

ISSN 1727-8686

S E R I E

**ESTUDIOS Y  
PERSPECTIVAS**

**OFICINA DE LA CEPAL  
EN MONTEVIDEO**

# **Análisis del seguro de desempleo en el Uruguay**

Andrés Dean

ESTUDIOS  
Y  
PERSPECTIVAS



NACIONES UNIDAS

CEPAL

# **Análisis del seguro de desempleo en el Uruguay**

Andrés Dean



NACIONES UNIDAS



Este documento fue preparado por Andrés Dean, Consultor de la Oficina de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en Montevideo, en el marco de las actividades del Convenio de cooperación técnica entre la CEPAL y el Gobierno del Uruguay a través del Ministerio de Economía y Finanzas.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 1727-8686

LC/L.4187

LC/MVD/L.53

Copyright © Naciones Unidas, junio de 2016. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.16-00495

---

Los Estados Miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Resumen</b> .....	5
<b>I. Breve descripción del seguro de desempleo uruguayo</b> .....	7
<b>II. Estadísticas básicas de desempleo, informalidad y del programa de SD</b> .....	11
<b>III. Comparación con los esquemas de SD vigentes en otros países</b> .....	19
<b>IV. Uso del seguro de desempleo por parte de las empresas</b> .....	25
A. Indicadores de utilización del SD .....	26
B. Utilización frecuente del SD .....	31
<b>V. Los riesgos de desempleo para los trabajadores</b> .....	41
<b>VI. Comentarios finales</b> .....	45
<b>Bibliografía</b> .....	47
<b>Serie Estudios y Perspectivas – Montevideo: números publicados</b> .....	49
<b>Cuadros</b>	
Cuadro 1 Características del Seguro de Desempleo en el Uruguay .....	7
Cuadro 2 Composición de los trabajadores desocupados 2006-2014 .....	16
Cuadro 3 Características de las Altas en el Subsidio por Desempleo 1995-2013 .....	18
Cuadro 4 Monto del gasto en Subsidio por Desempleo 1994-2013 .....	18
Cuadro 5 Modalidades presentes en los esquemas de SD, países seleccionados .....	20
Cuadro 6 Características del Seguro de Desempleo por suspensión .....	22
Cuadro 7 Porcentaje de empresas que mantienen trabajadores en Seguro por Desempleo según modalidad y sector de actividad (promedio para el período 2000-2013).....	28
Cuadro 8 Intensidad en el uso del Seguro por Desempleo según modalidad y sector de actividad (promedio para el período 2000-2013).....	29
Cuadro 9 Proporción de meses en que se hizo uso del Seguro por Desempleo según modalidad y sector de actividad (promedio para el período 2000-2013).....	30

Cuadro 10	Intensidad acumulada en el uso del Seguro por Desempleo según modalidad y sector de actividad (promedio para el período 2000-2013).....	31
Cuadro 11	Distribución de proporción de meses en que las empresas hicieron uso del Seguro por Desempleo (límite superior de cada decil) según sector de actividad.....	32
Cuadro 12	Distribución de intensidad acumulada del uso del Seguro por Desempleo modalidad suspensión (límite superior de cada decil) según sector de actividad.....	32
Cuadro 13	Distribución de las empresas integrantes del último decil de intensidad acumulada en el uso de Seguro por Desempleo, según modalidad y sector de actividad.....	34
Cuadro 14	Distribución de las empresas industriales integrantes del último decil de intensidad acumulada en el uso de Seguro por Desempleo, según modalidad y sector de actividad.....	34
Cuadro 15	Distribución de las empresas integrantes del último decil de intensidad acumulada en el uso de Seguro por Desempleo, según modalidad y tamaño.....	35
Cuadro 16	Distribución de las empresas integrantes del último decil de intensidad acumulada en el uso de Seguro por Desempleo, según modalidad y edad de la empresa.....	35
Cuadro 17	Distribución de las empresas integrantes del último decil de intensidad acumulada en el uso de Seguro por Desempleo, según modalidad y localización geográfica.....	36
Cuadro 18	Promedios en variables seleccionadas de las empresas integrantes del último decil de Intensidad Acumulada en el uso de Seguro por Desempleo, según modalidad.....	36
Cuadro 19	Estimación de la pertenencia de las empresas al último decil de Intensidad Acumulada en el uso de Seguro por Desempleo, según modalidad.....	37
Cuadro 20	Estimación semiparamétrica de Cox del riesgo del trabajador de ser enviado al Seguro por Desempleo, según modalidad.....	42

## Gráficos

Gráfico 1	Tasa de desempleo según sexo 1994-2014.....	12
Gráfico 2	Tasa de desempleo según edad 1994-2014.....	12
Gráfico 3	Tasa de desempleo según nivel educativo 1994-2014.....	13
Gráfico 4	Porcentaje de desocupados cubiertos por el Seguro por Desempleo 1991-2014.....	13
Gráfico 5	Tasa de no registro en la seguridad social según categoría de ocupación 2001-2014.....	14
Gráfico 6	Porcentaje de trabajadores formales ocupados con cobertura de SD.....	15
Gráfico 7	Porcentaje de trabajadores formales despedidos con cobertura de SD.....	15
Gráfico 8	Número de beneficiarios del Seguro por Desempleo y tasa de desempleo 1994-2013.....	17
Gráfico 9	Distribución de trabajadores en Seguro por Desempleo según modalidad 2000-2014.....	26
Gráfico 10	Porcentaje de empresas que mantienen trabajadores en Seguro por Desempleo según modalidad 2000-2013.....	27
Gráfico 11	Intensidad en el uso del Seguro por Desempleo, promedio de empresas según modalidad 2000-2013.....	29

## Resumen

---

Este documento analiza el programa de seguro de desempleo (SD) en Uruguay y su utilización por parte de las empresas. El SD en nuestro país se ha constituido en una de las principales políticas del Estado hacia el mercado laboral. A lo largo del estudio se describen las características del programa, la evolución de su cobertura y el perfil de sus beneficiarios, comparando el seguro uruguayo con esquemas vigentes en otros países. Del análisis realizado se desprende que la combinación del diseño del programa y las características propias del mercado de trabajo uruguayo derivan en una baja cobertura del programa. Por otro lado, la modalidad de suspensión contemplada en el seguro de desempleo uruguayo es relativamente poco extendida en el mundo, habiéndose detectado en muy pocos programas en otros países.

El documento también analiza en profundidad los microdatos del programa de seguro de desempleo provenientes de los registros administrativos del Banco de Previsión Social del Uruguay (BPS). Se encuentra que existe una fuerte heterogeneidad en el uso que le dan las empresas al SD, siendo más utilizado en la industria manufacturera, la construcción y transporte y almacenamiento. Sin embargo, dentro de cada rama conviven una alta proporción de empresas que nunca hicieron uso del programa con un grupo más pequeño que ha utilizado intensivamente el mismo. Las empresas que han hecho más uso del programa suelen ser más pequeñas, más viejas, tener estructuras salariales menos desiguales y una menor rotación en el empleo.



## I. Breve descripción del seguro de desempleo uruguayo

La administración del Seguro de Desempleo (SD) en el Uruguay está a cargo del Banco de Previsión Social (BPS), mientras el diseño del programa es una responsabilidad del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). Los primeros antecedentes del SD en el Uruguay pueden encontrarse ya en 1919, cuando fue creado un programa de seguro para funcionarios públicos. Un programa de seguro de desempleo similar al actual fue creado en 1958, teniendo modificaciones posteriores en 1962 y 1982. Con el Decreto-ley 15.180 de 1981 se incorpora la suspensión dentro de las causales de uso del programa (Bonino-Gayoso y García 2015). La última versión funcionó hasta 2009, año en que se le introdujeron importantes modificaciones (Ley 18.399)<sup>1</sup>. Ambos regímenes son resumidos en el cuadro 1.

**Cuadro 1**  
**Características del Seguro de Desempleo en el Uruguay**

	Sistema anterior	Sistema vigente (desde 2009)
Causales de uso del programa	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pérdida del empleo: trabajadores despedidos</li> <li>- Suspensión del empleo: suspensión total de actividades</li> <li>- Reducción del empleo: reducción de un 25% o más en las horas o días trabajados</li> </ul>	Similar al sistema anterior
Condiciones de elegibilidad	Haber trabajado en el sector formal al menos seis meses en el último año y ser despedido involuntariamente	Similar al sistema anterior
Monto del beneficio	Monto fijo: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Despido o suspensión: 50% del salario promedio de los últimos 6 meses o un subsidio equivalente 12 días de trabajo en el caso de jornaleros</li> <li>- Reducción: diferencia entre el 50% del salario promedio de los últimos 6 meses y el salario obtenido</li> <li>- Mínimo: media BPC</li> <li>- Máximo: 8 BPC</li> </ul>	Esquema decreciente: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Despido: 66%, 57%, 50%, 45%, 42% y 40% del salario promedio de los últimos 6 meses. En el caso de trabajadores jornaleros el equivalente a 16, 14, 12, 11, 10 y días de trabajo</li> <li>- Suspensión o reducción: similar al sistema anterior</li> <li>- Mínimo: 1 BPC</li> <li>- Máximo: similar al sistema anterior ajustado al nuevo esquema decreciente</li> </ul>

<sup>1</sup> Un análisis del impacto de los cambios en el programa de seguro de desempleo puede encontrarse en Amarante *et al* (2013).

Cuadro 1 (conclusión)

	Sistema anterior	Sistema vigente (desde 2009)
Incidencia de la composición familiar	Pago de un 20% adicional en el caso de trabajadores con familia a cargo	Similar al sistema anterior
Período de espera para volver a utilizar el programa	1 año	Similar al sistema anterior
Duración del beneficio	6 meses o 72 días de trabajo en el caso de jornaleros	- Despido o reducción: 6 meses (o 72 días de trabajo) - Suspensión: 4 meses (o 48 días de trabajo) - Puede extenderse por 1 año en el caso de trabajadores mayores de 50 años o a 8 meses en el caso de recesión
Método de indexación	El monto no está indexado. Pagos mínimos y máximos se fijan en BPC que se ajusta por el IPC o el IMS	Similar al sistema anterior
Período de reclamo	30 días luego del último día de trabajo	No hay restricciones
Vínculo con políticas activas	Pueden tener capacitación. Vínculo débil	Intentos de mejor vinculación
Monitoreo del sistema o sanciones	- Se controla que no se tenga otro empleo formal - No se controla la búsqueda de trabajo. No hay sanciones	- Es compatible con el mantenimiento de un segundo empleo formal - Demás: Similar al sistema anterior

Fuente: Elaboración propia en base a Decreto-ley 15180 y Ley 18399.

Las causales de utilización del SD en la legislación uruguaya se corresponden con tres de los motivos señalados en la Convención N° 168 de 1988 sobre la promoción del empleo y la protección contra el desempleo de la OIT. La misma aumentó el nivel y el alcance de la protección que debería proveerse ante el desempleo, brindando cobertura ante el desempleo parcial (debido a una reducción temporal en el número de horas trabajadas), ante la suspensión temporal del trabajo y en casos de empleo *part-time* cuando se está buscando un empleo *full-time*.

El artículo 10 de la Convención N° 168 de 1988 sobre la promoción del empleo y la protección contra el desempleo de la OIT considera como contingencias que deberían ser cubiertas por el programa de seguro de desempleo a las siguientes<sup>2</sup>:

- *"el desempleo total, definido como la pérdida de ingresos debida a la imposibilidad de obtener un empleo conveniente, ..., para una persona apta para trabajar, disponible para el trabajo y efectivamente en busca de empleo"*;
- *"la pérdida de ingresos debida al desempleo parcial definido como una reducción temporal de la duración normal o legal del trabajo"*;
- *"la suspensión o la reducción de ingresos como consecuencia de una suspensión temporal del trabajo, sin terminación de la relación de trabajo, en particular por motivos económicos, tecnológicos, estructurales o análogos"*;
- *"trabajadores a tiempo parcial que estén efectivamente en busca de un empleo a tiempo completo"*.

Originalmente en el Uruguay el programa cubría a los trabajadores privados, excluidos los trabajadores domésticos, rurales y del sector financiero. A partir de 2001 también se incluye a los trabajadores rurales (Decreto 211/01), si bien bajo condiciones más restrictivas (véase Dean, Galván, y Perazzo 2014) y a partir de 2006 a los trabajadores domésticos (Ley 18065). Bajo el régimen general y en el caso de los trabajadores que perciben un salario fijo, para acceder al subsidio los trabajadores deben haber trabajado al menos seis meses en el último año, y estar involuntariamente desempleados. En el caso de los trabajadores despedidos el nuevo régimen sustituyó la tasa plana de 50% del salario promedio de los últimos seis meses por un esquema de pagos decreciente. Los trabajadores con familia a cargo pueden

<sup>2</sup> [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO:12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312313](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312313).

recibir un 20% adicional. El trabajador no puede volver a utilizar el seguro de desempleo hasta transcurridos doce meses del momento en que lo percibió por última vez. Si bien, el beneficio se puede percibir por un período máximo de seis meses (un año en el caso de las personas mayores a 50 años), el Poder Ejecutivo tiene discrecionalidad para extender dicho período.

En el caso de los trabajadores suspendidos se mantuvo la tasa plana de 50% del salario promedio de los últimos seis meses y el 20% adicional en caso de tener familia a cargo (llevando el monto a cobrar a 60% del salario promedio de los últimos seis meses). Una de las modificaciones que introdujo la Ley 18399 en el caso de los trabajadores suspendidos es que redujo el período por el que se puede recibir el beneficio de seis a cuatro meses. En 2013 el 26,9% de las solicitudes aprobadas para entrar en el programa de desempleo se debieron a la causal suspensión. Sin embargo, la normativa establece que el período de cuatro meses puede extenderse si las empresas presentan una justificación adecuada. Adicionalmente, de modo de desincentivar un uso abusivo de esta modalidad por parte de las empresas, el BPS mantendría una lista pública con las empresas que hace uso del SD por causal suspensión y su frecuencia<sup>3</sup>. Sin embargo, dicha lista no se ha hecho pública o al menos no se encontraba visible en el sitio web del BPS en noviembre de 2015.

Los beneficiarios del programa pueden voluntariamente participar de los cursos de capacitación financiados por el Fondo de Reconversión Laboral (FRL), que fue especialmente creado para estos casos. El FRL es administrado por el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP) y se financia con una tasa de 0,25% del salario nominal de los trabajadores (la carga se divide en partes iguales entre empleado y empleador). El nuevo marco normativo también establece que los trabajadores podrán perder el beneficio del SD (en el caso de los despedidos) si no participan de los programas de capacitación del INEFOP. Dicho incumplimiento no es tenido en cuenta en futuras solicitudes.

Todos los programas que son administrados por el BPS, jubilaciones, pensiones, seguro de desempleo, etc. son financiados por aportes patronales, aportes del trabajador y contribuciones de rentas generales. En la medida que no existen fuentes de financiamiento específicas para el seguro de desempleo, resulta difícil evaluar los resultados financieros del programa (Amarante y Bucheli, 2008).

Los trabajos previos sobre el SD en el Uruguay señalan su baja cobertura (Amarante y Bucheli, 2008; Gandelman, 2009): en el período 1991-2014 el programa nunca cubrió a más del 6,2% de los desempleados.

Uno de los motivos de la baja cobertura del SD en el Uruguay es el alto nivel de informalidad del mercado laboral uruguayo. El porcentaje de trabajadores informales ha disminuido en los últimos diez años de cerca del 40% a 24% en 2013. Sin embargo, a pesar de esta importante mejora, el porcentaje sigue siendo alto.

