



Instituto de Economía

Facultad de Ciencias Económicas y de Administración  
Universidad de la República - Uruguay

¿Acceden al subsidio por desempleo los asalariados  
rurales en Uruguay?  
Análisis de la situación actual y simulación de  
esquemas alternativos

---

Andrés Dean  
Estefanía Galván  
Ivone Perazzo

INSTITUTO DE ECONOMÍA

Serie Documentos de Trabajo

Diciembre, 2014

DT 22/2014

ISSN: 1510-9305 (en papel)  
ISSN: 1688-5090 (en línea)

El presente trabajo forma parte de un trabajo más amplio realizado en el marco de un convenio con el Núcleo de estudios Sociales Agrarios del Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales en el proyecto: *"Los límites de la ciudadanía. El caso de los trabajadores asalariados rurales"* (Proyecto de Inclusión Social Modalidad 1, 2012. CSIC-UDELAR).

Agradecemos los valiosos aportes realizados por Fedora Carbajal y del equipo de representantes de los trabajadores en el BPS.

Forma de citación sugerida para este documento: Dean, A. Galván, E. Perazzo, I. (2014) "¿Acceden al subsidio por desempleo los asalariados rurales en Uruguay? Análisis de la situación actual y simulación de esquemas alternativos". Serie Documentos de Trabajo, DT 22/2014. Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, Uruguay.

## ¿Acceden al subsidio por desempleo los asalariados rurales en Uruguay? Análisis de la situación actual y simulación de esquemas alternativos

Andrés Dean\*  
Estefanía Galván\*\*  
Ivone Perazzo \*\*\*

### Resumen

En lo que refiere a trabajo rural, Uruguay es un caso particular en la región dado que el nivel de cobertura de la seguridad social de los asalariados rurales es elevado (superior a 70%) al tiempo que disponen de algunos beneficios que típicamente no se encuentran presentes para estos trabajadores, como es el caso de un subsidio por desempleo específico. En este trabajo, a partir de registros administrativos de historias laborales disponibles entre 1997 y 2009, se analiza el acceso efectivo de los asalariados rurales al régimen de seguro por desempleo vigente, y se simula dicho acceso para dos sistemas alternativos. Se encuentra que en el régimen vigente el nivel de cobertura de los asalariados rurales que enfrentan el desempleo es bajo (46,5%) y que el régimen general de seguro por desempleo vigente para el resto de los asalariados formales permitiría una cobertura 15% superior. No obstante, en ninguno de los escenarios simulados la cobertura de los desempleados supera el 70%. Esto indicaría que existen condicionantes propias de la estructura de cotizaciones y duración de los períodos de empleo de estos trabajadores que no les permite completar los requisitos para acceder al derecho al subsidio que requerirían de otras políticas adicionales.

Palabras clave: subsidio por desempleo, asalariados rurales

JEL: J43, J65

\* Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República. adean@iecon.ccee.edu.uy

\*\* Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República. egalvan@iecon.ccee.edu.uy

\*\*\* Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República. ivone@iecon.ccee.edu.uy

# Do rural workers access to unemployment insurance in Uruguay? Analysis of the current situation and simulation of alternative schemes

Andrés Dean\*  
Estefanía Galván\*\*  
Ivone Perazzo \*\*\*

## Abstract

Concerning rural labor, Uruguay is a special case in the region since the level of coverage of social security for rural workers is high (above 70%), while they have some benefits that are typically not found for these workers, such as a specific unemployment allowance. In this work, using administrative records of employment histories available between 1997 and 2009, the effective access of rural workers to the unemployment insurance scheme is analyzed and the access to two alternative systems is simulated. Results show that in the current system the level of coverage of the insurance for rural workers facing unemployment is low (46.5%) and that the general system of unemployment insurance applied for the rest of formal employees would have a coverage 15% higher if it is applied to rural workers. However, in none of the scenarios presented the coverage of the unemployment insurance exceeds 70%. This would indicate that there are special conditions of the contributions structure and the duration of employment periods of these workers that do not allow them to complete the requirements to access the right to the unemployment insurance. Therefore, additional policies would be required.

Keywords: unemployment insurance, rural workers

JEL: J43, J65

\* Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República. adean@iecon.ccee.edu.uy

\*\* Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República. egalvan@iecon.ccee.edu.uy

\*\*\* Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República. ivone@iecon.ccee.edu.uy

## 1. Introducción

En lo que refiere al subsidio por desempleo, la literatura es controvertida acerca de los efectos de esta política. En particular se ha centrado en el impacto sobre la duración del desempleo. El problema radica en que el gobierno se enfrenta a la disyuntiva de proporcionar liquidez y seguros para los trabajadores con el costo de bienestar asociado a la posible reducción del esfuerzo de búsqueda. Ambos, la provisión de liquidez y los desincentivos a la búsqueda generarían impactos sobre la duración del desempleo (Katz y Meyer, 1990; González y otros, 2011). Se ha señalado un efecto negativo adicional vinculado a los mayores incentivos a realizar una actividad informal en presencia del subsidio (González y otros, 2011).

No obstante, los efectos sobre el empleo posteriores a la situación de desempleo podrían ser positivos. Si percibir un subsidio por desempleo incrementa el salario de reserva de los desocupados, podrían percibir salarios mayores al ser reempleados. Asimismo, el subsidio permite a los desempleados un mayor tiempo de búsqueda y espera antes de recibir una oferta de trabajo más acorde con sus capacidades y requerimientos, favoreciendo el proceso de *matching* (Marimon y Zilibotti, 1999). De ser así, el efecto sobre la formalización parecería tener el signo contrario al antes mencionado.

La evidencia empírica sobre estos efectos en América Latina es escasa. En parte esto se debe a que el subsidio por desempleo no se encuentra totalmente extendido. En efecto, si bien es una política común en los países industrializados, es relativamente rara en los países subdesarrollados (Mazza, 2000). De hecho solo la mitad de los países latinoamericanos incluyen en sus sistemas de seguridad social la institución del seguro de desempleo, además de Uruguay, Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, México y Venezuela (Velásquez, 2005). Aún es menor la evidencia de seguros específicos para atender las particularidades del sector rural. Esto podría deberse, al menos en parte, a la heterogeneidad del empleo rural entre países y dentro de cada país, encontrando por un lado países donde predomina la propiedad de tipo familiar, ocupados en la agricultura de subsistencia y fuerte presencia de población indígena y países en donde existe una agroindustria que produce materia prima y productos para la exportación y donde predomina la relación de tipo asalariado.

Asimismo, en aquellos países donde existe el subsidio por desempleo, las evaluaciones de sus efectos son escasas. En el caso de Argentina y en línea con la evidencia internacional, González y otros (2011) encuentran que la duración del desempleo se incrementa cuando el subsidio es elevado o se provee por períodos prolongados. Finalmente, Amarante y otros (2013), analizan el impacto de los cambios en la legislación uruguaya sobre seguro de desempleo producidos en 2008. Encuentran que el cambio en la forma de pago (de lineal a decreciente en el tiempo) implicó una pequeña reducción en la duración del desempleo no encontrándose efectos sobre los ingresos subsecuentes.

Este trabajo no tiene por objetivo analizar los efectos del subsidio por desempleo rural o reflexionar acerca de su diseño, sino que busca establecer en qué medida los asalariados rurales logran efectivamente cumplir con los requisitos para acceder al mismo. Uruguay es un caso particular en la región, dado que junto con Argentina, son los únicos países que disponen de sistemas de seguro de desempleo específicos para trabajadores rurales. Debido a que el régimen general de seguro por desempleo difiere del régimen rural, se analizan también las ventajas y

desventajas de distintos sistemas alternativos posibles, en particular la inclusión de los asalariados rurales en el régimen general.

En América Latina existe un consenso relativamente amplio respecto a que los mercados laborales no han logrado convertirse en una puerta de entrada privilegiada y menos aún universal para la protección social en el medio rural (Rossel, 2012). En efecto, la mera existencia de un sistema de protección contra el riesgo de desempleo que intente tener en cuenta las particularidades del trabajo rural no garantiza el acceso al mismo dados los altos niveles de informalidad entre este conjunto de asalariados. Solo en los países con sistemas de seguridad social más avanzados la brecha en la cobertura en el sector primario y los otros sectores se acorta y de hecho solo para cuatro países de la región la afiliación a la seguridad social entre la población ocupada en el sector primario supera el 50%: Chile (79% en 2009), Uruguay (73,7% en 2011), Costa Rica (64% en 2009) y Argentina (52% en 2010). En el caso de Brasil, si bien se alcanzan niveles de afiliación superiores al 60% de los ocupados en otros sectores, en el sector primario la afiliación es de 18% de los ocupados en este sector (Rofman y Oliveri, 2012). El hecho de que en Uruguay el registro en la seguridad social de los asalariados rurales sea elevada, le da una mayor pertinencia a la posibilidad de reformar el actual seguro de desempleo para volverlo más inclusivo. A partir de historias laborales disponibles entre los años 1997 y 2009, se estimó el acceso de los asalariados rurales al régimen que actualmente los ampara al tiempo que se simuló su acceso a posibles regímenes alternativos. Se encuentra que el régimen general de seguro por desempleo vigente para el resto de los asalariados formales, resultaría más inclusivo para los asalariados rurales por lo que no se justifican las diferencias existentes, al menos desde el punto de vista de la cobertura.

