

URUGUAY REFORMAS RECIENTES AL SEGURO DE DESEMPLEO

Fernando Casanova¹

A partir del proceso de discusión en el marco del Diálogo Nacional sobre Seguridad Social (DNSS) tuvieron lugar en el año 2008 importantes modificaciones a los regímenes de seguro de desempleo y de jubilaciones. En el caso del primero, refuerza su carácter anticíclico al permitir incrementar la duración del subsidio en caso de recesión económica en el país, a la vez que mejora su focalización en determinados colectivos, como el de los mayores de 50 años de edad. Si bien dichos cambios tuvieron lugar en el período previo al advenimiento de la crisis económica global, están igualmente demostrando su utilidad para enfrentar la actual coyuntura, básicamente al dotar de mayor flexibilidad a estos institutos.

1. Introducción

Los programas de seguro de desempleo constituyen un componente importante de todo sistema de protección social. 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.

Las características fundamentales actuales del seguro de desempleo uruguayo se definieron a comienzos de la década de 1980 (decreto-ley 15.180 de 20 de agosto de 1981 y decreto reglamentario N° 14/982 de 19 de enero de 1982). De acuerdo a ese régimen, y hasta fines de 2008, los trabajadores beneficiarios del seguro de desempleo cobraban una prestación uniforme durante todo un período de hasta seis meses, equivalente al 50% de la remuneración media de los últimos seis meses de actividad. Las prestaciones no podían ser inferiores al 50% del Salario Mínimo Nacional (SMN) ni superiores a ocho SMN.

Para tener derecho al subsidio por desempleo se requiere que el empleado haya revistado como mínimo en la planilla de control de trabajo de alguna empresa durante los seis meses previos a configurarse la causal respectiva tratándose de afiliados por mes. Para el caso de los remunerados por día o por hora se exige haber computado ciento cincuenta jornales; para los empleados con remuneración variable se exige haber percibido un mínimo de seis salarios mínimos nacionales mensuales en el período comprendido.

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 y se faculta al Poder Ejecutivo para extender este plazo hasta veinticuatro meses para el caso de ocupados en actividades que así lo justifiquen.

Una particularidad de la legislación sobre seguro de desempleo en Uruguay reside en que ampara tres tipos de situación o casuales diferentes. El subsidio puede ser otorgado tanto por: a) despido; b) suspensión del trabajo, y c) reducción en el mes de las jornadas de trabajo o en el día de las horas trabajadas, en un porcentaje de un 25% o más del legal o habitual en épocas normales, salvo que la eventualidad del trabajo reducido hubiese sido pactada expresamente o sea característica de la profesión o empleo, o que se trate de empleados

¹ Coordinador Nacional de la OIT en proyecto sobre la crisis en Uruguay. Las opiniones vertidas son de exclusiva responsabilidad del autor y no necesariamente representan el pensamiento de la Institución.

mensuales. Vale decir, entonces, que el acceso al seguro de desempleo no se configura solamente en los casos de disolución definitiva del vínculo laboral, sino también en caso de suspensión transitoria del vínculo o la reducción del tiempo de trabajo, con lo cual el subsidio es posible de ser utilizado como herramienta que facilita la reincorporación de los trabajadores y el mantenimiento de la relación contractual. Importa señalar que en los casos en que la suspensión se convierta en definitiva, no resulta afectado el derecho del trabajador al despido y las consiguientes liquidaciones.

En el caso de los trabajadores con familia a cargo, los montos resultantes se incrementan en un 20%. El trabajador tiene un plazo de 30 días a partir del cese o suspensión de actividad para solicitar este beneficio. El subsidio ampara a todos los trabajadores registrados, de la actividad privada, Industria y Comercio, Rurales y trabajadores con régimen de contrato a término por Organismos del Estado habilitados.

A fines de 2006 se comenzó a estudiar la introducción de reformas al seguro de desempleo, a instancias del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el cual convocó a actores políticos y sociales para discutir el tema. Posteriormente, ya en el año 2008, tuvo lugar el Diálogo Nacional de Seguridad Social (DNSS), cuyo objetivo fue promover una amplia discusión sobre el sistema de la seguridad social en Uruguay, incluyendo a todos los actores relevantes de la sociedad, con el propósito de generar insumos para eventuales futuras reformas y fortalecer la gobernabilidad democrática.

De dicho proceso surgieron importantes modificaciones tanto al régimen de seguro de desempleo como al de jubilaciones. Si bien dichos cambios tuvieron lugar en el período previo al advenimiento de la crisis económica global, están igualmente demostrando su utilidad para enfrentar la actual coyuntura, básicamente al dotar de mayor flexibilidad a estos institutos.

