



Facultad de Ciencias Económicas y de Administración
Universidad de la República

**UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y DE ADMINISTRACION**

**TRABAJO MONOGRÁFICO PARA OBTENER EL TÍTULO DE
CONTADOR PÚBLICO**

REFORMA DEL SEGURO DE DESEMPLEO

por

**FABIANA BARRERA
GERMÁN RODRÍGUEZ**

TUTOR: Mariela Svetlichich

**Montevideo
URUGUAY
2009**

ABSTRACT

El presente documento es el resultado del trabajo de investigación orientado al análisis y evaluación de la reforma del seguro de desempleo.

El estudio pretende brindar información acerca del funcionamiento del régimen de seguro de desempleo vigente en Uruguay, evaluar los cambios que se han introducido recientemente, así como analizar sus ventajas y desventajas.

La importancia del tema responde a la relevancia de los sistemas de desempleo como instrumentos de política laboral, en particular dentro de las políticas pasivas de empleo. Los programas de seguro de desempleo constituyen un componente importante de todo sistema de protección social y su objetivo fundamental es proteger al trabajador frente a la contingencia del desempleo, garantizando determinado nivel de ingresos mientras se accede a un nuevo empleo.

Se explica, en primer lugar, como se encontraba diseñado el sistema antes de que fuera reformado y a continuación se detallan las modificaciones introducidas.

Posteriormente, se analizan los efectos de la reforma desde el punto de vista del sector empresarial y de los trabajadores, exponiéndose los posibles impactos de ésta sobre los diferentes actores sociales involucrados.

Finalmente, se evalúa el seguro de desempleo a través de un enfoque económico-administrativo.

A partir del referido análisis, es posible concluir que era necesaria la reforma del sistema de seguro de desempleo y que las nuevas disposiciones brindan importantes ventajas a los beneficiarios. No obstante, la nueva ley se encuentra vigente desde febrero de este año, por consiguiente, el período de análisis es demasiado breve para poder analizar profundamente su impacto.

Agradecemos, en primer lugar, a nuestras familias y amigos por habernos apoyado incondicionalmente a lo largo de nuestra carrera universitaria.

Asimismo, queremos agradecer a todos aquellos que han colaborado en la elaboración del presente trabajo, así como también a quienes han contribuido a lo largo de nuestra carrera, en especial a la Cátedra de Relaciones Laborales por brindarnos la posibilidad de realizar esta monografía y a nuestra tutora Cra. Mariela Svetlichich por guiarnos en su desarrollo.

Por último, agradecemos especialmente a los empresarios y trabajadores por su valiosa contribución, así como por el tiempo dedicado en las entrevistas y encuestas realizadas.

ÍNDICE

CAPÍTULO 1 INTRODUCCIÓN	7
1.1 OBJETIVOS Y ALCANCE	7
1.2 METODOLOGÍA.....	7
1.3 LIMITACIONES	8
CAPÍTULO 2 DESEMPLEO.....	10
2.1 INTRODUCCIÓN	10
2.2 DEFINICIONES.....	11
2.3 TIPOS DE DESEMPLEO	13
2.4 CAUSAS DEL DESEMPLEO.....	15
2.4.1 TEORÍA CLÁSICA.....	16
2.4.2 EXPLICACIÓN KEYNESIANA.....	16
2.4.3 TEORÍAS MODERNAS	17
2.4.3.1 LA BÚSQUEDA LABORAL.....	17
2.4.3.2 LOS CONTRATOS IMPLÍCITOS.....	17
2.5 INDICADORES DEL MERCADO DE TRABAJO EN URUGUAY	18
2.6 EVOLUCIÓN DEL DESEMPLEO EN LOS ÚLTIMOS AÑOS.....	19
2.7 MEDIDAS CONTRA EL DESEMPLEO EN URUGUAY	23
2.7.1 SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO.....	23
2.7.2 EMPRENDIMIENTOS PRODUCTIVOS.....	24
2.7.3 PROGRAMAS DE FORMACIÓN PROFESIONAL.....	25
2.7.4 PROGRAMA URUGUAY TRABAJA	28
2.7.5 PROGRAMA OBJETIVO EMPLEO	30
2.7.6 EL SEGURO DE DESEMPLEO.....	32
CAPÍTULO 3 FUNCIONAMIENTO DEL SEGURO DE DESEMPLEO ANTES DE LA LEY Nº 18.399.....	34
3.1 INTRODUCCIÓN	34
3.2 ÁMBITO DE APLICACIÓN	34
3.3 EXCLUSIONES.....	36
3.4 REQUISITOS	37

3.5 TRÁMITE	38
3.6 CAUSALES	39
3.7 MONTO DEL SUBSIDIO	40
3.7.1 DESPIDO Y SUSPENSIÓN TOTAL DE LA ACTIVIDAD	40
3.7.2 SUSPENSIÓN PARCIAL	40
3.7.3 SUPLEMENTO DEL SUBSIDIO	41
3.7.4 TOPES MÁXIMOS Y MÍNIMOS AL MONTO DEL SUBSIDIO	42
3.7.5 DEDUCCIONES	42
3.8 TÉRMINO DE LA PRESTACIÓN	42
3.9 CESE DE LA PRESTACIÓN	42
3.10 EFECTOS DEL SUBSIDIO	43
3.11 DESOCUPACIÓN ESPECIAL	44
3.12 DESPIDO FICTO	44
3.13 OBLIGACIONES DE LOS BENEFICIARIOS	45
3.14 OBLIGACIONES DE LAS EMPRESAS	46
CAPÍTULO 4 MODIFICACIONES INTRODUCIDAS AL SEGURO DE DESEMPLEO	47
4.1 INTRODUCCIÓN	47
4.2 OBJETIVOS DE LA REFORMA	48
4.3 CONTENIDO DE LA REFORMA	48
4.3.1 AMPLIACIÓN DE LA CAUSAL REDUCCIÓN	48
4.3.2 FLEXIBILIZACIÓN DEL PERÍODO PREVIO DE GENERACIÓN	49
4.3.3 MODIFICACIÓN DEL TÉRMINO DE LA PRESTACIÓN	51
4.3.4 INTRODUCCIÓN DE UN ESQUEMA DE PRESTACIONES DECRECIENTES	52
4.3.4.1 TRABAJADORES DESPEDIDOS	52
4.3.4.2 TRABAJADORES EN SITUACIÓN DE SUSPENSIÓN TOTAL DE LA ACTIVIDAD	54
4.3.4.3 TRABAJADORES EN SITUACIÓN DE SUSPENSIÓN PARCIAL DE LA ACTIVIDAD	55
4.3.5 AUMENTO DEL TÉRMINO DE LA PRESTACIÓN PARA TRABAJADORES MAYORES DE 50 AÑOS	56
4.3.6 EXTENSIÓN DEL TÉRMINO DE LA PRESTACIÓN DEBIDO A CAUSAS MACROECONÓMICAS	57

4.3.7 MONTO MÁXIMO Y MÍNIMO	57
4.3.8 POSIBILIDAD DE INTERRUPCIÓN DEL SUBSIDIO.....	58
4.3.9 ARTICULACIÓN DEL SEGURO DE DESEMPLEO CON LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO	59
4.3.10 RACIONALIZACIÓN DE LAS PRÓRROGAS	63
4.3.11 DESPIDO FICTO.....	64
4.3.12 EFECTOS DE LA SOLICITUD FUERA DE PLAZO	65
4.3.13 POSIBILIDAD DE PERCIBIR LA PRESTACIÓN CUANDO SE TIENEN DEUDAS CON EL BPS	65
4.3.14 REGISTRO DE SOLICITUDES DE SUBSIDIO POR DESEMPLEO AMPARADAS A LA CAUSAL SUSPENSIÓN	66
CAPÍTULO 5 EVALUACIÓN DE LA REFORMA DEL SEGURO DE DESEMPLEO	67
5.1 INTRODUCCIÓN	67
5.2 ANÁLISIS DE LAS MODIFICACIONES.....	69
5.2.1 COMPATIBILIDAD DEL SEGURO DE DESEMPLEO CON OTRA ACTIVIDAD.....	69
5.2.2 FLEXIBILIZACIÓN DEL PERÍODO PREVIO DE GENERACIÓN.....	71
5.2.3 ESQUEMA DE PRESTACIONES DECRECIENTES	72
5.2.4 EXTENSIÓN DEL SUBSIDIO PARA MAYORES DE 50 AÑOS	73
5.2.5 EXTENSIÓN DEL SUBSIDIO POR CAUSAS MACROECONÓMICAS.....	75
5.2.6 MONTO DEL TOPE MÁXIMO AL MONTO DEL SUBSIDIO	75
5.2.7 POSIBILIDAD DE INTERRUPCIÓN DEL SUBSIDIO.....	76
5.2.8 ARTICULACIÓN DEL SEGURO DE DESEMPLEO CON LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO	77
5.2.9 REDUCCIÓN DEL TÉRMINO DE LA PRESTACIÓN PARA LA CAUSAL SUSPENSIÓN TOTAL	84
5.2.10 RACIONALIZACIÓN DE LAS PRÓRROGAS	88
5.2.11 DESPIDO FICTO.....	89
5.2.12 EFECTOS DE LA SOLICITUD FUERA DE PLAZO	90
5.2.13 POSIBILIDAD DE PERCEPCIÓN DEL SUBSIDIO PARA TRABAJADORES QUE TENGAN DEUDAS CON EL BPS.....	91
5.2.14 REGISTRO DE SOLICITUDES AMPARADAS A LA CAUSAL SUSPENSIÓN.....	91

CAPÍTULO 6 EVALUACIÓN DEL SEGURO DE DESEMPLEO DESDE UN ENFOQUE ECONÓMICO - ADMINISTRATIVO	93
6.1 INTRODUCCIÓN	93
6.2 INFORMACIÓN ESTADÍSTICA DEL SEGURO DE DESEMPLEO.....	93
6.2.1 EVOLUCIÓN DE LOS EGRESOS POR SEGURO DE DESEMPLEO	93
6.2.2 EVOLUCIÓN DE LOS INDICADORES DEL SEGURO DE DESEMPLEO	97
6.3 EL SEGURO DE DESEMPLEO Y LA COMPETITIVIDAD DE LAS EMPRESAS URUGUAYAS	103
6.4 EL SEGURO DE DESEMPLEO Y LA REINSERCIÓN LABORAL DE LOS TRABAJADORES	104
CAPÍTULO 7 CONCLUSIONES	106
ANEXO 1 – ENTREVISTAS.....	110
ANEXO 2 – FORMULARIO DE ENCUESTA REALIZADA A LOS TRABAJADORES..	123
ANEXO 3 – LISTA DE CURSOS OFRECIDOS POR EL INEFOP	125
BIBLIOGRAFÍA	134
LEGISLACIÓN.....	135
PÁGINAS WEB	136

CAPÍTULO 1

INTRODUCCIÓN

1.1 OBJETIVOS Y ALCANCE

Se trata de una investigación orientada al estudio de los cambios introducidos por la ley N° 18.399 que modificó sustancialmente el sistema de seguro de desempleo vigente en Uruguay.

Esta investigación busca comprender el mecanismo de funcionamiento del seguro de desempleo, identificar las fortalezas y debilidades de las modificaciones introducidas por la mencionada ley, evaluar estos cambios en términos de ventajas para los beneficiarios del seguro de desempleo y analizar su efectividad en cuanto al cumplimiento de los objetivos planteados por la reforma.

Complementariamente, se analiza el nuevo sistema de desempleo desde un enfoque económico-administrativo, evaluando si éste favorece o daña la competitividad de las empresas uruguayas, si su costo es comparativamente superior o inferior respecto al costo del sistema anterior y en que medida colabora con la reinserción laboral de los trabajadores desempleados que ingresan al sistema.

1.2 METODOLOGÍA

La metodología utilizada consistió, en primer lugar, en una investigación bibliográfica, basándonos principalmente en el relevamiento de la legislación vigente relacionada con el tema y la legislación anterior. Adicionalmente, se buscó información referente a la doctrina y jurisprudencia uruguaya correspondiente.

En el Capítulo 2: “Desempleo” nos introducimos al tema del desempleo, realizando una aproximación sobre sus causas, efectos y medidas adoptadas por nuestro país para combatirlo, a los efectos de abocarnos en los capítulos siguientes a una de ellas específicamente: el seguro de desempleo.

El capítulo 3: “Funcionamiento del Seguro de Desempleo antes de la ley N° 18.399” corresponde a la explicación del funcionamiento del seguro de desempleo y para ello se analiza la normativa vigente antes de la reforma.

En el capítulo 4: “Modificaciones introducidas al Seguro de Desempleo” se realiza un estudio exhaustivo de las modificaciones introducidas en el año 2008 al seguro de desempleo para conocer claramente el funcionamiento actual del sistema.

En segundo lugar, se realizaron entrevistas a representantes de los principales actores sociales involucrados, encuestas a trabajadores y se analizaron los datos estadísticos relacionados con el seguro de desempleo, con el cometido de analizar la reforma del sistema.

En el capítulo 5: “Evaluación de la Reforma del Seguro de Desempleo” se evalúan las modificaciones introducidas y se analiza el impacto del nuevo sistema. Se realiza, también, un análisis comparativo del nuevo sistema respecto al anterior. Por otra parte, se evalúa en que medida se han cumplido los objetivos propuestos al introducirse la reforma del sistema y la posibilidad de que éstos puedan ser cumplidos en un futuro y se expone el nivel de satisfacción de los beneficiarios del seguro de desempleo.

En el capítulo 6: “Evaluación del Seguro de Desempleo desde un enfoque económico-administrativo” se efectúa la comparación del costo del nuevo sistema respecto al anterior. Asimismo, se resumen los efectos de las modificaciones introducidas sobre la competitividad de las empresas uruguayas y se evalúa en que medida el nuevo sistema de seguro de desempleo favorece la reinserción laboral de los trabajadores desocupados.

Por último, en el capítulo 7: “Conclusiones” se presentan los resultados obtenidos sobre la base de la información recabada a lo largo de la monografía y se realiza una evaluación sobre el cumplimiento de los objetivos planteados al comienzo del trabajo.

1.3 LIMITACIONES

Se presentó una limitación muy importante al momento de evaluar los efectos de la reforma del seguro de desempleo y poder cumplir con los objetivos planteados inicialmente. La nueva reglamentación referente al seguro de desempleo entró en

vigencia en febrero de este año, en consecuencia, el período de análisis es demasiado breve.

La reciente implementación de la nueva normativa provocó que no se pudieran apreciar claramente los efectos de las nuevas disposiciones porque no se dispone de datos estadísticos precisos acerca del impacto de estas modificaciones.

CAPÍTULO 2

DESEMPLEO

2.1 INTRODUCCIÓN

El desempleo constituye uno de los mayores problemas sociales y económicos al que se enfrentan todos los países del mundo.

Desde el punto de vista social, la falta de empleo u ocupación se manifiesta en la disminución de ingresos que perciben el trabajador y su familia, necesarios para satisfacer sus necesidades, lo cual puede causar graves consecuencias psicológicas al trabajador desocupado. Adicionalmente, el desempleo se encuentra estrechamente relacionado con los niveles de pobreza existentes en cada país.

La consecuencia económica fundamental del desempleo refiere a la pérdida de productividad de los países. Una de las ventajas más importantes del pleno empleo es que se dispone de mayor cantidad de bienes y servicios que en épocas de depresión, etapas en las cuales los niveles de desempleo aumentan considerablemente. El hecho de que haya trabajadores que desean trabajar y no encuentren ocupación lleva a que se dejen de producir bienes o prestar servicios que luego será imposible recuperar, así como a la pérdida de habilidades de los propios trabajadores desocupados.¹

El desempleo no puede considerarse como un problema individual, que afecta únicamente a quien lo padece, sino que corresponde a un problema que afecta a toda la sociedad. Esto lleva a que los países pongan al desempleo dentro de las mayores preocupaciones y en respuesta a los graves problemas causados por la desocupación adopten medidas tanto para disminuir sus efectos como para prevenirla. Dentro del primer grupo de medidas, encontramos fundamentalmente al subsidio por desempleo, que constituye una prestación económica tendiente a reducir los efectos de la pérdida de ingresos provenientes de la situación de desocupación en que se encuentra el trabajador.

¹ Abba P. Lerner, "Economía del Pleno Empleo", Aguilar, S.A. de ediciones, Madrid, 1957, p. 25.

Por otra parte, las políticas activas de empleo integran el grupo de medidas que se adoptan para prevenirlo.

2.2 DEFINICIONES

El término desempleo hace referencia a la falta de trabajo y comprende, a grandes rasgos, a aquellas personas que no se encuentran trabajando por causas ajenas a su voluntad.

El Instituto Nacional de Estadística (INE) del Uruguay² define a los desocupados como todas las personas que se encuentran en edad de trabajar (catorce o más años de edad) que durante el período de referencia no estaban trabajando por no tener empleo, pero que buscaban un trabajo remunerado o lucrativo, y que se encuentran disponibles para empezar a trabajar.

De la definición surge que para poder considerar desocupada a una persona, ésta debe cumplir simultáneamente con los siguientes requisitos:

- No tener trabajo.
- Encontrarse disponible para trabajar.
- Estar realizando gestiones concretas para conseguir un trabajo.

Por consiguiente, para poder considerar que una persona se encuentra desempleada, ésta no solo debe tener la voluntad de trabajar, sino que además debe contar con la disponibilidad para hacerlo y haber realizado al menos una gestión concreta para obtenerlo.

Por otra parte, se distinguen dos tipos de desocupados según exista o no experiencia laboral previa:

- Desocupados propiamente dichos: son aquellas personas que anteriormente a su actual situación ya han trabajado habiendo perdido o dejado el empleo.

² El INE de Uruguay es el organismo público que tiene por objetivo la elaboración, supervisión y coordinación de las estadísticas nacionales.

Comprende tanto a aquellos que reciben un subsidio estatal como a aquellos que no lo reciben.

- Desocupados que buscan trabajo por primera vez: son aquellas personas que se incorporan por primera vez al mercado de trabajo y que no cuentan con una experiencia laboral previa en ninguno de sus sentidos.

Resulta importante definir, asimismo, los conceptos de subempleo y población ocupada en empleos precarios porque constituyen graves problemas sociales y económicos a nivel mundial.

En primer lugar, el INE establece que el subempleo existe cuando la ocupación que tiene una persona es inadecuada respecto a determinadas normas o a otra ocupación posible. La categoría de subempleo comprende tanto al subempleo visible, o subempleo por insuficiencia de horas trabajadas, como al invisible, o subempleo por insuficiencia de volumen de trabajo. Sin embargo, la definición de subempleo dada por el instituto comprende únicamente a aquellas personas ocupadas que involuntariamente desempeñan su actividad laboral a tiempo parcial, en consecuencia, quedan excluidas de la definición de subempleo las personas en situación de desempleo invisible. Esto es así porque en la práctica la medición del subempleo se limita al subempleo visible.

De acuerdo a la definición internacional dada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), las personas en situación de subempleo visible son aquellas personas con empleo asalariado o con empleo independiente, trabajando o con empleo pero sin trabajar, que durante el período de referencia trabajan involuntariamente menos de la duración normal de trabajo para la actividad correspondiente, y que buscaban o estaban disponibles para un trabajo adicional.

El subempleo visible se define como una subcategoría del empleo y existen tres criterios que deben satisfacerse simultáneamente para identificar, entre las personas ocupadas, a las visiblemente subempleadas:

- Trabajan menos de la duración normal.
- Lo hacen de forma involuntaria.
- Desean trabajo adicional y están disponibles.

Los criterios refieren a todas las personas que forman parte de la población con empleo, tanto con empleo asalariado como independiente, y no solo a las personas que trabajan actualmente, sino también a las que se encuentran temporalmente ausentes del trabajo. De acuerdo al marco conceptual adoptado por las normas internacionales, una persona desempleada o económicamente inactiva no puede ser subempleada.

Por su parte, el INE define como subempleados por insuficiencia de horas trabajadas a aquellas personas que perteneciendo a la “fuerza de trabajo” tienen un empleo de menor duración que la jornada normal de trabajo, por razones ajenas a su voluntad y que buscan o aceptarían un trabajo suplementario. En nuestro país el promedio general de horas trabajadas de acuerdo a la Encuesta de Hogares oscila en las cuarenta horas semanales, pudiendo considerarse razonablemente como el tiempo normal de trabajo. Asimismo, se remarca que el trabajo voluntario a tiempo parcial no integra el concepto de subempleo.

Por otra parte, de acuerdo a las normas internacionales deben tenerse en cuenta las siguientes características para distinguir el subempleo invisible:

- Bajo nivel de ingresos.
- Aprovechamiento insuficiente de las calificaciones.
- Baja productividad.

Por último, la población ocupada en empleos precarios abarca a la población ocupada, asalariada en el sector privado de la economía que no está protegida por el sistema de seguridad social (seguros de desempleo, de protección de la salud, de retiros y pensiones) o que se encuentra buscando otro trabajo para sustituir al actual en razón de que éste es poco estable o está ocupada en la categoría de ocupación de trabajadores familiares no remunerados.

2.3 TIPOS DE DESEMPLEO

Es posible distinguir cuatro categorías de desempleo:

- Desempleo friccional: Es relativamente constante y surge debido a que los ajustes en el mercado de trabajo no se producen instantáneamente, sino que puede haber fricciones que retrasen la obtención de un puesto de trabajo, tales

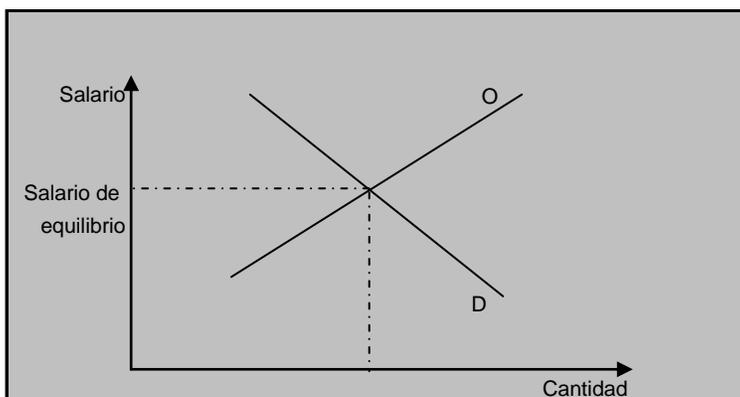
como la falta de información sobre las condiciones del mercado, los costos de transacción que suponen cambiar de trabajo y la rigidez de los contratos salariales, es decir, se deriva del tiempo que se requiere para encontrar un nuevo empleo. Este tipo de desempleo es transitorio y no representa un problema económico.

- Desempleo estructural: Corresponde al desajuste que se produce entre la oferta y demanda de trabajadores debido a que la calificación requerida por la demanda de trabajo suele no coincidir con la calificación de los trabajadores. El desempleo estructural es consecuencia de los cambios estructurales que se producen en la economía, lo cual lleva a que determinados trabajadores se encuentren en situación de desocupación forzosa porque no encuentran puestos de trabajo donde se requieran sus habilidades o capacidades. Los cambios tecnológicos y la creciente automatización de los procedimientos han producido cambios en la calificación requerida de los trabajadores, por lo tanto, si éstos no adquieren las nuevas habilidades y capacidades requeridas, los puestos de trabajo podrán quedar vacantes por un tiempo prolongado y no podrán ser ocupados por trabajadores desempleados.
- Desempleo cíclico: Surge como consecuencia de los distintos ciclos económicos. En los períodos de crecimiento el desempleo disminuye porque la mayor producción provoca la necesidad de contratar más trabajadores. Contrariamente, durante las recesiones la baja del gasto público provoca que se reduzca el nivel de producción que deriva en el despido de trabajadores, aumentando así el desempleo. Nótese que este tipo de desempleo sigue la evolución del Producto Bruto Interno (PBI).
- Desempleo estacional: Es aquel que varía de acuerdo a la estación del año en que nos encontremos. Surge por las fluctuaciones climáticas que producen variaciones en la actividad económica, provocando fluctuaciones estacionales de la oferta y demanda de trabajo. Es muy común que se produzca este tipo de desempleo en la actividad agrícola.

2.4 CAUSAS DEL DESEMPLEO

El equilibrio del mercado de trabajo está determinado por la intersección de la demanda de trabajo que realizan las empresas y la oferta de trabajo por parte de los trabajadores. Ambas coinciden únicamente cuando el salario vigente se iguala al salario de equilibrio. Si el salario vigente fuera superior al de equilibrio, entonces habría más trabajadores dispuestos a trabajar que los que estarían interesados en contratar las empresa, por lo tanto, los trabajadores desempleados estarían dispuestos a trabajar por un salario menor al vigente, presionando el salario a la baja, reduciéndose hasta igualarse al salario de equilibrio y desapareciendo, entonces, el exceso de oferta. Por el contrario, si el salario vigente fuera inferior al salario de equilibrio, existiría un exceso de demanda y las empresas estarían dispuestas a contratar trabajadores abonándoles un salario superior al de mercado, empujando el salario a la suba, el cual mantendrá esta tendencia hasta alcanzar el salario de equilibrio, desapareciendo, en consecuencia, el exceso de demanda.

El mercado únicamente podría funcionar de esta forma si fuera un mercado competitivo en el cual no existiera ninguna imperfección. Sin embargo, ningún mercado funciona perfectamente, sino que existen fricciones que impiden que se llegue al equilibrio. Entre las más importantes se destacan: la fijación de salarios mínimos, presiones de sindicatos de trabajadores para aumentar los salarios en determinados sectores de actividad, políticas gubernamentales que alteran el funcionamiento de los mercados, etc.



Equilibrio del mercado de trabajo

A continuación se repasan las principales teorías que explican la existencia del desempleo.

2.4.1 TEORÍA CLÁSICA

La teoría clásica plantea que si existiera la competencia perfecta y flexibilidad de precios, la economía tendería al pleno empleo, por consiguiente, la explicación del desempleo radica en la rigidez de alguno de los precios, estando éstos fuera de su nivel de equilibrio.

De acuerdo a esta teoría, el desempleo es determinado por la rigidez de los salarios nominales cuando éstos son mayores a su nivel de equilibrio. El desempleo es voluntario porque si se aceptara reducir los salarios nominales desaparecería.

Esta teoría tuvo éxito hasta la década del '30, luego de la gran depresión, el desempleo alcanzó niveles muy elevados durante largos períodos en los cuales la explicación clásica del desempleo se mostró insuficiente. En este contexto surge el enfoque Keynesiano que veremos a continuación.

2.4.2 EXPLICACIÓN KEYNESIANA

El desempleo, de acuerdo al modelo Keynesiano, se explica por la insuficiencia de la demanda del mercado de bienes, que provoca una menor producción y, por consiguiente, que se contraten menos trabajadores. La demanda de bienes es insuficiente, por lo tanto, las empresas producen por debajo del nivel de pleno empleo, la demanda de trabajadores desciende y, por ende, existen trabajadores que no encuentran un puesto de trabajo.

A diferencia de la teoría clásica, el desempleo según la explicación keynesiana, no es transitorio ni voluntario, sino que puede permanecer por mucho tiempo, mientras dure la insuficiencia de demanda en el mercado de bienes. Este desempleo se da independientemente del valor del salario real, ya que el problema se origina en el

mercado de bienes y no en el de trabajo. El modelo Keynesiano plantea una buena explicación del desempleo involuntario y prolongado.³

2.4.3 TEORÍAS MODERNAS ⁴

En las últimas décadas surgieron distintas teorías que han intentado complementar y/o ampliar las teorías tradicionales.

2.4.3.1 LA BÚSQUEDA LABORAL

Este modelo intenta explicar la existencia del desempleo friccional. Plantea la existencia de mercados segmentados con puestos notablemente diferenciados e información incompleta. Los trabajadores que buscan empleo lo hacen durante un tiempo prolongado porque no cuentan con la información necesaria, incurriendo en costos directos e indirectos derivados de la búsqueda del empleo y la pérdida de salarios durante el período en que se encuentran desempleados.

2.4.3.2 LOS CONTRATOS IMPLÍCITOS

La teoría de los contratos implícitos intenta explicar la explicación clásica de rigidez de los salarios nominales a la baja aún en períodos de depresión. Establece, al igual que el modelo anterior, que existen mercados segmentados de acuerdo al tipo de calificación requerida y se generan contratos en los cuales la mayor calificación de los trabajadores se beneficia con salarios nominales mayores. Esto conduce a que se fijen contratos de largo plazo entre las partes porque a las empresas les resulta más fácil y menos costoso calificar a los trabajadores que ya se encuentran trabajando, ante, por ejemplo, la introducción de nuevas tecnologías, que contratar a otros. Asimismo, los trabajadores aprecian la estabilidad laboral.

³ "Economía para no Economistas", Departamento de Economía, Facultad de Ciencia Sociales, UdelaR, Montevideo, 1999, p. 221.

⁴ *Ibidem.*, pp. 222-223.

En épocas de recesión no se reduce este salario, sino que se ajusta el nivel de empleo. Al establecerse relaciones de largo plazo entre las empresas y los trabajadores, en períodos recesivos se despide temporalmente a determinados trabajadores con el compromiso de contratarlos nuevamente cuando la situación mejore, pero el salario nominal no se altera porque ya estaba pactado por cierto período.

2.5 INDICADORES DEL MERCADO DE TRABAJO EN URUGUAY

La medición de los indicadores del mercado de trabajo en el Uruguay se encuentra a cargo del INE y surge de la Encuesta Continua de Hogares realizada por este instituto.

A continuación se definen los principales conceptos utilizados para la medición de los distintos indicadores.

En primer lugar, se clasifica a la población de acuerdo a su condición de actividad, es decir, la relación que existe entre cada persona y la actividad económica corriente. Se determina mediante una clasificación general de la población que permite establecer si una persona es o no económicamente activa.

La población en edad de trabajar (PET) comprende a todas aquellas personas de catorce años o más de edad (edad mínima legal para trabajar en Uruguay).

La población económicamente activa (PEA) abarca a las personas de catorce o más años de edad que aportan su trabajo y a las que estarían dispuestas a aportarlo, para producir bienes y servicios económicos durante el período de referencia elegido para la Encuesta. Este grupo incluye la Fuerza de Trabajo civil y los efectivos de las Fuerzas Armadas. La Fuerza de Trabajo civil comprende a los ocupados y desocupados durante el período de referencia.

La PEA puede dividirse en ocupados y desocupados. Se consideran ocupadas, todas las personas de catorce o más años de edad, que trabajaron durante el período de referencia de la Encuesta, o que no trabajaron por estar de vacaciones, por enfermedad o accidente, conflicto de trabajo o interrupción del trabajo a causa del mal tiempo, averías producidas en las maquinarias o falta de materiales o materias primas, pero tenían empleo. Se incluyen en esta categoría, además, a los trabajadores familiares no remunerados. Las

personas desocupadas, como se definió anteriormente, son todas las personas de catorce o más años de edad que durante el período de referencia no estaban trabajando por no tener empleo, pero que buscaban un trabajo remunerado o lucrativo. Esta categoría comprende a: las personas que trabajaron antes pero perdieron su empleo (desocupados propiamente dichos), aquellas personas en seguro de paro y aquellas que buscan su primer trabajo.

Se utilizan principalmente las tasas de actividad, empleo y desempleo para la medición del nivel de empleo y desempleo en nuestro país.