El trabajo se organiza de la siguiente manera. En el segundo apartado se presenta el concepto de asalariado rural utilizado. En el tercer apartado, se presenta una descripción de la normativa de la prestación por desempleo en Uruguay, en particular en lo que refiere a las condiciones de acceso y los derechos que otorga para asalariados rurales, así como también las principales modificaciones que ha sufrido en los últimos años. En el cuarto apartado, se presenta la estrategia empírica utilizada para estimar diferentes escenarios de modificación a la normativa. En el quinto apartado se describen los resultados obtenidos y se estiman los costos de cada uno de esos escenarios alternativos. Finalmente, en el sexto apartado se plantean algunos comentarios.

---

## 2. ¿Cómo definir asalariado rural?

---

Dado que existen diferentes criterios para definir a los asalariados rurales, parece pertinente comenzar estableciendo qué se entiende por asalariado rural en este trabajo. En Uruguay, el Instituto Nacional de Estadística (INE) define las zonas rurales a partir de diversos criterios que tienen que ver con el tamaño de la población (localidades con menos de 5.000 habitantes) y con el grado de dispersión en el territorio, es decir según la proximidad a centros poblados. La definición se realiza entonces adoptando un criterio de la localización territorial y no en base a las características de la producción en la que participan. Bajo esta definición, si bien gran parte de la población rural está dedicada a actividades agropecuarias, pueden encontrarse ocupados rurales en los sectores secundario y terciario. Por otra parte, es posible definir a los trabajadores rurales de acuerdo a los procesos productivos en los que participan. Bajo este enfoque, los trabajadores rurales pueden entenderse como aquellos que realizan actividades de tipo agropecuario. Para definir la población objeto de estudio puede tomarse en cuenta entonces el sector de actividad del establecimiento en que el trabajador realiza sus tareas y el tipo de tareas que cada trabajador lleva a cabo. Finalmente, si lo que se busca analizar es la situación de los trabajadores rurales desde la perspectiva de la seguridad social, puede definirse a la población de estudio como aquellos trabajadores que se encuentren ocupados en empresas del sector agropecuario y a los contratados que realizan servicios productivos para ellas, es decir aquellos trabajadores que quedan incluidos en el régimen de aportación rural.<sup>1</sup>

Según el Banco de Previsión Social (BPS), están comprendidos por la aportación rural los trabajadores rurales dependientes que realicen tareas agropecuarias cualquiera sea su calificación, incluyéndose aquellas tareas desarrolladas en predios ubicados en zonas urbanas, suburbanas o balnearias (BPS, 2004). Esta definición, que será la utilizada en este trabajo, se encuentra mucho más próxima al criterio de actividad desempeñada que al de localización geográfica.

Definidos de esta forma, en los últimos años los puestos cotizantes dependientes con aportación rural representan en torno a 10% del total de puestos cotizantes dependientes (cuadro 2.1). Esto implica que si bien no es un colectivo de grandes dimensiones, su número tampoco es despreciable.

---

<sup>1</sup> De acuerdo al BPS, la actividad rural comprende a las empresas rurales y empresas contratistas rurales. Se entiende por empresas rurales a “las personas físicas y jurídicas, sociedades civiles o comerciales de cualquier naturaleza, sucesiones o condominios que desarrollen explotaciones agropecuarias cualquiera sea la vinculación jurídica con los inmuebles que le sirvan de asiento. Se considera explotación agropecuaria a “la que se encuentra destinada a la obtención de un resultado económico producto de un proceso biológico con directa relación a un asentamiento territorial” (BPS 2004:105). Finalmente, son empresas contratistas rurales las “personas físicas y jurídicas de cualquiera de las naturalezas o especies indicadas anteriormente, que en forma independiente se dediquen a tareas de conducción de ganado, esquila, alambramiento, monte, silvicultura, jardinería, y trabajos agrícolas en general” (BPS 2004:105).

**Cuadro 2.1. Puestos cotizantes dependientes por mes con aportación rural.  
Promedio anual por sexo**

Año	Hombres	Mujeres	Total	Proporción en el total de puestos cotizantes de dependientes
2007	73.350	23.522	96.872	10,3%
2008	76.062	24.183	100.245	10,0%
2009	72.360	24.108	96.468	9,4%
2010	74.135	24.175	98.310	9,0%
2011	73.671	24.554	98.225	8,5%

Fuente: elaborado propia en base a historias laborales del BPS

Un dato relevante es que los asalariados rurales han presentado en los últimos años niveles crecientes de registro en la seguridad social, alcanzando en 2011 a casi 74% (cuadro 2.2). Según datos de la ECH este porcentaje es similar al del total de ocupados no rurales, con una tasa de registro de 72,9%, aunque inferior al de los asalariados privados no rurales, con una tasa de registro de 80,9% en el mismo año.<sup>2</sup>

**Cuadro 2.2. Asalariados rurales según registro en la seguridad social  
(En porcentajes)**

	2007			2009			2011		
	Registro	No registro	Total	Registro	No registro	Total	Registro	No registro	Total
Asalariado privado	68.7	31.3	100	71.0	28.9	100	73.7	26.3	100

Fuente: Elaboración propia en base a ECH-INE

De acuerdo a Buxedas y otros (2012) esta favorable evolución en el nivel de registro responde a una política activa orientada a la formalización y mejora de las prestaciones de la seguridad social de los trabajadores rurales que se ha desarrollado en nuestro país. Con ese propósito el régimen contributivo patronal es más favorable en el sector agropecuario que en el general, resultando en una tasa de contribución menor. Sostienen que esta política contribuyó a ampliar la cobertura y la gama de riesgos que cubre (accidentes de trabajo y salud). Según los autores, el principal desafío en materia de seguridad social sigue siendo el aumento del valor de las prestaciones asociadas con los salarios cotizantes y el acceso efectivo al seguro de paro. Sobre este punto se profundizará en el siguiente apartado.

<sup>2</sup> Dado que en la ECH no es posible identificar la aportación a la caja rural, en el caso de este cuadro se definió a los asalariados rurales como los ocupados en las divisiones 1 (Agricultura, ganadería, caza y actividades conexas) y 2 (Silvicultura, extracción de madera y servicios conexos) de la CIU a excepción de la caza.

### 3. Prestación por desempleo para los asalariados rurales en Uruguay

Si bien existen antecedentes que datan de principios del siglo XX (Bonino y García, 2013), las principales características del seguro de desempleo uruguayo se definieron sobre fines de la década de 1950 (véase Amarante y Bucheli, 2006 para una descripción detallada). A principios de la década de 1980, con la aprobación del decreto-ley 15.180 de 1981 y el decreto reglamentario 14/982 de 1982, termina de delinear el sistema vigente hasta 2009, cuando se produce una nueva reforma. A partir de febrero de 2009, entra en vigencia una nueva ley de protección contra el riesgo por desempleo cuyas principales modificaciones apuntan a una mejora en la cobertura y en el diseño (Asesoría general en seguridad social, 2013). La gestión de este programa se encuentra a cargo del BPS, organismo que administra la seguridad social de la mayor parte de los trabajadores.

No obstante, el régimen general no incluye a los asalariados rurales los cuales son incorporados recién con el decreto 211/001 del año 2001,<sup>3</sup> que establece condiciones específicas de acceso para este grupo de trabajadores. Las diferencias más relevantes entre la forma en que los trabajadores rurales acceden a este derecho en relación al resto de los trabajadores está determinado por los requisitos que le son exigidos a unos y otros (cuadro 3.1.). En el régimen general se requiere haber permanecido como mínimo en la planilla de trabajo de una o varias empresas seis meses (continuos o no) en los 12 meses previos al cese por desempleo. En el caso de los jornaleros se requiere haber computado en el mismo plazo y condiciones 150 jornales y de tratarse de trabajadores con remuneración variable, haber percibido un mínimo de 6 BPC (Bases de Prestaciones y Contribuciones). Agotada una prestación completa (6 subsidios mensuales o 72 jornales) en forma continua o discontinua, deben transcurrir 12 meses como mínimo para tener derecho a utilizar nuevamente el programa, de los cuales 6 son de aportación efectiva.

