









## **JORNALES SOLIDARIOS: REFLEXIONES SOBRE** COBERTURA TERRITORIAL, CRITERIOS DE ASIGNACIÓN Y EXPANSIÓN DEL PROGRAMA

Jimena Pandolfi, Elina Gómez, Gustavo Méndez, Fernando Filgueira, Fabricio Carneiro, Nicolás Schmidt.

(Observatorio Socioeconómico **Comportamental: OSEC)** 



**Serie Documentos RISEP** Nº 18

Junio de 2021

#### **SERIE DOCUMENTOS DE RISEP**

La Red de investigación en Ciencias Sociales para Enfrentar las Secuelas de la Pandemia (RISEP) es una iniciativa de la Academia Nacional de Ciencias del Uruguay (ANCIU), las distintas entidades de las Naciones Unidas que trabajan en el país, representadas por la Oficina de la Coordinadora Residente de las Naciones Unidas en Uruguay (OCR) y el Consejo Nacional de Innovación, Ciencia y Tecnología (CONICYT) de Uruguay.

Su objetivo es promover la investigación y la elaboración de propuestas, apelando a las contribuciones de los diversos centros de investigación existentes y al fluido intercambio de información y análisis entre los mismos. Se persigue una mirada diversa y plural y un espacio para que estas distintas perspectivas dialoguen entre sí. Se busca igualmente promover la mayor articulación posible con las distintas esferas del Estado y los actores económicos y sociales, tanto para recibir y brindar información, como para intercambiar análisis y propuestas para contribuir a una mejor gestión pública y a una economía y organización social fortalecida y al servicio de todos los uruguayos. Si bien el énfasis está en lo económico-social y las políticas en este plano, es claro el vínculo con muchas otras áreas del saber. Se busca, igualmente, conectar con las redes internacionales de conocimiento y el aprendizaje sobre la experiencia internacional, canalizando especialmente, los aportes de la diáspora uruguaya.

La Serie Documentos de RISEP presenta versiones sintéticas de trabajos de investigación que se consideran valiosos para nuestros objetivos. Los documentos son seleccionados y evaluados por su pertinencia y por su calidad académica, bajo la responsabilidad de la Coordinación de RISEP. Las opiniones vertidas en los documentos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y en ningún caso comprometen las opiniones del colectivo de investigadores de las áreas de RISEP, ni a las tres organizaciones convocantes, ni la del conjunto de organizaciones que han adherido a la iniciativa.

JORNALES SOLIDARIOS: REFLEXIONES SOBRE COBERTURA TERRITORIAL, CRITERIOS DE ASIGNACIÓN Y EXPANSIÓN DEL PROGRAMA

Jimena Pandolfi<sup>1</sup>, Elina Gómez<sup>1</sup>, Gustavo Méndez<sup>1</sup>, Fernando Filgueira<sup>12</sup>, Fabricio Carneiro<sup>123</sup>, Nicolás Schmidt<sup>12</sup>

## **Observatorio Socioeconómico y Comportamental (OSEC)\***

#### **RESUMEN**

La emergencia nacional sanitaria originada por la pandemia del COVID-19 ha supuesto importantes consecuencias en los niveles de crecimiento de la economía, una fuerte contracción del mercado de empleo y una caída en los niveles de ingresos y bienestar de la población uruguaya. El Gobierno nacional ha puesto en práctica una propuesta de "jornales solidarios" que abarcaría a unas 15.000 personas. En este artículo hacemos un breve repaso de la afectación del mercado de trabajo y los ingresos de la población desde el comienzo de la pandemia. Luego discutimos la iniciativa del programa de empleo propuesto y los criterios de focalización necesarios para brindar cobertura a la población más afectada. Finalmente, realizamos un análisis preliminar del posible impacto de un aumento del 10% en el porcentaje de aportes de cada franja para los contribuyentes al IRPF y IASS durante tres meses para para potenciar el programa en el segundo semestre de 2021.

## 1. Introducción: la afectación del mercado de trabajo

El cierre temporal de muchas actividades económicas en marzo de 2020 provocó una marcada caída del nivel de ocupación durante el segundo trimestre del 2020. El valor más bajo de la tasa de empleo se registró durante el mes de abril (52,1%), ubicándose 4,5 puntos porcentuales por debajo del mismo mes del año anterior<sup>4</sup>. Ante la pérdida significativa de empleos, una proporción importante de la población se retiró del mercado de trabajo. En

\* El OSEC está integrado por investigadores de distintas disciplinas de las ciencias sociales y humanas, mayormente vinculados a la Universidad de la República e investigadores independientes. Es coordinado por el Dr. Fernando Filgueira (Unidad de Métodos y Acceso a Datos, Facultad de Ciencias Sociales), la Dra. Alejandra López (Instituto Psicología de la Salud, Facultad de Psicología y el Dr. Ricardo Bernardi (Academia Nacional de Medicina). Las instituciones proponentes forman parte de la Red de investigación en Ciencias sociales para enfrentar las secuelas de la pandemia (RISEP), convocada por la Coordinadora Residente de las Naciones Unidas, CONICYT y la Academia Nacional de Ciencias.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Unidad de Métodos y Acceso a Datos, FCS-Udelar.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Departamento de Ciencia Política, FCS-Udelar.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Facultad de Derecho, Udelar.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Los datos presentados en esta nota fueron procesados por la Unidad de Métodos y Acceso a Datos de la Facultad de Ciencias Sociales (Udelar) con base en la Encuesta Continua de Hogares 2020 del Instituto Nacional de Estadística.