La tasa de actividad se obtiene dividiendo la PEA entre la PET y se utiliza como indicador de la oferta de trabajo.

$$\text{Tasa de Actividad} = \frac{\text{PEA}}{\text{PET}}$$

La tasa de empleo es el indicador utilizado para la medición de la demanda de trabajo y se calcula como el cociente entre la cantidad de ocupados y la PET.

$$\text{Tasa de Empleo} = \frac{\text{Ocupados}}{\text{PET}}$$

La tasa de desempleo refleja el exceso de oferta del mercado del factor trabajo y resulta de dividir la cantidad de desocupados entre la PEA.

$$\text{Tasa de Desempleo} = \frac{\text{Desocupados}}{\text{PEA}}$$

2.6 EVOLUCIÓN DEL DESEMPLEO EN LOS ÚLTIMOS AÑOS

El nivel de la tasa de desempleo en Uruguay de los últimos tres años es relativamente bajo, ésta se mantuvo desde enero 2007 hasta septiembre 2009 generalmente menor a los dos puntos porcentuales, llegando a los dos dígitos únicamente en los meses de febrero y mayo de 2009. Sin embargo, esta tendencia no se mantuvo siempre, sino que en períodos precedentes la tasa de desempleo superaba el 10%. En el período 1996-2006 la tasa de desempleo anual para el total del país urbano fue todos los años superior

al 10%, alcanzando su mayor valor en el año 2002, producto de la crisis regional que afectó a Uruguay. A partir del año 2003 comienza a descender el valor de la tasa de desempleo anual, manteniéndose la tendencia a la baja hasta el año 2008. En términos anuales el desempleo de 2008 es el menor registro desde que se relevan los datos a partir de 1986.

La evolución a la baja en el desempleo puede explicarse por el aumento de puestos de trabajo en un contexto de mayor actividad económica. Esto se refleja en el alza de la tasa de empleo, que representa la demanda de trabajadores por parte de las empresas, que se situó en 57,7% en promedio en 2008, alcanzando un récord histórico. Esta mayor demanda de trabajo por parte de las empresas incentivó a que más personas buscaran un empleo, lo que se vio reflejado en un aumento de la tasa de actividad en los últimos años, aunque ha sido más moderada que el aumento de la tasa de empleo.⁵

En general, se observa una importante disminución del desempleo abierto y sobre todo un relevante incremento del empleo. No obstante, respecto a la calidad de los empleos no se obtienen resultados tan favorables. El subempleo afectó en promedio en el año 2008 al 16,5% de las personas ocupadas. Adicionalmente, la cantidad de trabajadores no registrados ascendió a 33% el mismo año, que si bien se ha reducido respecto a la crisis de 2002, cuando alcanzó cerca de 40%, aún se mantiene en niveles muy elevados, afectando a uno de cada tres trabajadores.⁶

Durante los primeros meses del año 2009 se registró una suba de la tasa de desempleo respecto a la tendencia decreciente que tuvo en el año 2008. Esto se debe a la caída de los niveles de empleo, posiblemente causada por la crisis financiera internacional que comenzó hace ya más de un año. No obstante, si bien la tasa de desempleo aumentó, dicho aumento no es un aumento considerable, lo que permite concluir que Uruguay no se vio afectado por la crisis, por lo menos en términos de desocupación, en la dimensión en que lo fueron otros países.

⁵ Nota publicada en "El Espectador",
<http://www.espectador.com/1v4_contenido_print.php?id=150505> (15/08/2009).

⁶ *Ibidem*.

De acuerdo a lo informado por el INE, la suba de la tasa de desempleo en el mes de abril de 2009 (aumento de 7,7% a 8,3%) no es un aumento estadísticamente significativo. Asimismo, señala que los indicadores de la evolución del mercado de trabajo no han tenido modificaciones significativas entre marzo y abril de 2009.⁷

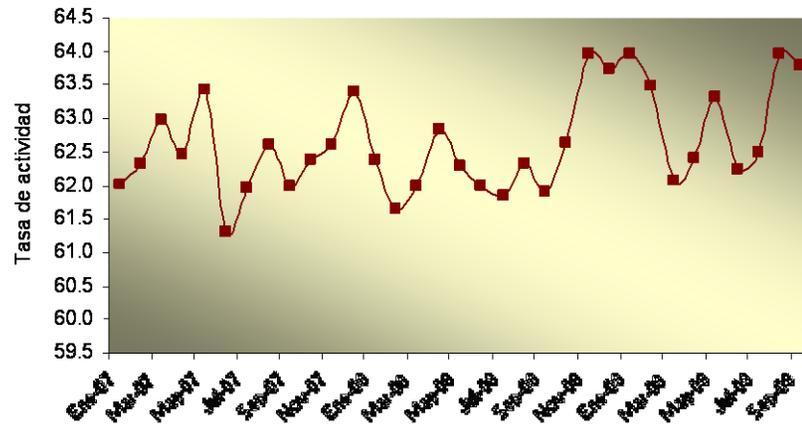
TASA DE ACTIVIDAD, EMPLEO Y DESEMPLEO - TOTAL PAÍS

Mes	Tasa de Actividad	Tasa de Empleo	Tasa de Desempleo
Ene-07	62.0	55.9	9.9
Feb-07	62.3	56.0	10.2
Mar-07	63.0	56.9	9.7
Abr-07	62.5	56.4	9.7
May-07	63.4	56.8	10.5
Jun-07	61.3	56.0	8.7
Jul-07	62.0	56.0	9.7
Ago-07	62.6	57.3	8.5
Sep-07	62.0	56.5	8.8
Oct-07	62.4	57.1	8.5
Nov-07	62.6	57.5	8.2
Dic-07	63.4	58.6	7.7
Ene-08	62.4	56.9	8.8
Feb-08	61.6	56.6	8.2
Mar-08	62.0	56.7	8.5
Abr-08	62.8	58.1	7.6
May-08	62.3	57.8	7.2
Jun-08	62.0	57.2	7.8
Jul-08	61.8	57.2	7.6
Ago-08	62.3	57.6	7.6
Sep-08	61.9	57.1	7.8
Oct-08	62.6	58.2	7.0
Nov-08	64.0	60.0	6.3
Dic-08	63.7	59.4	6.8
Ene-09	64.0	59.1	7.6
Feb-09	63.5	58.9	7.3
Mar-09	62.1	57.3	7.7
Abr-09	62.4	57.2	8.3
May-09	63.3	58.2	8.1
Jun-09	62.2	57.6	7.5
Jul-09	62.5	58.2	6.9
Ago-09	64.0	59.4	7.2
Sep-09	63.8	59.1	7.3

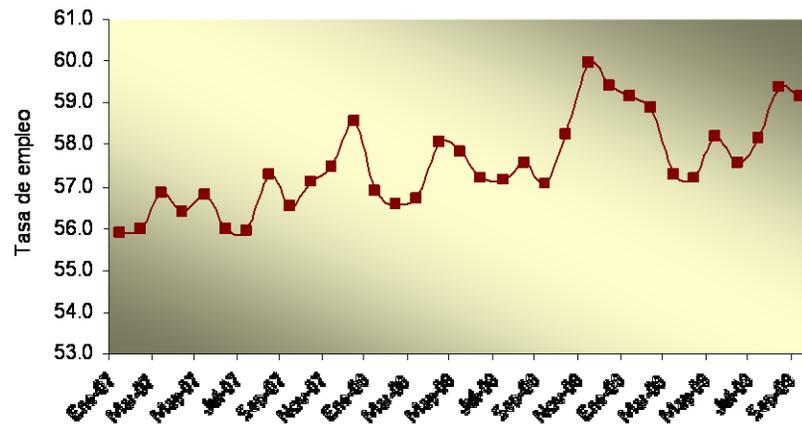
Fuente: INE

⁷ Encuesta Continua de Hogares. Abril 2009. Actividad, Empleo y Desempleo, <http://www.ine.gub.uy/comunicados/ECH/ECH0409.pdf> (15/08/2009).

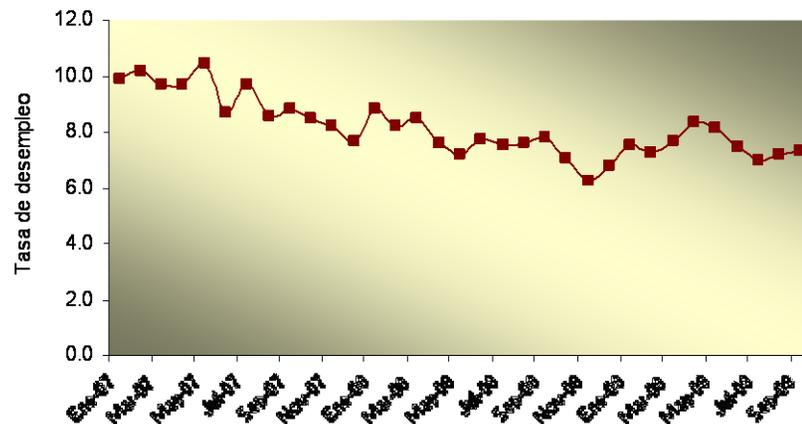
Evolución de la tasa de actividad período enero 2007 - septiembre 2009



Evolución de la tasa de empleo período enero 2007 - septiembre 2009



Evolución de la tasa de desempleo período enero 2007 - septiembre 2009



2.7 MEDIDAS CONTRA EL DESEMPLEO EN URUGUAY

Como se mencionó al inicio del capítulo, existen dos tipos de medidas que pueden adoptarse para enfrentar el desempleo. Por un lado, están las llamadas políticas pasivas de empleo que adoptan los países como forma de disminuir los efectos causados por la desocupación y, por otro, las políticas activas de empleo tendientes a prevenirlo.

A continuación se presentan las principales medidas adoptadas por nuestro país para afrontar el desempleo.

2.7.1 SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO

Los Servicios Públicos de Empleo están a cargo de la Dirección Nacional de Empleo (DINAE), unidad ejecutora del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), creada en el año 1992.

Los cometidos principales de estos servicios son: instrumentar acciones que faciliten la búsqueda de empleo, brindando información y proporcionando herramientas que minimicen los obstáculos que se puedan presentar, y brindar un servicio de intermediación laboral.

Funcionan a nivel local a través los Centros Públicos de Empleo (CePE's) que pueden ser creados a través de convenios entre la DINAE y las Intendencias Departamentales a partir del año 2005. Sus funciones son la coordinación y prestación de diferentes servicios con el objetivo de facilitar la intermediación entre las personas que buscan trabajo y las empresas que lo ofrecen.

Ofrece servicios de apoyo a quienes buscan empleo, informándoles sobre oportunidades laborales. Se realizan entrevistas con orientadores laborales que permiten identificar capacidades y habilidades, elaboración de currículum vitae y planes de búsqueda de empleo o autoempleo. Además, aquellas personas que estén interesadas pueden concurrir a los talleres que se realizan sobre distintas temáticas relacionadas al trabajo.

Por otra parte, se le brinda a las empresas apoyo en la búsqueda y preselección de trabajadores, información actualizada del mercado laboral, relevamiento de necesidades de calificación y asesoramiento sobre posibles soluciones.

Otro servicio que proporcionan los CePE's para la intermediación laboral es el sitio Web oficial: www.uruguayactivo.gub.uy. Consiste en una base de datos de acceso libre para que las personas que buscan empleo y las empresas que buscan contratar personal puedan incorporar sus datos.

2.7.2 EMPRENDIMIENTOS PRODUCTIVOS

Emprendimientos Productivos es otro programa a cargo de la DINA E, ejecutado en conjunto con las Intendencias Departamentales.

Se trata de emprendimientos para promover y apoyar el desarrollo de unidades productivas, especialmente a las de pequeño y mediano porte, incluyendo las provenientes de la economía social y otras figuras de trabajo asociados, empresas recuperadas y en proceso de reconversión, a nivel nacional y local.

En el marco de los emprendimientos productivos, se creó el Programa de Inversión Productiva, destinado a apoyar iniciativas locales que refieran a emprendimientos que supongan mejorar y/o generar empleo. Consiste en la adquisición de herramientas y/o equipamiento dirigido a personas de escasos ingresos y/o con dificultades de acceso a créditos convencionales, preferentemente vinculadas a estrategias asociativas.

Se efectúan llamados para la presentación de proyectos que deben contar con factibilidad económica e impactar positivamente en el empleo: consolidando el empleo existente y/o creándolo. Asimismo, deberá involucrar a personas de escasos ingresos y/o con dificultades de acceder a créditos convencionales. Se priorizarán los proyectos vinculados a estrategias de desarrollo productivo, ya sean de bienes o servicios, integrados a políticas de desarrollo departamental y/o nacional que se encuentren en el marco de estrategias asociativas que cuenten con apoyo técnico relacionado a la actividad a desarrollar.

Las herramientas y el equipamiento deberán abonarse en cuotas mensuales y se tendrán que depositar en una cuenta que las Intendencias Departamentales deberán abrir para ello. Con el dinero depositado se forman fondos rotatorios departamentales que impulsan nuevos emprendimientos locales.

2.7.3 PROGRAMAS DE FORMACIÓN PROFESIONAL

Los programas de formación profesional proporcionan capacitación y formación profesional a personas desempleadas con dificultades o riesgo de empleo. Su objetivo es diseñar y elaborar políticas de formación profesional a partir de las necesidades existentes, con el fin de calificar a los trabajadores y otorgarles mayores oportunidades de inserción y/o reinserción en el mercado laboral.

Los principales programas se encuentran actualmente a cargo del Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), creado en el año 2008. Estos programas se llevaban a cabo por la Junta Nacional de Empleo (JUNAE) que fue reemplazada posteriormente por el INEFOP.

Entre los programas de capacitación y formación profesional a cargo del INEFOP se encuentran los siguientes:

- **PROJOVEN:** Es un programa de capacitación e inserción laboral de alcance nacional para los jóvenes que tienen mayores dificultades de conseguir un empleo. Está dirigido a jóvenes de ambos sexos que tengan entre 18 y 24 años de edad, no hayan completado la educación media superior, con limitada o nula experiencia laboral y sin empleo formal al momento de la inscripción. Se da prioridad a aquellos jóvenes que sean jefes de familia o tengan a su cargo menores de edad. Los cursos incluyen capacitación específica, talleres de orientación laboral y social que los prepara para comprender el mundo laboral, acompañamiento individual que les facilita el acceso a la oferta laboral del mercado y los apoya en la inserción laboral. El programa cubre todos los costos y les otorga, además, un viático para transporte durante la duración del curso.

- **PROGRAMA DE CAPACITACIÓN PARA TRABAJADORES EN SEGURO DE DESEMPLEO:** Pueden acceder aquellas personas que se encuentren percibiendo el subsidio por desempleo y tengan causal despido. Se ofrecen cursos de capacitación transversal específicos, vinculados a la demanda de trabajo y nuevas oportunidades de ingreso al sistema educativo.
- **PROGRAMA DE CAPACITACIÓN LABORAL PARA TRABAJADORES RURALES:** Su objetivo es mejorar la situación laboral en que se encuentran los trabajadores que residen en el medio rural a través de cursos para aumentar su calificación y favorecer la creación de puestos de trabajo. Se dirige a todos los trabajadores que viven en el medio rural o trabajan en actividades agrarias, desocupados o en actividad, asalariados o independientes, o que tengan una empresa familiar. Se lleva a cabo con la participación de actores locales, organizaciones e instituciones locales y pobladores. En primer lugar, se identifican las necesidades de capacitación laboral en la localidad y de acuerdo a estas necesidades se organizan los cursos, teniendo en cuenta la realidad productiva y las necesidades de los participantes.
- **PROIMUJER:** El propósito de este programa es la reducción de las dificultades de acceso a la formación transversal y técnica que tienen las mujeres, así como el apoyo a la inserción laboral. Busca fortalecer a mujeres y hombres a través de actividades formativas, con un enfoque de género y competencias destinadas a mejorar la empleabilidad teniendo en cuenta las características del mercado laboral actual. Pueden participar mujeres y hombres de hasta 55 años de edad, residentes en áreas urbanas o rurales que hayan perdido su empleo, que lo estén buscando por primera vez o que se encuentren en cualquiera de las situaciones de empleo con restricciones. La participación masculina no puede ser menor al 20% ni mayor al 50%. Sin perjuicio de lo establecido anteriormente, se aceptan ofertas orientadas exclusivamente a mujeres.
- **PROCLADIS:** Es un programa de capacitación laboral para personas con discapacidad que tiene como propósito promover una política activa de empleo y formación profesional. Está a cargo del INEFOP pero es gestionado por la Asociación Cristiana de Jóvenes. Pueden formar parte aquellas personas con

discapacidad (todos los tipos de deficiencia) que tengan más de 18 años de edad y hasta el término de la vida laboral activa. Se privilegia a las personas que estén en situación de vulnerabilidad social y laboral. El programa es compatible con la pensión por invalidez que brinda el Banco de Previsión Social (BPS), por lo que el hecho de participar no afecta el cobro de dicha pensión. Se trata de desarrollar la igualdad de oportunidades a través de capacitación en inserción laboral en el mercado de trabajo y apoyo a emprendimientos productivos.

- **EMPRENDE URUGUAY:** Brinda apoyo para la creación de micro y pequeños emprendimientos, mediante una metodología que maximice la viabilidad de cada emprendimiento, fomentando la asociación e integración a cadenas productivas que aseguren que sean sustentables. Se pretende promover la creación de nuevas empresas y el fortalecimiento de las ya existentes que agreguen nuevo valor capitalizando las oportunidades del mercado, generen nuevos puestos de trabajo genuinos y contribuyan a aumentar el PBI real. Brinda capacitación en gestión empresarial, asesoramiento técnico, formulación de un plan de empresa, acompañamiento en la implementación y seguimiento de la empresa creada, apoyo en la búsqueda de recursos financiero y creación de redes empresariales. Está dirigido a micro y pequeñas empresas formales con hasta dos años de inicio o informales con un mínimo de un año de trabajo sostenido, en los departamentos de Montevideo, Canelones, San José y Florida.
- **FOMYPES:** Ofrece apoyo económico a las micro y pequeñas empresas para la contratación de asistencia técnica o para participación de sus propietarios y trabajadores en actividades de capacitación, que contribuyan a mejorar la competitividad de las micro y pequeñas empresas mediante la calificación de su capital humano. El apoyo cubre como máximo hasta el 80% de la inversión. Los cometidos son: contribuir a la mejora de la gestión y eficiencia de este tipo de empresas, generar un efecto multiplicador que impacte en la creación de puestos de trabajo, fomentar la formalidad de las empresas y el empleo, favorecer la sinergia entre empleados y empleadores y sensibilizarlos sobre la ventaja de adoptar estrategias asociativas. Está dirigido a micro y pequeñas empresas de hasta 19 empleados, radicadas en los departamentos de Montevideo, Canelones, Maldonado, Colonia, Paysandú, San José y Tacuarembó.

2.7.4 PROGRAMA URUGUAY TRABAJA

El Programa Uruguay Trabaja fue creado por la ley N° 18.240 de 27 de diciembre de 2007 y reglamentado por el decreto N° 222/008 de 23 de abril de 2008. Se creó con el objetivo de promover el trabajo como factor socioeducativo y es administrado por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).

Consiste en un régimen de acompañamiento social para el desarrollo de procesos de integración al mercado laboral e incluye la realización de trabajos transitorios de valor público y el otorgamiento de una prestación denominada "Apoyo a la Inserción Laboral".

El acompañamiento social de los beneficiarios se llevará a cabo por organizaciones de la sociedad civil u organismos públicos e implica la supervisión educativa diaria de las tareas de valor público a realizarse, acciones de apoyo técnico que permitan superar barreras para el acceso a los servicios sociales y programas de formación laboral y ocupacional.

Las personas habilitadas para inscribirse en el programa deben reunir las siguientes condiciones:

- Mayores de 18 años y menores de 65 años de edad.
- Nivel de escolaridad inferior al tercer año de Ciclo Básico o su equivalente.
- Encontrarse en situación de desempleo, habiendo permanecido en el país por un período no inferior a dos años, inmediatamente anterior a la fecha de inicio de cada proceso de inscripción.
- Integrar hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica, de acuerdo a criterios estadísticos según lo que disponga la reglamentación, teniéndose en cuenta, entre otros, los siguientes factores: ingresos del hogar, condiciones habitacionales y del entorno, composición del hogar, características de sus integrantes y situación sanitaria.

Los beneficiarios deberán realizar trabajos transitorios, durante un período máximo de nueve meses, como parte de los procesos pedagógicos y de inserción laboral inherentes al programa.

Las tareas realizadas son de naturaleza socioeducativa y la participación en el programa no significará relación laboral o funcional de los beneficiarios con el MIDES ni con los demás organismos u organizaciones en donde sean desarrolladas las actividades. Mientras dure su participación, los beneficiarios no formarán parte de las nóminas de personal del MIDES ni de los demás organismos u organizaciones, ni estarán comprendidos en sus regímenes de remuneraciones y beneficios.

Por otra parte, los beneficiarios recibirán el Apoyo a la Inserción Laboral, consistente en una prestación por un monto máximo equivalente a 2,35 Base de Prestaciones y Contribuciones (BPC) por mes, durante un período de hasta nueve meses y siempre que se de el cumplimiento de las obligaciones asumidas.

De acuerdo a la reglamentación, esta prestación no es de naturaleza salarial ni retributiva, es personal, intransferible e inembargable y no podrá constituir garantía de obligaciones ni ser afectada por retenciones, incluidas las relativas a pensiones alimenticias. No obstante, el período en que los beneficiarios participen del programa será computado por el BPS como tiempo de actividad a los efectos jubilatorios y pensionarios y habilitará la percepción, únicamente, de los subsidios por maternidad y por enfermedad común.

Asimismo, la prestación será considerada asignación computable y materia gravada por las contribuciones especiales de seguridad social exclusivamente personales, aplicándose en todos los casos la tasa de aportación jubilatoria del 15% y la correspondiente al seguro de enfermedad.

Los beneficiarios tendrán, también, derecho a la asistencia médica gratuita a través de los servicios de la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE).

La participación puede cesar por vencimiento del plazo o por voluntad del beneficiario. Asimismo, el MIDES puede, teniendo en cuenta la información que reciba de los organismos u organizaciones encargados del acompañamiento social o de los organismos destinatarios de la actividad, disponer el cese por razones disciplinarias.

2.7.5 PROGRAMA OBJETIVO EMPLEO

El Programa Objetivo Empleo es un componente de Plan de Equidad, ejecutado por el MTSS a través de la DINA E y enmarcado dentro de las políticas activas de empleo. Fue creado por el artículo 244 de la Ley de Rendición de Cuenta N° 18.172 de 31 de agosto de 2007 y reglamentado por el decreto N° 232/08 de 5 de mayo de 2008, posteriormente modificado por el decreto N° 425/09 de 21 de septiembre de 2009.

Consiste en un subsidio de parte del salario del beneficiario contratado por una empresa privada, orientación laboral a los beneficiarios que lo requieran y un subsidio a la capacitación de los beneficiarios.

Podrán ser beneficiarios del programa aquellas personas que reúnan las siguientes características:

- Que residan en el país y tengan entre 18 y 65 años de edad.
- Se encuentren en situación socioeconómica vulnerable. La determinación de la situación de vulnerabilidad socioeconómica del hogar y el grado de esta situación se realizará conforme a criterios estadísticos, teniendo en cuenta: ingresos del hogar, condiciones habitacionales y del entorno, composición del hogar, características de sus integrantes, situación sanitaria, entre otros.
- Tengan un nivel de escolaridad inferior al segundo año de bachillerato o su equivalente.
- Hayan permanecido desocupados en el país por un período no inferior a un año, inmediatamente anterior a la fecha de incorporación al programa.

Se llevará un registro permanente a cargo de la DINA E de las empresas interesadas en formar parte del programa, que deberán, además de estar registradas, cumplir los siguientes requisitos para poder participar:

- Encontrarse inscriptas en la Dirección General Impositiva (DGI), BPS y MTSS.
- Estar al día con el pago de las obligaciones tributarias correspondientes.

- No haber efectuado despidos o no haber enviado al seguro de desempleo a trabajadores de igual categoría al puesto a ocupar por el beneficiario seleccionado en los noventa días previos y posteriores a la contratación. No se considera a estos efectos el despido por notoria mala conducta. Asimismo, se dispone que el MTSS podrá incorporar o mantener a empresas que hayan reducido su personal hasta en un 20%, previa evaluación, y podrá limitar o excluir de los beneficios a empresas que integren sectores de actividad con vulnerabilidad especial o que sean objeto de apoyo por otros programas de empleo o capacitación.
- Cumplir con los laudos establecidos por los Consejos de Salarios.
- Relevar del secreto tributario con relación al BPS y a los solos efectos del contralor de su participación.
- Presentar el perfil laboral de los puestos a ocupar por los beneficiarios del programa.
- Exhibir y proporcionar copia de la planilla de control de trabajo.

No están habilitadas a participar las empresas suministradoras de personal y las “usuarias de servicio” del BPS.

El beneficio que se les otorga a las empresas participantes consiste en un subsidio equivalente al 60% de las retribuciones mensuales del trabajador sujetas a montepío, excluidas las retroactividades, para el caso de los hombres y del 80% para el caso de las mujeres. El monto máximo del subsidio será de 60% u 80% respectivamente, de 1,5 Salario Mínimo Nacional (SMN) vigente al momento de la contratación y se otorgará por un plazo máximo de doce meses.

Por otro lado, se establece que el plazo mínimo del subsidio será de ocho meses continuos. No obstante, excepcionalmente en casos fundados y a criterio del MTSS, los ocho meses podrán cumplirse en forma discontinua dentro del término de un año o reducirse a un mínimo de seis meses.

El pago del subsidio se hará a través de la generación de un crédito a las empresas para cancelar obligaciones corrientes ante el BPS y no podrá superar el 100% de éstas.

Asimismo, el porcentaje de personas contratadas no podrá exceder el 20% de la planilla del personal permanente en la empresa, exceptuándose aquellas que ocupen hasta nueve trabajadores, las que podrán contratar un máximo de dos personas a través del programa. El límite de contratación podrá modificarse para el caso de empresas que se encuentren en expansión o instalándose y de nuevos puestos de trabajo.

Se les brinda, además, el beneficio de preselección y evaluación de participantes y seguimiento del proceso de inserción durante el período de prueba, siendo la selección final exclusiva de la empresa. En caso de que la empresa brinde capacitación in situ a los participantes, recibirán hasta dos SMN.

2.7.6 EL SEGURO DE DESEMPLEO

Los programas de seguro de desempleo tienen como objetivo proporcionar a los trabajadores que se encuentran desempleados medios de vida durante determinado período, garantizando determinado nivel de ingresos mientras el trabajador consigue un nuevo empleo. Se busca proteger al trabajador que se encuentra en situación de desocupación forzosa. Por lo tanto, encontramos al seguro de desempleo dentro de las políticas pasivas de empleo.

En Uruguay, consiste en una prestación en dinero para cubrir la pérdida de ingresos que sufre el trabajador al quedar sin trabajo o ver reducida su jornada laboral.

En el artículo 53 de la Constitución de la República Oriental del Uruguay, establece que:

“El trabajo está bajo la protección especial de la ley. Todo habitante de la República, sin perjuicio de su libertad, tiene el deber de aplicar sus energías intelectuales o corporales en forma que redunde en beneficio de la colectividad, la que procurará ofrecer, con preferencia a los ciudadanos, la posibilidad de ganar su sustento mediante el desarrollo de una actividad económica”.

Asimismo, el artículo 67 impone que se organicen seguros sociales:

“Las jubilaciones generales y seguros sociales se organizarán en forma de garantizar a todos los trabajadores, patronos, empleados y obreros, retiros adecuados y subsidios para los casos de accidentes, enfermedad, invalidez, desocupación forzosa, etc.; y a sus familias, en caso de muerte, la pensión correspondiente (...)”.

El primer antecedente de prestaciones por desempleo en Uruguay lo encontramos en 1919, cuando se creó un seguro para los trabajadores públicos, extendiéndose en 1928 a los trabajadores de las sociedades anónimas. Posteriormente, se adoptaron medidas para los trabajadores zafrales durante los períodos de no actividad que consistían, también, en prestaciones económicas. Pero no fue sino hasta 1958 que se creó, a través de la ley N° 12.570, un programa de seguro de desempleo propiamente dicho, el cual fue modificado en 1981 por el decreto-ley N° 15.180.⁸ Finalmente, en febrero de 2009, entró en vigencia la ley N° 18.399 que modifica el régimen establecido por el mencionado decreto-ley.

⁸ Verónica Amarante y Marisa Bucheli, “Documento de trabajo, El seguro de desempleo en Uruguay”, informe presentado en la jornada “Seguro de desempleo: un análisis actualizado”, organizado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Banco Mundial, 12/10/2006, <http://observatoriosocial.mides.gub.uy/mides/portalMides/portalMides/Documentos/documento_mides_86.pdf> (29/08/2009).

CAPÍTULO 3

FUNCIONAMIENTO DEL SEGURO DE DESEMPLEO ANTES DE LA LEY N° 18.399

3.1 INTRODUCCIÓN

El seguro de desempleo en Uruguay, o seguro de paro, hasta la entrada en vigencia de la ley N° 18.399, estaba regulado por el decreto-ley N° 15.180 de 20 de agosto de 1981, que fue posteriormente reglamentado por el decreto N° 14/982 de 19 de enero de 1982.

Todas las prestaciones de desempleo se encontraban, y se encuentran actualmente, a cargo del BPS. Éste es el organismo de Seguridad Social del Uruguay, creado por la Constitución de 1967, “con carácter de Ente Autónomo, con el cometido de coordinar los servicios estatales de previsión social y organizar la seguridad social”.⁹

En nuestro país, el subsidio por desempleo está financiado por los aportes generales para la seguridad social que realizan ambas partes de la relación laboral. No existe un aporte especial para constituir un fondo que lo financie.

3.2 ÁMBITO DE APLICACIÓN

Las prestaciones establecidas por este régimen comprenden en forma obligatoria a todos los empleados de la actividad privada, que prestan servicios remunerados a terceros y que se encuentran en situación de desempleo forzoso, es decir, aquellas personas que teniendo la capacidad y voluntad de trabajar, pierden su empleo.

El artículo 1 del decreto N° 14/982 establece: “El régimen de prestaciones por desempleo comprende obligatoriamente a todos los empleados de la actividad privada que prestan servicios remunerados a terceros y se encuentran amparados por las normas que rigen a la Dirección de Pasividades de la Industria y Comercio”.

⁹ Constitución de la República Oriental del Uruguay, art. 195.

Si bien de acuerdo al decreto reglamentario el régimen alcanza únicamente a los trabajadores ocupados en las actividades comprendidas en la Caja de Industria y Comercio, se admite la posibilidad de que los trabajadores que no se encuentran comprendidos puedan incorporarse a éste. En consecuencia, el régimen abarca a los siguientes beneficiarios:

- Trabajadores de la actividad privada que presten servicios remunerados a terceros y se encuentren amparados por las normas que rigen a las prestaciones de Industria y Comercio.
- Trabajadores incluidos en el Grupo No.1 “Comercio”, subgrupo 24 “Packing de frutas y verduras” de los Consejos de Salarios instituidos por decreto N° 178/985 de 10 de mayo de 1985. (Decreto N° 608/987 de 14 de octubre de 1987).
- Personal eventual de la Dirección de Arquitectura del Ministerio de Transporte y Obras Públicas. (Resolución del Poder Ejecutivo N° 553/987 de 24 de diciembre de 1987).
- Trabajadores del Instituto Nacional de Carnes, de la Corporación Nacional para el Desarrollo y del Laboratorio Tecnológico del Uruguay.
- Docentes o maestros despedidos del ámbito privado.
- Trabajadores dependientes rurales que presten servicios remunerados a terceros. (Decreto N° 211/001 de 8 de junio de 2001). El régimen correspondiente a trabajadores rurales difiere del régimen general en algunos aspectos.
- Trabajadores afiliados a la Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias. (Ley N° 17.613 de 27 de diciembre de 2002). A estos trabajadores les corresponde un régimen más beneficioso respecto al régimen general en algunos aspectos tales como el tope máximo del subsidio por desempleo.
- Trabajadores domésticos, en las condiciones establecidas por el decreto N° 224/007 de 25 de junio de 2007. Estos trabajadores fueron los últimos que se han incorporado al régimen con el objetivo de promover la universalidad del sistema de seguridad social.

