138 viviendas	1380 botellas	

HOGARES

Rango de residentes	Hogares de Anciano	Prom. Residentes	Cant. personas	Total de litros de agua por mes	Costo mensual	Apoyo por hogar
<50	17	26	442	53.040	1.485.120	87.360
51 - 100	5	65	325	39.000	1.092.000	218.400
>100	2	120	240	28.800	806.400	403.200
TOTAL	24		1.007	120.840	3.383.520	140.980

Rango de residentes	Hogares de discapacidad	Prom Residentes	Cant personas	Total de litros de agua por mes	Costo mensual	Apoyo por hogar
<50	1	35	35	4.200	117.600	117.600
51 - 100	1	86	86	10.320	288.960	288.960
>100	1	222	222	26.640	745.920	745.920
TOTAL	3		343	41.160	1.152.480	384.160

TOTAL	27		1.350	162.000	4.536.000	168.000
-------	----	--	-------	---------	-----------	---------

Fuente: Prestaciones Sociales. Junio 2023.

## Anexo Normativo

Ley N° 20.115

PRORROGA DEL PLAZO PARA ABONAR LAS CONTRIBUCIONES ESPECIALES DE SEGURIDAD SOCIAL PARA CONTRIBUYENTES RURALES DEL BPS, TERCER CUATRIMESTRE DEL AÑO 2022

Promulgación: 15/03/2023

Publicación: 21/03/2023

El Registro Nacional de Leyes y Decretos del presente semestre aún no fue editado.

### [Artículo 1](#)

Prorrógase el plazo para abonar las contribuciones especiales de seguridad social correspondientes al tercer cuatrimestre del año 2022, de todos los contribuyentes rurales del Banco de Previsión Social, sin que por las mismas se generen multas y recargos por mora.

### [Artículo 2](#)

Las obligaciones cuyo vencimiento se prorroga serán exigibles en tres cuotas consecutivas, venciendo las mismas con las obligaciones tributarias correspondientes al primer, segundo y tercer cuatrimestre de 2023.

### [Artículo 3](#)

Declárase que se mantiene la obligación de los contribuyentes rurales, de presentar las declaraciones nominadas correspondientes y efectuar el pago de las cuotas de convenio exigibles con dicho cuatrimestre, en el curso del mes que corresponda.

### [Artículo 4](#)

Facúltase al Poder Ejecutivo a extender por hasta 12 meses el plazo para abonar las contribuciones especiales de seguridad social correspondientes al primer, segundo y tercer cuatrimestre del año 2023, de todos los contribuyentes rurales del Banco de Previsión Social, sin que por las mismas se generen multas y recargos por mora.

LACALLE POU LUIS - PABLO MIERES - AZUCENA ARBELECHE