

## Los seguros de desempleo ante un mercado laboral en terapia intensiva.

### *Insumos para enfrentar la pandemia*

Hugo Bai<sup>1</sup>, Paula Carrasco<sup>2</sup>, Andrés Dean<sup>3</sup>, Ivone Perazzo<sup>4</sup>

20/04/2020

#### Síntesis

- A partir de la crisis desatada por el nuevo coronavirus, el gobierno implementó un seguro de desempleo por reducción de la jornada o días de trabajo que incluye a los trabajadores mensuales y cuenta con alguna flexibilidad respecto a las causales tradicionales. El seguro de desempleo (SD) es una herramienta con un fuerte poder contracíclico y tiene la ventaja de permitir, en algunas de sus modalidades, mantener el vínculo con el puesto de trabajo permitiendo a su vez que los trabajadores permanezcan en sus hogares.
- Estamos ante un fenómeno inédito en relación a la utilización del seguro de desempleo. Si se consideran todas las modalidades del seguro, el pico máximo de altas durante la crisis de 2002 fue de 11.541 en agosto, una cifra muy inferior a las 125.000 altas que estimamos se van a procesar entre el 15 de marzo y el 15 de abril de este año.
- Tomando la información del año 2019, puede verse que en promedio el SD representa el 20% de los ingresos del hogar de sus beneficiarios. No obstante, de no recibir esta prestación, la incidencia de la pobreza en este grupo poblacional pasaría de 5% a 18,4%, asemejándose a la del promedio de los trabajadores no cubiertos por la seguridad social.
- Se simulan distintos escenarios para tratar de dimensionar el impacto sobre la pobreza de un fuerte envío de asalariados privados al SD tomados al azar y suponiendo que todos ingresan por motivo suspensión (actualmente más del 80% de las solicitudes). Si 10% de los trabajadores elegibles ingresan al SD, situación similar a lo acontecido solo en marzo 2020, la incidencia de la pobreza en este grupo de trabajadores se duplica y la cantidad de personas pobres para el total del país aumenta 28%. Al simular un eventual incremento del tope mínimo del SD hasta alcanzar el salario mínimo nacional, la pobreza afectaría a casi 35 mil personas menos.
- Considerando el amplio despliegue de medidas por parte de una gran cantidad de países para mitigar los efectos sobre el empleo a mediano plazo y proteger a los trabajadores durante esta coyuntura, entre otras propuestas sugerimos flexibilizar los requisitos de acceso al subsidio para asalariados actualmente no protegidos, extender la duración del seguro en la medida que la situación lo requiera e incrementar el valor mínimo del subsidio a un Salario Mínimo Nacional (SMN), con la ventaja de concentrar el mayor gasto en aquellos trabajadores de menores salarios relativos que, en general, pertenecen a hogares más vulnerables y expuestos a caer en situación de pobreza.

---

<sup>1</sup> Integrante del Instituto Cuesta Duarte del PIT CNT y del Equipo de Representación de los Trabajadores en el BPS

<sup>2</sup> Investigadora del Instituto de Economía, FCEA, UdelaR.

<sup>3</sup> Investigador del Instituto de Economía, FCEA, UdelaR.

<sup>4</sup> Investigadora del Instituto de Economía, FCEA, UdelaR.

## Introducción

Los efectos de las medidas de confinamiento sobre el mercado de trabajo se hicieron sentir rápidamente. Pero, tal como se señala desde la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la pandemia tendrá impactos no solo de corto, sino también de largo plazo en el mercado laboral. En efecto, las dificultades y privaciones asociadas a las medidas de aislamiento social, es esperable que esta crisis impacte en el mundo del trabajo en tres dimensiones clave: 1) la cantidad de empleos; 2) la calidad del trabajo (nivel salarial, acceso a protección social y subempleo); y 3) efectos sobre grupos vulnerables con características que los hacen más susceptibles frente a los resultados adversos en el mercado laboral.

Si el imperativo para preservar la salud de la población es quedarse en casa, las medidas de apoyo necesarias para garantizar que los integrantes de los hogares puedan permanecer en sus viviendas, son especialmente importantes. La experiencia de los países de la OCDE nos muestra que las opciones de política para contribuir a que las empresas no cierren y asegurar los empleos e ingresos son variadas.<sup>5</sup> En este documento nos centraremos en posibles medidas tendientes a mantener el vínculo de los trabajadores con el mercado formal de empleo y, en particular, sobre como amortiguar la pérdida de ingresos de los trabajadores a través del SD.

Un aspecto relevante a tener presente en este contexto de crisis, es que este programa no se dirige exclusivamente a personas de bajos ingresos sino a todo trabajador con registro en la seguridad social. No obstante, es necesario hacer algunas precisiones a esta afirmación general. Primero, el fuerte incremento de la formalización de los últimos años incorporó al sistema de seguridad social a un gran número de trabajadores de bajos ingresos, como, por ejemplo, las trabajadoras domésticas. Segundo, aspecto en el que se profundiza a lo largo del documento, muchos trabajadores con bajos salarios podrían caer por debajo de la línea de pobreza una vez que ingresan al SD por cualquiera de sus modalidades, debido a la caída de los ingresos que supone y la composición de los hogares. Asimismo, el programa opera como redistribuidor de ingresos en la medida en que concentra sus recursos principalmente en aquellos trabajadores de menores salarios relativos, que en general cuentan con mayor probabilidad de enfrentar esta contingencia. Finalmente, esta herramienta tiene un fuerte poder contracíclico y la ventaja de permitir, en algunas de sus modalidades, mantener el vínculo con el puesto de trabajo permitiendo a su vez que los trabajadores permanezcan en sus hogares.

## Principales características del seguro por desempleo en Uruguay

El SD es el programa contributivo más extendido destinado a cubrir la eventualidad de la pérdida de ingresos frente a una situación de desempleo. Consiste en una transferencia destinada al menos al logro de dos objetivos: sostener los ingresos del trabajador por un tiempo que le permita obtener un empleo adecuado a sus capacidades; estabilizar los ingresos y el consumo, amortiguando así la caída del gasto agregado en situaciones de crisis. Busca así proteger una parte del ingreso de aquellos

---

<sup>5</sup>[https://oecd.dam-broadcast.com/pm\\_7379\\_119\\_119686-962r78x4do.pdf](https://oecd.dam-broadcast.com/pm_7379_119_119686-962r78x4do.pdf)

trabajadores que quedan desocupados por causas no imputables a su voluntad o capacidad laboral. En nuestro país son beneficiarios todos los trabajadores dependientes de la actividad privada.<sup>6</sup>

En Uruguay este seguro tiene la particularidad de que además de la más usual causal por despido, se cubre a partir de otras 2 modalidades o causales: reducción y suspensión.<sup>7</sup> Mientras la causal despido implica la desvinculación total del trabajador con la empresa, las otras dos modalidades mantienen la relación laboral ya sea reduciendo la carga horaria (como mínimo un 25% de lo habitual) o suspendiéndola totalmente por un determinado período de tiempo. En el caso de despido el período de amparo al subsidio es de 6 meses o 72 jornales según el tipo de remuneración.<sup>8</sup> Por su parte, los trabajadores suspendidos tienen derecho a cobrar el subsidio durante 4 meses o 48 jornales, mientras que la causal reducción, que hasta la reciente flexibilización solo incluía a trabajadores jornaleros y destajistas, se puede extender por 72 jornales. Una vez transcurridos estos plazos legales, el Poder Ejecutivo está facultado a poder ampliarlos.<sup>9</sup>

El monto del subsidio varía según la modalidad. Los trabajadores que acceden al seguro de paro por despido, reciben un pago mensual decreciente que va desde el 66% el primer mes, hasta 40% el sexto mes, del promedio mensual de las remuneraciones nominales percibidas en los 6 meses anteriores a ser despedidos. En el caso de los trabajadores jornaleros la escala decreciente va desde 16 jornales el primer mes hasta 9 jornales el sexto mes. Los trabajadores suspendidos cobran el 50% del promedio salarial mensual o 12 jornales al mes en caso de ser jornaleros. En el caso de reducción laboral, el pago de 50% se efectúa según el tiempo en que el trabajador no desempeñó sus tareas.

