

**5tas. JORNADAS URUGUAYAS DE HISTORIA
ECONÓMICA**

**ASOCIACIÓN URUGUAYA DE HISTORIA ECONÓMICA
(AUDHE)**

Montevideo, 23 al 25 de noviembre de 2011

Simposio 20

Seguros sociales: desempeño, instituciones y políticas en el largo plazo

**El seguro de desempleo: cobertura, beneficios y desempeño
(1958-2010)**

Nicolás Bonino Gayoso: nbonino@iecon.ccee.edu.uy

Ulises García Repetto: ulises@iecon.ccee.edu.uy

Área de Historia Económica-IECON

Facultad de Ciencias Económicas y Administración

Universidad de la República

Resumen

Desde comienzos de siglo la problemática en torno al desempleo ha ocupado un lugar preponderante en la agenda política del Uruguay. En la primera mitad del siglo XX esta preocupación se materializa en la denominada “jubilación por despido” que sirven los distintos organismos previsionales. Este derecho jubilatorio, en principio transitorio, se desvirtuó por problemas de diseño, instrumentación y utilización, lo cual repercutió negativamente en la ecuación financiera de las cajas de jubilaciones.

Luego de distintos intentos parciales de redefinir los instrumentos de protección al desempleo y en momentos que comenzaba a percibirse el estancamiento económico del país, las autoridades se ven en la necesidad de organizar este beneficio de forma autónoma a los derechos jubilatorios. Este objetivo se concreta en el año 1958 al aprobarse un seguro desempleo obligatorio, autónomo y con financiación propia para el grupo más numeroso de trabajadores privados del sector de industria y comercio. Esta última característica se suprime a principios de los setenta pasando solventarse con ingresos generales del sistema de seguridad social.

Esta protección a los trabajadores desempleados en Uruguay ha funcionado como tal en épocas normales, pero no así en momentos de crisis económicas. En las crisis el seguro no actúa como una herramienta de política social que proteja a los trabajadores desempleados, debido al período reducido de acceso a las prestaciones, así como al requerimiento de que el trabajador deba esperar un determinado período, parte del mismo de aportación efectiva, antes de poder usufructuarlo de nuevo.

Otro punto débil del seguro lo constituye su baja tasa de cobertura, quedando fuera de su alcance los trabajadores independientes, los que buscan trabajo por primera vez, los que llevan desempleados más de seis meses y los trabajadores informales. Esto conduce a cuestionarse de qué manera sería posible proteger a estos grupos de trabajadores.

Palabras clave: Seguro de paro, Seguridad Social, Desempleo, Gasto Público Social, Finanzas Públicas.

Introducción

El presente trabajo de investigación busca profundizar en el estudio de la historia de la protección a los trabajadores desempleados en Uruguay. En particular analiza con detalle el régimen de seguro de paro instaurado en 1958, así como sus sucesivas modificaciones. La finalidad última es intentar entender qué objetivos buscaba el régimen, así como evaluar el grado de cumplimiento de los mismos.

La organización del trabajo es la siguiente. En el primer apartado se realiza un repaso de los principales antecedentes relativos a la seguridad social y el seguro de desempleo. En el segundo apartado se describe cómo era la protección a los desempleados en la primera mitad del siglo XX. A continuación, en la tercera sección se describe la organización del seguro de desempleo implementado en 1958, así como las sucesivas modificaciones que el mismo ha registrado. En la cuarta sección se analiza el desempeño del mismo, tanto en términos de su evolución financiera como de su número de beneficiarios, así como de la composición de los mismos. El trabajo se cierra con algunas reflexiones sobre la protección a los trabajadores desempleados.

1. Los antecedentes relativos a la seguridad social y el seguro de desempleo

Pese a la importancia que con el correr del tiempo fue adquiriendo la seguridad social en las finanzas públicas uruguayas, los estudios relativos al sistema con una perspectiva de historia económica han sido relativamente escasos. En general, los estudios parten de enfoques jurídicos, sociológicos, políticos o económicos y se circunscriben a períodos específicos, en especial, los últimos cincuenta años en que los desequilibrios financieros del sistema vinieron a comprometer las cuentas del Gobierno Central.

En el campo del derecho, los estudios se centran en el análisis de la normativa vigente, los principios en los que se funda el sistema y la evolución institucional del mismo (De Ferrari, 1972; Plá Rodríguez et al., 1991; Plá Rodríguez, 1999; Saldain, 1995). En tanto que, desde la sociología y la ciencia política los análisis se han focalizado en el estudio del sistema en su conjunto y en su desempeño (Fortuna, 1985) y en la acción de los actores y su incidencia en las políticas instrumentadas por el Estado (Papadópulos, 1992; Busquets, 2005).

Desde una perspectiva económica el tema de la previsión social comienza a ser tratado a partir de la década del setenta focalizando los estudios en el financiamiento, las reservas y las propuestas de la CIDE¹ para la reforma de las bases de la financiación del sistema (Iglesias, 1961; Viéitez Novo, 1963; CIDE, 1965). Luego, a partir de la década del ochenta, los principales estudios desde la economía fueron llevados a cabo por el Instituto de Economía (FCEyA-UdelaR) centrándose en los desequilibrios financieros del sistema y en su viabilidad económica (Viéitez y Minetti, 1984; Coelho, 1990; Melgar y Vigorito, 1995).

Tras la reforma estructural de 1996, que dio origen al sistema jubilatorio mixto, el tema de su repercusión económica ha sido desarrollado por el Departamento de Economía

¹ La Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (octubre/1959) creada para coordinar los proyectos de inversiones del sector público, luego amplía su cometido realizando un diagnóstico de la situación del país hacia 1963 y propone un plan integral económico-social de las políticas a instrumentar en el mediano plazo para provocar un cambio estructural para promover el desarrollo y mejorar la distribución del ingreso: e de mediano plazo: Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1965-1974.

(FCS-UdelaR) estudiando aspectos puntuales del nuevo sistema, como ser: los efectos redistributivos de la reforma, el acceso al beneficio de retiro para los cotizantes, la historia laboral, los efectos del juego político en el desfinanciamiento del sistema previsional, cuestiones de género en el acceso a la jubilación y la sustentabilidad del sistema tras la reforma (Forteza, 1999a, 1999b, 2003, 2004; Caristo y Forteza, 2003; Bucheli, Corteza y Rossi, 2006).

Finalmente, desde una perspectiva de historia económica el tema de la seguridad social en Uruguay sólo recientemente ha comenzado a ser investigado, labor que viene desarrollando el Área de Historia Económica del Instituto de Economía, estudiándose la evolución institucional, la cobertura y los beneficiarios durante el siglo XIX y XX, la función redistributiva de la seguridad social, el financiamiento y los desequilibrios del sistema y las transferencias (asistencia financiera) del Gobierno Central al sistema durante el siglo XX, (Sienra, 2006, 2007; Azar y Bertoni, 2006; Azar, Bertino et al., 2009; Bonino y García Repetto, 2010; García Repetto, 2011).

Con relación a la protección al desempleo, específicamente, existen trabajos recientes que estudian la evolución jurídico institucional del sistema en general (Bonino, 2009) y estudios que a partir de la evolución del derecho incursionan en el tema de las políticas de empleo (Rodríguez, 2005), en la estructura del empleo y en los determinantes del empleo y desempleo (Amarante y Arim, 2005) o el desempeño del seguro de desempleo entre 1991 y 2005 detallando las debilidades en la instrumentación del sistema y algunas propuestas para su reforma (Amarante y Bucheli, 2006). Finalmente, ha comenzado a estudiarse los efectos de la reforma del año 2008 al régimen de seguro de paro que ha significado una reducción en el tiempo en que el individuo se encuentra recibiendo el beneficio, salvo para los desempleados mayores a 50 años y funcionando el seguro de desempleo en los hechos más como un seguro temporal de ingresos que como un subsidio que permita al trabajador acceder a un empleo más productivo (Amarante, Arim y Dean, 2011).

2. La protección a los desempleados en la primera mitad del siglo XX: *la jubilación por despido*

Desde los inicios de la creación del sistema de previsión social autónomo del Gobierno Central (Caja Escolar, 1896) existió la preocupación por los efectos económicos que provocaba al trabajador, tanto del sector público como del privado, la pérdida del empleo por voluntad del empleador. En este orden de ideas en el año 1904, con la creación de la Caja Civil (1904), se reconoce el derecho de los funcionarios públicos a acceder a una jubilación extraordinaria por motivo de de supresión de cargo o cese del funcionario siempre que tuviera más de 10 años de servicio previos. Al decir del los parlamentarios: *“no sería justo,...que el funcionario que durante este tiempo ha cumplido debidamente las tareas de su destino y pagado los descuentos (montepíos)..., quedara en la condición del que ha sido separado de su cargo por omisión o delito”* (DSCR, tomo 173: 207). En el mismo año, se otorga el mismo derecho a los afiliados a la Caja Escolar.

Este derecho luego se le reconocerá a los trabajadores privados², fijándose como requisitos los mismos que para los públicos: 10 años de aportes previos y que el despido no fuera motivado por la “notoria mala conducta” del trabajador.

Al reconocerse el derecho de “*jubilación por despido*” se consideró que el mismo tendría carácter extraordinario y temporal en la medida que el individuo cesado de su trabajo, luego de un período normal de búsqueda de trabajo, al acceder a un nuevo empleo renunciaría al beneficio jubilatorio. En los hechos ello no ocurrió, ya que quien accedía al derecho procuraba no perderlo, ya fuera consiguiendo un trabajo fuera del ámbito de cobertura de la respectiva caja o trabajando en negro. A su vez, este régimen jubilatorio especial fue aprovechado por las empresas para bajar los costos salariales despidiendo trabajadores con sueldos altos. Debido a estos abusos que se cometían en la utilización de este derecho de jubilación extraordinaria, progresivamente se intentó establecer un régimen de seguro de paro para los distintos sectores de trabajadores.

El primer intento de establecer un seguro de paro se produce en la esfera de cobertura de la Caja Bancaria (1927). En el sector bancario desde la creación de la Caja (1925) se observó que los bancos despedían a los trabajadores antes de llegar a los 10 años de trabajo de manera de impedir a que éstos adquiriesen el derecho a jubilarse o directamente cesaban a los empleados con mayores salarios independientemente de sus años de servicio. Esta realidad llevaba a que aquellos que no tenían 10 años de servicio quedaran completamente desamparados, en tanto que los que sí computaban los años de servicio requeridos accedían a una prestación jubilatoria que podría convertirse en permanente independientemente de los años cotizados en la Caja suponiendo una pesada carga financiera para el organismo.