Los principales lineamientos de esta reforma en lo relativo al seguro de desempleo son:

- Extensión del goce del beneficio para los trabajadores con casual despido o suspensión mayores de 50 años de edad.
- Cambio del sistema de montos fijos a un sistema de monto del beneficio decreciente, buscando un menor impacto inmediato en los ingresos del trabajador, a la vez que un estímulo a la búsqueda de un nuevo empleo.
- Su articulación con políticas activas de empleo, introduciendo la obligatoriedad de tomar cursos de capacitación para quienes perciban el subsidio.
- Reforzamiento del carácter anticíclico de la política, mediante el incremento de seis a ocho meses de cobertura en la duración del subsidio en caso de recesión económica en el país.

2. Descripción de las reformas

Para el caso de los beneficiarios por causal de despido, la nueva Ley de Seguro de Desempleo (N° 18.399) establece una escala decreciente en el monto del beneficio (ver cuadro 1), manteniéndose siempre el adicional de 20% en caso de que exista carga familiar. Se busca así que los primeros meses de desempleo impliquen un menor impacto en los ingresos, a la vez que se estimula la rápida búsqueda de un nuevo empleo.

Para las personas de 50 años o más que fueran despedidas, se extiende el goce del beneficio por un período de seis meses adicionales a los seis meses determinados en general (o 72 jornales). En este caso los meses adicionales se pagan al mismo nivel del sexto mes (40% en el caso de trabajadores con remuneración mensual, y 9 jornales en el caso de trabajadores con remuneración por día o por hora).

Los trabajadores con causal de suspensión perciben el 50% del promedio de la remuneración media de los últimos seis meses de actividad.

Los topes máximos de las prestaciones fueron también modificados, de acuerdo al siguiente esquema:

Cuadro 1
Monto del subsidio como porcentaje de la remuneración previa

Mes	Trabajadores con remuneración fija o variable ^{a/}	Trabajadores con remuneración por día o por hora ^{b/}
Primero	66%	16 jornales
Segundo	57%	14 jornales
Tercero	50%	12 jornales
Cuarto	45%	11 jornales
Quinto	42%	10 jornales
Sexto	40%	9 jornales

Notas:

^{a/} Con relación al promedio mensual de las remuneraciones nominales percibidas en los seis meses anteriores.

^{b/} El monto de cada jornal se obtiene dividiendo el total de las remuneraciones nominales computables percibidas en los seis meses inmediatos anteriores a configurarse la causal, por ciento cincuenta.

Cuadro 2
Tope máximo

Mes	Causal de despido	Causal de suspensión
1	11 BPC ^{a/}	8 BPC
2	9.5 BPC	8 BPC
3	8 BPC	8 BPC
4	7 BPC	8 BPC
5	6.5 BPC	
6	6 BPC	

Nota:

^{a/} La Ley N° 17.856 de 20 de diciembre de 2004 creó la Base de Prestaciones y Contribuciones (B.P.C.). Los niveles de ingresos a efectos de determinar los topes no se fijan más en cantidad de salarios mínimos nacionales, sino en relación a la nueva base creada.

- Se plantea incrementar la duración del subsidio en caso de recesión económica en el país (definido como dos trimestres consecutivos de crecimiento económico negativo). Para estos casos el régimen general podría pasar de seis meses a ocho meses (o 90 jornales) de cobertura, con lo cual se busca dar un componente anticíclico a esta política. Los dos meses adicionales se pagan al 40% del salario previo en el caso de los trabajadores con remuneración mensual y nueve jornales para los trabajadores con remuneración por día o por hora.
- Se introdujo una modificación en la duración del subsidio, según causal. Así, en el caso de la causal suspensión, el plazo máximo de prestaciones se redujo a cuatro meses o 48 jornales.
- Se habilita la posibilidad de interrupción, es decir, de salir del subsidio para cumplir actividades de corta duración, para luego retomar la prestación.
- Se faculta al Poder Ejecutivo a extender el plazo de verificación del cumplimiento del mínimo de relación laboral exigido, hasta 30 meses. En la normativa anterior esta facultad alcanzaba solamente a los 24 meses.
- Se refuerza el vínculo entre el seguro de desempleo y las políticas activas de empleo, específicamente con la capacitación. Aquel trabajador que, acogiéndose al subsidio (por causal de despido) y que habiendo transcurrido la mitad del tiempo previsto de prestaciones no asista a cursos de capacitación, pierde el beneficio. A partir de mayo de 2009, el organismo responsable por la oferta efectiva de cursos de capacitación para beneficiarios del seguro de desempleo es el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional.