La escala decreciente en el caso de la causal despido, se justifica en lo que en la disciplina económica se conoce como problema de riesgo moral que se asocia a este tipo de seguros. Este riesgo, desde el punto de vista de los trabajadores, existe debido a que los mismos podrían reducir la intensidad de la búsqueda de un empleo formal mientras dura el subsidio. Pero también podría producirse por el lado de los empleadores, que podrían utilizarlo, en particular las causales reducción y suspensión que no implican una desvinculación de los asalariados, para cubrirse de situaciones previstas como bajas en la zafra y así retener a los trabajadores sin asumir los costos de hacerlo.

En el contexto actual parece poco probable que el SD se utilice de esta forma por parte de los trabajadores, aunque no es posible despreciar la posibilidad de un uso no totalmente adecuado por parte de los empleadores. Trabajos previos sobre el tema señalan que si bien la causal suspensión fue pensada para ser utilizada en casos de merma no prevista en la actividad de las empresas, su intenso uso sugiere que se utiliza por parte de sectores con alta estacionalidad.<sup>10</sup> No obstante, si bien podrían

<sup>6</sup> Los trabajadores rurales accedieron al derecho en 2001 mientras las trabajadoras del servicio doméstico lo hicieron en 2006.

<sup>7</sup> Cabe señalar que la modalidad suspensión es bastante atípica en el mundo, Un trabajo reciente sobre el tema indica que solo 4 países además de Uruguay tenían una modalidad similar. Véase <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40240-analisis-seguro-desempleo-uruguay>

<sup>8</sup> En caso de despido de trabajadores con 50 años o más al momento de configurarse la causal, tendrán derecho a una extensión de 6 meses si son trabajadores mensuales o hasta completar 126 jornales en caso de ser jornaleros.

<sup>9</sup> Esta facultad de extender los plazos del seguro de desempleo se ha empleado muchas veces en los últimos años, por ejemplo, para los trabajadores de la ex fábrica de cerámicas Metzen y Sena, de la financiera Riloman, de las empresas lácteas Pili y Coleme y de las textiles Fibratex, Dancotex y Paylana.

<sup>10</sup> [http://archivo.presidencia.gub.uy/web/noticias/2006/10/seguro\\_desempleo.pdf](http://archivo.presidencia.gub.uy/web/noticias/2006/10/seguro_desempleo.pdf)

darse algunas situaciones en que el seguro se utilice de manera inadecuada, la intensidad del uso actual de la modalidad suspensión seguramente esté indicando, principalmente porque los empleadores perciben el inesperado choque como transitorio, algo relevante a los efectos de mantener los empleos una vez superada la crisis.

Un aspecto relevante del subsidio en Uruguay es que, en todos los casos, si el trabajador integra un núcleo familiar, el monto se incrementará en un 20%.<sup>11</sup> También para todas las modalidades, el subsidio por desempleo tiene un mínimo de 5.574 pesos y un monto máximo de 44.607 pesos cuando el trabajador cobra un 50% de su sueldo, ambas cifras expresadas a enero de 2020. Este máximo es mayor en el caso de los primeros meses de la causal despido, por ejemplo, durante el primer mes en que el trabajador cobra un 66% del sueldo, el monto máximo se ubica en 61.330 pesos.

Existen varios requisitos para tener derecho al seguro. En el caso de trabajadores mensuales se exige que hayan estado registrados en planilla de trabajo de una o varias empresas, como mínimo 180 días continuos o no, en los 12 meses anteriores a configurar la causal. Los jornaleros deben haber trabajado 150 jornales en el mismo plazo y condiciones y para los trabajadores con remuneración variable es obligatorio haber percibido ingresos que superen las 6 BPC. En el caso de trabajadores rurales o del servicio doméstico algunos de estos requisitos son más flexibles. Adicionalmente, cuando el trabajador hace uso de un subsidio completo (6 meses o 72 jornales) en forma continua o discontinua, deben transcurrir 12 meses para generar nuevamente derecho al beneficio.

A partir de la crisis desatada por el nuevo coronavirus y la declaración de emergencia sanitaria, el gobierno implementó un seguro de desempleo por reducción de la jornada o días de trabajo que incluye a los trabajadores mensuales y cuenta con alguna flexibilidad respecto a las causales mencionadas. Originalmente esta modalidad abarcaba a algunos sectores de actividad y regiría solo por un mes, pero posteriormente se amplió a la totalidad de los sectores y recientemente se resolvió extender el período de vigencia. Si bien los requisitos son similares a las causales ya mencionadas, una particularidad es que, si el trabajador agotó recientemente el SD en otras modalidades, igualmente puede acogerse a este subsidio.

En caso de que este seguro por desempleo parcial sea por reducción de los días de trabajo, se exige además que la persona trabaje como mínimo 6 jornales en el mes. Los días trabajados son abonados por el empleador y, por los días de suspensión, el BPS abona el 50% del promedio salarial de los últimos 6 meses. Si se opta por la reducción de las horas de trabajo, el nuevo subsidio permite reducir cada jornada hasta en un 50% y, nuevamente, por las horas no trabajadas el BPS paga el 50% del salario correspondiente.

Más allá de que esta medida de excepción permite flexibilizar algunos requisitos de ingreso, está siendo, en términos relativos, menos utilizada que la causal suspensión. Como se detalla más adelante, hasta el 15 de abril se recibieron 27.676 solicitudes al seguro parcial, una cifra muy inferior a las más de 110.000 acumuladas por el motivo suspensión. Es todavía prematuro evaluar las razones, pero este menor uso relativo podría estar asociado a que originalmente se diseñó pensando en una protección parcial (que se combina con parte de trabajo), para los trabajadores mensuales (no incluidos en la

---

<sup>11</sup> Se entiende que integra un núcleo familiar si el trabajador es casado, vive en concubinato o tiene familiares ascendientes, o descendientes hasta tercer grado de consanguinidad y afinidad, menores de 21 años o incapaces a cargo.

causal reducción) y para emplearse por períodos menores a un mes. Sin embargo, la realidad parecería estar mostrando que las medidas de aislamiento social y su impacto económico durarán más tiempo al previsto originalmente y, por lo tanto, la mayor parte de las empresas han encontrado en la suspensión total del trabajo por algunos meses la mejor herramienta para hacer frente a esta situación.