Ante estos hechos se creó un beneficio que se situaba entre un seguro de desempleo y una indemnización por despido para amparar a los empleados despedidos que no cumplían el requisito de de 10 años de trabajo en el sector. Se trataba de un instituto intermedio debido a que la indemnización se fijaba en relación a los años trabajados a razón de un mes por año, siendo el tope nueve mensualidades ya que pasados los 10 años se accedía a la jubilación por despido. Este aspecto lo acercaba a la indemnización por despido, pero por otro lado, en caso que el beneficiario accediera a otro empleo remunerado perdía el derecho, aspecto que lo acercaba a un seguro de paro. Por otro lado, para contener los despidos injustificados de los bancos se dispuso que estos debían depositar en la Caja por cada trabajador despedido con menos de 10 años de servicio los 9 sueldos que podía insumir la prestación como máximo y por cada trabajador despedido con 10 o más años de servicio, un sueldo por cada año trabajado, con un máximo de 15. Luego, en año 1943 se modifica la forma en que se costeaba el pago de los que accedían a una jubilación por despido disponiéndose que durante los primeros tres años el pago de la pasividad se asumiera por mitades entre la institución bancaria que despedía al empleado y la Caja Bancaria.

Para los trabajadores de servicios públicos (1919) y de los sectores de industria y comercio (1928) se les reconoció el derecho a acceder a la jubilación por despido en caso de ser despedidos y computar 10 años de servicios quedando desamparados aquellos que no cumplían este requisito. Frente a los despidos inmotivados de estos

² El derecho a una jubilación extraordinaria por despido fue extendido a los trabajadores de los servicios públicos (1919), a los empleados bancarios (1927¿no es 1925?) y a los trabajadores de los sectores de industria y comercio (1928).

últimos trabajadores, en especial a partir del año 1931 en que se comienzan a percibir las consecuencias económicas y sociales de la Gran Depresión (1929), y en consonancia con las recomendaciones de la OIT y las medidas que distintos países europeos iban tomando (Espuelas, 2010), en el año 1934, en el marco de una reestructura general de la seguridad social, se establece un régimen de seguro de paro propiamente dicho, que se denominará “subsidio de desocupación”³, manteniéndose la jubilación por despido para los afiliados mayores de 40 años y con más de 10 años de servicio⁴.

El derecho al subsidio por desempleo beneficiaba a los trabajadores despedidos menores de 40 años, no mediando delito, omisión o culpa grave. Para poder cobrar el subsidio (por el plazo máximo de un año), el trabajador despedido debía inscribirse en una de las bolsas de trabajo cuya creación fue prevista por la misma ley. A su vez, el trabajador volvía a tener derecho al subsidio por un año siempre que previamente hubiera computado 250 días de trabajo, 2.000 horas trabajadas o un año de trabajo efectivo. Con este mecanismo se buscaba devolver a la actividad a los afiliados jóvenes asegurándoles posibilidad de gozar del beneficio en varias oportunidades durante la vida laboral del individuo.

En la práctica este beneficio no funcionó como fuera proyectado, ya que las bolsas de trabajo nunca llegaron a organizarse debido a la fuerte oposición patronal al considerar que la obligación a recurrir a dichas bolsas para contratar mano de obra suponía limitar el derecho a la libre contratación que tanto defendían. Dentro de este nuevo régimen se habilitó al directorio de la caja a prorrogar el beneficio por otro año en caso de crisis económica; en los hechos, este beneficio se volvió en permanente debido a las sucesivas prórrogas del subsidio que por ley se fueron otorgando hasta la sanción del seguro de desempleo en 1958.

Los problemas que trajo aparejados la “jubilación por despido” durante la primera mitad del siglo XX se observan en distintos ámbitos. En primer término, aquello que se previó como un derecho transitorio se terminó transformando en un beneficio permanente, llevando a que con sólo 10 años de servicios computados se accediese a una jubilación, la que aprovechaban individuos con edad para trabajar. En segundo término, estos mismos individuos podían acceder a trabajo remunerado en negro o bajo la cobertura de algún instituto provisional sin perder la pasividad. Este reingreso al mercado laboral podría deprimir los salarios en general en la medida que estos trabajadores accediesen a trabajar por un menor sueldo, con el que complementaban sus ingresos jubilatorios. Finalmente, todos estos trabajadores relativamente jóvenes al acceder a una pasividad afectaban gravemente la ecuación financiera de las distintas cajas jubilatorias, las que habían sido organizadas bajo la premisa normal de conceder el derecho jubilatorio a sus afiliados tras un período de aporte de 30 años.

En la Caja Bancaria y en la Caja de Industria y Comercio la jubilación por despido fue un gravamen importante en sus finanzas. Hacia principios de los años cuarenta en la Caja Bancaria del total de jubilados un 54% lo era por causal de despido; estas

³ Este beneficio se extenderá a los trabajadores públicos nucleados en la Caja Civil y Escolar en 1940 pero que luego quedará desvirtuado al reconocérseles a estos trabajadores la inamovilidad (1952), sólo pudiendo ser destituidos en caso de ineptitud, omisión o delito a propuesta del Poder Ejecutivo y aprobado por la Cámara de Senadores.

⁴ Este derecho de jubilación extraordinaria será derogado por la reforma de la seguridad social del año 1979 (Acto Institucional n° 9) en plena dictadura militar (1973-1985).

pasividades representaban, a su vez, el 43% de los egresos por jubilación del Instituto. Por su parte, en la Caja de Industria y Comercio los jubilados por la causal de despido representaban el 35% del total de beneficiarios, siendo el costo correspondiente para el organismo del 28% del total de pago por jubilaciones (Bonino y García Repetto, 2010). Esto llevó a las autoridades a no incluir el derecho de “jubilación por despido” en las Cajas que se crearon en la década del cuarenta y que se organizara un seguro de desempleo para los trabajadores zafrales de los sectores exportadores más importantes como fuentes de divisas: los frigoríficos y las barracas de lana.

A principios de la década del cuarenta se organizan dos nuevas cajas: la Caja Notarial (1941) y la de Trabajadores Rurales y de Pensión a la Vejez (1943). En la primera de estas cajas expresamente no se prevé como causal la “jubilación por despido”. Al decir de la Comisión Informante de la Cámara de Representantes: *"el proyecto elimina [como causal] el despido o exoneración del escribano o empleado, por ser la real y efectiva causa de la anemia financiera que aqueja a cajas similares"* (DSCR, tomo 408: 124).

Por su parte, en la Caja de Trabajadores Rurales, del Servicio Doméstico y de Pensiones a la Vejez, tampoco se reconoció como causal jubilatoria el despido y en su lugar se estableció un seguro de desempleo de seis meses al que podía acceder el individuo (trabajadores rurales y trabajadores domésticos) solamente tres veces durante su vida laboral, debiendo mediar entre cada vez que se recibía el amparo un plazo no menor de dos años. Posteriormente, con la reforma de octubre de 1950 se suprimirá este subsidio por desempleo.

En el caso de los frigoríficos (1944) y de las barracas de lana (1945) se organizan dos cajas de compensación para atender la desocupación que sufrían los trabajadores de estos dos sectores cuya actividad era de carácter zafral. Estas dos cajas servían un seguro de paro estacional que beneficiaba a todos los trabajadores del sector siempre que no alcanzasen a computar 100 horas de trabajo mensual. En caso de no alcanzar tal número la caja de compensación servía un subsidio hasta alcanzar el tope de 100 horas mensuales. A su vez, los trabajadores quedaban a disposición de la empresa ante cualquier llamado a trabajar que cursase la misma y, por otra parte, se organizaban dos bolsas de trabajo a las que debían recurrir las empresas en caso de falta de personal.

Como se observa en la primera mitad del siglo XX existieron distintas formas de asistir a las personas que quedaban desempleadas, según los distintos sectores económicos, siendo el intento más acabado de instrumentar un seguro de desempleo el denominado “subsidio de desocupación” (1934) dentro de la esfera de cobertura de la Caja de Industria y Comercio. Para las autoridades de la época la única forma de organizar un seguro de desempleo eficiente era estableciendo con él bolsas de trabajo en que se inscribiesen los trabajadores despedidos para poder acceder a otro empleo en el sector, con la obligación de los empresarios a recurrir a estas bolsas. La creación de las bolsas de trabajo suponía incluir una política activa de empleo a la tradicional política pasiva del subsidio. Sin embargo, en los hechos este instituto no terminó de instrumentarse debido a la oposición de los empresarios a que se organizaran las bolsas de trabajo.

En el años 1953, al discutirse nuevamente el establecimiento de un seguro de desempleo, el diputado Amílcar Vasconcellos señalaba: *“el funcionamiento del artículo 18 bis, apartado C) de la ley de 11 de enero de 1934 ha sido una experiencia desastrosa, lamentablemente en nuestro país, porque las bolsas de trabajo que preveía*

esa ley – que tendía mediante esta disposición especial a ir buscando un sistema de seguro de desocupación rudimentario para aquellos afiliados que tuvieran una edad menor de cuarenta años-, no funcionaron nunca en la forma integral en que debieron haberlo hecho.” (DSCR, tomo 499: 278). Es recién en los años cincuenta cuando al percibirse que la economía del país mostraba signos graves de estancamiento y que el problema del paro y el desamparo podía afectar a muchos trabajadores menores de cuarenta años o que no computaban 10 años de servicio que se percibe como ineludible organizar alguna forma de seguro de desempleo para la gran masa de trabajadores del sector industrial y comercial.

3. La organización del seguro de desempleo de 1958 y sus modificaciones

La problemática del paro y sus consecuencias económico-sociales fue percibida prioritaria por las autoridades desde el momento en que se comenzó a organizar el sistema. Aún así, las respuestas que se fueron instrumentando durante la primera mitad del siglo veinte fueron parciales y no se llegaron a concretar en una solución que sin ser global, por lo menos, comprendiera al mayor grupo de trabajadores privados pertenecientes a los sectores de la industria y del comercio.

Luego del fallido intento del “subsidio por desempleo” (1934) entre fines de la década del cuarenta y principios de los cincuenta se presentan varios proyectos de ley para instituir un seguro general de desocupación. La característica principal de estos proyectos era la organización de dos servicios distintos y complementarios cuyo objetivo era la eliminación de los riesgos provenientes de la pérdida del empleo por causas no imputables al trabajador.