3.3 EXCLUSIONES

Según lo establecido en el artículo 4 del decreto-ley N° 15.180 no tienen derecho a percibir el subsidio por desempleo:

- Quienes perciban jubilación o adelantos pre-jubilatorios.
- Aquellos empleados que estén en huelga, durante el período que dure la misma.
- Los que fueran despedidos o suspendidos por razones disciplinarias. Para determinarlo, de acuerdo al decreto reglamentario, se deberá analizar las pruebas que surjan del expediente administrativo, los antecedentes del empleado y la concurrencia de alguna de las siguientes circunstancias:
 - Dolo o falta grave en el desempeño de la actividad a causa del trabajo o en ocasión del mismo.
 - Abandono voluntario de la ocupación sin autorización del empleador o sin mediar causa justificada.
 - Embriaguez en horas de trabajo.
 - Bajo rendimiento intencional.
 - Inasistencias injustificadas. Se consideran justificadas las inasistencias por razones de enfermedad que hayan sido certificadas por el BPS. En cuanto a otras certificaciones, deja a cargo de la Administración su apreciación.
 - Daño o deterioro intencional a bienes propiedad de la empleadora o terceros.
 - Negativa injustificada a cumplir órdenes emanadas de la empresa.
 - Inobservancia a normas dictadas por la empresa o autoridad competente, tendientes a garantizar la seguridad de personas y bienes.
 - Llegadas tarde reiteradas e injustificadas.
 - Otros hechos análogos.

- Aquellos que perciban otros ingresos que provengan de actividades remuneradas, ya sea al servicio de terceros o por cuenta propia. No se consideran ingresos excluyentes:
 - Las rentas vitalicias por accidente laboral o incapacidad servidas por el Banco de Seguros del Estado (BSE).
 - Las asignaciones familiares.
 - El hogar constituido.
 - Las pensiones alimenticias con destino a menores o incapaces.
 - La vivienda propia que ocupen los beneficiarios.
 - Los ingresos complementarios voluntariamente servidos por los empleadores durante el período desocupacional, sea en forma voluntaria o provenientes de laudos o convenios colectivos que establezcan subsidios por desempleos propios.
 - La indemnización por despido.
 - La licencia no gozada y el salario vacacional.
 - Los feriados pagos.
 - El sueldo anual complementario.
 - La pensión especial reparatoria prevista por la ley N° 18.033 de 13 de octubre de 2006.

3.4 REQUISITOS

Para poder ampararse a este régimen es necesario haber computado 180 días continuos o discontinuos de permanencia en Planilla de Trabajo u otro documento equivalente de una o más empresas, si se trata de un trabajador mensual. En cambio, para los trabajadores remunerados por día o por hora se exigen ciento cincuenta jornales de aportes en igual plazo referido y para los trabajadores con remuneración variable es

necesario haber percibido el equivalente a seis BPC en las mismas condiciones señaladas anteriormente.

En todos los casos el mínimo de relación laboral exigido deberá haberse cumplido en los doce meses inmediatos anteriores a la fecha de configurarse la causal. Sin perjuicio de lo indicado anteriormente, el Poder Ejecutivo está habilitado a extenderlo a veinticuatro meses para el caso de trabajadores ocupados en actividades que así lo justifiquen.

Asimismo, la reglamentación establece que se tendrá como tiempo efectivamente trabajado, a los efectos de la generación de la prestación por desempleo, los períodos en que el solicitante percibió los subsidios previstos por el seguro de salud o seguro de maternidad. Es computable, además, el tiempo transcurrido en licencia anual y feriados pagos.

En caso de que el empleado no estuviera registrado en la planilla de trabajo o no pudiera acreditar los servicios prestados con documentos laborales, podrá acreditar su relación laboral mediante cualquier medio de prueba, que será valorado por la Administración en oportunidad de decidir sobre el derecho a la prestación.

3.5 TRÁMITE

La solicitud del subsidio, en caso de despido o suspensión total, deberá realizarse bajo pena de caducidad dentro de los treinta días calendario a partir del día siguiente de la interrupción de la actividad remunerada. Si la causal fuera suspensión parcial, deberá solicitarse el primer día hábil del mes siguiente al que se produjo. De no presentarse la solicitud dentro del tiempo exigido, se pierde el derecho al total del subsidio.

La solicitud debe ser realizada, en todos los casos, por el trabajador mediante un formulario que el empleador deberá otorgarle dentro de los diez días hábiles en que se haya configurado la causal. Si la empresa no entrega la documentación dentro del plazo mencionado, el empleado deberá solicitar el subsidio, denunciando bajo declaración jurada el incumplimiento del empleador.

3.6 CAUSALES

El artículo 5 del decreto-ley N° 15.180 enumera las tres causales para ser beneficiario del subsidio por desempleo:

- 1) El despido, es decir, que se haya roto la relación laboral por decisión unilateral del empleador.
- 2) Que exista suspensión total de la relación laboral. El artículo 11 del decreto reglamentario indica que se encuentran en situación de suspensión total de la actividad, los empleados que durante el mes no hayan percibido remuneraciones computables, con excepción del sueldo anual complementario y los feriados pagos. Se consideran remuneraciones computables a estos efectos las que constituyen materia gravada para las contribuciones especiales de seguridad social.
- 3) Que se opere una reducción parcial en el mes de las jornadas de trabajo o de las horas trabajadas en el día en un porcentaje de un 25% o más del legal o habitual en épocas normales. A estos efectos se tomará el número de jornadas efectivamente trabajadas en el mes, de horas en el día o de las remuneraciones percibidas en su caso en los últimos doce meses de actividad del empleado, inmediatos anteriores a la reducción. No corresponde el subsidio por desocupación parcial cuando el trabajo reducido se hubiera pactado expresamente, sea característica del empleo o si se trata de empleados con remuneración mensual.

No tienen derecho a ampararse a este régimen aquellos trabajadores que renuncian voluntariamente a su empleo. Los trabajadores con contratos a plazo o de duración determinada, tendrán derecho al subsidio si cumplen con las condiciones de los trabajadores permanentes.¹⁰

¹⁰ Santiago Pérez del Castillo, "Manual Práctico de Normas Laborales", Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 11ª ed., 2006, p. 245.

3.7 MONTO DEL SUBSIDIO

La prestación por desempleo consiste en un subsidio mensual en dinero que varía de acuerdo a la causal de ingreso al régimen. Este monto se calcula, en todos los casos, sobre los ingresos nominales computables a los efectos del decreto-ley N° 15.180, que por disposición del decreto reglamentario son aquellos ingresos considerados materia gravada para las contribuciones especiales de seguridad social.

3.7.1 DESPIDO Y SUSPENSIÓN TOTAL DE LA ACTIVIDAD

Para aquellos trabajadores que perciban remuneraciones mensuales, ya sean fijas o variables, el monto del subsidio asciende al 50% del promedio mensual de las remuneraciones nominales computables percibidas en los seis meses inmediatos anteriores a la configuración de la causal, con un mínimo correspondiente al 50% de una BPC vigente.

En caso de que el trabajador perciba remuneración por día o por hora, el monto del subsidio será el equivalente a doce jornales, el monto de cada uno de éstos se obtendrá dividiendo el total de las remuneraciones nominales computables percibidas en los seis meses inmediatos anteriores a configurarse la causal por ciento cincuenta, no pudiendo ser inferior al 50% de una BPC.

3.7.2 SUSPENSIÓN PARCIAL

Para la causal suspensión parcial de la actividad, el monto del subsidio se determina por la diferencia existente entre el monto del subsidio calculado de acuerdo a la hipótesis de la desocupación total y las remuneraciones nominales efectivamente percibidas por el trabajador durante el período en que se sirve el subsidio.

Si bien la reglamentación establece que los trabajadores pueden ampararse a este régimen cuando se reduce un 25% las jornadas u horas trabajadas, en los hechos recién se abonará cuando la reducción sea superior al 50%, ya que el monto del subsidio correspondiente a esta causal es la diferencia entre lo que realmente percibe el trabajador

y el monto del subsidio calculado conforme al punto anterior, que es precisamente el 50% de los ingresos promedio. Al respecto advierte el Dr. Santiago Pérez del Castillo:

“En la práctica el subsidio por desempleo se puede tornar intrascendente por dos razones. En primer lugar, el trabajador estará percibiendo una cantidad inferior al subsidio total al mismo tiempo que sigue trabajando. Por consiguiente le conviene más dejar de trabajar por completo y recibir el mismo monto que si estuviera en la hipótesis de trabajo reducido. Pongamos un ejemplo: un operario tiene una reducción en sus tareas de 60%. Si ganaba \$ 10.000 en un mes, pasará a ganar ahora entre todos los jornales \$ 4.000. El seguro por desempleo en este caso de suspensión parcial le pagará \$ 1.000 ya que \$ 5.000 sería el caso de desocupación total.

En segundo lugar conviene advertir que en no pocas ocasiones, el subsidio por desempleo total será inferior a la mitad de la suma de los jornales del último mes. Esto es el resultado de que el subsidio se calcula según un promedio de los últimos seis meses y es probable que en ellos se hayan dado aumentos de salarios”.¹¹

3.7.3 SUPLEMENTO DEL SUBSIDIO

Corresponde incrementar un 20% el monto del subsidio en los siguientes casos:

- Si el trabajador estuviera casado.
- Si el trabajador tuviera a su cargo incapaces que sean familiares por afinidad o consanguinidad, hasta el tercer grado inclusive. Se entiende por incapaces, a los menores de edad, los ciegos, los sordomudos que no pueden darse a entender por escrito, los dementes o imposibilitados físicamente.
- Si el trabajador tuviera a su cargo descendientes menores de 21 años de edad o ascendientes.

En los dos últimos casos es necesario para obtener el beneficio que las personas a su cargo no perciban ingresos mensuales que superen una BPC vigente a la fecha de configurarse la causal.

¹¹ Santiago Pérez del Castillo, o. cit., p. 249.

3.7.4 TOPES MÁXIMOS Y MÍNIMOS AL MONTO DEL SUBSIDIO

El monto del subsidio mensual no podrá exceder en ningún caso al equivalente a ocho BPC vigentes a la fecha en que se configura la causal. Este tope se aplica cualquiera sea la causal de ingreso al subsidio.

Adicionalmente, se establece el tope mínimo de media BPC para los casos de despido y suspensión parcial.

3.7.5 DEDUCCIONES

En todos los casos corresponde deducir del monto del subsidio los aportes a la seguridad social, retenciones y sanciones legales y las sumas percibidas indebidamente por parte del beneficiario en concepto de seguro de desempleo.

3.8 TÉRMINO DE LA PRESTACIÓN

El término máximo de cobertura para el trabajador mensual es de seis meses, mientras que para el trabajador remunerado por día o por hora asciende a setenta y dos jornales. Asimismo, el decreto-ley establece que en todos los casos el término se computa desde la fecha de inicio de la prestación por cada período de cotización.

Sin perjuicio de los restantes requisitos para ampararse al subsidio, una vez agotado el término máximo de duración, ya sea en forma continua o discontinua, el trabajador no podrá comenzar a percibirlo nuevamente si no han transcurrido doce meses desde la última prestación recibida, seis de los cuales deben ser de aportación efectiva.

3.9 CESE DE LA PRESTACIÓN

El subsidio puede cesar por cuatro causas:

- Agotamiento del plazo por el cual se concede.
- Reintegro del trabajador a cualquier actividad remunerada.

- Rechazo, por parte del trabajador, sin causa legítima de un empleo conveniente. Entre otras, son causas legítimas para el rechazo de un empleo conveniente:
 - Que el empleo no condiga con las aptitudes físicas, intelectuales o profesionales del trabajador.
 - Que el empleo pueda significar una pérdida de aptitud en la profesión u oficio que venía desarrollando.
 - Que el empleo implique radicarse fuera de la localidad en que se domicilia con su familia, si ésta se encuentra a su cargo.
 - Que la remuneración ofrecida sea manifiestamente inferior a la que se abona en el gremio en que actuaba al momento de producirse la desocupación.
- Acogimiento a la jubilación, desde la fecha en que sea formulada la solicitud. La Dirección de las Pasividades correspondiente le servirá un adelanto pre-jubilatorio a partir de esta solicitud en las condiciones que establezca la reglamentación respectiva.

3.10 EFECTOS DEL SUBSIDIO

El período y los montos del subsidio por desempleo son computables a efectos jubilatorios y se deducen de éste los aportes personales que correspondan para la seguridad social, los que no se computarán para una nueva prestación.

El tiempo transcurrido en el seguro de desempleo se computa como tiempo trabajado para los trabajadores mensuales. Sin embargo, no ocurre lo mismo para los jornaleros ya que los días transcurridos al amparo de este régimen no están incluidos dentro de los días que la ley permite que se computen como trabajados aun sin haber sido efectivamente trabajados.

Por otra parte, este tiempo no genera derecho a licencia, salario vacacional y feriados pagos ni tampoco se considera para el cálculo del aguinaldo ya que la prestación no tiene carácter remuneratorio ni es abonada por el empleador.

Sin perjuicio de lo anterior, según el Dr. Santiago Pérez del Castillo, si el trabajador está suspendido pero no puede, por cualquier motivo, acogerse al seguro de paro, entonces sí genera derecho a licencia y salario vacacional porque el trabajador se encuentra a la orden del empleador.¹²

3.11 DESOCUPACIÓN ESPECIAL

El Poder Ejecutivo puede, por razones de interés general, establecer un régimen de subsidio por desempleo total o parcial para los empleados con alta especialización profesional, en ciertas categorías laborales o actividades económicas. Deberá establecer el monto del subsidio correspondiente, el cual no podrá exceder el 80% del promedio mensual de las remuneraciones computables, ni tener una duración superior a un año.

3.12 DESPIDO FICTO

Si al término del período máximo de la prestación el empleado suspendido en forma total de su empleo no es reintegrado a su puesto de trabajo, se considerará que se ha producido el despido del empleado. El despido ficto queda configurado, entonces, cuando no se reintegra al trabajador luego de finalizado el plazo del seguro de paro. El trabajador debe reintegrarse a su puesto de trabajo al vencimiento del plazo y en caso de que no lo haga se considerará que ha renunciado. La empresa debe comunicarlo al BPS en un plazo máximo de cinco días hábiles.

Al empleado que fuera suspendido por falta de trabajo y no tuviera derecho al cobro del subsidio por cualquiera de las causas que le impiden recibir los beneficios del seguro, por ejemplo, percibir otros ingresos o no contar con la antigüedad exigida legalmente, se le presentan dos opciones: considerarse despedido en el momento y reclamar el pago de la indemnización por despido o esperar a que finalice el plazo de la suspensión para reintegrarse al trabajo. Si no fuera reintegrado al finalizar el plazo igualmente tendrá derecho a cobrar la indemnización por despido porque se produciría un despido ficto. Ésta

¹² Santiago Pérez del Castillo, o. cit., p. 256.

es la posición de la jurisprudencia y de gran parte de la doctrina y a veces se le llama despido ficto o no se expresa si se trata de un caso de despido ficto o indirecto.¹³

Nótese que si bien la doctrina y la jurisprudencia sostienen que en este último caso el empleado tiene derecho a considerarse despedido, no existe una norma expresa que los establezca.

Por otra parte, si transcurridos los seis meses de amparo la empresa obtuviera una prórroga otorgada por el Poder Ejecutivo, de acuerdo a los fallos más recientes, el trabajador no puede optar por considerarse despedido, sino que debe aguardar a que transcurra la prórroga otorgada. Esto es así porque se considera que persiste la relación laboral.¹⁴

Asimismo, aquellos empleados que se encuentren amparados al subsidio por desempleo en situación de trabajo reducido por más de tres meses, podrán optar por considerarse despedidos y reclamar la indemnización por despido que les correspondiere.

3.13 OBLIGACIONES DE LOS BENEFICIARIOS

Son obligaciones de quienes soliciten ampararse al seguro de desempleo, de acuerdo al artículo 29 del decreto N° 14/982, las siguientes:

- Procurarse un nuevo empleo dentro del plazo más breve posible.
- Reintegrarse al trabajo al finalizar el período de suspensión total o cuando lo solicite el empleador en cualquier momento.
- Comunicar al BPS, dentro de los cinco días hábiles, al BPS cuando se produzca el reintegro a la actividad que venía desarrollando o el reingreso a cualquier actividad remunerada.
- Suministrar toda información o medio de prueba que le solicite la Administración.
- Concurrir en las oportunidades que lo cite el BPS.

¹³ Pérez del Castillo, o.cit., pp. 253-254.

¹⁴ *Ibidem*.

- Comunicar todo cambio de domicilio.
- Declarar bajo juramento todos y cada uno de los ingresos que perciba, cualquiera sea el concepto.

3.14 OBLIGACIONES DE LAS EMPRESAS

Según lo establecido en el artículo 27 del decreto 14/982, son obligaciones de las empresas cuya actividad esté comprendida en el decreto-ley N° 15.180 y sujetas a contralor del BPS:

- Llenar los formularios con la información requerida, que entregue el BPS, dentro de los diez días hábiles siguientes al despido, suspensión o finalización del mes en que se produjo la suspensión parcial de la actividad o trabajo reducido.
- Suministrar toda la información que requiera el BPS, tenga vinculación directa o indirecta con la relación laboral del empleado desocupado.
- Exhibir toda la documentación que requiera dicho organismo, tendiente a controlar o comprobar los hechos informados, con la declaración presentada.
- Aportar las pruebas al BPS de los hechos invocados para despedir o suspender y/o reducir la actividad del empleado.
- Comunicar al BPS, dentro de 5 días hábiles, cuando se produzca el reintegro del trabajador a la actividad remunerada en la empresa.
- Comunicar al BPS, dentro del quinto día hábil, cuando el empleado no se reintegre al trabajo una vez finalizado el período de suspensión, o sin haber éste vencido, fuere convocado por el empleador y no se presentare.

CAPÍTULO 4

MODIFICACIONES INTRODUCIDAS AL SEGURO DE DESEMPLEO

4.1 INTRODUCCIÓN

En junio del año 2007 comenzó el Dialogo Nacional de Seguridad Social (DNSS) en el que se debatieron los principales aspectos sobre la seguridad social, con el fin de producir futuras reformas del sistema.

La Comisión Sectorial de Seguridad Social, integrada por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), MTSS, BPS, MIDES, Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y Ministerio de Salud Pública (MSP), fue la encargada de convocar y organizar el DNSS, con el apoyo de la Universidad de la República, el Sistema de Naciones Unidas en Uruguay y la Agencia Española de Cooperación Internacional. El objetivo era promover un proceso de diálogo sobre la seguridad social en Uruguay, incluyendo a todos los actores relevantes de la sociedad, para generar insumos para eventuales futuras reformas y fortalecer la gobernabilidad democrática.

Gracias al DNSS se logró un proceso de reforma de la seguridad social producto del contacto permanente con trabajadores, empresarios, partidos políticos y organizaciones sociales.

La iniciativa de reforma del seguro de desempleo fue propulsada por el MTSS y posteriormente fue objeto de debate en el marco del DNSS. Se consensuó acerca de la necesidad de:

“(…) revisar en su totalidad el diseño del programa de seguro por desempleo, analizando cuestiones tales como si las prestaciones han de ser decrecientes a lo largo del tiempo, si su monto o período de pago han de vincularse con la extensión del lapso previo de labor, su ámbito subjetivo, el régimen de prórrogas, el tratamiento de los desempleados mayores de 50 años, el régimen de incompatibilidades, y las

medidas que habrían de adoptarse para lograr un mayor nivel de integración entre las políticas activas y pasivas de empleo”.¹⁵

4.2 OBJETIVOS DE LA REFORMA

La propuesta de reforma surge en respuesta a la necesidad de corregir un conjunto de problemas que se identificaron en el funcionamiento del seguro de desempleo en Uruguay. Corresponde destacar, que las características fundamentales del programa, más allá de modificaciones posteriores, se definieron a comienzos de la década de 1980.¹⁶

Entre los principales objetivos de la reforma se encuentran: fomentar el empleo, eliminar los desajustes existentes y crear políticas activas de empleo.

4.3 CONTENIDO DE LA REFORMA

El 24 de octubre del año 2008 fue promulgada la ley N° 18.399, su entrada en vigencia se produjo el 1° de febrero del año 2009 y fue posteriormente reglamentada por el decreto N° 162/009 de 30 de marzo de 2009, que derogó al decreto N° 14/982. Las modificaciones introducidas por la citada ley implican reformas sustanciales al sistema de seguro de desempleo dictado por el decreto-ley N° 15.180.

A continuación se exponen los cambios introducidos por la reforma del seguro de desempleo.

4.3.1 AMPLIACIÓN DE LA CAUSAL REDUCCIÓN

Se modificó el artículo 5° del decreto-ley N° 15.180, permitiendo la compatibilidad del seguro de desempleo con otra actividad remunerada. En el literal C de la nueva redacción

¹⁵ “Informe Final, Comisión Ejecutiva General. Diálogo Nacional de Seguridad Social”.

¹⁶ “Documento inicial. Proyecto de Reforma del Seguro de Desempleo. Fundamentos y Contenido”, <<http://www.bps.gub.uy/documentos/Modificación%20al%20Régimen%20de%20Seguro%20por%20Desempleo.doc>> (12/09/2009).

del artículo dada por la ley N° 18.399, dentro de la causal reducción se contempla el caso de despido o suspensión total en un empleo cuando el trabajador se desempeña en más de un empleo.

Se trata esta situación dentro de la causal reducción. Esta causal contemplaba únicamente la reducción del total de la jornadas de trabajo en el mes o del total de las horas trabajadas en el día, en un porcentaje de un 25% o más del legal o habitual en épocas normales, salvo que la reducción derive de un pacto expreso, sea característica de la profesión o empleo o si se trata de empleados con remuneración mensual.

La ley N° 18.399 modifica esta causal permitiendo que opere no solo en el caso mencionado anteriormente, sino también cuando la reducción de las horas trabajadas en el día o de las jornadas de trabajo en el mes sea de un 25% o más, como consecuencia del despido o suspensión total en un empleo amparado por el decreto- ley N° 15.180, cuando se desempeña en más de uno de éstos. En este caso no se excluye del beneficio a los trabajadores mensuales.

Esto habilita a percibir el subsidio al trabajador, que teniendo más de un empleo, es despedido o suspendido en uno de ellos, por lo tanto, permite la compatibilidad de la percepción del subsidio con el desempeño de otras actividades remuneradas. El trabajador despedido o suspendido en forma total de su empleo tendrá derecho a que se le abone en concepto de subsidio por desempleo la diferencia entre el subsidio que le hubiera correspondido en caso de que hubiera ingresado con la causal suspensión total, es decir, el 50% del promedio de las remuneraciones nominales computables de los últimos seis meses al momento de configurarse la causal, y la suma que continúa percibiendo de su empleador por el trabajo que mantiene y que podrá continuar desempeñando además de cobrar el subsidio. Por consiguiente, en la práctica el trabajador percibirá el subsidio siempre y cuando sea despedido o suspendido del empleo que le reporta los mayores ingresos.

4.3.2 FLEXIBILIZACIÓN DEL PERÍODO PREVIO DE GENERACIÓN

El decreto-ley N° 15.180 establecía que para tener derecho al subsidio por desempleo el trabajador mensual debía haber revistado en la planilla de control de trabajo u otro

documento equivalente de una o más empresas, como mínimo, seis meses previos a configurarse la causal. Para trabajadores remunerados por día o por hora se exigía que hayan computado ciento cincuenta jornales, mientras que los empleados que percibían remuneración variable debían haber percibido un mínimo de seis BPC mensuales en el período comprendido. En todos los casos, los mínimos exigidos podían cumplirse en forma continua o discontinua.

Asimismo, se disponía que en todos los casos el mínimo de relación laboral exigido debía haberse cumplido en los doce meses inmediatos anteriores a la fecha de configurarse la causal correspondiente pero el Poder Ejecutivo quedaba facultado para ampliar dicho plazo hasta veinticuatro meses para el caso de trabajadores ocupados en actividades que así lo justifiquen.

La nueva ley no modifica el mínimo de relación laboral exigido, sino que permite que el Poder Ejecutivo extienda el plazo en que deben cumplirse los mínimos exigidos hasta treinta meses y establece que si efectivamente se fija el plazo en este máximo, los respectivos mínimos requeridos deberán ser de nueve meses para trabajadores mensuales, doscientos veinticinco jornales para empleados remunerados por día o por hora y nueve BPC para trabajadores con remuneración variable. Si la extensión del plazo no alcanza el tope de treinta meses, los mínimos de relación laboral exigidos son proporcionalmente menores a los exigidos para el plazo máximo de treinta meses, no pudiendo ser, en ningún caso, menores a los mínimos generales establecidos.

Por último, las nuevas disposiciones facultan al Poder Ejecutivo a la creación de una comisión de seguimiento, integrada por las partes involucradas, para atender las particularidades del sector y la aplicación de este nuevo régimen.

Si bien se permite que el Poder Ejecutivo extienda el período previo de generación del derecho a treinta meses, se amplían los mínimos de aportación exigidos, por consiguiente, se atenúan los efectos de la flexibilización de acceso al seguro de paro. No obstante, el nuevo régimen permitirá incrementar la cantidad de beneficiarios si el Poder Ejecutivo ejerce su facultad de extensión del plazo para determinadas actividades que lo justifiquen.

4.3.3 MODIFICACIÓN DEL TÉRMINO DE LA PRESTACIÓN

Se alteró, también, el término máximo de la prestación por desempleo, disminuyéndose para los casos de suspensión total y reducción de trabajo como consecuencia de la suspensión total en uno de los empleos.

Para empleados con remuneración mensual fija o variable, el subsidio se servirá, para el caso de despido o trabajo reducido en un mismo empleo, por un plazo máximo de seis meses. Si la causal fuese suspensión total o reducción parcial por suspensión total en uno de los empleos, este plazo se reducirá a cuatro meses.

El empleado con remuneración por día o por hora percibirá el subsidio por un término máximo, en caso de despido o reducción parcial en un mismo empleo, de setenta y dos jornales, mientras que si la causal fuera suspensión total o reducción parcial como consecuencia de la suspensión total en uno de los empleos, ascenderá a cuarenta y ocho jornales.

En resumen, se redujo el plazo máximo que tienen las empresas para enviar a sus trabajadores a seguro de paro amparándose en la causal suspensión total. Sin perjuicio de ello, podrán solicitar prórrogas, si lo justifican adecuadamente, como lo hacían hasta el momento.

Si el trabajador mensual es despedido al término de los cuatro meses que le corresponden por la causal suspensión total, tiene derecho a recibir la prestación por desempleo durante dos meses adicionales. En caso de que se tratara de trabajadores remunerados por día o por hora, el subsidio se servirá por 24 jornales adicionales.

Los nuevos plazos implican importantes cambios en el sistema. El régimen anterior no establecía distinción de acuerdo a la causal de ingreso al subsidio y fijaba el plazo máximo en seis meses o setenta y dos jornales, dependiendo del tipo de remuneración del trabajador.

4.3.4 INTRODUCCIÓN DE UN ESQUEMA DE PRESTACIONES DECRECIENTES

Para la determinación de los nuevos montos del subsidio corresponde distinguir tres situaciones.

4.3.4.1 TRABAJADORES DESPEDIDOS

Para los trabajadores con remuneración mensual, ya sea fija o variable, que hubieran sido despedidos, el monto del subsidio será el equivalente a los porcentajes que se establecen a continuación, del promedio mensual de las remuneraciones nominales computables percibidas en los seis meses inmediatos anteriores a la configuración de la causal:

- A) 66%, por el primer mes de subsidio.
- B) 57%, por el segundo mes.
- C) 50%, por el tercer mes.
- D) 45%, por el cuarto mes.
- E) 42%, por el quinto mes.
- F) 40%, por el sexto mes.

Para trabajadores despedidos con remuneración por día o por hora, el monto del subsidio será el equivalente a las cantidades de jornales mensuales establecidas a continuación:

- A) Dieciséis jornales, por el primer mes de subsidio.
- B) Catorce jornales, por el segundo mes.
- C) Doce jornales, por el tercer mes.
- D) Once jornales, por el cuarto mes.
- E) Diez jornales, por el quinto mes.
- F) Nueve jornales, por el sexto mes.

El monto de cada uno de los jornales se obtendrá dividiendo el total de las remuneraciones nominales computables percibidas en los seis meses inmediatos anteriores a configurarse la causal, por ciento cincuenta.

Se consideran remuneraciones computables las que constituyen materia gravada para las contribuciones especiales de seguridad social. En este aspecto no se produjeron cambios con respecto al anterior régimen.

Anteriormente, los trabajadores despedidos que ingresaban al seguro de paro percibían un prestación fija de 50% o doce jornales, respectivamente. El nuevo régimen establece, para estos trabajadores, un esquema de prestaciones decrecientes, que pretende distribuir el monto máximo que cobraría el trabajador de acuerdo al sistema anterior en el período máximo de prestación, es decir, seis meses, para que el monto a cobrar sea decreciente mes a mes, pero el total percibido en los seis meses sea equivalente por ambos regímenes.

Por otra parte, se establece que quienes se hayan acogido al subsidio por causal despido y hayan regresado a la actividad, sin que hubieran agotado de modo continuo o discontinuo el plazo máximo de la prestación, y fueren despedidos nuevamente, podrán retornar al amparo del subsidio por el saldo que les correspondiere. Con respecto al monto del subsidio, cuando el despido proviene del mismo empleador, el trabajador retomará el subsidio en el nivel que le hubiera correspondido en la escala de no haberse interrumpido la percepción de aquél, mientras que si el despido proviene de distintos empleadores, se reinicia la percepción de la prestación a partir del nivel superior de la escala que le corresponde.

De acuerdo al documento inicial de reforma:

“La nueva fórmula persigue el objetivo de aproximar, en mayor medida durante los primeros meses, el monto de la prestación al salario percibido por el trabajador cuando se encontraba en actividad, amortiguando las pérdidas de bienestar asociadas al desempleo de mejor manera que el sistema actual. Así, un trabajador despedido comenzará percibiendo una prestación equivalente al 66% o al 79% del salario promedio de los últimos 6 meses de actividad, dependiendo de si tiene o no familiares a cargo.

Complementariamente, el nuevo esquema tiende a favorecer relativamente a los trabajadores que realicen un mayor esfuerzo de búsqueda. En promedio, un trabajador que utilice el seguro no más allá del tercer mes recibirá un monto total aproximadamente 15% superior en relación al que percibe bajo el esquema actualmente vigente para esa duración. Un trabajador que utilice el seguro por 6 meses recibirá el mismo monto total que percibe actualmente, aunque distribuido de forma diferente en el tiempo.