Un segundo motivo que explicaría una baja cobertura del SD es que aun aquellos trabajadores que están integrados al mercado formal, no todos logran cumplir con los requisitos para ser beneficiarios del seguro de desempleo en caso de ser despedidos.

Otra crítica que se la ha hecho al programa del SD se debe al uso abusivo por parte de las empresas del mecanismo de SD por causal suspensión (Gandelman 2009). El objetivo de dicho mecanismo es suavizar el impacto de los cambios en la demanda de trabajo explicados por variaciones bruscas de la demanda de algunos productos. Según el autor, este mecanismo podría dar lugar a un subsidio encubierto a sectores de actividad con una importante estacionalidad en el uso de mano de obra. Esta crítica ha llevado a que algunos autores propongan modificaciones al mecanismo. Velásquez (2005) propuso eliminar la causal suspensión, mientras Amarante y Bucheli (2008) proponen financiar el SD con una tasa creciente a medida que las empresas hacen una mayor utilización del mecanismo. Según Gandelman, esta propuesta permitiría no eliminar la causal suspensión pero tendría como desventaja que las empresas se verían enfrentadas a mayores costos en los momentos en que atraviesan mayores dificultades.

<sup>3</sup> El Artículo 8° de la Ley 18.399 dice: El Banco de Previsión Social llevará, de acuerdo a lo que determine la reglamentación, un registro de solicitudes de subsidio por desempleo por la causal suspensión, de acceso público, en el que consten los datos de la empresa (denominación, número de empresa y de contribuyente, domicilio y ramo de actividad), oportunidades en que se requiere el subsidio y número de trabajadores cuyo amparo se solicita cada vez.



## II. Estadísticas básicas de desempleo, informalidad y del programa de SD

---

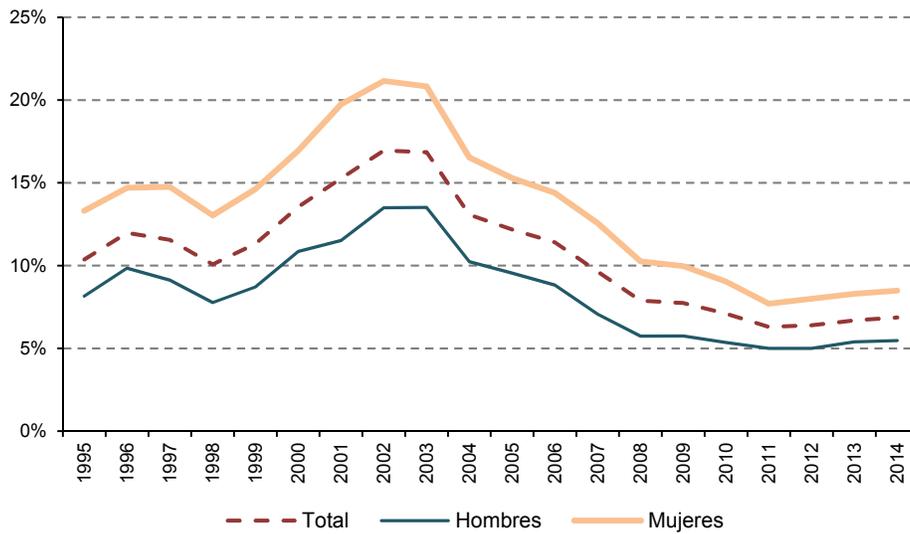
En el correr de los últimos veinte años, el mercado laboral uruguayo ha atravesado por diferentes etapas. Durante los noventa se observó una tendencia creciente de los niveles de desempleo, que se incrementaron en forma significativa durante la fuerte crisis de 2002. Mientras a mediados de los noventa la tasa de desempleo se encontraba cerca del 10%, en el año 2002 alcanzó un 17%, el nivel más alto desde que se llevan estas estadísticas en el Uruguay. A partir de 2003 comienza un período de recuperación económica con una importante caída del desempleo, alcanzando en 2010 un porcentaje cercano al 6%. Dicha tasa se ha mantenido relativamente estable desde entonces.

El mercado de trabajo uruguayo se había caracterizado por un alto desempleo, una alta duración del desempleo y una mayor probabilidad de estar desempleado para mujeres, jóvenes y trabajadores poco calificados. Sin embargo, el alto desempleo ya no parecería ser una de estas características. A pesar de ello, algunas características estructurales persisten, tales como una mayor concentración del desempleo entre grupos desaventajados y una alta informalidad (Amarante y Arim 2005; Amarante y Espino 2009).

Como fuera mencionado el desempleo afecta en mayor medida a mujeres, jóvenes y trabajadores poco calificados. El desempleo entre las mujeres en el período considerado ha sido entre un 50% más que el de los hombres hasta casi el doble (véase el gráfico 1). Por otro lado, el desempleo entre las personas de 15 a 25 años ha sido entre tres y cuatro veces mayor que entre los trabajadores de entre 26 y 55 años de edad (véase el gráfico 2).

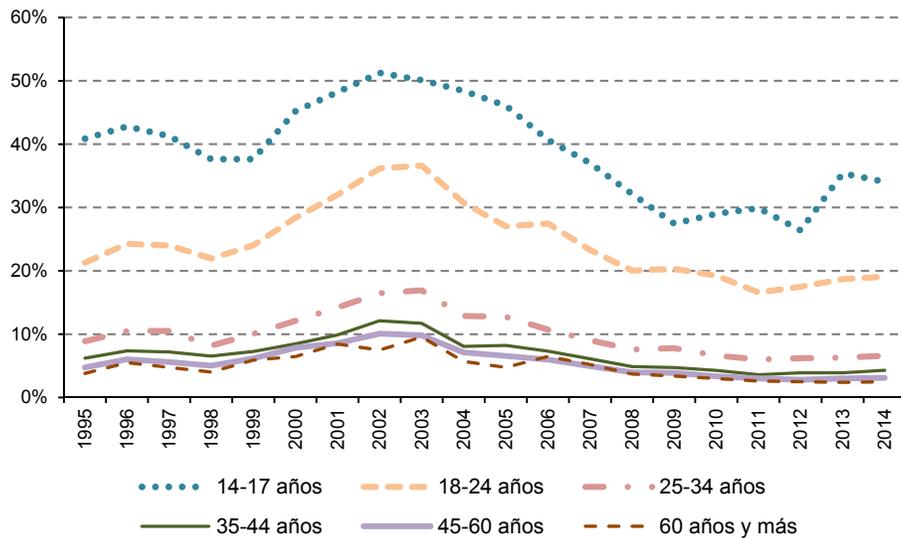
Como es habitual, las tasas de desempleo aumentan entre los menos educados. Mientras dicha tasa era casi 10% en 2014 entre los trabajadores con secundaria incompleta, la misma no llegaba a 2% entre quienes tenían estudios terciarios finalizados (véase el gráfico 3). Sin embargo, entre quienes solo habían realizado estudios de primaria se observó en 2014 una tasa de desempleo menor (7,06%) a la de los primeros.

**Gráfico 1**  
**Tasa de desempleo según sexo 1994-2014**



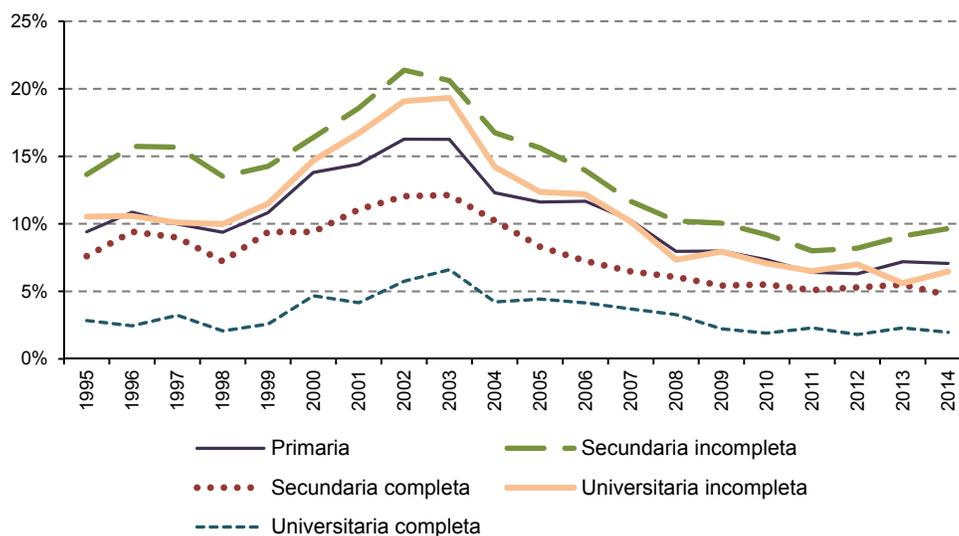
Fuente: Elaboración propia en base datos de la ECH del INE.

**Gráfico 2**  
**Tasa de desempleo según edad 1994-2014**



Fuente: Elaboración propia en base datos de la ECH del INE.

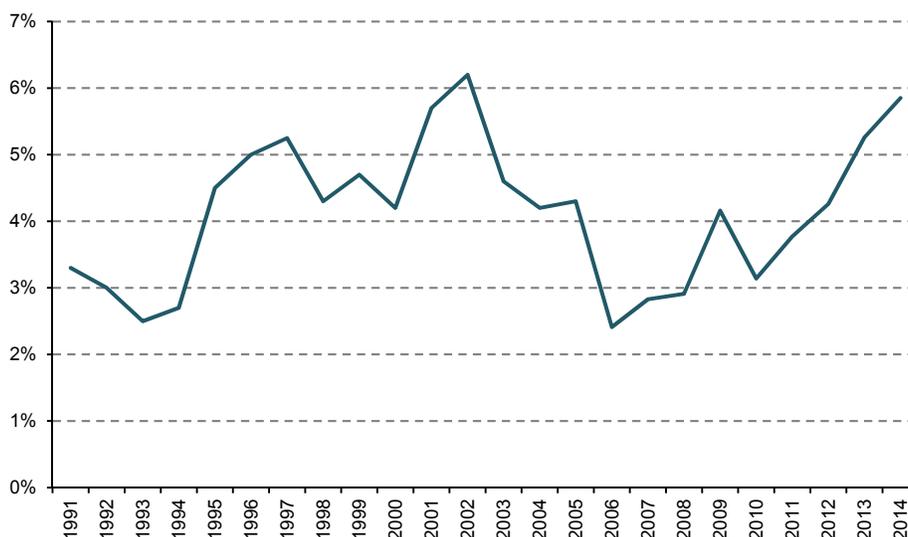
**Gráfico 3**  
**Tasa de desempleo según nivel educativo 1994-2014**



Fuente: Elaboración propia en base datos de la ECH del INE.

De los trabajadores desocupados solo una proporción pequeña cobra el SD: dicha cobertura varió entre 2,4% y 6,2% en el período 1991-2014 (véase el gráfico 4). La dificultad para cumplir con los requisitos exigidos por el programa de SD por parte de los trabajadores formales, es uno de los elementos que explican la baja cobertura del programa en el caso de la totalidad de los trabajadores desocupados.

**Gráfico 4**  
**Porcentaje de desocupados cubiertos por el Seguro por Desempleo 1991-2014**

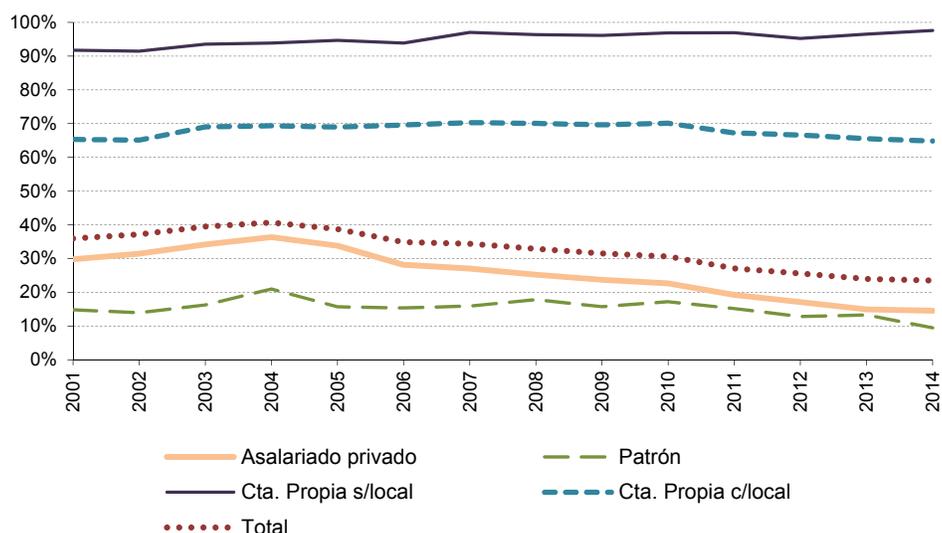


Fuente: Elaboración propia en base datos de la ECH del INE.

Un primer elemento que dificulta el acceso al SD por parte de los trabajadores desempleados es el alto nivel de informalidad que ha caracterizado al mercado laboral uruguayo. Como puede verse en el gráfico 5, la tasa de no registro entre los asalariados privados (que son los únicos que tienen

derecho a SD) aumentó hasta 2004, cuando alcanzó un pico de 36,4%, para comenzar a descender hasta un 14,5% diez años después. Dicha evolución muestra un descenso importante, si bien los valores observados siguen siendo altos.

**Gráfico 5**  
**Tasa de no registro en la seguridad social según categoría de ocupación 2001-2014**



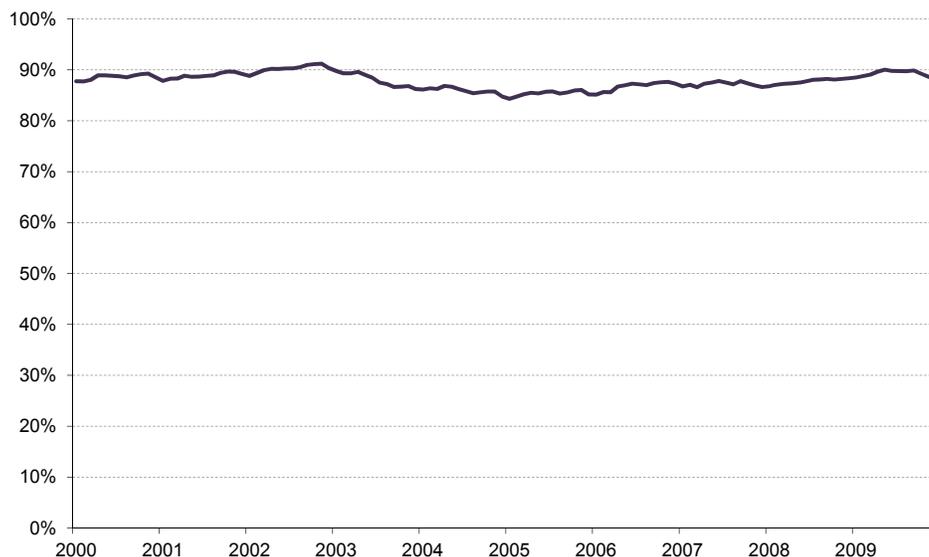
Fuente: Elaboración propia en base datos de la ECH del INE.