Para los trabajadores rurales, en cambio, el requisito para acceder a la prestación por desempleo es tener registrados 12 meses de aportación efectiva en el caso de los trabajadores mensuales o 250 jornales para los trabajadores remunerados por hora o día o 12 BPC para trabajadores con remuneración variable (destajistas) en los 24 meses anteriores a configurarse la causal de despido. Agotada una prestación completa en forma continua o discontinua, hasta el año 2006, debían transcurrir 24 meses como mínimo para tener derecho a utilizar nuevamente el programa, 12 de aportación efectiva.

<sup>3</sup> Tampoco incluye a las trabajadoras domésticas.

**Cuadro 3.1. Requisitos de acceso al subsidio según tipo de remuneración. Régimen general y rural**

Régimen general	Régimen rurales
<p><u>Mensuales</u>: 6 meses de aportación</p> <p><u>Jornaleros</u>: 150 jornales.</p> <p><u>Destajistas</u>: haber percibido un mínimo de 6 BPC.</p> <p>En los 12 meses previos al cese por desempleo, y deben pasar 12 meses para tener derecho nuevamente al subsidio.</p>	<p><u>Mensuales</u>: 12 meses de aportación efectiva</p> <p><u>Jornaleros</u>: 250 jornales</p> <p><u>Destajistas</u>: haber percibido un mínimo de 12 BPC</p> <p>En los 24 meses anteriores a la causal de desempleo deben pasar 24 meses para tener derecho nuevamente</p>

A partir de 2006, el Decreto 79/006 establece que los beneficiarios que hayan agotado, de modo continuo o discontinuo, el término máximo de duración de la prestación por desempleo, podrán comenzar a recibirla nuevamente cuando hayan transcurrido al menos doce meses desde la última prestación, seis de ellos de aportación efectiva, es decir, los equipara al régimen general luego de agotada una prestación. Esta modificación, reduce la brecha entre ambos regímenes aunque los mismos continúan siendo diferenciales.

El decreto 211/001 del 2001 que definió los requisitos para que los asalariados rurales accedieran a la cobertura del subsidio por desempleo, estableció que “el Poder Ejecutivo evaluará las consecuencias de la aplicación de la presente normativa, dentro de un plazo prudencial y suficiente, a efectos de poder asimilarla al régimen general vigente”. Sin embargo, al día de hoy esto no ha sucedido.

A partir de febrero de 2009 entran en vigencia un conjunto de modificaciones al subsidio por desempleo que abarcan a ambos grupos de trabajadores (rurales y no rurales), pero que no alteran los requisitos de acceso antes mencionados. Entre las modificaciones más importantes se encuentra que hasta 2008, los trabajadores beneficiarios del seguro de desempleo cobraban una prestación uniforme durante todo el período de hasta seis meses, equivalente al 50% de la remuneración media de los últimos 6 meses de actividad. Las prestaciones no podían ser inferiores al 50% del Salario Mínimo Nacional (SMN) ni superiores a ocho SMN. A partir de 2008, la ley 18.399 introduce un esquema de prestaciones decrecientes que busca mejorar el diseño del programa incentivando al trabajador a que realice su inserción al mercado laboral antes de finalizar el período de la prestación.<sup>4</sup> Por otra parte, la nueva normativa amplía la cobertura de los trabajadores de 50 años y más, quienes podrán acceder a una extensión adicional de seis meses o 72 jornales del subsidio. Otra reforma relevante que introduce la nueva ley es el aumento del monto mínimo del subsidio pasando del 50% al 100% de la BPC.<sup>5</sup> A su vez se mantiene el incremento del 20% para aquellos trabajadores casados con hijos menores o discapacitados a cargo, incorporándose la unión concubinaria (situación que la normativa de 1981 no contemplaba).

<sup>4</sup> En el esquema actual, si el trabajador es contratado mensualmente, al primer mes de la prestación le corresponde un 66% del salario promedio hasta llegar a un 40% en el sexto mes de finalización del período de la prestación. Si el trabajador es jornalero, en el primer mes percibe 16 jornales llegando a 9 jornales al final del plazo máximo del subsidio.

<sup>5</sup> Valor vigente desde enero de 2014, 2.819 pesos.

## 4. Estrategia empírica

### 4.1. Datos utilizados

Este estudio se realiza en base a un panel que incluye al 10% de trabajadores registrados en la historia laboral del BPS. Incluye 20.649.719 observaciones mensuales correspondientes a 194.626 trabajadores de 171.013 empresas. La base de datos reporta información mensual de los trabajadores: remuneraciones, sexo, edad, antigüedad en la empresa y vínculo con la empresa. Asimismo, incluye información de la empresa en la que se desempeña el trabajador, como ser la cantidad de ocupados, la forma jurídica y la rama de actividad (CIU, Rev. 4 a 5 dígitos). La muestra es representativa de todos los trabajadores rurales formales de Uruguay (incluyendo todas las ramas de actividad y las formas jurídicas de las organizaciones en las que trabajaron).

De esta muestra, se seleccionaron todos aquellos trabajadores dependientes que registraran aportes en el régimen de aportación rural.<sup>6</sup> De las 3.074.683 observaciones que componen la muestra de trabajadores con aportación rural, 1.929.020 tienen vínculos funcionales que fueron seleccionados como trabajadores dependientes. Se trabaja con hombres y mujeres en todos los tramos de edad, salvo cuando se especifique lo contrario.

Cada observación se corresponde con un mes de aportación de la persona que cotiza al BPS. Esto implica que si un trabajador cotizó pocos meses al BPS, entonces la muestra contendrá menos observaciones de ese trabajador. Entre los dependientes la mayor parte de las observaciones (50,9%) corresponden a trabajadores mensuales, en tanto que los jornaleros representan el 47,06% y los destajistas 2,05% (cuadro 4.1). Estas categorías están predefinidas en la base y se corresponden con las declaraciones realizadas por los patrones. Distinguir entre estos tipos de trabajadores no solo es relevante porque los requisitos de acceso al seguro difieren entre ellos, sino porque su densidad de cotizaciones, como se verá seguidamente, difiere en forma importante.

**Cuadro 4.1. Descripción de la muestra**

Tipo de remuneración	Nº de observaciones en la muestra que corresponden a dependientes	
Mensual	978.973	50,90%
Jornalero	905.100	47,06%
Destajista	39.394	2,05%

Fuente: elaborado propia en base a historias laborales del BPS

<sup>6</sup> Cabe señalar que si se utiliza un criterio más amplio y se incluyen en el análisis las observaciones que corresponden a actividades rurales según la clasificación CIU independientemente del régimen de aportación, los resultados no varían en forma importante.

Si bien los datos disponibles corresponden al período enero 1997 - abril 2010, a los efectos de determinar los niveles de cobertura del subsidio de desempleo rural se utilizarán únicamente las observaciones que estén comprendidas entre agosto de 2001 y febrero de 2009.<sup>7</sup> Esto se justifica en que antes de agosto de 2001 los trabajadores rurales no tenían derecho al subsidio por desempleo. Asimismo, en febrero de 2009 se comenzó a aplicar una reforma al programa de subsidio por desempleo. Si bien dicha reforma no modificó los requisitos de acceso al subsidio por desempleo de los trabajadores, sí introdujo otros cambios que pudieron inducir a alteraciones en el comportamiento de los trabajadores en relación al período anterior.<sup>8</sup>

#### 4.2. Metodología

El objetivo del presente trabajo es estimar el porcentaje de cobertura del subsidio por desempleo (en adelante SD) bajo diferentes esquemas de requisitos para acceder a dicho derecho. Se pretende estimar la cobertura de estos esquemas, tanto de los trabajadores activos como de aquellos que son despedidos. Sin embargo, los datos disponibles no nos permiten saber en todos los casos, si los trabajadores que experimentan un episodio de separación de su empleo, fueron despedidos o no. Seguidamente se detalla la estrategia seguida para sortear esta dificultad.

La base de datos utilizada no permite determinar exactamente si cuando un trabajador deja de realizar aportes (desaparece de la base) es debido a que fue despedido o a otras causas como por ejemplo renuncia, migración, jubilación, muerte, informalidad o inactividad. Esto se debe a que no se encuentra bien reportado el motivo de la baja de un trabajador. Para reducir el problema que genera esta falta de información, se realizan algunos supuestos. En primer lugar, se supone que, todos aquellos trabajadores que teniendo edad suficiente para jubilarse y que dejan de figurar en la base de datos, efectivamente se jubilaron.

Por otro lado, se asume que todos los individuos que, teniendo derecho a cobrar SD por el régimen actual y que efectivamente lo cobraron en el período siguiente, fueron despedidos. Estos representan 18,9% de los casos de trabajadores que tuvieron un episodio de separación de su empleo teniendo derecho a cobrar SD. Para aquellos trabajadores que, teniendo el derecho al SD no aparecen en la base cobrando el subsidio, se supone que la razón del cese en los aportes fue diferente al despido, por ejemplo renuncia.