El proyecto más completo sobre el tema fue el presentado a fines de 1952 y que siendo aprobado en diputados no logró la sanción en senadores. En este proyecto, que se había inspirado en uno previo presentado por la Caja de Asignaciones Familiares, se preveía la creación de dos organismos: el Servicio Nacional de Empleo y el Seguro de Desempleo. El primero de estos institutos se asemejaba a las Bolsas de Trabajo de 1934, pero con la diferencia de que era un registro general voluntario en que se inscribía el trabajador y al que acudiría el empleador para contratar mano de obra. Por otro lado, el segundo instituto a cargo de Asignaciones Familiares se encargaba de servir un subsidio pecuniario que sustituía temporalmente la retribución de los trabajadores que se encontraban en paro. En todos los casos cuando el Servicio de Empleo ofreciera al individuo un trabajo este debía aceptarlo, salvo que justificara su rechazo en base a una causa legítima sujeta a la aprobación del organismo.

Finalmente, será en el año electoral de 1958 en un contexto de estancamiento económico y con el desempleo afectando aproximadamente a 40.000 individuos⁵, cuando los distintos partidos políticos arriben a una solución consensuada para desligar ambas políticas de empleo: la pasiva (seguro de desempleo) y la activa (bolsas de trabajo) de manera de aprobar la primera y diferir para más adelante la segunda.

3.1. La ley de seguro de desempleo de 1958 y sus características (ley 12570)

⁵ Con esta cifra se manejaron las comisiones parlamentarias que estudiaron el proyecto de ley, según señalaba el senador Camilo Fabini, presidente de la Comisión de Previsión y Asistencia Sociales del Senado (DSCS, sesiones de 14 y 15 de octubre de 1958, p. 337).

La ley de seguro de desempleo de 1958 es el producto de un acuerdo interpartidario entre todos los sectores políticos representados en el Parlamento. Acordado en Comisión, sufre importantes cambios en Sala tras nuevos acuerdos, que permiten que todos los partidos aprueben definitivamente el beneficio de seguro de desempleo.

Las principales discusiones se centraron en cuál de los organismos (Consejo Central de Asignaciones Familiares o Caja de Industria y Comercio) administraría el “Fondo de Seguro de Desempleo” y la necesidad o no de aprobar el beneficio de seguro de paro conjuntamente con la conformación de las bolsas de trabajo.

Respecto del primer problema los sectores políticos más volcados a la izquierda del espectro político (Partido Socialista, Partido Comunista y Lista 15 del Partido Colorado) argumentaron a favor de Asignaciones Familiares en el entendido que al tener representación obrero-patronal en el Consejo Central los ingresos, los fondos y la concesión de beneficios serían fiscalizados y controlados. En cambio, los sectores más conservadores (Unión Cívica, Lista 14 del Partido Colorado y Partido Nacional – Herrerismo y Unión Blanca Democrática-) apoyaron el control político del beneficio, ubicando el Fondo de Desempleo dentro de la esfera de la Caja de Industria y Comercio.

El segundo punto polémico –que estuvo por trabar el reconocimiento del seguro de paro- se centró en la necesidad o no de crear las Bolsas de Trabajo. Al igual que había sucedido a mediados de los treinta los sectores empresariales se manifestaron radicalmente contrarios a la organización de las Bolsas de Trabajo en el entendido de que coartaban su derecho de libre contratación. Dentro de la concepción de la época un seguro de desempleo no era viable sin la existencia de bolsas de trabajo que ordenaran el mercado de trabajo. Fue este intento de regular este mercado lo que llevó a los empresarios del sector de la construcción a tomar medidas de “lock-out” patronal que podían extenderse a otros sectores de no atender sus reclamos.

En la instancia los partidos de izquierda reclamaron que se aprobaran ambos institutos conjuntamente (seguro de desempleo y bolsas de trabajo), ya que de lo contrario el proyecto de ley sufriría *“una mutilación de tal tipo que casi se transforma en una medida inánime, sin la efectividad que todos quisiéramos, desde el punto de vista de la ayuda que significaría para los miles de desocupados que hay en el país...porque es el principio que da seguridad y que establece una regulación en beneficio de los trabajadores en el sentido de la oferta y demanda del trabajo en las distintas empresas”*.⁶

Pese a esta postura y ante la posibilidad de no se aprobara el beneficio de desempleo en momentos en que la economía se enlentecía y la caída del empleo se comenzaba a percibir, diputados de la Lista 15 (Zelmar Michelini y Fernando Elichirigoity) se manifiestan a favor de independizar ambos institutos de manera de aprobar el seguro de desempleo en la medida que *“los obreros que trabajen, que coticen, que estén en las condiciones del proyecto de ley y que queden sin trabajo, van a estar amparados por el subsidio de desocupación, estén o no en la Bolsa de Trabajo”*.⁷ En consecuencia, y a propuesta del diputado Elichirigoity, se dejaría para el futuro inmediato (seis meses) la instauración de las bolsas de trabajo a partir de un nuevo proyecto a ser enviado por el Poder Ejecutivo en acuerdo con el Consejo Central de Asignaciones Familiares,

⁶ Diputado Vivian Trías, DSCR, tomo 528, p. 469.

⁷ Diputado Zelmar Michelini, DSCR, tomo 528, p. 469

proyecto que nunca fue presentado al Parlamento logrando detener los sectores empresariales cualquier intento de regular el mercado de trabajo.

El instituto de seguro de paro a que se arriba en 1958 será obligatorio, cubriendo a los trabajadores privados de los sectores de la industria y el comercio que perdiesen el empleo por motivos ajenos a su voluntad o que sufrieran desocupación parcial (reducción de la jornada de trabajo en más del 25%). El trabajador beneficiario debería previamente cotizar 6 meses en el último año para acceder al derecho a percibir el subsidio del 50%, que podía incrementarse en un 20% suplementario para el desempleado casado o con incapaces y ascendientes a su cargo. El subsidio se percibía por el plazo de cuatro meses, pudiendo prorrogarse por dos meses más. En caso de desocupación parcial el trabajador tenía derecho a solicitar al Fondo un complemento salarial hasta alcanzar el 75% del salario normal. El financiamiento del subsidio provenía, principalmente, de los aportes obrero-patronales y del producido de ciertos impuestos afectados (impuesto a los billetes de lotería, un adicional a los impuestos a las bebidas alcohólicas y a los cigarrillos).

Finalmente, la administración del derecho se asignaba a la Caja de Industria y Comercio, quedando asegurado el control político del beneficio aún cuando se preveía la creación de un organismo consultivo no vinculante (Comisión Paritaria) en que estarían representados los trabajadores y los patronos.

3.2. La ampliación de los beneficios del seguro de desempleo de 1962 (Ley 13.108)

Luego de poco más de tres años de vigencia de la ley de seguro de desempleo, y sin haberse logrado concretar la conformación de las Bolsas de Trabajo ni haberse integrado la Comisión Paritaria con representación obrero-patronal, hacia mediados de 1962 nuevamente se vuelve a ventilar la problemática del seguro de desempleo.

Al igual que había sucedido en 1958, luego de un principio de acuerdo en Comisión que ponía el Fondo de Seguro de Desempleo en la órbita del Consejo Central de Asignaciones Familiares, en Sala el Partido Nacional vuelve a oponerse y mantiene su posición de que la administración sea llevada a cabo por la Caja de Industria y Comercio. La insistencia por parte de la oposición (socialistas, comunistas, demócratas cristianos y batllistas lista 15) se debió no sólo a la necesidad de que los aportantes (trabajadores y patronos) pudieran fiscalizar y controlar la administración y concesión del beneficio, sino también por las irregularidades que cometían las autoridades de la Caja al disponer de los ingresos del Fondo de Seguro de Desempleo para el pago de jubilaciones y pensiones. Sumado a esta irregularidad el diputado socialista Germán D'Elía denunciaba el manejo clientelístico y proselitista que se estaba haciendo por parte de los directores de la Caja al momento de conceder el beneficio del seguro de desempleo: *“en el seno de la Comisión... se dieron nombres y números de expedientes de trabajadores que habían obtenido el seguro en virtud de la recomendación de los clubes políticos, mientras otros no obtenían ese seguro porque no tenían la recomendación correspondiente”*.⁸

⁸ DSCR, tomo 553, p. 160.

Estas discusiones se saldaron con la imposición de la mayoría nacionalista, dejando el Fondo de Seguro de Paro dentro de la Caja de Industria y Comercio y acordándose modificaciones que ampliaban la cobertura y otorgaban nuevos beneficios.

En materia de cobertura se ampliaba de cuatro a seis meses el derecho a seguro de desempleo y se establecía que para acceder al derecho el tiempo para computar los seis meses de aporte previos pasaba de un año a dos años de forma de permitir que los trabajadores zafrales pudieran acceder al subsidio. También se efectuaba un ajuste para calcular el beneficio en caso de desempleo parcial atendiendo al porcentaje de reducción del trabajo efectivo. A su vez, se reconocieron nuevos derechos para los trabajadores desempleados, como ser suspensión de los juicios de desalojo contra el desocupado y el otorgamiento de becas de estudio para sus hijos entre 12 y 18 años que cursasen estudios en la Universidad del Trabajo.

3.3. El régimen de seguro de desempleo inaugurado por la ley 15.180 (1981)

Luego de sancionada las modificaciones de 1962 y a instancia de la CIDE (Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico) comienza un proceso de centralización del conjunto del sistema de la seguridad social en el Banco de Previsión Social (BPS, 1967) y de modificación del mecanismo de financiamiento del sistema a través de la reducción de las tasas de aportes obrero-patronales con el fin de hacer más competitiva la producción nacional: esta reducción de los aportes *“abaratara los costos de mano de obra alentando así su mayor empleo por parte del empresario; reduciría el precio de los artículos que se producen para el mercado favoreciendo así al consumo popular y mejoraría, por último, la capacidad de competencia de la producción nacional exportable”* (CIDE, 1965: pág. RS28).

A fines de 1972 se aprobó la reducción de los aportes obrero-patronales. Tal como se señala en el decreto que las aprueba: *“la política tributaria a seguirse debe tener presente la realidad económica y social del país, buscando el aumento de la eficiencia industrial; su poder de competencia con el exterior; y el estímulo a las inversiones como instrumento principal para promover el crecimiento del producto, en especial de aquéllas que maximicen la ocupación de mano de obra para lo cual, entre otras cosas, debe disminuirse su costo con relación a los otros factores de producción”*.⁹ En cuanto al financiamiento de las prestaciones, el decreto señala: *“el Poder Ejecutivo considera que un más perfeccionado cumplimiento de los fines redistributivos de la seguridad social exige una relativa sustitución de los aportaciones patronal y obrera por una imposición directa a los sectores de la población con mayor capacidad contributiva.”*

A la vez que se aprobó la reducción de los aportes obrero-patronales, se unificaron los aportes jubilatorios y los del seguro de paro, con el fin de simplificar la estructura tributaria. Si bien se establecía que los porcentajes de los ingresos correspondientes a los fondos jubilatorios, de seguros por desocupación y de beneficios por retiro comprendidos en las tasas de aporte unificadas se adjudicarían a los fondos respectivos en la proporción de las tasas que regían anteriormente, en los hechos se presume que eso no ocurrió, dado que se verificó una caída abrupta en los ingresos del fondo de seguro por desempleo, como se aprecia en el Grafico 1. A partir de 1980, por la aplicación del

⁹ Decreto 837/972 (29/12/1972).