La baja cobertura del SD entre los trabajadores desempleados se explica también en parte por el hecho de que no todos los trabajadores formales acceden a la cobertura del SD. Los casos de no cobertura de los trabajadores formales se deben a que algunos trabajadores, aun siendo ocupados formales, no cumplen con algunos de los requisitos. Esta situación se da con mayor frecuencia en el caso de los trabajadores que muestran una alta movilidad en el mercado de trabajo, alternando breves períodos de trabajo registrado con períodos de desempleo. En este caso el trabajador puede quedar desempleado sin haber podido completar los seis meses de aporte en el último año o bien puede no haber transcurrido aun un año desde la última vez que recurrió al programa de SD.

El gráfico 6 muestra la evolución del porcentaje de trabajadores formales que sí cumplen con los requisitos legales para estar cubiertos por el programa de SD. Como puede observarse dicho porcentaje ha sido relativamente estable, variando durante el período entre un 84% y un 92%. Los restantes trabajadores si quedaran desempleados, aun siendo trabajadores registrados, no tendrían cobertura si fueran despedidos.

Sin embargo, el conjunto de trabajadores ocupados formales cubiertos incluye una importante proporción de trabajadores con empleos muy estables. En estos casos, si bien los trabajadores están cubiertos, son muy pocos los que hacen un uso efectivo del programa. Por lo tanto, esperable que los trabajadores que efectivamente fueron despedidos en el período, tengan mayores dificultades para cumplir con los requisitos exigidos para entrar en el programa. El gráfico 7 muestra el porcentaje de trabajadores formales despedidos que fueron cubiertos por el seguro de desempleo. En el período 2000-2009 dicho porcentaje fue 80% en promedio.

**Gráfico 6**  
**Porcentaje de trabajadores formales ocupados con cobertura de SD**



Fuente: Elaboración propia en base a las HHLL del BPS.

**Gráfico 7**  
**Porcentaje de trabajadores formales despedidos con cobertura de SD**



Fuente: Elaboración propia en base a las HHLL del BPS.

El cuadro 2 nos permite ver el peso que tienen los otros motivos que explican la baja cobertura del SD. Como puede apreciarse, en el período 2006-2014 el porcentaje de trabajadores desocupados que buscan trabajo por primera vez varió desde un 21,6% a 14,9%. Este grupo de trabajadores no han tenido oportunidad aun de cotizar a la seguridad social, por lo cual no pueden acceder al programa, que no está diseñado para cubrir este grupo que suele ser especialmente vulnerable al desempleo. Como se verá más adelante, en diversos países los programas de seguro de desempleo contemplan la cobertura de este grupo que suele ser especialmente vulnerable al desempleo. Por otro lado, el porcentaje de desocupados que han estado desempleados por más de un año representó entre 27,6% y 20,5%. Para este grupo de trabajadores, en los casos en que tuvieron derecho al programa en algún momento, dicho derecho se extinguió. Por último, queda el grupo de trabajadores que perdieron

el trabajo recientemente y podrían hacerse beneficiarios del SD. Sin embargo, aproximadamente entre el 40% y la mitad de los trabajadores desocupados, lo han estado por menos de 6 meses y aun así no cobran SD. Este hecho se explica por dos motivos. En primer lugar, entre el 6% y el 10% aproximadamente de los desocupados no son asalariados privados, por lo tanto no tienen derecho al SD. En segundo lugar, entre una cuarta parte y una sexta parte de los trabajadores desocupados, si bien eran asalariados privados, no aportaban a la seguridad social, no teniendo entonces tampoco derecho al SD.

**Cuadro 2**  
**Composición de los trabajadores desocupados 2006-2014**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Cobra seguro de desempleo	2,4	2,8	2,9	4,2	3,1	3,8	4,3	5,3	5,9
BTPV	21,6	18,9	16,6	15,1	14,9	15,1	14,9	16,3	15,1
Trabajo anterior >= 1 año	24,8	22,4	23,0	24,1	22,7	22,5	23,3	20,5	27,6
Desempleado >= 6 meses y < 1 año	7,2	7,9	8,4	9,7	8,2	8,9	8,8	8,7	10,0
Desempleado < 6 meses	44,0	48,0	49,1	47,0	51,1	49,7	48,8	49,1	41,5
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Desempleado < 6 meses									
No asalariado privado	9,9	10,8	9,3	9,2	9,2	8,0	7,9	8,3	6,3
Asalariado privado	34,1	37,2	39,8	37,8	41,9	41,6	40,9	40,9	35,2
Total	44,0	48,0	49,1	47,0	51,1	49,7	48,8	49,1	41,5
Asalariado privado									
Aportaba a la seguridad social	11,6	12,4	14,7	16,1	16,4	20,2	21,1	21,5	19,4
No aportaba a la seguridad social	22,6	24,7	25,2	21,7	25,4	21,5	19,7	19,3	15,8
Total	34,1	37,2	39,8	37,8	41,9	41,6	40,9	40,9	35,2

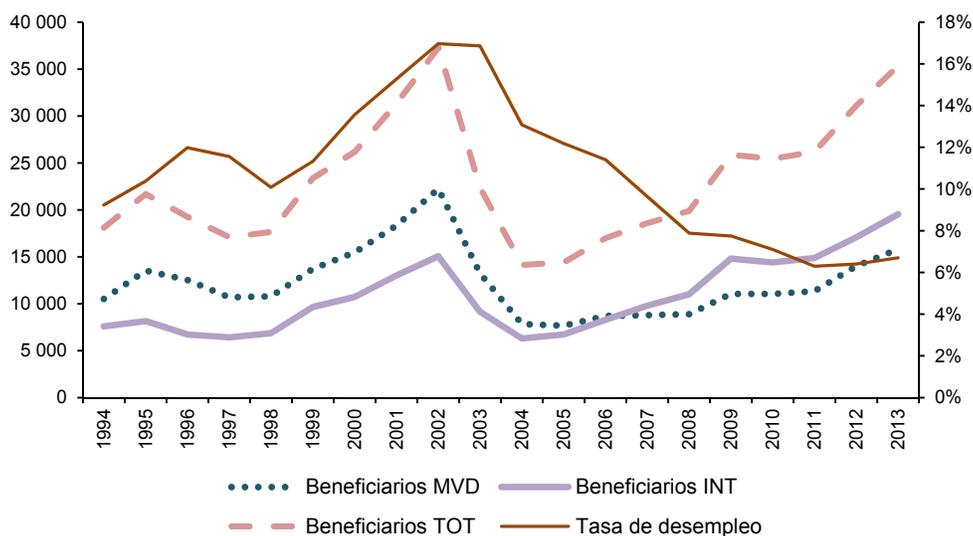
Fuente: Elaboración propia en base datos de la ECH del INE.

De acuerdo a los registros administrativos del BPS, el número de beneficiarios del SD mostró ciertas oscilaciones hasta 1999 y un importante aumento con la crisis de 2002. En dicho año el número de beneficiarios alcanzó 37.303, más del doble que los 17.099 de 1997. Posteriormente, el número de beneficiarios disminuyó drásticamente en los años de la recuperación económica, alcanzando el punto más bajo del período en 2004 con 14.140 beneficiarios. A partir de dicho año, el número de trabajadores que utilizan el SD ha mostrado una tendencia a aumentar hasta alcanzar a más de 35.000 trabajadores en 2013 (véase el gráfico 8).

Hasta el año 2003 o 2004, la evolución de la cantidad de beneficiarios del SD acompañó la evolución de la tasa de desempleo en el Uruguay. Sin embargo, a partir del año 2004 la cantidad de beneficiarios aumenta a la vez que el desempleo disminuye. Este cambio, que parecería paradójico a primera vista, podría estarse explicando por el aumento en la formalización a partir de dicho año (véase el gráfico 5). Si los nuevos trabajadores formalizados tuvieran características que los hicieran más propensos a quedar desocupados, la formalización estaría acompañada por un uso más frecuente del SD por parte de los trabajadores. El cuadro 2 muestra información que es consistente con esta hipótesis. Si se considera a la totalidad de los trabajadores desocupados formales, sumando a los asalariados formales sin SD y a aquellos que están cobrando el SD, puede verse que el porcentaje de asalariados formales con menos de

6 meses de desocupados que cobraron el SD, pasó de 17,1% en 2006 a 23,3% en 2014. Esta evolución sería un hecho positivo, ya que el programa de SD estaría aumentando su cobertura en una población de trabajadores más vulnerables.

**Gráfico 8**  
**Número de beneficiarios del Seguro por Desempleo**  
**y tasa de desempleo 1994-2013**



Fuentes: Boletín Estadístico del BPS (2014) & ECH-INE.

El análisis de las altas en el SD muestra que al comienzo del período los trabajadores de Montevideo representaban el 58% de los beneficiarios (véase el cuadro 3). Sin embargo, a partir de 2007 la mayoría de los beneficiarios comenzaron a ser del Interior, llegando a representar el 55% en 2013 (véase el gráfico 8). Los beneficiarios son mayoritariamente de edad mediana (más del 50% tiene entre 30 y 49 años) y hombres (en el entorno del 70%). La mayoría tiene familia a cargo, porcentaje que ha tendido a aumentar en el período, llegando a 67,2% en 2013. En cuanto a la duración del período en que se percibe el beneficio, el porcentaje de trabajadores que cobra el SD por dos meses o menos ha aumentado, llegando a 26% en 2013. Esta evolución probablemente se explique por el impacto de las reformas introducidas en el programa a partir de 2009. Las mismas generaron un incentivo mayor a la búsqueda de empleo al introducir un esquema de pagos decreciente<sup>4</sup>. Por último, ha disminuido en forma importante el porcentaje de trabajadores que entran en el programa debido a la causal suspensión. Dicho porcentaje pasó de 57,9% en 1995 a 26,9 en 2013. Al mismo tiempo, ha aumentado el porcentaje de trabajadores que utilizan el SD por las otras dos causales.

El programa de SD es pequeño si se consideran los recursos utilizados. Los mismos han representado entre 1,3% y 3,65% de los gastos del BPS y entre el 0,14% y 0,49% del PBI uruguayo. Los valores más altos se alcanzaron durante la crisis de 2002, pero se han vuelto a incrementar en los últimos años, llegando a representar un 3,52% de los gastos del BPS y un 0,38% del PBI en 2013 (véase el cuadro 4).

<sup>4</sup> El impacto de la reforma introducida en el programa de SD sobre la duración del desempleo es analizada en Amarante *et al* (2013).

**Cuadro 3**  
**Características de las Altas en el Subsidio por Desempleo 1995-2013**

		1995	1997	1999	2001	2003	2005	2007	2009	2011	2013
	Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Sexo	Hombres	69,8	68,2	67,5	67,9	65,7	65,1	70,1	70,0	69,8	70,3
	Mujeres	30,2	31,8	32,5	32,1	34,3	34,9	29,9	30,0	30,2	29,7
Familia a cargo	Con familia a cargo	62,9	60,8	62,4	64,6	65,9	65,7	62,0	63,4	67,7	67,2
	Sin familia a cargo	37,1	39,2	37,6	35,4	34,1	34,3	38,0	36,6	32,3	32,8
Región	Montevideo	63,1	62,7	60,0	60,7	57,8	51,2	45,6	43,8	45,5	47,7
	Interior	36,9	37,3	40,0	39,3	42,2	48,8	54,4	56,2	54,5	52,3
Duración de la prestación	Menos de 2 meses	13,1	10,8	18,1	15,1	13,2	12,8	11,1	17,4	22,0	26,0
	2 a 4 meses	15,4	10,1	12,6	10,8	11,1	9,2	8,4	11,9	10,3	11,1
	Más de 4 meses	71,5	79,1	69,3	74,1	75,7	78,0	80,5	70,7	67,7	62,9
Causal	Despido	41,6	56,1	44,3	37,1	45,1	60,0	67,8	62,1	59,3	58,4
	Suspensión	57,9	43,3	55,4	62,8	46,4	31,3	23,9	33,3	31,0	26,9
	Reducción	0,5	0,6	0,3	0,1	8,4	8,8	8,3	4,6	9,7	14,6
Edad	Menores de 20 años	3,4	3,3	2,4	2,0	1,4	2,1	2,1	2,1	2,0	2,0
	20 a 29 años	33,8	36,0	33,7	32,5	31,5	32,0	33,2	32,6	32,0	30,6
	30 a 39 años	27,4	27,8	28,2	28,7	29,9	29,9	29,5	29,6	29,1	30,3
	40 a 49 años	19,9	18,9	20,8	21,0	21,4	21,1	19,7	19,6	19,8	20,6
	50 a 59 años	12,7	11,3	12,6	13,4	13,0	12,0	12,4	13,0	14,4	13,8
	60 años y más	2,8	2,7	2,3	2,5	2,8	2,8	3,0	3,1	2,6	2,7

Fuente: Elaboración propia en base al Boletín Estadístico del BPS (2014).

**Cuadro 4**  
**Monto del gasto en Subsidio por Desempleo 1994-2013**

	Gasto en pago a beneficiarios (términos constantes, índice base 100=1994)	Pago a beneficiarios/gastos del BPS	Pago a beneficiarios/gastos del gobierno central	Pago a beneficiarios/PBI
1994	100,0	1,93%	1,33%	0,26%
1995	125,4	2,40%	1,70%	0,33%
1996	107,2	1,97%	1,38%	0,27%
1997	99,7	1,76%	1,18%	0,22%
1998	101,3	1,72%	1,15%	0,21%
1999	147,1	2,40%	1,55%	0,31%
2000	154,8	2,58%	1,68%	0,34%
2001	181,3	3,09%	1,93%	0,41%
2002	194,1	3,65%	2,16%	0,49%
2003	105,4	2,27%	1,11%	0,27%
2004	64,1	1,42%	0,66%	0,15%
2005	61,7	1,30%	0,64%	0,14%
2006	74,8	1,50%	0,74%	0,17%
2007	91,2	1,77%	0,83%	0,19%
2008	104,4	2,18%	0,93%	0,20%
2009	153,9	2,90%	1,30%	0,29%
2010	160,8	2,74%	1,27%	0,29%
2011	168,1	2,67%	1,30%	0,28%
2012	203,2	3,11%	1,47%	0,33%
2013	241,1	3,52%	1,65%	0,38%

Fuente: Elaboración propia en base al Boletín Estadístico del BPS (2014).

### **III. Comparación con los esquemas de SD vigentes en otros países**

---

En la presente sección se realizó un relevamiento de los esquemas de cobertura que brindan los programas de SD en otros países. El relevamiento incluye los casos de Europa, América y algunos países de África, Asia y Oceanía. El énfasis del relevamiento estuvo en la identificación en otros países de programas de SD que contemplen la causal por suspensión temporal del trabajo.

Según el World Social Protection Report 2014/15 (2014), de 201 países relevados 112 carecían de programas de seguro o subsidio de desempleo. De los restantes 89 países, en 73 de ellos se pueden encontrar sistemas públicos obligatorios de seguro o subsidio de desempleo. Los países con programas de SD se concentran en Europa y en menor medida en Asia. Dichos programas son casi inexistentes en África, donde solo están presentes en cuatro países (Argelia, Egipto, Sudáfrica y Tunecia). Dentro del continente americano Canadá, los Estados Unidos y seis países latinoamericanos tienen sistemas de SD.

