

Documento de trabajo

El seguro de desempleo en Uruguay

Verónica Amarante*

Marisa Bucheli*



Este informe fue presentado en la jornada “Seguro de desempleo: un análisis actualizado”, organizado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Banco Mundial, el 12/10/2006

* Universidad de la Republica. Las opiniones vertidas en este documento son exclusiva responsabilidad de sus autoras y no reflejan la posición del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social o del Banco Mundial.

1. Introducción

Un programa de seguro de desempleo consiste en una transferencia para cubrir la pérdida de ingresos que sufre un trabajador al quedar sin trabajo en forma imprevista o, en algunos casos, ver reducida su jornada laboral. Este tipo de programa busca brindar un beneficio de naturaleza transitoria y tiene tres objetivos básicos: aliviar el apremio para conseguir un empleo y así dar cierta holgura para que el trabajador seleccione un trabajo adecuado a sus capacidades; amortiguar la caída del gasto agregado durante las recesiones a través de la estabilización del ingreso y el consumo de los afectados; y reducir la resistencia de los trabajadores a las reestructuras productivas. Tal como su nombre lo indica, su diseño general se apoya en el principio de seguro sobre la base de un programa contributivo.

Se diferencia de los programas no contributivos a los desempleados (programas asistenciales), cuyo objetivo específico es disminuir la pobreza de los hogares afectados por el desempleo. Estos programas asistenciales, que conviven con los seguros de desempleo principalmente en los países de la OCDE, están fuertemente focalizados y la concesión de las prestaciones se basa en la verificación de la situación de carencia de los hogares. Tienen por lo tanto una naturaleza diferente al seguro de desempleo, ya que no se basan en las cotizaciones previas de los beneficiarios.

La mayoría de los seguros de desempleo de los distintos países están diseñados de acuerdo a las recomendaciones generales de la OIT, que a su vez contemplan márgenes de acción para la definición concreta de las características de la prestación. Los programas difieren en aspectos de su diseño, como ser nivel y estructura de beneficios, duración de las prestaciones, requisitos para ser beneficiario, forma de financiamiento y administración, entre otros. A pesar de estos diferentes diseños, los problemas asociados con estos programas suelen repetirse en los distintos países. La literatura sobre el tema hace hincapié en el problema del “riesgo moral”, lo que consiste en que los seguros de desempleo pueden inducir a conductas abusivas de parte de los trabajadores y los empleadores. Entre esas conductas, los trabajadores podrían no tener incentivos para buscar activamente y aceptar un trabajo por el cual coticen para el programa. Es decir que la prestación podría reducir la intensidad de la búsqueda de trabajo formal y por lo tanto, prolongar el tiempo en que se la recibe y elevar la tasa de desempleo y/o la informalidad. Con respecto a los empleadores, la conducta abusiva refiere fundamentalmente al uso del programa para situaciones previstas (período de baja de la zafra) con el objetivo de retener a los trabajadores sin asumir el costo de hacerlo. Además, los empleadores podrían tener incentivos para cooperar con el trabajador beneficiario del seguro para mantener una relación laboral informal y no cotizar en el programa.

Existen varios trabajos que analizan los problemas específicos del actual diseño del programa de Uruguay y realizan una serie de recomendaciones. Sobre la base de estos antecedentes, el presente

informe pretende sistematizar las debilidades del programa y analizar las posibles modificaciones que ayuden a corregirlas. El primer capítulo presenta una descripción de los aspectos legales e institucionales del programa. El segundo capítulo analiza diversos indicadores y resume las principales debilidades. En el tercer capítulo se realiza una presentación y discusión de diferentes modificaciones posibles a realizar al actual programa. Finalmente, en el cuarto capítulo se presentan algunas reflexiones finales.

2. Aspectos legales e institucionales

El primer antecedente de beneficios a desocupados puede rastrearse en 1919 cuando se creó un seguro para los trabajadores públicos, extendiéndose a los trabajadores de las sociedades anónimas en 1928. Entre las medidas posteriores, cabe señalar que se previó a través de diversas leyes, la percepción de prestaciones para trabajadores zafrales durante la fase de no actividad. Luego, en 1958, la ley 12.570 creó un programa de seguro de paro propiamente dicho que fue modificado en 1962.

El actual programa de seguro de paro fue creado en 1981 y reglamentado en 1982 (decreto-ley 15.180 de 1981 y decretos reglamentarios 14/982 y 280/998). En 2001, el decreto 211/01 (con modificaciones en 2005) amplió su cobertura. En la actualidad, este programa cubre a los asalariados privados excepto a los trabajadores del sistema financiero y del servicio doméstico.^{1 2} Su gestión está a cargo del Banco de Previsión Social (BPS).

El presente capítulo se estructura en dos secciones. La primera describe el diseño propiamente dicho del programa y la segunda presenta el marco institucional y las fuentes de financiamiento previstas.

¹ Los trabajadores, jubilados y pensionistas del sistema financiero contribuyen a un fondo gestionado por la Caja Bancaria (2,5% los trabajadores, 2,5% los jubilados y pensionistas). En 2002, a raíz de la crisis financiera que provocó el cierre de bancos con sus consiguientes consecuencias sobre el empleo del sector, se creó un programa de subsidio a los desocupados del sistema financiero (ley 17.613, artículos 50 al 60). Sus condiciones de elegibilidad fueron similares a las del seguro de paro original, requiriendo estar en desempleo por razones no imputables a la voluntad o capacidad laboral del trabajador. Contó sin embargo con mayores beneficios: la duración máxima es de 18 meses con posibilidades de prórroga por 18 meses adicionales, y el tope es de 20 SMN. Para desempleos ocasionados luego de la crisis se exigió que el banco involucrado realizara una contribución específica a la Caja Bancaria. En caso de quiebra, se ha planteado una discusión de interpretación legal respecto a si esta contribución constituye un acreedor preferencial.

² En marzo de 2006 se presentó al Consejo de Ministros un proyecto de ley, surgido de la Comisión de Igualdad de Oportunidades, que amplía el acceso de las empleadas domésticas a todos los derechos laborales vigentes, entre ellos el seguro de desempleo.

2.1. Beneficiarios y beneficios

El seguro de paro concebido en 1958 consistía en un beneficio mensual a ser percibido durante cuatro meses por los asalariados privados que perdían su empleo. El beneficio era equivalente a la mitad de un sueldo mensual con un adicional cuando el desocupado tenía personas a su cargo, sujeto a un tope. Tal como es usual, la ley estableció requisitos de elegibilidad (desempleo no ocasionado en renuncia, mala conducta o huelga; seis meses de cotización; no tener otro empleo ni estar jubilado). Además, la ley hizo referencia a una figura de “desocupación parcial”, entendida como una situación en que hay una reducción de al menos 25% del trabajo habitual (para el trabajador mensual o jornalero). En este caso, la prestación era del 50% de la diferencia entre el salario recibido y el que correspondería por el 75% del trabajo normal.

Dos aspectos previstos por la legislación no fueron contemplados en la práctica. En primer lugar, se encomendó a la institución administradora que atendiera la calificación de los trabajadores para facilitar su reinserción laboral. En segundo lugar, se impuso como requisito de elegibilidad que el trabajador se inscribiera en la Bolsa de Trabajo, la cual debía ser creada. Si bien el Poder Legislativo creó una ley sobre Bolsas de Trabajo, ésta nunca se implementó³.

En 1962, se reabrió la discusión sobre el programa debido al atraso y renuencia en el otorgamiento de las prestaciones y a críticas sobre el criterio del manejo de fondos (en particular, haberlos destinado al pago de jubilaciones y préstamos a empresas públicas). Sin embargo las modificaciones aprobadas fueron menores, realizándose ajustes como la duración (se alargó el plazo de cuatro a seis meses) y el monto de las prestaciones (se eliminó el tope⁴). La discusión más importante giró en torno a la institución idónea para administrar el fondo, aspecto que se discute en la sección 2.2.

En 1982 se implementó el programa actualmente vigente, que es muy parecido al de 1958. Los beneficiarios son los asalariados privados inscriptos en la Caja de Industria y Comercio del BPS.

Las tres causales previstas para cobrar una prestación son: la pérdida de empleo, la suspensión y la reducción de trabajo (reducción de las jornadas u horas de trabajo superior al 25% del tiempo legal o habitual de épocas normales).

Los requisitos de elegibilidad que restringen el acceso son:

³ Una discusión sobre los debates parlamentarios de la época y en particular, sobre las Bolsas de Trabajo aparece en Rodríguez (2005).

⁴ El tope había sido establecido en valores nominales y su poder adquisitivo se había erosionado por la inflación.

- No están comprendidos quienes renunciaron, quienes fueron despedidos o suspendidos por razones disciplinarias ni quienes se encuentren en huelga.
- El beneficiario no puede tener un empleo ni rechazar una oferta sin causa legítima.
- El beneficiario no puede tener otro ingreso monetario regular, no solamente proveniente de un empleo tal como surge del punto anterior sino tampoco de otra prestación como la jubilación.
- Se requiere antigüedad en el sistema: el trabajador mensual debe haber cotizado al menos seis meses y el jornalero, 150 jornales. El destajista debe haber recibido al menos 6 salarios mínimos nacionales (SMN). Estos mínimos deben haberse observado en los doce meses previos a la solicitud.
- No puede haberse utilizado el programa en el año anterior a la solicitud. Es decir que una vez que el trabajador ha percibido un período de subsidio, deben transcurrir por lo menos 12 meses para tener derecho a un nuevo período. La ley faculta al Poder Ejecutivo a extender este plazo hasta 24 meses para el caso de los ocupados en actividades que así lo justifiquen.

El beneficio consiste en un monto mensual equivalente a 50% del salario medio en los seis meses previos al desempleo con un mínimo de 50% del salario mínimo, más un suplemento de 20% en caso de tener familiares a su cargo (es decir que se cobra como máximo 60%). Cuando se trata de un trabajador por hora o jornal, el beneficio mensual es equivalente a 12 jornales, calculados según las remuneraciones percibidas en los seis meses anteriores dividido 150.

La ley estableció que la prestación total no podía superar los ocho salarios mínimos nacionales. Posteriormente, la ley 17.856 de diciembre de 2004 estableció la desindexación del SMN de los tributos y beneficios sociales, creando la Base de Prestaciones y Contribuciones (BPC). La misma sustituyó todas las referencias al SMN establecidas en las distintas leyes y decretos. Se estableció que la BPC sería equivalente a un SMN y se actualizaría en base a la variación del IPC o del índice medio de salarios.

