

URUGUAY

PROGRAMA DE PRESERVACIÓN DE EMPLEOS MEDIANTE LA REDUCCIÓN DE LA JORNADA LABORAL COMBINADA CON CAPACITACIÓN

Fernando Casanova¹

Mediante la interpretación y flexibilización de la normativa existente en materia de seguro de desempleo y su combinación con otras herramientas disponibles en materia de capacitación, el gobierno uruguayo procedió a diseñar un programa específicamente orientado a evitar que aquellas empresas afectadas por la crisis económica global despidan o envíen al seguro de desempleo a sus trabajadores. Simultáneamente, el programa contribuye a evitar el deterioro del capital humano de las firmas y la pérdida de competencias de los trabajadores. El programa se apoya en la figura del seguro de desempleo parcial, el cual es utilizado para compensar la pérdida de salario que se derivaría de la reducción del tiempo de trabajo. De otra parte, brinda la oportunidad de utilizar el tiempo no trabajado en acciones de capacitación acordadas colectivamente.

1. Introducción

Los efectos de la crisis económica global sobre el mercado de trabajo uruguayo han sido, hasta mediados de 2009, relativamente acotados. En términos generales, no se constata un deterioro importante de los principales indicadores laborales, tomando como base de comparación las significativas mejoras que registraron en el periodo 2004-2008. En particular, la tasa de desempleo se mantiene en un dígito (en el entorno del 8%).

No obstante lo anterior, sí se han constatado impactos focalizados en determinados sectores económicos y, más específicamente, en determinadas empresas fuertemente orientadas a la exportación. Entre los sectores más afectados se encuentran: cuero, textil y vestimenta, madera y productos de la madera y metalmecánica.

El desafío para estos casos fue el de diseñar un programa que permitiera evitar la concreción de despidos o envíos al seguro de desempleo de trabajadores de empresas afectadas por problemas de mercado que se consideran coyunturales (temporalmente acotados). Se trata de impedir no sólo el incremento del desempleo, sino también de impedir la pérdida de capital humano de las empresas afectadas, así como la desactualización de las competencias de sus trabajadores.

Adicionalmente, se buscó minimizar la pérdida de ingresos de los trabajadores por el tiempo no trabajado mediante prestaciones amparadas por la figura del seguro de paro parcial. El programa brinda la oportunidad de que ese mismo tiempo no trabajado sea utilizado en actividades de capacitación.

Esta solución fue diseñada por un equipo conformado por técnicos de diversos ministerios y organismos públicos vinculados a las políticas de empleo que, a partir de la idea inicial, fue buscando las soluciones normativas más adecuadas.

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.

2. Descripción del Programa

El Programa se inscribe, en primer lugar, en la oportunidad que abre la interpretación de la Ley 15.180 del 20 de agosto de 1981, la cual establece un régimen de prestaciones para cubrir la contingencia del desempleo forzoso de empleados privados. En su Artículo 10 (Desocupación especial) esta Ley facultaba al Poder Ejecutivo para establecer, por razones de interés general, un régimen de subsidio por desempleo total o parcial para los empleados con alta especialización profesional, en ciertas categorías laborales o actividades económicas. Asimismo establecía que, en cada caso, el Poder Ejecutivo podrá establecer el monto del subsidio a pagarse a los empleados suspendidos, despedidos o en situación de trabajo reducido, el que no podrá exceder del 80% del promedio mensual de las remuneraciones computables y que no podrá extenderse por un plazo mayor de un año.

La Ley 18.399, del 24 de octubre de 2008, modificó la redacción de varios artículos de la anterior Ley, entre ellos el referido Artículo 10, pero sin alterar en lo sustantivo su sentido. Los aspectos más destacables de esta reciente modificación refieren a la posibilidad de prorrogar, por idénticas razones y período, las prestaciones previstas. En otro orden, la Ley 18.399 hace explícito que el uso de la prestación no obsta al derecho del trabajador de reclamar la indemnización por despido una vez completado el período máximo previsto.

En función de lo anterior, el Gobierno Uruguayo elaboró un Decreto en julio de 2009 por el cual crea un régimen especial de subsidio por desempleo parcial, por el plazo de un año para trabajadores remunerados por día, por hora o por mes y pertenecientes a los sectores del cuero, textil y vestimenta, madera y productos de la madera y metalmecánica.

Para acceder a dicho subsidio, el decreto establece los siguientes requisitos simultáneos:

- La reducción de la actividad económica de la empresa en el trimestre previo a la presentación de la solicitud de amparo al régimen especial, en un porcentaje de un 15% o más respecto al promedio del mismo trimestre de los dos años anteriores. Esto requiere la comprobación de que el nivel de ventas del trimestre previo a la presentación de la solicitud sea por lo menos un 15% menor medido en precios constantes que el promedio simple de las ventas del mismo trimestre de los dos años anteriores.
- La reducción de la cantidad de jornadas de labor de cada trabajador involucrado en un día de trabajo semanal, como mínimo, y dos días de trabajo semanal como máximo.
- Que la empresa no haya despedido a más del 5% de su personal en el trimestre previo a la presentación de la solicitud de amparo al régimen especial (no se computan los despidos en razón de notoria mala conducta).
- Que en caso de haber trabajadores amparados al seguro de paro por la causal suspensión, la empresa los reintegre al puesto de trabajo con anterioridad a la presentación de la solicitud.
- Que durante la vigencia del beneficio la empresa no suspenda ni despidas trabajadores salvo los casos de suspensiones disciplinarias o por notoria mala conducta.
- La realización de un convenio colectivo que incluya para todos los trabajadores y durante el plazo de amparo al régimen especial, lo previsto en (b) y (e), 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.