Para los casos que no tenían suficientes aportes para acceder al subsidio por desempleo no podemos saber si la razón de que dejen de cotizar es que fueron despedidos u otra razón. El 59,9% de los casos que dejan de cotizar sin tener edad de jubilación no tuvieron el derecho al cobro del seguro de desempleo en el período siguiente. En estos casos la asignación de cada episodio a la categoría de despido o separación voluntaria, se hizo a través de una simulación. Para ello se estimó la probabilidad de que fueran despedidos.<sup>9</sup>

Dicha probabilidad se estima a partir de un modelo probit utilizando la muestra de los trabajadores que tenían derecho al seguro por desempleo por el régimen vigente. Se utilizó como variable dependiente una *dummy* que toma el valor 1 si el trabajador fue despedido y 0 en otro

---

<sup>7</sup> Si se utilizará la información previa a agosto de 2001 para determinar, si a esa fecha, el trabajador había cumplido o no con los requisitos que le dan derecho a la cobertura del subsidio por desempleo, así como para analizar la densidad de cotizaciones.

<sup>8</sup> Un análisis de los cambios en el programa de Subsidio por Desempleo puede encontrarse en Amarante y otros (2013).

<sup>9</sup> La técnica de simulación utilizada es la misma que se usó en Amarante y otros (2014).

caso (véase ecuación 1). Como regresores, se utilizaron una serie de características individuales del trabajador y de la empresa así como controles por año e industria.

El modelo estimado fue el siguiente:

$$P(D_{it} = 1) = \Phi \left( \begin{aligned} &\alpha_0 + \alpha_1 S_i + \alpha_2 E_{it} + \alpha_3 E_{it}^2 + \alpha_4 T_{it} + \alpha_5 A_{it} + \alpha_6 A_{it}^2 \\ &+ \alpha_7 N_i + \alpha_8 W_{it} + \alpha_9 P_{it} + \gamma X_i + \delta Y_t + u_{it} \end{aligned} \right) \quad (1)$$

donde  $D_{it}$  es una variable binaria que toma el valor 1 si el trabajador  $i$  fue despedido y 0 si abandonó la empresa sin cobrar subsidio por desempleo;  $S_i$  es una variable binaria que toma el valor 1 si el trabajador  $i$  es hombre y 0 si es mujer;  $E_{it}$  es la edad del trabajador  $i$  en el mes  $t$ ;  $E_{it}^2$  es la edad del trabajador  $i$  en el mes  $t$  elevada al cuadrado;  $T_{it}$  es el número de empleados en la empresa donde trabaja el trabajador  $i$  en el mes  $t$ ;  $A_{it}$  es la antigüedad en la empresa del trabajador  $i$  en el mes  $t$ ;  $A_{it}^2$  es la antigüedad en la empresa del trabajador  $i$  en el mes  $t$  elevada al cuadrado;  $N_i$  es la densidad de cotizaciones del trabajador  $i$  observada en todo el período;  $W_{it}$  es el logaritmo del salario promedio en los últimos seis meses del trabajador  $i$  en el mes  $t$ ;  $P_{it}$  es el número de episodios de separación de su empleo que ha experimentado el trabajador  $i$  al momento  $t$ ;  $X_i$  es un vector de variables *dummies* por rama de actividad;  $Y_t$  es un vector de variables *dummies* por año para captar el efecto de los cambios en el contexto macroeconómico; finalmente; y  $u_{it}$  representa factores no observables que varían entre trabajadores y a través del tiempo.

A partir de este modelo se predice la probabilidad de que el trabajador sea despedido para los casos en que salen de la base de datos sin derecho a SD. Los resultados de las estimaciones pueden verse en el Cuadro 4.2. Según la estimación de la ecuación 1, dado que el trabajador está experimentando un episodio de separación de su empleo, la probabilidad de ser despedido es afectada positivamente por la edad (en forma decreciente), la antigüedad (en forma decreciente), el tamaño de la empresa, el salario previo del trabajador y el número de episodios de separación previos. En otras palabras, en los casos en que el trabajador tiene más edad y antigüedad o que trabaja en una empresa más grande o en donde percibe un mejor salario, es menos probable que deje el empleo voluntariamente. Asimismo, la probabilidad es menor si el trabajador es hombre.

**Cuadro 4.2. Resultados de la estimación de la Ecuación 1**

VARIABLES	
sexo	-0.294*** (0.0357)
edad	0.0299*** (0.0076)
edad^2	-0.0004*** (0.0000)
dependientes	0.0007*** (0.0000)
antigüedad	0.0095*** (0.0007)
antigüedad^2	-0.00002*** (0.0000)
ln(salario)	0.8244*** (0.0258)
densidad	0.0543 (0.0771)
Nº episodios	0.0621*** (0.0055)
constante	-8.8707*** (0.3743)
Efectos fijos por rama	Si
Efectos fijos por año	Si
Observaciones	14.013

Errores estándar entre paréntesis; \*\*\*significativo al 1%, \*\*significativo al 5%, \*significativo al 10%.

*Nota:* la tabla reporta los resultados de estimar un modelo probit de la variable despedido sobre las variables individuales disponibles. *sexo* es una variable binaria que vale 0 si es mujer y 1 si es hombre, *edad* es la edad del individuo en años (se calcula a partir de la fecha de nacimiento), *dependiente* es la cantidad de trabajadores dependientes (asalariados) de la empresa, *antigüedad* son los años que hace que trabaja en la empresa (se calcula a partir de la fecha de ingreso que declara la empresa). *ln(salario)* es el logaritmo del salario promedio en los 6 meses previos al despedido. *densidad* es la proporción de meses que el trabajador realiza aportes al BPS en relación al período de su vida laboral formal observada. *Nº episodios* es la cantidad de veces que el trabajador experimentó un episodio de separación de un empleo con anterioridad del episodio de despedido.

Para el período estudiado, 18,9% de las salidas de trabajadores con derecho a seguro correspondieron con trabajadores despedidos (que cobraron subsidio de desempleo). Considerando dicho porcentaje, se tomó el umbral  $[P_u]$  de  $\hat{P}(D = 1)$  que generara el mismo porcentaje de casos entre los trabajadores que no tienen derecho al subsidio de desempleo. Con los resultados obtenidos se generó una variable *dummy* que toma el valor 1 si se estima que el trabajador fue despedido  $[\hat{P}(D = 1) > P_u]$  y 0 en otro caso  $[\hat{P}(D = 1) < P_u]$ . De este modo, de las 28.521 salidas de trabajadores sin SD, se simuló que 5.386 correspondieron a despidos (cuadro

4.3), esto son los casos en que la probabilidad estimada de haber sido despedido superó el umbral de 0.1282.

**Cuadro 4.3. Número de casos de despidos reales y simulados según el modelo Probit estimado**

		Antes de febrero de 2009
Trabajadores con derecho al subsidio por desempleo	Trabajadores despedidos (cobraron subsidio por desempleo)	3.119
	Trabajadores no despedidos (no cobraron subsidio por desempleo)	13.397
Trabajadores sin cobertura de subsidio por desempleo (se simula el evento despido)	Trabajadores despedidos [ $\hat{P}(D = 1) > P_u$ ]	5.386
	Trabajadores no despedidos [ $\hat{P}(D = 1) < P_u$ ]	23.135
Porcentaje de Trabajadores despedidos		18.9
Valor del umbral $P_u$		0.1282

Fuente: elaboración propia en base a historias laborales del BPS

De modo que en las estimaciones realizadas, el evento desempleo queda definido por los casos en que sabemos que efectivamente los trabajadores fueron despedidos porque cobran el seguro, más un porcentaje estimado de despedidos entre los que dejan de cotizar y no tienen suficientes aportes para tener derecho a cobrar el subsidio por desempleo. A partir de estas simulaciones se estimarán los porcentajes de cobertura del subsidio por desempleo.

Un objetivo secundario del presente documento, es realizar una estimación preliminar del costo que tendría la aplicación de otros esquemas de requisitos para el acceso a dicho programa. Para ello se hace necesario estimar el monto que cobrarían por subsidio por desempleo aquellos trabajadores cuyo despido fue simulado a partir del modelo estimado con la ecuación 1. Con ese objetivo, fue necesario simular también dicha tasa.