El período máximo de pago de prestaciones es de seis meses para el trabajador mensual y 72 jornales para el trabajador por hora o jornalero. Sin embargo, existe la posibilidad por parte del Poder Ejecutivo (concretamente el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social) de otorgar prórrogas a discreción. El Art. 10 del decreto-ley 15.180 dice: *"Facúltase 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"*. Se prevé que las prórrogas no superen los 18 meses, pero en algún caso se han extendido por decisión del Parlamento.

En 2001, el decreto 211/01 incorporó al programa de seguro de paro a los trabajadores dependientes rurales. Los requisitos de elegibilidad fueron algo más exigentes que para el resto de los trabajadores:

- En cuanto a la antigüedad en el sistema, se exige 12 meses de cotización para el trabajador mensual y 250 jornales para el jornalero. El trabajador con remuneración variable debe haber recibido al menos 12 SMN. Estos mínimos deben haberse observado en los veinticuatro meses previos a la solicitud.
- Para utilizar el programa nuevamente deben transcurrir al menos dos años, uno de ellos de aportación efectiva. En el año 2006, se modifica este aspecto pasándose a exigir el transcurso de un año con seis meses de cotización efectiva.

Los trabajadores en seguro de paro reciben además un servicio de capacitación y de intermediación laboral. Este se inscribe dentro de los programas financiados por el Fondo de Reversión Laboral (FRL). Este fondo fue creado a principios de los años noventa a efectos de apoyar la reinsertión laboral de los trabajadores en seguro de paro, extendiéndose posteriormente el destino de sus programas a una población más amplia.

Por último, cabe señalar que el empleador debe pagar una indemnización en el momento de despido a quienes han trabajado más de tres meses, excepto en los casos en que exista “notoria mala conducta del trabajador”. Por cada año trabajado -o fracción-, el trabajador tiene derecho a un salario mensual, con un máximo de seis salarios. La legislación admite que en algunos casos la indemnización puede ser superior, por ejemplo en el caso de que el trabajador despedido esté enfermo, haya tenido un accidente de trabajo, o esté embarazada.

2.2. Aspectos institucionales: gestión y financiamiento

Cuando aparecieron los primeros seguros de paro, ya existía un programa de jubilaciones y pensiones creado a principios del siglo XX basado en un sistema de reparto, cuyo financiamiento provenía de aportes de trabajadores y empleadores. El fondo era administrado por un organismo específico (Caja de Jubilaciones). A su vez, desde el año 1943 existía un fondo que financiaba un programa de asignaciones familiares administrado por Cajas de Compensación, las cuales atendían trabajadores de distintas ocupaciones. Más adelante, se creó un Consejo Central de Asignaciones Familiares que gestionaba las transferencias entre cajas superavitarias y deficitarias y administraba un Fondo Nacional de Compensación. Por otra parte, los programas de prestaciones por períodos pos-zafra eran administrados por Cajas de Compensaciones específicas para distintas ocupaciones (Caja de

Compensaciones por desocupación para la industria frigorífica y Caja de Compensaciones para trabajadores de barracas y depósitos de lanas y cueros).

Cuando en el año 1958 se creó el seguro de paro, existió una discusión sobre cuál era el organismo idóneo para administrarlo. Los dos organismos considerados fueron la Caja de Jubilaciones (de dirección política) y el Consejo Central de Asignaciones Familiares (de dirección tripartita). Si bien existieron varias consideraciones de que este último ofrecía más garantías en cuanto a una gestión menos clientelística, finalmente la administración del programa y el fondo fueron adjudicados a la Caja de Jubilaciones. El seguro se financió con un fondo creado a partir de una contribución específica sobre el salario y varios impuestos sobre artículos determinados (juego, bebidas y cigarrillos).

En el año 1962, cuando el Parlamento debatió las modificaciones señaladas en la sección 2.1, se dejó constancia de la presencia de problemas de gestión que se reflejaban en una importante demora en otorgar las prestaciones. Si bien resurgió una discusión sobre el organismo idóneo para administrar el seguro de paro, finalmente se optó por mantener la administración bajo la órbita de la Caja de Jubilaciones. Un argumento utilizado fue que el fondo estaba agotado ya que se le había dado otros destinos distintos a los previstos, en particular, préstamos a otros organismos del sector público y pago de jubilaciones. Mayores detalles sobre el debate de los años 1958 y 1962 aparecen en las sesiones parlamentarias y en un análisis realizado por Rodríguez (2005).

Unos años después, se tendió a unificar la administración de los programas de seguridad social. Más adelante en los ochenta, en el marco de una reforma tributaria que buscó unificar impuestos y aumentar el peso de los indirectos, se tendió a reducir el peso de los aportes calculados sobre las remuneraciones y a eliminar la especificidad del destino de cada fuente de financiamiento.

Así en la actualidad, el Banco de Previsión Social administra el sistema de seguridad social de la mayoría de los trabajadores.⁵ Tiene a su cargo programas asistenciales a los que se accede por verificación de bajos ingresos (como la pensión a la vejez y las asignaciones familiares a hogares de menores recursos) y programas contributivos (como el seguro de paro, la jubilación y los subsidios por enfermedad) cuyo acceso depende del registro de cotizaciones. Todos los programas se financian con un fondo proveniente tanto de aportes patronales y personales calculados como porcentaje de la remuneración (o de un ficto para algunas categorías) como de impuestos generales. Una cuota parte de

⁵ La policía, las fuerzas armadas, los trabajadores del sistema financiero y los profesionales cuentan con sus propios organismos administradores de la previsión social. Además, desde 1996, a ese sistema se agregan las administradoras de fondos de ahorro provisional (AFAP). Las administradoras de los fondos destinados a los trabajadores de la policía y las fuerzas armadas pertenecen a la órbita pública; el resto de los organismos (AFAPs, Caja Bancaria, Profesional y Notarial) operan en el ámbito privado.

estos impuestos está prevista que sea destinada al financiamiento de la seguridad social; otra parte es vertida por el Estado debido a la situación deficitaria del BPS.

Los servicios de capacitación e intermediación dirigidos a los trabajadores en seguro de paro son gestionados por la Dirección Nacional de Empleo y la administración del FRL está a cargo de la Junta Nacional de Empleo.

3. Análisis del programa

Este capítulo tiene como objetivo presentar los principales indicadores que caracterizan el programa (sección 3.1) y, a partir de su análisis, sintetizar las principales debilidades (sección 3.2). Las distintas características y debilidades han sido analizadas en varios antecedentes y los autores coinciden en las grandes líneas aunque a veces presentan diferencias de énfasis (BPS, 2006; Cassoni *et al* 1994, Trylesinski, 2001; Bucheli *et al*, 2004; Forteza y Rossi, 2005; Velásquez, 2005; Rodríguez, 2005). En este capítulo se recogen estos antecedentes.

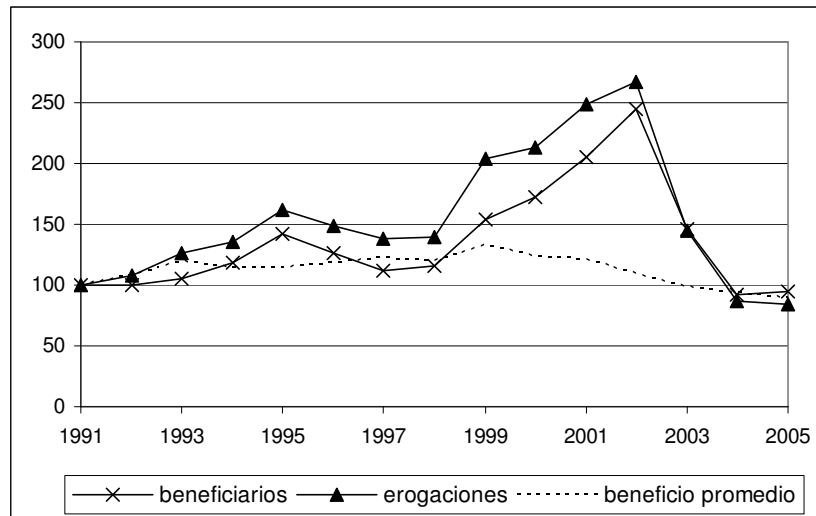
3.1. Principales indicadores de desempeño del programa

Erogaciones y recursos

Tanto en relación al PBI como en proporción al gasto social, el programa es relativamente pequeño. Desde los años noventa, el peso de las erogaciones en el PBI ha sido inferior al 1% (Cuadro A 1). En términos del gasto total del BPS, el programa representaba alrededor de 2% a comienzos de los años noventa, cuando se registraban tasas de desempleo del orden del 9%. En el año 2002, cuando se agudizó la crisis económica y la tasa de desempleo trepó a 17%, el programa llegó a representar el 4% del gasto total del organismo.

Tal como aparece en la Gráfica 1, tanto el número de beneficiarios del seguro como las erogaciones (en pesos constantes) crecieron con el aumento del desempleo del año 1995 y con la recesión de 1999. Posteriormente, a medida que la crisis se profundizó, el número de beneficiarios y el monto de erogaciones treparon alcanzando un máximo en el año 2002. La prestación promedio muestra una tendencia creciente hasta el año 1999 y luego disminuye.

Gráfica 1. Índice del número de beneficiarios (promedio anual), del monto de erogaciones reales y del beneficio real promedio (base 1991=100)



Fuente: en base a AEA, BPS

Como se mencionó, el programa no cuenta con recursos propios sino que se financia conjuntamente con el resto de los programas de BPS. Por lo tanto resulta difícil analizar su resultado financiero. Al respecto se pueden hacer dos consideraciones.

Por un lado, resulta de interés conocer la tasa de contribución implícita del seguro, es decir aquella que permitiría financiar los gastos efectivos registrados. Velásquez (2005) estima que corresponde a un 3,48% de la planilla de salarios en 2002, y señala que la misma es relativamente alta si se le compara con sistemas similares.⁶ Sin embargo, el autor señala que el valor encontrado es altamente sensible a los supuestos realizados para el cálculo (en particular, el número de cotizaciones previas). Además, el año para el cual se ha realizado la estimación es de profunda crisis económica, con la mayor tasa de desempleo de la historia del país, lo que implica mayores gastos del programa y menor magnitud de la masa de cotizaciones.