### Beneficiarios del seguro de desempleo en 2019

Dentro de quienes perciben el beneficio del SD en un mes determinado, no todos pueden ser considerados desempleados, ya que algunos de ellos tienen otra actividad laboral por la que no aportan a la seguridad social, otros no se encuentran activamente buscando empleo (son considerados inactivos), y quienes perciben el beneficio por un seguro parcial o por motivo suspensión forman parte de la población ocupada, ya que están trabajando menos tiempo o tienen un empleo al que con seguridad volverán.<sup>12</sup>

Esto es relevante a la hora de analizar las cifras de desempleo futuro dado que es posible que al menos una parte del deterioro que inevitablemente del mercado de trabajo que supondrá esta crisis recién pueda verse en la segunda mitad del año. En efecto, si bien el desempleo se incrementará rápidamente por las dificultades del sector informal y de aquellos asalariados sin derecho a protección, otra parte de asalariados permanecerán cobrando el subsidio bajo la causal suspensión o reducción, lo que implica que no figuren como desocupados durante estos próximos meses y solo pasen a estarlo una vez que agotaron el derecho y, eventualmente, la empresa no pueda retomarlos.

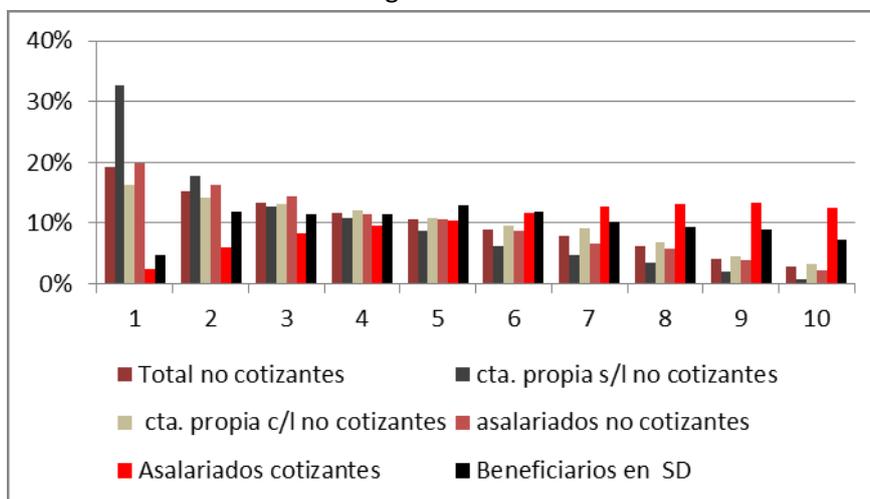
Un primer ejercicio que realizamos, consiste en ver cómo se ubican en la distribución general de ingresos quienes perciben SD y cuál es su situación en términos de pobreza. Para esto analizamos las características de los beneficiarios en 2019 debido a que no disponemos de información de los actuales beneficiarios. Hay que considerar que quienes están ingresando actualmente podrían tener características diferentes a quienes lo hacían el año anterior. Más allá de esta dificultad, cabe hacer dos consideraciones. Por un lado, este ejercicio aporta información en dos sentidos, cuáles son las características de los beneficiarios del seguro en relación a los cotizantes (potenciales beneficiarios) y sobre todo a los no cotizantes (quienes no tendrán acceso al seguro en la situación actual). Por otro, análisis previos sobre cobertura y acceso a este programa indican que no hay cambios drásticos en distintas características observables de los beneficiarios durante la crisis de comienzos de siglo.<sup>13</sup>

Cómo puede apreciarse en el Gráfico 1, quienes perciben el subsidio por desempleo tienden a ubicarse en la parte central de la distribución del ingreso, siendo menos del 5% de los beneficiarios del SD parte de la población de menores ingresos (decil 1).

<sup>12</sup> Véase [http://archivo.presidencia.gub.uy/\\_web/noticias/2006/10/seguro\\_desempleo.pdf](http://archivo.presidencia.gub.uy/_web/noticias/2006/10/seguro_desempleo.pdf) para una explicación detallada.

<sup>13</sup> Véase <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40240-analisis-seguro-desempleo-uruguay>

**Gráfico 1.** Distribución de los trabajadores según categorías seleccionados en la distribución del ingreso-2019-

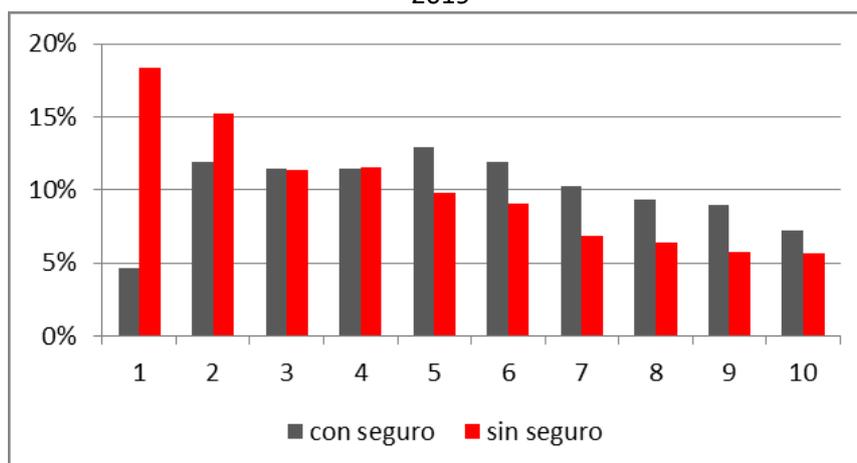


Fuente: elaboración propia en base a ECH 2019, INE.

El Gráfico 1 da cuenta de que el conjunto de trabajadores por cuenta propia sin local ni inversión que no realiza ningún tipo de aporte a la seguridad social (entre 95-99% de ellos en 2019) se concentra en la parte baja y muy baja de la distribución del ingreso, con un tercio de los mismos perteneciente al primer decil de la distribución.

Para ver la relevancia de la prestación, realizamos un primer ejercicio analizando qué sucedería con ese conjunto de personas si dejaran de recibir el SD (Gráfico 2).

**Gráfico 2.** Participación actual de los beneficiarios del seguro de desempleo a lo largo de la distribución del ingreso. Situación real y posicionamiento sin considerar los ingresos por SD -2019-



Fuente: elaboración propia en base a ECH 2019, INE.

Aunque en promedio, el SD solo representa el 20% de los ingresos del hogar de sus beneficiarios, las heterogeneidades a su interior hacen que la situación se torne compleja para muchos de ellos. En general, se incrementa fuertemente su participación en la parte baja de la distribución (un tercio en

los primeros dos deciles), asemejándose a la situación del conjunto de trabajadores no cotizantes a la seguridad social.

Si analizamos la incidencia de la pobreza entre los hogares de los distintos tipos de trabajadores, mientras en 2019 casi 20% de los trabajadores informales vivía en un hogar cuyos ingresos se encontraban por debajo de los necesarios para superar a los de la línea de pobreza, solo 5% de los beneficiarios del SD era pobre. Sin embargo, de no recibir esta prestación, la incidencia de la pobreza en este grupo poblacional ascendería a 18,4%. Nuevamente, su situación se asemejaría a la del promedio de los trabajadores no cubiertos por la seguridad social.