La cobertura que brindan cada uno de estos programas es sumamente variada (una comparación esquemática se ofrecen el cuadro 5). Todos los países que tienen estos programas ofrecen cobertura ante la desocupación. Sin embargo, en la mayoría de los casos no se contemplan todas las formas de desempleo. El elemento común de todos estos programas es la protección ante el despido involuntario e injustificado. Pero no en todos los casos se consideran de igual manera las circunstancias que harían al despido injustificado o involuntario. Por otro lado, en algunos países también se ofrece cobertura cuando el trabajador renuncia voluntariamente (dependiendo de las circunstancias). Asimismo, algunos programas incluyen cobertura ante situaciones de desempleo no generadas por el despido, como por ejemplo la búsqueda de empleo por primera vez o la reinserción al mercado laboral luego de un período de inactividad. Estos esquemas de cobertura contemplan circunstancias adicionales a las consideradas en el programa de SD uruguayo. De modo que la baja cobertura del SD en el Uruguay se debe, conjuntamente con las características del mercado laboral, a que el programa no fue diseñado para cubrir a la totalidad de la población desocupada. Todos los casos en que algunas de estas opciones estuviesen presentes fueron indicados positivamente en la primera columna del cuadro 5.

**Cuadro 5**  
**Modalidades presentes en los esquemas de SD, países seleccionados**

	Seguro o subsidio por desempleo	Cobertura ante jornada reducida	Cobertura ante suspensión de empleo
<b>América</b>			
Uruguay	Sí	Sí	Sí
Argentina	Sí	No	No
Brasil	Sí	No	No
Chile	Sí	No	No
Colombia	Sí	No	No
Venezuela (República Bolivariana de)	Sí	No	No
Resto de América Latina	No	-	-
Canadá	Sí	Sí	No
Estados Unidos	Sí	Sí	No
<b>Europa</b>			
Alemania	Sí	Sí	Solo por razones meteorológicas
Austria	Sí	Sí	No
Bélgica	Sí	Sí	Sí
Bulgaria	Sí	Sí	No
Croacia	Sí	No	No
Chipre	Sí	No	No
Dinamarca	Sí	Sí	Solo por razones meteorológicas
Eslovaquia	Sí	No	No
Eslovenia	Sí	Sí	No
España	Sí	Sí	Solo por estacionaliad
Estonia	Sí	No	No
Finlandia	Sí	Sí	Sí
Francia	Sí	Sí	No
Grecia	Sí	No	Solo por estacionaliad
Holanda	Sí	No	No
Hungría	Sí	No	No
Irlanda	Sí	Sí	No
Islandia	Sí	Sí	No
Italia	Sí	Sí	Sí
Letonia	Sí	No	No
Liechtenstein	Sí	Sí	Solo por razones meteorológicas
Lituania	Sí	No	No
Luxemburgo	Sí	Sí	No
Malta	Sí	No	No
Noruega	Sí	Sí	No
Polonia	Sí	No	No
Portugal	Sí	Sí	Solo por razones meteorológicas
Reino Unido	Sí	No	No
República Checa	Sí	No	No
Rumania	Sí	No	No
Suecia	Sí	Sí	No
Suiza	Sí	Sí	Sí
<b>África</b>			
Sudáfrica	Sí	Sí	Sí
<b>Oceanía</b>			
Australia	Sí	Sí	No
Nueva Zelandia	Sí	Sí	No

Fuente: Elaboración propia a partir de ILO (2014), MISSOC (2015), MISSOC (2013).

Por otro lado, el tipo de protección ofrecida ante el desempleo y los requisitos exigidos para acceder a ella varían enormemente. Los períodos de cobertura van desde los tres meses hasta un período ilimitado. Respecto a los requisitos en términos de cotizaciones previas hay casos bastante generosos en términos comparativos, como el español que exige 360 días de aportes en los últimos seis años. Hay programas, como el inglés *job seeker allowance*, que no exigen cotizaciones previas. En términos comparativos, el programa uruguayo estaría entre los más exigentes (considerando los requerimientos de cotizaciones previas) y menos generosos (considerando el número de meses de cobertura ofrecida).

Entre los países que tienen programas de SD, un subgrupo de ellos ofrece cobertura antes situaciones de "jornada reducida". Este tipo de cobertura contempla diversas situaciones. Algunos programas, como el seguro de desempleo uruguayo, consideran situaciones en donde el trabajador puede ver reducidas sus horas de trabajo en una empresa. En otros casos se brinda cobertura a trabajadores que se emplean en forma *part-time* mientras buscan un empleo *full-time* o un segundo empleo *part-time*. Algunos programas de SD habilitan la compatibilidad entre la conservación del SD en los casos en que se ha conseguido empleo formal, siempre y cuando sea *part-time*. De esta manera se configura una situación en que el trabajador recibe el SD por no tener aún un empleo a jornada completa. En América, solo Canadá, los Estados Unidos y el Uruguay tienen programas de SD que brindan cobertura ante algunas situaciones de "jornada reducida" (Social Security Observatory 2013; Le Barbanchon 2015). Los demás países latinoamericanos que tienen sistemas de SD solo contemplan los casos de desempleo por despidos injustificados<sup>5</sup>.

Del relevamiento realizado, solo doce de un total de cuarenta y cuatro tienen sistemas de SD que contemplan una cobertura similar a la causal suspensión del programa uruguayo. Por cobertura similar se consideraron los casos en los que, de alguna manera, los programas habilitan a algunos trabajadores a cobrar el SD manteniendo la relación laboral con la empresa pero interrumpiendo su trabajo en la misma y sin que el empleador tenga que pagar indemnización por despido. En algunos casos, la cobertura por suspensión temporal del trabajo, está limitada a interrupciones debidas a razones meteorológicas. Estos son los casos de Alemania, Dinamarca, Liechtenstein y Portugal. La cobertura en estos casos considera situaciones que van desde desastres naturales (como inundaciones), hasta fenómenos climáticos más frecuentes que interrumpan la actividad productiva.

En los restantes ocho países hay dos en donde la cobertura por suspensión solo se aplica en casos de estacionalidad de la actividad productiva, como por ejemplo el turismo o las construcción. Esta es la situación de los programas de España y Grecia. En el caso de Grecia, hay requisitos y beneficios específicos del seguro de desempleo para los casos de estacionalidad. Para acceder al SD estacional, los trabajadores tienen que haber cotizado a la seguridad social por lo menos cien días de trabajo en el último año (para los trabajadores no estacionales los requisitos son más estrictos). Esto le da derecho a cobrar un monto fijo de 359 euros por nueve meses. Dichos beneficios pueden utilizarse en forma continua o discontinua en el curso de cuatro años.

En el caso de España no hay un seguro de desempleo específico para trabajadores estacionales. Sin embargo existe una modalidad de contrato laboral denominada "fijo-discontinuo". Se trata de un contrato por tiempo indefinido según el cual, durante un período al año, la empresa no paga salario, indemnización por despido ni aportes a la seguridad social, pero la relación laboral con la empresa continúa.

Durante esos meses de suspensión estacional del trabajo, el trabajador recibe la prestación por desempleo. Sin embargo, no hay requisitos ni beneficios del SD específicos para los trabajadores estacionales. Al igual que los demás trabajadores, tienen que haber cotizado durante 360 días en los últimos seis años para tener derecho a la cobertura. Por otro lado, tanto la duración del período cubierto por el SD como el monto del subsidio (entre 50% y 70% del salario), es el mismo que se aplica a los demás trabajadores. La única diferencia es que los trabajadores con contratos fijos-discontinuos

<sup>5</sup> Las circunstancias contempladas en los programas de SD de los demás países latinoamericanos están especificadas en las siguientes normas: Argentina: Ley 24013; Brasil: Ley de Fondo de Amparo al Trabajador 7998; Chile: Código del trabajo, artículos sobre el Seguro de Cesantía 159 a 161; Colombia: Ley 789 de 2002; Venezuela: Ley del Régimen Prestacional de Empleo (Gaceta Oficial N° 38.281 del 27 de septiembre de 2005).

enfrentan algunas restricciones referentes al período por el que pueden cobrar algunos subsidios complementarios al SD (como los subsidios de ayuda familiar, por insuficiencia de cotizaciones o por ser mayor a 55 años) (Moradillo, 2003).

En seis países existen modalidades de cobertura de SD por suspensión temporal del trabajo, que tienen por objetivo evitar los despidos en empresas que están atravesando problemas económicos. Estos son los casos de Bélgica, Finlandia, Italia, Sudáfrica y Suiza, además del Uruguay.

En el caso de Sudáfrica, la legislación contempla la posibilidad de establecer "acuerdos de suspensión por capacitación" (*training layoff agreements*). Dichos acuerdos deben ser alcanzados por la empresa y el sindicato de trabajadores correspondiente. Una vez acordado, la empresa debe solicitar a la oficina gubernamental la entrada en el programa. Para ello se deben cumplir las siguientes condiciones: la empresa debe estar enfrentando problemas de sostenibilidad, estar contemplando una reducción de personal; y tener el potencial de volverse sostenible mediante una medida de alivio de corto plazo. Por otro lado, los trabajadores deben correr el riesgo de ser despedidos o que su jornada de trabajo o salario se vea reducido. En los casos en que la empresa entre al programa los cursos de capacitación son obligatorios y el empleador se hace cargo de los aportes patronales. Sin embargo, desde que el programa comenzó a aplicarse en 2009 hasta 2013, solo 34 empresas habían hecho uso del mismo (DLRSA 2014). Este hecho podría ser un indicio de que los requisitos para ser admitido en el programa son aplicados en forma muy estricta.

En el caso de Italia el programa de SD contempla la cobertura tanto ante el despido, como ante la reducción o suspensión del empleo. En este último caso la cobertura la brinda la Cassa Integrazione Guadagni (CIG). La CIG ordinaria brinda cobertura por hasta 12 meses durante dos años en períodos discontinuos que no pueden superar los tres meses. Para entrar en el programa los trabajadores deben haber cotizado durante 12 de los últimos 24 meses y obtienen un beneficio que equivale al 80% de su salario previo. La CIG solo brinda cobertura a empresas industriales de más de 15 trabajadores. Asimismo existe una CIG extraordinaria que brinda cobertura en los casos de empresas que deben ser reestructuradas. En este último caso el trabajador puede cobrar el beneficio por hasta 36 meses (Brugiavini y Peracchi, 2012).

Los programas de Bélgica, Finlandia y Suiza, en lo que respecta a la causal suspensión, son más parecidos al uruguayo (véase el cuadro 6). En el caso de Bélgica, cuyo programa de SD por suspensión temporal del trabajo se implementó en 2009, los trabajadores obtienen un beneficio fijo de aproximadamente 1.000 euros por un período que puede variar de 12 a 24 meses. Para que los trabajadores puedan beneficiarse del programa, tienen que haber cotizado durante 10 de los últimos 21 meses o 18 de los últimos 36 meses. Por otro lado, la participación en cursos de capacitación es obligatoria para los trabajadores (Blanpain 2010).

**Cuadro 6**  
**Características del Seguro de Desempleo por suspensión**

	Requisitos de aportes	Duración máxima	Monto del beneficio
Uruguay	6 meses en 12	4 meses	50%-60%
Bélgica	10 en 18 a 21 en 36 meses	12 a 24 meses	Monto fijo 1 000 euros aprox.
España	360 días en 6 años	No especifica	50%-70%
Finlandia	8 meses en 28	3 meses	50%-70%
Grecia <sup>a</sup>	100 días en 1 año	hasta 9 meses en 4 años	Monto fijo 359 euros
Italia	12 meses en 24	hasta 12 meses en 2 años en períodos de no más de 3 meses	80%
Suiza	12 meses en 24	3 a 17 meses	80%
Sudáfrica	-	6 meses	75%

Fuente: Elaboración propia a partir de MISSOC (2015), Brugiavini y Peracchi (2012), Blanpain (2010).

<sup>a</sup> Las características del seguro de desempleo griego corresponden a información a enero de 2014. Con las posteriores medidas de austeridad aprobadas, dichas características pueden haber cambiado.

En el caso de Finlandia los trabajadores solo pueden cobrar el SD por suspensión durante tres meses, tienen que haber cotizado durante 8 de los últimos 28 meses y reciben entre el 50% y el 70% de su salario previo. En el caso de Suiza los trabajadores pueden cobrar el SD por suspensión por un período que va de los 3 a los 17 meses, tienen que haber cotizado durante 12 de los últimos 24 meses y reciben el 80% de su salario previo. Asimismo, en el caso de Suiza la entrada en el programa en casos de suspensión requiere de la verificación y aprobación de la oficina de empleo cantonal.



## **IV. Uso del seguro de desempleo por parte de las empresas**

---

En la presente sección y la siguiente se presentan los resultados del análisis descriptivo realizado sobre el uso del programa de SD por parte de las empresas uruguayas a partir del año 2000.

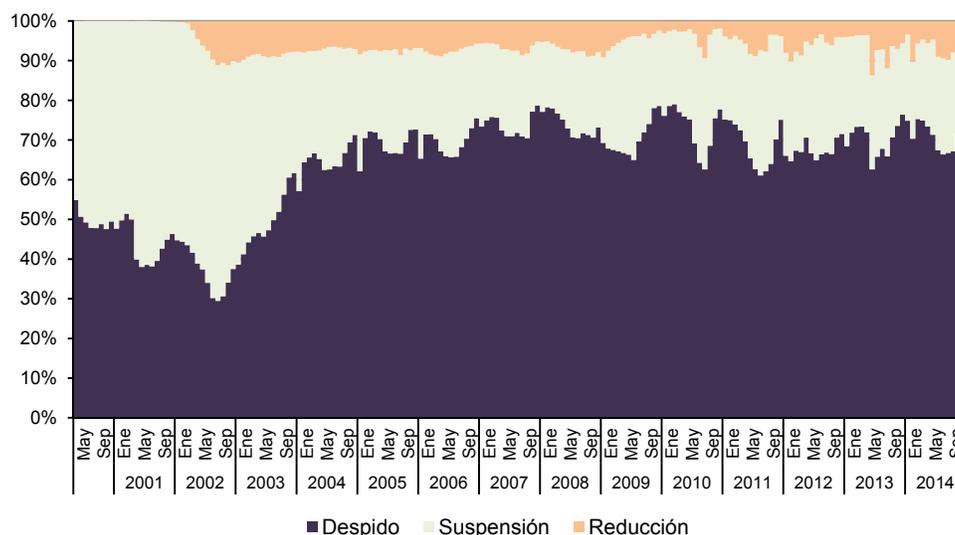
Los datos utilizados provienen de la combinación de dos fuentes distintas. Por un lado, se utilizaron los microdatos de beneficiarios del SD del BPS y, por otro lado, los microdatos de las historias laborales del BPS. Los datos de beneficiarios incluyen a la totalidad de los trabajadores que hicieron uso del SD entre el año 2000 y 2014. Dicha base de datos incluye como variables la identificación de empresa en la que se empleaba el trabajador, las fechas de inicio y finalización del cobro del beneficio, así como la modalidad de SD.

En el caso de las historias laborales, se trata de datos de corte longitudinal con la información de una muestra del 20% de las empresas registradas en el BPS. Los datos incluyen los registros de la totalidad de los trabajadores que se emplearon en dichas empresas durante el período en que mantuvieron su vínculo laboral con las mismas. De modo que no se observan los registros laborales de los trabajadores en los meses previos o posteriores al período en que se emplearon en las empresas de la muestra. Los datos cubren el período 2000-2013. Las variables incluidas son el sexo del trabajador, fecha de nacimiento, fecha de ingreso a la empresa, vínculo laboral con la empresa (empleado, patrón, etc.), salario nominal y datos de la propia empresa (cantidad de trabajadores, rama de actividad y forma jurídica).