⁶ La tasa de contribución implícita se define como la cotización porcentual, aplicada sobre la planilla de salarios de los cotizantes, que se requiere para financiar el total de gastos por concepto de beneficios de desempleo en un período determinado. El autor la calcula tomando como referencia la situación de 2002 informada por el BPS, considerando el cociente entre el gasto total por concepto de beneficios respecto a la masa de cotizaciones. Se asumen nueve cotizaciones efectivas en el año.

Por otro lado, desde una mirada al conjunto de los programas contributivos, cabe preguntarse en qué medida se financian con las contribuciones que los beneficiarios realizan. A principios de los años noventa, los aportes sobre los salarios representaban aproximadamente el 80% del financiamiento del BPS. A su vez, la pensión a la vejez e invalidez era apenas el 5,5% de las erogaciones. Ello indica que los programas contributivos en su conjunto eran en gran medida financiados por las contribuciones de quienes recibirían las prestaciones. En el correr de los noventa, la participación de los aportes en el total de recursos fue cayendo. Al menos tres políticas ayudan a explicar este cambio: i) la modificación de 1991 en el ajuste de las pasividades que incrementó su valor en términos reales; ii) el pasaje de un sistema solidario a uno que combina un pilar solidario y otro de capitalización individual en 1996 y iii) la extensión de las exoneraciones de aportes patronales a la seguridad social, que comenzó a mediados de los noventa y se intensificó durante la crisis.

En la actualidad, los aportes representan la mitad de los recursos utilizados por el BPS (ver Cuadro A.2). Así, los impuestos a bienes y servicios financian la mitad de las erogaciones (una cuarta parte proviene de los impuestos que fueron previstos para financiar el BPS). Con respecto a las erogaciones, hubo un aumento de las prestaciones no contributivas a partir de la extensión de las asignaciones familiares a los hogares de menores recursos en el año 2001. Aun así, puede estimarse que una parte relevante de las prestaciones de los programas contributivos está siendo financiada con impuestos generales.

RECUADRO: ASPECTOS FINANCIEROS DEL PROGRAMA

La creación del sistema de seguridad social comenzó a fines del siglo XIX a partir de programas de la cobertura de riesgo de invalidez, vejez y sobre-vivencia (IVS) para grupos ocupacionales específicos, alcanzándose una cobertura universal a mediados del siglo XX. En sus inicios, la gestión se estructuró sobre la base de organismos (*Cajas*) para grupos ocupacionales con fondos propios, cuyas condiciones de financiamiento, acceso y beneficio fueron diferentes. A su vez, en la primera mitad del siglo XX se crean nuevas Cajas –también con cobertura limitada por grupo ocupacional- para gestionar los nuevos programas de asignaciones familiares y de cobertura de riesgo de desempleo.

En el año 1958, la ley 12.573 creó un programa de seguro de desempleo cuya gestión recayó sobre la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Industria y Comercio. Para su financiamiento se previó un aporte patronal y personal, cada uno equivalente a 1% del salario más impuestos sobre la venta de los billetes de lotería (5% del precio de venta al público), sobre los cigarrillos (impuesto de suma fija superior para los importados que para los nacionales) y sobre las grapas, cañas y bebidas alcohólicas

importadas (de suma fija). De acuerdo a los registros de las discusiones parlamentarias del año 1962, el programa de seguro de paro no presentaba problemas financieros y los recursos previstos para su financiamiento estaban siendo destinados a cubrir el déficit del programa de jubilaciones de la Caja.

En el año 1967, una reforma constitucional creó el Banco de Previsión Social (BPS) con el cometido de “coordinar los servicios estatales de previsión social y organizar la seguridad social”. Con ello se centralizó la administración del sistema de cobertura de los riesgos de las actividades de la industria y el comercio, del sector público y del sector rural y doméstico. Posteriormente, durante el gobierno militar, se unificó bajo la gestión del organismo la administración de otras prestaciones a activos (maternidad, infancia, familia, enfermedad) así como la de prestaciones asistenciales (pensiones a la vejez), situación que se institucionalizó por ley en el año 1986, bajo la restauración democrática.

El nuevo programa de seguro de paro creado en 1981 se enmarcó en esta nueva institucionalidad que preveía que el organismo se financiara con una tasa de aportes de empleadores y trabajadores más 4 puntos de la tasa básica del IVA. Así, desde entonces no existen aportaciones especiales para el financiamiento de cada programa sino que los contribuyentes al sistema tienen derecho a todos los beneficios (cumpliendo determinados requisitos de elegibilidad).⁷

Las tasas de aporte han variado en el tiempo y son distintas por grupos ocupacionales. Varios de ellos se encuentran exonerados del aporte patronal fundamentalmente por dos justificaciones: para promover determinadas actividades consideradas de interés general (por ejemplo la enseñanza) y para mejorar la competitividad y amortiguar los efectos negativos de la baja del ciclo económico. Este último motivo explica el crecimiento de las exoneraciones desde mediados de los años noventa, lo que motivó que en el año 2001 se afectara un nuevo impuesto (COFIS) al financiamiento del BPS (ley 17.345). Así, en la actualidad el BPS financia el conjunto de sus prestaciones a pasivos y activos con los aportes de trabajadores y empleadores, 7 puntos de la tasa básica del IVA y el COFIS.

⁷ Solamente para el caso del sistema de protección de salud existe una tasa específica y un fondo propio: una contribución progresiva de empleadores y trabajadores financia una cuota para atender la salud del trabajador en el sub-sistema privado de salud IAMC.

Cobertura: peso en el empleo, en el desempleo y características de los beneficiarios

La cobertura del programa puede ser analizada -con ciertas limitaciones- utilizando la Encuesta Continua de Hogares (ECH) relevada por el Instituto Nacional de Estadística.⁸

De acuerdo a la ECH, en los últimos años los asalariados privados formales (excepto trabajadores del sistema financiero y del servicio doméstico) han representado alrededor de 33% del empleo (Cuadro A 3). Los asalariados privados no amparados debido a que no cotizan a la seguridad social han sido aproximadamente un 10% del empleo. Por lo tanto, alrededor de 57% de los ocupados no utilizaría el programa porque no forma parte de la población objetivo, tratándose fundamentalmente de trabajadores independientes y asalariados públicos.

La ECH informa si el desocupado percibe beneficios del seguro. Como proporción de los desempleados, el seguro ha cubierto en su punto máximo entre 1991-2005 solamente a un 6.2% (Cuadro 1).⁹ La mayor cobertura del seguro en los años de crisis económica (especialmente 2001 y 2002) obedece a la dinámica del mercado de trabajo, ya que el desempleo se originó fundamentalmente en despidos y cierre de establecimientos.

⁸ Entre 2001 y 2003, la expansión del total de perceptores de seguro de paro que registra la ECH ha sido entre 65 y 75% del total registrado por BPS. La expansión refiere a las zonas urbanas con 5000 habitantes o más mientras que el registro de BPS corresponde a todo el país.

⁹ Velásquez (2005) y Forteza *et al* (2005) estiman una cobertura equivalente a más del doble de la aquí presentada. En dichos trabajos se divide al número de beneficiarios informado por el BPS entre el número de desocupados estimado con la ECH. Nótese que los trabajadores que informan en la ECH estar en el seguro de paro son clasificados como ocupados cuando declaran que volverán a su trabajo. Estos casos corresponderían a los beneficiarios por causal suspensión. En los mencionados antecedentes, estos trabajadores no están incluidos en el denominador (no están clasificados como desocupados en la ECH) pero sí lo están en el numerador (están registrados como beneficiarios en el BPS).

Cuadro 1. Participación del seguro de paro en el desempleo (%)

1991	3,3
1992	3,0
1993	2,5
1994	2,6
1995	4,5
1996	5,0
1997	5,3
1998	4,3
1999	4,7
2000	4,2
2001	5,7
2002	6,2
2003	4,6
2004	4,2
2005	4,3

Fuente: en base a ECH, INE.

Cabe preguntarse las razones de esta baja cobertura. En principio, cuatro razones fundamentales deberían ser indagadas: el peso de los desocupados que no eran asalariados privados, ya sea porque eran independientes y se quedaron sin empleo o porque venían de la inactividad; la importancia del desempleo de larga duración y finalmente, la incidencia de la informalidad entre los asalariados privados. Un análisis más detallado de las características de los desempleados resulta ilustrativo de estas razones, tal como se presenta en el Cuadro 2.

Cuadro 2. Composición de los desempleados.					
	2001	2002	2003	2004	2005
Cobra seguro de desempleo	5,7	6,2	4,6	4,2	4,3
BTPV	18,3	17,0	18,3	18,8	17,7
Trabajo anterior >= 1 año	31,4	31,0	35,0	31,0	28,4
Desempleado > 6 meses y < 1 año	13,2	14,2	12,1	2,5	2,1
Desempleado < 6 meses	31,4	31,6	29,9	43,5	47,5
No asalariado privado	4,6	6,2	6,4	8,0	9,1
Asalariado privado	26,9	25,4	23,5	35,5	38,4
Aportaba a la seguridad social	6,3	5,6	4,7	6,0	4,9
No aportaba a la seguridad social	14,2	15,7	15,1	22,9	24,8
No contesta	6,3	4,1	3,8	6,6	8,7
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Nota: la proporción de asalariados con menos de 6 meses de duración del desempleo se ve afectada a partir de 2004 por un cambio en el relevamiento.

Fuente: en base a ECH, INE

Puede interpretarse que en los últimos años, alrededor de 48% de los desocupados no tiene amparo en el programa porque está ingresando al mercado de trabajo por primera vez (17,7% en 2005) o está reingresando luego de una interrupción prolongada (en el momento de la entrevista, 28,4% en 2005 había trabajado por última vez hacía más de un año).

La otra razón de baja cobertura es la informalidad entre los asalariados. En efecto, para el año 2005 se obtiene que 24,8% de los desocupados tenía un desempleo menor a seis meses y su último empleo había sido informal. Cabe señalar que este peso es más importante desde 2004, pero ello se relaciona con una modificación del INE en el relevamiento de la duración del desempleo.¹⁰ Finalmente, la duración superior a los seis meses (o sea, la posibilidad de que se trate de trabajadores que hicieron uso del seguro hasta que expiró pero no encontraron un empleo) parece tener menor peso.