Por tanto, una primera conclusión es que el SD cumple inicialmente con su función de mantener ingresos y suavizar los *shocks* que afectan a los trabajadores cubiertos. Considerando esto y ante la incertidumbre sobre la duración de esta situación, dada por la excepcionalidad de la misma, prolongar la duración del seguro debería considerarse dentro del set de herramientas para afrontar la crisis.

### Los cambios en la utilización del SD ante el *shock*

Una muestra del efecto del enfriamiento de la economía en Uruguay es que las solicitudes de SD por las 3 causales tradicionales (despido, suspensión y reducción), solo en el mes de marzo, y a partir de que se confirma el primer caso positivo de Covid-19, se incrementaron más de 7 veces respecto a un período normal, alcanzando a 81.779. En los primeros 15 días del mes de abril, las solicitudes continuaron creciendo a gran ritmo y se ubicaron en 53.488. De todas formas, si tomamos en cuenta que durante marzo el 90% de las solicitudes ingresaron en la segunda quincena, el ritmo durante abril se estaría desacelerando respecto a esas 2 semanas más críticas. Además de las solicitudes de SD por las 3 causales tradicionales, el gobierno instrumentó un Régimen Especial Parcial de este subsidio que hasta el 15 de abril había recibido 27.676 solicitudes adicionales.

Si bien puede haber personas con más de una solicitud –ya sea por provenir de diferentes trabajos o por corresponder a diferentes períodos–, seguramente el número total de trabajadores que ya se presentaron para acceder al subsidio en cualquiera de sus variantes alcanza los casi 150.000, representando un 18% de los asalariados privados cotizantes a la seguridad social en 2019.

Analizando las solicitudes en marzo para las 3 causales convencionales, se observa que la gran mayoría de las mismas (83%) corresponden a la causal suspensión,<sup>14</sup> algo que se verifica para todas las ramas de actividad. Junto con la causal reducción (8,5%) representan más del 91% del total de solicitudes, con la característica de que en ambos casos se mantiene el vínculo laboral entre el trabajador y la empresa. Por su parte, la causal despido representa al momento menos del 9% de las solicitudes, una cifra que prácticamente no ha crecido respecto a lo registrado en los meses previos a esta crisis.

Dada la naturaleza de la crisis, hay sectores claramente más afectados, siendo el más notorio el sector Comercio Restaurantes y Hoteles, que representando un 25% del total del empleo concentró el 41%

<sup>14</sup> Cabe señalar que desde su pico máximo en la crisis de 2002, cuando alcanzó en torno al 60% del total de beneficiarios, la participación de la modalidad suspensión se mantuvo en niveles estables en un promedio de 23%.

Véase [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40240/1/S1600495\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40240/1/S1600495_es.pdf)

de las solicitudes del seguro de desempleo en marzo (Cuadro 1). Le siguen en importancia el sector Transporte y Comunicaciones y la Industria Manufacturera.

**Cuadro 1.** Solicitudes de seguro de desempleo por rama de actividad durante Marzo

Rama de actividad	Peso en las solicitudes de SD Marzo 2020	Peso en el empleo formal sector privado 2019	Relación
Agropecuaria y Minería	2%	8%	0,25
Industria Manufacturera	15%	14%	1,07
Electricidad, Gas y Agua	0%	1%	0,00
Construcción	4%	5%	0,80
Comercio, Restaurantes y Hoteles	41%	25%	1,64
Transportes y Comunicaciones	15%	10%	1,50
Servicios a empresas	8%	10%	0,80
Servicios comunales, sociales y personales	14%	28%	0,50
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	

Fuente: elaborado en base a datos del BPS y de la ECH.

A continuación, se muestra la distribución del número de solicitudes presentado por cada empresa durante el mes de marzo de 2020 (Cuadro 2). Este análisis, que como ya se mencionó no incluye las solicitudes asociadas al nuevo seguro de desempleo parcial, muestra que existe una gran heterogeneidad de situaciones también por empresa. En efecto, 11 empresas presentaron más de 300 solicitudes cada una (casi 500 en promedio), representando un 7% del total.

**Cuadro 2.** Distribución del número de solicitudes por empresa en Marzo

Solicitudes por empresa	Total de empresas	Total de solicitudes	Promedio
1 Solicitud	12.033	12.033	1
Entre 2 y 5	7.359	20.904	3
Entre 6 y 10	1.480	11.080	7
Entre 11 y 20	719	10.119	14
Entre 21 y 30	171	4.240	25
Entre 31 y 50	139	5.226	38
Entre 51 y 100	86	6.025	70
Entre 101 y 150	21	2.580	123
Entre 151 y 300	20	4.111	206
Más de 300	11	5.461	496
<b>Total</b>	<b>22.039</b>	<b>81.779</b>	<b>3,7</b>

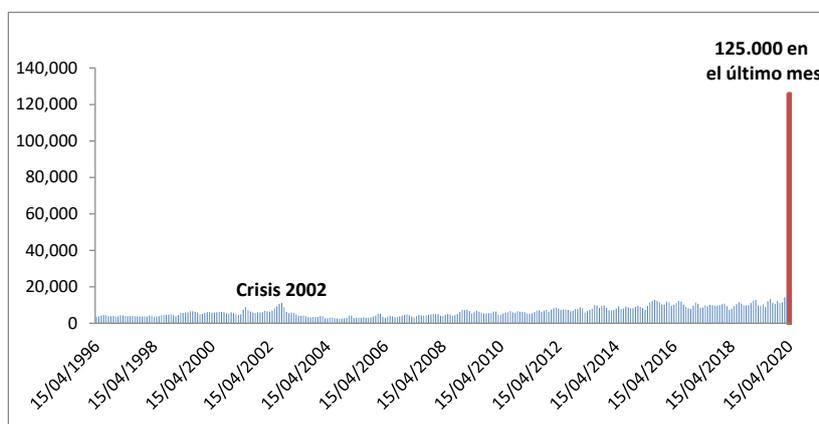
Fuente: BPS

Para tener una idea de la magnitud de este fenómeno, en el Gráfico 3 se muestran las altas mensuales al SD al 15 de cada mes durante el período 1996-2020.<sup>15</sup> Esto permite capturar el notable incremento registrado a partir de mediados de marzo hasta la fecha, y verlo en perspectiva histórica. En la crisis de 2002, las altas por SD tuvieron un pico, que fue de 11.541 en agosto de aquel año, una cifra muy

<sup>15</sup> Dado que se cuenta con datos mensuales, para estimar las altas al 15 de cada mes se supone una distribución equivalente entre ambas quincenas (con la excepción de lo ocurrido en marzo de 2020)

inferior a las 125.000 que estimamos se producirán en el mes que va del 15 de marzo al 15 de abril. Para estimar el dato aun no publicado de altas en marzo y abril, se aplicó el 81% de aceptación promedio que opera sobre las solicitudes en un mes “normal”. Se observa con claridad que estamos ante un fenómeno inédito en relación a la utilización del SD.