Para ello se estimó por MCO una regresión utilizando como variable dependiente una *proxy* de la de remplazo y como regresores, los mismos que se usaron para la estimación de la probabilidad de ser despedido. La estimación se hizo utilizando la submuestra de los casos en que accedieron al seguro de desempleo bajo el régimen actual. El modelo estimado fue el siguiente:

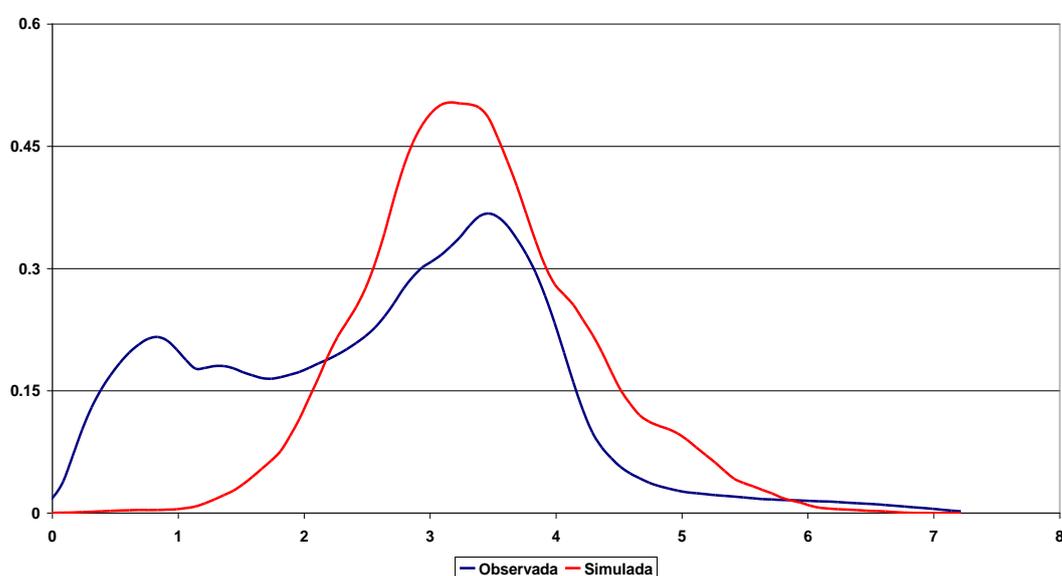
$$R_{it} = \beta_0 + \beta_1 S_i + \beta_2 E_{it} + \beta_3 E_{it}^2 + \beta_4 T_{it} + \beta_5 A_{it} + \beta_6 A_{it}^2 + \beta_7 N_i + \beta_8 W_{it} + \beta_9 P_{it} + \mu X_i + \eta Y_t + u_{it} \quad (2)$$

Donde  $R_{it}$  es la relación entre el subsidio acumulado cobrado por el trabajador  $i$  al ser despedido en el mes  $t$  y su salario promedio en los 6 meses previos;  $S_i$  es una variable *dummy* que toma el valor 1 si el trabajador  $i$  es hombre y 0 si es mujer;  $E_{it}$  es la edad del trabajador  $i$  en el mes  $t$ ;  $E_{it}^2$  es la edad del trabajador  $i$  en el mes  $t$  elevado al cuadrado;  $T_{it}$  es el número de empleados en la empresa donde trabaja el trabajador  $i$  en el mes  $t$ ;  $A_{it}$  es la antigüedad en la empresa del trabajador  $i$  en el mes  $t$ ;  $A_{it}^2$  es la antigüedad en la empresa del trabajador  $i$  en el mes  $t$  elevado al cuadrado;  $X_i$  es un vector de variables *dummies* por rama de actividad;  $Y_t$  es un vector de variables *dummies* por año para captar el efecto de los cambios en el contexto macroeconómico; finalmente; y  $u_{it}$  representa factores no observables que varían entre trabajadores y a través del tiempo. Los resultados pueden verse en el cuadro A.1. del Anexo. A partir de estas estimaciones se predijo luego el porcentaje del salario que cobrarían por subsidio de desempleo los

trabajadores que salieron de la base sin derecho a cobertura y para quienes se estimó habían sido despedidos.

El Gráfico 4.1. muestra la función de densidad empírica (kernel) de la tasa de remplazo simulada para los trabajadores cuyo despido fue simulado según la estimación de la ecuación 2. Conjuntamente se presenta la función de densidad empírica de la tasa de remplazo observada para los trabajadores efectivamente despedidos. Como puede observarse, ambas funciones tienen una distribución similar, con una dispersión levemente menor en el caso de la distribución de las tasas de remplazo simuladas. Esta menor dispersión resulta esperable, ya que el modelo estimado (ecuación 3) solo explica una fracción de la dispersión de los datos.

**Gráfico 4.1. Función de densidad empírica (kernel) de la tasa de remplazo observada para los trabajadores efectivamente despedidos y de la tasa de remplazo simulada para los trabajadores cuyo despido fue simulado**



Fuente: elaborado propia en base a historias laborales del BPS

La función de densidad empírica (kernel) de la tasa de remplazo simulada, no solo tiene una menor dispersión, sino que además está ubicada más a la derecha. Este resultado estaría indicando que en promedio las tasas de remplazo simuladas son mayores a las observadas en los trabajadores efectivamente despedidos. Mientras las primeras fueron en promedio 3,36, las observadas en el segundo grupo de trabajadores fueron promedialmente 2,76. La distribución observada en los datos simulados se debe a que, en promedio dentro del grupo de trabajadores cuyo despido se simuló, se encuentran con mayor frecuencia las características que se asocian positivamente con una mayor tasa de remplazo (cuadro 4.4.). Concretamente, entre los mismos hay una mayor proporción de mujeres, jóvenes, trabajadores con menos antigüedad y con un menor salario y todas esas características se asocian a una mayor tasa de remplazo (cuadro A.1.).

**Cuadro 4.4. Características asociadas a los casos de despidos reales y simulados según el modelo Probit estimado**

	<b>Despedidos</b>	<b>Despedidos simulados</b>
Proporción según sexo		
Hombres	77,98%	73,62%
Mujeres	20,02%	26,38%
Edad promedio	36,44	31,82
Remuneración real promedio	6.664	4.377
Antigüedad	34,22	4,55

Fuente: elaborada propia en base a historias laborales del BPS

Para estimar el costo fiscal en cada uno de los escenarios de modificación a la normativa de seguro de desempleo fue necesario calcular cuánto cobrarían de seguro de desempleo aquellos que en el escenario actual no acceden al derecho y por cuánto tiempo.<sup>10</sup> Para ello se estimó una regresión simple de la relación entre el monto acumulado de subsidio y el salario promedio de los seis meses previos (valores reales con IPC base 2009), sobre los que si accedieron al seguro bajo el actual sistema poniendo como regresores características individuales de los trabajadores disponibles y controlando por tiempo e industria. A partir de esto se estimaron dos valores de simulados de los montos que una persona cobraría por subsidio de desempleo.

El monto de subsidio utilizado para la estimación de los costos queda definido por lo efectivamente cobrado por este concepto para los casos en que acceden al subsidio bajo el régimen vigente y por una estimación de este monto para los que accederían bajo cada uno de los escenarios. La estimación de costos en estos casos se realizó de la siguiente forma: es la proporción del salario estimada que cobraría, multiplicada por el salario promedio de los últimos seis meses.

<sup>10</sup> Para el cálculo de los costos se requirió expandir los datos a nivel poblacional. Los expansores fueron contruidos calculando para cada uno de los meses considerados, el ratio entre el número total de cotizantes dependientes de la caja rural (tomado del Boletines estadísticos de BPS) y la cifra de puestos cotizantes de dependientes rurales disponibles en la base de datos.

## 5. Resultados

### 5.1. Acceso al seguro de desempleo de los asalariados rurales

Un primer aspecto analizado es la densidad de cotizaciones y la duración media de los períodos de empleo de los asalariados rurales por cuartil de ingresos (cuadro 5.1). La densidad de cotizaciones se estima como el porcentaje de meses que el trabajador cotiza al BPS desde el momento en que aparece por primera vez en la base de datos, hasta su retiro o jubilación. Corresponde aclarar que las cifras del cuadro 5.1 son representativas del período considerado, pero no de toda la vida laboral de los trabajadores incluidos en la muestra.