La información presentada en el cuadro 2 señala que existe un grupo de desocupados que tuvieron un empleo asalariado formal hace menos de seis meses pero no perciben el seguro (4,9% del total en 2005). En este grupo están incluidos quienes no cumplen con los otros requisitos de

¹⁰ A partir de 2004 el INE introdujo mayor rigor durante la entrevista para que la persona recordara su último empleo. Ello implicó una disminución de la duración del desempleo, ya que se le repreguntaba al entrevistado si no había realizado ninguna tarea en todo el lapso de búsqueda de empleo. El cuadro 2 sugiere un pasaje de los desempleados que antes de 2004 se declaraban de duración superior a seis meses, al grupo de desempleados de menos de seis meses que eran asalariados privados sin aportar en los años 2004 y 2005. Probablemente se trate de personas que, luego de la pérdida de su empleo, tuvieron alguna entrada intermitente al mercado de trabajo, de baja duración y en condiciones de no formalidad.

elegibilidad como por ejemplo, haber cotizado durante seis meses, no haber utilizado el seguro en el año anterior, no haber sido despedido por mala conducta o no haber renunciado en forma voluntaria.

La información de la ECH y del BPS permite describir a los beneficiarios (Cuadro A 4 y Cuadro A 5). Tienen mayor cobertura los hombres desocupados que las mujeres, los residentes en Montevideo que los del Interior y las personas de mediana edad que el resto de los grupos de edad. También presentan mayores tasas de cobertura los jefes de hogar y los trabajadores con nivel educativo alto (secundaria completa y universidad completa). La baja cobertura entre los desocupados con universidad incompleta probablemente se deba a que una alta proporción de ellos están asistiendo al sistema educativo, y se insertan en el mercado laboral informal.

La ECH además permite analizar la ubicación en la distribución del ingreso de los perceptores del seguro, que se distribuyen de forma relativamente homogénea por quintiles de ingreso (Cuadro A4). En relación con este aspecto, Trylesinski (2001) señala una baja focalización hacia las personas de bajos recursos y apunta a interpretar que el programa tiene un efecto concentrador de ingresos. Forteza *et al.* (2005) en cambio estiman que el seguro de desempleo realiza una pequeña contribución a la reducción de la desigualdad.¹¹ Más allá de las bondades y limitaciones de los distintos métodos de análisis, cabe señalar que el objetivo prioritario del programa no es focalizar las transferencias en los individuos más pobres. Si bien el programa implica una redistribución desde los ocupados con menor riesgo de desempleo hacia aquellos más vulnerables al desempleo, al estar asociado a la inserción laboral formal no focaliza hacia el grupo más vulnerable en términos de ingresos. De todas maneras, cabe preguntarse cuál es la situación socio-económica de los desempleados no cubiertos por el seguro. De las distintas categorías desagregadas en el Cuadro 2, la incidencia de la pobreza es algo superior para los desempleados con duración de seis meses a un año y para quienes tenían un trabajo asalariado privado informal.

Causales de amparo

El peso de las causales de uso del seguro tiende a variar en el ciclo. Antes del aumento del desempleo de mediados de los noventa, la suspensión representaba más de la mitad de las razones de altas en el seguro. Con la recesión y crisis, tendió a aumentar el peso de los despidos y el de la reducción de la jornada (aunque esta causal es de baja importancia) por lo que en 2005 la suspensión representó el

¹¹ Un análisis del impacto distributivo del programa excede el alcance de este informe. De todas maneras cabe señalar que Trylesinski (2001) no toma en cuenta el estrato de pertenencia de los financiadores y Forteza *et al.* (2005) sí lo hace. Puesto que el programa se financia con los aportes de los cotizantes al BPS más impuestos generales, al tiempo que el mismo fondo compite para financiar otros programas, la estimación de impacto sobre la distribución resulta un ejercicio complejo.

31% de las altas del seguro (Cuadro A 5). De acuerdo a Trylesinski (2001), el uso de la causal suspensión sería particularmente intenso en la industria manufacturera: en el año 2000, este sector respondió por 41% de las altas originadas en suspensión y 18% de las causadas por despido.

La causal suspensión se justificó para ser utilizada en caso de merma de actividad no prevista. Su alta intensidad ha conducido a interpretar que el seguro se utiliza por actividades de alta estacionalidad. Cabe señalar que los antecedentes no presentan indicadores que señalen en qué medida las empresas se repiten en el uso del programa ni, para aquellas que lo hacen, la causal que utilizan. Esta información requiere recurrir a microdatos de prestaciones lo cual no ha estado al alcance del presente informe.¹²

Monto de la prestación

Las tres cuartas partes de los beneficiarios del seguro cobran el adicional por carga de familia, esto es, la prestación se incrementa en un 20% (Cuadro A 5). Velásquez (2005) señala que la experiencia de otros países indica que los incentivos de búsqueda de trabajo se ven seriamente afectados cuando esta tasa supera el 60-70%. Así, Uruguay estaría en el límite ya que la prestación con carga de familia asciende a 60% del salario perdido. Las tasas básicas de reemplazo (sin carga de familia) en los países de la OCDE oscilan entre 50% (países de la OCDE de habla inglesa) y 70% (países nórdicos y Europa Central) (Cuadro A 6).

Obsérvese que en el caso de Uruguay el monto de la prestación es fijo en términos corrientes, por lo tanto en períodos inflacionarios hay una pérdida de poder adquisitivo.

Duración de la prestación

La información que divulga el BPS no permite conocer la duración efectiva de la prestación, esto es, durante cuánto tiempo los trabajadores cobran el seguro. Una aproximación puede obtenerse a través de los datos brindados especialmente por el BPS sobre el número de beneficiarios que son dados de baja antes de que culmine el período por el cual generaron derecho a recibir la prestación. En efecto, la proporción de beneficiarios que deja de cobrar antes del vencimiento representa alrededor de 5% del total de beneficiarios promedio del año (sin contar a los que están bajo régimen de prórroga) y apenas alrededor de 1% del gasto previsto (cuadro A7). Esto sería un indicador de que los amparados en el seguro tienden a usarlo hasta su fecha de expiración.

¹² Al solicitar información desagregada por empresas al BPS, este organismo informó que la misma está disponible en los registros administrativos pero para su procesamiento y puesta a disposición del usuario, se requiere un plazo mayor al previsto para la elaboración de este informe.

Ello tiene dos interpretaciones. Velásquez (2005) enfatiza que mientras la prestación está vigente no existe motivación para la búsqueda activa de trabajo (las personas optan por cobrar el beneficio en vez de trabajar). Bucheli *et al* (2004) sugieren que, debido a carencias en los controles, es posible que los beneficiarios se mantengan cubiertos hasta la expiración del período y simultáneamente estén trabajando en condiciones de informalidad.

Recuérdese que además de los beneficiarios que gozan del seguro durante el período regular, un grupo hace uso de prórrogas especiales. Los registros de BPS permitieron tener alguna información para años recientes, a partir de la cual se observa que el peso de los beneficiarios en uso de prórroga sobre el número de beneficiarios en uso del período básico ha caído de 11% en 2001 a 1% en 2005 (cuadro A7). En términos del gasto, las prórrogas representaron 14% de las erogaciones del programa en 2001, pero su importancia disminuyó a 2% en 2005.

3.2. Debilidades del programa

En esta sección se presentan las debilidades del programa, las que han sido señaladas en los antecedentes previamente mencionados aunque con diferentes énfasis.¹³ Por ejemplo, Trylesinski (2001) enfatiza los problemas de cobertura y equidad, Velásquez (2005) enfatiza los problemas de elegibilidad, los relacionados con las suspensiones, las prórrogas y la estructura de pagos y Rodríguez (2005) analiza los problemas relacionados con aspectos institucionales y señala los problemas de coordinación entre las políticas pasivas y las activas.

Trabajadores no cubiertos

Hay tres grupos de trabajadores no cubiertos. Los no asalariados (en particular los trabajadores independientes) no suelen estar cubiertos fundamentalmente debido a la dificultad de comprobar la situación de falta de trabajo (el carácter forzoso del desempleo). Un segundo grupo comprende a aquellos cuya cobertura violaría el principio de seguro. Es el caso de los entrantes y re-entrantes de los cuales puede decirse que nunca forman parte del grupo objetivo del diseño de este tipo de programas.

Finalmente, los asalariados privados que no aportan a la seguridad social han sido señalados como el punto débil de la cobertura del programa, representando aproximadamente 17% de los ocupados y 25% de los desocupados (año 2005). Esta incidencia podría estar sobre-representando los casos potenciales de expansión de cobertura ya que incluiría empleos de corta duración.

¹³ No aparecen enumerados la totalidad de los problemas señalados por los trabajos previos, sino aquellos que hemos considerados más relevantes. En particular los problemas en el contralor del cumplimiento efectivo de los aportes previos (Velásquez, 2005) y la equidad del programa (Trylesinski, 2001) no se analizan en este documento.

Control del requisito de elegibilidad de no tener otro empleo

La ley establece que el beneficiario no puede tener otro empleo ni otro ingreso monetario ni rechazar un empleo adecuado. El BPS controla que los beneficiarios del seguro de desempleo no estén cotizando en el sistema por otro empleo, lo que habría incentivado que trabajaran informalmente ya que los controles de esta situación han sido tradicionalmente débiles. En efecto, estas carencias de control incentivan a que, en caso de encontrar un empleo, el beneficiario y la nueva empresa contratante cooperen para no cotizar en el BPS hasta que venza el período de seis meses del seguro. Por lo tanto, la falta de controles puede constituir un incentivo al empleo informal. Es posible que esta falta de control del cumplimiento de las condiciones influya en el hecho de que la mayoría de los beneficiarios utilice el seguro durante los seis meses.

Incentivo a la búsqueda de trabajo

Trylesinski (2001) y Velásquez (2005) señalan que el actual diseño de la prestación presenta un problema importante al no incorporar incentivos a la búsqueda activa de empleo, debido a que la prestación se mantiene constante en el tiempo. A su vez, es débil el apoyo efectivo a la búsqueda de empleo ya que si bien se ha incursionado en programas activos para facilitar la reinserción laboral, se sostiene que no han tenido impactos positivos relevantes (Bucheli et al, 2004).

El sistema actual de prórrogas

Como se mencionó, la duración máxima del seguro de desempleo es de seis meses, pero el Poder Ejecutivo tiene la potestad de prorrogar su duración por un año más. El Poder Ejecutivo ha delegado en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social esta facultad legal. En algunas ocasiones, cuando las prórrogas alcanzaron el tope legal de decisión del Ministerio, el Parlamento ha aprobado leyes especiales que permiten una nueva prórroga.¹⁴ Se trata de prórrogas discrecionales y no existen condiciones específicas para su otorgamiento, tan sólo que se basen en “razones de interés público”. En ese sentido, tienen la ventaja de dotar al sistema de cierta flexibilidad para enfrentar situaciones puntuales, pero su gran desventaja es que esta prerrogativa discrecional puede terminar –como ha ocurrido en determinados períodos- constituyéndose en una práctica habitual.