**Grafico 3.** Evolución de altas mensuales al seguro de desempleo al 15 de cada mes. 1996-2020



Fuente: elaboración propia en base a datos del BPS

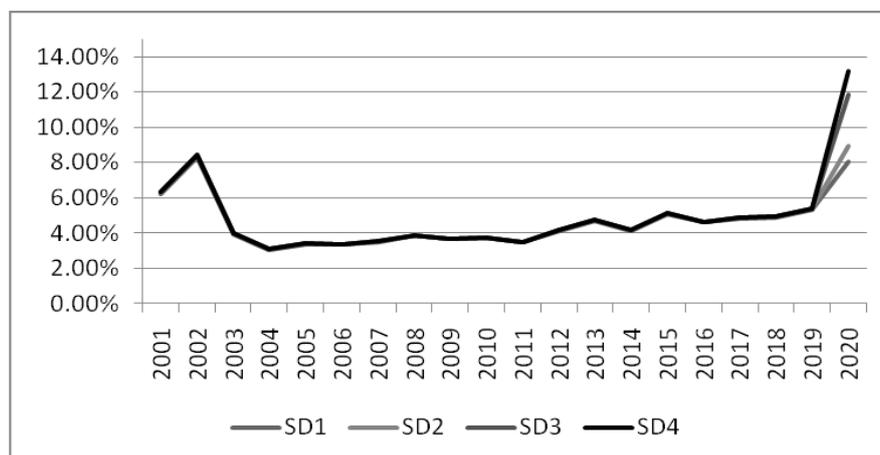
De todas formas, cabe señalar que la comparación con las crisis del 2002 no es directa al menos por dos motivos. Primero, la naturaleza de la crisis es distinta. Segundo, desde aquella crisis se produjo un fuerte proceso de formalización que hace que un número muy superior de ocupados esté cubierto y, además, se avanzó en la inclusión de algunos sectores antes no cubiertos. Ello explica que, a partir de 2015, año en que se inicia el reciente deterioro del mercado de trabajo, las altas por SD llegaron a superar los guarismos de la muy profunda crisis económica y social registrada a comienzos de siglo. Más allá de estas consideraciones, lo ocurrido con las solicitudes al SD en las últimas semanas da cuenta de lo inusual de la situación que estamos atravesando.

Otra forma de realizar la comparación, que tiene en cuenta los cambios en el empleo formal, es analizar ya no las solicitudes, sino la evolución de los beneficiarios del SD en relación a los ocupados formales del sector privado. Dado que no se cuenta con estos datos para el presente año consideramos 4 posibles escenarios en función de i) la cantidad promedio de perceptores del SD en el año que depende principalmente de la duración del *shock* asociado a la pandemia, y ii) el conjunto de asalariados formales del sector privado (elegibles) también del promedio del año.

Al momento de realizar este ejercicio solo se dispone de datos sobre solicitudes del SD, no de beneficiarios efectivos. Para establecer el número de beneficiarios en el mes de marzo 2020, consideramos que se mantiene una relación de 81% entre solicitudes y altas (ingresos al seguro), y que la tasa de salidas mensual del seguro es 25% (en función de datos del BPS). Esto determina una variación de 137% respecto a los datos de febrero, donde había 42.578 beneficiarios. Respecto a la duración del *shock*, se plantea un escenario de mínima -SD1 y SD2-, donde lo observado en marzo continúa por 3 meses más, y un escenario de máxima, donde la situación excepcional se mantiene por el resto del año (10 meses) -SD3 y SD4-. Adicionalmente, consideramos dos variantes en cada uno de estos escenarios, según la cantidad de trabajadores elegibles para el seguro, se mantenga constante como en 2019 -SD1 y SD3- ó se observe una caída en el empleo del sector privado formal equivalente

al 10%. Es claro que podrían existir otros escenarios con similar probabilidad de ocurrencia que los que estamos planteando, pero la intención aquí es generar un intervalo donde con una alta probabilidad vaya a ubicarse la situación de 2020.

**Gráfico 4.** Evolución de los beneficiarios del seguro de desempleo en relación a los ocupados formales del sector privado



Fuente: elaboración propia en base a BPS y ECH (INE).

A partir del Gráfico 4, puede concluirse que el efecto del *shock* asociado a las medidas de aislamiento tendrá por lo menos similar magnitud que la que sufrió el mercado de trabajo en el año 2002. Sin embargo, también de la evolución puede constatar que, en la anterior crisis económica, la relación entre beneficiarios del SD y los cotizantes ya estaba en valores elevados en los años previos, por lo que el nivel que se alcanza en 2002 se produce de manera progresiva. Actualmente, el cambio entre lo acontecido en 2019 y lo proyectado para 2020 es de una enorme magnitud (entre 3 y 8 puntos porcentuales) y se produce en el lapso de dos meses.

En este contexto, los mecanismos que se desplieguen para mantener a los trabajadores vinculados a sus empleos son en extremo relevantes. Tanto los antecedentes nacionales, en particular vinculados a la reacción de los trabajadores ante el desempleo en la crisis del 2002<sup>16</sup> como otros disponibles para América Latina,<sup>17</sup> muestran que ante la eventualidad del desempleo la pérdida de ingresos es compensada por el desarrollo de actividades informales. La ausencia de protección efectiva a los cesantes, reduce la probabilidad de implementar estrategias de búsqueda de empleo y refuerza la importancia de la informalidad en el empleo como mecanismo de ajuste. Por lo cual existe un círculo vicioso entre ambos fenómenos, puesto que en su mayoría estos trabajadores no cuentan con el financiamiento para emprender la búsqueda de un nuevo empleo formal, que en una situación de llamamiento al aislamiento voluntario será doblemente nocivo.

Finalmente, el SD, en sus distintas versiones, es una política crucial no solo para amortiguar las pérdidas de ingresos sino para mantener el vínculo con las prestaciones de salud de los trabajadores

<sup>16</sup><http://www.iecon.ccee.edu.uy/dt-01-12-el-mercado-laboral-uruguayo-en-la-ultima-decada/publicacion/281/es/bs/>

<sup>17</sup>[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5465/1/S2009413\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5465/1/S2009413_es.pdf)

y sus hijos menores de 18 años. Si un gran número de trabajadores fueran finalmente despedidos, podría estarse produciendo en simultáneo al padecimiento económico una saturación del sistema de salud público.

### La importancia del SD en el nuevo contexto

En este apartado intentamos dar cuenta de los efectos que puede tener para los trabajadores elegibles del SD ingresar al mismo por motivo suspensión este año. Nos preguntamos, cómo cambiaría su situación si fueran enviados al SD y pasaran a percibir el 50% de sus ingresos laborales actuales en su ocupación principal. Consideramos los efectos sobre el conjunto de trabajadores formales del sector privado de 2019, considerándolos la mejor aproximación a los potenciales beneficiarios del SD que se están produciendo en este año, e intentamos dar cuenta de los efectos que la reducción de ingresos laborales tiene en los hogares de los trabajadores.

En una situación extrema en que el 100% de los trabajadores formales del sector privado ingresaran en el seguro con la consiguiente reducción de ingresos, la incidencia de la pobreza para este grupo de trabajadores se incrementaría en más de 11 puntos porcentuales (pp) -de 2,66% a 15%-. De todas formas, siempre la situación es indiscutiblemente mejor, accediendo al SD que, no haciéndolo, como se mostró anteriormente en este trabajo.