**Cuadro 5.1. Estadísticas básicas de los asalariados rurales por cuartil de ingresos**

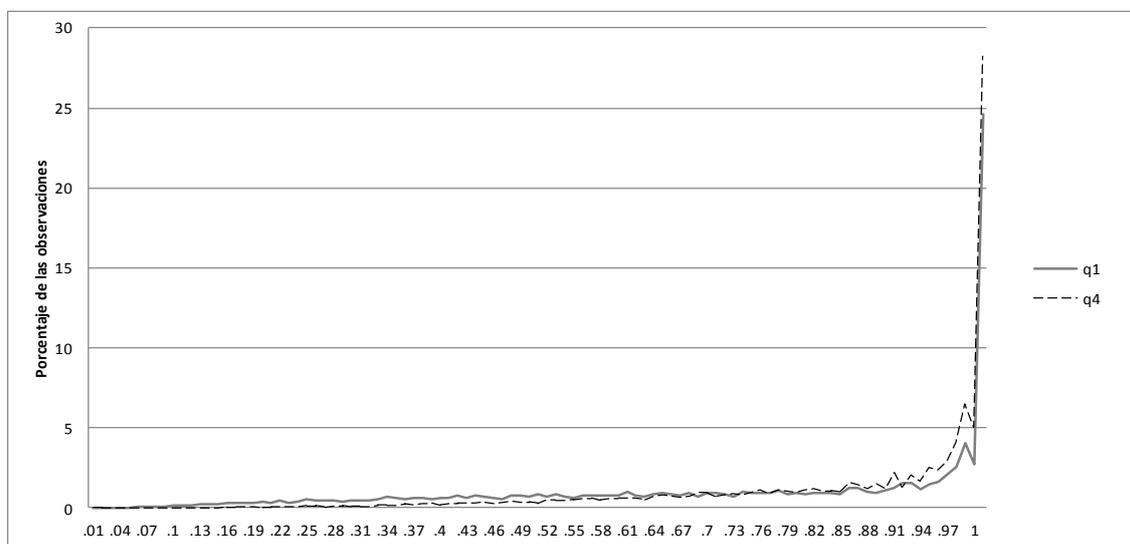
<b>2001-2009</b>	<b>Total</b>	<b>Q1</b>	<b>Q2</b>	<b>Q3</b>	<b>Q4</b>
Densidad de cotización (%)	0,80	0,75	0,78	0,81	0,86
Duración promedio de los períodos de Empleo (en meses)	39,44	33,61	34,80	38,62	50,73
Duración del desempleo (en meses)	15,14	18,62	15,30	13,93	13,40

Fuente: elaborado en base a historias laborales del BPS

Si bien no se dispone de información para toda la vida laboral del trabajador, un primer resultado es que la densidad de cotizaciones en el período considerado es baja en el caso de los asalariados rurales, al tiempo que la densidad de cotizaciones muestra un claro escalonamiento ascendente según cuartil de ingreso. La duración promedio de los períodos de empleo es menor para las remuneraciones más sumergidas, por lo que puede concluirse que la exposición a situaciones de vulnerabilidad laboral se diferencia fuertemente por estratos económicos.

En el gráfico 5.1 se presenta el porcentaje de meses de cotización en 120 meses transcurridos entre 2000 y 2009 para el primer y cuarto cuartil de ingresos. Se puede observar que existe disparidad entre ambos cuartiles. Mientras que 28,3% de los asalariados rurales del cuarto cuartil muestran un patrón de cotización completa, entre los trabajadores pertenecientes al primer cuartil ese porcentaje se ubica en 24,6%. Cabe señalar que los trabajadores activos en general muestran densidades de cotizaciones más elevadas, del entorno del 50% para el cuarto cuartil y 26% para el primer cuartil (Arim y Dean, 2013).

**Gráfico 5.1. Densidad de las cotizaciones, de los asalariados rurales con edades entre 20 y 55 años, cuartil 1 (q1) vs cuartil 4 (q4)**



Fuente: elaborado en base a historias laborales del BPS

Teniendo en cuenta el régimen actual, 75,2% de los asalariados rurales que realizan aportes se encuentran en situación de acreditar el derecho al seguro en el caso en que enfrenten la eventualidad de un despido. Este porcentaje es menor al que presenta el promedio de los trabajadores privados, el cual se situaría en torno a 90% (Arim y Dean, 2013). Cabe señalar que una proporción no menor de los asalariados rurales, en torno a 45% en promedio, al menos una vez hicieron uso del subsidio por un período inferior a 6 meses en el período considerado, por lo cual es habitual el uso de la modalidad suspensión de actividades.

También al interior de los trabajadores rurales se detectan diferencias en relación con el acceso al subsidio por desempleo en caso de quedar despedido, según el tipo de remuneración. En este sentido, los niveles de cobertura para los asalariados mensuales (84,4%) son en promedio más de 20 puntos porcentuales mayores que para los jornaleros y destajistas (cuadro 5.2).

**Cuadro 5.2. Asalariados rurales activos con derecho a subsidio por desempleo en el régimen actual según tipo de remuneración**

	Mensuales	Jornaleros	Destajistas
2001	86,01	65,93	53,96
2002	85,69	68,21	55,01
2003	82,94	62,90	58,55
2004	81,06	60,47	57,29
2005	81,46	61,35	60,24
2006	83,32	64,77	63,75
2007	85,95	64,18	70,25
2008	85,51	64,96	69,14
2009	87,98	67,48	74,58
Promedio	84,44	64,47	62,53

Fuente: elaborado en base a historias laborales del BPS

## 5.2. Simulación de diferentes escenarios de cobertura del subsidio por desempleo para trabajadores rurales

La información presentada en las secciones previas indica que a pesar de los avances en la normativa y derechos adquiridos por los asalariados rurales, los mismos continúan presentando importantes problemas para efectivizar el acceso a las prestaciones de la seguridad social. Estos problemas podrían incluso llegar a acentuarse ante las tendencias recientes en la forma de producción del sector agroexportador que aumentan la proporción de trabajadores temporales y tercerizaciones (Neiman, 2012). Por lo tanto, si se quisiera equiparar los derechos a la seguridad social a los del resto de los trabajadores y en particular garantizar el acceso efectivo de los asalariados rurales a las prestaciones por desempleo, sería necesario modificar la normativa en materia de seguridad social.

En esta sección se presentan los impactos en términos de cobertura y costo de diferentes escenarios simulados de modificaciones en la normativa respecto al subsidio por desempleo para los asalariados rurales en Uruguay. A tal fin se consideraron 2 escenarios de posibles modificaciones en la normativa de acceso al subsidio por desempleo para trabajadores rurales. Los cambios paramétricos simulados implican cambios en los criterios de elegibilidad sin afectar la tasa de remplazo.<sup>11</sup>

Además de la situación actual, los dos escenarios de modificación de la normativa considerados en las simulaciones son los siguientes:

**Escenario 0. Régimen vigente actualmente para los asalariados rurales.** Se requieren 12 meses de aportación efectiva en el caso de los trabajadores mensuales, 250 jornales para los trabajadores remunerados por hora (o día) o 12 BPC para trabajadores con remuneración variable (destajistas). Estos mínimos deben haberse cumplido en los 24 meses anteriores a configurarse la causal de despido.

**Escenario 1. Régimen general.** Para adquirir el derecho con salarios mensuales deben registrarse 6 meses de trabajo o 150 jornales, o haber cotizado por un mínimo de 6 BPC (en el caso de destajistas), en el período de 12 meses anteriores a configurarse la causal de desempleo.

**Escenario 2. Régimen de excepción.** Para adquirir el derecho con salarios mensuales deben registrarse 9 meses de trabajo o 225 jornales, o haber cotizado por un mínimo de 9 BPC (en el caso de destajistas), en el período de 30 meses anteriores a configurarse la causal de desempleo.

---

<sup>11</sup> La tasa de remplazo podría definirse como la relación entre los aportes realizados por el trabajador, previo al episodio de desempleo, y los beneficios obtenidos al cobrar el Seguro de Desempleo.

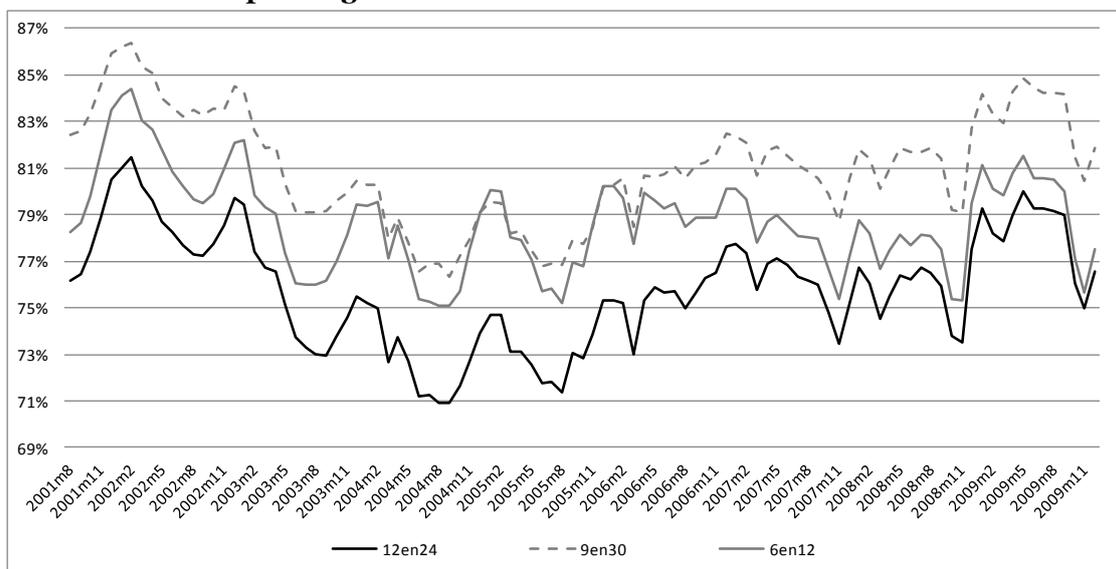
**Cuadro 5.3. Resumen de escenarios**

Escenario	Requisito de aporte según tipo de remuneración			Cantidad meses previos
	Meses	Jornales	BPC	
<b>0</b>	<b>12</b>	<b>250</b>	<b>12</b>	<b>24</b>
<b>1</b>	<b>6</b>	<b>150</b>	<b>6</b>	<b>12</b>
<b>2</b>	<b>9</b>	<b>225</b>	<b>9</b>	<b>30</b>

El escenario 2 se justifica en una cláusula incluida en el régimen general. En efecto, la Ley 15.180 establece que 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, facultándose al Poder Ejecutivo a extender este plazo hasta treinta meses para actividades que así lo justifiquen. Establece a su vez que de fijarse el plazo en este máximo, los respectivos mínimos requeridos en los incisos anteriores de este artículo serán de nueve meses, doscientos veinticinco jornales y 9 BPC y proporcionalmente menores cuando la extensión no alcance el tope de treinta meses, no pudiendo ser inferiores a los previstos en los referidos incisos.