En base a la información proveniente del registro de beneficiarios del SD se puede observar cómo se distribuyen los trabajadores según la modalidad en la que hacen uso del programa (véase el gráfico 9). Como puede verse, el porcentaje de trabajadores que cobran el SD debido a la causal suspensión disminuye significativamente entre el año 2002 y 2005. A partir de 2005 la participación de la modalidad suspensión se mantiene en niveles estables en un promedio de 23%.

Para evaluar el uso que le dan las empresas al SD se construyeron cuatro indicadores a nivel de empresas, que se analizan a continuación. Luego del análisis de esos indicadores, se profundiza en las empresas que utilizan más frecuentemente el SD.

**Gráfico 9**  
**Distribución de trabajadores en Seguro por Desempleo**  
**según modalidad 2000-2014**



Fuente: Elaboración propia en base a los microdatos de Beneficiarios del SD del BPS.

## A. Indicadores de utilización del SD

En primer lugar, se elaboró un indicador de uso del SD, que es una variable binaria que toma el valor uno cuando hay al menos un trabajador cobrando el SD enviado por esa empresa<sup>6</sup>.

El segundo indicador refleja la intensidad en el uso del SD, a través de la proporción de trabajadores de la empresa que se encuentra cobrando el SD. En el denominador se incluye tanto a los asalariados empleados en la empresa como a los trabajadores enviados al SD que aún lo están cobrando.

El tercer indicador intenta captar la frecuencia con que las empresas hacen uso del SD. Para ello se calcula la proporción de meses (en el total de meses en que se observan registros de la empresa en las historias laborales del BPS) en que la empresa mantiene al menos a un trabajador en SD.

El cuarto indicador, denominado de Intensidad Acumulada, combina tanto la intensidad en el uso del SD por parte de las empresas, como su frecuencia. Para elaborarlo se calcula el promedio del indicador de intensidad durante toda la vida observada de la empresa ponderando cada mes por la cantidad de trabajadores ocupados.

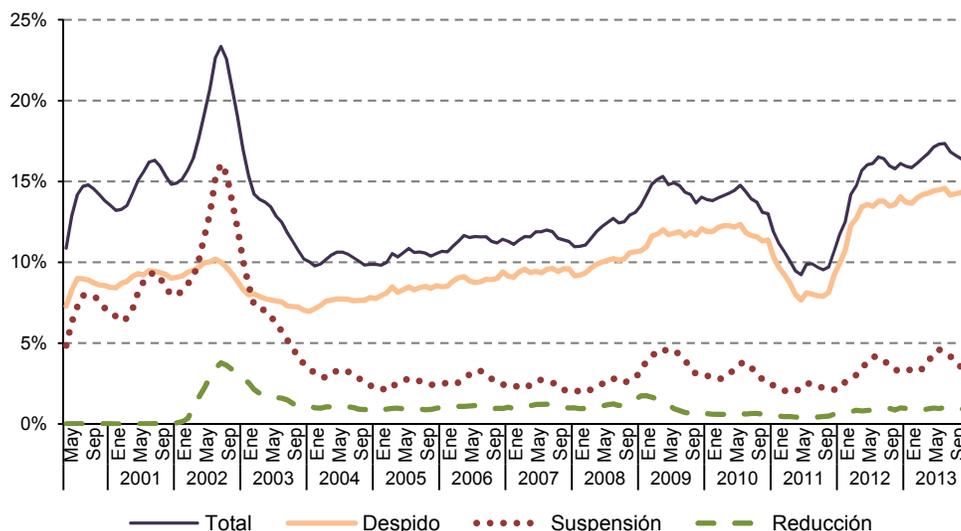
Estos indicadores fueron estimados para las empresas organizadas bajo formas capitalistas, excluyendo formas jurídicas tales como cooperativas, asociaciones civiles, empresas sin dependientes, empresas públicas, organismos públicos, organismos internacionales y también a los hogares. En la medida que los datos surgen de registros administrativos de la seguridad social, solo se considera a empresas formales.

El gráfico 10 muestra la evolución del promedio del Indicador de Uso para cada uno de las modalidades de SD para el período 2000-2013. El porcentaje de empresas hicieron uso del SD mostró una tendencia incremental hasta 2002. En dicho año alcanza un pico cercano a 23% y comienza a

<sup>6</sup> Se considera que la empresa tiene un trabajador en SD, aunque ya no tenga un vínculo formal con el mismo, mientras siga cobrando el SD.

descender hasta alcanzar un 10% en 2004. A partir de dicho año el Uso del SD ha mostrado una tendencia creciente (con una disminución coyuntural en 2011) hasta el final del período, donde llega a un 17% de las empresas<sup>7</sup>.

**Gráfico 10**  
**Porcentaje de empresas que mantienen trabajadores en Seguro por Desempleo según modalidad 2000-2013**



Fuente: Elaboración propia en base a las HHLL y a los microdatos de Beneficiarios del SD del BPS.

En cuanto al uso de las diferentes modalidades de SD, las causales de despido y suspensión tuvieron una incidencia similar durante los años 2000 y 2001. En el año 2002 el porcentaje de empresas que recurrieron a la modalidad suspensión aumentó hasta un 16%, para luego comenzar a bajar y estabilizarse hasta el final del período entre un 2% y un 5%. En el caso de la modalidad despido se observa una tendencia creciente durante todo el período, alcanzando un máximo al final del período levemente por debajo del 15% de las empresas registradas.

En el cuadro 7 se muestran las medias y desvíos estándar del Indicador de Uso del SD según modalidad y rama de actividad. El mayor porcentaje de empresas que usan el SD corresponde a la industria manufacturera y el menor en el sector primario. Al discriminar las diferentes modalidades, el mayor porcentaje de empresas que usan el SD por despido corresponde al sector de la construcción, mientras el SD por suspensión es utilizado mayormente en la industria manufacturera. En ambas modalidades es alto también el porcentaje entre las empresas del sector de electricidad, gas, agua y saneamiento.

Si se considera la evolución del Indicador de Uso del SD según modalidad para cada uno de los 13 sectores de actividad, la tendencia creciente en el uso del SD (en particular debido a la modalidad despido) se encuentra en casi todos los sectores. Las únicas excepciones serían electricidad, gas, agua y saneamiento y servicios de arte y recreación. Sin embargo, dicha tendencia creciente es más marcada en algunos sectores que en otros, siendo en el sector primario donde crece en mayor medida, pasando de 2,5% en 2003 a 6% en 2013.

<sup>7</sup> Resulta llamativa la disminución en el uso de SD en el año 2011. Este resultado surge de la disminución en el número de solicitudes procesadas por el BPS. Según sus registros, 81.119 solicitudes fueron procesadas por el BPS en 2010, siendo las cifras de 2011 y 2012, 46.029 y 103.405 respectivamente.

**Cuadro 7**  
**Porcentaje de empresas que mantienen trabajadores en Seguro por Desempleo según modalidad**  
**y sector de actividad (promedio para el período 2000-2013)**

Rama	Total		Despido		Suspensión		Reducción	
	Media	SE	Media	SE	Media	SE	Media	SE
Sector primario	3,8%	0,117	3,1%	0,107	0,8%	0,043	0,2%	0,023
Industria manufacturera	16,9%	0,232	10,4%	0,189	7,9%	0,150	1,3%	0,046
Electricidad, gas, agua y saneamiento	15,3%	0,226	10,3%	0,190	6,4%	0,143	1,6%	0,061
Construcción	13,0%	0,248	11,8%	0,236	1,7%	0,085	0,8%	0,055
Comercio	10,9%	0,191	7,9%	0,167	3,5%	0,098	0,4%	0,026
Servicios de alojamiento y comida	10,3%	0,191	7,5%	0,165	3,3%	0,098	0,4%	0,025
Transporte y almacenamiento	10,7%	0,186	8,2%	0,171	2,7%	0,078	0,4%	0,027
Información y comunicación	12,5%	0,201	9,7%	0,183	3,5%	0,095	0,6%	0,030
Actividad financiera, inmobiliaria y seguros	11,5%	0,207	9,0%	0,187	3,1%	0,097	0,5%	0,034
Actividades profesionales y administrativas	11,3%	0,204	8,6%	0,180	3,4%	0,102	0,7%	0,041
Servicios sociales y salud	8,1%	0,168	6,0%	0,149	2,1%	0,079	0,5%	0,033
Enseñanza	8,7%	0,150	5,9%	0,127	3,1%	0,081	0,5%	0,025
Arte, recreación y otros servicios	7,7%	0,166	5,6%	0,144	2,4%	0,082	0,4%	0,028
Todas	10,3%	0,200	8,0%	0,180	2,8%	0,093	0,6%	0,038

Fuente: Elaboración propia en base a las HHLL y a los microdatos de Beneficiarios del SD del BPS.

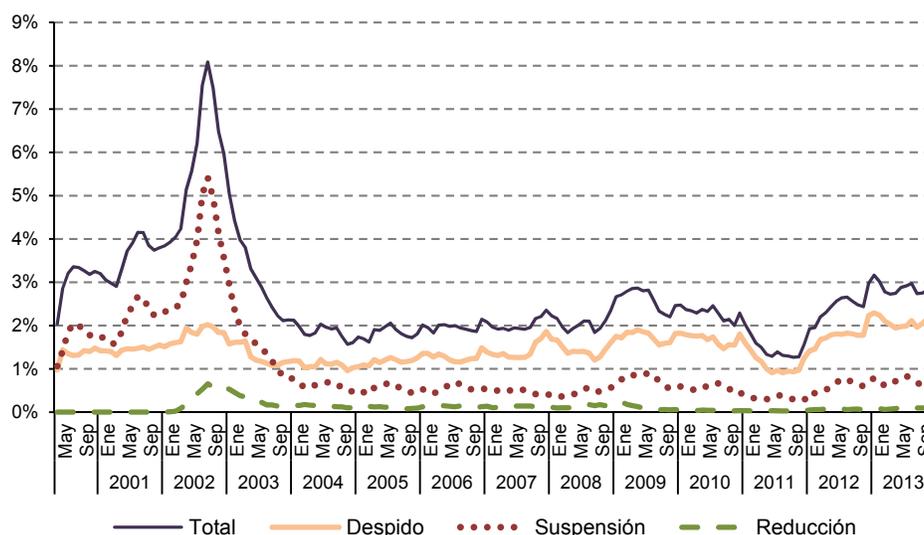
En el gráfico 11 se presenta la evolución del promedio del Indicador de Intensidad en el Uso del SD, en promedio simple entre empresas para cada mes y según la modalidad de SD. Dicho indicador muestra un crecimiento importante desde el comienzo del período hasta el año 2002, pasado de 2% a 8% de los trabajadores. Posteriormente se observa un rápido descenso hacia los porcentajes del inicio del período que se alcanza a fines de 2003. Una tendencia creciente se observa a partir de entonces y hasta el final del período, llegando el porcentaje promedio de trabajadores en SD a un 3%. El aumento observado hasta el año 2002 y la posterior caída hasta 2003 se explica mayormente por la evolución en la intensidad del uso del SD por la modalidad suspensión, mientras que la posterior tendencia creciente se explica en mayor medida, por la evolución de la intensidad en el uso del SD por la modalidad despido.

Para ninguno de los dos indicadores (uso e intensidad) se observa, a primera vista, algún cambio en la evolución del SD por modalidad suspensión a partir de la reforma de 2009.

El cuadro 8 muestra los promedios y los desvíos estándar del Indicador de Intensidad en el Uso del SD según modalidad y sector de actividad. Los valores más altos se encuentran en el sector de la construcción, donde un 4,5% de las plantillas de las empresas utiliza el SD. El indicador es también elevado en la industria manufacturera y en el sector de transporte y almacenamiento. Los valores más bajos se observan nuevamente en el sector primario, pero también en los servicios sociales y de salud y en los servicios educativos.

La mayor intensidad en el uso de SD en la construcción se explica mayormente por la modalidad despido. Esta situación también es la que se detecta en transporte y almacenamiento, mientras que el alto valor en el Indicador de Intensidad en el Uso de SD en la industria manufacturera se explica en mayor medida por el recurso a la modalidad de suspensión del SD.

**Gráfico 11**  
**Intensidad en el uso del Seguro por Desempleo, promedio de empresas según modalidad 2000-2013**



Fuente: Elaboración propia en base a las HHLL y a los microdatos de Beneficiarios del SD del BPS.

**Cuadro 8**  
**Intensidad en el uso del Seguro por Desempleo según modalidad y sector de actividad (promedio para el período 2000-2013)**

Rama	Total		Despido		Suspensión		Reducción	
	Media	SE	Media	SE	Media	SE	Media	SE
Sector primario	1,1%	0,071	0,8%	0,068	0,2%	0,015	0,0%	0,009
Industria manufacturera	3,7%	0,156	1,5%	0,062	2,1%	0,117	0,1%	0,007
Electricidad, gas, agua y saneamiento	2,3%	0,063	1,1%	0,049	1,0%	0,037	0,1%	0,008
Construcción	4,5%	0,183	3,7%	0,167	0,6%	0,059	0,2%	0,020
Comercio	2,4%	0,061	1,4%	0,046	1,0%	0,037	0,1%	0,007
Servicios de alojamiento y comida	2,2%	0,063	1,3%	0,051	0,9%	0,033	0,0%	0,004
Transporte y almacenamiento	3,2%	0,168	2,4%	0,163	0,8%	0,031	0,1%	0,007
Información y comunicación	2,4%	0,061	1,5%	0,050	0,8%	0,027	0,1%	0,008
Actividad financiera, inmobiliaria y seguros	2,7%	0,075	1,8%	0,063	0,8%	0,032	0,1%	0,008
Actividades profesionales y administrativas	2,4%	0,079	1,6%	0,071	0,7%	0,030	0,1%	0,009
Servicios sociales y salud	1,5%	0,042	1,0%	0,036	0,5%	0,022	0,1%	0,005
Enseñanza	1,5%	0,038	0,8%	0,028	0,7%	0,022	0,1%	0,004
Arte, recreación y otros servicios	1,9%	0,073	1,2%	0,065	0,7%	0,032	0,0%	0,005
Todas	2,7%	0,120	1,9%	0,103	0,8%	0,050	0,1%	0,012

Fuente: Elaboración propia en base a las HHLL y a los microdatos de Beneficiarios del SD del BPS.

Los valores de los promedios y los desvíos estándar del Indicador de frecuencia en el Uso del SD según modalidad y sector de actividad son altos, como se aprecia en el cuadro 9. Las 116.557 empresas capitalistas incluidas en la base de datos, tuvieron al menos un trabajador en el SD durante 20,4% de los meses observados. Nuevamente los porcentajes más altos se alcanzan en la industria manufacturera y en

el sector de la construcción y los más bajos en el sector primario. Cuando se considera únicamente la modalidad despido los sectores con más frecuencia de utilización son la construcción y transporte y almacenamiento. Cuando se considera únicamente la modalidad suspensión, los sectores con mayor frecuencia de utilización son la industria manufacturera y electricidad, gas, agua y saneamiento.