No obstante, debe tenerse presente que uno de los objetivos que persigue todo programa de seguro de desempleo es favorecer una adecuada correspondencia entre las características de los trabajadores y los puestos de trabajo disponibles. Dado el apremio económico que la situación de desempleo conlleva, la existencia del seguro permite mejorar la calidad del proceso de búsqueda de un nuevo empleo y habilita al trabajador a valorar con mayor tranquilidad las distintas ofertas laborales. Por este motivo, se optó por una escala con un perfil moderadamente decreciente, que en ningún caso supone prestaciones inferiores al 40% del salario de actividad”.¹⁷

4.3.4.2 TRABAJADORES EN SITUACIÓN DE SUSPENSIÓN TOTAL DE LA ACTIVIDAD

Cuando la causal de ingreso al seguro por desempleo refiere a la suspensión total de la actividad del trabajador, el actual régimen no prevé alteraciones con respecto al anterior.

Los trabajadores con remuneración mensual, ya sea fija o variable, continuarán percibiendo el equivalente al 50% del promedio mensual de las remuneraciones nominales computables percibidas en los seis meses inmediatos anteriores a la configuración de la causal y los trabajadores con remuneración por día o por hora, percibirán el equivalente a doce jornales, cuyo monto se obtendrá dividiendo el total de las remuneraciones nominales computables percibidas en los seis meses inmediatos anteriores a la configuración de la causal, por ciento cincuenta.

Aquellos trabajadores mensuales que luego de cuatro meses de estar suspendidos totalmente de la actividad sean despedidos, cobrarán por el primer mes adicional que les

¹⁷ “Documento inicial. Proyecto de Reforma...”, o. cit.

corresponde, o sea, por el quinto mes, el 66% del promedio de las remuneraciones nominales computables, como si iniciaran el subsidio por despido ese mes y por el sexto y último mes, tendrán derecho a cobrar la diferencia entre la suma total que se les abonó hasta el quinto mes inclusive y el total que les corresponde cobrar por los seis meses, es decir, el 34% del promedio de las remuneraciones nominales computables. Si se tratara de trabajadores remunerados por día o por hora, tendrán derecho a cobrar veinticuatro jornales más, porque ya cobraron cuarenta y ocho y deben completar setenta y dos jornales. Estos veinticuatro jornales se distribuyen: dieciséis el primer mes y ocho jornales el último mes.¹⁸

4.3.4.3 TRABAJADORES EN SITUACIÓN DE SUSPENSIÓN PARCIAL DE LA ACTIVIDAD.

Para el caso de trabajadores que se encuentren en situación de suspensión parcial de la actividad o trabajo reducido, el monto que tendrán derecho a percibir será la diferencia entre el monto del subsidio calculado de acuerdo al caso de suspensión total de la actividad y lo efectivamente percibido en el período durante el cual se sirve el subsidio, con excepción del sueldo anual complementario y los feriados pagos. En los casos de trabajo reducido por despido o suspensión total en uno de los empleos, las remuneraciones a considerar para el cálculo del subsidio de acuerdo al caso de suspensión total de la actividad comprenderán también las correspondientes a las actividades que se prosigan desempeñando.

En los dos últimos casos, el monto del beneficio no decrece a medida que pasa el tiempo, por lo tanto, la introducción del esquema de prestaciones decreciente se da solo para el caso de que ocurra el despido del trabajador.

Por último, la ley N° 18.399, establece que en las tres hipótesis, para el cálculo de las remuneraciones percibidas en los seis meses anteriores a configurarse la causal, se tomarán en cuenta períodos de trabajo efectivo, si ello resultara más favorable para el trabajador.

¹⁸ Información aportada por el Directorio del BPS.

4.3.5 AUMENTO DEL TÉRMINO DE LA PRESTACIÓN PARA TRABAJADORES MAYORES DE 50 AÑOS

El término máximo de la prestación por desempleo se extenderá por otros seis meses o setenta y dos jornales, según el caso, cuando se produzca el despido de trabajadores que tengan cincuenta años o más de edad al momento de producirse el despido.

En este caso el monto del subsidio durante el período suplementario previsto, será del 40% para trabajadores con remuneración mensual, y de nueve jornales para trabajadores remunerados por día o por hora.

La reforma mejora sustantivamente la cobertura para trabajadores desempleados con 50 años o más de edad. Con ello, se pretende amortiguar las mayores dificultades a las que se enfrentan estos trabajadores al momento de reinsertarse en el mercado laboral.

Esta medida se complementa con las disposiciones introducidas por la ley N° 18.395 de 24 de octubre de 2008, que flexibiliza el régimen de acceso a beneficios jubilatorios establecidos en la ley N° 16.713 de 3 de septiembre de 1995. Los principales cambios introducidos por la nueva ley son:

- Rebaja de 35 a 30 años de trabajo para acceder a la jubilación común, manteniéndose la misma edad mínima requerida.
- Las mujeres tienen derecho al cómputo de un año más de servicio por cada hijo nacido vivo o que hayan adoptado, siendo éste menor de edad o discapacitado, con un máximo de cinco años en total.
- Creación del subsidio por inactividad compensada. Tendrán derecho a acceder a este subsidio aquellas personas que cuenten con 58 años o más de edad y 28 años de trabajo. Se requiere, además, haber tenido al menos un año de desocupación forzosa previa. Se servirá por un período máximo de dos años o hasta que el beneficiario configure causal jubilatoria y su monto ascenderá al 40% del promedio de las remuneraciones nominales computables de los últimos seis meses de trabajo efectivo, con un tope de ocho BPC.

- Acceso a la jubilación por incapacidad total y al subsidio transitorio por incapacidad parcial. Se elimina la exigencia de haber trabajado los seis meses inmediatos anteriores a la incapacidad, el requisito del período de dos años siguientes al cese en la actividad o al vencimiento de la inactividad compensada, para que se configure la incapacidad. Asimismo, se agrega en ambos casos como exigencia que el reclamante de la prestación hubiese mantenido la radicación en nuestro país desde el cese en la actividad hasta el momento en que sobreviene la incapacidad.

4.3.6 EXTENSIÓN DEL TÉRMINO DE LA PRESTACIÓN DEBIDO A CAUSAS MACROECONÓMICAS

El término máximo de cobertura puede ser ampliado a un máximo de ocho meses o de noventa jornales, según corresponda, para trabajadores despedidos si se registra una caída del PBI desestacionalizado durante dos trimestres consecutivos. Para la extensión de dicho plazo, la ley N° 18.399 faculta al Poder Ejecutivo a tomar tal determinación.

Por otra parte, se establece que una vez transcurridos tres meses desde la constatación de dos subas trimestrales consecutivas del PBI desestacionalizado, se restablecerá el término máximo de seis meses o setenta y dos jornales.

El monto a cobrar durante el período de extensión del subsidio, es el correspondiente al monto del subsidio del sexto mes de prestación, es decir, el 40% si el trabajador percibe remuneración mensual o nueve jornales si su remuneración es por día o por hora.

Se pretende mejorar el perfil contracíclico del seguro de desempleo y fortalecer la protección social cuando se deteriora el contexto económico general.

4.3.7 MONTO MÁXIMO Y MÍNIMO

Anteriormente, el monto mínimo a percibir, para el caso de desocupación total, era el equivalente al 50% de una BPC. El nuevo sistema eleva este mínimo a una BPC para relaciones de trabajo de veinticinco jornadas mensuales y ocho horas de trabajo diarias, debiendo adecuarse proporcionalmente en los casos de menos o menores jornadas.

Respecto al monto máximo del subsidio, se mantiene el tope de ocho BPC para los casos de suspensión total o parcial de la actividad, mientras que para trabajadores despedidos se fijó la siguiente escala de máximos decreciente:

- A) 11 BPC, por el primer mes de subsidio.
- B) 9,5 BPC, por el segundo mes.
- C) 8 BPC, por el tercer mes.
- D) 7 BPC, por el cuarto mes.
- E) 6,5 BPC, por el quinto mes.
- F) 6 BPC, por el sexto mes.

Con esta escala decreciente se logra que el tope de los seis meses considerados en conjunto continúe siendo promedialmente ocho BPC.

A los mínimos y máximos previstos se adicionará el 20% correspondiente al suplemento del subsidio, en los siguientes casos: cuando el trabajador fuere casado o viviere en unión concubinaria acreditada ante el BPS; tuviere a su cargo menores de edad, o personas ciegas, o personas sordomudas que no puedan darse a entender por escrito o por lenguaje de señas, o personas discapacitadas física o psíquicamente, siempre que tales personas, en todos los casos, fueren familiares del beneficiario por afinidad o consanguinidad, hasta el tercer grado inclusive; y, por último, cuando tuviere a su cargo descendientes menores de veintiún años de edad, o ascendientes. Se considera que los familiares indicados están a cargo del beneficiario cuando éste les proporciona exclusivamente o en su mayor parte los medios de subsistencia. Sin perjuicio de ello, no se considera a su cargo el familiar que tenga ingresos propios que superen el equivalente a una BPC vigente a la fecha de configurarse la causal.

4.3.8 POSIBILIDAD DE INTERRUPCIÓN DEL SUBSIDIO

Se modificó el texto del artículo 2 del decreto-ley N° 15.180:

“La prestación por desempleo consistirá en un subsidio mensual en dinero que se pagará proporcionalmente a los días de desempleo dentro del correspondiente mes del año, a todo trabajador comprendido en el presente decreto-ley, que se encuentre en situación de desocupación forzosa no imputable a su voluntad o capacidad laboral (...)”.

Esta modificación implica que el subsidio se servirá solamente los días en que el trabajador esté desocupado y a los efectos del cómputo del tiempo de percepción del subsidio, se ajustará también a los días en que se encuentra en situación de desocupación. Es decir, se considera que se sirvió la prestación por desempleo y se abonará el subsidio que correspondiere, únicamente por los días dentro del mes en que el trabajador se encuentre en situación de desocupación forzosa.

Esto permite que el trabajador pueda interrumpir el goce del subsidio para realizar trabajos de corta duración y cuando éstos terminen volver a acogerse al subsidio. De esta forma, el trabajador queda amparado los días que no trabajó. Implica un cambio importante solamente para aquellos trabajadores que se acojan al seguro de desempleo por causal suspensión total porque para trabajadores despedidos esto ya era posible. El trabajador si estaba despedido y percibiendo el subsidio, podía interrumpir la percepción para realizar algún trabajo y luego volver a ampararse. En cambio, para trabajadores en suspensión total de la actividad, si un mes trabajaban, aunque sea un día, perdían el derecho al cobro del subsidio de todo el mes, ya que la suspensión total, de acuerdo al decreto N° 14/982, estaba definida como la ausencia total de remuneraciones computables en el mes. Por el contrario, el nuevo decreto reglamentario no define de tal forma la suspensión total, en consecuencia, el trabajador suspendido en forma total de su empleo puede realizar otro trabajo en un determinado mes y además cobrar el subsidio por desempleo por los días en el mes en que estuvo desocupado.

4.3.9 ARTICULACIÓN DEL SEGURO DE DESEMPLEO CON LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO

El objetivo es promover la capacitación y reconversión del trabajador desocupado. El anterior sistema de seguro de paro se encontraba poco articulado con las políticas activas

de empleo, principalmente aquellas relacionadas con la capacitación y formación profesional.

El nuevo régimen adiciona como causal de pérdida del subsidio, el hecho de que, en caso de empleados despedidos, transcurrido la mitad del periodo de servicio de la prestación, el trabajador no asistiere, sin causa justificada, a los cursos de capacitación o de reconversión laboral que se implementen en el ámbito del MTSS y/o el INEFOP, de acuerdo a lo que establezca la reglamentación.

La ley N° 18.406 de 24 de octubre de 2008 creó el INEFOP como persona de derecho público no estatal, de carácter tripartito, con el objetivo de actuar en el ámbito del empleo y la formación profesional del sector privado.

El INEFOP es el sucesor de todos los derechos, acciones y obligaciones suscritas por la JUNAE y se establece que las referencias realizadas en la normativa a la JUNAE se entenderán realizadas al INEFOP.

Los cometidos del instituto se detallan en el artículo 2 de la mencionada ley:

- Administrar el Fondo de Reconversión Laboral (FRL).
- Asesorar al Poder Ejecutivo respecto a políticas de empleo, capacitación y formación profesional, orientadas a la generación, mantenimiento y mejora del empleo, con el objetivo de promover el trabajo decente y el pleno empleo, productivo y libremente elegido.
- Ejecutar las acciones que el Poder Ejecutivo determine sobre políticas de empleo.
- Crear Comités Departamentales Tripartitos de Empleo y Formación Profesional.
- Crear Comités Sectoriales de Empleo y Formación Profesional.
- Diseñar y gestionar programas de formación profesional para desempleados, personas o grupos de personas con dificultades de inserción laboral a través de acuerdos con instituciones públicas o privadas.
- Promover la creación y participar en el diseño de un sistema de certificación de conocimientos y de acreditación de competencias laborales.

- Promover la formación continua y la normalización de competencias en el marco de la negociación colectiva y financiar las propuestas que, originadas en convenios colectivos, se consideren viables y se contemplen en el presupuesto anual.
- Cooperar y brindar apoyo crediticio y seguimiento técnico a las iniciativas de emprendimientos productivos generadores de empleo decente, pudiendo para ello establecer fondos rotatorios o garantizar los créditos con recursos del Fondo de Reconversión Laboral.
- Investigar la situación del mercado laboral, publicando los resultados y contribuyendo a una eficaz orientación laboral.
- Brindar cobertura mediante sus servicios de orientación, formación, capacitación, acreditación de competencias y apoyo de iniciativas a las personas derivadas del Servicio Público de Empleo, los Comités Departamentales y Sectoriales de Empleo y Formación Profesional y otros servicios públicos, privados y sociales a efectos de mejorar su empleabilidad, promover su inserción laboral o apoyar su capacidad emprendedora. El Servicio Público de Empleo operará en la colocación de las personas egresadas de los programas y acciones del Instituto, a través de sus servicios de información, orientación e intermediación laboral.
- Desarrollar investigaciones, acciones, programas y asistencia técnica y crediticia que respondan a los requerimientos de las empresas y emprendimientos del sector productivo, con el objetivo de incentivar su creación, formalización, consolidación, participación en cadenas productivas, el mejoramiento tecnológico y la recuperación de su capacidad de producción.
- Desarrollar investigaciones relacionadas con sus cometidos, a requerimiento de los actores sociales.
- Colaborar en la gestión de los registros sectoriales de trabajadores que se acuerden como resultado de convenios colectivos de trabajo o de negociación colectiva, de acuerdo a sus posibilidades operativas y presupuestales.

Una importante diferencia existente entre el INEFOP y la JUNAE, es que para la toma de decisiones en esta última se requería unanimidad, mientras que en el INEFOP las decisiones podrán ser adoptadas por mayoría, sin perjuicio de que se promoverá el consenso. Únicamente se requiere unanimidad para la adopción de las siguientes decisiones:

- Proponer al Poder Ejecutivo aumentar, disminuir o suspender aportes al FRL.
- Crear Comités Locales o Sectoriales de Empleo, Consejos Asesores Honorarios no previstos en la ley que crea el INEFOP y fijación de sus viáticos.
- Contratar al Secretario Ejecutivo y al personal y fijar sus salarios. Si no se logra el consenso en el término de sesenta días a partir de su propuesta, se resolverá por mayoría.
- Designar a los integrantes de la Comisión de Control.
- Formular el presupuesto anual, hasta sesenta días antes del cumplimiento del plazo para presentarlo ante el MTSS, luego de dicho término se resolverá por mayoría.
- Proponer sobrepasar en más de un 20% el porcentaje asignado a cada programa o a gastos de funcionamiento del INEFOP.

Asimismo, podrá disponer de los siguientes recursos financieros:

- El saldo del FRL.
- La recaudación del FRL.
- Las partidas que se le asignen por las leyes presupuestales o de rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal. Estas partidas estarán condicionadas a la suscripción del Compromiso de Gestión y como mínimo alcanzarán el 50% de la recaudación total del FRL correspondiente al ejercicio anterior.
- Los ingresos que perciba como contraprestación por las actividades que realice.

- Lo producido por la enajenación de bienes o valores que integren su patrimonio.
- El rendimiento proveniente de sus niveles y valores.
- Las aportaciones voluntarias, donaciones, herencias y legados y otras aportaciones a título gratuito de entidades privadas y de particulares.
- Los recibidos de personas físicas o jurídicas a raíz del patrocinio de actividades o instalaciones.
- Otros ingresos de Derecho Público o Privado que esté autorizado a recibir.
- Cualquier otro recurso que se le pueda atribuir.

Los órganos del INEFOP son el Consejo Directivo y el Director General. El Consejo Directivo está integrado por el Director General en su carácter de Presidente, dos miembros representantes del Poder Ejecutivo, dos miembros propuestos por las organizaciones más representativas de trabajadores y dos miembros propuestos por las organizaciones más representativas de los empleadores. Los representantes de las organizaciones son designados por el Poder Ejecutivo. Por otra parte, se establece que el Director Nacional de Empleo del MTSS, o quien éste designe, presidirá el Consejo Directivo, en carácter de Director General.

También contará con una Comisión de Control, Comités Departamentales de Empleo y Formación Profesional, y Comités Sectoriales de Empleo y Formación Profesional.

Asimismo, se establece que el INEFOP se comunicará con el Poder Ejecutivo a través del MTSS.

4.3.10 RACIONALIZACIÓN DE LAS PRÓRROGAS

El Poder Ejecutivo queda facultado para establecer, por razones de interés general y por un plazo no mayor a un año, un régimen de subsidio por desempleo total o parcial para aquellos empleados con alta especialización profesional, en ciertas categorías laborales o actividades económicas.

Asimismo, podrá por idénticas razones y plazo, prorrogar el beneficio del subsidio, siempre que se documente la transitoriedad de la falta de trabajo o reducción de tareas y el compromiso por parte de la empresa de preservar los puestos de trabajo.

El Poder Ejecutivo establecerá el monto de subsidio a pagarse en ambos casos, el cual no podrá ser superior al 80% del promedio mensual de las remuneraciones computables.

El decreto-ley N° 15.180 no preveía la posibilidad de otorgar prórrogas del seguro de desempleo a texto expreso, sin embargo, señalaba la posibilidad de que el Poder Ejecutivo otorgara regímenes especiales de desempleo. Por consiguiente, amparándose en dicha expresión de la ley durante todos estos años se concedieron prórrogas, pero el concepto no fue utilizado por la normativa hasta la entrada en vigencia de la nueva ley. En ella se establece expresamente la posibilidad de que el Poder Ejecutivo conceda prórrogas del beneficio, quedando esta posibilidad consagrada a texto expreso.

Otro cambio fundamental refiere a la obligación impuesta por la nueva normativa de demostrar la necesidad de las prórrogas, así como la voluntad de mantenimiento de los puestos de trabajo. Se busca evitar abusos por parte de las empresas en la utilización de esta herramienta además de limitar la discrecionalidad con que contaba el Poder Ejecutivo para decidir su otorgamiento. Las empresas podrán solicitarlas únicamente demostrando y documentando la falta de trabajo y comprometiéndose a reintegrar a los trabajadores una vez agotado el plazo del subsidio.

4.3.11 DESPIDO FICTO

Se agrega como causal de despido ficto el derecho del trabajador de considerarse despedido y reclamar la indemnización por despido a que tuviere derecho, una vez completado el período máximo de cuatro meses previsto para las causales de suspensión total o reducción de trabajo a causa de suspensión total en uno de los empleos.

En el capítulo anterior, se destacó que la jurisprudencia actual entendía, de acuerdo a la normativa anterior, que el trabajador no podía reclamar la indemnización por despido una vez agotado el término máximo del subsidio si la empresa obtenía prórrogas, sino que debía aguardar a que éstas transcurran para ser reintegrado a la actividad o en caso de

que no fuera reintegrado, considerarse despedido y reclamar la indemnización correspondiente.

Las nuevas disposiciones establecen que el trabajador no tiene que esperar a que transcurran las prórrogas del subsidio solicitadas por el empleador, sino que puede considerarse despedido y reclamar la indemnización por despido una vez completado el período de cuatro meses correspondiente.

4.3.12 EFECTOS DE LA SOLICITUD FUERA DE PLAZO

Esta modificación implica atenuar sensiblemente las consecuencias para el trabajador de la no presentación en plazo de la solicitud.

Conforme a las anteriores disposiciones, si el trabajador no comenzaba el trámite de solicitud de la prestación dentro del plazo establecido, perdía el derecho al subsidio no solo del primer mes sino de todos los meses que le correspondiere. Actualmente, en cambio, se establece que la no presentación en plazo de la solicitud del subsidio no trae aparejada la caducidad de éste, sino que implica la pérdida del beneficio solamente por el o los meses que hayan transcurrido en forma completa.

Respecto al plazo para realizar la solicitud, continúa siendo de treinta días corridos posteriores al despido o suspensión total o a la finalización del mes calendario en que se produce la reducción parcial de la actividad.

4.3.13 POSIBILIDAD DE PERCIBIR LA PRESTACIÓN CUANDO SE TIENEN DEUDAS CON EL BPS

El artículo 15 de la ley N° 18.399 permite que quienes tengan adeudos con el BPS puedan acceder al subsidio por desempleo, condicionando el acceso a que se autorice la imputación de las prestaciones a la cancelación de la deuda, en las cantidades que fueren necesarias hasta un máximo del 70% del monto líquido del subsidio.

Esto posibilita que los trabajadores dependientes que además tengan deudas como no dependientes, puedan acceder al beneficio. Se dispone que si una persona, en calidad de

trabajador dependiente y por esta actividad exclusivamente, ha completado los requisitos legales para acceder a la prestación por desempleo, podrá obtener el beneficio, sin perjuicio de descontarse de la prestación que se le brinde, los adeudos que pudieran existir por su actividad como no dependiente.

4.3.14 REGISTRO DE SOLICITUDES DE SUBSIDIO POR DESEMPLEO AMPARADAS A LA CAUSAL SUSPENSIÓN

El BPS deberá llevar un registro en el que se incluirán las empresas que envíen a seguro de paro a sus trabajadores amprándose en la causal suspensión, ya sea total o parcial, de la actividad. Este registro será público y en él deberán constar los datos de la empresa (denominación, número de empresa y de contribuyente, domicilio y ramo de actividad), oportunidades en que se requiere el subsidio y número de trabajadores cuyo amparo se solicita cada vez.

Esta medida se complementa con la limitación a cuatro meses del término de prestación del beneficio para la causal suspensión y la racionalización de las prórrogas, a fin de que las empresas utilicen de manera más racional esta causal. Se estableció, asimismo, como forma de contralor para detectar abusos o mal uso del subsidio, en conformidad con los objetivos planteados.

CAPÍTULO 5

EVALUACIÓN DE LA REFORMA DEL SEGURO DE DESEMPLEO

5.1 INTRODUCCIÓN

En este capítulo se analizarán las modificaciones introducidas al seguro de desempleo que fueron explicadas en el capítulo anterior.

Para ello, se expondrán las distintas opiniones de representantes de los actores sociales involucrados en el proceso de reforma, recabadas a partir de entrevistas realizadas a:

- Cra. María Elvira Domínguez, Directora del BPS, Representante del Sector Empresarial.
- Sr. Walter Ariel Ferrari, Director del BPS, Representante del Sector Trabajadores.
- Sr. Miguel Heredia, integrante del Secretariado de la Comisión de Seguridad Social del PIT-CNT y del Grupo de Apoyo al equipo de representación de los trabajadores en el BPS.
- Dr. José Luis Baumgartner, asesor legal de la Dirección Nacional de Seguridad Social, Unidad Ejecutora del MTSS.
- Dr. Juan M. Mailhos, Gerente de la Asesoría Laboral de la Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay (CNCS) y Director del INEFOP en representación de la CNCS.
- Cr. Sebastián Pérez, Director del Departamento de Investigación y Análisis de la Cámara de Industrias del Uruguay (CIU) e integrante de la Comisión Asesora del Consejo Directivo en Asuntos Económicos de la CIU.
- Lic. Washington Corallo, integrante del Directorio de la CIU y Director de Vicry S.A.

- Dr. Gonzalo Leániz, integrante del Directorio de la CIU y Director del Laboratorio Santa Elena S.A.
- Cra. Liliana Courdin, coordinadora de programas del INEFOP.

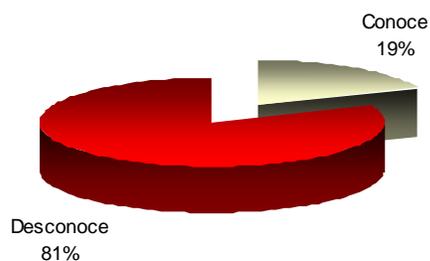
Asimismo, se realizó una encuesta a los trabajadores que se encontraban percibiendo el subsidio por desempleo o tramitando la solicitud, entre otros (Anexo 2). A partir de las encuestas se busco obtener la opinión de los trabajadores acerca de las modificaciones introducidas, así como conocer en que medida éstos estaban enterados de que el seguro de desempleo fue recientemente reformado y, en particular, si conocían los puntos claves de la reforma.

El cuestionario fue completado por cien trabajadores que se encontraban en el BPS durante los meses de octubre y noviembre, solicitando ampararse al seguro, cobrando el subsidio correspondiente o ninguno de los casos anteriores.

La muestra puede no ser representativa ya que únicamente fueron encuestadas las personas que se encontraban en el BPS los días en que se acudió a realizar las encuestas.

Del total de personas encuestadas, 47% fueron mujeres y 53% hombres. Si se analizan las edades de los encuestados, el 78% corresponde a menores de 50 años de edad, mientras que el restante 22% corresponde a mayores de 50 años de edad. Por otra parte, únicamente el 19% del total de personas encuestadas conocía las modificaciones que se introdujeron al seguro de desempleo recientemente.

¿Conoce las principales modificaciones introducidas al seguro de desempleo?



5.2 ANÁLISIS DE LAS MODIFICACIONES

A continuación se expone conjuntamente la información obtenida a partir de las entrevistas y encuestas realizadas.

5.2.1 COMPATIBILIDAD DEL SEGURO DE DESEMPLEO CON OTRA ACTIVIDAD

Como se señaló anteriormente este cambio permite que los trabajadores que sean enviados al seguro de paro y tengan otro ingreso, puedan percibir la prestación.

Recordemos, también, que en la práctica si el trabajador tiene más de un empleo, cobrará la prestación por desempleo si es enviado al seguro de paro por el empleo que percibe el ingreso más alto. Por ejemplo, si gana en un empleo \$ 1.000 y en el otro \$ 200, podrá acceder al cobro del subsidio si pierde el trabajo por el que percibía el mayor ingreso, es decir, por el que le retribuían \$ 1.000. El BPS calcula el seguro de desempleo considerando un ingreso de \$1.200 y al resultado le descuenta los \$ 200 que continúa percibiendo por el trabajo que sigue desempeñando. En resumen, para cobrar el subsidio el trabajador debe ser enviado al seguro de paro por el empleo que le reporta los mayores ingresos y éstos deben representar más del 50% del total de ingresos que percibe.

Esta fue una inclusión muy importante, desde el punto de vista de la representación de trabajadores, que estaban reivindicando desde hace ya tiempo. Se expresó esta necesidad en el DNSS, donde estuvieron las instituciones relacionadas con la seguridad social, los órganos de gobierno, algunos partidos políticos, el PIT-CNT, las cámaras empresariales y la organización de jubilados y pensionistas, y durante ocho meses se consensuó acerca de la reforma del sistema de seguridad social y se establecieron medidas de corto, mediano y largo plazo. Las medidas más urgentes, dentro de las de corto plazo, eran flexibilizar el derecho jubilatorio y ampliar el seguro de desempleo. La compatibilidad del seguro con otra actividad remunerada es una de las medidas adoptadas en relación a la ampliación del seguro de desempleo.

A partir de este cambio, es posible notar el reconocimiento de la existencia del pluriempleo, fenómeno que en las últimas décadas ha adquirido relevancia en nuestro

país. Los trabajadores se ven obligados a conseguir dos o más empleos para poder hacer frente a sus necesidades y las de su familia.

De acuerdo a lo expresado por el PIT-CNT, es un cambio notablemente positivo ya que existen muchos trabajadores que deben obtener su ingreso mediante el desarrollo de más de una actividad porque el salario que perciben por un empleo no es suficiente. Anteriormente, si el trabajador que tenía dos o más empleos, perdía uno de éstos se encontraba en desventaja frente a aquel trabajador que perdía su único empleo, ya que el primero no tenía derecho a acogerse al seguro de paro, mientras que el trabajador con un solo trabajo sí podía hacerlo. Así, se perjudicaba al trabajador en situación de pluriempleo en relación a aquel trabajador con un único empleo, cuando probablemente desarrollaba más de una actividad para poder equiparar el salario de aquel trabajador que contaba con un único empleo. En virtud de esta modificación se contempla el fenómeno del pluriempleo y se obtiene un sistema de seguro de desempleo más justo y más amplio, que tiene en cuenta las distintas situaciones de los trabajadores.

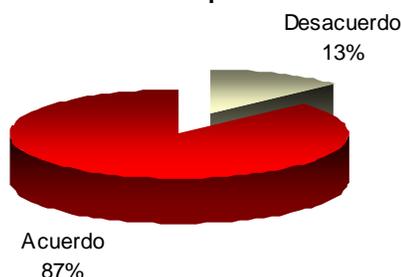
Adicionalmente, la representación empresarial del BPS se encuentra conforme con la medida ya que la consideran beneficiosa tanto para trabajadores como para empleadores. La Cra. María Elvira Domínguez indicó que le otorga más libertad al empleador al momento de decidir a que empleados enviar al seguro de paro. Podía ocurrir que no se enviara a aquellos trabajadores que tenían otro trabajo, si éste era su principal actividad, porque quedaban desprotegidos, entonces, se castigaba a aquel trabajador que tenía un único empleo porque éste contaba con cobertura de seguridad social.

Contrariamente, el asesor de la CNCS señala que, para las empresas, es una medida completamente inocua y no tendrá ningún impacto en la decisión acerca de cuales empleados serán enviados al seguro de paro. Este es un beneficio muy positivo para el trabajador, que flexibiliza el sistema a su favor pero que no impactará sobre las decisiones empresariales. Si el empleador se encuentra obligado a enviar al seguro de paro a determinados trabajadores, los enviará independientemente de que estén en condiciones de acogerse al subsidio, esta cuestión no es considerada en el momento de decidir cuales empleados serán enviados al seguro de desempleo.

Por su parte, la CIU destacó que si bien va en línea con facilitar la gestión al empresario, por otro lado, la presión sindical es muy fuerte respecto a qué trabajadores enviar al seguro de paro.

Complementariamente, se indagó acerca de la conformidad de los trabajadores encuestados respecto a este cambio, concretamente la pregunta fue: ¿Está de acuerdo en que el seguro de desempleo sea compatible con otra actividad remunerada, es decir, que un trabajador puede recibir el subsidio teniendo otro empleo? Del total de trabajadores encuestado, el 87% indicó estar de acuerdo con la posibilidad de ampararse al subsidio por desempleo teniendo otro trabajo remunerado, mientras que el 13% se manifestó en desacuerdo.

¿Está de acuerdo en que el seguro de desempleo sea compatible con otra actividad remunerada, es decir, que un trabajador pueda recibir el subsidio teniendo otro empleo?