En el Gráfico 5.2 se presenta el porcentaje de asalariados rurales con derecho a subsidio por desempleo a lo largo del período 2001-2009 teniendo en cuenta los 2 escenarios propuestos de cambios en la normativa y el escenario base o régimen actual (escenario 0). Se observa que tanto el escenario 1 como el 2 muestran mayores niveles de cobertura entre los asalariados rurales aportantes para todo el período considerado (78,7% y 81,1% respectivamente) respecto a la situación actual (75,8%).

**Gráfico 5.2. Porcentaje de asalariados rurales activos con derecho a subsidio por desempleo según escenarios de modificación a la normativa**

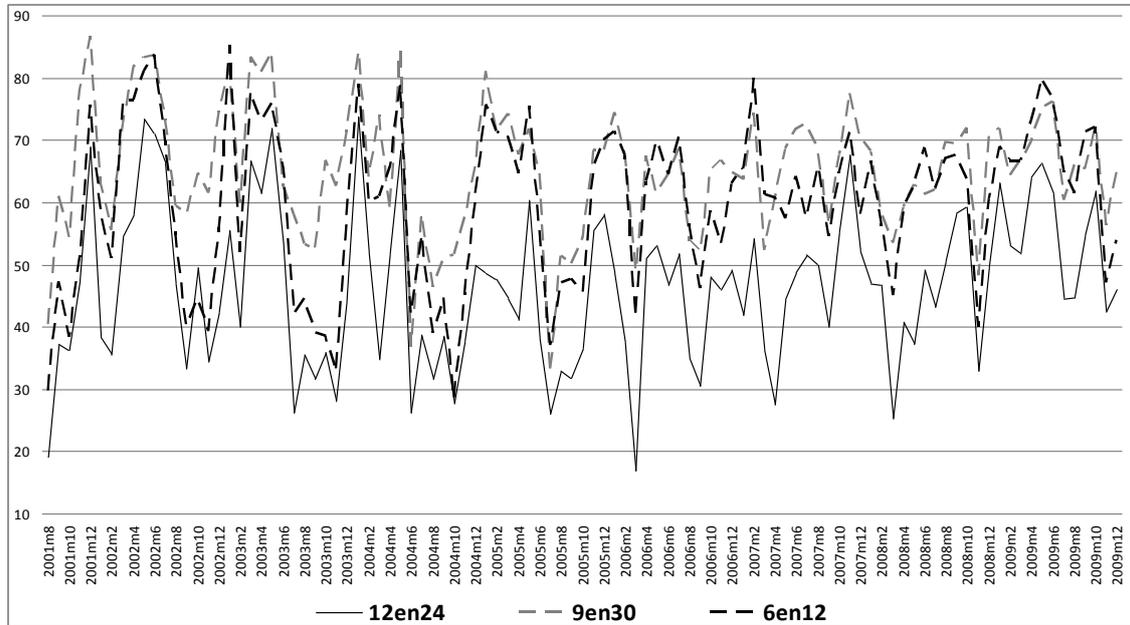


Fuente: elaboración propia en base a historias laborales del BPS

Cuando se analiza el grupo de asalariados que efectivamente accederían al subsidio por quedar desempleados, los resultados son más contundentes aún. En efecto, en el escenario actual el

nivel de cobertura de los desempleados es en promedio de 46,5%, en tanto que en los escenarios 1 y 2 la cobertura asciende a 59,9% y 65,1% de los desempleados respectivamente (Gráfico 5.3.).

**Gráfico 5.3. Porcentaje de beneficiarios en cada mes según escenarios de modificaciones a la normativa**



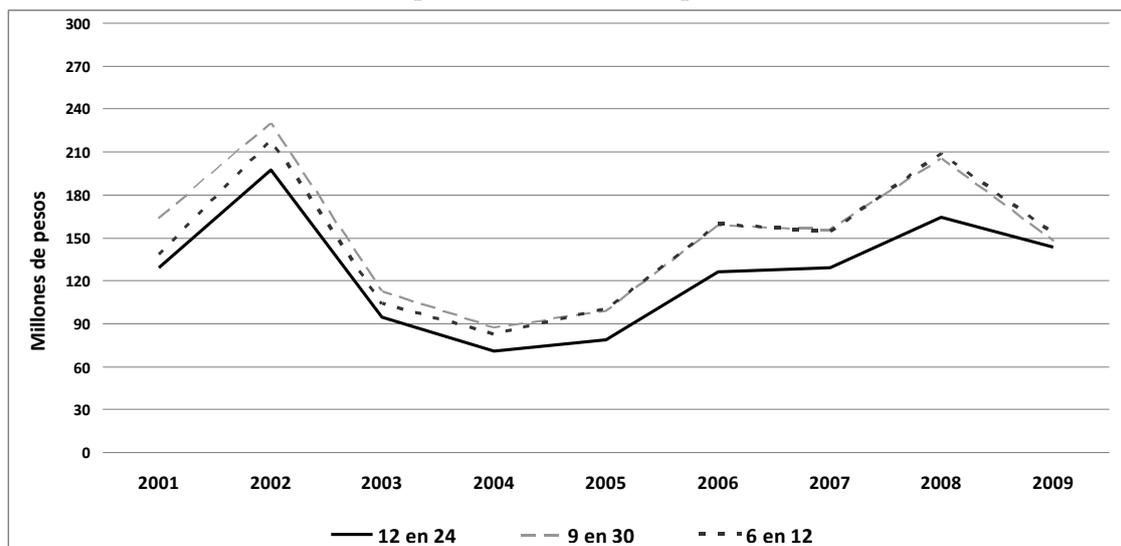
Fuente: elaboración propia en base a historias laborales del BPS

### 5.3. Estimación de costos

Como era de esperar, el primer y segundo escenario de modificación plantean un mayor gasto fiscal como resultado de su mayor cobertura (Gráfico 5.4.). Estos escenarios implican en promedio para el período 2001-2009 un costo fiscal promedio por año de 16% y 20% mayor al escenario base respectivamente. Si el régimen rural se asimilara al régimen general el costo promedio anual del subsidio se incrementaría en 20.368.000 pesos, es decir, menos de un millón de dólares. Para todo el período entre 2001 y 2009 el escenario 2 hubiera implicado un gasto de 225.391.000 pesos más que en el escenario 0, lo que representa un 19,9% del costo total para todo el período. Cabe señalar que el costo total del seguro de desempleo es reducido. En efecto, según datos del BCU y del BPS, en 2011 el costo total del seguro de desempleo representó 1,6% de los egresos totales del BPS y 0,24% del PIB.

Para estimar el costo fiscal en cada uno de los escenarios de modificación a la normativa de seguro de desempleo fue necesario calcular cuánto cobrarían de seguro de desempleo aquellos que en el escenario actual no acceden al derecho y por cuánto tiempo. Como se detalla en el apartado metodológico, el monto de subsidio utilizado para la estimación de los costos queda definido por lo efectivamente cobrado por este concepto para los casos en que acceden al subsidio bajo el régimen vigente, y por una estimación de este monto para los que accederían bajo cada uno de los escenarios. La estimación de costos en estos casos es la proporción del salario estimada que cobraría, multiplicada por el salario promedio de los últimos seis meses.