**Cuadro 9**  
**Proporción de meses en que se hizo uso del Seguro por Desempleo según modalidad y sector de actividad (promedio para el período 2000-2013)**

Rama	Total		Despido		Suspensión		Reducción	
	Media	SE	Media	SE	Media	SE	Media	SE
Sector primario	8,9%	0,19	7,2%	0,17	1,8%	0,08	0,4%	0,03
Industria manufacturera	27,9%	0,28	17,2%	0,23	12,2%	0,19	1,8%	0,06
Electricidad, gas, agua y saneamiento	24,9%	0,28	17,1%	0,24	9,3%	0,17	2,4%	0,08
Construcción	26,2%	0,33	23,9%	0,32	2,8%	0,11	1,3%	0,07
Comercio	21,6%	0,26	15,6%	0,22	6,7%	0,14	0,7%	0,04
Servicios de alojamiento y comida	22,3%	0,28	16,5%	0,24	6,4%	0,14	0,8%	0,04
Transporte y almacenamiento	23,6%	0,27	18,1%	0,25	5,8%	0,13	0,6%	0,03
Información y comunicación	21,6%	0,26	16,5%	0,23	5,9%	0,13	0,9%	0,04
Actividad financiera, inmobiliaria y seguros	22,0%	0,28	17,3%	0,25	5,4%	0,13	0,9%	0,04
Actividades profesionales y administrativas	20,6%	0,26	15,5%	0,23	5,8%	0,14	1,0%	0,05
Servicios sociales y salud	16,4%	0,24	12,4%	0,21	3,8%	0,11	1,0%	0,05
Enseñanza	17,7%	0,22	11,9%	0,18	6,1%	0,13	1,2%	0,05
Arte, recreación y otros servicios	16,7%	0,24	12,3%	0,21	4,7%	0,12	0,7%	0,04
Todas	20,4%	0,28	15,9%	0,25	5,0%	0,13	0,9%	0,05

Fuente: Elaboración propia en base a las HHLL y a los microdatos de Beneficiarios del SD del BPS.

El indicador presentado en el cuadro 9 considera los meses en que al menos un trabajador está en SD, y por lo tanto no está considerando la intensidad de uso por parte de la empresa, es decir la proporción de trabajadores en SD. Esto implica que el indicador tendría el mismo valor para una empresa que tiene un trabajador en SD ya sea que la empresa tenga 10 empleados o 100. Por lo tanto, podría estar sesgado contra las empresas grandes. Para subsanar esta limitación, se calculó un indicador de Intensidad Acumulada, combinando tanto la intensidad en el uso del SD por parte de las empresas, como su frecuencia. Para elaborarlo se calcula el promedio del indicador de intensidad durante toda la vida observada de la empresa ponderando cada mes por la cantidad de trabajadores ocupados.

Como puede apreciarse en el cuadro 10, las empresas uruguayas registradas en el BPS habrían mantenido en el SD, en el promedio de su vida, al 11,7% de sus trabajadores. Los valores más altos se dan en transporte y almacenamiento, seguido de la industria de la construcción y la industria manufacturera. Sin embargo, mientras la industria manufacturera parecería haber hecho un uso igualmente intenso de las modalidades despido y suspensión, las empresas de las otras dos ramas habrían hecho un uso mayoritario de la modalidad despido.

Sin embargo, los promedios que se ven en el cuadro 10 describen solo una parte del comportamiento de las empresas. Los altos desvíos estándar estarían indicando la existencia de una gran diversidad de conductas por parte de las empresas uruguayas. Para poder discriminar a las empresas que hacen un uso frecuente del SD de aquellas que no, y así caracterizar mejor a las primeras, se profundizó el análisis, como se desarrolla a continuación.

**Cuadro 10**  
**Intensidad acumulada en el uso del Seguro por Desempleo según modalidad**  
**y sector de actividad (promedio para el período 2000-2013)**

Rama	Total		Despido		Suspensión		Reducción	
	Media	SE	Media	SE	Media	SE	Media	SE
Sector primario	5,5%	0,29	4,2%	0,25	1,2%	0,12	0,2%	0,04
Industria manufacturera	13,3%	0,47	6,5%	0,26	6,4%	0,34	0,4%	0,04
Electricidad, gas, agua y saneamiento	8,7%	0,30	5,8%	0,27	2,4%	0,09	0,5%	0,05
Construcción	14,5%	0,49	12,4%	0,43	1,6%	0,17	0,5%	0,07
Comercio	12,3%	0,40	7,9%	0,30	4,1%	0,21	0,3%	0,06
Servicios de alojamiento y comida	11,6%	0,40	7,6%	0,28	3,7%	0,23	0,3%	0,04
Transporte y almacenamiento	22,6%	0,89	18,0%	0,81	4,3%	0,21	0,3%	0,04
Información y comunicación	9,3%	0,30	6,4%	0,22	2,7%	0,15	0,2%	0,02
Actividad financiera, inmobiliaria y seguros	11,4%	0,39	8,3%	0,32	2,9%	0,18	0,2%	0,02
Actividades profesionales y administrativas	9,8%	0,41	6,5%	0,29	3,1%	0,22	0,3%	0,04
Servicios sociales y salud	8,8%	0,40	6,2%	0,33	2,0%	0,14	0,5%	0,06
Enseñanza	7,7%	0,26	4,4%	0,19	2,9%	0,14	0,4%	0,03
Arte, recreación y otros servicios	11,9%	0,56	8,2%	0,39	3,4%	0,29	0,3%	0,04
Todas	11,7%	0,46	8,5%	0,38	2,9%	0,20	0,3%	0,05

Fuente: Elaboración propia en base a las HHLL y a los microdatos de Beneficiarios del SD del BPS.

Sin embargo, los promedios que se ven en el cuadro 10 describen solo una parte del comportamiento de las empresas. Los altos desvíos estándar estarían indicando la existencia de una gran diversidad de conductas por parte de las empresas uruguayas. Para poder discriminar a las empresas que hacen un uso frecuente del SD de aquellas que no, y así caracterizar mejor a las primeras, se profundizó el análisis, como se desarrolla a continuación.

## B. Utilización frecuente del SD

Para analizar a las empresas que utilizan de manera más frecuente el SD, se construyeron deciles del Indicador de Intensidad Acumulada en el Uso del SD. Se clasificó a las empresas en cada uno de estos deciles. Los límites superiores de cada decil para cada rama se muestran en el cuadro 11. Más del 40% de las empresas registradas nunca hicieron uso del SD, mientras que un 10% de éstas (el 10° decil) utilizó el SD más del 67% de los meses en que fue observada en los registros del BPS.

La distribución en la frecuencia en el uso del SD muestra importantes diferencias por ramas. Mientras en el sector primario más del 60% de las empresas nunca hicieron uso del SD, en la industria manufacturera dicho porcentaje no alcanza al 30%. La mayor dispersión del comportamiento de las empresas se observa en el sector de la construcción, en donde más del 50% de las empresas nunca usó el SD, mientras un 10% utilizó el SD con un promedio del 32% de sus trabajadores.

El cuadro 12 muestra para cada rama los límites superiores de cada decil del Indicador de Intensidad Acumulada en el Uso del SD modalidad Suspensión. Como puede observarse, más del 70% de las empresas registradas nunca hicieron uso del SD por suspensión. Mientras, un 10% de éstas (el 10° decil) utilizó el SD modalidad suspensión para más del 5% de sus trabajadores en promedio.

**Cuadro 11**  
**Distribución de proporción de meses en que las empresas hicieron uso del Seguro por Desempleo**  
**(límite superior de cada decil) según sector de actividad**

	Obs.	Decil									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Sector primario	24,197	0	0	0	0,00	0,00	0,00	0,01	0,03	0,10	1
Industria manufacturera	10,003	0	0	0	0,02	0,04	0,06	0,09	0,14	0,26	1
Electricidad, gas, agua y saneamiento	848	0	0	0	0,00	0,01	0,02	0,04	0,08	0,16	1
Construcción	25,842	0	0	0	0,00	0,00	0,05	0,11	0,18	0,32	1
Comercio	23,040	0	0	0	0,01	0,02	0,04	0,07	0,13	0,26	1
Servicios de alojamiento y comida	5,577	0	0	0	0,00	0,01	0,04	0,07	0,12	0,25	1
Transporte y almacenamiento	7,761	0	0	0	0,02	0,03	0,06	0,10	0,19	0,44	1
Información y comunicación	1,592	0	0	0	0,00	0,02	0,03	0,05	0,10	0,22	1
Actividad financiera, inmobiliaria y seguros	3,656	0	0	0	0,00	0,02	0,04	0,07	0,12	0,23	1
Actividades profesionales y administrativas	7,276	0	0	0	0,00	0,01	0,03	0,05	0,09	0,20	1
Servicios sociales y salud	2,050	0	0	0	0,00	0,00	0,02	0,04	0,08	0,18	1
Enseñanza	1,345	0	0	0	0,00	0,01	0,02	0,04	0,08	0,17	1
Arte, recreación y otros servicios	3,370	0	0	0	0,00	0,00	0,02	0,05	0,10	0,23	1
Todas	116,557	0	0	0	0,00	0,01	0,03	0,06	0,12	0,25	1
Promedio de meses observados por empresa	46			105			90	65	51	40	36

Fuente: Elaboración propia en base a las HHLL y a los microdatos de Beneficiarios del SD del BPS.

**Cuadro 12**  
**Distribución de intensidad acumulada del uso del Seguro por Desempleo modalidad suspensión**  
**(límite superior de cada decil) según sector de actividad**

	Obs.	Decil									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Sector primario	24 197	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00	1
Industria manufacturera	10 003	0	0	0	0	0,00	0,01	0,03	0,06	0,13	1
Electricidad, gas, agua y saneamiento	848	0	0	0	0	0	0	0,01	0,02	0,05	1
Construcción	25 842	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Comercio	23 040	0	0	0	0	0	0	0,01	0,02	0,08	1
Servicios de alojamiento y comida	5 577	0	0	0	0	0	0	0	0,02	0,07	1
Transporte y almacenamiento	7 761	0	0	0	0	0	0	0,01	0,03	0,08	1
Información y comunicación	1 592	0	0	0	0	0	0	0,00	0,01	0,05	1
Actividad financiera, inmobiliaria y seguros	3 656	0	0	0	0	0	0	0	0,01	0,05	1
Actividades profesionales y administrativas	7 276	0	0	0	0	0	0	0	0,01	0,05	1
Servicios sociales y salud	2 050	0	0	0	0	0	0	0	0,00	0,03	1
Enseñanza	1 345	0	0	0	0	0	0	0,00	0,02	0,05	1
Arte, recreación y otros servicios	3 370	0	0	0	0	0	0	0	0,01	0,05	1
Todas	116 557	0	0	0	0	0	0	0	0,01	0,05	1

Fuente: Elaboración propia en base a las HHLL y a los microdatos de Beneficiarios del SD del BPS.

La distribución en la Intensidad Acumulada en el uso del SD por suspensión muestra también importantes diferencias por ramas. Mientras en el sector primario más del 80% de las empresas nunca hicieron uso del SD, en la industria manufacturera dicho porcentaje no alcanza al 50%. En esta última rama un 10% de las empresas utilizó el SD modalidad suspensión con más del 13% de sus trabajadores. Mientras en el sector primario el último decil de las empresas utilizó el SD modalidad suspensión con más del 0,3% de sus empleados. El sector de la construcción, donde se ubica una parte importante de las empresas que hacen un uso frecuente del SD, la gran mayoría de las empresas (más del 90%) nunca hizo uso del SD por modalidad suspensión.

Una de las limitaciones incorporadas en la información presentada en los cuadros 9 a 11, es que la misma se construyó con datos censurados. Las bases de datos no contienen toda la historia de las empresas. En particular, la mayor parte de las empresas de la base de datos fue creada con anterioridad a 2000. Sin embargo, dicho período de su historia no puede ser observado. En algunos casos se observan solo los últimos meses de existencia de una empresa. En estos casos es más probable que las empresas hagan uso del SD, pudiendo alcanzar al 100% en los meses observados. Pero ello no significa que durante el transcurso de toda su existencia la empresa haya usado el SD durante el 100% de su vida. Para salvar esta limitación es que en los resultados que se presentan a continuación solo se utilizaron los datos de empresas que son observadas al menos durante 4 años. De este modo, solo se incluyen en las estimaciones a las empresas cuyos datos contienen información de tres o más años previos al año de cierre. Al aplicarse dicho criterio, las estimaciones presentadas se realizan utilizando la información de 39.242 empresas.

Una vez discriminadas las empresas según la Intensidad Acumulada con que hicieron uso del SD, se procede a comparar a las empresas integrantes del último decil del Indicador de Intensidad Acumulada en el Uso de SD (aquellas que lo usaron con más del 25% de sus trabajadores), con el promedio de las empresas. En el cuadro 13 se presenta la distribución por ramas de las empresas observadas durante más de 4 años y como se distribuye el subgrupo de las mismas que pertenece al último decil de Intensidad Acumulada en la utilización de SD. Entre las empresas que son observadas por más de 4 años, la mayoría pertenece al sector primario y al sector comercio. Una proporción menor pertenece a la industria manufacturera y a transporte y almacenamiento. Las empresas de las demás ramas tienen una participación aún menor.

Sin embargo, la distribución de las empresas que forman parte del último decil de Intensidad Acumulada en el uso de SD es sustantivamente diferente. Las empresas del sector primario son el 8,3% de las empresas del 10° decil aun cuando representan más del 27% de las empresas consideradas. La industria manufacturera, si bien representa el 12,1% de las empresas consideradas, son el 14,4% de las empresas del último decil. Una situación más llamativa aún se da en la construcción, que representa menos del 4% de las empresas del primer grupo y el 20,8% de las empresas del 10° decil.

En la tercera columna del cuadro 13 se observa la distribución de las empresas integrantes del último decil de Intensidad Acumulada en el uso de SD por suspensión. El resultado más destacable en este caso, es el aumento de la participación de la industria manufacturera, en relación a la frecuencia en el uso del SD por cualquier causal, que llega a representar el 26,6%. La participación de la industria de la construcción baja a 9,8%. Si bien las empresas de servicios de alojamiento y comida tienen una baja participación el total de empresas consideradas, su participación aumenta significativamente entre las que integran el último decil de Intensidad Acumulada en el uso de SD por suspensión.

Teniendo en cuenta la alta participación de la industria manufacturera entre las empresas que integran el último decil de Intensidad Acumulada en el uso de SD por suspensión, se optó por presentar el cuadro 13 desagregando la información al interior de dicha rama (véase el cuadro 14).

Los únicos sectores que tienen una participación sustantivamente mayor entre las empresas integrantes del último decil son el de textil y cuero (tanto en la modalidad despido como suspensión) y la industria metalúrgica (especialmente en la modalidad despido). En el caso del sector de alimentos, bebidas y tabaco, dada su mayor participación entre las empresas observadas por más de 4 años, se desagregaron los resultados entre diferentes subsectores, encontrándose un resultado similar entre ellos.

**Cuadro 13**  
**Distribución de las empresas integrantes del último decil de intensidad acumulada**  
**en el uso de Seguro por Desempleo, según modalidad y sector de actividad**  
*(En porcentajes)*

	Empresas observadas durante más de 4 años	10° decil de frecuencia en el uso de SD	10° decil de frecuencia en el uso de SD por suspensión
Sector primario	27,3	8,3	7,7
Industria manufacturera	12,1	14,4	26,6
Electricidad, gas, agua y saneamiento	0,8	0,5	0,6
Construcción	3,8	20,8	9,8
Comercio	24,6	16,9	25,2
Servicios de alojamiento y comida	3,5	4,4	5,3
Transporte y almacenamiento	9,1	23,1	10,2
Información y comunicación	1,8	1,0	1,3
Actividad financiera, inmobiliaria y seguros	3,6	1,7	2,7
Actividades profesionales y administrativas	6,4	3,4	5,3
Servicios sociales y salud	2,2	2,0	1,3
Enseñanza	1,7	0,8	1,5
Arte, recreación y otros servicios	3,1	2,7	2,7

Fuente: Elaboración propia en base a las HHLL y a los microdatos de Beneficiarios del SD del BPS.