5.2.2 FLEXIBILIZACIÓN DEL PERÍODO PREVIO DE GENERACIÓN

Esta modificación implica la posibilidad de extensión del periodo previo de generación de los mínimos de relación laboral exigidos, por parte del Poder Ejecutivo, para aquellas actividades que así lo justifiquen. Anteriormente, podía extenderse a veinticuatro meses mientras que ahora se amplió a treinta meses. Sin embargo, en caso de que sea extendido este plazo, los mínimos de relación laboral exigidos son mayores.

La representación de trabajadores entiende que es un avance pero continúa siendo insuficiente. Se flexibiliza el acceso a la prestación por desempleo pero ésta se ve atenuada por el aumento de los mínimos de relación laboral exigidos.

5.2.3 ESQUEMA DE PRESTACIONES DECRECIENTES

Recordemos que esta modificación afecta únicamente a los trabajadores que sean despedidos porque para las restantes causales no debe aplicarse la escala de prestaciones decrecientes introducida por la ley N° 18.399.

Representantes de los trabajadores señalan dos efectos de este cambio: por un lado, contribuye a atenuar los problemas causados por la desocupación y, por otro, constituye un estímulo para la búsqueda de un nuevo empleo.

Respecto el primer efecto, al recibir un monto superior durante los primeros meses, el trabajador no sentirá tan profundamente el impacto de la disminución de ingresos porque ésta es menor. Por consiguiente, puede acomodar su situación y la de su familia y realizar una búsqueda de empleo más racional, es decir, contribuye a mejorar la calidad del proceso de búsqueda y a valorar con mayor tranquilidad las distintas ofertas laborales.

Desde una perspectiva financiera, indicó el Dr. José Luis Baumgartner, esta medida tiene únicamente consecuencias positivas para los beneficiarios. En el peor de los casos, si percibieran todo el subsidio que les corresponde, estarían recibiendo la misma cantidad de dinero, sin considerar el costo financiero, que antes. Si se toma en cuenta el costo financiero, aun si recibieran el subsidio por el término máximo, estarían recibiendo un monto mayor. Esto es así porque se les entrega la misma cantidad de dinero pero un tiempo antes, comparado con el régimen anterior.

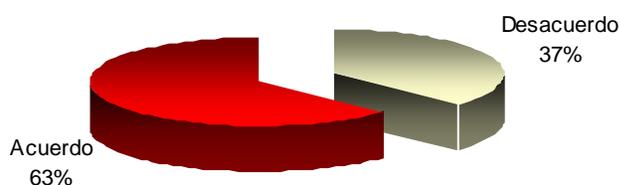
El otro efecto de esta medida refiere al incentivo que tienen los beneficiarios para buscar un nuevo empleo. Constituye un estímulo pero de ninguna manera resulta extorsivo porque la prestación a lo largo del tiempo es la misma. Por el contrario, si el trabajador encuentra empleo antes del término máximo de la prestación, recibirá más dinero comparado con lo que hubiera recibido de acuerdo a la normativa anterior. No obstante, el Sr. Miguel Heredia considera que los trabajadores que se encuentran desempleados generalmente buscan un nuevo empleo, en consecuencia, relativiza este efecto.

Por otra parte, el Sr. Ariel Ferrari destacó su conformidad con el cambio. Sin embargo, indicó que la forma de cálculo del subsidio es inadecuada porque los montos no son actualizados en función de la inflación. El subsidio se calcula como un porcentaje del

promedio de las remuneraciones de los últimos meses pero luego no es actualizado considerando la variación de precios existente. En Uruguay, hubo periodos en los cuales los niveles de inflación fueron extremadamente altos, por consiguiente, ante escenarios similares, los montos percibidos podrían ser completamente insuficientes si se le quiere dar cobertura al trabajador desocupado.

Finalmente, el 63% de los trabajadores encuestados expresó su disconformidad con la tendencia decreciente del monto de la prestación mientras que el 37% está de acuerdo con este cambio. Es posible observar que la opinión de los trabajadores encuestados no coincide con lo expresado por la representación de trabajadores.

¿Está de acuerdo en que, para el caso de trabajadores despedidos, los montos a cobrar por subsidio de desempleo sean decrecientes durante los seis meses de duración del seguro?



5.2.4 EXTENSIÓN DEL SUBSIDIO PARA MAYORES DE 50 AÑOS

El cometido de este cambio es priorizar la situación de los desempleados de 50 años o más de edad, estableciendo una mejora sustantiva de su cobertura.

Si se considera esta medida conjuntamente con las disposiciones establecidas por la ley de flexibilización de acceso a beneficios jubilatorios, se observa una importante mejora de la cobertura para estos trabajadores. Por ejemplo, si un trabajador de 57 años de edad y 27 años de trabajo pierde su empleo, tiene derecho a acogerse al seguro de desempleo durante un año y al finalizar ese período tendrá 58 años de edad y 28 años de trabajo, por lo tanto, estará en condiciones de cobrar el subsidio especial por inactividad compensada, previsto en la ley N° 18395, durante dos años. Esto es así, porque el tiempo transcurrido al amparo de las prestaciones por desempleo, se computa como tiempo trabajado.

Asimismo, una vez finalizado el tiempo del subsidio por inactividad compensada, ya configurará causal jubilatoria.

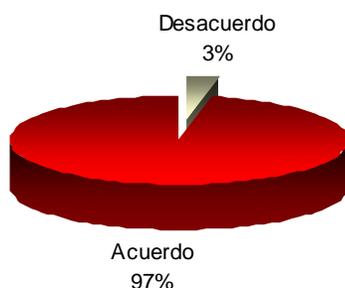
No obstante, la extensión del seguro es insuficiente para aquellos trabajadores que no cuenten con la edad próxima para jubilarse. Una vez agotado el subsidio por desempleo, los trabajadores se encontrarán sin cobertura y es probable que les sea muy difícil conseguir un nuevo empleo porque el mercado laboral uruguayo presenta grandes obstáculos para la reinserción laboral de los trabajadores mayores de 50 años.

Según lo expresado por el PIT-CNT, el cambio es valioso en la medida que se complemente con verdaderas políticas activas de empleo, que permitan al trabajador reinsertarse laboralmente. Debería realizarse un análisis por sector de actividad, dado que no todos los sectores se comportan igual, y plantearse soluciones que permitan que efectivamente los trabajadores puedan obtener un nuevo puesto de trabajo. Dependerá de cómo se piense el país en adelante en lo que tiene que ver con las actividades laborales. El PIT-CNT apuesta al país productivo, al aprovechamiento de determinados sectores de actividad que permitan generar, a partir de éstos, otras actividades laborales, que, en cambio, para el caso de los servicios queda acotado a esa determinada actividad, sin que se desarrollen otras. Se trata básicamente de generar condiciones para que los trabajadores obtengan un empleo. Aunque no sea una solución definitiva, indican que esta ampliación de la cobertura es un gran avance ya que le da al trabajador un margen de tiempo más extenso para reinsertarse a la actividad laboral.

Por otra parte, los más jóvenes, al igual que los trabajadores mayores de 50 años de edad, tienen graves problemas para conseguir empleo. Sin embargo, respecto a estos últimos no se han adoptado medidas relacionadas con un sistema de seguro de desempleo más favorable. Esto es así, según el Sr. Ariel Ferrari, porque para el caso de los jóvenes se deben adoptar políticas específicas que apunten hacia la inclusión y generación de empleo juvenil. Debería estimularse a las empresas para mejorar la accesibilidad y la reinserción en el mercado laboral, no adoptar medidas respecto a beneficios especiales relacionados con el seguro de desempleo. Podrían ser estímulos económicos, tales como la devolución de impuestos, pero no debería establecerse la exoneración de aportes, porque si se analizan experiencias pasadas, las exoneraciones no han generado empleo.

Por último, hubo prácticamente unanimidad en los encuestados a favor de esta medida, solamente el 3% señaló estar en desacuerdo.

¿ Está de acuerdo en que se haya ampliado de seis meses a un año el subsidio para trabajadores mayores de 50 años?



5.2.5 EXTENSIÓN DEL SUBSIDIO POR CAUSAS MACROECONÓMICAS

Los datos del PBI son de fácil acceso y de público conocimiento, por consiguiente, si se diera la situación prevista por la nueva ley, no debería haber inconvenientes ni demoras para aplicar esta medida.

Es importante destacar que el beneficio es exclusivo para trabajadores despedidos, por lo tanto, en épocas de crisis las empresas siguen teniendo como única alternativa de ampliación del seguro de paro, por falta de trabajo o reducción de tareas, la solicitud de prórrogas ante el Poder Ejecutivo.

5.2.6 MONTO DEL TOPE MÁXIMO AL MONTO DEL SUBSIDIO

El tope del subsidio por desempleo no fue modificado, simplemente fue ajustado mes a mes, para el caso de trabajadores despedidos, a los efectos de adecuarlo a la escala de prestaciones decrecientes pero, en promedio, sigue manteniéndose en ocho BPC.

Existe preocupación desde el sector de trabajadores y desde el MTSS en cuanto al tope máximo que se permite abonar. No obstante, si se compara al seguro de desempleo con otras prestaciones, el tope de éste no es tan bajo. En el caso de la prestación que se abona por seguro de enfermedad, el tope asciende a tres BPC, por lo tanto, el tope de

ocho BPC establecido para el seguro de desempleo es notoriamente más favorable. Según lo expresado, deberían adecuarse estos topes considerando tanto las metas sociales como las económicas.

Retomando la comparación con el seguro de enfermedad, el tope de tres BPC es notoriamente insuficiente para el trabajador que se encuentra enfermo porque precisamente si tiene una enfermedad, necesita un ingreso económico que se acerque a lo que percibe normalmente, para poder cubrir los gastos extra como la atención médica, traslados, etc. El tope de seguro de desempleo, como se dijo, es más razonable que el del seguro de enfermedad, pero de todas formas se entiende que es muy bajo y debería ser revisado.

5.2.7 POSIBILIDAD DE INTERRUPCIÓN DEL SUBSIDIO

Este fue un cambio impulsado tanto por los empresarios como por los trabajadores, que busca principalmente contemplar la situación de los trabajadores zafrales y fomentar la formalidad laboral.

Fundamentalmente, afecta a aquellos que ingresan al subsidio con causal suspensión total, porque para el caso de causal despido ya era posible interrumpir el subsidio. En cambio, si el trabajador estaba suspendido totalmente y quería realizar un trabajo por unos días en el mes, si efectivamente lo realizaba, perdía el subsidio correspondiente al mes completo que le correspondía cobrar ya que dicha causal estaba definida como la ausencia total de trabajo en el mes. Por este motivo, el trabajador debía decidir entre desechar el trabajo o realizarlo sin declararlo.

Actualmente, los trabajadores tienen la posibilidad de interrumpir el subsidio para realizar trabajo de corta duración, lo que contribuye a fomentar la formalización del sector laboral.

Este fue un reclamo que provino principalmente de los trabajadores de actividades zafrales tales como la gastronomía, hotelería etc. Por ejemplo, durante la temporada de verano se contratan trabajadores que una vez finalizada son enviados al seguro de paro. Luego durante la semana de turismo las empresas tienen la necesidad de contratar nuevamente a estos trabajadores, quienes, en virtud de esta modificación, pueden

aceptar el empleo sin perder los beneficios del seguro de paro. Además, es favorable para las empresas, que también reivindican este cambio, porque ahora tienen la posibilidad de contratar a los mismos trabajadores formalmente, quienes al haber trabajado cierto tiempo en la empresa conocen su funcionamiento y son personal de confianza.

Contrariamente, el representante de la CNCS expresó que los objetivos planteados, probablemente, puedan no ser cumplidos en la práctica. Esto se debe a la burocracia y lentitud de los trámites administrativos, que puede derivar en que el trabajador no interrumpa el seguro y acepte el trabajo “en negro”. Asimismo, la CIU indicó que no dispone de información para evaluar este tema y podría ser conveniente medir este impacto a través de los registros del BPS, pero todavía es demasiado pronto para poder apreciar sus efectos.

5.2.8 ARTICULACIÓN DEL SEGURO DE DESEMPLEO CON LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO

El seguro de desempleo le brinda al trabajador desocupado cobertura durante un determinado período, pero una vez agotado el término de la prestación, si el trabajador no consigue un nuevo empleo se encontrará desempleado y sin cobertura. Por este motivo, es esencial contar con políticas activas de empleo, que contribuyan a que los trabajadores consigan efectivamente un nuevo trabajo y es de suma importancia que estas políticas se combinen con el seguro de desempleo. Es así que la nueva ley impone a los trabajadores que hayan sido despedidos y se encuentran acogidos al seguro de paro, la obligación de asistir a cursos de capacitación.

Sin embargo, la articulación de las políticas activas de empleo con el seguro de paro y la promoción de la reinserción laboral de los trabajadores no dependerá únicamente de este cambio, sino que debe existir un organismo encargado de promover verdaderas políticas activas de empleo que hagan posible la reinserción. Como se explicó en el capítulo 2, en el Uruguay existen diversos programas y se han adoptado importantes medidas para afrontar el desempleo. Respecto a las políticas activas de empleo, ha habido un gran avance en los últimos años y se pretende seguir avanzando. Con este objetivo fue creado

el INEFOP, pero dado que su existencia es reciente, no es posible todavía hacer una evaluación de su contribución.

Si bien la nueva causal de pérdida del subsidio es considerada una medida sumamente positiva, podrá contribuir a la reconversión laboral de los trabajadores siempre y cuando los cursos y la capacitación sean desarrollados con este objetivo, teniendo en claro las metas propuestas y las actividades que van a demandar mayor mano de obra.

Es necesario que se defina previamente hacia donde va a apuntar la economía en un futuro, cuales son los objetivos y las cadenas productivas, para poder establecer, en función de ello, cursos de capacitación y formación profesional a la medida de las necesidades, analizar como se va a capacitar a los trabajadores desempleados y en que áreas se los va a capacitar para ayudarlos a reinsertarse laboralmente. El Sr. Ariel Ferrari, presentó un antecedente negativo, destacando la importancia de definir claramente los cometidos de la capacitación y formación profesional: en Bella Unión se realizó, hace unos años, un curso de formación de cerrajeros, a partir del cual se formaron, en esta ciudad pequeña, treinta y cinco cerrajeros pero se demandaban únicamente dos o tres.

Asimismo, en muchos casos puede ser necesario reconvertir al trabajador, por ejemplo, porque está especializado en una determinada actividad para la cual no existe demanda de mano de obra, entonces, es necesario que el trabajador obtenga formación en otra actividad, que se reconvierta, para nuevas oportunidades y conocimientos que le permitan acceder a un puesto de trabajo.

El representante de la CNCS, destacó que comparten la inspiración de la norma pero que encuentran que puede resultar breve el período en cuestión para generar una nueva habilidad o para profundizar una que ya se posee. Consideran positiva la medida porque al sector empresarial le interesa un trabajador bien preparado y es una posición compartida que aproveche este tiempo para capacitarse. A su vez, encuentran que las mayores dificultades pueden encontrarse en el interior del país debido a la insuficiencia de entidades capacitadoras.

Integrantes de la CIU están de acuerdo con la medida siempre que los cursos estén orientados a capacitarlos en áreas prioritarias y en lo posible relacionadas a su oficio o competencias. Asimismo, señalaron que no se está cumpliendo aún en forma masiva

como está previsto y que se debería apuntar a fortalecer la formación de los trabajadores en actividad, es decir, antes de llegar a las instancias del seguro de desempleo, tanto transitorio como por causal despido.

Actualmente, existen cursos de formación profesional a cargo del INEFOP pero todavía no está operando la causal de pérdida del subsidio para trabajadores despedidos por la no asistencia a los cursos. Esto es así porque todavía el Instituto se encuentra en la etapa de transición y la implementación de los cursos se está dando en forma gradual. El INEFOP no cuenta, todavía, con cursos que estén disponibles para todos los trabajadores que se encuentran en seguro de desempleo, por lo tanto, no es posible exigirles que asistan a estos cursos.

La instalación del Instituto es reciente y se está trabajando en la ampliación de la oferta de cursos, no obstante, sigue siendo una debilidad del sistema la falta de obligatoriedad de los cursos para los trabajadores suspendidos, según lo expresado por el sector obrero. Recordemos que la obligatoriedad de asistencia a los cursos es únicamente para aquellos trabajadores que sean despedidos.

De acuerdo a la información brindada por la Cra. Liliana Courdin, los cursos que brinda el INEFOP para trabajadores en seguro de desempleo, son para aquellos trabajadores que hayan ingresado a partir del 1º de junio de 2009 con causal despido y para los mayores de 50 años de edad que hayan ingresado al seguro en cualquier momento pero con la misma causal.

La coordinación del Programa Trabajadores en Seguro de Desempleo está a cargo de la DINA E, que trabaja con orientadores que guían a los trabajadores en la búsqueda del curso que van a desarrollar. El INEFOP trabaja conjuntamente con las entidades capacitadoras inscriptas y habilitadas y son éstas las encargadas de dictar los cursos correspondientes. En el Anexo 3 se presentan los cursos que ofrece actualmente el INEFOP. Corresponde destacar que la realización de estos cursos está condicionada por la cantidad de trabajadores que se inscriban, ya que si la demanda de alguno de estos cursos es baja, la entidad capacitadora correspondiente puede no dictarlo. Asimismo, para determinados cursos existen cupos, por lo tanto, si estos ya se encuentran cubiertos no es posible inscribirse.

Existen 3 modalidades diferentes:

- Cursos: las entidades de capacitación ofertan un curso para un grupo completo de trabajadores en seguro de desempleo.
- Cupos: las entidades de capacitación ofertan algunos cupos en cursos regulares que dictan en el mercado.
- Vauchers: consiste en un vale que se entrega a personas que no encuentran en la oferta formativa de INEFOP cursos adecuados a su perfil profesional, para que elijan algún otro curso en el mercado.

Respecto al cambio en el modo de adopción de las decisiones, recordemos que en la JUNAE se requería unanimidad, mientras que en el INEFOP gran parte de las decisiones pueden adoptarse por mayorías. El INEFOP es un órgano tripartito, que cuenta con siete directores: tres representantes del gobierno, dos de los empresarios y dos representantes de los trabajadores. Este cambio ha tenido gran repercusión tanto para el sector empresarial como para los representantes de los trabajadores.

De un tripartismo efectivo, señalan representantes de la CIU, donde las decisiones las debían adoptar conjuntamente gobierno, trabajadores y empresarios, pasamos a un régimen de mayorías, donde se pueden adoptar la mayor parte de las decisiones, sin el respaldo de uno de los actores sociales del mundo del trabajo, podrán ser los empresarios, pero también podrían ser los trabajadores. De cierta manera, podría entenderse que se perdió calidad institucional al pasar a este régimen. Ello tendrá consecuencias en las decisiones del INEFOP, principalmente, en el plan de trabajo y en el tipo de proyectos y actividades que resuelva financiar y apoyar el instituto.

Por su parte, agregó Juan M. Mailhos, que la fortaleza de la JUNAE residía en la toma de decisiones por consenso. Al momento de adoptar una resolución debían concurrir todos los directores, la JUNAE contaba con tres directores, y ponerse de acuerdo, lo que si bien llevaba a que la adopción de resoluciones fuera más lenta, cuando éstas se tomaban, todos formaban parte de la resolución. En un tema como la formación profesional, necesariamente trabajadores y empresarios deben estar de acuerdo porque que se necesita la colaboración de ambas partes, por consiguiente, tener una visión compartida y

adoptar las resoluciones conjuntamente, le otorga a dichas resoluciones mayor fuerza, pero sobre todo ninguna de las partes queda resentida. Incluso expresan, que a su juicio, es un cambio que implica una baja en la calidad de las decisiones. Llevar adelante una propuesta de capacitación, una política activa de empleo o una propuesta de formación profesional en contra de los empresarios es poco acertada porque son justamente los empresarios quienes demandan trabajo. Si por el contrario, los empresarios se unen con el gobierno y adoptan decisiones en contra de la opinión de los trabajadores, estas decisiones resultarían poco funcionales y habría gran dificultad para implementar estas medidas. Pero se puede dar una tercera situación, aún peor, si los empresarios acuerdan con los sindicatos en contra de la posición del gobierno, imponiéndole al Poder Ejecutivo una política activa de empleo o de formación profesional, que además de significar una pérdida de calidad, es una situación poco deseable en cualquier circunstancia. De todas formas, debido a que el cambio es reciente, no es posible medir aún la dimensión de su impacto.

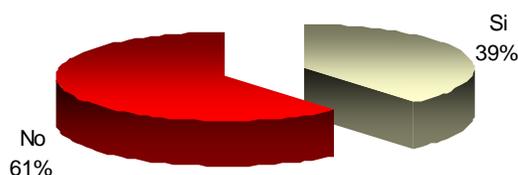
En oposición a la postura de las cámaras, el PIT-CNT y la representación de trabajadores en el BPS, expresaron su conformidad respecto a este cambio. Al estar obligados en la JUNAE a adoptar las decisiones por consenso, se retrasaba la puesta en marcha de medidas, lo que condujo a que durante los últimos años hubiera actividades que no se desarrollaron como debiera haber sido, por ejemplo, los cursos de capacitación. Asimismo, si bien siempre debe promoverse el consenso, porque es necesario discutir y buscar la conformidad de todos los involucrados, en determinado momento la discusión debe finalizar y se debe empezar a actuar. Si solo se pueden poner en práctica medidas adoptadas por unanimidad puede ocurrir que no se lleven a cabo estas medidas porque un integrante está en desacuerdo, provocando que se frustren continuamente medidas que pueden ser favorables. Adicionalmente, señalan que en la experiencia más antigua de discusión tripartita, los Consejos de Salarios, si bien los trabajadores pueden ponerse de acuerdo con el gobierno y votar en contra de los empresarios, durante estos últimos cinco años se demostró que, en la mayoría de los casos, no se llega a la votación, sino que se logra el consenso.

Por últimos, a partir de la encuesta realizada a los trabajadores se intentó obtener información respecto a los cursos que brinda el INEFOP. Particularmente, se les preguntó si conocían los cursos que brinda el instituto actualmente, si han asistido a estos cursos,

si les interesaría asistir y por último, si creen que pueden ayudarlos a conseguir un nuevo empleo.

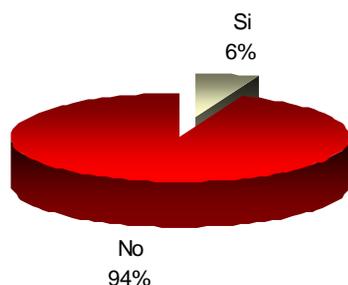
El 61% del total de encuestados no conoce los cursos que está brindando el INEFOP actualmente mientras que el restante 39% si los conoce.

¿Tiene información acerca de los cursos que actualmente brinda el INEFOP para trabajadores amparados al seguro de desempleo?



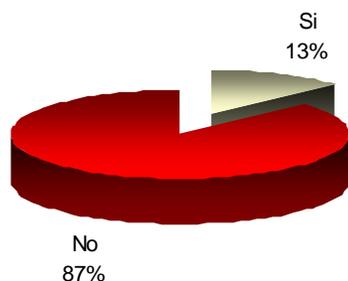
Sin embargo, al analizar la asistencia a dichos cursos solamente un 6% del total de encuestados ha concurrido.

¿Ha asistido a alguno de estos cursos?



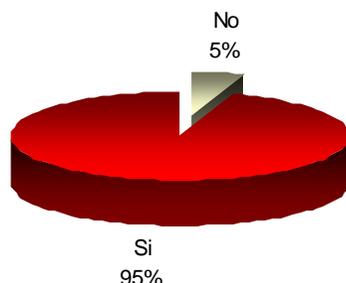
El porcentaje de encuestados que han asistido a algún curso brindado por el INEFOP para trabajadores en seguro de desempleo es extremadamente bajo. No obstante, al preguntarles si les interesaría concurrir a algún curso que se dicte por este instituto, solo el 13% indicó que no le interesaría y el 87% del total de encuestados expresó que estaría interesado en asistir a estos cursos.

¿Le interesaría asistir a los cursos?



Complementariamente, el 95% de los encuestados considera que asistir a alguno de estos cursos podría ayudarlo a conseguir un nuevo empleo.

¿Piensa que asistir a algún curso podría ayudarlo a conseguir un nuevo empleo?



Nótese que la mayoría de encuestados evalúa positivamente los cursos de capacitación y formación profesional, pero solo unos pocos han asistido, siendo mayor la cantidad de encuestados que conoce los cursos pero no ha asistido. No obstante, el porcentaje de trabajadores que tiene información acerca de éstos es notoriamente bajo, por lo tanto, es necesario que se establezcan medidas respecto a su publicidad, con el cometido de promoverlos e informar acerca de los cursos disponibles a los trabajadores desempleados.

5.2.9 REDUCCIÓN DEL TÉRMINO DE LA PRESTACIÓN PARA LA CAUSAL SUSPENSIÓN TOTAL

Como consecuencia de la nueva ley de seguro de desempleo se redujo el plazo máximo que tienen las empresas para enviar a sus trabajadores a seguro de paro amparándose en la causal suspensión total.

El principal objetivo planteado al momento de proponer esta modificación fue una utilización más racional de esta causal por parte de las empresas.

De acuerdo a lo expresado por el sector empresarial, esta medida se utiliza por las empresas en dos casos: en primer lugar, es utilizada por aquellas empresas que se encuentran en situación de falta de trabajo o reducción de tareas, o sea, no hay trabajo para los empleados y, en segundo lugar, es también utilizada por empresas que realizan actividades relativamente sazonales, donde es habitual que roten a su personal en el seguro de paro continuamente.

Asimismo, se expresó que hubo oportunidades en que existió abuso de esta herramienta por parte de empresas que tienen sobredimensionada su plantilla de personal y en vez de despedir a parte del personal tienen permanentemente a sus trabajadores rotando en el seguro de paro. Muchas veces significaba un uso no racional y abusivo de esta causal, pero en algunos casos las empresas no tenían otra solución, ya que existen actividades donde los sindicatos de trabajadores son muy fuertes y a las empresas les resulta dificultoso despedir trabajadores, por lo tanto, no lo hacen para evitar conflictos.

Resulta difícil medir el impacto de este cambio sobre las empresas debido a que su implementación es muy reciente. Si esta reducción incide en la decisión de las empresas acerca de enviar a sus trabajadores al seguro de paro es algo que se deberá analizar posteriormente, luego de un tiempo más prolongado de aplicación de la nueva ley. Adicionalmente, en este período ha habido un aumento de los envíos al seguro de paro en general, los cuales están básicamente relacionados con la crisis internacional por la que estamos atravesando y por razones de crisis específicas de algunos sectores. Esto dificulta aún más la posibilidad de apreciación de los efectos de esta medida.

A pesar de que resulta arduo apreciar los efectos, si analizamos el impacto de esta medida para aquellas empresas que verdaderamente envían al seguro de paro al personal porque hubo una disminución de trabajo, de acuerdo a lo señalado por la representación empresarial del BPS, la reducción del plazo puede afectarlas, ya que el período de cuatro meses es relativamente corto para que puedan encontrar una solución al problema por el que están atravesando. Existen empresas que tienen un problema coyuntural y requieren más de cuatro meses, por consiguiente, la reducción del plazo puede llegar a impactarlas negativamente. De todas formas, la reglamentación permite que se soliciten prórrogas, por lo tanto, si la empresa realmente se encuentra en una situación de falta o reducción de tareas, podrá solicitarlas y reduciendo el impacto negativo de este cambio.

Para las empresas que envían al seguro de paro a sus trabajadores y los mantienen rotando permanentemente, esta reducción del plazo no tendrá demasiada trascendencia. En lugar de rotarlos cada seis meses lo harán cada cuatro, por lo que esta medida no frenaría el problema del uso abusivo. Sin embargo, como vimos, si puede ocasionarles graves problemas a aquellas empresas que deban utilizar esta herramienta para hacer frente a un problema coyuntural.

Contrariamente, tanto la CIU como la CNCS destacaron que no se han podido apreciar efectos hasta el momento y consideran que esta modificación del plazo no tendrá efectos importantes sobre las decisiones de envío a seguro de paro. Asimismo, entienden que no incidirá sobre la competitividad de las empresas, porque las que se encuentren atravesando problemas graves solicitarán las prórrogas necesarias, que podrán ser otorgadas sin mayores dificultades tanto por el Poder Ejecutivo como por el Parlamento, si es que se necesita una ampliación del plazo mayor.

Respecto al tamaño de las empresas, representantes empresariales destacaron que las que pueden verse más afectadas son las grandes empresas y no las pequeñas y medianas, ya que estas últimas prácticamente no utilizan la causal suspensión para el envío de sus trabajadores al seguro de paro.

Debido a que esta herramienta puede resultar insuficiente, en algunos casos, las empresas deberán buscar medidas alternativas para atravesar momentos de crisis, una solución puede ser la solicitud de prórrogas, como se dijo, pero también hubo varias

empresas que utilizaron el seguro de paro al amparo de la reducción parcial de trabajo, coordinando con el MTSS cursos de capacitación para su personal durante los días que no concurrían a trabajar.

Por ejemplo, expresó la Cra. María Elvira Domínguez, sectores vinculados a la exportación se vieron obligados, al desatarse la crisis internacional, a enviar parte de su personal a seguro de paro hasta que se recuperase la demanda. Como el período de cuatro meses resulta corto, ya que se estima que la demanda no se recupere en ese período, se vieron obligadas a buscar otros instrumentos, encontrando la solución en una especie de desempleo parcial. Se buscaron paliativos para no utilizar la causal suspensión total de actividad porque se entendió que no daría respuesta. No obstante, la insuficiencia puede no depender de la reducción del plazo porque en el pasado se buscaron también otras alternativas.

Recientemente, el Poder Ejecutivo emitió el decreto N° 316/009 de 7 de Julio de 2009 que crea un régimen de subsidio de desempleo parcial, que regirá por el plazo de un año a partir de la entrada en vigencia del decreto y abarcará a los trabajadores remunerados por día, por hora o por mes, pertenecientes a los sectores de cuero, textil y vestimenta, madera y productos de la madera y metalmecánica.

Los requisitos exigidos para las empresas son:

- Que la reducción de la actividad económica de la empresa en el trimestre anterior a la solicitud de amparo a este régimen sea de un 15% o más respecto al promedio del mismo trimestre a los dos años anteriores. Para ello, se deberá comprobar que el nivel de ventas del trimestre previo a la presentación de la solicitud deberá ser, por lo menos, un 15% menor, medido a precios constantes, del promedio simple de las ventas del mismo trimestre de los dos años anteriores.
- Que la reducción de la cantidad de jornadas de trabajo de cada trabajador involucrado sea de un día de trabajo semanal, como mínimo, y de dos días de trabajo semanal, como máximo.

- Se habilita a que se mantenga personal suspendido en hasta un máximo del 20% del total de la nómina, siempre que el proceso productivo de la empresa lo justifique.
- Que durante la vigencia del beneficio, la empresa no despidiera ni suspenda a trabajadores, siempre que no se trate de despidos por notoria mala conducta o suspensiones disciplinarias.
- Que se realice un convenio colectivo que incluya, para todos los trabajadores y durante el plazo de amparo al régimen, lo establecido en el segundo punto y el anterior, el reparto del trabajo y, eventualmente, la obligación de los trabajadores de participar en cursos de capacitación o reinserción en el sistema de educación formal. El INEFOP, será el encargado de implementar cursos de capacitación para los trabajadores cuyos empleadores se acojan a este régimen especial siempre que así se hubiera acordado en el convenio colectivo. Los trabajadores que realicen estos cursos recibirán una beca imputable al fondo de reconversión laboral.