Como la realidad se va a encontrar en un punto entre la situación de 2019 y una que comprenda el crecimiento de los envíos al SD que se están procesando, presentamos a continuación 3 posibles escenarios para 2020. Estos tres escenarios consideran que 10, 20, o 30% de los trabajadores elegibles se encuentra en el promedio del año en el SD por motivo suspensión, la causal mayormente utilizada hasta el momento. Estos trabajadores son seleccionados aleatoriamente teniendo en cuenta el peso relativo de cada rama de actividad en las solicitudes actuales del seguro.

Para cada escenario, se calcula cuál sería la incidencia de la pobreza en los hogares de los trabajadores aleatoriamente seleccionados, y cuál sería el impacto que este cambio generaría en los indicadores globales de pobreza del país.

Cabe señalar que este análisis por un lado subestima los ingresos que algunos trabajadores pasarían a recibir con el subsidio, ya que no contempla el adicional por núcleo familiar. Pero, por otra parte, la selección aleatoria que haremos de los trabajadores formales que podrían ingresar en cada uno de los escenarios genera una posible sobrestimación de dichos ingresos. Esto se debe a que probablemente quienes dentro de cada sector de actividad tienen una mayor probabilidad de ser enviados al SD y permanecer en él, sean adicionalmente para quienes el cambio en los ingresos con mayor probabilidad altere su ordenamiento por encima o debajo de la línea de pobreza.

El Cuadro 3 presenta los resultados para dos opciones, la asociada a la forma en que se calcula el subsidio en la actualidad (Opción 1) y una segunda en donde se considera que el monto mínimo a recibir no pueda estar por debajo del SMN (Opción 2). En la primera columna de las dos opciones se muestra la situación de 2019 de la que partimos.

Cuando consideramos que un 10% de los trabajadores elegibles y seleccionados al azar ingresan al SD, situación similar a lo acontecido en marzo 2020, la incidencia de la pobreza en este grupo de trabajadores se duplica, incrementándose en 2,5 pp. A su vez, de considerarse exclusivamente este

cambio, la cantidad de personas pobres del país crecería de 8,8% a 11,2% (aumenta 28%), pasando los trabajadores considerados a representar 11% de estas.

**Cuadro 3.** Efectos esperados del ingreso al SD desde distintos porcentajes de la población elegible

<b>Opción 1 : Mínimos SD actual</b>	2019	2020		
		Entran 10%	Entran 20%	Entran 30%
% trabajadores formales del sector privado pobres	2,7%	5,3%	7,0%	8,7%
% de pobreza total (personas)	7%	11%	13%	15%
% de pobreza total (hogares)	15%	22%	26%	29%
Pobreza total (Personas)	8,8%	11,2%	12,1%	13,0%
Pobreza total (hogares)	5,9%	7,7%	8,3%	9,0%

<b>Opción 2: SMN como mínimo del SD</b>	2019	2020		
		Entran 10%	Entran 20%	Entran 30%
% trabajadores formales del sector privado pobres	2,7%	4,5%	5,7%	6,5%
% de pobreza total (personas)	7%	10%	11%	12%
% de pobreza total (hogares)	15%	21%	23%	25%
Pobreza total (Personas)	8,8%	10,2%	11,5%	12,1%
Pobreza total (hogares)	5,9%	6,9%	7,9%	8,3%

Fuente: elaboración propia

En la segunda parte del Cuadro 3 (opción 2) puede verse que este efecto sería menor de incorporarse al diseño del SD actual un piso mínimo equivalente al SMN. En este escenario la incorporación de este piso hace que la pobreza afecte a casi 35 mil personas menos. Los otros dos escenarios, más pesimistas pero que no pueden ser descartados ante la situación de incertidumbre en la que estamos inmersos, presentan resultados negativos de mayor magnitud, siempre atenuados en caso de establecerse un piso mínimo equivalente al SMN.

Por tanto, además de suavizar el *shock* por la pérdida de ingresos laborales, la fijación de un piso mínimo superior, colaboraría de forma significativa a reducir el impacto negativo sobre el conjunto de hogares del país. Una medida de este tipo tiene la ventaja de concentrar la totalidad del mayor gasto en aquellos trabajadores de menores salarios relativos que, en general, pertenecen a hogares más vulnerables y expuestos a caer en situación de pobreza.

### Medidas adoptadas a nivel internacional ante el Covid-19

Según la OIT, las políticas tendientes a amortiguar los costos de las medidas desplegadas para contener la pandemia deberían estar dirigidas a tres grandes áreas: proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo; estimular la economía y la demanda de trabajo; sostener el empleo y los ingresos. Cuando se analizan las medidas adoptadas por los países de la OCDE, pueden agruparse siguiendo esa recomendación.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> [https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=119\\_119686-962r78x4do&title=Supporting\\_people\\_and\\_companies\\_to\\_deal\\_with\\_the\\_Covid-19\\_virus](https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=119_119686-962r78x4do&title=Supporting_people_and_companies_to_deal_with_the_Covid-19_virus)

Un primer conjunto de medidas relevantes tiene que ver con proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo. Entre estas las principales iniciativas son el fomento al teletrabajo, brindar asistencia financiera y no financiera a las pequeñas y medianas empresas (PYME) para ayudarlas a desarrollar rápidamente la capacidad de teletrabajo, alentar a los sindicatos y empleadores a negociar pautas para reducir la exposición de los trabajadores en aquellos lugares de trabajo donde el teletrabajo no es posible. También se incluye la extensión de la duración y flexibilización de requisitos de acceso a seguros de enfermedad y a licencias pagas. Finalmente, pueden ubicarse en este grupo las medidas tendientes a apoyar a los trabajadores con dependientes a cargo (niños y adultos mayores). El cierre a gran escala de centros de cuidado infantil y escuelas puede causar dificultades considerables para los padres que trabajan, con la complicación adicional que los abuelos, a quienes se suele confiar como proveedores de cuidado informal, son particularmente vulnerables. Entre las medidas se encuentran ofrecer opciones de cuidado infantil público a los padres que trabajan en servicios esenciales, como atención médica, servicios públicos y servicios de emergencia, ofrecer apoyo financiero directo a los trabajadores que necesitan tomarse licencia, dar subsidios a los empleadores que brindan a los trabajadores vacaciones pagadas. Asimismo, casi todos los países de la OCDE otorgan a los empleados el derecho a cuidar a niños, enfermos u otras personas dependientes. Estos países también ofrecen apoyo financiero para ayudar con los costos de los arreglos de atención alternativa. En Italia, por ejemplo, los trabajadores con hijos menores de 12 años tienen la posibilidad de tomar 15 días de licencia, pagados al 50% del salario. Alternativamente, pueden tener un cupón de 600 euros para arreglos de cuidado alternativo.

En segundo lugar, se han desplegado un conjunto de medidas tendientes a estimular la economía y la demanda de trabajo, sosteniendo a las empresas en dificultades. Entre las principales iniciativas de este grupo se encuentran los préstamos y financiamiento para sectores más afectados, en particular préstamos a las PYMES, así como exoneraciones y aplazamientos de pago.