La Ley crea además una comisión técnica asesora, con representantes de diversos ministerios y coordinada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), la cual tiene como cometidos el definir la forma en que se medirán las ventas a precios constantes, el controlar el cumplimiento de los requisitos establecidos por la Ley e informar al MTSS sobre la pertinencia de otorgar la prestación.

Además del MTSS, existen dos instituciones que desempeñan un papel clave en el Programa. De un lado, el Banco de Previsión Social (BPS), encargado de efectivizar las prestaciones una vez verificado el cumplimiento de los requisitos. De otro, el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), de reciente creación y con conducción tripartita, administra el denominado Fondo de Reconversión Laboral, compuesto a partir de aportes de trabajadores, empresas y Estado. Es con dicho Fondo que se prevé financiar las acciones de capacitación, complementarias del anterior beneficio (seguro de desempleo parcial), en los casos que así

sea acordado mediante la negociación colectiva. El Fondo dispone actualmente de cerca de 30 millones de dólares.

Si bien inicialmente se estimó en 4.000 el número de trabajadores que serían beneficiados por la medida, en la actualidad se considera que, probablemente, termine amparando a un número superior de trabajadores.

Las características del programa conceden cuatro ventajas adicionales:

- En momentos en que el margen fiscal del gobierno es estrecho, el programa tiene la virtud de no implicar, al menos en lo inmediato, un incremento de la presión sobre las finanzas nacionales.
- El programa posee un efecto anticíclico, en la medida que estimula la retención de trabajadores en una situación de contracción económica, evitando el incremento del desempleo.
- Es también un ejemplo innovador de combinación de políticas pasivas (seguro de desempleo) y activas (capacitación).
- Aporta en el sentido del diálogo social, en la medida que la negociación colectiva y el acuerdo entre empleadores y trabajadores en torno a la presentación de las solicitudes como un requisito excluyente para acceder a las prestaciones. Simultáneamente, favorece que el tiempo de trabajo sea distribuido entre todos los trabajadores de la empresa.

3. Conclusiones

Dada la reciente aprobación del decreto, no existen aún evaluaciones respecto de sus resultados e impactos.

Las organizaciones de trabajadores han manifestado su acuerdo con la medida, y entienden que refuerza los mecanismos de protección de los trabajadores en la actual coyuntura, no sólo resguardando sus fuentes de trabajo y sus ingresos, sino también brindando la oportunidad de incrementar las calificaciones de los empleados. Valorán, asimismo, el hecho de que aporte nuevos contenidos a la negociación colectiva -tradicionalmente más centrada en los temas salariales- y en lo que ello significa en términos de participación de los trabajadores en la adopción de medidas que salvaguarden simultáneamente la viabilidad de las firmas y de los puestos de trabajo.

Las organizaciones de empleadores, por su parte, han reaccionado con cierto escepticismo, fundamentado en la dificultad que tendrían las empresas para cumplir simultáneamente con todos los requisitos establecidos. Sin embargo, la existencia de antecedentes recientes de acuerdos colectivos a nivel de empresa –por la cual se negocia reducción del tiempo de trabajo con merma proporcional de salarios– debería suponer un terreno fértil para la aplicación del programa.

La experiencia internacional comparada, relevada por OIT en el marco de la asistencia técnica prestada al Uruguay para enfrentar la actual crisis, permitió identificar diversas experiencias de características similares al propuesto en: Alemania el programa “Kurzarbeit”; en México el Programa de Preservación del Empleo (PPE); en Japón el Japan’s Employment Adjustment Subsidy Programme (JEASP); en el Reino Unido el programa “Train to Gain”, y en Corea con la ampliación de los programas de subsidio al empleo durante la crisis de 1997. Este relevamiento permitió alimentar el proceso de diseño del programa en Uruguay, a la vez que llamó la atención sobre lo que en estas experiencias aparece como un factor crítico: la necesidad de definir criterios claros para la elegibilidad a los subsidios y controles de cumplimiento de cláusulas.

En consecuencia, en el seguimiento del programa deberían ser objeto de especial atención la pertinencia y utilidad de los criterios de acceso establecidos, pero también la ejecutividad y eficacia de los mecanismos de implementación de los dos componentes del programa. En momentos en que las empresas y trabajadores enfrentan situaciones complejas y urgentes, las eventuales demoras tanto en el análisis de las situaciones particulares como en los procesos de aprobación de las prestaciones y los planes de capacitación pueden ser un factor que incida de manera crítica en la efectividad final del programa.

Otro aspecto a considerar es el carácter transitorio que posee la medida y si ello debe ser mantenido o no más allá de la situación actual de crisis, o puede ser institucionalizado para la atención de situaciones problemáticas focalizadas.

Bibliografía

www.parlamento.gub.uy: Ley 15.180 del 20 de agosto de 1981: Actividad privada - Se establece un régimen de prestaciones para cubrir la contingencia del desempleo forzoso de empleados privados.

www.parlamento.gub.uy: Ley 18.399 del 24 de octubre de 2008: Seguro de desempleo administrado por el Banco de Previsión Social - modificación del régimen establecido por el decreto-ley N° 15.180.

www.presidencia.gub.uy: Decreto del Poder Ejecutivo 2009/00510, del 7 de julio de 2009.

Perazzo, Ivone; Rossel, Cecilia (2009) "Políticas activas de empleo: La experiencia internacional y regional. Elementos para una reflexión del caso uruguayo", en *Políticas activas de empleo en Uruguay – Cuatro abordajes complementarios* (Montevideo, OIT).