Acto Institucional N° 9 (1979), el seguro de paro pasó a financiarse con los ingresos generales del BPS.

Luego, en 1981 se sanciona la ley 15.180 que modifica completamente el beneficio al derogar las leyes anteriores.

El Poder Ejecutivo al enviar el proyecto de ley del nuevo derecho de seguro de desempleo señaló que, a diferencia de las economías desarrolladas donde la desocupación es transitoria y fraccional y el trabajador se enfrenta a una demanda laboral amplia y un mercado laboral dinámico, en las economías pequeñas y enfocadas al mercado externo al ser escasa y especializada la demanda de empleo, al trabajador desempleado le resulta más difícil reinsertarse en el mercado laboral, siendo indispensable la organización de un seguro de desempleo amplio para los trabajadores del sector privado: *“no debe verse una alta calificación profesional como una limitante para la reubicación laboral, ya que en la medida en que el empleado está suficientemente capacitado en una o más profesiones, el espectro de sus posibilidades de trabajo se ve ampliado claramente en función de su mayor capacidad profesional”*.¹⁰

El nuevo régimen beneficiaba a los trabajadores despedidos, suspendidos de su trabajo o que sufrieran una reducción laboral de más de 25% de la actividad normal. El subsidio se servía por seis meses pudiéndose prorrogar, a instancias del Poder Ejecutivo, a un período máximo de 12 meses si se tratara de trabajadores con “alta especialización profesional”¹¹. El monto del subsidio se fijaba en 50% del salario normal que podía incrementarse en 20% para el desempleado casado o con familiares incapaces a su cargo. Los requisitos para acceder al subsidio eran haber trabajado seis meses o computado 150 jornales en los últimos doce meses, pudiendo el Poder Ejecutivo extender este plazo a 24 para trabajadores en actividades especiales (zafrales).

3.4. El seguro de desempleo vigente desde 2009 (Ley 18.399)

El diseño del régimen de seguro de paro vigente con la ley 15.180 llevó a que la duración del goce del beneficio fuera considerada extensa al no existir incentivos para reintegrarse prontamente al mercado de trabajo al sub-sector que pertenecía el parado o a otro segmento laboral aprovechando los cursos de reconversión laboral que el régimen incluía. Frente a esta realidad distintos especialistas sugirieron distintas modificaciones con el objetivo de dinamizar el régimen de seguro de desempleo para que el mismo no sólo fuera un subsidio en caso de pérdida del empleo, sino que el tiempo de paro se redujera y obligara al trabajador a adquirir nuevas habilidades para ampliar las oportunidades de acceder a un nuevo empleo al enfrentarse a un mercado laboral cambiante (Rodríguez, 2005; Velásquez, 2005; Amarante y Bucheli, 2007).

Una particularidad de esta reforma sustancial del régimen de seguro de desempleo fue que la misma se origina a partir de reuniones y discusiones entre distintos actores públicos, políticos y sociales (trabajadores y empresarios) que a fines del 2006 se concretó en el denominado Diálogo Nacional de Seguridad Social (DNSS) teniendo por objetivo: *“promover un amplio proceso de diálogo sobre la seguridad social en Uruguay, incluyendo a todos los actores relevantes de la sociedad, con el propósito de*

¹⁰ Diario de Sesiones del Consejo de Estado, tomo 29, p. 489.

¹¹ Ley 15.180 (20/08/1981) artículo 10.

*generar insumos para eventuales reformas y fortalecer la gobernabilidad democrática”.*¹²

En el encuentro del DNSS los actores lograron consensuar en la necesidad de *"revisar en su totalidad el diseño del programa de seguro por desempleo, analizando cuestiones tales como si las prestaciones han de ser decrecientes a lo largo del tiempo, si su monto o período de pago han de vincularse con la extensión del lapso previo de labor, su ámbito subjetivo, el régimen de prórrogas, el tratamiento de los desempleados mayores de 50 años, el régimen de incompatibilidades, y las medidas que habrían de adoptarse para lograr un mayor nivel de integración entre las políticas activas y pasivas de empleo"*.¹³

Los cambios sancionados fueron fijar el plazo de subsidio a seis meses o 72 jornales en caso de despido o trabajo reducido (suspensión parcial) y cuatro meses o 48 jornales en caso de suspensión total, pudiendo el Poder Ejecutivo extenderlo a 8 meses y 90 jornales cuando *"se registre una caída del Producto Bruto Interno desestacionalizado durante dos trimestres consecutivos [recesión técnica]"* (artículo 6, numeral 2). En el caso de trabajadores mayores a 50 años la prórroga podrá ser de 6 meses o 72 jornales.

Una de las modificaciones sustanciales del nuevo sistema es establecer una escala decreciente en el monto del subsidio a percibir por el trabajador en paro total o parcial (el subsidio pasa del 66% del sueldo en el primer mes a 40% del sueldo en el sexto mes), esta medida se adopta con el objetivo de incentivar al trabajador a reintegrarse prontamente al mercado laboral y en el caso de despido el trabajador tiene la obligación de asistir *"a los cursos de capacitación o de reconversión laboral que se implementen en el ámbito del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social"*, de lo contrario pierde el derecho al subsidio (artículo 4, literal D). Por su parte, atendiendo a la *"alta especialización profesional"*, puede el Poder Ejecutivo fijar el beneficio por un plazo máximo de 1 año. En todos los casos el subsidio se eleva en 20% si el trabajador estuviera casado, viviere en concubinato o tenga a su cargo incapaces.

¹² Cámara de Representantes, carpeta 1348 (agosto de 2008); Informe del Poder Ejecutivo, "Exposición de Motivos", 4 de agosto 2008.

¹³ Cámara de Representantes, *íbis idem*.

Cuadro 1. Resumen de la normativa relativa al seguro de desempleo en el Uruguay (1958-2010)				
Concepto	Ley 12.570 (1958)	Ley 13.108 (1962)	Ley 15.180 (1981)	Ley 18.399 (2009)
Requisitos	a) trabajador afiliado a la Caja de Ind. y Com. b) 6 meses de aportes en último año	a) trabajador afiliado a la Caja de Ind. y Com. b) 6 meses de aportes en último año	a) trabajador de la actividad privada b) 6 meses o 150 jornales aportados en último año	a) trabajador de la actividad privada b) 6 meses o 150 jornales aportados en último año
Causas para acceder al beneficio	a) desocupación total: falta de empleo b) desocupación parcial: - reducción del trabajo superior al 25%	a) desocupación total: falta de empleo b) desocupación parcial: - reducción del trabajo superior al 25%	a) desocupación total: pérdida de empleo suspensión de actividades b) desocupación parcial: - reducción del trabajo superior al 25%	a) desocupación total: pérdida de empleo suspensión de actividades b) desocupación parcial: - reducción del trabajo superior al 25%
Monto del beneficio	a) desocupación total: 50% del laudo vigente b) desocupación parcial: 50% de la diferencia entre el salario percibido y el que correspondería por laudo del 75% de la jornada laboral	a) desocupación total: 50% del laudo vigente b) desocupación parcial: 50% de la diferencia entre el salario percibido y el que correspondería por laudo para una jornada laboral del 75% cuando la reducción oscile entre el 25% y el 79% de la jornada normal - 25% de la diferencia entre el salario percibido y el que correspondería por laudo del 75% de la jornada laboral cuando la reducción oscile entre el 80% y el 99% de la jornada normal	a) desocupación total: 50% del promedio de salario de los últimos seis meses o subsidio equivalente a 12 jornales mensuales b) desocupación parcial: diferencia entre el 50% de salario promedio en seis meses previos y el salario que continuó percibiendo del empleador	a) desocupación total: pérdida de empleo: beneficio decreciente sobre salario o jornales promedio de los últimos seis meses: salario (66% en 1er mes a 40% al 6to mes) y jornal (16 jornales en 1er mes a 9 jornales al 6to mes) - suspensión de actividades: 50% del promedio de salario de los últimos seis meses o subsidio equivalente a 12 jornales mensuales b) desocupación parcial: diferencia entre el 50% de salario promedio en seis meses previos y el salario que continuó percibiendo del empleador
Complemento del monto del beneficio	20% adicional trabajador casado o con incapaces o ascendientes a su cargo	20% adicional trabajador casado, en concubinatio o con incapaces o ascendientes a su cargo	20% adicional trabajador casado o con incapaces, ascendientes o descendientes menores de 21 años a su cargo	20% adicional trabajador casado, en concubinatio o con incapaces, ascendientes o descendientes menores de 21 años a su cargo
Plazo del beneficio	120 días	180 días	6 meses o 72 jornales	6 meses o 72 jornales
Prórroga del beneficio	60 días (resolución del Directorio de la Caja)	60 días (resolución del Directorio de la Caja)	6 meses (resolución del P.E. motivada en la alta especialización profesional del beneficiario)	6 meses (resolución del P.E. motivada en la alta especialización profesional del beneficiario)
Espera para volver a acceder al beneficio	6 meses de aportes	6 meses de aportes	1 año desde recibido el beneficio con aportes en 6 meses	1 año desde recibido el beneficio con aportes en 6 meses
Financiamiento	a) aporte obrero-patronal del 1% b) impuestos afectados: 5% sobre venta de billetes de lotería - adicional a bebidas alcohólicas - adicional a cigarrillos importados	a) aporte obrero-patronal del 1% b) impuestos afectados: 5% sobre venta de billetes de lotería - adicional a bebidas alcohólicas - adicional a cigarrillos importados	a) aporte obrero-patronal del 1% b) impuestos afectados: 5% sobre venta de billetes de lotería - adicional a bebidas alcohólicas - adicional a cigarrillos importados	a) aporte obrero-patronal del 1% b) impuestos afectados: 5% sobre venta de billetes de lotería - adicional a bebidas alcohólicas - adicional a cigarrillos importados
Otros beneficios	a) gastos de viaje del desempleado y su familia por aceptar trabajo fuera del lugar de residencia habitual b) importe de instrumentos y ropa de trabajo cuando el nuevo empleo los ponga a cargo del trabajador	a) y b) ídem ley anterior c) suspensión de juicios de desalajo iniciados d) becas de estudio para hijos de trabajadores que cursen estudios en la Universidad del Trabajo (UTU)	ninguno	ninguno
Políticas activas de reinserción laboral	La Caja de Ind. y Com. organiza de acuerdo con la UTU cursos de reeducación profesional (no obligatorios)	La Caja de Ind. y Comer. organiza de acuerdo con la UTU cursos de reeducación profesional (no obligatorios)	no hay previsión (*)	no hay previsión (*)