Las solicitudes deberán presentarse ante el MTSS y se creará una Comisión Técnica Asesora integrada por representantes de los Ministerios de Economía y Finanzas, Trabajo y Seguridad Social, Industria, Energía y Minería, Ganadería, Agricultura y Pesca y de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Será coordinada por el MTSS y sus funciones serán definir la forma en que se medirán las ventas a precios constantes, controlar el cumplimiento de los requisitos exigidos, informar sobre la pertinencia del otorgamiento de este régimen y preparar un informe al MTSS a los efectos de que el Poder Ejecutivo dicte resolución fundada y realice las comunicaciones pertinentes al BPS e INEFOP.

Lo que se intentó fue desalentar el uso de la causal suspensión total a menos que corresponda a la realidad. Las empresas que legítimamente han suspendido a sus trabajadores y están pasando por dificultades pueden realizar la gestión para obtener la prórroga del seguro de paro. Reiteramos que el sector empresarial entiende que no logrará desalentar el uso indebido de esta causal, sino que las empresas continuarán enviando a sus trabajadores, rotándolos cada cuatro meses, a pesar de la reducción del plazo.

5.2.10 RACIONALIZACIÓN DE LAS PRÓRROGAS

De acuerdo a lo informado por el MTSS, respecto a los requisitos para el otorgamiento de prórrogas, éstos ya estaban siendo solicitados a partir del año 2005. Anteriormente, se otorgaban de forma discrecional y no existía un criterio para evaluarlas, sino que muchas veces la presión que pudieran ejercer determinadas empresas condicionaba el acceso a las prórrogas. A partir del año 2005 puede notarse una disminución sustancial del número de prórrogas otorgadas. Con la nueva ley, los criterios que en la práctica ya estaban siendo considerados quedaron consagrados a texto expreso y ahora el Poder Ejecutivo está obligado a aplicarlos.

Según lo expresado por el Sr. Ariel Ferrari, se mantiene la voluntad de conceder prórrogas pero con fundamentos serios. En el pasado se llegaron a otorgar prórrogas de empresas cerradas. Por ejemplo, Astra, una Terminal pesquera de Rocha que empleaba a más de mil trabajadores, en la década del '90 cerró y sus empleados estuvieron más de cuatro años en el seguro de paro, porque el Poder Ejecutivo puede otorgar prórrogas de hasta doce meses pero el Parlamento puede sancionar leyes que extiendan dicho plazo. Lo que se estaba intentando era contener un problema social pero no había una política activa de empleo profunda para reinsertar a los trabajadores. Asimismo, considera que debería ser el BPS el organismo encargado de la evaluación y el otorgamiento de las prórrogas a través de mayorías especiales para evitar que influyan presiones políticas en las decisiones.

Puntualmente, la nueva reglamentación exige que las empresas demuestren la necesidad de las prórrogas, así como la voluntad de mantenimiento de los puestos de trabajo y se documente la transitoriedad de la falta o reducción de tareas. Las formas para demostrarlo pueden ser muy diferentes de acuerdo al planteo, los requisitos de prórroga puede requerirlos el MTSS o pueden estar incluidos en la propia solicitud.

Se les exige a las empresas el cumplimiento de determinados requisitos para poder ampararse a este régimen, lo que demuestra que se exige mayor compromiso a la hora de concederles las prórrogas solicitadas.

En la práctica, de acuerdo a la información brindada por el MTSS, las empresas que deseen solicitar la prórroga del seguro de desempleo deben presentar una nota firmada

por representantes de la empresa haciendo mención de la transitoriedad de la situación y asumiendo en forma expresa la intención de preservar los puestos de trabajo. Asimismo, se debe presentar la conformidad expresa y firma de los trabajadores para los que se solicita, en la misma nota o en una aparte. También es necesario presentar copia de la planilla de trabajo, así como los certificados de DGI y BPS que acrediten que la empresa está al día en el cumplimiento de sus obligaciones con estos organismos. La documentación se presenta conjuntamente en la Mesa de Entrada del MTSS y se le asigna a la empresa un número de expediente, mediante el cual es posible realizar el seguimiento posterior del trámite. La solicitud es analizada por la división de seguridad social, quien debe redactar un informe acerca de la situación y proyectar junto con dicho informe la resolución adoptada al Poder Ejecutivo y éste, de estar de acuerdo con el informe recibido, lo firma en señal de conformidad.

Es posible apreciar que se les exige expresar la voluntad de mantenimiento de los puestos de trabajo e indicar la falta o reducción de tareas. Sin embargo, la forma en que las empresas demostrarán estos hechos puede diferir, ya que nos se establece un mecanismo en particular. Es importante destacar que si la información brindada por las empresas no es suficiente, el MTSS puede solicitar pruebas adicionales o complementarias. Existen casos en que el MTSS ha concurrido a las empresas con el fin de evaluarlas.

5.2.11 DESPIDO FICTO

Es difícil estimar el impacto que puede tener el hecho de que los trabajadores, luego de transcurridos los cuatro meses de que fueran suspendidos totalmente y estuvieran al amparo del seguro de paro, puedan considerarse despedidos sin tener que aguardar las prórrogas solicitadas por la empresa. Esta posición, como se mencionó en capítulos anteriores, era contraria a lo que entendía la jurisprudencia hasta la entrada en vigencia de la ley N° 18.399, que consagró a texto expreso esta prerrogativa para los trabajadores.

Si se analizan los efectos para las empresas, éstas, al realizar la solicitud de prórroga ante el MTSS, deben contar con la conformidad de los trabajadores que deben firmar expresando su acuerdo. Podría incidir en la decisión de las empresas de pedir la prórroga

porque si los trabajadores no están de acuerdo, no podrán obtenerla y además pueden considerarse despedidos, por lo tanto, la empresa deberá hacer frente al pago de los despidos. Desde el enfoque empresarial del BPS, podría causarle serios problemas a las empresas que se encuentran atravesando un problema grave debido a que no podrán abonar los despidos correspondientes o si lo hacen es probable que sus problemas financieros se incrementen, pudiendo conducirlos al cierre definitivo.

Contrariamente, la CNCS expresa que este cambio implica únicamente una facilidad para el trabajador y cree que utilizarán esta herramienta siempre y cuando encuentren un mejor empleo, de lo contrario aguardarán las prórrogas que correspondan, esperando que éstas finalicen para ser reintegrados a sus puestos de trabajo. El trabajador, en general, no utilizará esta medida porque desea continuar trabajando en la empresa en la que se encuentra. Por este motivo, entienden que esta alternativa no es un cambio de fondo, que fuera a tener gran trascendencia para las empresas.

Por su parte, la CIU, entiende que no ha tenido impacto económico en las empresas ni incidencia significativa. Estudios realizados por consultoras independientes a pedido de la Cámara Uruguaya del Vidrio Plano y Anexos, han confirmado que este cambio no tuvo efectos sobre las decisiones empresariales.

Desde la óptica de los trabajadores, la posibilidad de que la prórroga pueda ser rechazada individualmente por los trabajadores implica un avance importante. La razón que los condujo a impulsar esta medida refiere a que, en muchos casos, los empleadores pedían las prórrogas sabiendo que no retomarían a los trabajadores a sus puestos de trabajo, pero en virtud de éstas lograban postergar las obligaciones correspondientes al pago de despidos. Por lo tanto, retrasan el pago del aguinaldo, licencia, salario vacacional, indemnización por despido, etc. hasta el fin de las prórrogas que les fueran concedidas. Ahora, en cambio, el trabajador no queda ligado a situaciones de abuso por parte de los empleadores, sino que tiene libertad para decidir.

5.2.12 EFECTOS DE LA SOLICITUD FUERA DE PLAZO

Se trata de una modificación que incide positivamente en los trabajadores. Anteriormente, se castigaba duramente a aquellos trabajadores que solicitaban el subsidio fuera del plazo

legal, ya que causaba la caducidad del mismo. Actualmente, en cambio, si la solicitud es presentada fuera de fecha, se pierde el derecho a gozar el subsidio del mes que ya ha transcurrido en forma completa, pero no se pierde el derecho a gozar lo que resta.

La normativa anterior era demasiado drástica con el trabajador en este sentido, ya que muchas veces podía no presentarse en tiempo y forma por no estar debidamente informado o porque podía llegar a tener complicaciones al finalizar la relación laboral. Esto se traducía en que muchas veces perdía el derecho a gozar del subsidio incluso cuando los hechos pudieran no depender de su voluntad. Por ejemplo, el empleador puede demorar la entrega de la documentación necesaria para realizar la solicitud y el empleado prefiere esperar porque si no debe presentarse a solicitar el subsidio declarando que el empleador no le ha entregado la documentación correspondiente, lo que puede causar roces con el empleador y problemas en un futuro.

5.2.13 POSIBILIDAD DE PERCEPCIÓN DEL SUBSIDIO PARA TRABAJADORES QUE TENGAN DEUDAS CON EL BPS

Corresponde a un beneficio para el trabajador que le otorga la nueva normativa, con el fin de que sean respetados los principios sustanciales de la seguridad social, tales como solidaridad, congruencia, obligatoriedad y universalidad, para lograr una mejor y más amplia cobertura.

5.2.14 REGISTRO DE SOLICITUDES AMPARADAS A LA CAUSAL SUSPENSIÓN

La ley N° 18.399 ordena al BPS a llevar un registro público que individualice a las empresas que envían a sus trabajadores al seguro de paro amparándose en la causal suspensión, ya sea total o parcial. Por su parte, el decreto reglamentario establece que dicho registro deberá estar disponible, para su consulta, en la página Web del BPS.

Actualmente no existe este registro, el BPS todavía no lo ha implementado y, por lo tanto, no se encuentra publicado en la página Web del organismo. No se cuenta con información acerca de la posibilidad de que sea publicado en un futuro, por consiguiente hasta el

momento, no ha habido ningún cambio ni se pueden medir los efectos sobre la imagen de las empresas que puedan llegar a figurar en el.

La existencia de este registro, tanto para la CIU como para CNCS, no tendrá efectos sobre la decisión de las empresas de envío a sus trabajadores al seguro de paro. Asimismo, integrantes de la CIU expresaron que es razonable que se lleve el registro y que debería ser fácil crearlo y administrarlo porque el BPS ya cuenta con estos datos. Advierten que no debería ser una carga administrativa más para las empresas y no creen que tenga efectos significativos en los envíos al seguro de paro.

Los representantes de los trabajadores están a favor de este registro pero no como una forma de desprestigiar a las empresas que utilizan una herramienta legal, sino como informativo. Las personas tienen derecho a contar con esta información a los efectos de poder realizar diferentes estudios y análisis.

Contrariamente, la Cra. María Elvira Domínguez expresó estar totalmente en contra de este registro porque se expone públicamente a aquellas empresas que efectivamente están utilizando una herramienta legal, permitida por la reglamentación.

En síntesis, esta medida se planteó como mecanismo de ayuda para una utilización más racional de la casual suspensión. No obstante, se entiende que el registro no logrará persuadir a las empresas de no utilizar esta causal, más aún tomando en cuenta que, a más de nueve meses de la vigencia de la ley, este registro no fue implementado.

CAPÍTULO 6

EVALUACIÓN DEL SEGURO DE DESEMPLEO DESDE UN ENFOQUE ECONÓMICO - ADMINISTRATIVO

6.1 INTRODUCCIÓN

En primer lugar, se analizarán comparativamente los costos del sistema actual de seguro de desempleo respecto al sistema anterior, a partir del estudio de la información estadística disponible.

Posteriormente, se evaluará si el sistema de seguro de desempleo vigente favorece o daña la competitividad de las empresas uruguayas, así como su contribución respecto a la reinserción laboral de los trabajadores desempleados.

6.2 INFORMACIÓN ESTADÍSTICA DEL SEGURO DE DESEMPLEO

La información estadística relacionada con el seguro de desempleo está a cargo de la Asesoría Económica y Actuarial de la Asesoría General en Seguridad Social del BPS.

Esta información actualmente es pública y es posible acceder a ella a través de la página Web de dicho organismo: www.bps.gub.uy.

Los últimos datos que fueron publicados por el BPS son de septiembre de 2009, por lo cual se trabajará a partir de ellos.

6.2.1 EVOLUCIÓN DE LOS EGRESOS POR SEGURO DE DESEMPLEO

A continuación se exponen los movimientos financieros para los años 2007 y 2008, así como los proyectados para el ejercicio 2009 en pesos a precios corrientes y en dólares estadounidenses a precios constantes de 2008.

MOVIMIENTO FINANCIERO - EJECUTADOS 2007 - 2008 Y PREVISTO 2009

(En miles de pesos corrientes)

	EJECUTADOS		PREVISTO	VARIACIONES (en %)	
	2007	2008	2009	08/07	09/08
TOTAL DE INGRESOS	69.064.744	85.858.127	102.596.318	24.3	19.5
I. INGRESOS BPS Y AFAP	64.844.725	80.071.047	95.286.034	23.5	19.0
Contribuciones IVS, Aval., Mult.y Rec.	30.650.616	36.600.190	44.205.528	19.4	20.8
Industria y Comercio	15.584.086	18.764.094	22.177.003	20.4	18.2
Construcción	1.120.239	1.337.487	1.641.138	19.4	22.7
Civil y Escolar	4.479.690	4.629.210	5.763.306	3.3	24.5
Rural (1)	1.336.235	1.856.484	2.330.805	38.9	25.5
Domestico	330.037	373.368	471.359	13.1	26.2
Aportes Jubilatorios del Gobierno Central	7.800.329	9.639.547	11.821.915	23.6	22.6
Contribuciones Activos Mult.y Rec.	8.147.454	2.278.485	1.604.109	-72.0	-29.6
Contribuciones Seguro Enfermedad	6.914.208	971.161	0	-86.0	-100.0
Fondos especiales (Const.y Tr.Domic.)	1.233.247	1.307.323	1.604.109	6.0	22.7
II. INGRESOS DE TERCEROS	8.169.151	20.996.585	26.070.287	157.0	24.2
Pensiones Graciables y Pensiones reparatorias	384.362	481.213	544.798	25.2	13.2
Contribuciones Ingreso Ciudadano	1.503.903	110.362	0	-92.7	-100.0
Asistencia a la Vejez Ley 18.241	0	72.797	115.588	0.0	58.8
Apoyo a la inserción laboral Ley 18.240	0	102.819	241.596	0.0	135.0
Sistema Nacional de salud	0	11.887.089	16.218.457	0.0	36.4
Rentas BSE	0	202.944	538.670	0.0	165.4
Otros (2)	6.280.886	8.139.358	8.411.178	29.6	3.3
III. IMPUESTOS AFECTADOS Y OTROS	17.827.558	20.136.526	23.364.641	13.0	16.0
IVA	14.549.872	19.455.310	21.974.716	33.7	12.9
COFIS	3.264.477	0	0	-100.0	-100.0
Impuesto a la Lotería	13.210	15.623	16.911	18.3	8.2
IASS	0	665.593	1.373.014	100.0	106.3
IV. INGRESOS VARIOS	49.945	59.262	41.469	18.7	-30.0
V. MOVIMIENTOS DE FONDOS VARIOS (3)	-1.007.358	1.705.040	1.699.934	-269.3	-0.3
VI. CONTRIBUCIONES DE RENTAS GENERALES	5.227.377	4.082.039	5.610.350	-21.9	37.4
TOTAL DE EGRESOS	69.064.744	85.858.127	102.596.318	24.3	19.5
I. PRESTACIONES A PASIVOS	40.296.825	45.053.042	52.415.199	11.8	16.3
Prestaciones IVS	39.363.032	45.026.252	52.388.835	14.4	16.4
Cuota mutual Jubilados	917.004	0	0	-100.0	-100.0
Prestaciones sociales	16.789	26.790	26.365	59.6	-1.6
II. PRESTACIONES ACTIVOS	12.636.921	7.247.222	9.075.473	-42.7	25.2
Seguro de Desempleo	834.168	1.074.453	1.643.856	28.8	53.0
Cuotas mutuales Ley 17556	7.463.871	148.921	0	-98.0	-100.0
Asignaciones Familiares	1.670.068	2.628.890	3.655.981	57.4	39.1
Salario por Maternidad	202.767	253.157	283.647	24.9	12.0
Subsidio por Enfermedad	473.858	624.427	702.765	31.8	12.5
Licenc.y Aguin. Construc.y Trab.a Domic.	901.756	1.194.329	1.331.181	32.4	11.5
Ayudas Extraordinarias	288.428	332.291	419.073	15.2	26.1
Prestaciones de Salud	802.006	990.753	1.038.970	23.5	4.9
III. PRESTACIONES DE TERCEROS	1.893.365	15.019.397	19.634.310	693.3	30.7
Asistencia a la Vejez Ley 18.241	0	73.212	115.588	100.0	57.9
Apoyo a la inserción laboral Ley 18.240	0	70.191	241.596	100.0	244.2
Ingreso Ciudadano	1.509.003	111.648	0	-92.6	-100.0
Renta BSE	0	200.135	538.670	100.0	169.2
Cuotas mutuales FONASA Activos	0	12.656.480	16.465.679	1000.0	30.1
Cuotas mutuales FONASA Pasivos	0	1.426.516	1.727.979	100.0	21.1
Pensión Especial Reparatoria	359.278	454.855	514.743	26.6	13.2
Pensiones Graciables	25.085	26.359	30.055	5.1	14.0

IV. OTROS	6.037.203	7.927.989	8.419.719	31.3	6.2
Otras transferencias	5.762.765	8.112.252	8.396.945	40.8	3.5
Devoluciones Pendientes de Agentes descentralizados	274.438	-184.263	22.775	-167.1	-112.4
V. GASTOS DE GESTION	2.373.699	3.210.798	4.334.787	35.3	35.0
VI. TRANSFERENCIAS AFAP	5.826.732	7.399.680	8.716.829	27.0	17.8

(1) Incluye el pago unificado patronal.

(2) Incluye: CJP, MEVIR, BSE Construcción, BSE Rurale, Fdos. Gráficos, IRP, IRPF, FRL.

(3) Incluye: Desfasaje Rec. Interior, Ingresos Varios, Variación de Caja y Bancos y desfasaje Transf. y Prestac. de terceros y aportes del Gob. Central a los Gob. departamentales

Fuente: “Indicadores de la Seguridad Social”, BPS, Asesoría General en Seguridad Social, Asesoría Económica y Actuarial.

En primer lugar, corresponde destacar que los datos para el año 2009 son proyectados porque todavía el BPS no cuenta con los datos reales de este año.

A partir del análisis de los datos para los años 2007, 2008 y 2009, se aprecia que el costo del seguro de desempleo dentro del total de egresos para el BPS representa el 1,21%, 1,25% y 1,6% respectivamente, por consiguiente, las prestaciones abonadas por seguro de desempleo no son un costo significativo para dicho organismo.

Complementariamente, dentro de las prestaciones de activos, el seguro de desempleo representa para los años 2007, 2008 y 2009 el 6,6%, 14,83% y 18,11% respectivamente. No ha habido variación significativa en el año 2009 respecto a las variaciones de años anteriores. Asimismo, dentro del total de prestaciones de activos los costos asociados al seguro de desempleo no son de gran peso.

Si bien se prevé un aumento de las erogaciones por seguro de paro, siguen siendo mínimas dentro de la estructura global de egresos que presenta actualmente el BPS. Específicamente, se estima que los costos por seguro de desempleo aumenten un 53%, no obstante, no es posible a partir del análisis, únicamente, de estos datos concluir que el aumento se deba exclusivamente a los cambios introducidos por la nueva ley de seguro de desempleo. En el año 2008 aumentó el costo un 30% respecto al año 2007 y la ley todavía no se encontraba vigente.

MOVIMIENTO FINANCIERO - EJECUTADOS 2006 - 2007 Y PREVISTO 2008

(En miles de dólares a precios constantes de 2008)

	EJECUTADOS		PREVISTO	VARIACIONES (en %)	
	2007	2008	2009	08/07	09/08
TOTAL DE INGRESOS	3.564.246	4.105.693	4.546.112	15.2	10.7
I. INGRESOS BPS Y AFAP	3.345.970	3.828.945	4.224.908	14.4	10.3
Contribuciones IVS, Aval., Mult.y Rec.	1.582.764	1.751.925	1.961.449	10.7	12.0
Industria y Comercio	804.903	898.269	984.005	11.6	9.5
Construcción	57.555	63.722	72.506	10.7	13.8
Civil y Escolar	231.730	221.647	255.569	-4.35	15.3
Rural (1)	69.187	89.670	104.044	29.6	16.0
Domestico	17.051	17.865	20.907	4.8	17.0
Aportes Jubilatorios del Gobierno Central	402.338	460.751	524.417	14.5	13.8
Contribuciones Activos Mult.y Rec.	420.248	110.654	70.870	-73.67	-35.95
Contribuciones Seguro Enfermedad	356.771	48.377	-	-86.44	-100.00
Fondos especiales (Const.y Tr.Domic.)	63.477	62.278	70.870	-1.89	13.8
II. INGRESOS DE TERCEROS	421.041	1.001.967	1.156.073	138.0	15.4
Pensiones Graciables y Pensiones reparatorias	19.491	23.049	24.150	18.3	4.8
Contribuciones Ingreso Ciudadano	77.797	5.522	-	-92.90	-100.00
Asistencia a la Vejez Ley 18.241	-	3.467	5.123	100.0	47.8
Apoyo a la inserción laboral Ley 18.240	-	4.832	10.696	100.0	121.3
Sistema Nacional de salud	-	565.609	718.906	100.0	27.1
Rentas BSE	-	9.493	23.872	100.0	151.5
Otros (2)	323.753	389.995	373.326	20.5	-4.27
III. IMPUESTOS AFECTADOS Y OTROS	919.346	961.574	1.034.618	4.6	7.6
IVA	750.346	929.826	972.910	23.9	4.6
COFIS	168.322	0	-	-100.00	-100.00
Impuesto a la Lotería	678	743	744	9.6	0.2
IASS	-	31.005	60.964	100.0	96.6
IV. INGRESOS VARIOS	2.571	2.825	1.899	9.9	-32.78
V. MOVIMIENTOS DE FONDOS VARIOS (3)	-51688.66	84.161	74.376	-262.82	-11.63
VI. CONTRIBUCIONES DE RENTAS GENERALES	269.965	192.587	246.828	-28.66	28.2
TOTAL DE EGRESOS	3.564.246	4.105.693	4.546.112	15.2	10.7
I. PRESTACIONES A PASIVOS	2.080.342	2.155.998	2.322.879	3.6	7.7
Prestaciones IVS	2.032.414	2.154.721	2.321.719	6.0	7.8
Cuota mutual Jubilados	47.062	0	-	-100.00	-100.00
Prestaciones sociales	866	1.278	1.160	47.5	-9.18
II. PRESTACIONES ACTIVOS	651.780	345.448	400.986	-47.00	16.1
Seguro de Desempleo	42.992	51.380	72.814	19.5	41.7
Cuotas mutuales Ley 17556	385.508	7.285	-	-98.11	-100.00
Asignaciones Familiares	86.438	125.777	162.075	45.5	28.9
Salario por Maternidad	10.452	12.088	12.558	15.7	3.9
Subsidio por Enfermedad	24.400	29.802	31.114	22.1	4.4
Licenc.y Aguin. Construc.y Trab.a Domic.	45.888	55.833	57.868	21.7	3.6
Ayudas Extraordinarias	14.811	15.827	18.557	6.9	17.2
Prestaciones de Salud	41.292	47.455	46.000	14.9	-3.06
III. PRESTACIONES DE TERCEROS	97.556	716.669	869.750	634.6	21.4
Asistencia a la Vejez Ley 18.241	-	3.482	5.123	100.0	47.1
Apoyo a la inserción laboral Ley 18.240	-	3.300	10.696	100.0	224.1
Ingreso Ciudadano	78.064	5.583	-	-92.85	-100.00
Renta BSE	-	9.360	23.872	100.0	155.0
Cuotas mutuales FONASA Activos	-	603.941	729.296	100.0	20.8
Cuotas mutuales FONASA Pasivos	-	67.955	76.614	100.0	12.7
Pensión Especial Reparatoria	18.195	21.786	22.817	19.7	4.7
Pensiones Graciables	1.296	1.263	1.333	-2.56	5.5

IV. OTROS	311.398	380.085	373.696	22.1	-1.68
Otras transferencias	296.313	388.672	372.653	31.2	-4.12
Devoluciones Pendientes de Agentes descentralizados	15.085	-8587	1.043	-156.92	-112.15
V. GASTOS DE GESTION	122.481	153.359	192.192	25.2	25.3
VI. TRANSFERENCIAS AFAP	300.690	354.133	386.609	17.8	9.2

(1) Incluye el pago unificado patronal.

(2) Incluye: CJP, MEVIR, BSE Construcción, BSE Rurale, Fdos. Gráficos, IRP, IRPF, FRL.

(3) Incluye: Desfasaje Recaud. Interior, Ingresos Varios, Variación de Caja y Bancos y desfasaje Transf. y Prestac. de Terceros y Aport. del Gob. Central a los Gob. Departamentales

Fuente: “Indicadores de la Seguridad Social”, BPS, Asesoría General en Seguridad Social, Asesoría Económica y Actuarial.

El mismo análisis realizado anteriormente puede ser efectuado considerando la información a precios constantes de 2008. Los resultados obtenidos son similares a los extraídos a partir de la información a precios corrientes.

Las erogaciones por concepto de seguro de desempleo representan el 1,21%, 1,25% y 1,6% para los años 2007, 2008 y 2009 respectivamente. Puede apreciarse que no hubo variación respecto al análisis a precios corrientes.

Dentro del total de prestaciones activas tampoco se observa variación significativa en comparación con los resultados obtenidos a partir de la información a precios corrientes, los costos por seguro de desempleo representan el 6,6%, 14,87% y 18,16% respectivamente.

Nótese que el aumento de costos por seguro de desempleo del año 2008 respecto al año 2007 y del año 2009 respecto al año 2008 considerando la información a precios constantes es menor que la variación calculada a precios corrientes, asciende a 19,5% y 41,7% respectivamente.

6.2.2 EVOLUCIÓN DE LOS INDICADORES DEL SEGURO DE DESEMPLEO

A continuación se presenta la información obtenida a través de la página Web del BPS relacionada con los indicadores que se utilizan para la medición de la evolución del seguro de desempleo.

**BENEFICIARIOS DEL SUBSIDIO POR DESEMPLEO CON RELIQUIDACIONES
SEGÚN ZONA GEOGRÁFICA**

Ley 15.180 y Ley 18.399

Información Mensual			
Fecha	Montevideo	Interior	Mdeo. + Int.
Octubre-07	9.384	10.889	20.273
Noviembre-07	9.822	11.095	20.917
Diciembre-07	8.987	11.508	20.495
Enero-08	9.100	12.482	21.582
Febrero-08	9.619	12.874	22.493
Marzo-08	8.624	11.507	20.131
Abril-08	9.033	11.518	20.551
Mayo-08	8.618	10.895	19.513
Junio-08	9.519	11.266	20.785
Julio-08	9.300	10.570	19.870
Agosto-08	9.188	10.093	19.281
Septiembre-08	9.676	10.771	20.447
Octubre-08	9.260	11.045	20.305
Noviembre-08	10.205	12.823	23.028
Diciembre-08	10.450	14.218	24.668
Enero-09	11.042	17.341	28.383
Febrero-09	12.802	19.624	32.426
Marzo-09	12.731	18.900	31.631
Abril-09	11.506	16.738	28.244
Mayo-09	12.228	17.232	29.460
Junio-09	12.461	16.794	29.255
Julio-09	11.337	15.444	26.781
Agosto-09	11.537	15.531	27.068
Septiembre-09	11.432	14.060	25.492

Variaciones de períodos sucesivos		
	Promedio Mensual	Variación
Año		
Oct-07 - Sep-08	20.528	
Oct-08 - Sep-09	27.228	32.6%
Semestre		
Oct-07 - Mar-08	20.982	
Abr-08 - Sep-08	20.075	-4.3%
Oct-08 - Mar-09	26.740	33.2%
Abr-09 - Sep-09	27.717	3.7%

Variaciones de períodos similares		
	Promedio Mensual	Variación
Semestre		
Abr-08 - Sep-08	20.075	
Abr-09 - Sep-09	27.717	38.1%
Trimestre		
Jul-08 - Sep-08	19.866	
Jul-09 - Sep-09	26.447	33.1%

Fuente: "Indicadores de la Seguridad Social", BPS, Asesoría General en Seguridad Social, Asesoría Económica y Actuarial.

**SOLICITUDES OTORGADAS DE SUBSIDIO POR DESEMPLEO
SEGÚN ZONA GEOGRÁFICA
Ley 15.180 y Ley 18.399**

Información Mensual			
Fecha	Montevideo	Interior	Total
Octubre-07	2.337	2.994	5.331
Noviembre-07	2.126	2.813	4.939
Diciembre-07	2.020	3.392	5.412
Enero-08	2.446	3.255	5.701
Febrero-08	1.870	2.029	3.899
Marzo-08	1.621	2.025	3.646
Abril-08	2.142	2.651	4.793
Mayo-08	1.958	2.412	4.370
Junio-08	2.179	2.470	4.649
Julio-08	2.324	2.311	4.635
Agosto-08	2.105	2.146	4.251
Septiembre-08	2.153	2.477	4.630
Octubre-08	2.371	3.907	6.278
Noviembre-08	2.823	4.520	7.343
Diciembre-08	2.678	4.858	7.536
Enero-09	2.869	4.542	7.411
Febrero-09	2.873	3.442	6.315
Marzo-09	3.187	3.814	7.001
Abril-09	2.553	3.191	5.744
Mayo-09	2.545	3.481	6.026
Junio-09	2.745	3.487	6.232
Julio-09	2.817	3.752	6.569
Agosto-09	2.570	2.850	5.420
Septiembre-09	2.812	2.674	5.486

Variaciones de períodos sucesivos		
	Promedio Mensual	Variación
Año		
Oct-07 - Sep-08	4.688	
Oct-08 - Sep-09	6.447	37.5%
Semestre		
Oct-07 - Mar-08	4.821	
Abr-08 - Sep-08	4.555	-5.5%
Oct-08 - Mar-09	6.981	53.3%
Abr-09 - Sep-09	5.913	-15.3%

Variaciones de períodos similares		
	Promedio Mensual	Variación
Semestre		
Abr-08 - Sep-08	4.555	
Abr-09 - Sep-09	5.913	29.8%
Trimestre		
Jul-08 - Sep-08	4.505	
Jul-09 - Sep-09	5.825	29.3%

Fuente: "Indicadores de la Seguridad Social", BPS, Asesoría General en Seguridad Social, Asesoría Económica y Actuarial.