**Gráfico 5.4. Costos fiscales según escenarios de modificación de la normativa**  
(Valores expandidos, Millones de pesos de 2009)



Fuente: elaborado en base a historias laborales del BPS

No obstante, en la medida que este programa no tiene un financiamiento específico, es difícil analizar su efecto financiero. En efecto, todos los programas gestionados por el BPS, incluido el SD, se financian con un fondo proveniente de aportes patronales y personales (generalmente calculado como un porcentaje de la remuneración), así como de impuestos y aportes del estado (Amarante y Bucheli, 2006). En 2013, los ingresos del BPS se componían en un 54% por contribuciones de activos, un 45,8% de otras contribuciones<sup>12</sup>, 0,04% corresponde a Inversiones y 0,02% a Ingresos varios (BPS, 2013).

<sup>12</sup> Un 97,4% se compone de transferencias del Ministerio de Economía y Finanzas, el resto corresponde a transferencias de Ministerio de Vivienda, Asistencia a la Vejez- ley 18,241, Rentas BSE, Apoyo a la Inserción Laboral e Instituto Nacional Alimentación- MIEM.

---

## 6. Comentarios finales

---

El presente documento se planteó como principal objetivo analizar el acceso actual de los asalariados rurales al seguro de desempleo y posibles escenarios de cambios en la normativa. Encontramos que si bien el régimen específico de subsidio por desempleo del sector rural se creó para atender sus especificidades, el mismo no facilitó el acceso de los asalariados rurales, sino que lo dificultó. Los escenarios alternativos analizados en este trabajo, producen mejoras moderadas en la cobertura, e implican moverse hacia la normativa general, que ampara al resto de los asalariados formales con un costo fiscal relativamente bajo. A su vez, dado que el SD rural fue creado por decreto, su modificación es relativamente sencilla.

Los resultados muestran que bajo el escenario de modificación de la normativa que los equipara al régimen general vigente para el resto de los asalariados privados, el acceso por parte de los asalariados rurales aportantes al beneficio del subsidio por desempleo en caso que enfrentaran esa eventualidad pasaría de 75,8% a 78,8% (81,1% si se pasara al régimen establecido en el escenario 2). Asimismo, al analizar el grupo de asalariados rurales que efectivamente hacen uso del subsidio, bajo el régimen general los beneficiarios del subsidio pasarían de una cobertura promedio estimada de 46,5% a 60% de los despedidos (65% bajo el régimen establecido en el escenario 2). Esto indicaría que más allá de las mejoras que puedan realizarse mediante estos cambios en los criterios de elegibilidad, existen condicionantes propias de la estructura de cotizaciones y duración de los períodos de empleo de los trabajadores que tienen eventos de desempleo que no les permite completar los requisitos para acceder al derecho al subsidio. En la medida que persistirían problemáticas específicas asociadas al desempleo de estos trabajadores, se requerirían a su vez políticas también específicas que faciliten una mayor continuidad laboral y así mejorar la estructura de sus cotizaciones.

## Referencias bibliográficas

- Amarante, V y Bucheli, M. (2006). “El seguro de desempleo en Uruguay”. Informe presentado en la jornada Seguro de desempleo: un análisis actualizado, organizado por el MTSS y el Banco Mundial el 12/10/2006.
- Amarante, V., Arim, R. y Dean, A. (2011). “Protecting Workers against Unemployment in Uruguay”, Research Department Publications 4731, Inter-American Development Bank, Research Department.
- Amarante, V., Arim, R. y Dean, A. (2013). “Unemployment Insurance Design and Its Effects: Evidence for Uruguay”, *Revista Desarrollo y Sociedad*, vol 71, Universidad de los Andes-CEDE.
- Amarante, V., Arim, R. y Dean, A. (2014). “The Effects of Being Out of the Labor Market on Subsequent Wages: Evidence for Uruguay,” *Journal of Labor Research*, vol. 35(1), pages 39-62.
- Arim, Rodrigo y Dean, Andrés (2013). “Simulaciones sobre cambios en los criterios de elegibilidad en el régimen de Seguro de Desempleo para Uruguay”. Instituto de Economía, Universidad de la República, mimeo.
- Asesoría General en Seguridad Social (2013). “Evolución del subsidio por desempleo: Principales resultados”. Cra. Alicia Mariella Lazo. Asesoría Económica y Actualrial. BPS.
- Bonino, N y García, U. (2013). “Protección frente al desempleo estacional y bolsas de de trabajo en Uruguay (1944-1979)”. Serie documentos de trabajo del Instituto de Economía. DT 07/13.
- BPS (2004). “Materia Gravada y Asignaciones Computables. Versión 7”. Banco de Previsión Social. Asesoría Tributaria y Recaudación.
- BPS (2013). Finanzas, BPS. Informe de Egresos e Ingresos, Ejercicio 2013.
- Buxedas, M. Perera, M y Barrios M. (2012). “Caso de Uruguay” En *FAO-CEPAL-OIT (2012) Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina*. Tomo II. Santiago de Chile: Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe.
- FAO-CEPAL-OIT (2012) “Políticas de Mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina. Tomo I y II”. Santiago de Chile: Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe.
- González Rozada, M., Ronconi L. y Ruffo, H. (2011). Protecting workers against unemployment in Latin America and the Caribbean: Evidence from Argentina (Research Department Publications 4759). Inter-American Development Bank, Research Department.
- Katz, L. y Meyer, B. (1990). “The impact of the potential duration of unemployment benefits on the duration of unemployment”, *Journal of Public Economics*, 41:45-72.
- Marimon, R. y Zilibotti, F. (1999). “Unemployment vs. mismatch of talents: Reconsidering unemployment benefits”, *Economic Journal*, 109:266-291.

- Neiman, Guillermo. (2012). “Caso de Argentina.” En FAO-CEPAL-OIT (2012) *Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina*. Tomo II. Santiago de Chile: Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe.
- Rofman, Rafel, and Maria Laura Oliveri. (2012). “La Cobertura de Los Sistemas Previsionales En América Latina: Conceptos e Indicadores.” *Serie de Documentos de Trabajo Sobre Políticas Sociales* 7.
- Rossel, Cecilia. (2012). “Protección Social y Pobreza Rural En América Latina”. FAO-CEPAL-OIT.
- Trejos Solorzano, Juan Diego. (2012). “Caso de Costa Rica.” En FAO-CEPAL-OIT (2012) *Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina*. Tomo II. Santiago de Chile: Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe.
- Velásquez P., Mario (2005). “La protección frente al desempleo en América Latina”. Serie Financiamiento del Desarrollo, Número 66. CEPAL Naciones Unidas. Unidad de Estudios Especiales, Secretaría Ejecutiva.
- Velásquez P., Mario. (2010). “Seguros de Desempleo y Reformas Recientes En América Latina”. CEPAL Naciones Unidas. División de Desarrollo Económico.

## Anexo

Cuadro A.1. Estimado de la ecuación 2 para los casos de trabajadores despedidos

VARIABLES	Tasa de remplazo
sexo	-0.161** (0.0787)
edad	0.0842*** (0.0194)
edad^2	-0.0009*** (0.0002)
antigüedad	0.0036** (0.0015)
antigüedad^2	-0.0001*** (0.0000)
ln(salario)	-1.561*** (0.395)
densidad	-1.178*** (0.188)
dependientes	-0.0002*** (0.0000)
Nº episodios	-0.102*** (0.0134)
constante	15.72*** (3.278)
Efectos fijos por rama	Si
Efectos fijos por año	Si
Observaciones	3.221
R-cuadrado	0.174

Errores estándar entre paréntesis.

\*\*\*significativo al 1%, \*\*significativo al 5%, \*significativo al 10%

*Nota:* la tabla reporta los resultados de estimar una regresión de la variable *dependiente* que indica la proporción del salario promedio de los últimos seis meses que los trabajadores con despido simulado cobrarían por concepto de subsidio de desempleo. Las variables independientes son: *sexo* es una variable binaria que vale 0 si es mujer y 1 si es hombre, *edad* es la edad del individuo en años (se calcula a partir de la fecha de nacimiento), *dependiente* es la cantidad de trabajadores dependientes (asalariados) de la empresa, *antigüedad* son los años que hace que trabaja en la empresa (se calcula a partir de la fecha de ingreso que declara la empresa). *ln(salario)* es el logaritmo del salario promedio en los 6 meses previos al despido. *densidad* es la proporción de meses que el trabajador realiza aportes al BPS en relación al período de su vida laboral formal observada. *Nº episodios* es la cantidad de veces que el trabajador experimentó un episodio de separación de un empleo con anterioridad del episodio de despido.

**INSTITUTO DE ECONOMÍA**

---

Serie Documentos de Trabajo

Diciembre, 2014

**DT 22/2014**



**Instituto de Economía**

Facultad de Ciencias Económicas y de Administración  
Universidad de la República - Uruguay

© 2011 iecon.ccee.edu.uy | instituto@iecon.ccee.edu.uy | Tel: +598 24000466 | +598 24001369 | +598 24004417 | Fax: +598 24089586 | Joaquín Requena 1375 | C.P. 11200 | Montevideo - Uruguay