El uso para subsidiar actividades estacionales

En varios países se detecta que el seguro de desempleo es utilizado como un subsidio a la estacionalidad de las empresas. Las actividades estacionales son aquellas con períodos de alta y baja

¹⁴ Leyes 16.623, 16.792, 17.276, 17.288, 17.293, 17.325, 17.346, 17.553 y 17.594.

previsibles. Cuando no existe un subsidio a los períodos de baja producción, la actividad tiene que asumir alguno de los siguientes costos: i) el costo de selección de personal y entrenamiento para contratar nuevos trabajadores en cada ciclo de alza y/o ii) mantener un ingreso al trabajador para que no busque otro empleo en el ciclo de baja. Una vez que existe un subsidio para el período de baja, la actividad consigue garantizar la permanencia del trabajador sin incorporar totalmente el costo. A nivel agregado, cuando todas las empresas y trabajadores cotizan en un mismo fondo en idénticas condiciones, las actividades que ofrecen empleos de carácter más estable subsidian a las que ofrecen empleos estacionales.

En el caso uruguayo, antes del primer programa general de seguro de paro, existían reglamentaciones que preveían ingresos para los trabajadores en los períodos de pos-zafra. En la actualidad, estas situaciones no están particularmente mencionadas. Dado que el despido genera indemnizaciones y el programa de seguro de paro habilita la causal suspensión, ésta parece ser la vía apropiada a utilizar por las empresas cuya producción tiene alta estacionalidad. Por ello, varios antecedentes señalan que un punto débil del programa consiste en que el fondo está actualmente subsidiando determinadas condiciones de estacionalidad en forma implícita (Cassoni et al, 1994; Trylesinski, 2001; Bucheli et al, 2004; Velásquez, 2005)

Situación financiera

Habitualmente, analizar el desempeño financiero del programa implica identificar las erogaciones y los recursos. Una revisión de la literatura sobre otros países muestra que muchas veces las propuestas de rediseño se originan en la consideración de la situación de financiera de los programas. En el caso uruguayo, dado que el programa no está atado a su propio financiamiento, no resulta posible identificar en que medida es deficitario o no.

Los antecedentes revisados intentan abordar el estudio del análisis financiero del sistema de dos maneras. Velásquez (2005) indica que la tasa de contribución implícita del seguro (la que permite igualar gastos e ingresos) es relativamente alta si se le compara con sistemas similares. Trylesinski (2001) compara el gasto del programa con la recaudación del IVA (asumiendo que el programa se financia totalmente por rentas generales). Encuentra que en el período 1990-2000, a pesar de los incrementos de la tasa del IVA, la participación del gasto del seguro en la recaudación del impuesto prácticamente se duplica. Sin embargo, cabe recordar que el peso de las erogaciones del programa en el total del gasto del BPS y en el PBI no presenta una tendencia tan marcada en los años noventa, sino más bien asociada al aumento del desempleo. De todas maneras, ambos antecedentes sugieren que el programa podría tener debilidades en su situación financiera.

Coordinación con otras políticas

Se ha señalado que el programa de seguro de desempleo no se encuentra estrechamente coordinado con otras políticas laborales, como sería deseable. Esta no es una característica propia del caso uruguayo, sino que en los análisis regionales se señalan problemas similares (Mazza 1999; Bertranou 2001). En particular, no parece existir coordinación entre el seguro de desempleo y las políticas de capacitación, o entre el seguro de desempleo y las políticas de apoyo en la búsqueda de empleo.

Rodríguez (2005) destaca la falta de coordinación entre las políticas activas y pasivas, tanto en lo que respecta a su concepción como a su ejecución. Señala que ambas políticas fueron encomendadas a organismos diferentes y no se previó la coordinación de las mismas. El BPS quedó a cargo del seguro de desempleo, mientras que el MTSS se encarga de los programas activos existentes, que se ocupan fundamentalmente de la capacitación de los desocupados. Un factor que contribuyó a la descoordinación es la inexistencia de un sistema nacional de empleo y la poca tradición de intervención pública en la intermediación de la oferta y la demanda de trabajo. Cabe señalar además que las políticas tradicionalmente concebidas para promover la producción y el empleo, como las exoneraciones de aportes a sectores de actividad, han sido habitualmente iniciativa de otros organismos diferentes al MTSS, no existiendo nuevamente coordinación con los programas activos y pasivos de mercado de trabajo.¹⁵

4. Discusión sobre las modificaciones del programa

Un programa de seguro de desempleo se enmarca dentro de los programas contributivos que protegen al trabajador de contingencias y riesgos durante su vida laboral (básicamente enfermedad, maternidad, pérdida de empleo e incluso en la edad avanzada, retiro). El seguro de desempleo busca apoyar la búsqueda de empleo de un trabajador que quedó desocupado en forma imprevista por razones ajenas a su voluntad. Para la sociedad en su conjunto, los mayores beneficios específicos del programa son: permitir que el desocupado no tenga que aceptar el primer empleo que encuentra (la inadecuación entre puesto y trabajador disminuye la productividad) y facilitar los cambios productivos (que muchas veces implican que las empresa renueven personal). Como contrapartida, el programa tiene potenciales desvíos: desincentivar la búsqueda de trabajo del beneficiario; inducir la cooperación entre trabajador y empresario para evadir la cotización durante el período en que el primero está

¹⁵ Al respecto, cabe señalar que Velásquez (2005) incluye entre sus propuestas el reestablecimiento de la obligación de cotizar a ciertos grupos de empleadores que gozan actualmente de exenciones.

registrado como desocupado beneficiario; utilizar las prestaciones del programa para períodos en que la falta de trabajo está prevista. Los efectos negativos fundamentales de estos desvíos son aumentar la tasa de desempleo, aumentar el empleo informal y subsidiar las actividades estacionales por parte de las que ofrecen empleo estable. Un diseño adecuado requiere armonizar los objetivos y beneficios buscados minimizando los efectos negativos.

A continuación se presenta una discusión sobre modificaciones al diseño actual de Uruguay evaluando su pertinencia. Tal como surge de la exposición, la mayoría han sido consideradas en trabajos y propuestas anteriores. Si bien se ha optado por ordenar la discusión sobre la base de modificaciones puntuales al diseño actual, no puede perderse de vista que los efectos positivos y negativos provienen del conjunto de las cláusulas que contiene el diseño.

Los antecedentes revisados analizan por separado distintas modificaciones pero es más difícil rastrear propuestas globales. En el Cuadro A 8 se sintetizan las principales propuestas de reforma de los últimos años. Dos de ellas están basadas en la creación de una cuenta personal de los trabajadores (Ante proyecto de ley recogido en Velásquez, 2003; Banco Mundial, 2004). En este tipo de propuestas, las discusiones sobre el diseño giran en torno al tratamiento de los desocupados que tienen un déficit en su cuenta al momento de la solicitud, al destino de los saldos positivos en caso de existir al final de la vida laboral y a otras cláusulas referidas al total de ciclo de vida. Las ventajas de este sistema radican en que el trabajador no tiene incentivos para abusar del uso del seguro. La principal desventaja es que los déficits en las cuentas personales suelen financiarse con el presupuesto del Estado por lo que el sistema en su conjunto puede tener problemas financieros. Velásquez (2005) evaluó la alternativa del sistema de cuentas notacionales propuesto en el Ante-proyecto de ley, encontrando dos efectos no deseados. Los trabajadores con empleos inestables, no obstante cumplir con el número de contribuciones exigidas, podrían no tener derecho al total de los actuales beneficios de desempleo al no cumplir con la condición de lograr saldo positivo en su cuenta de crédito. Para los trabajadores con mayor estabilidad relativa en el empleo, el sistema operaría en forma similar al actual en términos de la protección frente al desempleo, aunque implicaría un gasto mayor.

Este tipo de discusiones está ausente en las otras tres propuestas (ERT-BPS, 1999 recogido en Forteza et al, 2005; Trylesinski, 2001; Velásquez, 2005) que no recomiendan modificaciones a la forma general de financiamiento actual, aunque proponen cambios en diversos aspectos del diseño. La presentación sobre ventajas y limitaciones de estas modificaciones aparece agrupadas a continuación en ocho ítems.

1. Cambios en la cobertura del programa. Ha habido en Uruguay propuestas de ampliar la cobertura a los trabajadores del servicio doméstico (Trylesinski, 2001), una modificación de este tipo

está en discusión actualmente. También se ha mencionado la posibilidad de cubrir a los trabajadores informales.

La ampliación de la cobertura para incorporar a los asalariados privados no cotizantes tendría la ventaja de incorporar a estos trabajadores a la red de protección social que actualmente los excluye. Como argumento a favor además, puede mencionarse que actualmente el sistema exige que los beneficiarios hayan sido contribuyentes a pesar de que se financia exclusivamente con contribuciones de los potenciales beneficiarios. Sin embargo, esta ampliación ofrece serias limitaciones en cuanto a su implementación ya que requiere el diseño de un sistema basado en testigos. Tal como lo muestra la experiencia uruguaya en materia de jubilaciones, este tipo de diseño incentiva comportamientos abusivos de difícil control.

Si se desea contemplar a los trabajadores informales parecería pertinente evaluar la conveniencia de un programa social de características no contributivas que ofreciera una prestación a las personas desocupadas de bajos recursos que no están cubiertos por el seguro.¹⁶ Algunas reflexiones sobre las características de un programa de este tipo se presentan en el Anexo.

2. Control del trabajo informal simultáneo. Los antecedentes revisados sobre propuestas de modificación al actual seguro no incluyen medidas específicas dirigidas a solucionar o al menos mitigar el potencial problema que surge de que empleador y trabajador cooperen para mantener una relación laboral informal. Para enfrentar este problema, podría plantearse la implementación de rigurosos controles para detectar este tipo de situaciones. Sin embargo, este tipo de soluciones implica un incremento del gasto abriendo la interrogante de si es más oneroso implementar los controles o hacer transferencias a quienes abusen del sistema (Diez de Medina y Bucheli, 2002).