**Cuadro 14**  
**Distribución de las empresas industriales integrantes del último decil de intensidad acumulada**  
**en el uso de Seguro por Desempleo, según modalidad y sector de actividad**  
*(En porcentajes)*

	Empresas observadas durante más de 4 años	10° decil de frecuencia en el uso de SD	10° decil de frecuencia en el uso de SD por suspensión
Alimentos, bebidas y tabaco	35,2	25,8	21,4
Textil y cuero	13,2	24,2	27,0
Madera y papel	4,8	5,6	5,1
Impresión y grabaciones	6,6	3,2	4,9
Química	10,1	6,5	8,4
Metalúrgica	14,1	24,2	18,6
Electrónica, equipos y maquinaria	7,4	5,6	5,5
Automotriz	1,7	1,6	2,3
Muebles y otros	7,0	3,2	6,8

Fuente: Elaboración propia en base a las HHLL y a los microdatos de Beneficiarios del SD del BPS.

Siguiendo la misma lógica que los dos cuadros anteriores, el cuadro 15 muestra la distribución de las empresas según su tamaño. Como puede observarse, las microempresas (aquellas de 5 asalariados o menos) tienen una participación menor entre las integrantes del último decil. Las empresas pequeñas (entre 6 y 20 asalariados) tienen una participación mayor a la que tienen en la población total de

empresas registradas y observadas por más de 4 años, mientras que las empresas medianas y grandes (más de 20 asalariados) tienen una participación menor entre las que integran el último decil, cuando se consideran todas las modalidades de SD y similar cuando solo se considera la causal suspensión.

**Cuadro 15**  
**Distribución de las empresas integrantes del último decil de intensidad acumulada en el uso de Seguro por Desempleo, según modalidad y tamaño**  
(En porcentajes)

Número de dependientes	Empresas observadas durante más de 4 años	10° decil de frecuencia en el uso de SD	10° decil de frecuencia en el uso de SD por suspensión
1 a 5	50,6	53,9	46,4
6 a 20	35,1	40,2	41,1
21 a 50	9,7	4,0	8,6
51 a 100	2,8	1,1	2,5
Más de 100	1,9	0,7	1,4

Fuente: Elaboración propia en base a las HHLL y a los microdatos de Beneficiarios del SD del BPS.

Nuevamente y siguiendo la misma lógica que los dos cuadros anteriores, el cuadro 16 muestra la distribución de las empresas según la edad de la empresa. Como puede observarse, las empresas más jóvenes tienen una participación levemente menor en el último decil de Intensidad Acumulada en el uso del SD. Las empresas más viejas (de más de 20 años) tienen una participación mayor.

**Cuadro 16**  
**Distribución de las empresas integrantes del último decil de intensidad acumulada en el uso de Seguro por Desempleo, según modalidad y edad de la empresa**  
(En porcentajes)

Edad de la empresa	Empresas observadas durante más de 4 años	10° decil de frecuencia en el uso de SD	10° decil de frecuencia en el uso de SD por suspensión
0 a 5 años	23,7	20,0	18,9
6 a 10 años	21,6	17,2	21,1
11 a 20 años	27,0	28,5	29,5
Más de 20 años	27,7	34,2	30,5

Fuente: Elaboración propia en base a las HHLL y a los microdatos de Beneficiarios del SD del BPS.

El cuadro 17 muestra la distribución de las empresas según su localización geográfica. Solo las empresas de Montevideo y, en menor medida, de Maldonado, tienen una mayor participación entre las que integran el último decil de frecuencia en el uso de SD. También las empresas de Artigas tienen una mayor participación entre las que usan con mayor intensidad el SD en la modalidad despido.

El cuadro 18 muestra los valores de 4 indicadores que ayudan a describir a las empresas en los mismos 3 grupos considerados. El primer indicador es el salario promedio de la empresa, el segundo es el índice de Gini y el tercer indicador es la rotación en los puestos de trabajo. Para calcular dicho indicador se tomó el cociente entre la suma de la cantidad de trabajadores entran y abandonan la empresa, en relación al empleo total. Por último, el cuarto indicador busca capturar la inestabilidad laboral de los trabajadores. Para ello se calculan las tasas de entradas y salidas de trabajadores que entran o salen de la empresa más de una vez. Para los cuatro indicadores se utiliza el promedio temporal de la variable para caracterizar a la empresa.

**Cuadro 17**  
**Distribución de las empresas integrantes del último decil de intensidad acumulada en el uso de Seguro por Desempleo, según modalidad y localización geográfica**  
*(En porcentajes)*

	Empresas observadas durante más de 4 años	10° decil de frecuencia en el uso de SD	10° decil de frecuencia en el uso de SD por suspensión
Montevideo	45,2	62,9	56,8
Artigas	2,1	5,5	1,5
Canelones	9,7	6,1	11,2
Cerro Largo	2,2	1,5	1,8
Colonia	4,8	2,7	3,3
Durazno	1,8	0,3	0,8
Flores	1,0	0,6	0,5
Florida	2,6	0,5	1,0
Lavalleja	2,3	0,2	1,0
Maldonado	5,3	6,4	6,3
Paysandú	3,4	3,4	2,7
Río Negro	1,8	0,6	0,8
Rivera	2,1	1,4	1,7
Rocha	2,3	1,0	1,8
Salto	3,1	3,4	3,2
San José	3,5	0,7	2,2
Soriano	3,0	1,4	1,3
Tacuarembó	2,3	0,7	1,1
Treinta y tres	1,5	0,8	0,8

Fuente: Elaboración propia en base a las HHLL y a los microdatos de Beneficiarios del SD del BPS.

**Cuadro 18**  
**Promedios en variables seleccionadas de las empresas integrantes del último decil de Intensidad Acumulada en el uso de Seguro por Desempleo, según modalidad**

	Empresas observadas durante más de 4 años	10° decil de frecuencia en el uso de SD	10° decil de frecuencia en el uso de SD por suspensión
Salario	8 275	8 396	8 077
Índice de Gini	0,115	0,087	0,111
Rotación	13,5%	22,5%	14,5%
Inestabilidad	0,8%	2,1%	1,2%

Fuente: Elaboración propia en base a las HHLL y a los microdatos de Beneficiarios del SD del BPS.

Como puede observarse en el cuadro 18, las empresas en las que se observa una mayor intensidad acumulada en el uso del SD exhibir una menor desigualdad salarial entre sus trabajadores, tener mayores tasas de rotación y empleos más inestables. Sin embargo, cuando se considera únicamente a las empresas que utilizan con mucha Intensidad Acumulada el SD por suspensión, no parecería haber diferencias importantes con el total de las empresas.

Una de las limitaciones de la información recién presentada es que no se ha considerado que en las empresas analizadas conviven trabajadores con diferentes posibilidades de acceder al SD. Se podría objetar que, el hecho de que las empresas integrantes del último decil de frecuencia en el uso de SD sean

en promedio más grandes y paguen mayores salarios, se debe a que en las demás empresas es menos probable que el trabajador haya generado el derecho a cobrar el SD. De ser así, las empresas más pequeñas y con menores salarios promedio harían un menor uso del SD, no porque despidan menos trabajadores sino porque una menor proporción de sus trabajadores despedidos tienen derecho a cobrar el SD.

A los efectos de considerar esta limitación se estimó un modelo probit cuya variable dependiente es una *dummy* que indica la pertenencia de la empresa al último decil de frecuencia en el uso de SD. La estimación se realizó meramente a los efectos de poder realizar una descripción donde se controle por varias variables a la vez. En dicha estimación se incluyó como variable de control a la proporción de trabajadores de la empresa que generaron el derecho al cobro del SD. Se consideró que habían generado el derecho a ser beneficiario del SD aquellos trabajadores que hubiesen registrado al menos 6 meses de aporte, 150 jornales trabajados o 6 BPC percibidas en los últimos 12 meses. Los resultados de la estimación se muestran en el cuadro 19. En los mismos se puede comprobar que la descripción inicial realizada sobre las empresas que más usan el SD, mantiene mayormente sus conclusiones. Las empresas que utilizaron con mayor Intensidad Acumulada el SD serían las que pagan mayores salarios, tienen una estructura salarial menos desigual, tienen menor rotación en el empleo, tienen más años funcionando y son más pequeñas. Cuando se estima el modelo considerando en la variable dependiente únicamente el SD por causal suspensión, el único resultado que difiere es que el salario promedio pagado por la empresa no resulta significativo. La inestabilidad laboral no resultó significativa en ninguno de los dos modelos estimados.

**Cuadro 19**  
**Estimación de la pertenencia de las empresas al último decil de Intensidad Acumulada en el uso de Seguro por Desempleo, según modalidad**

Variable dependiente	Pertenencia al 10° decil de frecuencia en el uso de SD	Pertenencia al 10° decil de frecuencia en el uso de SD por suspensión
Salario	0,0311 (0,00644)***	0,00173 (0,00340)
Salario^2	-0,000391 (0,000128)***	-7,76e-05 (6,01e-05)
Índice de Gini	-0,778 (0,221)***	-0,620 (0,120)***
Inestabilidad	0,0310 (0,339)	0,199 (0,283)
Rotación	-0,513 (0,149)***	-1,760 (0,151)***
Edad	0,00826 (0,00113)***	0,00467 (0,000676)***
Tamaño	-0,00609 (0,00121)***	-0,000975 (0,000324)***
Derecho a SD	-3,530 (0,160)***	-2,455 (0,115)***
Artigas	0,287 (0,113)**	0,0133 (0,0799)
Canelones	-0,277 (0,0729)***	0,0735 (0,0343)**
Cerro Largo	0,0635 (0,133)	0,0794 (0,0734)
Colonia	-0,217 (0,111)**	-0,0840 (0,0531)

Cuadro 19 (continuación)

Variable dependiente	Pertenencia al 10° decil de frecuencia en el uso de SD	Pertenencia al 10° decil de frecuencia en el uso de SD por suspensión
Durazno	-0,353 (0,221)	-0,199 (0,0986)**
Flores	-0,209 (0,247)	-0,163 (0,125)
Florida	-0,499 (0,202)**	-0,273 (0,0839)***
Lavalleja	-0,836 (0,303)***	-0,221 (0,0872)**
Maldonado	-0,0676 (0,0751)	0,0353 (0,0432)
Paysandú	0,0106 (0,102)	-0,0479 (0,0610)
Río Negro	-0,332 (0,206)	-0,207 (0,0969)**
Rivera	-0,0613 (0,136)	0,0162 (0,0730)
Rocha	-0,285 (0,157)*	0,0564 (0,0707)
Salto	0,213 (0,0989)**	0,190 (0,0590)***
San José	-0,511 (0,170)***	-0,0916 (0,0643)
Soriano	-0,153 (0,140)	-0,241 (0,0790)***
Tacuarembó	-0,384 (0,190)**	-0,170 (0,0829)**
Treinta y tres	-0,140 (0,184)	-0,0730 (0,0984)
Industria manufacturera	0,754 (0,0813)***	1,143 (0,0398)***
Electricidad, gas, agua y saneamiento	0,236 (0,262)	0,491 (0,121)***
Construcción	1,201 (0,0885)***	1,146 (0,0547)***
Comercio	0,550 (0,0761)***	0,676 (0,0370)***
Servicios de alojamiento y comida	0,738 (0,103)***	0,842 (0,0551)***
Transporte y almacenamiento	0,838 (0,0792)***	0,638 (0,0448)***
Información y comunicación	0,519 (0,157)***	0,546 (0,0828)***
Actividad financiera, inmobiliaria y seguros	0,391 (0,129)***	0,544 (0,0625)***
Actividad profesional y administrativas	0,402 (0,107)***	0,566 (0,0515)***

Cuadro 19 (conclusión)

Variable dependiente	Pertenencia al 10° decil de frecuencia en el uso de SD	Pertenencia al 10° decil de frecuencia en el uso de SD por suspensión
Servicios sociales y salud	0,702 (0,131)***	0,389 (0,0815)***
Enseñanza	0,500 (0,176)***	0,581 (0,0826)***
Arte, recreación y otros servicios	0,607 (0,116)***	0,557 (0,0640)***
Constante	-1,647 (0,101)***	-0,902 (0,0671)***
Observaciones	36,387	36,387
R <sup>2</sup>	0,208	0,095

Fuente: Elaboración propia en base a las HHLL y a los microdatos de Beneficiarios del SD del BPS.

Nota: \* Significativo al 10%; \*\* significativo al 5%; \*\*\* significativo al 1%.

Resumiendo, los resultados indicarían que existe una gran diversidad en la utilización que le dan las empresas al SD, siendo mayor en la industria manufacturera, la construcción y transporte y almacenamiento. Sin embargo, dentro de cada rama se encuentra una alta proporción de empresas que nunca hicieron uso del SD y a la vez, un grupo más pequeño que ha utilizado intensivamente el programa. Las empresas que han hecho más uso del SD suelen ser más pequeñas, más viejas, tener estructuras salariales menos desiguales y una menor rotación en el empleo.



## V. Los riesgos de desempleo para los trabajadores

---

Para finalizar se realizó una estimación semiparamétrica de Cox de riesgo del trabajador de ser enviado al SD. El objetivo de utilizar esta metodología es poder aproximarnos a cuales son las características del trabajador que lo hacen un candidato más probable a ser enviado al SD.

En el análisis de sobrevivencia de los trabajadores (o sea el tiempo que permanecen empleados en la empresa), la variable de interés es el tiempo que transcurre entre el momento en que el trabajador entra a la empresa (entrada) y cuando es enviado al SD (salida). La trayectoria observada de los trabajadores en la base de datos puede estar completa o censurada por derecha. Esto último ocurre cuando se conoce la fecha de la entrada pero aun no ocurrió un episodio de salida al final del período observado. La duración de la trayectoria observada para un trabajador  $t > 0$  es una ocurrencia de una variable aleatoria  $T$  con función de distribución acumulada  $F(t)$  y función de distribución de probabilidad  $f(t)$ . A la función de sobrevivencia se la define como  $S(t) = 1 - F(t)$  y representa la probabilidad de que el trabajador sobreviva al momento  $t$ .  $f(t)$  es la pendiente de  $F(t)$  tal que  $f(t) = \lim_{\Delta t \rightarrow 0} P(t \leq T \leq t + \Delta t) / \Delta t = \partial F(t) / \partial t = \partial S(t) / \partial t$ .

Tanto  $S(t)$  como  $F(t)$  satisfacen las propiedades de las probabilidades.  $S(t)$  está acotada entre cero y uno y es estrictamente decreciente en  $t$ , siendo igual a uno al comienzo de la trayectoria observada y cero en el infinito. La tasa de riesgo  $h(t)$  se define como la probabilidad instantánea de fracaso (salida) al momento  $t$ . Es la probabilidad de que el trabajador sea enviado al SD en el momento  $t$  condicional a que ha seguido trabajando en la empresa hasta  $t$ , tal que  $h(t) = f(t) / 1 - F(t) = f(t) / S(t)$ . Por último, la función de riesgo acumulativa  $H(t)$  se define como la integral de la tasa de riesgo en  $(0, t)$ , tal que  $H(t) = \int_0^t h(u) du$ .