Un tercer bloque de medidas busca sostener el empleo y los ingresos de los trabajadores, en particular los más vulnerables y/o afectados por la pandemia. En efecto, en algunos países, y para algunos grupos, las malas condiciones de vivienda pueden dificultar el autoaislamiento de las personas y hacer imposible el teletrabajo. Asimismo, existen sectores de la población con un vínculo no formal con el empleo que quedan por fuera de muchas de estas medidas. Por tal motivo, se han implementado distintas políticas tendientes a extender la protección social.

También se ubican en este bloque las medidas tendientes a mantener el empleo a partir de reducciones de la jornada. Si los ingresos de los hogares no se deterioran demasiado a causa de las medidas de aislamiento, al menos una parte del empleo podría recuperarse rápidamente una vez transcurrida la pandemia, por lo que los programas que tienden a mantener el vínculo de los trabajadores con su empleo serán los más acertados. Una importante lección aprendida de la crisis financiera mundial de 2008 es el papel positivo que los esquemas de trabajo a tiempo reducido pueden desempeñar en la mitigación de los costos económicos y sociales de las crisis económicas. Estos programas buscan preservar los empleos en empresas que experimentan una caída temporal de la demanda. Se proporciona apoyo público a los trabajadores para que no se resientan seriamente sus ingresos por la reducción horaria, pero también se aplican a situaciones de suspensión total de tareas. Las empresas se comprometen a mantener el contrato durante el período de duración del programa o la suspensión del trabajo. Esto es beneficioso para los empleadores que pueden retener los

trabajadores con habilidades específicas a la firma y experiencia en el puesto, al tiempo que les permite aumentar rápidamente la producción una vez que se recuperen las condiciones económicas. En la mayoría de los países de la OCDE operan esquemas de este tipo. Las principales diferencias se relacionan, entre otras, con las condiciones de participación (por ejemplo, justificación económica, elegibilidad para beneficios de desempleo), las condiciones para su uso (por ejemplo, plan de recuperación, capacitación) y la forma en que los costos se comparten entre gobiernos, empresas y trabajadores. El desafío para los hacedores de políticas es lograr el equilibrio adecuado entre garantizar una adopción adecuada y mantener la rentabilidad, es decir, limitar el uso de aquellos que hubieran mantenido el nivel de empleo de todos modos o son inviables incluso a largo plazo.

Claramente los seguros por desempleo son cruciales para amortiguar las pérdidas de ingresos. Pero no todos los trabajadores que pierden su empleo tienen acceso a dicho apoyo. Por eso muchos países han extendido y flexibilizado el acceso al seguro para trabajadores no cubiertos. Ampliar el acceso a programas de transferencias y realizar pagos únicos a los trabajadores afectados que no acceden al SD son también parte de las medidas más adoptadas.

### Propuestas para mejorar el diseño del seguro por desempleo en Uruguay y enfrentar la situación actual

La pregunta es entonces ¿podemos mejorar el diseño del SD para que cubra a más trabajadores y actúe como un verdadero sostén de los ingresos? Los instrumentos de política pública utilizados durante la pandemia deberán priorizar a los hogares más vulnerables. En este sentido, las medidas propuestas buscan contribuir a partir de diferentes dimensiones: flexibilizando el acceso a algunos trabajadores formales que no alcanzan a cumplir los requisitos del programa, incrementando la duración del subsidio para impedir que más personas ingresen en situación de pobreza y subiendo los montos de aquellos que perciben subsidios muy bajos. Es importante subrayar que estas propuestas deben entenderse como complementarias a otras medidas que, dada la coyuntura, son incluso más pertinentes y urgentes y que han sido debidamente abordadas en otros documentos.<sup>19</sup>

#### Medidas administrativas:

Un aspecto que debe tenerse en cuenta es el potencial colapso del sistema de procesamiento de solicitudes por SD. Si bien no disponemos de información para evaluar las dificultades reales que puede estar atravesando el BPS para establecer la elegibilidad de los solicitantes, es posible que el sistema y las personas no estén preparados para enfrentar esta eventualidad. El ritmo al que ingresan las solicitudes a diario es vertiginoso.

Ante la convicción de que el peor error sería dejar a un número importante de trabajadores sin recibir el subsidio por un largo tiempo, si estas dificultades efectivamente están ocurriendo una posibilidad sería suponer que todos los solicitantes son elegibles y priorizar el pago de subsidios sin una revisión exhaustiva. Luego, cuando la ola inicial de solicitudes comience a menguar se puede volver a revisar los reclamos y, si es necesario, cobrar los pagos que no correspondieran. Según han señalado públicamente autoridades del BPS, en tiempos normales en torno a 80% de las solicitudes

<sup>19</sup>[http://www.fcea.edu.uy/images/dto\\_economia/Blog/Aportes\\_y\\_an%C3%A1lisis\\_en\\_tiempos\\_de\\_coronavirus\\_1.pdf](http://www.fcea.edu.uy/images/dto_economia/Blog/Aportes_y_an%C3%A1lisis_en_tiempos_de_coronavirus_1.pdf)

efectivamente se traducen en prestaciones, y si bien es esperable que los errores sean algo mayores porque empresas menos conocedoras de las condicionalidades del seguro están intentando hacer uso de él, el retraso en el pago del subsidio podría acarrear costos muy altos a los trabajadores que sí cumplen con las condicionalidades.

Una vez que las condiciones de elegibilidad sean confirmadas, aquellos que no las cumplieran podrán devolver el monto recibido en cuotas a partir, por ejemplo, de los pagos de IRPF cuando recuperen un empleo formal.<sup>20</sup>

#### Medidas vinculadas al diseño del seguro:

Al pensar la forma en que podemos mejorar el diseño del SD para hacer frente a la situación excepcional que está produciendo la pandemia, debemos revisar los aspectos de este diseño que podrían alterarse. Un primer elemento a considerar refiere a los requisitos de ingreso. Otro aspecto a evaluar está relacionado a los montos mínimos y máximos del subsidio.<sup>21</sup> Los otros componentes que pueden revisarse son: el porcentaje del sueldo que se subsidia, la duración del beneficio y la escala decreciente de la prestación en el caso de despido. Las medidas concretas podrían incluir:

1. Relajar las restricciones de acceso al SD de los asalariados que, teniendo un empleo formal, aún no cumplían con los requisitos. En el caso de Uruguay, los trabajadores mensuales deben haber realizado aportes al BPS durante al menos 6 meses de los últimos 12. Adicionalmente, deben haber transcurrido 12 meses luego de un uso completo del seguro para generar nuevamente derecho al beneficio. En esta coyuntura, el SD debería extenderse a trabajadores que no llegaron a cumplir dichos requisitos. También deberían levantarse las restricciones al acceso al SD a trabajadores con más de un empleo cuando el empleo que reporta menores ingresos no esté cubierto por el seguro (empleo público, por ejemplo). En dicho caso debería pagarse por concepto de SD la cantidad necesaria para que, contemplando su otro ingreso, los trabajadores alcancen el piso mínimo. Esto afecta mayormente a la rama de actividad de servicios sociales, personales y comunales, y en particular a los trabajadores vinculados a los centros educativos y de salud.
2. Extender la duración del SD en la medida que la situación lo requiera. El SD por motivo suspensión tiene una duración máxima de 4 meses y por motivo despido de 6 meses. Se deberá renovar automáticamente el cobro del SD, en los casos en que estos plazos se cumplan mientras continúen las medidas de distanciamiento social.
3. Incrementar el valor mínimo del SD a un Salario Mínimo Nacional. En la medida que, para muchas personas, el cobrar el 50% de su salario (en el caso de SD por motivo suspensión) o aun menos (debido al escalonamiento del SD por motivo despido), puede llevarlos a estar ubicados dentro de los sectores vulnerables de la población, este instrumento permitirá que nadie cobre menos de un SMN por el SD. En este documento presentamos resultados que dan cuenta de la importancia de este cambio en el diseño del seguro en términos de contener un posible aumento de la pobreza.
4. Incrementar las indemnizaciones por despido con subsidio estatal. Si bien es una alternativa no deseable, es probable que existan empresas que luego de agotar todas las herramientas

<sup>20</sup> <https://econfiop.org/policy-brief/pay-now-verify-later-to-loosen-the-unemployment-insurance-bottleneck/>

<sup>21</sup> [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5465/1/S2009413\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5465/1/S2009413_es.pdf)

disponibles para mantener su actividad, no puedan hacerlo. En este caso, se propone un pago por despido adicional que permita al trabajador sostener el proceso de búsqueda por un período mayor. Podría pensarse en que este subsidio esté destinado solo a los trabajadores de muy bajos ingresos, ó que sea decreciente con el nivel de ingresos, de modo de apoyar en mayor medida a los trabajadores más desfavorecidos que son a su vez los que enfrentaran mayores dificultades de búsqueda.

### Más allá de la pandemia

La crisis que están atravesando la gran mayoría de los países del mundo es singular en un gran número de circunstancias que casi no ofrecen un punto de comparación. No obstante, la experiencia de los países en los que a pandemia se expandió primero, así como de crisis profundas recientes, como la financiera del año 2008, u otras sanitarias, como la producida por el SARS o la gripe porcina, nos enseñan sobre la importancia de la protección social como forma de sostener los ingresos de la población más vulnerable a caer en la pobreza.

El SD es en la actualidad un programa que basa parte de su financiamiento en contribuciones a la seguridad social, esto hace que un número importante de trabajadores quedan excluidos, generalmente los más vulnerables (informales, pero también, monotributistas y unipersonales). De hecho, trabajos previos que analizan en profundidad esta política para años previos, señalan que su cobertura es muy baja en relación a los desempleados, varió entre 2,4% y 6,2% en el período 1991-2014.<sup>22</sup> En parte esto se debe a la alta informalidad en el país y en parte a la dificultad para cumplir con los requisitos exigidos por el programa por parte de los trabajadores formales. Por este motivo, es un programa más efectivo para trabajadores que tienen un empleo estable que para aquellos que se desempeñan en empleos transitorios o rotan con mayor frecuencia.<sup>23</sup> Por lo tanto, varias de las modificaciones aquí sugeridas tendientes a dar un mayor soporte a trabajadores menos favorecidos, podrían pensarse como elementos que permanezcan en el tiempo.

### Extender el SD a trabajadores no cubiertos.

La incorporación al sistema de protección social de los trabajadores por cuenta propia, en particular los que no cuentan con local o inversión, constituye un desafío relevante para Uruguay, al igual que para el resto de los países de la región. En nuestro país, las estrategias que buscan lograr este objetivo, han ido en la dirección de crear sistemas específicos para este grupo de trabajadores (régimen de unipersonales, flexibilización de la normativa del monotributo, programa para monotributistas del MIDES). Debido a la fuerte heterogeneidad al interior de los trabajadores por cuenta propia, que fuera analizada en profundidad en estudios previos para el país, podría pensarse que el desafío de lograr un mayor grado de formalización y una mayor cobertura de la seguridad social de estos trabajadores efectivamente requiere diversas herramientas.<sup>24</sup> Sin embargo, las mejoras en términos de protección social son aún muy escasas, y cada crisis nos pone frente a esta pesada evidencia.

<sup>22</sup> [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40240/1/S1600495\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40240/1/S1600495_es.pdf)

<sup>23</sup> [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5465/1/S2009413\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5465/1/S2009413_es.pdf)

<sup>24</sup> <http://www.iecon.ccee.edu.uy/trabajo-por-cuenta-propia-y-monotributo-en-el-uruguay/publicacion/392/es/>

En otros países también es usual que un grupo de trabajadores no accedan a beneficios similares al SD. En ocasión de la crisis financiera de 2008 y ante la actual pandemia, varios países de la OCDE han tomado medidas para extender el subsidio a trabajadores no cubiertos. Por ejemplo, Austria, Canadá, Francia y España han extendido el derecho a beneficios de desempleo a trabajadores independientes. Dinamarca también ha fortalecido la portabilidad de los derechos ganados entre diferentes trabajos y formas de empleo. Italia ha facilitado el acceso a los beneficios de la red de seguridad con comprobación de recursos. El Reino Unido ha anunciado que los trabajadores independientes con bajos ingresos tendrán un acceso más fácil al programa principal de verificación de recursos (Universal Credit).

Podría pensarse en un esquema en que los trabajadores por cuenta propia que quieran acceder a un SD, adquieran la obligación de empezar a realizar una cotización adicional al SD por un determinado tiempo, y generar este derecho en el futuro. En Venezuela, por ejemplo, junto con la obligatoriedad de cotizar que se ha establecido para estos grupos de trabajadores, se implementó un aporte estatal que permitiría financiar hasta un 50% de la cotización, el que operaría como un incentivo a la formalización.

Cualquiera sea la solución, la presente crisis nos indica que debe comenzarse a pensar en ella cuanto antes.

#### Modificaciones a la modalidad suspensión:

Esta modalidad de SD, relativamente poco extendida en el mundo, ha sido de gran utilidad en la actual situación para sostener el ingreso de los trabajadores manteniendo el vínculo con su puesto de trabajo. No obstante, es posible pensar en algunas modificaciones a futuro. Una crítica que se le ha hecho es el uso abusivo por parte de las empresas en momentos de estabilidad. El objetivo de dicho mecanismo es suavizar el impacto de los cambios en la demanda de trabajo explicados por variaciones bruscas de la demanda, por lo que 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. Las propuestas van desde eliminarlo hasta financiar el SD con una tasa creciente a medida que las empresas hacen una mayor utilización del mecanismo, esta última tendría como desventaja que las empresas se verían enfrentadas a mayores costos en los momentos en que atraviesan mayores dificultades.<sup>25</sup>

Si bien el rediseño de este tipo de herramientas de protección excede el alcance de esta nota, es posible pensar en la generación de algún tipo de contribución por parte de las empresas en las épocas de estabilidad y crecimiento, para financiar el sistema en las crisis, permitiendo por ejemplo que en situaciones como la actual los trabajadores puedan ser subsidiados con un tope mayor evitando que caigan en la pobreza.

<sup>25</sup> [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40240/1/S1600495\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40240/1/S1600495_es.pdf)