**CANTIDAD DE ALTAS DE SUBSIDIOS POR DESEMPLEO
SEGÚN ZONA GEOGRÁFICA**

Ley 15.180 y Ley 18.399

Información Mensual			
Fecha	Montevideo	Interior	Mdeo. + Int.
Octubre-07	2.055	2.723	4.778
Noviembre-07	2.434	2.736	5.170
Diciembre-07	1.884	3.216	5.100
Enero-08	1.990	3.069	5.059
Febrero-08	2.295	2.640	4.935
Marzo-08	1.438	1.606	3.044
Abril-08	2.134	2.738	4.872
Mayo-08	1.877	2.406	4.283
Junio-08	2.714	3.045	5.759
Julio-08	1.963	1.985	3.948
Agosto-08	2.066	2.032	4.098
Septiembre-08	2.261	2.637	4.898
Octubre-08	2.024	3.251	5.275
Noviembre-08	2.950	4.297	7.247
Diciembre-08	2.713	4.655	7.368
Enero-09	2.534	4.667	7.201
Febrero-09	3.435	4.335	7.770
Marzo-09	2.634	3.080	5.714
Abril-09	2.208	2.871	5.079
Mayo-09	3.002	3.940	6.942
Junio-09	2.859	3.724	6.583
Julio-09	2.527	3.639	6.166
Agosto-09	2.721	3.015	5.736
Septiembre-09	2.629	2.681	5.310

Variaciones de períodos sucesivos		
	Promedio Mensual	Variación
Año		
Oct-07 - Sep-08	4.662	
Oct-08 - Sep-09	6.366	36.5%
Semestre		
Oct-07 - Mar-08	4.681	
Abr-08 - Sep-08	4.643	-0.8%
Oct-08 - Mar-09	6.763	45.6%
Abr-09 - Sep-09	5.969	-11.7%

Variaciones de períodos similares		
	Promedio Mensual	Variación
Semestre		
Abr-08 - Sep-08	4.643	
Abr-09 - Sep-09	5.969	28.6%
Trimestre		
Jul-08 - Sep-08	4.315	
Jul-09 - Sep-09	5.737	33.0%

Fuente: "Indicadores de la Seguridad Social", BPS, Asesoría General en Seguridad Social, Asesoría Económica y Actuarial.

Considerando los datos disponibles es posible observar una tendencia creciente del número de beneficiarios del seguro de desempleo. El aumento se explica, en gran medida, por la ampliación del universo de personas con derecho a cobrar el subsidio. Si bien la reforma del sistema flexibiliza las condiciones de acceso, este aumento de la base de posibles beneficiarios no se debe únicamente a la nueva ley de seguro de desempleo, sino que también se han aprobado distintas leyes y decretos en los últimos años que han ampliado la cantidad de personas que pueden acceder a la cobertura por desempleo. Por

ejemplo, a partir de la entrada en vigencia del decreto aprobado en el año 2007, los trabajadores domésticos podrán acogerse al seguro de desempleo.

Según lo expresado por Ariel Ferrari, representante de los trabajadores en el BPS, la cantidad de personas desempleadas que cuentan con cobertura es aproximadamente un 25% del total de desocupados del país. Antes, la cifra apenas llegaba al 8% o 10% de los desocupados. El objetivo planteado fue cumplir con el principio de universalidad de la seguridad social que establece que ésta debe cubrir a todos los individuos que lo necesiten (desde el punto de vista subjetivo) o brindar cobertura de todas las contingencias o riesgos sociales (definición objetiva).

Asimismo, señaló Ariel Ferrari, que en los últimos años se redujo el trabajo informal, las personas que ahora trabajan registradas pueden acceder al seguro de desempleo mientras que trabajando informalmente no podían acogerse.

Resulta importante destacar que todas las personas entrevistadas coincidieron en estas explicaciones y, a su vez, resaltaron que es necesario un período mayor de tiempo para estar en condiciones de analizar concretamente el impacto que pueden llegar a tener las modificaciones introducidas.

Tanto la ampliación de la cantidad de personas que pueden acceder a la cobertura de seguridad social como la menor informalidad, pueden verse reflejadas en el considerable aumento, que se ha registrado durante los años 2008 y 2009, de la cantidad de puestos cotizantes¹⁹ al BPS.

En la siguiente tabla se muestra la evolución del total de puestos cotizantes al BPS desde octubre de 2007 hasta septiembre de 2009.

¹⁹ El BPS considera, para la elaboración de la información estadística, la cantidad de puestos cotizantes, no la cantidad de personas, es decir, si una persona tiene dos empleos corresponden dos puestos cotizantes.

CANTIDAD DE PUESTOS COTIZANTES AL B.P.S. - TOTAL

Información Mensual			
Fecha	Privados	Públicos (1)	Total
Octubre-07	1.001.732	197.959	1.199.691
Noviembre-07	991.491	198.365	1.189.856
Diciembre-07	993.767	198.612	1.192.379
Enero-08	1.029.061	199.118	1.228.179
Febrero-08	998.740	199.297	1.198.037
Marzo-08	1.033.282	199.192	1.232.474
Abril-08	1.034.560	199.429	1.233.989
Mayo-08	1.040.872	199.430	1.240.302
Junio-08	1.043.798	199.424	1.243.222
Julio-08	1.065.206	194.912	1.260.118
Agosto-08	1.049.118	195.809	1.244.927
Septiembre-08	1.066.922	195.157	1.262.079
Octubre-08	1.089.625	196.045	1.285.670
Noviembre-08	1.076.189	196.837	1.273.026
Diciembre-08	1.084.253	197.197	1.281.450
Enero-09	1.071.331	199.144	1.270.475
Febrero-09	1.059.261	199.836	1.259.097
Marzo-09	1.071.994	206.008	1.278.002
Abril-09	1.057.786	206.253	1.264.039
Mayo-09	1.068.541	207.021	1.275.562
Junio-09	1.068.683	208.304	1.276.987
Julio-09	1.083.589	208.490	1.292.079
Agosto-09	1.067.472	208.354	1.275.826
Septiembre-09	1.081.114	207.622	1.288.736

(1) Ultimos seis meses, datos preliminares. No incluye a los cotizantes por subsidios de desempleo, enfermedad ,

NOTA: Cantidad de puestos de trabajo cotizantes según mes de pago, excepto rurales que corresponden a puestos cotizantes acumulados últimos cuatro meses móviles asignados a mes de pago.

Fuente: “Indicadores de la Seguridad Social”, BPS, Asesoría General en Seguridad Social, Asesoría Económica y Actuarial.

Por otra parte, la crisis internacional que está afectando principalmente a sectores exportadores, es otro factor que debe considerarse al momento de evaluar el aumento de los envíos al seguro de paro. Empresas pertenecientes a sectores fuertemente golpeados por esta crisis, se han visto obligadas a despedir trabajadores o enviarlos al seguro de paro con causal suspensión. Si se comparan los datos de un año a otro, sin considerar el impacto de esta crisis, probablemente se llegará a conclusiones desacertadas.

En resumen, es necesario un período más amplio de tiempo para poder evaluar los efectos de la reforma del seguro de paro ya que han existido en este período situaciones coyunturales que no permiten que los datos de los distintos períodos sean comparables.

6.3 EL SEGURO DE DESEMPLEO Y LA COMPETITIVIDAD DE LAS EMPRESAS URUGUAYAS

En el capítulo anterior se analizaron los posibles efectos de los distintos cambios introducidos por la reforma del sistema de seguro de desempleo sobre las empresas uruguayas. En este punto se evaluará si, en general, el sistema de seguro de paro vigente en nuestro país favorece o daña la competitividad de las empresas.

La CNCS y la CIU consideran que el sistema, visto en su globalidad, les brinda beneficios considerables a las empresas. La posibilidad de envío a trabajadores al seguro de paro por falta de trabajo o reducción de tareas, así como la posibilidad de solicitar prórrogas, son ventajas importantes para aquellas empresas que se encuentran atravesando problemas coyunturales. Adicionalmente, se han creado en nuestro país otros beneficios, como el seguro de paro parcial, para aquellas empresas pertenecientes a los sectores más afectados por la presente crisis financiera internacional, que permitirá mantener los puestos de trabajo y mejorar las condiciones competitivas. Recordemos que la posibilidad de crear un régimen de desempleo parcial para empleados con alta especialización profesional o en ciertas categorías laborales o actividades económicas se encuentra consagrada en el artículo 10 de la ley N° 18.399.

Sin embargo, hubo diversos planteos realizados por la representación empresarial en el DNSS que no fueron tomados en cuenta para definir la reforma del seguro de desempleo.

Si bien puede considerarse que el nuevo sistema brinda mayores prerrogativas a los trabajadores en desmedro de los beneficios de los empleadores, se entiende que, hasta el momento, no han tenido impacto sobre la competitividad de las empresas y se estima que no lo tendrán.

6.4 EL SEGURO DE DESEMPLEO Y LA REINSERCIÓN LABORAL DE LOS TRABAJADORES

Durante los últimos años se ha criticado al antiguo sistema uruguayo de seguro de desempleo porque no se articulaba con las políticas activas de empleo y, por consiguiente, generaba dependencia en los beneficiarios y desalentaba la búsqueda de empleo. Por este motivo, a partir de la reforma del sistema se intentó relacionar ambas políticas.

Es necesario que el seguro de desempleo se conjugue con las políticas activas pero no depende únicamente de ello, que las posibilidades de reinserción laboral de los trabajadores desocupados aumenten. Es necesario que existan verdaderas y profundas políticas activas que faciliten la inserción de los desempleados en áreas de interés competitivo y les permita reciclarse laboralmente, si es necesario.

El cambio introducido, respecto a la obligatoriedad de asistir a los cursos de capacitación a cargo del INEFOP y la DINAE, es un gran avance pero no es suficiente. Estos organismos deben definir previamente los objetivos de dicha capacitación, con el cometido de brindar formación a la medida de las necesidades y oportunidades de la demanda. Es demasiado reciente el cambio, por lo tanto, no es viable analizar si ello se está cumpliendo. Asimismo, es necesario crear políticas que fomenten la creación de empleo en nuestro país. Es posible apreciar el progreso en este sentido, reflejado en los distintos programas que integran el Plan de Equidad, los cuales fueron mencionados al inicio de este trabajo, al establecer, a través de estos programas, incentivos y promociones para la creación efectiva de puestos de trabajo.

Se advierte que los organismos de formación profesional avanzarán en esta dirección. De acuerdo a lo informado por la Dra. Sara Paysée, directora de la DINAE y del INEFOP, no se brindará cualquier tipo de formación, sino que se decidirá teniendo en cuenta la experiencia laboral y el perfil de cada beneficiario. También se darán cursos más transversales en informática con múltiples niveles de especificidad. Adicionalmente, si alguna de las personas no encontrara o no encajara dentro de los planes de capacitación,

podrá buscar la formación que le interese en el mercado para que luego sea validada y financiada por el INEFOP.²⁰

²⁰ Nota publicada en el diario "El País", <<http://www.elpais.com.uy/090909/pecono-440882/economia/quien-vaya-al-seguro-de-paro-y-no-se-capacite-perdera-el-beneficio>> (01/11/2009).

CAPÍTULO 7

CONCLUSIONES

El seguro de desempleo, hasta la entrada en vigencia de la ley N° 18.399, no había sufrido modificaciones sustanciales, salvo en lo que respecta al universo de beneficiarios comprendidos. El sistema estaba regulado por el decreto-ley N° 15.180 vigente desde principio de los '80, por lo que nuestro sistema de seguro de desempleo no había sufrido alteraciones profundas en casi tres décadas. Con el paso del tiempo surgió la necesidad de reformarlo para que contemple aspectos básicos relacionados con las necesidades de trabajadores y empresarios. En consecuencia, surge en el DNSS, gracias a la participación de representantes de todos los actores sociales, la propuesta de reforma del seguro de desempleo, contemplando distintas realidades existentes en el Uruguay e intentando superar las carencias del anterior sistema. Se adoptó como criterio fundamental en el proceso de discusión y elaboración de la reforma, la promoción de la participación activa de los actores sociales, especialmente de trabajadores y empresarios.

A partir del DNSS, se planteó una reforma estructural del sistema de seguridad social, que incluye temas jubilatorios y otras prestaciones, como la del seguro de desempleo. Se discutió durante ocho meses la necesidad de dicha reforma y varias de las propuestas planteadas por los distintos sectores fueron plasmadas en la nueva ley de seguro de desempleo. Sin embargo, la discusión fue más amplia ya que hubo temas y aspectos del sistema que no se incluyeron en la redacción final de la ley pero que determinados sectores apoyaron. Por ejemplo, se planteó si el monto o períodos de pago del subsidio debían vincularse con la extensión del período previo de trabajo, pero este planteo no fue integrado al proyecto de reforma final.

Entre las principales deficiencias del sistema anterior encontramos la cantidad limitada de trabajadores que podían ampararse a éste, los pocos incentivos que tenían los trabajadores para conseguir un nuevo empleo y la protección social insuficiente para grupos de personas que se encuentran en situación especialmente comprometida.

A través de distintos cambios introducidos se intentó contemplar diferentes realidades. Creemos que la ampliación del subsidio para los mayores de cincuenta años era

necesaria debido a la situación particularmente desfavorable en que se encuentra este grupo de personas. La extensión del goce del subsidio de seis meses a un año, si bien no la consideramos como una medida definitiva, es un gran avance y un importante punto de partida para enfrentar la difícil situación que atraviesan estas personas para reinsertarse al mercado laboral. Es necesario que se definan estrategias y políticas claras para la creación de empleo y ayuda a la reinserción laboral de estos trabajadores que se complementen con el seguro de desempleo, ya que éste simplemente les brinda cobertura por un período de tiempo limitado.

Entendemos que la posibilidad de extensión del subsidio en épocas recesivas para los trabajadores que hayan sido despedidos es otro de los importantes cambios introducidos respecto a los trabajadores. A aquellas personas que pierden su empleo en momentos críticos para el país, evidentemente les resulta más difícil poder conseguir un nuevo puesto de trabajo, por lo cual, al brindarles cobertura por un período más amplio, los protege ante la situación crítica en que se encuentran. Si bien ocho meses puede no ser suficiente, porque en nuestro país se han vivido épocas recesivas más extensas, al menos contribuye a que el trabajador tenga más tiempo para adaptarse y procurarse un nuevo empleo.

Por otra parte, medidas tales como la posibilidad de percibir el subsidio aun teniendo deudas con el BPS, interrumpirlo para realizar trabajos de corta duración, poder acogerse al seguro aunque se siga desempeñando otra actividad remunerada y la atenuación de los efectos de solicitar el subsidio en forma tardía integran el conjunto de modificaciones que contribuyen a la flexibilización del sistema, la cual es necesaria si se quiere respetar uno de los principios fundamentales de la seguridad social, como es el principio de universalidad.

Respecto a los montos que se abonan, consideramos que son adecuados y destacamos la introducción de la escala decreciente de montos a cobrar para aquellos trabajadores despedidos. Esta escala decreciente, además de permitirle acomodar su situación al trabajador luego de la pérdida de su empleo, puede incentivar la búsqueda de un nuevo puesto de trabajo en el plazo más breve posible. De todas formas en ningún caso los montos son inferiores a un 40% aproximadamente del promedio de las remuneraciones, por lo cual, entendemos que la escala es razonable.

Integrar las políticas activas de empleo con las pasivas es otra de las necesidades actuales porque depende de ambas la posibilidad de disminuir el desempleo estructural del país. El seguro de desempleo no puede basarse únicamente en proporcionar cobertura monetaria al trabajador, sino que también debe brindarle la posibilidad de formarse profesionalmente, con el propósito de contribuir a la reincorporación de los desocupados al mercado de trabajo. La causal de pérdida del subsidio por no capacitarse representa un importante punto de partida para la coordinación de las distintas políticas, pero entendemos que no es lo único que debe hacerse. Es fundamental que exista un organismo que funcione intermediando la oferta y la demanda de trabajo, ayudando a los trabajadores a conseguir un nuevo empleo que se condiga con su situación personal y habilidades e identifique las oportunidades laborales y las áreas de interés prioritarias para ofrecer formación en éstas. Lo expresado fue planteado en el DNSS y creemos que los distintos actores sociales tienen esto en claro, lo que nos permite pensar que en un futuro relativamente cercano contaremos con verdaderas políticas activas de empleo.

Adicionalmente, es posible apreciar hoy en día, en los distintos programas creados para fomentar el empleo, las distintas divisiones de la DINA E y en los objetivos de la creación del INEFOP, un cambio respecto a lo que se hacía en el pasado. No obstante, esto recién es un comienzo, como expresaron muchos de los entrevistados es necesario, para cumplir con las metas propuestas, que se defina el modelo de país que seremos en un futuro, para poder en función de ello diseñar las medidas que se adoptarán respecto a la formación, calificación y apoyo a la reinserción de los trabajadores desocupados.

Por otra parte, respecto a la disminución del término de la prestación para la causal suspensión, entendemos que no es un cambio que permita cumplir con el objetivo de desalentar el abuso de esta herramienta por parte de las empresas, ya que como se indicó al analizar las modificaciones, en el capítulo 5, no tendrá efectos sobre los envíos a seguro de paro por falta de trabajo o reducción de tareas. Asimismo, respecto a la racionalización de las prórrogas, entendemos que no es un cambio profundo, ya que de acuerdo a lo informado por el MTSS las disposiciones introducidas por la nueva ley ya se cumplían. De todas formas, al no estar consagrado a texto expreso en una ley, podía ocurrir que en algún momento no se cumpliera, por consiguiente, reglamentar esta medida es importante para asegurar que se continúe respetando por futuras Administraciones.

En general, consideramos que era realmente necesaria la reforma del sistema. Sin embargo, entendemos que esto es solo un primer paso, que la realidad económica de nuestro país y el contexto de cambios permanentes obligará a que sea revisado periódicamente a los efectos de adaptarlo a las necesidades.

Por último, queremos destacar que el éxito del sistema va a depender en gran medida del resto de las decisiones adoptadas en materia de políticas activas de empleo, ya que el subsidio por desempleo únicamente cubre al trabajador durante un período breve de tiempo, por lo tanto, si no se generan condiciones que favorezcan la reinserción al mercado laboral de los desempleados, el sistema fracasará, el trabajador desocupado no podrá en muchos casos conseguir un nuevo empleo antes de que finalice el término del beneficio del seguro de paro y quedará sin ninguna protección social.

Un sistema integrado conjuntamente por políticas que cubran al trabajador frente a la contingencia de la desocupación forzosa y políticas que faciliten y promuevan la reincorporación de estas personas al mercado laboral, contribuirá significativamente a combatir el desempleo estructural que existe en el Uruguay.

ANEXO 1 – ENTREVISTAS

En este apartado se presentan las preguntas realizadas a los entrevistados. El contenido de las distintas entrevistas no se transcribe debido a su larga extensión.

Entrevista Cra. María Elvira Domínguez – Directora del BPS, Representante del Sector Empresarial

- 1) Efectos que se han podido apreciar como consecuencia de que se haya reducido el plazo durante el cual las empresas pueden enviar al seguro de paro a sus trabajadores amparados en la causal suspensión total de la actividad.
- 2) ¿Han aumentado los costos para las empresas a raíz de esta modificación?
- 3) ¿Qué sectores se han visto más afectados?
- 4) ¿El impacto es mayor para grandes, medianas o pequeñas empresas?
- 5) ¿Considera que esta modificación incide en la decisión de las empresas de enviar o no enviar a los trabajadores a seguro de paro?
- 6) ¿Ha llevado esto a una utilización más racional de esta causal por parte de las empresas?
- 7) Si bien se disminuyó el plazo sigue siendo posible que las empresas soliciten prórrogas. ¿Ha habido algún cambio con respecto a esto?, ¿se están otorgando las prórrogas de manera más racional?, ¿se exige mayor compromiso por parte de las empresas?
- 8) En la nueva reglamentación, respecto a las prórrogas, se establecen una serie de obligaciones que demuestren su necesidad de cara al mantenimiento de los emprendimientos y los puestos de trabajo y se documente la transitoriedad de la falta o reducción de tareas. ¿Se está cumpliendo con este requisito?, ¿cuáles son las formas en que las empresas están demostrándolo?

- 9) La nueva reglamentación exige que el BPS lleve un registro público de las empresas que envían a seguro de paro a sus trabajadores amprándose en la causal suspensión total o parcial. ¿Existe actualmente este registro?, ¿dónde podemos conseguirlo?
- 10) ¿Considera que el hecho de que el registro sea público pueda llevar a que las empresas no envíen a seguro de paro a sus trabajadores por una cuestión de imagen?
- 11) Uno de los puntos de la reforma reafirma el hecho de que los trabajadores no tienen que aguardar a que transcurran las prórrogas del subsidio pedidas por el empleador, sino que pueden considerarse despedidos y reclamar la indemnización una vez completado el período de cuatro meses correspondiente al subsidio por dicha causal. ¿Ha tenido algún impacto para las empresas?, ¿puede incidir en la decisión de las empresas de solicitar las prórrogas?
- 12) En general, ¿considera que se están cumpliendo los objetivos propuestos al introducirse estas modificaciones?
- 13) ¿Han aumentado estas modificaciones los costos para el BPS?

**Entrevista Sr. Ariel Ferrari – Director del BPS, Representante del Sector
Trabajadores**

- 1) Opinión con respecto al aumento del plazo de duración del subsidio para mayores de 50 años y por causas macroeconómicas para trabajadores despedidos. ¿Considera que es suficiente la medida?
- 2) ¿Por qué cree que no se han adoptado medidas con respecto a los jóvenes?
- 3) Una de los puntos de la reforma consiste en la obligatoriedad de asistencia a los cursos de capacitación y formación, ¿actualmente se está cumpliendo con esto? ¿son obligatorios los cursos?
- 4) ¿Considera que esta medida es suficiente como forma de articular las políticas activas de empleo con el seguro de desempleo?, en caso de no ser suficiente, ¿qué otras medidas podrían haberse adoptado?
- 5) En general, ¿considera que las modificaciones introducidas ayudan a la reinserción laboral de los trabajadores?
- 6) Otra de las medidas adoptadas por la reforma, consiste en que los montos a percibir por trabajadores despedidos sean decrecientes, ¿ayuda esta medida a propiciar la búsqueda de empleo por parte de los trabajadores?
- 7) ¿Está de acuerdo con los montos que se perciben por concepto de subsidio de desempleo?, ¿considera que se encuentran acorde a la realidad uruguaya actual?
- 8) Con respecto a los topes máximos y mínimos, ¿considera que éstos son adecuados?
- 9) Con la reforma se permite que los trabajadores que cuenten con más de un empleo puedan estar amparados a seguro de desempleo, ¿por qué cree que se llegó a esta medida?
- 10) La nueva ley permite que los trabajadores puedan interrumpir el subsidio para realizar trabajos de corta duración y cuando éstos terminen volver a ampararse al subsidio, cobrando de esta manera los días en el mes en que estuvo en situación

de desocupación forzosa. ¿Cuáles fueron, a su juicio, las causas que impulsaron esta medida?

- 11) Efectos que se han podido apreciar como consecuencia de que se haya reducido el plazo durante el cual las empresas pueden enviar a seguro de paro a sus trabajadores amparados en la causal suspensión total de la actividad.
- 12) ¿Considera que esta modificación incide en la decisión de las empresas de enviar o no enviar a los trabajadores a seguro de paro?
- 13) ¿Ha llevado esto a una utilización más racional de esta causal por parte de las empresas?
- 14) Si bien se disminuyó el plazo, sigue siendo posible que las empresas soliciten prórrogas. ¿Ha habido algún cambio con respecto a esto?, ¿se están otorgando las prórrogas de manera más racional?, ¿se exige mayor compromiso por parte de las empresas?
- 15) En la nueva reglamentación, respecto a las prórrogas, se establecen una serie de obligaciones a las empresas que consisten en demostrar la necesidad de cara al mantenimiento de los emprendimientos y los puestos de trabajo y la documentación de la transitoriedad de la falta o reducción de tareas. ¿Se está cumpliendo con este requisito?, ¿cuáles son las formas en que las empresas están demostrándolo?
- 16) Uno de los puntos de la reforma reafirma el hecho de que los trabajadores no tienen que aguardar a que transcurran las prórrogas del subsidio solicitadas por el empleador, sino que pueden considerarse despedidos y reclamar la indemnización una vez completado el período de cuatro meses correspondiente al subsidio por dicha causal. ¿Ha tenido algún impacto para las empresas?, ¿puede incidir en la decisión de las empresas de solicitar las prórrogas?
- 17) La nueva ley exige que exista un registro público a cargo del BPS con información de las empresas que envían a sus trabajadores a seguro de paro amparándose en la causal suspensión de la actividad, ya sea total o parcial. ¿Está de acuerdo con que exista este registro y deba ser público?

- 18) En general, ¿considera que se están cumpliendo los objetivos propuestos al introducirse las modificaciones?
- 19) ¿Cuenta el BPS con estadísticas acerca de la cantidad de trabajadores cubiertos ante la misma tasa de desocupación?
- 20) ¿Han aumentado estas modificaciones los costos para el BPS?

Entrevista Sr. Miguel Heredia – Integrante del PIT-CNT y del Grupo de Apoyo al equipo de representación de los trabajadores en el BPS

- 1) Opinión con respecto al aumento del plazo de duración del subsidio para mayores de 50 años y por causas macroeconómicas para trabajadores despedidos. ¿Considera que es suficiente la medida?
- 2) ¿Por qué cree que no se han adoptado medidas con respecto a los jóvenes?
- 3) Una de los puntos de la reforma consiste en la obligatoriedad de asistencia a los cursos de capacitación y formación, ¿considera que esta medida es suficiente como forma de articular las políticas activas de empleo con el seguro de desempleo?, en caso de no ser suficiente, ¿qué otras medidas podrían haberse adoptado?
- 4) Otro de los cambios introducidos consiste en que los montos a percibir por trabajadores despedidos sean decrecientes, ¿ayuda esta medida a propiciar la búsqueda de empleo por parte de los trabajadores?
- 5) ¿Está de acuerdo con los montos que se perciben por concepto de subsidio por desempleo?, ¿considera que se encuentran acorde a la realidad uruguaya actual?
- 6) Con respecto a los topes máximos y mínimos, ¿considera que éstos son adecuados?
- 7) Con la reforma se permite que los trabajadores que cuenten con más de un empleo puedan estar amparados a seguro de desempleo, ¿por qué cree que se llegó a esta medida?
- 8) La nueva ley permite que el trabajador pueda interrumpir el subsidio para realizar trabajos de corta duración y cuando éstos terminen volver a ampararse al subsidio, cobrando de esta manera los días en el mes en que estuvo en situación de desocupación forzosa. ¿cuáles fueron, a su juicio, las causas que impulsaron esta medida?
- 9) En general, ¿considera que las modificaciones introducidas ayudan a la reinserción laboral de los trabajadores?

- 10) Efectos que se han podido apreciar como consecuencia de que se haya reducido el plazo durante el cual las empresas pueden enviar a seguro de paro a sus trabajadores amparados en la causal suspensión total de la actividad
- 11) ¿Considera que esta modificación incide en la decisión de las empresas de enviar o no enviar a los trabajadores a seguro de paro?
- 12) ¿Ha llevado esto a una utilización más racional de esta causal por parte de las empresas?
- 13) Uno de los puntos de la reforma reafirma el hecho de que los trabajadores no tienen que aguardar a que transcurran las prórrogas del subsidio solicitadas por el empleador, sino que pueden considerarse despedidos y reclamar la indemnización una vez completado el período de cuatro meses correspondiente al subsidio por dicha causal. ¿Cuál considera que fue el motivo que impulsó dicha modificación?
- 14) La nueva ley exige que exista un registro público a cargo del BPS con información de las empresas que envían a sus trabajadores a seguro de paro amparándose en la causal suspensión de la actividad, ya sea total o parcial. ¿Está de acuerdo con que exista este registro y deba ser público?
- 15) En general, ¿considera que se están cumpliendo los objetivos propuestos al introducirse las modificaciones?
- 16) ¿Cuentan con estadísticas sobre la evolución del desempleo y de trabajadores amparados al seguro por desempleo ante la misma tasa de desocupación?

Entrevista Dr. José Luis Baumgartner – Asesor legal de la Dirección Nacional de Seguridad Social

- 1) Una de los puntos de la reforma consiste en la obligatoriedad de asistencia a los cursos de capacitación y formación, ¿actualmente se está cumpliendo con esto?, ¿son obligatorios los cursos?
- 2) ¿Considera que esta medida es suficiente como forma de articular las políticas activas de empleo con el seguro de desempleo?, en caso de no ser suficiente, ¿qué otras medidas podrían haberse adoptado?
- 3) En general, ¿considera que las modificaciones introducidas ayudan a la reinserción laboral de los trabajadores?
- 4) Por otra parte, se reemplazó a la Junta Nacional de Empleo por el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP) y la diferencia fundamental entre ambos es que la Junta debía adoptar las decisiones por unanimidad mientras que el nuevo Instituto puede resolver por mayoría. ¿Qué impacto ha tenido esto sobre las empresas y trabajadores?
- 5) ¿Qué otros cambios han podido apreciarse a raíz de la creación del INEFOP?, ¿cuáles son los cambios que se proyectan?
- 6) Efectos que se han podido apreciar como consecuencia de que se haya reducido el plazo (de seis a cuatro meses) durante el cual las empresas pueden enviar a seguro de paro a sus trabajadores amparados en la causal suspensión total de la actividad.
- 7) ¿Considera que esta modificación incide en la decisión de las empresas de enviar o no enviar a lo trabajadores a seguro de paro?
- 8) El principal objetivo planteado al proponer esta modificación fue la utilización más racional de esta causal por parte de las empresas, ¿no se estaba solicitando de manera racional esta causal?, ¿considera que se está logrado esta racionalización?

- 9) Si bien se disminuyó el plazo, sigue siendo posible que las empresas soliciten prórrogas, ¿ha habido algún cambio con respecto a esto?, ¿se siguen otorgando las prórrogas de manera discrecional por parte del Poder Ejecutivo?
- 10) En la nueva reglamentación se establecen una serie de obligaciones a las empresas para el otorgamiento de las prórrogas, puntualmente se exige que demuestren su necesidad, así como la voluntad de mantenimiento de los puestos de trabajo y se documente la transitoriedad de la falta o reducción de tareas, ¿se está cumpliendo con este requisito?, ¿cuáles son las formas en que las empresas están demostrándolo? ¿tiene en cuenta este requerimiento el MTSS para otorgarlas?
- 11) Uno de los puntos de la reforma reafirma el hecho de que los trabajadores no tienen que aguardar a que transcurran las prórrogas del subsidio pedidas por el empleador, sino que pueden considerarse despedidos y reclamar la indemnización una vez completado el período de cuatro meses correspondiente al subsidio por dicha causal. ¿Ha tenido algún impacto para las empresas?, ¿puede incidir en la decisión de las empresas de solicitar las prórrogas?
- 12) Otro de los cambios introducidos consiste en que los montos a percibir para trabajadores despedidos, sean decrecientes, ¿ayuda esta medida a propiciar la búsqueda de empleo por parte de los trabajadores?
- 13) ¿Está de acuerdo con los montos que se perciben por concepto de subsidio por desempleo?, ¿considera que se encuentran acorde a la realidad uruguaya actual?
- 14) Con respecto a los topes máximos y mínimos, ¿considera que éstos son adecuados?
- 15) Con la reforma se permite que los trabajadores que cuenten con más de un empleo puedan estar amparados a seguro de desempleo, ¿por qué cree que se llegó a esta medida?
- 16) La nueva ley permite que el trabajador pueda interrumpir el subsidio para realizar trabajos de corta duración y cuando éstos terminen volver a ampararse al subsidio, cobrando de esta manera los días en el mes en que estuvo en situación de

desocupación forzosa. ¿Cuáles fueron, a su juicio, las causas que impulsaron esta medida?

- 17) En general, ¿considera que se están cumpliendo los objetivos propuestos al introducirse estas modificaciones?