La forma de la función de riesgo es desconocida, de modo que es necesario realizar algún supuesto sobre la distribución de los datos. Para evitar errores de especificación, se optó por estimar un modelo de riesgo proporcional de Cox (1972). La principal ventaja de utilizar este método de estimación es que permite estimar la relación entre la tasa de riesgo y las variables explicativas sin realizar ningún supuesto sobre la forma funcional de la función de riesgo en la línea base. El modelo Cox utilizado para estudiar la sobrevivencia de los trabajadores antes de ser enviados al SD, fue el siguiente:

$$h(t|. ) = h_0(t)exp(\beta_1 X_i)$$

donde  $h_0(t)$  es la función de riesgo en la línea base y X es un vector con las características del trabajador y de la empresa (sexo, edad, antigüedad, tamaño de la empresa, rama).

Los resultados pueden observarse en el cuadro 20. Pertenecer al género masculino aumentaría las probabilidades de que el trabajador se enviara al SD por despido, pero la variable no sería significativa en las otras modalidades (suspensión y reducción). La edad del trabajador impactaría positivamente en la probabilidad de ser enviado al SD en cualquiera de las tres modalidades, aunque en forma decreciente. Una mayor antigüedad o mayor salario reducirían la probabilidad de ser enviado al SD (en cualquier modalidad) y nuevamente el impacto sería decreciente. El tamaño de la empresa solamente resultó significativo bajo la modalidad suspensión, teniendo un efecto negativo sobre la probabilidad de ser enviado al SD. Por último, respecto a la pertenencia a los diferentes sectores de actividad, en donde más aumenta la probabilidad de ser enviado al SD por suspensión es en la industria manufacturera. Mientras, donde más aumenta dicha probabilidad pero por causal despido, es en la industria de la construcción.

**Cuadro 20**  
**Estimación semiparamétrica de Cox del riesgo del trabajador de ser enviado al Seguro por Desempleo, según modalidad**

Variable dependiente	Despido	Suspensión	Reducción
Sexo	0,0446 (0,0217)**	0,0330 (0,0310)	0,0961 (0,0791)
Edad	0,0322 (0,0058)***	0,0261 (0,0071)***	0,0408 (0,0205)**
Edad^2	-0,0004 (7,21e-05)***	-0,0003 (8,61e-05)***	-0,0005 (0,00026)**
Antigüedad	-0,222 (0,0077)***	-0,100 (0,0104)***	-0,115 (0,0263)***
Antigüedad^2	0,0059 (0,0003)***	0,0031 (0,0004)***	0,0045 (0,0008)***
Salario	-0,0039 (0,0008)***	-0,0223 (0,0019)***	-0,117 (0,0094)***
Salario^2	9,56e-07 (2,96e-07)***	5,01e-06 (8,39e-07)***	2,63e-05 (2,39e-06)***
Tamaño	-7,50e-05 (7,39e-05)	-0,0005 (0,0001)***	0,0003 (0,0003)
Tamaño^2	-4,57e-08 (3,03e-08)	-1,99e-08 (6,43e-08)	-1,60e-07 (1,31e-07)
Industria manufacturera	0,258 (0,0475)***	1,095 (0,0664)***	1,060 (0,181)***
Electricidad, gas, agua y saneamiento	0,319 (0,129)**	1,176 (0,138)***	1,416 (0,338)***
Construcción	0,846 (0,0644)***	1,307 (0,0926)***	1,720 (0,234)***
Comercio	0,433 (0,0408)***	0,606 (0,0631)***	0,765 (0,168)***
Servicios de alojamiento y comida	0,534 (0,0554)***	1,164 (0,0766)***	1,161 (0,207)***
Transporte y almacenamiento	0,468 (0,0531)***	0,823 (0,0787)***	1,074 (0,208)***
Información y comunicación	0,234 (0,0673)***	0,372 (0,112)***	0,880 (0,272)***

Cuadro 20 (conclusión)

Variable dependiente	Despido	Suspensión	Reducción
Actividad financiera, inmobiliaria y seguros	0,521 (0,0584)***	0,593 (0,0930)***	1,059 (0,226)***
Actividades profesionales y administrativas	0,431 (0,0510)***	0,674 (0,0780)***	1,027 (0,197)***
Servicios sociales y salud	0,0352 (0,0801)	-0,00548 (0,131)	0,392 (0,309)
Enseñanza	-0,0700 (0,0792)	0,423 (0,106)***	0,730 (0,250)***
Arte, recreación y otros servicios	0,227 (0,0728)***	0,517 (0,106)***	0,898 (0,254)***
Sujetos	81 237	81 353	81 752
Número de fallos	9 196	4 519	688
Observaciones	2 015 558	1 959 943	2 025 573

Fuente: Elaboración propia en base a las HHLL y a los microdatos de Beneficiarios del SD del BPS.

Nota: \* Significativo al 10%; \*\* significativo al 5%; \*\*\* significativo al 1%.

La probabilidad de que un trabajador fuese enviado al SD podría haber cambiado con posterioridad a la reforma de 2009. Para considerar esta posibilidad y en forma exploratoria, se estimaron las mismas ecuaciones del cuadro 20 introduciendo una variable binaria que identifica el período pos reforma 2009. Sin embargo, en dichas estimaciones el coeficiente de dicha variable binaria no resultó significativo en ninguno de los casos. Este resultado estaría indicando que la reforma no habría afectado la posibilidad de que un trabajador sea despedido y enviado al SD.



## VI. Comentarios finales

---

El SD es una de las principales políticas públicas laborales uruguayas. Sin embargo, su nivel de cobertura es reducido. La baja cobertura del SD uruguayo se explica parcialmente por algunas de las características del mercado de trabajo local. Algunas de ellas, como las altas tasas de desempleo o los altos niveles de trabajo no registrado, han cambiado en los últimos años. Las tasas de desempleo han variado dentro de niveles relativamente bajos y las tasas de no registro, si bien siguen altas, han experimentado una importante reducción.

A pesar de la favorable evolución de las mencionadas variables del mercado laboral, las tasas de cobertura no han experimentado una tendencia creciente. Este fenómeno puede explicarse por el propio diseño del programa de SD. Por un lado, el programa uruguayo resulta, en la comparación internacional, relativamente exigente respecto a los requisitos para hacerse beneficiario del programa (cantidad de meses previos de cotización). Por otro lado, el SD uruguayo no brinda cobertura en los casos de búsqueda de empleo por primera vez, de desempleo mayor a 6 meses (12 meses para las personas mayores de 50) o de reinserción al mercado laboral luego de un período de inactividad. Casos que sí son contemplados en los programas de algunos países.

La comparación con los esquemas de SD de otros países buscó principalmente identificar los casos en que se ofrezca cobertura por las mismas causas que el programa uruguayo (despido, reducción o suspensión). La comparación relevó a los países americanos y europeos y a algunos países de África y Oceanía. De la información relevada se evidencia que son muy pocos los países que tiene programas de SD que contemplen la modalidad suspensión o esquemas similares. En algunos casos, las similitudes se limitan a la existencia de un pago de SD mientras el trabajador mantiene la relación laboral con la empresa con interrupción de actividades. Estos son los casos en que los programas buscan contemplar la suspensión de actividades por causas meteorológicas o por la estacionalidad de la actividad. En otros casos, dichos esquemas ni siquiera forman parte de los programas de SD, pero se configuran algunas similitudes cuando se los combina con la implementación de otros instrumentos de política.

Del análisis a partir de la utilización de los microdatos de beneficiarios del seguro de desempleo del Banco de Previsión Social se desprende que las empresas registradas en el BPS han hecho un uso importante del programa de SD. El uso de la modalidad suspensión aumentó al comienzo del período,

llegando a un pico durante la crisis de 2002, pero luego bajó estabilizándose en valores muy inferiores a los observados inicialmente. Mientras tanto el uso de la modalidad despido ha mostrado una tendencia creciente en todo el período, alcanzando los valores más altos al final del mismo.

El análisis realizado muestra que el uso que las empresas hacen del SD en sus distintas modalidades tiene importantes grados de dispersión. El mismo se utiliza en mayor medida en ramas como la industria manufacturera, la construcción y transporte y almacenamiento. Sin embargo, al interior de todas las ramas conviven un alto porcentaje de empresas que nunca hicieron uso del programa con un grupo más pequeño de empresas que han hecho un uso muy intenso del mismo.

Las empresas que han hecho un uso más intenso del SD en el correr de todo su trayectoria observada suelen ser más pequeñas, más viejas, tener estructuras salariales menos desiguales y una menor rotación en el empleo. Además de pertenecer mayormente a las ramas recién mencionadas, suelen pagar también mayores salarios. Si bien este último resultado no se mantiene cuando se considera únicamente la modalidad suspensión.

Cuando se analiza la utilización del programa desde la perspectiva de los trabajadores, se observa que los mismos tienen menos probabilidad de ser enviados al SD si son más jóvenes, tienen mayor antigüedad y ganan un mayor salario. En el caso de la modalidad despido, dicha probabilidad baja en el caso de ser mujeres. Mientras en el caso de la modalidad suspensión, la probabilidad de ser enviado al SD disminuye con el tamaño de la empresa.

## Bibliografía

---

- Amarante, Verónica, y Rodrigo Arim (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*. Oficina Internacional del Trabajo.
- Amarante, Veronica, y Marisa Bucheli (2008), “Análisis del seguro de desempleo en Uruguay y discusión de propuestas para su modificación”. *Cuadernos del CLAEH* 96-97: 175-207.
- Amarante, Verónica, Andrés Dean, y Rodrigo Arim (2013), “Unemployment Insurance Design and Its Effects: Evidence for Uruguay”. *Revista Desarrollo y Sociedad*.
- Amarante, Veronica, y Alma Espino (2009), “Informalidad y Desprotección Social en Uruguay”. *Revista Latinoamericana de Economía* 40 (158): 33-54.
- Blanpain, Roger (2010), *Labour Law in Belgium*. Kluwer Law International.
- Bonino-Gayoso, Nicolás, y Ulises García (2015), “Seguro de paro y protección a los desempleados en Uruguay (1958-2014): legislación y desempeño”. Serie Documentos de Trabajo del IECON - DT 16/2015.
- Brugiavini, Agar, y Franco Peracchi (2012), “Health Status, Welfare Programs Participation and Labor Force Activity in Italy”. En *Social Security Programs and Retirement Around the World: Historical Trends in Mortality and Health, Employment, and Disability Insurance Participation and Reforms*, 175-216. University of Chicago Press.
- Dean, Andrés, Estefanía Galván, y Ivone Perazzo (2014), “¿Acceden al subsidio por desempleo los asalariados rurales en Uruguay? Análisis de la situación actual y simulación de esquemas alternativos”. Documentos de Trabajo (working papers) 14-22. Instituto de Economía - IECON.
- DLRSA (2014), *Annual Report for the Unemployment Insurance Fund for the year ended 31 March 2014*. Department of Labour - Republic of South Africa.
- Gandelman, Nestor (2009), “Instituciones y políticas laborales en Uruguay: 2005-2009”. Informe de consultoría preparado para el BID.
- ILO (2014), *World Social Protection Report 2014/15*. International Labour Organization.
- Le Barbanchon, Thomas (2015), “Optimal Partial Unemployment Insurance: Evidence from Bunching in the U.S”. Job market paper.
- MISSOC (2013), *Comparative tables of social protection systems in 12 member states of the Council of Europe and 3 observer states*. 21st edition. Council of Europe.

- \_\_\_\_\_ (2015), “Comparative tables on social protection”. EU’s Mutual Information System on Social Protection. <http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTablesSearchResultTree.jsp>.
- Moradillo, Carlos (2003), “La nueva regulación del contrato a tiempo parcial, los trabajos fijos discontinuos, el contrato de relevo y la jubilación parcial”. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* 44: 103-32.
- Social Security Observatory (2013), *Social Security Programs Throughout the World: The Americas*. International Social Security Association.
- Velásquez, Mario (2005), “Seguro de desempleo: Evaluación y lineamiento para su modernización”. En *Uruguay: Empleo y protección social. De la crisis al crecimiento*. Oficina Internacional del Trabajo.



NACIONES UNIDAS

**Serie****CEPAL****Estudios y Perspectivas – Montevideo****Números publicados**

**Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en**

**[www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)**

23. Análisis del seguro de desempleo en el Uruguay, Andrés Dean (LC/L.4187; LC/MVD/L.53), 2016.
22. Formación y determinación de precios en el Uruguay, Andrés Rius y Leandro Zipitria (LC/L.4139; LC/MVD/L.52), 2016.
21. La negociación colectiva. Algunas reflexiones para el Uruguay de hoy, Rodrigo Arim (LC/L.4138; LC/MVD/L.51), 2016.
20. El proceso de formalización en el mercado laboral uruguayo, Verónica Amarante y Marcela Gómez (LC/L.4137; LC/MVD/L.50), 2016.
19. Los ingresos y egresos de los gobiernos departamentales entre 1990 y 2013, Álvaro Lalanne y Martín Brun (LC/L.4049; LC/MVD/L.49), 2015.
18. Impuestos verdes: viabilidad y posibles impactos en el Uruguay, Bibiana Lanzilotta (LC/L.4036; LC/MVD/L.48), 2015.
17. Análisis de los aspectos fiscales de la minería de gran porte en el Uruguay, Giorgio Brosio (LC/L.4006; LC/MVD/L.47), 2015.
16. El ciclo económico del Uruguay, 1998-2012, Luis Bértola, Fernando Isabella y Carola Saavedra (LC/L.3930; LC/MVD/L.46), 2014.
15. Cambios en la dinámica agropecuaria y agroindustrial del Uruguay y las políticas públicas, Carlos Paolino (coord.), Lucia Pittaluga y Mario Mondelli, (LC/L.3821; LC/MVD/L.45), 2014.
14. Un caso de transformación productiva y comercial: zonas francas en el Uruguay, Marcel Vaillant y Álvaro Lalanne, (LC/L.3816; LC/MVD/L.44), 2014.
13. La tributación sobre las altas rentas en América Latina, Juan Carlos Gómez Sabaini y Darío Rossignolo, (LC/L.3760; LC/MVD/L.43), 2014.
12. Negociación salarial colectiva: revisión de la literatura y de la experiencia en Uruguay 2005-2006, Verónica Amarante y Marisa Bucheli, (LC/L.3297-P; LC/MVD/L.42), N° de venta: S.11.II.G.18 (US\$ 10), 2011.
11. Zonas Francas en Uruguay: actividad económica, comercio exterior y plataforma para la exportación de servicios, Marcel Vaillant y Álvaro Lalanne, (LC/L.3183-P; LC/MVD/L.41), N° de venta: S.10.II.G.16 (US\$ 10), 2010.
10. El gasto en servicios de cuidado de los hogares uruguayos, Soledad Salvador y Gabriela Pradere, (LC/L.3182-P; LC/MVD/L.40), N° de venta: S.10.II.G.15 (US\$ 10), 2010.
9. Reformas en Uruguay: una mirada desde la perspectiva de género, Sandra Rodríguez e Ivonne Perazzo, (LC/L.3181-P; LC/MVD/L.39), N° de venta: S.10.II.G.14 (US\$ 10), 2010.

## ESTUDIOS Y PERSPECTIVAS

Series

C E P A L

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE  
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN  
[www.cepal.org](http://www.cepal.org)