(*) Por Ley 16.320 (art.325 a 332) del año 1992 se crea el Fondo de Reconversión Laboral a cargo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que organiza cursos de reeducación profesional (no obligatorios)

4. El desempeño del régimen de seguro de paro

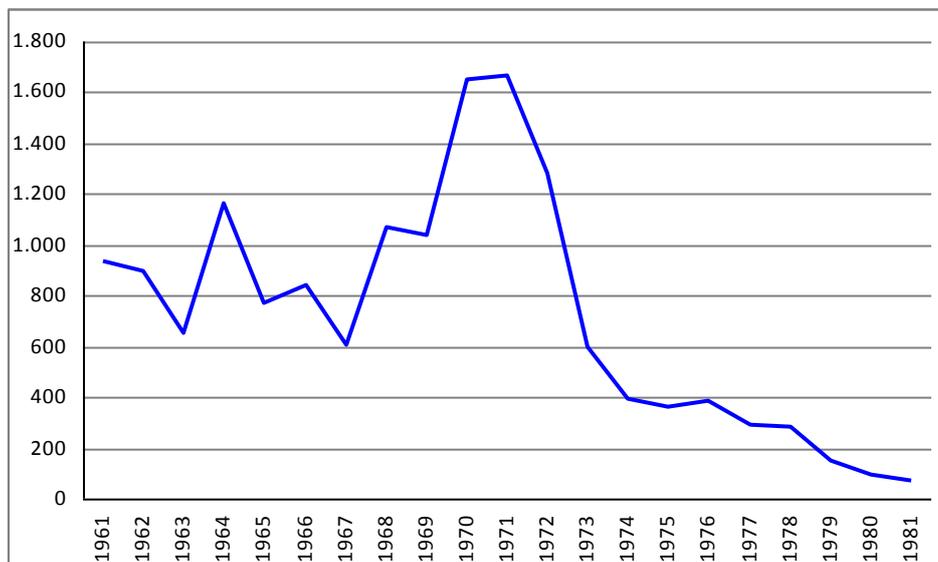
En esta sección haremos un repaso de los rasgos claves del desempeño del régimen de seguro de paro, desde 1958 a la fecha. Comenzaremos por analizar el desempeño financiero del seguro, luego nos concentraremos en las personas beneficiarias del mismo, para finalmente profundizar en el comportamiento del seguro frente a los vaivenes en el ciclo económico.

4.1. El financiamiento del seguro de paro

El seguro de paro se financió hasta el año 1972 principalmente con aportes obrero-patronales específicos (1% del sueldo) y con el producido de ciertos impuestos afectados (impuesto a los billetes de lotería, impuestos a las bebidas alcohólicas y a los cigarrillos). En ese año los aportes específicos del seguro de paro fueron unificados con los aportes jubilatorios; si bien oficialmente la distribución de los ingresos entre el fondo de seguro de paro y el jubilatorio se continuaría haciendo según el porcentaje vigente hasta ese entonces, en los hechos los datos muestran que dicho reparto no se llevó a cabo y el seguro de desempleo se financió con los ingresos generales del sistema de seguridad social. En 1981, con la reforma del seguro de paro, esta situación se formaliza y la financiación de las prestaciones se realiza exclusivamente con los ingresos generales del BPS.

Gráfico 1 _ Ingresos del Fondo Seguro por desempleo

(en millones de pesos, a precios constantes de dic 2010). Período 1961-1981.



Fuentes: Kneit, J. (1964), Vieitez, H. y Minetti, L (1984).

Nota: Incluye las aportaciones al Seguro de Paro General y a otros seguros, así como impuestos afectados. No incluye la asistencia neta del Gobierno Central.

En la primera década de andamiaje del régimen de seguro de paro se observa una evolución bastante inestable de los ingresos del Fondo Seguro por desempleo en términos reales. En contraposición, durante toda la década del setenta se evidencia una persistente caída en los ingresos reales del Fondo, como consecuencia de la política aplicada en 1972 de eliminación en los hechos de los aportes específicos del seguro con

el fin de abaratar el costo de la mano de obra¹⁴ y simplificar la estructura tributaria. Los ingresos registrados en el resto de la década corresponderían a deudas por aportes correspondientes al período anterior.

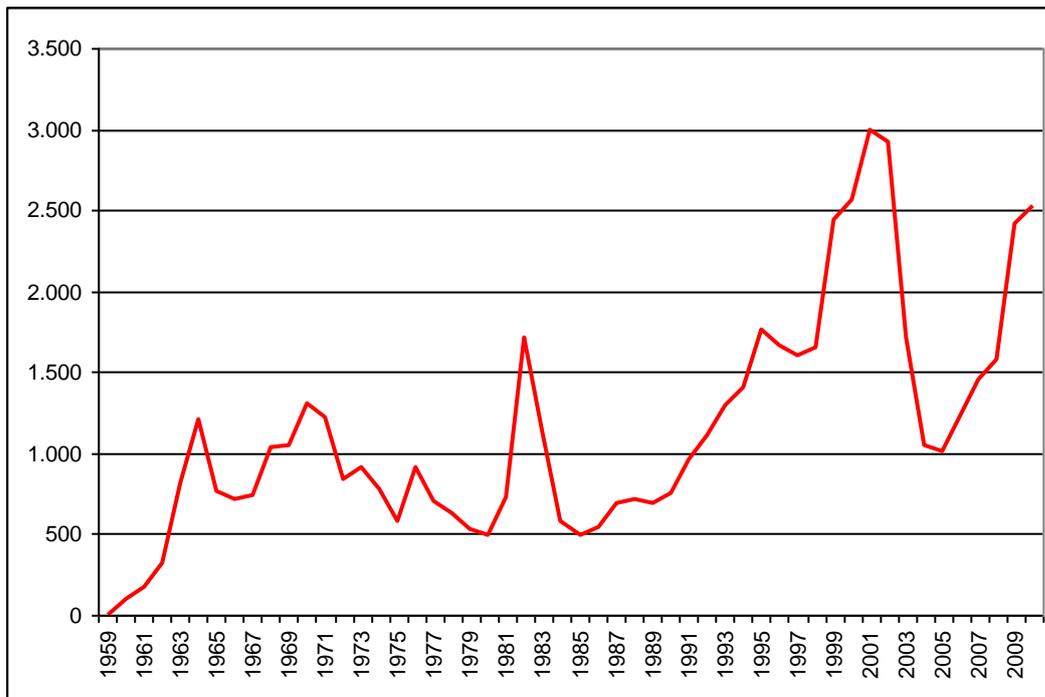
A este respecto, cabe señalar que en 1993 una misión de la OIT (Organización Internacional del Trabajo) solicitada por el Gobierno de Uruguay, y en particular por el BPS, recomendó la consideración del restablecimiento de una caja contributiva para la prestación por desempleo, basada en cotizaciones pagadas por los empleadores y los trabajadores. La misión sugería que algunos de los recursos generados en esta forma fueran destinados a financiar programas de formación.

4.2. Las erogaciones del seguro de paro

En relación al monto de las erogaciones por concepto de prestaciones por desempleo, se observa que las mismas presentan una evolución diferenciada en cuatro períodos (gráfico 2).

Gráfico 2 _ Erogaciones por seguro de paro

(en millones de pesos, a precios constantes de dic 2010). Período 1959-2010.



Fuentes: Kneit, J. (1964), Vieitez, H. y Minetti, L. (1984), DGSS (1981), BPS.

El primer período (1959-1964), en que las erogaciones presentan una evolución creciente en términos reales, sería de conformación del beneficio; durante estos años se dictan la ley originaria (1958) y las modificaciones que buscaron ampliar el universo de beneficiarios del sistema (1962). En un segundo período, que abarca los años 1965-1981, las erogaciones se mantienen en un nivel relativamente estable, en la medida que la legislación marco se mantiene vigente y los actores (trabajadores y empresarios) conocen los derechos y posibilidades que brinda el régimen.

¹⁴ Esta política de reducción de aportes se aplicó también a los aportes jubilatorios (García Repetto, 2011).

Posteriormente se sanciona la reforma del sistema de 1981, en que se recortan derechos, pero se autoriza al Poder Ejecutivo a extender el seguro por 6 meses adicionales, motivado en la alta especialización del trabajador. A poco de entrar en vigencia la reforma, la crisis de 1982 hace incrementar las erogaciones en términos reales en 136%, a la vez que la tasa de desempleo pasa de 5,9% (1981) a su 13,4% en 1983; en tanto, el PIB caía 16% en términos reales entre 1981 y 1984. Un punto a resaltar es el comportamiento de las erogaciones en el momento de crisis económicas: si en el año de irrupción de la crisis las erogaciones aumentan, como cabe esperar, en los años siguientes caen estrepitosamente.

A continuación de que las erogaciones, medidas a precios constantes, recuperan su nivel previo a la crisis, se registra un proceso de crecimiento relativamente sostenido de las mismas entre los años 1985 y 2001. Durante este período, pese a la recuperación de la economía, la tasa de desempleo fluctuó entre 8% y 12%. Eso significó que las erogaciones mantuvieran una tendencia creciente, reforzada por el aumento del número de beneficiarios, como se observará en el gráfico 7.

Luego, entre los años 2002 y 2005 nuevamente se registra una caída en el monto de las erogaciones, en momentos en que el país sufre los efectos de la crisis del año 2002, y la tasa de desempleo se ubica en promedio en 15%. Al igual que lo sucedido en la crisis de 1982, se observa una caída en las erogaciones a la vez que se registran aumentos en la tasa de desempleo con relación al período anterior. Esta evolución se explica por la duración reducida de las prestaciones del seguro y por el hecho de que el trabajador deba esperar un determinado período, parte del mismo de aportación efectiva, antes de poder usufructuar el beneficio de nuevo. En estas situaciones una cantidad importante de desempleados, una vez vencido el período cubierto por el seguro, se queda sin recibir prestaciones, lo cual conduce a la señalada caída en las erogaciones. Si bien en esos casos, el Estado se hallaba facultado para aprobar una prórroga que permitiese a los desempleados continuar recibiendo las prestaciones, no lo hizo en forma generalizada (sí para algunas actividades en particular). Las razones que llevaron al Estado a actuar de esa manera podrían hallarse en la preocupación, en un período de crisis, por no recargar más las ya deficitarias cuentas públicas¹⁵.