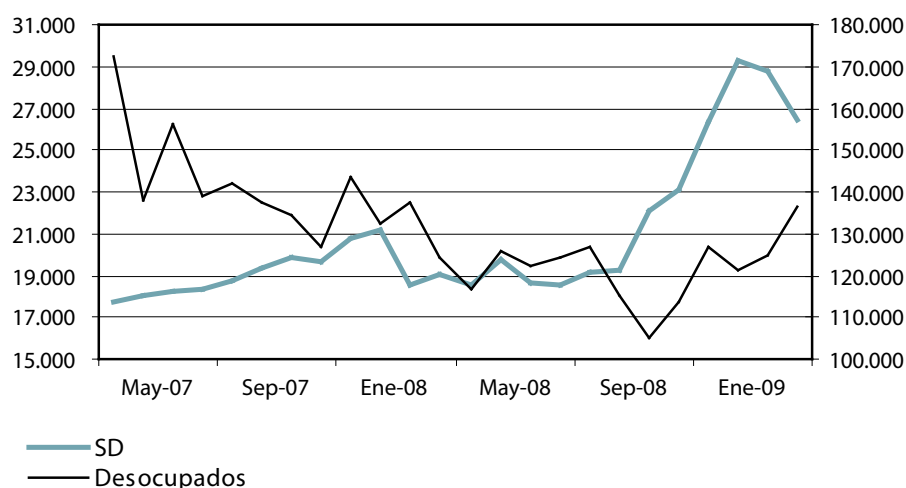
Por estas razones, y aun cuando fueron elaboradas y aprobadas previamente a la constatación de impactos significativos de la crisis global, las modificaciones introducidas al seguro de desempleo lo convierten en un instrumento relevante para enfrentar un contexto adverso como el actual.

3. Conclusiones

Hasta el momento, los efectos de la crisis económica internacional en Uruguay se han circunscrito a algunos sectores económicos concretos (cuero, textil y vestimenta, madera y productos de la madera y metalmecánica) y no se han generalizado. Además, el ciclo de crecimiento económico sostenido por cinco años consecutivos llevó la tasa de desempleo a niveles históricamente muy bajos. Como se observa en el gráfico 1, el número absoluto de desocupados cayó hasta el mes de noviembre del año 2008, momento a partir del cual se revierte la tendencia. Por el lado del seguro de desempleo, a partir del mes de octubre del 2008 se registra un importante incremento en el número de beneficiarios. Del total de los beneficiarios en los meses febrero a junio de 2009, un 37% corresponde a trabajadores suspendidos, lo que confirma que este es un recurso utilizado por las empresas en períodos de caída de la demanda, antes de recurrir al despido.

Se observa también un incremento en el porcentaje de cobertura de los desocupados a través del seguro de desempleo. Mientras que en el año 2007 la misma correspondía a 13% del total de los desocupados, en el año 2008 correspondió a 16% y en lo que va del año 2009 correspondía a más del 20% del total de los desocupados. Este incremento es resultado de tres factores. En primer lugar, las modificaciones aplicadas al seguro en el año 2008 han aumentado la cobertura al extender los beneficios para los desocupados mayores y facilitar el cumplimiento con los requisitos exigidos. En segundo lugar, durante el período de bonanza que precedió esta coyuntura hubo un importante incremento del empleo formal, lo que aumentó la cobertura efectiva del seguro. Por último, durante el período de crecimiento previo posibilitó la acumulación de contribuciones de los trabajadores, lo que mejoró su posición respecto a los requisitos exigidos por el seguro por una mayor cantidad de trabajadores.

Gráfico 1
Evolución de los beneficios del seguro de desempleo
y del total de desocupados



Fuente: ECH, BPS y proyecciones de población.

Con respecto a la ampliación del beneficio en dos meses adicionales en el caso de recesión, este mecanismo aún no se ha activado dado que, a pesar de que ha habido un freno importante en la actividad económica, técnicamente aún no se ha registrado un crecimiento negativo. Habrá que evaluar si la definición de recesión es la más adecuada para ajustar la aplicación del seguro de desempleo en un momento de crisis o si se deberá formular un criterio alternativo que tome en consideración indicadores como la duración del desempleo abierto, el promedio de la tasa de desempleo de los últimos 3 o 4 años, reducción en la variación del producto sin llegar a ser negativo, etc.