Otra manera de controlar este tipo de desvío es a través de la implementación de programas activos (intermediación laboral, apoyo a la búsqueda y capacitación) que comprometan el horario laboral, como se hace en otros países. Se impone así un costo al trabajador para el uso del seguro, lo que desalienta comportamientos abusivos. Una ventaja de esta alternativa es que la implementación de programas activos puede facilitar el acceso a un nuevo empleo y así ayudar a disminuir el uso del seguro. En general, cuando los programas de seguro se complementan con programas activos, los diseños incluyen sanciones en caso de incumplimiento. Es decir, para que esta combinación sea exitosa se requiere cierta penalización en el caso en que los trabajadores no acudan a los programas activos o rechacen ofertas laborales sin causas justificadas.

¹⁶ En Trylesinski (2001) se propone la creación de un Programa de Empleo Social, que es también un programa anti-pobreza con un componente de trabajo como contrapartida.

3. Prestaciones decrecientes. También se ha propuesto una nueva estructura de beneficios, basada en prestaciones decrecientes (Trylesinski, 2001; Velásquez, 2005). Velásquez (2005) propone específicamente el 65% del salario de referencia el primer mes y en los meses siguientes, el beneficio va cayendo 5 puntos hasta llegar a 35% en el sexto. El objetivo buscado con este tipo de medida es incentivar la búsqueda de empleo mientras se perciben las prestaciones y acortar la duración efectiva del uso del programa. Una ventaja para el trabajador consiste en que dado que las prestaciones son constantes en términos corrientes, este los desembolsos decrecientes puede implicar mayor poder adquisitivo de la prestación total en períodos inflacionarios.

Sin embargo, las ventajas de este tipo de medida sobre la duración efectiva están limitadas en tanto no existan controles sobre la existencia de trabajo simultáneo. En tanto que el trabajador pueda cobrar la prestación y trabajar en la informalidad, la medida no tendría efectos sobre la duración efectiva del cobro.

4. Eliminación de la posibilidad de prórroga. Las prórrogas –y por lo tanto las ventajas de contar con discrecionalidad para excepciones- incentivan desvíos porque articulan una vía de acción de grupos de interés y de clientelismo. Su ventaja es que la discrecionalidad de la cláusula que autoriza la prórroga por “razones de interés general” permite responder a emergencias y necesidades puntuales.

Sin embargo, parece existir un consenso sobre el excesivo uso de la cláusula en el sentido de que no se ha limitado a emergencias. La ERT-BPS propone restringirlo (Forteza et al, 2005) mientras que Rodríguez (2005) señala que el instrumento puede ser muy importante para mantener a ciertas categorías profesionales muy especializadas vinculada a la actividad laboral, pero debería tener una reglamentación más clara. Otros trabajos han propuesto su eliminación (Trylesinski, 2001; Velásquez 2005).

Resulta pertinente señalar que en el caso de que las prórrogas se mantuvieran, habría que determinar como se articula su existencia con el diseño de montos decrecientes a las prestaciones.

5. Modificación de la causal suspensión. Velásquez (2005) propone eliminar la causal suspensión para disminuir el incentivo a usar el seguro para actividades de alta estacionalidad.

Esta propuesta tiene dos desventajas. Primero, la suspensión habilita a las empresas a hacer frente a choques adversos cortos. La ruptura del vínculo laboral por despido podría ser ineficiente si rompe una buena “pareja” puesto-trabajador (el trabajador está especializado en el puesto y el puesto requiere esa especialización) que podría mantenerse luego de pasado el período adverso.

Segundo, tal como se anotó en la revisión histórica del programa, la estacionalidad fue expresamente contemplada en la legislación temprana. Aunque no se ha realizado un análisis específico, parecería que los cambios legales que condujeron al actual programa de seguro mantuvieron la

protección de las actividades cuya estacionalidad venía siendo cubierta. Por lo tanto, no es sorprendente el uso intensivo que se realiza en Uruguay de la causal suspensión y su eliminación podría ser poco viable desde el punto de vista político.

6. Tasa creciente con utilización histórica. Este tipo de cláusula, al igual que la anterior, busca amortiguar el uso del seguro en períodos previsible de baja de la producción y tiene como ventaja que no requiere eliminar la causal suspensión. Como desventaja, cabe mencionar que las empresas que atraviesan una coyuntura negativa y por lo tanto recurren a reducir personal, deberían hacer frente a costos más elevados en períodos siguientes.

En general, el hecho de que las empresas contribuyan al fondo que financia el seguro según el número de beneficiarios que han generado históricamente, tiene dos lecturas. Por un lado, cae el incentivo a que utilicen el programa para financiar ciclos regulares (estacionalidad). Eso genera costos a las empresas que usan trabajo intermitente y por lo tanto, las incentiva a amortiguar los ciclos de producción y empleo buscando alternativas para sus períodos de baja actividad. Por otro lado, los que más utilizan el programa vierten más recursos, aliviando la carga financiera

Trylesinski (2001) y el Ante-proyecto de ley (citado en Velásquez 2003) proponen utilizar un mecanismo de corte similar pero que solamente tenga en cuenta el uso de la causal suspensión. La idea general es que imponer un tope y que, por encima de él, la empresa vuelque un aporte mayor. En el caso del Ante-proyecto de ley –que se basa en cuentas notacionales- la empresa debe verter un mes de salario adicional cada vez que utiliza la causal suspensión.

Para diseñar con precisión este tipo de modificación es necesario contar con la información del uso del seguro por parte de las empresas de manera de calibrar las tasas de aporte en franjas de frecuencia de uso.¹⁷ En principio, no parece claro que de existir una cláusula sobre aportes dependientes del uso histórico deba sujetarse al uso de la causal suspensión, pero estos aspectos deberían evaluarse con mayor profundidad.

7. Coordinación de instituciones y programas. Los aspectos institucionales y de coordinación han sido poco abordados en los antecedentes.

Tal como se mencionó, las políticas activas pueden servir de control para un programa pasivo y adicionalmente, aumentar la probabilidad de que el desocupado encuentre un empleo adecuado. En el marco de sus propuestas de una readecuación de ambos tipos de políticas, Rodríguez (2005) distingue

¹⁷ Como se señaló, esta información está disponible en el BPS, pero para su procesamiento y puesta a disposición del usuario se requiere un plazo mayor al previsto para la elaboración de este informe.

cuatro potenciales escenarios institucionales para su coordinación. No corresponde en este documento profundizar en estas propuestas, pero resulta interesante indicar que tres de ellas corresponden a la centralización de las políticas en un organismo único, que podría ser el BPS, el MTSS o un organismo nuevo, un Servicio Nacional de Empleo. La otra alternativa corresponde a que se mantenga la situación actual, con el BPS a cargo de las políticas pasivas y el MTSS de las pasivas, en cuyo caso el autor enfatiza la necesidad de establecer mecanismos de coordinación.

También sería necesario analizar el diseño del seguro de desempleo teniendo en cuenta el resto de las regulaciones vigentes, en particular la coordinación entre las distintas instituciones del estado que realizan controles. Por ejemplo, en la actualidad parece no existir una cooperación entre los controles de DGI y los del BPS.

8. Modificaciones motivadas en la situación financiera del programa. Algunas propuestas de modificación recogidas en los antecedentes se basan en que las erogaciones del programa son muy elevadas ya sea en términos de la nómina salarial o de la recaudación del IVA.

Una de esas propuestas es aumentar el número de los meses de cotización en el sistema. El mencionado Ante-proyecto de ley plantea que el trabajador haya contribuido en una o más empresas como mínimo nueve meses, en lugar de seis, para los trabajadores mensuales, o haya computado 200 jornales para los trabajadores con remuneración variable. Velásquez (2005) también propone el aumento de los aportes efectivos, pasando de seis a doce meses (en forma continua o discontinua), como requisito previo para acceder a los beneficios por primera vez o para tener derecho a una nueva prestación.

Una segunda propuesta es considerar conjuntamente el monto de la prestación y de la indemnización por despido. El mencionado Ante-proyecto de ley establecía que “Aquellos trabajadores que son despedidos, accederán al cobro del subsidio por seguro de desempleo, tantos meses después como meses de indemnización les hayan correspondido”. Trylesinski (2001) también propone la utilización del seguro de desempleo como un complemento a la indemnización. Los trabajadores despedidos con derecho a seis meses de indemnización no tendrían derecho a seguro de paro, mientras que los que tuvieran derecho a menos de seis meses de indemnización, serían complementados con el seguro de paro hasta completar los seis meses.

Las dos propuestas implican condiciones más restrictivas para los trabajadores. Uno de los problemas para justificar este tipo de propuestas es la dificultad de analizar la situación financiera del programa.

Cuando existe un fondo específico cuyo destino es el seguro, es fácil detectar los desequilibrios financieros. A su vez, en los casos –habituales– en que un porcentaje de la nómina salarial financia un

conjunto de riesgos también es posible monitorear la evolución de la situación financiera de cada riesgo a través de estimaciones de las tasas implícitas. Adicionalmente, cuando en distintos países estos programas han tenido problemas financieros, la situación deficitaria ha llevado al rediseño más general de los sistemas. En el caso uruguayo, la situación financiera general del sistema de seguridad social está determinada por el programa de jubilaciones y pensiones por lo que parece más acertado concentrar los esfuerzos en el análisis del sistema en general.

En este contexto, parece recomendable realizar una estimación de largo plazo de la tasa implícita del programa del seguro y monitorear su evolución antes de introducir modificaciones cuyo único objetivo sea modificar la situación financiera. Cabe observar además que propuestas como las contenidas en los puntos 4 y 6 (y eventualmente la 3) de esta sección tienden a reducir las erogaciones.

5. Comentarios finales

El principal desafío en el diseño de un seguro de desempleo es equilibrar de manera adecuada el objetivo de proveer un seguro a los trabajadores contra el riesgo de perder el trabajo, con los incentivos adversos que puede generar ese seguro. El análisis del seguro de desempleo en Uruguay indica que en algunos casos ese balance no se está logrando de manera adecuada. Esto ha motivado que en los últimos años se realizaran diversas propuestas tendientes a mejorar el diseño del actual programa. En este documento se han recogido esas propuestas y se han señalado sus ventajas y desventajas.

Más allá del análisis presentado, interesa resaltar la necesidad de pensar el sistema de políticas de seguridad social en su conjunto. Esto implica la articulación entre las políticas y las instituciones: entre el seguro de desempleo y los programas activos de empleo, entre los distintos organismos encargados de controles fiscales, entre el organismo rector de las políticas laborales (MTSS) y el organismo que gestiona el seguro de paro (BPS), entre otros.