Finalmente, el último período se iniciaría en 2005 hasta la fecha, donde se aprecia una nueva tendencia al ascenso del gasto por prestaciones por desempleo.

De todas formas, las erogaciones por seguro de paro representan en términos relativos valores pequeños, tanto si se consideran en relación al total de erogaciones a activos, al total de erogaciones del BPS o al PIB. Si se evalúa el porcentaje de las erogaciones por seguro de paro en el total de erogaciones a activos, el mismo se ubicó entre 1985 y 2010 en todo momento por debajo del 25%, como se aprecia en el gráfico 3. Un aspecto a resaltar, sin embargo, es que con excepción de los años 2003-2007, herederos de los efectos de la crisis de 2002, se aprecia que en los años transcurridos del siglo XXI dicho porcentaje ha alcanzado valores más elevados que en los últimos 15 años del siglo XX.

Por su parte, el peso de las erogaciones por seguro de paro en el total de erogaciones del BPS resulta prácticamente insignificante. En el gráfico 4 se observa que en el período 1976-2010 dicha participación no alcanzó nunca el 5%.

¹⁵ El déficit fiscal promedio en 1983-84 fue de 5% y en 2003-04 de 3,5%.

Gráfico 3 _ Peso de erogaciones por desempleo en total de erogaciones activas (en %). Período 1985-2010.

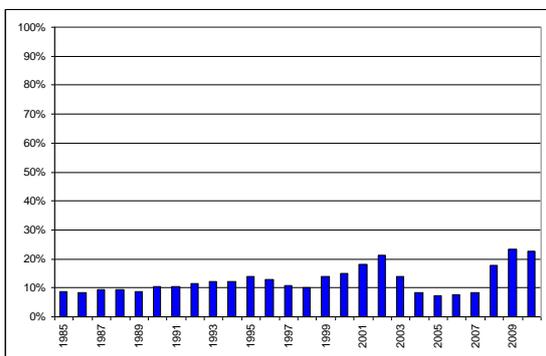
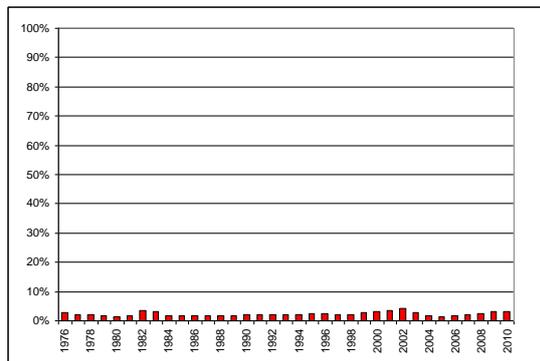


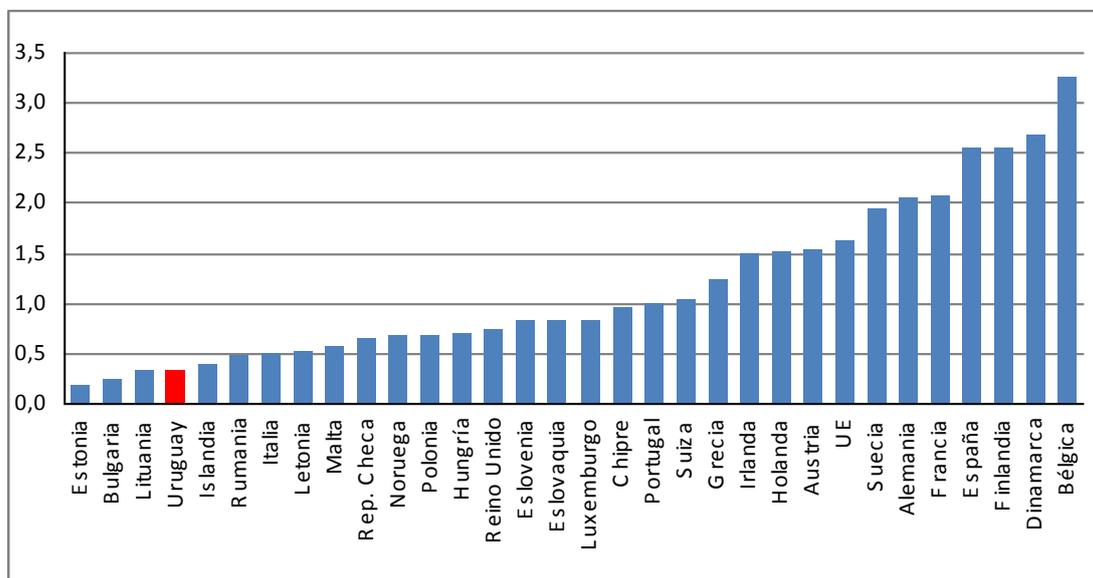
Gráfico 4 _ Peso de erogaciones por desempleo en total de erogaciones del BPS (en %). Período 1976-2010.



Fuente: Cálculos propios en base a datos de DGSS y BPS.

Por último, en relación al PIB, en el período 1983-2010 las erogaciones por seguro de paro no superaron nunca el 0,6% del PIB. En la Unión Europea, por ejemplo, el gasto de protección social por desempleo representó en promedio en el período 1997-2008 el 1,63% del PIB, frente a 0,33% en Uruguay. En países como Alemania, Francia, dicho porcentaje superó el 2%, mientras que en España, Finlandia, Dinamarca y Bélgica ascendió a más del 2,5 %.

Gráfico 5 _ Gasto promedio en protección a los desempleados (en % del PIB). Período 1997-2008.



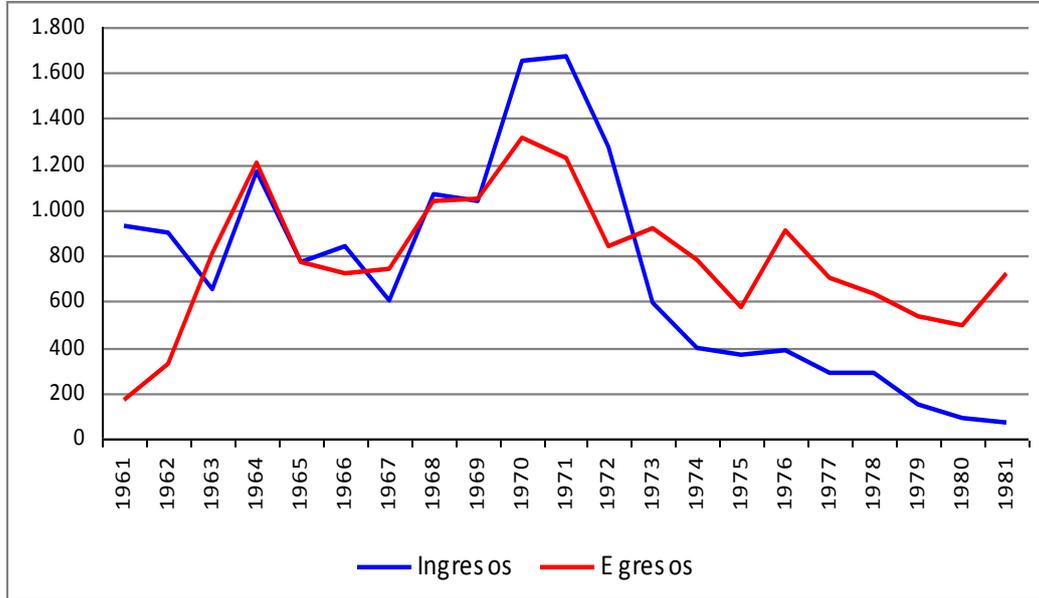
Fuentes: Eurostat, cálculos propios en base a datos de BPS y BCU.

4.3. Resultados financieros del seguro

Si comparamos los ingresos y egresos en el período 1961-1981, en que el Seguro contó oficialmente con ingresos específicos, se observa un comportamiento bastante irregular, alternándose años de superávit con otros de déficit. Luego de la eliminación en los

hechos de los aportes específicos a través de la unificación de aportes llevada a cabo en 1972, el déficit del Fondo se vuelve permanente.

Gráfico 6 _ Ingresos y egresos del Fondo Seguro por desempleo
(en millones de pesos, a precios constantes de dic 2010). Período 1961-1981.

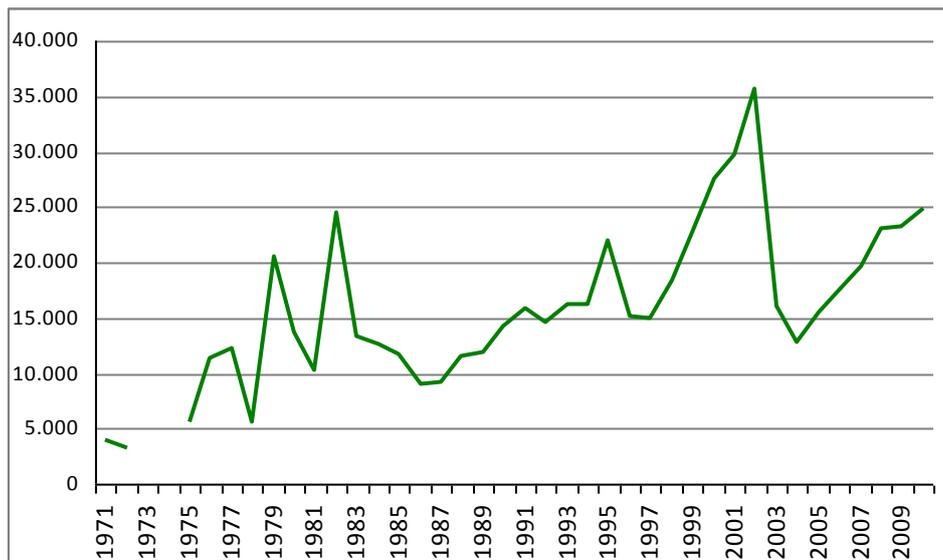


Fuentes: Kneit, J. (1964), Vieitez, H. y Minetti, L. (1984), DGSS (1981), BPS.