Entrevista realizada a representantes de la CIU y de la CNCS

- 1) Efectos que se han podido apreciar como consecuencia de que se haya reducido el plazo (de seis a cuatro meses) durante el cual las empresas pueden enviar a seguro de paro a sus trabajadores amparados en la causal suspensión total de la actividad.
- 2) ¿Considera que esta modificación incide en la decisión de las empresas de enviar o no enviar a lo trabajadores a seguro de paro?
- 3) El principal objetivo planteado al proponer esta modificación fue la utilización más racional de esta causal por parte de las empresas, ¿no se estaba solicitando de manera racional esta causal?, ¿considera que se está logrado esta racionalización?
- 4) Si bien se disminuyo el plazo, sigue siendo posible que las empresas soliciten prórrogas, ¿ha habido algún cambio con respecto a esto?, ¿se siguen otorgando las prórrogas de manera discrecional por parte del Poder Ejecutivo?
- 5) En la nueva reglamentación se establecen una serie de obligaciones a las empresas para el otorgamiento de las prórrogas, puntualmente se exige que demuestren su necesidad, así como la voluntad de mantenimiento de los puestos de trabajo y se documente la transitoriedad de la falta o reducción de tareas, ¿se está cumpliendo con este requisito?, ¿cuáles son las formas en que están demostrándolo?
- 6) La nueva reglamentación exige que el BPS lleve un registro público de las empresas que envían a seguro de paro a sus trabajadores amprándose en la causal suspensión total o parcial, ¿está de acuerdo con que exista este registro y sea público?, ¿considera que el hecho de que sea público puede llevar a que las empresas no envíen a seguro de paro a sus trabajadores por una cuestión de imagen?
- 7) Uno de los puntos de la reforma reafirma el hecho de que los trabajadores no tienen que aguardar a que transcurran las prórrogas del subsidio pedidas por el empleador, sino que pueden considerarse despedidos y reclamar la indemnización una vez completado el período de 4 meses correspondiente al subsidio por dicha

causal. ¿Ha tenido esto algún impacto para las empresas?, ¿puede incidir en la decisión de las empresas de solicitar las prórrogas?

- 8) ¿El hecho de que se permita a los trabajadores percibir el subsidio aún teniendo otro empleo ha tenido algún impacto sobre las empresas?, ¿considera que esto ayuda a disminuir las presiones que tienen los empleadores a la hora de decidir a que empleados enviar a seguro de paro, ya que quienes tengan dos empleos ahora estarán igualmente amparados pero antes no podían acceder al subsidio, por lo cual se evitaba enviarlos a éstos?
- 9) La nueva ley permite que los trabajadores puedan interrumpir el subsidio para realizar trabajos de corta duración y cuando éstos terminen volver a ampararse al subsidio, cobrando de esta manera los días en el mes en que estuvo en situación de desocupación forzosa. ¿Ha tenido este cambio algún impacto para las empresas?, ¿cree que a raíz de esta modificación pueda ser más fácil y accesible contratar empleados en épocas de zafra?
- 10) Se establece, asimismo, para los trabajadores despedidos que se encuentren amparados al seguro de desempleo, la obligatoriedad de asistencia a los cursos de capacitación y formación. ¿Está de acuerdo con esta medida?, ¿se está cumpliendo actualmente con esta disposición?
- 11) Por otra parte, se reemplazó a la Junta Nacional de Empleo por el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional y la diferencia fundamental entre ambos es que la Junta debía adoptar las decisiones por unanimidad mientras que el nuevo Instituto puede resolver por mayoría. ¿Cree que puede afectar significativamente a las empresas el hecho de que los representantes de los trabajadores con acuerdo del gobierno puedan adoptar decisiones a pesar de la opinión de la representación empresarial?
- 12) ¿Han aumentado los costos para las empresas como consecuencia de los cambios introducidos por la nueva normativa?
- 13) ¿Qué sectores se han visto más afectados?

14) ¿El impacto es mayor para grandes, medianas o pequeñas empresas?

15) En general, ¿está de acuerdo con la reforma del sistema?

ANEXO 2 – FORMULARIO DE ENCUESTA REALIZADA A LOS TRABAJADORES

Trabajo de Investigación Monográfica para la obtención del título de Contador Público
Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República

RELEVAMIENTO DE TRABAJADORES EN EL URUGUAY QUE SE ENCUENTRAN EN SEGURO DE DESEMPLEO

DATOS DEL TRABAJADOR	
Sexo	
Edad	

CUESTIONARIO

1 ¿Se encuentra actualmente recibiendo el subsidio por desempleo o tramitando la solicitud del mismo?
Por favor marque la opción que corresponda.

Recibiendo el subsidio
En trámite
Ninguna de las anteriores

2 En caso de encontrarse en seguro de paro o estar solicitando el subsidio, ¿cuál es la causal por la cual se encuentra amparado o se amparará al seguro de desempleo?
Por favor marque la opción que corresponda

Despido (no tiene otro empleo)
Suspensión total por baja de actividad (no tiene otro empleo)
Reducción de horas/jornadas de trabajo (no tiene otro empleo)
Reducción por despido o suspensión en un trabajo y tiene otro empleo

3 ¿Conoce las principales modificaciones que se introdujeron al sistema de seguro de desempleo?

SI
NO

4 ¿Está de acuerdo en que se haya ampliado de seis meses a un año el subsidio para trabajadores mayores de 50 años?

SI
NO

5 ¿Está de acuerdo en que el seguro de desempleo sea compatible con otra actividad remunerada, es decir, que un trabajador pueda recibir el subsidio teniendo otro empleo?

SI
NO

6 ¿Está de acuerdo en que, para el caso de trabajadores despedidos, los montos a cobrar por subsidio de desempleo sean decrecientes durante los seis meses de duración del seguro?

SI
NO

7 ¿Tiene información acerca de los cursos que actualmente brinda el INEFOP para trabajadores amparados al seguro de desempleo?

SI
NO

8 En caso afirmativo, ¿ha asistido a alguno de estos cursos?

SI
NO

9 En caso de no haber asistido, ¿le interesaría asistir a los cursos?

SI
NO

10 ¿Piensa que asistir a algún curso podría ayudarlo a conseguir un nuevo empleo?

SI
NO

11 Comentarios adicionales

--

ANEXO 3 – LISTA DE CURSOS OFRECIDOS POR EL INEFOP

Nº CURSOS Y CUPOS OFRECIDOS

- 1 ACOMPAÑANTE CALIFICADO/A PARA SERVICIOS DE CUIDADO DE PERSONAS
- 2 ACTUALIZACION COOPERATIVA
- 3 ADMINISTRACION COMERCIAL
- 4 ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS
- 5 ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS HUMANOS
- 6 ADMINISTRACIÓN FINANCIERA
- 7 ADMINISTRACIÓN Y VENTAS
- 8 AIRE ACONDICIONADO
- 9 AIRE ACONDICIONADO AUTOMOTRIZ
- 10 ALBAÑILERIA
- 11 ALINEACION Y BALANCEO ELECTRONICO DE RUEDAS
- 12 ANIMADOR/A PARA ESPACIOS RECREATIVOS INFANTILES
- 13 APICULTURA
- 14 ÁRBITRO
- 15 ÁREAS HOTELERAS: PISOS Y LAVADERO
- 16 ARMADO Y MANTENIMIENTO DE PC
- 17 AROMATERAPIA
- 18 ARTESANIA EN FIBRAS Y CUEROS
- 19 ARTESANIAS EN CERAMICA
- 20 ASISTENTE COMERCIAL
- 21 ASISTENTE COMERCIAL DE VENTAS Y ATENCIÓN AL CLIENTE
- 22 ASISTENTE DE DIRECCIÓN GENERAL
- 23 ASISTENTE EN COMERCIO EXTERIOR
- 24 ASISTENTE EN LOGÍSTICA
- 25 ASISTENTE EN RECURSOS HUMANOS
- 26 ASISTENTE PARA CENTROS DE REHABILITACIÓN DE DISCAPACITADOS/AS
- 27 ASISTENTE PARA RESIDENCIAL DE ANCIANOS
- 28 ASISTENTE PISTA ESTANDAR ANCAP 2
- 29 ASISTENTE TERAPEUTICO EN DOMICILIO
- 30 ASISTENTE TERAPEUTICO PARA SANATORIO
- 31 ASPECTOS CONTABLES Y FINANCIEROS
- 32 ATENCIÓN AL CLIENTE
- 33 ATENCION AL CLIENTE EN LOCALES GASTRONOMICOS
- 34 ATENCION AL CLIENTE TURISTA
- 35 ATENCION AL CLIENTE, VENTAS Y GESTION DE CAJA
- 36 ATENCION AL PUBLICO Y VENTAS C INFORMATICA
- 37 ATENCIÓN DE CENTROS HOTELEROS
- 38 AUTO MAQUILLAJE
- 39 AUTOCAD AVANZADO

- 40 AUTOCAD BÁSICO
- 41 AUTO-DIAGNOSTICO Y GESTION
- 42 AUXILIAR ADMINISTRATIVO CONTABLE
- 43 AUXILIAR ADMINISTRATIVO CONTABLE MEMORY
- 44 AUXILIAR ADMINISTRATIVO INFORMÁTICO
- 45 AUXILIAR CONTABLE CONTAWIN
- 46 AUXILIAR CONTABLE MEMORY
- 47 AUXILIAR DE SERVICIO
- 48 AUXILIAR DOCENTE PARA CENTROS DE EDUCACIÓN INFANTIL
- 49 AYUDANTE DE COCINA
- 50 AYUDANTE DE MUCAMA, PISOS Y ÁREAS PÚBLICAS
- 51 AYUDANTE DE ROTISERÍA
- 52 AYUDANTE DE SALA BAR Y BARMAN
- 53 BARMAN/WOMAN
- 54 BARTENDER
- 55 BARTENDER PROFESIONAL
- 56 BARTENDER Y SERVICIOS DE SALA
- 57 BELLEZA INTEGRAL
- 58 BRUSHINGS Y CORTE
- 59 CAJERO DE SUPERMERCADO
- 60 CALCULO FINANCIERO
- 61 CALIDAD
- 62 CAPACITACION EN RALEO, OPERACIONES EN VERDE Y COSECHA
- 63 CAPACITACIÓN EN PODA DE FRUTALES
- 64 CAPACITACIONES TRANSVERSALES PARA EL EMPLEO
- 65 CARPINTERIA EN ALUMINIO
- 66 CARPINTERIA EN MADERA
- 67 CARPINTERIA RURAL
- 68 CARPINTERÍA-HERRERÍA
- 69 CERRAJERÍA
- 70 CITRICULTURA
- 71 COACHING CON PNL
- 72 COACHING EVOLUTIVO - HERRAMIENTAS PARA EL CAMBIO
- 73 COCINA BÁSICA Y PANIFICACIÓN
- 74 COCINA BÁSICA, FAST FOOD Y MICROONDAS, EMPAREDADOS
- 75 COCINA BÁSICA, POSTRES, HELADOS Y AZUCAR ARTESANAL
- 76 COCINA EUROPEA
- 77 COCINA INTERNACIONAL BÁSICA
- 78 COCINA INTERNACIONAL INTENSA
- 79 COCINA RÁPIDA
- 80 COCINA REGIONAL
- 81 COCINERO
- 82 COCTELERIA BARTENDER
- 83 COLORIMETRÍA

- 84 COMERCIALIZACIÓN DE PRODUCTOS Y SERVICIOS
- 85 COMERCIO EXTERIOR
- 86 COMIDAS RAPIDAS
- 87 CÓMO LIDERAR EQUIPOS DE TRABAJO
- 88 CÓMO VENDER EXITOSAMENTE POR TELÉFONO
- 89 COMPETENCIAS LABORALES Y GESTIÓN DEL TALENTO
- 90 COMPORTAMIENTO DEL CONSUMIDOR
- 91 COMUNICACIÓN EN LAS ORGANIZACIONES
- 92 COMUNICACIÓN Y DESARROLLO
- 93 CONCEPTOS FINANCIEROS
- 94 CONDUCCION DE PERSONAL
- 95 CONFECCION ROPA HOSPITALARIA Y QUIRURGICA
- 96 CONOCIMIENTOS BASICOS DE GASTRONOMIA Y SERVICIOS DE CATERING
- 97 CONSTRUCCION
- 98 CONSTRUCCIÓN DE EMBARCACIONES
- 99 CONSTRUCCIÓN DE INVERNACULOS
- 100 CONSTRUCCION EN YESO
- 101 CONTABILIDAD
- 102 CONTABILIDAD COMERCIAL
- 103 CONTABILIDAD INFORMATIZADA
- 104 CONTACT CENTER
- 105 CONTROL DE CALIDAD
- 106 CONTROL DE PLAGAS
- 107 COREL-DRAW
- 108 CORRECCIÓN DEL FACTOR DE POTENCIA.
- 109 CORTESÍA Y CALIDAD EN LA ATENCIÓN TELEFÓNICA
- 110 COSMETOLOGÍA
- 111 COSTOS
- 112 COSTOS INDUSTRIALES
- 113 COSTURA
- 114 CREACION DE EMPRENDIMIENTOS
- 115 CRÍA DE AVES Y CERDOS
- 116 CRÍA DE TERNEROS (GUACHERO)
- 117 CUIDADO DE PERSONAS ENFERMAS
- 118 CULTIVOS HIDROPÓNICOS Y AROMÁTICOS
- 119 CULTURA, INNOVACIÓN Y CAMBIO ORGANIZACIONAL
- 120 CURSO BASICO DE DISEÑO GRAFICO
- 121 CURSO BÁSICO DE EDICIÓN DE FOTOGRAFÍA DIGITAL
- 122 CURSO PARA FISCALES DE COOPERATIVAS DE TRABAJO
- 123 CURSOS IN COMPANY A MEDIDA DEL CLIENTE
- 124 CURTIDO DE PIEL DE PESCADO
- 125 DACTILOGRAFÍA COMPUTARIZADA
- 126 DEPILACIÓN
- 127 DERECHO COLECTIVO DEL TRABAJO

- 128 DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL
- 129 DESARROLLO DE HABILIDADES PARA EMPRENDER
- 130 DETERMINACIÓN DE MÉTODOS Y TIEMPOS EN PRODUCCIÓN
- 131 DIPLOMA DE FORMACIÓN DE MANDOS MEDIOS
- 132 DISEÑADOR CAD 2D&3D BIM
- 133 DISEÑADOR GRAFICO
- 134 DISEÑADOR GRAFICO PROFESIONAL
- 135 DISEÑO DE PÁGINAS WEB
- 136 DISEÑO Y ANIMACION WEB
- 137 DISEÑO Y MONTAJE DE REDES
- 138 DISTRIBUCIÓN FÍSICA INTERNACIONAL
- 139 E-COMMERCE
- 140 ECONOMIA PARA TODOS
- 141 EL AUTOEMPLEO COMO SALIDA PROFESIONAL
- 142 ELABORACIÓN CON CHOCOLATE
- 143 ELECTRICIDAD DE AUTOS
- 144 ELECTRICIDAD DE MOTOS
- 145 ELECTRICISTA DE MANTENIMIENTO
- 146 ELECTROMECHANICA AUTOMOTRIZ
- 147 ELECTRÓNICA
- 148 EMPRENDEDURISMO
- 149 ENCONTRA TUS FORTALEZAS Y CONSEGUI TRABAJO
- 150 ESTÉTICA CAPILAR
- 151 ESTETICA DEL PIE
- 152 ESTÉTICA Y MASAJE
- 153 EXCEL AVANZADO
- 154 EXCEL BÁSICO
- 155 EXCELENCIA Y CALIDAD EN LA ATENCIÓN AL CLIENTE
- 156 FACTURACION Y CONTROL DE STOCK
- 157 FOGUISTA
- 158 FORMACIÓN Y GESTIÓN DE PYMES
- 159 FORMULACIÓN DE PROYECTOS Y PLANES DE NEGOCIOS
- 160 FRUTICULTURA
- 161 FUNCIONAMIENTO DE LA EMPRESA
- 162 GASTRONOMIA
- 163 GASTRONOMIA PROFESIONAL
- 164 GERENCIA ESTRATÉGICA DE LOS RECURSOS HUMANOS
- 165 GESTIÓN ADMINISTRATIVA
- 166 GESTION DE COMERCIO Y LOGISTICA INTERNACIONAL
- 167 GESTIÓN DE COMPRAS
- 168 GESTIÓN DE COSTOS
- 169 GESTIÓN DE DEPÓSITOS
- 170 GESTIÓN DE EQUIPOS DE VENTAS
- 171 GESTIÓN DE INVENTARIOS

172 GESTIÓN DE INVENTARIOS
173 GESTION DE LAS ORGANIZACIONES
174 GESTION DE MICRO EMPRENDIMIENTOS
175 GESTIÓN DE PRODUCCIÓN
176 GESTIÓN DE SERVICIOS
177 GESTION DEL TIEMPO
178 GESTIÓN EFICIENTE PARA MANDOS MEDIOS
179 GESTIÓN EMPRESARIAL
180 GESTIÓN ESTRAT. DE PERSONAS.DESCRIPCIÓN DE PUESTOS
181 GESTOR/A ADMINISTRATIVO/A
182 GOBERNANCIA
183 GUIA DE TURISMO EN EL ESPACIO RURAL
184 HÁBITOS PARA LA EFICACIA Y DELEGACIÓN DE TAREAS
185 HERRAMIENTAS PARA VENTA TELEFÓNICA
186 HIDRAULICA
187 HORTICULTURA
188 HORTICULTURA PROTEGIDA
189 HOTELERIA Y RECEPCIÓN HOTELERA
190 INCUBACIÓN SOCIAL DE EMPRENDIMIENTOS
191 INFORMANTE TURÍSTICO
192 INFORMATICA AVANZADA
193 INFORMATICA BASICA
194 INGLES TURISTICO
195 INGLES TURISTICO Y COMERCIAL
196 INGLÉS Y PORTUGUÉS HOTELERO
197 INICIACION APICOLA
198 INOCUIDAD ALIMENTARIA
199 INSEMINACION ARTIFICIAL
200 INSERCIÓN LABORAL Y PRESENTACION PERSONAL
201 INSTALACION DE SISTEMAS DE SEGURIDAD
202 INSTALACIÓN Y MANTENIMIENTO DE REDES
203 INSTALACIONES ELECTRICAS
204 INSTALACIONES SANITARIAS
205 INTERNET BÁSICO
206 INTERPRETACIÓN Y ANÁLISIS DE ESTADOS CONTABLES
207 INVERNACULOS SOMBRACULOS ETC
208 INYECCIÓN ELECTRONICA
209 JARDINERIA
210 LAS EMPRESAS Y LAS FINANZAS
211 LECHERIA
212 LECTURA DE PLANOS
213 LIDERAZGO, MOTIVACIÓN Y GESTIÓN DE EQUIPOS
214 LIMPIEZA LABORATORIO Y FINALIZACION DE OBRA
215 LIQUIDACIÓN DE SUELDOS Y BENEFICIOS SOCIALES

- 216 LOGISTICA
- 217 LOGÍSTICA DE DISTRIBUCIÓN
- 218 LOGISTICA Y ATENCIÓN AL CLIENTE
- 219 LOGÍSTICA Y COMERCIO EXTERIOR
- 220 LOGISTICA Y PRODUCCION
- 221 LOS RRHH, LA CULTURA Y EL CAMBIO ORGANIZACIONAL
- 222 MAESTRO PIZZERO
- 223 MANEJO DE CONFLICTOS, NEGOCIACIÓN Y RELACIONES SINDICALES
- 224 MANEJO Y COSECHA FORESTAL
- 225 MANICURÍA
- 226 MANICURIA Y DEPILACIÓN
- 227 MANICURIA Y ESTETICA DEL PIE
- 228 MANTENIMIENTO INDUSTRIAL
- 229 MANTENIMIENTO DE AIRE ACONDICIONADO
- 230 MANTENIMIENTO HOTELERO
- 231 MANTENIMIENTO DE MOTORES PARA PESCADORES ARTESANAL
- 232 MANTENIMIENTO ELECTRICO INDUSTRIAL
- 233 MANTENIMIENTO HOTELERO
- 234 MANTENIMIENTO INDUSTRIAL
- 235 MANTENIMIENTO PREVENTIVO
- 236 MANTENIMIENTO Y REPARACION DE PC
- 237 MAQUINARIA AGRICOLA
- 238 MAQUINARIA FORESTAL
- 239 MARKETING - VENTAS Y GESTION DE EMPRESAS
- 240 MARKETING PARA VENDEDORES
- 241 MARKETING Y PUBLICIDAD
- 242 MARKETING Y VENTAS
- 243 MARKETING, VENTAS Y ATENCION AL CLIENTE
- 244 MASAJE ESTETICO Y MODELADOR
- 245 MASAJE RELÁX CON PIEDRAS CALIENTES
- 246 MASAJE TERAPEUTICO
- 247 MECANICA AUTOMOTRIZ
- 248 MECANICA DE AUTOS
- 249 MECANICA DE MOTOS
- 250 MECANICO/A EN REFRIGERACION Y EQUIPOS DE PEQUEÑO PORTE
- 251 MEMORY WORKY SUELDOS
- 252 MÉTODOS Y PRODUCTIVIDAD INDUSTRIAL
- 253 MOTIVACIÓN DE PERSONAS Y LA SATISFACCIÓN LABORAL
- 254 MOTOSIERRISTA FORESTAL CON CARNET HABILITANTE
- 255 MOTOSIERRISTA PROFESIONAL
- 256 MOZO SALA BAR
- 257 MULTIOFICIOS (CONSTRUCCIÓN)
- 258 NEGOCIACIÓN EFICAZ PARA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS
- 259 NEGOCIACION Y PROCESAMIENTO DE CONFLICTOS

260 NEGOCIACIÓN Y VENTAS
261 NEUMÁTICA
262 NORMAS ISO 9001, 14000, OSHAS 18000
263 OFFICE 2003 PROFESIONAL
264 OFFICE AVANZADO
265 OFFICE BÁSICO
266 OFFICE PROFESIONAL
267 OFICIAL FINALISTA CON LECTURA DE PLANOS Y HORM. ARMADO
268 OFIMÁTICA BÁSICA
269 OFIMÁTICA AVANZADA
270 OPERADOR INFORMÁTICO
271 OPERADOR LINUX - OPENOFFICE
272 OPERADOR MÁQUINAS Y HERRAMIENTAS
273 OPERADOR OFFICE
274 OPERADOR OFFICE AVANZADO
275 OPERADOR PC BÁSICO
276 OPERADOR PC PROFESIONAL
277 OPERADOR PC WINDOWS
278 OPERADOR PROFESIONAL CONGRESOS Y EVENTOS
279 OPERADOR/A DE CALL CENTER
280 OPERADOR/A DE CENTRO DE LLAMADAS Y VENTAS
281 OPERADORES DE GENERADORES DE VAPOR
282 OPERARIO CULTIVOS HORTÍCOLAS PROTEGIDOS
283 OPERARIO DE COSECHA DE ARANDANOS
284 OPERARIO DE GRANJA
285 OPERARIO DE MAQUINARIA AGRÍCOLA
286 OPERARIO DE PACKING CÍTRICOS Y ARANDANOS
287 OPERARIO DE TAMBO
288 OPERARIO DE VIÑA Y BODEGA
289 OPERARIO DE VIVERO CÍTRICO
290 OPERARIO DE VIVERO FORESTAL
291 OPERARIO EN REFRIGERACIÓN
292 OPERARIO FORESTAL
293 OPERARIO HORTÍCOLA
294 OPERARIO MANIPULACIÓN AGROALIMENTOS
295 OPERARIO METALÚRGICO-TALLER DE ORIENTACIÓN VOCACIONAL
296 OPERATIVA EN COMERCIO EXTERIOR
297 ORDEÑADOR
298 ORGANIZACIÓN, PLANIFICACIÓN Y CONTROL DE PRODUCCIÓN
299 ORGANIZACIÓN DE EVENTOS
300 ORIENTACIÓN OCUPACIONAL Y BÚSCADA DE EMPLEO
301 PAGEMAKER
302 PANADERÍA Y CONFITERÍA
303 PANADERÍA Y REPOSTERÍA BÁSICA

304 PEINADOR/A
305 PELUQUERIA
306 PELUQUERIA FEMENINA Y MASCULINA
307 PEON DE TAMBO
308 PEON GANADERO
309 PEON GANADERO ESPECIALIZADO
310 PHOTOSHOP
311 PLAN DE NEGOCIOS
312 PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE LA EMPRESA
313 PLC AVANZADO
314 PODA EN CITRICULTURA Y ARÁNDANOS
315 POLÍTICAS DE REMUNERACIONES, EVALUACION DE CARGOS Y DESEMPEÑOS
316 PORTUGUES TURISTICO
317 PORTUGUÉS TURISTICO Y COMERCIAL
318 POWERPOINT
319 PRACTICAS DE TAMBO
320 PREPARACIÓN DE FIESTAS
321 PREPARACIÓN DE PROYECTOS
322 PRESENTACION DE ESTADOS CONTABLES SEGÚN DECRETO 103/91
323 PREVENCIÓN Y COMBATE DE INCENDIOS FORESTALES
324 PRGRAMACIÓN PHP Y MYSQL
325 PRODUCCION FORESTAL
326 PRODUCCIÓN FORESTAL EN VIVEROS
327 PRODUCCIÓN, ENVASADO Y COMERCIALIZACIÓN
328 PROGRAMACIÓN BÁSICA EN .NET
329 PROGRAMACIÓN BÁSICA EN JAVA
330 PROGRAMACION PHP
331 PROMOCIÓN DE VENTAS
332 PUNTOS CRÍTICOS EN RESULTADOS DE PRODUCCIÓN
333 QUESERIA ARTESANAL
334 RECEPCION EMPRESARIAL
335 RECEPCIÓN Y CONSERJERÍA DE HOTEL
336 REFRIGERACIÓN
337 REINGENIERÍA DE PROCESOS
338 RELACIONES PÚBLICAS Y ATENCIÓN AL CLIENTE
339 REPARACIÓN DE MAQUINARIA AGRICOLA
340 REPARACION DE PC Y REDES
341 REPARACIÓN Y ARMADO DE PC
342 REPOSTERIA
343 REPOSTERIA Y BIZCOCHERIA
344 RESPIRACIÓN CONSCIENTE PARA EL MANEJO DEL ESTRES
345 RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL
346 ROTISERÍA Y PANIFICACIÓN
347 SALA Y BAR (MOZO)

348 SALUD Y SEGURIDAD EN SU EMPRESA
349 SERVICIO DE GESTORIA Y CADETERIA
350 SERVICIOS DE HOTELERÍA
351 SITUACIONES PROBLEMÁTICAS Y TOMA DE DECISIONES
352 SOLDADURA
353 SOLUCIÓN EN ABERTURAS EN MADERA
354 SOMELLIER
355 SUPERVISIÓN DE PERSONAL PARA MANDOS MEDIOS
356 TALLER DE APOYO REINSERCIÓN LABORAL
357 TALLER DE COMPETENCIAS TRANSVERSALES
358 TALLERES PARA LA EMPLEABILIDAD
359 TECNICATURA EN GESTIÓN LOGÍSTICA
360 TÉCNICO EN COMERCIALIZACIÓN Y VENTAS
361 TÉCNICO EN GESTIÓN ADMINIST-CONTABLE Y FINANCIERA
362 TÉCNICO EN GESTIÓN DE PRODUCCIÓN
363 TÉCNICO EN GESTIÓN ESTRATÉGICA DE RECURSOS HUMANOS
364 TÉCNICO EN GESTIÓN LOGÍSTICA
365 TECNICO EN INFORMATICA
366 TÉCNICO EN PROGRAMAS MEMORY
367 TÉCNICO EN RECURSOS HUMANOS
368 TÉCNICO EN REPARACIÓN Y MANTENIMIENTO DE PC
369 TÉCNICO SERVICIOS HOTELEROS
370 TECNOLOGIA DE LA MADERA Y ELECTROMECHANICA
371 TECNOLOGIAS DE ALIMENTOS
372 TELAR
373 TRABAJADOR RURAL EN GANADERIA
374 TRABAJADOR RURAL ESPECIALIZADO
375 TRABAJAR POR INTERNET
376 TRABAJO EN EQUIPO
377 USUARIO DE INTERNET
378 VENTA DE INTANGIBLES
379 VENTA PROFESIONAL
380 VENTAS EN SALONES COMERCIALES
381 VENTAS Y ATENCIÓN AL PÚBLICO
382 VENTAS Y ATENCIÓN TELEFÓNICA
383 VENTAS, MARKETING Y ATENCIÓN AL CLIENTE
384 VITICULTURA
385 VIVERISTA
386 WINDOWS, WORD, INTERNET Y CORREO ELECTRÓNICO

BIBLIOGRAFÍA

AMARANTE, Verónica y BUCHELI, Marisa, “Documento de trabajo, El seguro de desempleo en Uruguay”, informe presentado en la jornada “Seguro de desempleo: un análisis actualizado”, organizado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Banco Mundial, Montevideo, octubre 2006.

“Documento inicial. Proyecto de Reforma del Seguro de Desempleo. Fundamentos y Contenido”, www.bps.gub.uy.

“Economía para no Economistas”, Departamento de Economía, Facultad de Ciencia Sociales, UdelaR, Montevideo, 1999.

“Encuesta Continua de Hogares, Actividad, Empleo y Desempleo, Abril 2009”, Instituto Nacional de Estadísticas.

“Indicadores de la Seguridad Social”, Asesoría General en Seguridad Social, Asesoría Económica y Actuarial, Banco de Previsión Social, septiembre 2009.

Informe Final, Comisión Ejecutiva General, Diálogo Nacional de Seguridad Social.

LERNER, Abba P., “Economía del Pleno Empleo”, Aguilar, S.A. de ediciones, Madrid, 1957.

LO PRETE, Teresita: Tomo 3, Cátedra Relaciones Laborales, Oficina de Apuntes Cecea, Montevideo, 2008.

PEREZ DEL CASTILLO, Santiago: “Manual Práctico de Normas Laborales”, Fundación de Cultura Universitaria, 11ª ed., Montevideo, Uruguay, agosto 2006.

LEGISLACIÓN

Constitución de la República Oriental del Uruguay.

Decreto-ley N° 15.180 de 20 de agosto de 1981.

Decreto N° 14/982 de 19 de enero de 1982.

Ley N° 18.399 de 24 de octubre de 2008.

Decreto N° 162/009 de 30 de marzo de 2009.

Ley N° 16.713 de 3 de septiembre de 1995.

Ley N° 18.395 de 24 de octubre de 2008.

Ley N° 18.406 de 24 de octubre de 2008.

Ley N° 18.240 de 27 de diciembre de 2007.

Decreto N° 222/008 de 23 de abril de 2008.

Ley de Rendición de Cuenta N° 18.172 de 31 de agosto de 2007.

Decreto N° 232/08 de 5 de mayo de 2008.

Decreto N° 425/09 de 21 de septiembre de 2009.

Decreto N° 224/007 de 25 de junio de 2007.

Decreto N° 316/009 de 7 de Julio de 2009

PÁGINAS WEB

Banco de Previsión Social: www.bps.gub.uy

Diario El País: www.elpais.com.uy

Espectador: www.espectador.com

Instituto Nacional de Estadística: www.ine.gub.uy

Ministerio de Desarrollo Social: www.mides.gub.uy

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social: www.mtss.gub.uy

Oficina Internacional del Trabajo: www.ilo.org

Parlamento del Uruguay: www.parlamento.gub.uy

Presidencia de la República Oriental del Uruguay: www.presidencia.gub.uy

Uruguay Activo: www.uruguayactivo.gub.uy