También parece necesaria en esta consideración integral del sistema de seguridad social la inclusión de los aspectos relativos al financiamiento. Con respecto a sus aspectos más generales, las cotizaciones que realiza el trabajador lo cubren de una serie de contingencias a lo largo de su vida laboral (desempleo, enfermedad, retiro). Esto impide analizar la situación financiera del programa de la manera tradicional. A los efectos de realizar un monitoreo de sus posibles desequilibrios, se podría calcular con relativa periodicidad el indicador de tasa implícita de contribución.

En la actualidad el sistema es globalmente deficitario. También podría ser pertinente separar los recursos destinados a cubrir las jubilaciones de los que financian las contingencias durante la vida laboral activa, de manera de explicitar la situación financiera de los programas de menor peso en el sistema.

Finalmente cabe mencionar que la amplia información sobre el programa que se genera en el BPS no parece haber sido explotada en forma exhaustiva para su evaluación y rediseño. Parecería recomendable aceptar los mecanismos de cooperación entre el BPS y el MTSS y comenzar a analizar esta información de forma periódica y más exhaustiva, generando una política de explotación de la información que permita fortalecer las capacidades de diseño de política del MTSS.

Referencias bibliográficas

Bertranou, Fabio (2001). Protección para los desempleados: los seguros de desempleo en América Latina. In: Panorama Laboral 2001 de América Latina y el Caribe. International Labour Office.

BPS (2006). “Evolución de los seguros por desempleo: principales resultados segundo semestre año 2005”, en “Comentarios de Seguridad Social N° 10, Enero-Marzo 2006”; <http://www.bps.gub.uy>.

Bucheli, M. y Diez, R. (2002). “Seguro de desempleo. Análisis comparativo regional e internacional de sus opciones de diseño”. LC/MVD/R 198, CEPAL.

Bucheli, M., Fernández, A; Furtado, M. & Rodríguez, J.M. (2004). “Regulación e Instituciones en el Mercado de Trabajo de Uruguay”, Informe preparado para el BID, CINVE.

Cassoni A., Labadie G. y Allen S. (1994). “Reformas del mercado laboral ante la liberalización de la economía. El caso de Uruguay”. Banco Interamericano de Desarrollo, Serie de Documentos de Trabajo 177.

Forteza, A., Caristo A., Ferreira Coimbra N. y Rossi I. (2005). “Pay roll contribution financed social protection programs in Uruguay”. Documento de Trabajo N° 03/05, Departamento de Economía, Universidad de la República.

Mazza, Jacqueline (1999): Unemployment Insurance: Case Studies and Lessons for Latin America and the Caribbean. Inter-American Development Bank.

Rodríguez, J. M. (2005). “Hacia una mayor articulación entre las políticas activas y pasivas”. En *Uruguay. Empleo y protección social. De la crisis al crecimiento*. Santiago. Oficina Internacional del Trabajo.

Trylesinski, F. (2001). “Principales características del subsidio por desempleo en el Uruguay. Lineamientos para su reforma”. Informe de consultoría realizado para el Ministerio de Economía y Finanzas.

Velásquez, M. (2003). “Seguro de desempleo en Uruguay: evaluación y lineamientos para su modernización”. Informe de consultoría realizado para el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Velásquez, M. (2005). “Seguro de desempleo: evaluación y lineamientos para su modernización”. En *Uruguay. Empleo y protección social. De la crisis al crecimiento*. Santiago. Oficina Internacional del Trabajo.

Anexo. Programa no contributivo para los desocupados

Una alternativa para ampliar la cobertura del seguro de desempleo es hacerlo a través de un programa no contributivo, cuyos lineamientos generales se desarrollan a continuación. El objetivo de este programa sería fundamentalmente aliviar la pobreza de los desocupados. Se trata por lo tanto de un programa anti-pobreza, cuyo diseño debería pensarse en el marco de la red de protección social existente, de forma coordinada con el resto de las prestaciones que se brindan.

Este tipo de programas ha sido muy utilizado en la región durante los noventa. En su forma típica se trata de programas que entregan una transferencia monetaria a cambio de una contraprestación vinculada al empleo (trabajo, participación en capacitación y búsqueda de empleo, participación en formación en derechos, etc.). Las contraprestaciones relacionadas con el trabajo se basan en proyectos de uso intensivo de mano de obra, como la creación y reparación de obras de infraestructura económica, social y comunitaria. Estos programas que originalmente fueron concebidos para enfrentar contracciones macroeconómicas, actualmente están siendo utilizados como elementos de lucha contra la pobreza. Una sistematización acerca de la implementación de este tipo de programas en la región puede encontrarse en CEPAL (2006).

Al plantear los lineamientos generales del programa asistencial a los desocupados que se desarrollan a continuación, estamos suponiendo que, tal cual lo planeado originalmente al implementarse el ingreso ciudadano, el mismo termina en 2007. En caso contrario, si persiste este programa de transferencia monetaria, aunque sea bajo otra modalidad, debería prestarse especial atención a que no exista superposición de prestaciones.

Al tratarse de un programa anti-pobreza, la selección de beneficiarios debería basarse en pruebas de verificación de ingresos. En línea con los programas mencionados, podría pensarse en la implementación de una transferencia monetaria a los desocupados, a cambio de una contrapartida. La existencia de contrapartida, más allá de los propios beneficios que puede acarrear, resulta imprescindible para garantizar que el programa se dirija a personas desempleadas.

Para evitar que los ocupados prefieran el programa al empleo, aspectos tales como el monto y la duración de la prestación son importantes. Con respecto al monto, se suele recomendar que el techo sea el salario de mercado de un trabajador no calificado, es decir el salario mínimo. El uso de transferencias bajas es además un mecanismo de focalización basado en la autoselección, para evitar que quienes cuentan con un empleo o están en condiciones de trabajar se presenten al programa. Con respecto a la duración, no es conveniente que se brinde por períodos largos porque puede fomentar la

inactividad. También es necesario prever cláusulas que limiten el uso frecuente por el mismo trabajador y que definan claramente las reglas de egreso.

Finalmente, para definir las contrapartidas, es necesario evaluar las capacidades institucionales para monitorearlas, en la medida en que es dificultoso implementar programas de empleo focalizados. La experiencia del programa Trabajo por Uruguay del PANES puede ser de utilidad para la definición de estos aspectos.

Anexo estadístico

Cuadro A 1. Indicadores de las prestaciones del seguro de paro

	Tasa de desempleo	Beneficiarios del SP	Erogaciones corrientes (miles de \$)	Erogaciones constantes (miles de \$)	Erogaciones / PBI (%)	Erogaciones / gasto total de BPS (%)	Beneficio promedio (constantes)
1990	8,5	12.667	21.992	74.493	0,20	2,0	2.659
1991	8,9	15.253	51.400	81.922	0,23	2,0	2.877
1992	9,0	15.288	93.898	74.097	0,24	2,0	3.175
1993	8,3	16.070	167.846	78.627	0,28	2,2	3.042
1994	9,2	18.107	262.300	79.737	0,30	2,2	3.034
1995	10,3	21.686	445.597	93.586	0,36	2,6	3.143
1996	11,9	19.258	526.068	77.673	0,32	2,3	3.270
1997	11,4	17.100	582.439	67.004	0,28	2,1	3.197
1998	10,1	17.652	651.327	62.536	0,28	2,0	3.526
1999	11,3	23.384	1.005.502	87.122	0,42	2,8	3.304
2000	13,6	26.200	1.105.836	90.684	0,46	3,0	3.210
2001	15,3	31.340	1.341.372	104.998	0,54	3,6	2.899
2002	17,0	37.302	1.643.176	123.242	0,63	4,3	2.622
2003	16,9	22.372	1.063.870	70.014	0,34	2,7	2.500
2004	13,1	14.140	699.983	38.588	0,18	1,6	2.387
2005	12,2	14.394	712.270	35.972	0,17	1,5	2.659

Nota: Las erogaciones incluyen el subsidio líquido y el aporte. Las erogaciones a precios constantes están deflactadas por el Índice de precios al consumo, base marzo de 1997.

Fuente: Encuesta Continua de Hogares, Instituto Nacional de Estadística y Asesoría Económica Actuarial, Banco de Previsión Social

Cuadro A 2. Distribución de los recursos del BPS según origen

	Aportes	Asistencia neta	Impuestos afectados (*)	Total
1990	81,6	2,2	16,2	100,0
1991	79,3	7,9	12,8	100,0
1992	76,8	11,0	12,2	100,0
1993	68,6	15,6	15,8	100,0
1994	65,1	19,3	15,5	100,0
1995	63,4	20,9	15,7	100,0
1996	60,0	24,5	15,5	100,0
1997	58,4	25,3	16,3	100,0
1998	58,4	24,7	16,8	100,0
1999	57,1	27,7	15,2	100,0
2000	56,0	29,9	14,2	100,0
2001	52,9	29,7	17,4	100,0
2002	49,1	32,4	18,5	100,0
2003	48,2	29,1	22,6	100,0
2004	51,0	23,1	25,8	100,0
2005	55,9	17,9	26,3	100,0

(*) Incluye IVA Afectado, Impuesto a la Lotería y a partir de 2001 COFIS (Ley 17.345, Art.22).