4.4. Número de beneficiarios y algunas de sus características

Con respecto al número de beneficiarios, la búsqueda de datos arrojó resultados favorables para el período 1971-2010, los cuales se resumen en el gráfico 7:

Gráfico 7 _ Número de beneficiarios del seguro de paro (1971-2010)

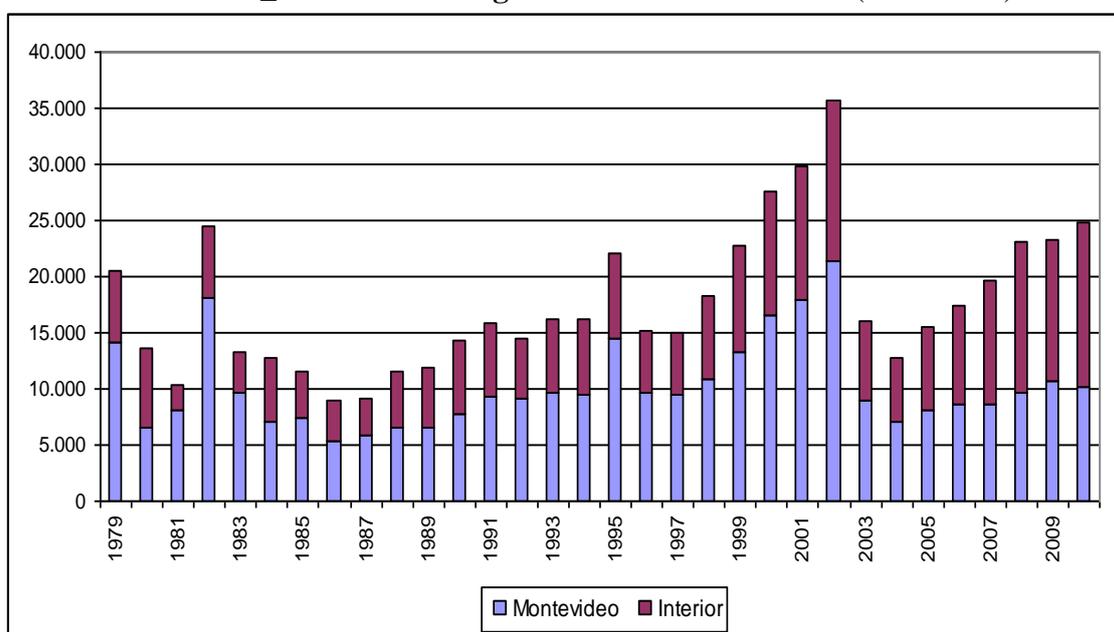


Fuente: BPS.

En la década del setenta, el número de beneficiarios presenta variaciones notoriamente bruscas. Pero a partir de los años ochenta y luego de unos años de descenso luego de la crisis de 1982, el número de beneficiarios muestra una tendencia ascendente hasta 2002, cuando sufre una fuerte caída, aun mayor que la registrada en la crisis de 1982. A partir de 2004 vuelve nuevamente a crecer, en forma sostenida. Vuelve a detectarse, al igual que se hizo antes para las erogaciones, una fuerte caída luego de las crisis de 1982 y de 2002, lo cual reafirma la impresión de que el seguro no fue utilizado, por lo menos no en forma general, para paliar los efectos que las profundas crisis económico-sociales sufridas por el país tuvieron sobre los trabajadores que quedaron desempleados.

Con respecto al perfil de los beneficiarios del seguro, cabe resaltar que se trata de un derecho netamente urbano (recién en 2001 se incorpora al régimen a los trabajadores rurales) y mayoritariamente de la capital hasta el año 2005. A partir de 2006 el peso de los beneficiarios del Interior comienza a ser mayor y creciente, como se observa en el gráfico 8.

Gráfico 8 _ Distribución regional de los beneficiarios (1979-2010)

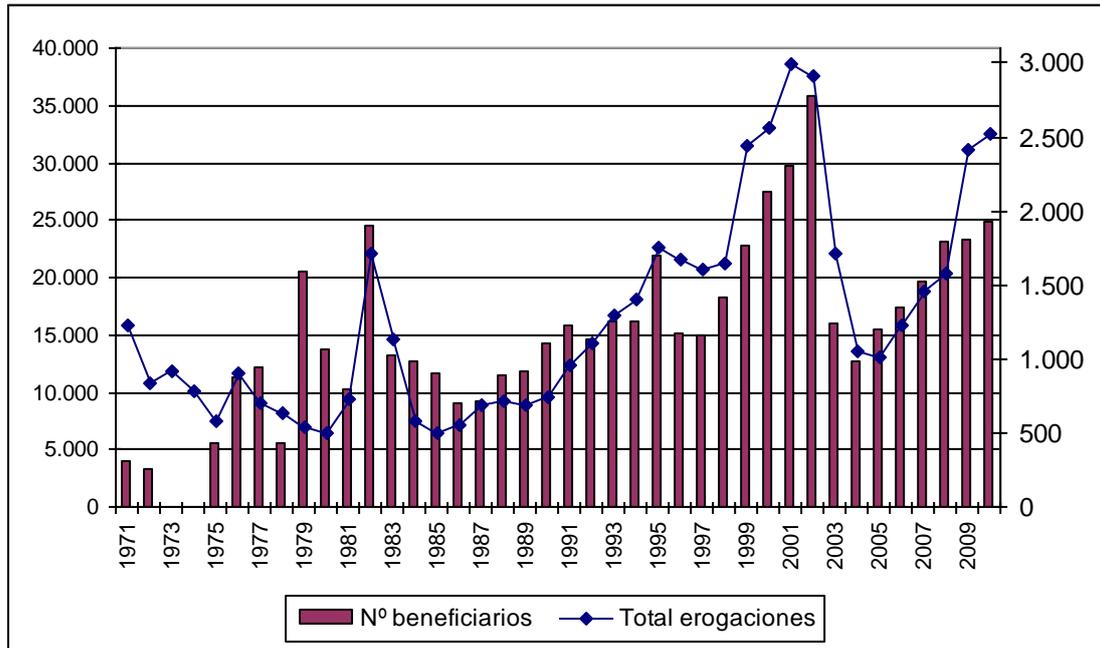


Fuente: BPS.

El número de beneficiarios y el monto gastado en las prestaciones por desempleo evolucionan de la mano en la mayor parte del período 1971-2010, como se aprecia en el gráfico 9. En el año 2009 se observa que, a pesar de que el número de beneficiarios se mantuvo casi igual que en el año anterior, el total de erogaciones se incrementa considerablemente en términos reales. Eso se explicaría por las reformas acometidas en el régimen en dicho año, en particular por la duplicación del monto mínimo de las prestaciones de $\frac{1}{2}$ a 1 BPC (Base de Prestaciones y Contribuciones) y por la prolongación del período de cobro de las prestaciones de 6 meses a 1 año para aquellos trabajadores con 50 años o más (los cuales representan alrededor de 15% del total de beneficiarios¹⁶).

¹⁶ Amarante et al. (2011), p. 8.

Gráfico 9 _ Erogaciones y número de beneficiarios del seguro de paro (1971-2010)

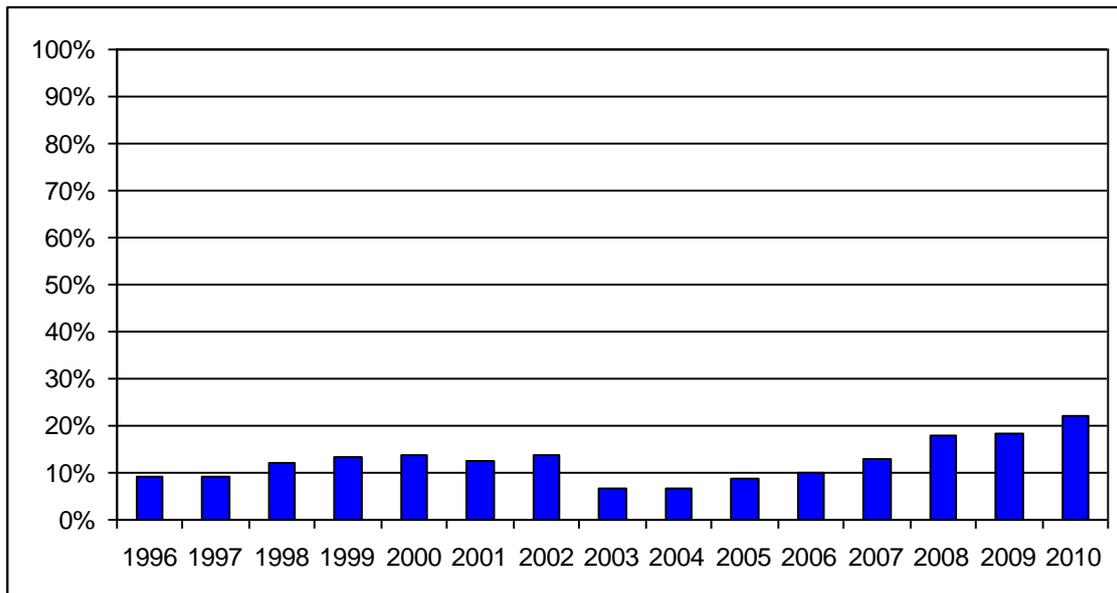


Fuentes: Vieitez, H. y Minetti, L. (1984), DGSS (1981), BPS.

4.5. Cobertura del seguro de paro

El régimen de seguro de paro ha tenido históricamente una muy baja cobertura, medida en términos del porcentaje de desempleados que perciben el beneficio, como se aprecia en el gráfico 10. En promedio, en el período 1996-2010 el seguro ha cubierto solamente al 12,4% del total de desempleados del país. Con la crisis del año 2002 la cobertura sufrió una dura caída de 13,9% a 6,5%, para luego registrar una sostenida recuperación que la ha conducido a alcanzar un pico de 21,9% en 2010.

Gráfico 10 _ Cobertura del seguro de paro (1996-2010)



Fuentes: Cálculos propios en base a datos de BPS e INE.

Amarante y Bucheli (2007) plantean cuatro posibles razones para que la cobertura del seguro haya sido tan baja: el peso de los desocupados que no son asalariados privados, ya sea porque son independientes y se quedaron sin empleo o porque venían de la inactividad; la importancia del desempleo de larga duración; finalmente, la incidencia de la informalidad entre los asalariados privados.

4.6. Análisis del ciclo de las variables asociadas al seguro de paro

En la literatura internacional es común señalar el carácter anti-cíclico del seguro de paro como una de sus principales virtudes. Se entiende por comportamiento anti-cíclico aquel en que el componente cíclico de las erogaciones del seguro de paro evoluciona en forma inversa al del PIB. En este sentido el seguro de paro actuaría como amortiguador del consumo en períodos de recesión económica. Este carácter anti-cíclico del seguro significaría para los trabajadores un importante amparo en tiempos de declive económico, a la vez que a nivel macro contribuiría a que la actividad económica recuperase su dinamismo.

Con relación a nuestro país, Mailhos y Sosa (1998) encuentran que las erogaciones del seguro de paro habrían sido anti-cíclicas en el período 1987-1996.