Fuente: Asesoría Económica Actuarial, Banco de Previsión Social

Cuadro A 3. Composición del empleo (en porcentaje)

	2001	2002	2003	2004	2005
Asalariados privados	54,5	52,1	52,0	52,6	54,5
Serv. dom. y sist. financiero	9,8	10,0	10,0	9,3	9,1
Resto formal (a)	35,0	32,7	31,3	31,8	34,1
Resto informal	9,6	9,4	10,6	11,5	11,3
Asalariados públicos	16,6	17,9	18,1	17,7	16,6
Patrón	3,9	3,7	3,4	3,5	3,9
Cuenta propia sin local	8,8	10,3	9,8	9,2	8,3
Cuenta propia con local	14,6	14,4	15,3	15,2	15,2
Otros	1,6	1,7	1,5	1,8	1,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: en base a ECH, INE

Cuadro A 4. Características de los trabajadores en seguro de paro (datos de la ECH).
Año 2004

	% de desocupados con seguro de paro	Distribución de trabajadores en seguro de paro		
		Trabajadores desocupados	Trabajadores ocupados	Ocupados y desocupados
Total	4,2	100	100	100
Sexo				
Hombre	5,0	52	70	58
Mujer	3,5	48	30	42
Zona geográfica				
Montevideo	4,9	62	45	56
Interior	3,3	38	55	44
Parentesco				
Jefe	9,0	39	59	46
Cónyuge	4,6	25	14	21
Hijos	2,3	27	20	25
Otros	3,4	9	7	8
Nivel educativo				
Hasta primaria	4,9	28	20	26
Secundaria incompleta	3,3	31	44	35
Secundaria completa	8,6	14	12	13
UTU	3,7	14	14	14
Magisterio/Profesorado	4,3	2	6	3
Universidad incompleta	2,5	6	3	5
Universidad completa	9,1	5	1	3
Edad				
Menores de 25	2,4	25	8	19
25-34	4,7	25	37	29
35 y más	6,2	50	55	52
Estrato de ingreso (*)				
Quintil 1	2,5	18	21	21
Quintil 2	3,7	23	26	26
Quintil 3	4,6	23	22	22
Quintil 4	7,6	27	22	22
Quintil 5	4,3	9	9	9

Nota: (*) corresponde al quintil de la distribución del ingreso per cápita del hogar entre personas

Fuente: en base a ECH, INE

Cuadro A 5. Características de los trabajadores en seguro de paro (datos del BPS)

	1994	2001	2002	2003	2004	2005
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Sexo						
Hombres	69,1	67,9	66,7	65,7	63,0	65,1
Mujeres	30,9	32,1	33,3	34,3	37,0	34,9
Zona geográfica						
Montevideo	57,3	60,7	59,8	57,8	54,5	51,2
Interior	42,6	39,3	40,2	42,2	45,5	48,8
Tramo de edad						
Menores de 20 años	3,7	2,0	1,6	1,4	1,5	2,1
De 20 a 29 años	33,6	32,5	32,8	31,5	31,7	32,0
De 30 a 39 años	27,9	28,7	29,2	29,9	29,8	29,9
De 40 a 49 años	19,5	20,9	20,7	21,4	21,8	21,1
De 50 a 59 años	12,6	13,4	12,9	12,9	12,4	12,0
60 y más	2,8	2,5	2,8	2,8	2,8	2,8
Causal de amparo						
Despido	45,3	37,1	32,9	45,1	57,3	59,9
Suspensión	53,4	62,9	58,5	46,4	35,3	31,3
Reducción	1,2	0,0	8,6	8,4	7,4	8,8
Carga de familia						
Con carga	64,1	64,6	64,5	65,9	65,6	65,7
Sin carga	35,9	35,4	35,5	34,1	34,4	34,3
Sector de actividad						
Sin datos	s/d	s/d	s/d	0,1	0,2	s/d
Com.,rest. y hoteles	s/d	s/d	s/d	23,5	21,0	s/d
Agric,caza, silv.y pesca	s/d	s/d	s/d	6,1	7,8	s/d
Electricidad, gas y agua	s/d	s/d	s/d	0,1	0,1	s/d
Estab. financieros	s/d	s/d	s/d	9,2	9,7	s/d
Minas y cant..	s/d	s/d	s/d	0,2	0,1	s/d
Construcción	s/d	s/d	s/d	15,6	15,4	s/d
Industria manufacturera	s/d	s/d	s/d	20,4	19,8	s/d
Servicios	s/d	s/d	s/d	17,1	18,7	s/d
transp.,almac. y comun.	s/d	s/d	s/d	7,6	7,2	s/d

Nota: La apertura por sector de actividad refiere a los beneficiarios (promedio anual de datos mensuales); el resto corresponde a altas promedio anual en el programa.

Fuente: AEA, BPS

Cuadro A 6. Tasa de reemplazo y duración promedio del desempleo en países de la OCDE. 2004

	Tasa de reemplazo (% sobre salario líquido anterior)	Duración del beneficio (meses, tasa inicial equivalente)
Asia	54	8
Japón	62	8
Corea	47	7
Habla inglesa, no europeos	54	4
Australia	45	0
Nueva Zelanda	56	0
Canadá	63	9
Estados Unidos	54	6
Habla inglesa, europeos	51	11
Irlanda	49	15
Reino Unido	54	6
Países nórdicos	71	34
Dinamarca	70	48
Finlandia	70	23
Noruega	68	36
Suecia	75	28
Europa Central	70	18
Austria	63	9
Bélgica	61	Sin límite
Francia	75	23
Alemania	69	12
Holanda	74	24
Suiza	77	24
Europa del Sur	65	16
Grecia	55	12
Italia	54	6
Portugal	83	24
España	67	21
Europa del Este	55	9
República Checa	56	5
Hungría	49	9
Polonia	59	12
República Eslovaca	56	8

Fuente: OCDE Employment Outlook (2006)

Cuadro A 7. Indicadores de la duración del período de prestaciones. En porcentaje.

	2001	2004	2005
En términos de beneficiarios			
Bajas/período básico	5,8	4,5	5,5
Prórroga/período básico	10,6	3,9	1,2
Prórroga/total beneficiarios	10,1	3,9	1,2
En términos de erogaciones			
Bajas/período básico	1,3	0,4	0,7
Prórroga/período básico	16,4	9,3	2,0
Prórroga/erogaciones totales	14,3	8,6	1,9

Notas: “Bajas” corresponde a los casos en que el beneficiario deja de percibir la prestación antes del tiempo máximo previsto; “Período básico” corresponde a los casos en que el beneficiario está haciendo uso del tiempo previsto; “Prórroga” corresponde a los casos en que el beneficiario está haciendo uso de un periodo de prórroga; “Total” corresponde a los beneficiarios efectivos, esto es, a la suma de quienes están haciendo uso del período básico y del período de prórroga, excluyendo a quienes se dieron de baja en forma anticipada.

Fuente: AEA, BPS.

Cuadro A 8. Propuestas de modificaciones al programa de seguro de paro uruguayo

		Programa actual	Anteproyecto de ley (Velázquez, 2003)	Banco Mundial (2004)	ERT - BPS (1999)	Trylesinsky (2001)	Velázquez (2005)
Cobertura		Asalariados privados (BPS) excepto servicio doméstico			Todos los dependientes del sector privado	Ampliación a servicio doméstico con modificación en la aportación	
Elegibilidad	Causal	Despido; suspensión; reducción de la jornada por debajo de lo normal					Eliminar suspensión
	Condiciones	No tiene otro empleo; no puede rechazar ofertas; no puede recibir otro ingreso; no puede haber utilizado el seguro en los 12 meses previos aunque el Poder Ejecutivo tiene la facultad de prolongar hasta 24.	Idem excepto: la facultad de prolongar le plazo se limita a 6 meses		Idem excepto no puede haber utilizado el seguro en los 6 meses previos; debe participar en programas de capacitación y buscar activamente trabajo.	Idem agregando la obligatoriedad de realizar trabajar comunitario o capacitación.	

Cuadro A 8. Propuestas de modificaciones al programa de seguro de paro uruguayo

		Programa actual	Anteproyecto de ley (Velázquez, 2003)	Banco Mundial (2004)	ERT - BPS (1999)	Trylesinsky (2001)	Velázquez (2005)
	Antigüedad	Mensual: 6 meses de cotización; Jornalero: 150 jornales; Destajista: 6 SMN. En últimos 12 meses.	Mensual: 9 meses de cotización; Jornalero: 200 jornales; Destajista: 9 SMN. En últimos 12 meses.		Idem en últimos 24 meses con potestad del BPS de ampliar a 36.		12 meses en forma continua o discontinua
Monto	Básico mensual	Mensual: 50% del salario medio de los seis meses previos; Jornalero: 12 jornales calculados como las remuneraciones de los seis meses previos dividido 150.			Mensual: 60% del salario medio de los seis meses previos con potestad del BPS de ampliar a 80%.	Alternativas para causal despido: i) prestación decreciente o ii) subsidio como complemento de la indemnización por despido	i) Prestaciones decrecientes. ii) Referir al salario a los 12 meses previos.
	Topes	Mínimo: 50% del SMN; Máximo: 8 SMN			Mínimo: 5 UR; Máximo: 50 UR.		
	Complemento	20% del subsidio por familia a cargo					

Cuadro A 8. Propuestas de modificaciones al programa de seguro de paro uruguayo

		Programa actual	Anteproyecto de ley (Velázquez, 2003)	Banco Mundial (2004)	ERT - BPS (1999)	Trylesinsky (2001)	Velázquez (2005)
Duración	General	6 meses	El tiempo depende del fondo acumulado en la cuenta: i) hasta los 20 años de edad, se genera un mes de prestación por año; ii) con más de 20 años de edad, se genera 0,75 mes por el primer año de aporte y 0,5 mes por los siguientes.	Máximo referido a toda la vida (18-24 meses)			
	Prórroga	Hasta 12 meses de prórroga por razones de interés general.			Hasta 12 meses de prórroga para trabajadores de 50 años o más en hogares con ingresos menores a 24 UR o trabajadores de empresas insolventes (o con deuda laboral)	Por orden de preferencia: i) eliminación; ii) acortar el período adicional a 6 meses; iii) involucrar al MEF en la resolución	Eliminación

Cuadro A 8. Propuestas de modificaciones al programa de seguro de paro uruguayo

		Programa actual	Anteproyecto de ley (Velázquez, 2003)	Banco Mundial (2004)	ERT - BPS (1999)	Trylesinsky (2001)	Velázquez (2005)
Financiamiento		No tiene financiamiento propio. El fondo general proviene de % del salario + impuestos generales	Contribución especial de un mes de salario cuando se utiliza por suspensión	Parte de la prestación se financia con una cuenta individual que se financia con un % del salario (sin aumentar el montepío); otra parte de la prestación se financia con rentas generales		No tiene una alternativa general claramente preferible.	Restablecer la obligación de cotizar a grupos exonerados de aportes patronales.
Otras cláusulas			1. Sistema de cuentas notacionales en que el saldo se reduce con el uso de la cuenta. 2. El acceso a la prestación se realiza tantos meses después como meses de indemnización por despido.	A la edad de retiro, el remanente del fondo propio se vierte en la cuenta personal de retiro		Techo del número de beneficiarios provenientes de la misma empresa. Por encima, la empresa debe realizar una contrapartida creciente al BPS que puede llegar a ser el 100% de la prestación.	

Cuadro A 8. Propuestas de modificaciones al programa de seguro de paro uruguayo

	Programa actual	Anteproyecto de ley (Velázquez, 2003)	Banco Mundial (2004)	ERT - BPS (1999)	Trylesinsky (2001)	Velázquez (2005)
Otros programas vinculados	Capacitación e intermediación laboral (DINAE-JUNAE)				Combinar con un programa de empleo social para ampliar la cobertura	