En el marco del presente estudio se llevó a cabo un análisis de la correlación entre el componente cíclico de las erogaciones por seguro de paro y el del PIB para el período 1959-2010, arribándose a un resultado diferente. El coeficiente de correlación lineal en este caso da 0,023 y no se rechaza la hipótesis nula de no correlación entre ambas variables (p-valor=0,871).

El mismo ejercicio se llevó a cabo entre los componentes cíclicos del número de beneficiarios y el del PIB, en este caso para el período 1975-2010, y si bien el coeficiente de correlación lineal dio negativo (-0,041), tampoco se rechaza la hipótesis nula de no correlación entre ambas variables (p-valor=0,814).

De esta forma, las estimaciones econométricas señalarían que, tanto las erogaciones como el número de beneficiarios del seguro de paro en Uruguay seguirían un comportamiento neutral ciclo. Este resultado podría explicarse por las características diferenciadas que presenta el diseño del régimen de seguro de paro en Uruguay en contraposición a los de otros países, como el caso de los europeos. El período relativamente reducido de acceso a las prestaciones, así como el requerimiento de que el trabajador deba esperar un determinado período, parte del mismo de aportación efectiva, antes de poder usufructuarlo de nuevo, determinarían que el seguro de paro en los hechos no muestre el carácter contra-cíclico que presenta en otros países, sino que sea neutral al ciclo.

La neutralidad al ciclo detectada tendría interesantes connotaciones acerca del papel que juega en Uruguay el seguro de desempleo. Este no funcionaría como amparo de los trabajadores en períodos de recesión económica, ni tampoco como amortiguador de la demanda. Podría constituir simplemente un recurso al servicio de los empleadores para enfrentar períodos de disminución de la actividad económica.

5. Reflexiones finales

La protección a los trabajadores desempleados en Uruguay, desde 1958 a la fecha, a través del seguro de paro, podría decirse que ha funcionado como tal en épocas normales, pero no así en momentos de crisis económicas. En las crisis el seguro no actúa como una herramienta de política social que proteja a los trabajadores desempleados, debido al período reducido de acceso a las prestaciones, así como al requerimiento de que el trabajador deba esperar un determinado período, parte del mismo de aportación efectiva, antes de poder usufructuarlo de nuevo. Resultaría provechoso al respecto profundizar en el análisis de los fines concretos del seguro de paro en nuestro país, tanto en relación a los propios trabajadores, como a los empleadores, y a la economía y sociedad en su conjunto.

Con el objetivo de brindar una protección efectiva a los trabajadores desempleados en momentos de crisis, podría aplicarse una prórroga automática cuando la tasa de desempleo superara cierto umbral o cuando se hubiese registrado una caída del PIB de cierto nivel o durante cierto número de períodos. Por ejemplo, si bien a partir de la reforma de 2009 se faculta al Poder Ejecutivo a extender el período de percepción del beneficio cuando se registre una caída del PIB desestacionalizado durante dos trimestres consecutivos, podría evaluarse que tal extensión fuera automática y generalizada.

Otro punto débil del seguro lo constituye su baja tasa de cobertura, quedando fuera de su alcance los trabajadores independientes, los que buscan trabajo por primera vez, los que llevan desempleados más de seis meses y los trabajadores informales. Esto conduce a cuestionarse de qué manera sería posible proteger a estos grupos de trabajadores.

Fuentes

- B.P.S. (Banco de Previsión Social) (1986). Boletín Estadístico. Año 7, N° 24.
- B.P.S. (Banco de Previsión Social). Boletín Estadístico. Año 8, N° 33.
- B.P.S. (Banco de Previsión Social). Boletín Estadístico. Año 10, N° 40.
- B.P.S. (Banco de Previsión Social) (2002). Boletín Estadístico 2002. Año 23. N° 57.
- B.P.S. (Banco de Previsión Social) (2011). Boletín Estadístico 2011.
- D.G.S.S. (Dirección General de la Seguridad Social) (1981). Boletín Estadístico. Año 1, N° 4.
- Diario de sesiones de la Cámara de Representantes (DSCR)
- Diario de sesiones de la Cámara de Senadores (DSCS).
- Diario de Sesiones del Consejo de Estado.
- KNEIT, Julio (1964). *La previsión social en el Uruguay. Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Industria y el Comercio*. Tomo II. Monografía.
- Registro Nacional de Leyes y Decretos (RNLD).
- VIEITEZ, Humberto y Minetti, Luis (1984). *Análisis económico de la Seguridad Social en Uruguay. Período 1964 a 1983 y proyecciones al año 2005*. Instituto de Economía, FCEyA, UdelaR.

Bibliografía

- AMARANTE, Verónica; ARIM, Rodrigo (2005). “El mercado laboral: Cambios estructurales y el impacto de la crisis, 1986-2002”, en *Uruguay. Empleo y protección social. De la crisis al crecimiento*. Santiago de Chile, Oficina Internacional del Trabajo.
- AMARANTE, Verónica; BUCHELI, Marisa, *El seguro de desempleo en Uruguay*. Documento de trabajo. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social-Banco Mundial, 2006.
- AMARANTE, Verónica, ARIM, Rodrigo; DEAN, Andrés (2011). *Protecting Workers against Unemployment in Uruguay*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- AZAR, Paola; BERTONI, Reto (2006). *Identificación y análisis del Gasto público social en Uruguay 2002-2005*. Montevideo, Ministerio de Desarrollo Social.
- AZAR, Paola; BERTINO, Magdalena; BERTONI, Reto; FLEITAS, Sebastián; GARCÍA REPETTO, Ulises; SANGUINETTI, Claudia; SIENRA, Mariana; TORRELLI, Milton (2009). *¿De quiénes, para quiénes y para qué? Las finanzas públicas en el Uruguay del siglo XX*. Montevideo, Ed. Fin de Siglo.
- BONINO GAYOSO, Nicolás (2009). “Orígenes y evolución de la asistencia al desempleo en Uruguay”, en *Boletín de la Asociación Uruguaya de Historia Económica*. Montevideo, N° 8, pp. 24-37.
- BONINO GAYOSO, Nicolás; GARCÍA REPETTO, Ulises (2010). “El desempeño financiero de la seguridad social uruguaya en la primera mitad del siglo XX. El problema de la jubilación por despido”, en *Boletín de la Asociación Uruguaya de Historia Económica*. Montevideo, N° 9, pp. 8-18.
- BUCHELI, Marisa; FORTEZA, Álvaro; ROSSI, Ianina (2006), *El acceso a la jubilación o pensión en el Uruguay. ¿Cuántos y quiénes lo lograrían?* Documento de Trabajo, DT 01/06, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (DECON-FCS-UdelaR). Montevideo.
- BUSQUETS, José Miguel (2005), *Análisis comparado de las reformas de Seguridad Social en el Cono Sur y Bolivia (1981-1995)*. Montevideo, Ed. Lapzus.

CARISTO, Ana; FORTEZA, Álvaro (2003). *Déficit del Banco de Previsión Social y su impacto en las finanzas del gobierno uruguayo*. Documento de Trabajo, DT 07/03, DECON-FCS-UdelaR, Montevideo.

CIDE (1965). *Plan Nacional de desarrollo económico y social 1965-1974*. Tomo IV.

COELHO, Serrana (1990). *La problemática financiera del Banco de Previsión Social – 1964-1986 (Ideas para una Reforma)*. Documento N° 8. Instituto de Economía, FCEyA, UdelaR, Montevideo.

DE FERRARI, Francisco (1972). *Los principios de la seguridad social*. Buenos Aires, Ediciones Depalma, Segunda edición.

FORTEZA, Álvaro (1999a): “Los efectos fiscales de la reforma”, en: *La reforma de la seguridad social en Uruguay: efectos macroeconómicos y mercado de capitales*. A. Forteza, ed. Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales (FCS-UdelaR), Montevideo.

FORTEZA, Álvaro (1999b): *Política de clientelas y reformas de la Seguridad Social en América Latina*, Documento de Trabajo DT N° 11/01, DECON-FCS-UdelaR., Montevideo.

FORTEZA, Álvaro (2003): *Seguridad social y competencia política*, Documento de Trabajo DT N° 11/01. DECON-FCS-UdelaR, Montevideo.

FORTEZA, Álvaro (2004a): *Efectos distributivos de la reforma de la seguridad social, el caso uruguayo*, Documento de Trabajo, DT 01/04, DECON-FCS-UdelaR, Montevideo.

FORTEZA, Álvaro (2004b): *Uruguay, Pensions and Fiscal Sustainability*, Documento de Trabajo, DT 02/04, DECON-FCS-UdelaR, Montevideo.

FORTUNA, Juan Carlos (1985). “El sistema de la Seguridad Social en el Uruguay”, CIESU, DT 116/85.

GARCÍA REPETTO, Ulises (2011). El financiamiento de la seguridad social en el Uruguay (1896-2008): una aproximación a su análisis en el largo plazo. Documento de trabajo (en prensa), Instituto de Economía, FCEyA, UdelaR.

IGLESIAS, Enrique (1961): “Capitalización interna en países subdesarrollados. El caso de Uruguay”, en Instituto de Teoría y política económica, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, UdelaR, Montevideo.

MELGAR, Alicia; VIGORITO, Andrea (1995): *Informe sobre la seguridad social en el Uruguay*, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (FCEyA-UdelaR), Montevideo.

PAPADÓPULOS, J. (1992). *Seguridad Social y política en el Uruguay*, CIESU.

PLÁ RODRÍGUEZ, Américo et al. (1991). *La seguridad social en el Uruguay*. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.

PLÁ RODRÍGUEZ, Américo (1999). *Estudios de la seguridad social*. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.

RODRÍGUEZ, Juan Manuel (2005). “Hacia una mayor articulación entre las políticas activas y pasivas”, en OIT. *Uruguay, Empleo y protección social. De la crisis al crecimiento*.

SALDAIN, Rodolfo (1995). *Reforma jubilatoria: el nuevo modelo provisional. Ley n° 16.713 de 3/10/1995*. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.

SIENRA, Mariana (2006): *La evolución del sistema de seguridad social y sus efectos sobre la inequidad de la economía (1968-1986)*. Trabajo de investigación monográfica, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (FCEyA-UdelaR), Montevideo.

SIENRA, Mariana (2007). “La evolución del sistema de seguridad social en el Uruguay (1829-1986)”, Montevideo, Instituto de Economía, FCEyA, UDELAR, DT 07/07.

VIÉTEZ NOVO, H. (1963): “Sistema de Previsión Social del Uruguay”, en *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración*, N° 22, Junio de 1963, Montevideo.

VIÉITEZ, Humberto y Minetti, Luis (1984). *Análisis económico de la Seguridad Social en Uruguay. Período 1964 a 1983 y proyecciones al año 2005*. Instituto de Economía, FCEyA, UdelaR.