diciembre del 2020, cerca de un sexto de la población inactiva que declaraba encontrarse disponible para trabajar, no estaba buscando empleo por haberlo intentado sin conseguirlo. Esta proporción aumentó de modo constante durante el año 2020, representando al 8,2% de los inactivos durante abril y alcanzando el 15,8% en diciembre. Si bien la caída en la fuerza laboral atenuó el impacto que el descenso de la ocupación provoca en la tasa de desempleo abierta, ésta aumentó más de un punto porcentual entre abril y diciembre del 2020. Esta tendencia fue particularmente acentuada en el caso de las mujeres (de 9,9% en enero a 12,6% en diciembre).

Los cambios en el mercado de trabajo afectaron rápidamente los ingresos de los hogares. Si comparamos el mes de mayo de 2020 con el mes previo a la declaración de emergencia (febrero), se observa una caída de 15,4% de los ingresos medios de los hogares en términos reales. Si bien hubo una reactivación paulatina de las actividades económicas a partir del mes de mayo, en 2020 los ingresos promedio de los hogares y per cápita acumulan una caída de 6% hasta noviembre de dicho año, en términos reales. Esta caída en el ingreso se explica tanto por aquellos que perdieron la totalidad de su ingreso al perder el empleo, como por aquellos que vieron disminuido su ingreso a raíz del extendido uso del subsidio por desempleo. Como consecuencia se ha observado un aumento importante de los niveles de pobreza que alcanzó al 11,6% de la población en diciembre. Estos valores de pobreza probablemente se hayan agudizado en enero y febrero del 2021 dado el impacto sobre la actividad e ingreso de los hogares que implicó una muy pobre temporada turística derivada de los efectos de la epidemia en Uruguay y de las medidas restrictivas que se adoptaron para frenar su evolución.

# 2. Jornales solidarios: alcance, límites y criterios de focalización

Ante este escenario urge la necesidad de aplicar medidas orientadas a promover la generación de nuevas fuentes de empleo, fundamentalmente, para aquellas poblaciones más vulnerables. Con ese objetivo, a iniciativa de un grupo de intendentes y luego asumida por el Gobierno nacional, surgió la propuesta de crear un programa de "jornales solidarios<sup>5</sup>. La propuesta consiste en la creación de 15.000 puestos de trabajo durante seis meses<sup>6</sup>. Las personas seleccionadas realizarían 12 jornales por mes y se les pagaría 12.500 pesos nominales. Los/as beneficiarios deberán tener entre 18 y 65 años, sin vínculo laboral ni cobertura del BPS.

En febrero de 2021 (último dato disponible reportado por el Instituto Nacional de Estadística) la tasa de desempleo se ubicó en 11,1%, valor que representa aproximadamente a 150.000 personas. En este contexto, el programa cubriría un 10% de la población que se encuentra buscando empleo. Esta cobertura, significativa, aunque insuficiente, no considera a la población desalentada, es decir, aquella que dejó de buscar empleo por intentarlo sin conseguirlo. Durante febrero de 2021, un 20,4% de los inactivos,

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> La propuesta tiene una inspiración similar al programa ya existente Uruguay Trabaja, creado en 2008 por la Ley n°18.240 y aún en funcionamiento. Este programa ofrece en forma temporaria una oportunidad laboral a población en situación de desempleo, priorizando a poblaciones particularmente vulnerables y articula niveles de Gobierno nacional y departamental. Más detalles del programa consultar: http://guiaderecursos.mides.gub.uy/34136/uruguay-trabaja

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> En un primer momento se habló de cuatro meses, luego cinco y en la actualidad se considera extender el programa a seis meses.

que declararon estar disponibles para trabajar, dejaron de hacerlo por este motivo y un 10,8% no busca trabajo por la coyuntura actual de la pandemia.

El Gobierno nacional en conjunto con los Gobiernos departamentales definirán cómo se distribuyen los 15.000 puestos de trabajo temporales que impulsa el gobierno. Una distribución equitativa supondría considerar los niveles de desempleo y sobre todo la cantidad de población desocupada en cada departamento. Si bien las tasas de desempleo presentan importantes disparidades en el territorio nacional, mayores aún son las diferencias entre las cantidades absolutas de desempleados en uno y otro departamento. Si bien Durazno (14,0%), Paysandú (12,4%), Treinta y Tres (12,3%) y Salto (12,2%) son los departamentos que alcanzaron mayores niveles de desempleo, en tanto tasa, durante el 2020, las cantidades mayores se concentran en Montevideo, Canelones y Maldonado. En efecto como la cantidad de población que reside en cada uno es variable, como contraparte, la cantidad de población desocupada también es dispar. Dos de cada cinco desempleados sin cobertura de la seguridad social residen en Montevideo (aproximadamente 67.000 personas) y uno de cada diez en Canelones (20.000 personas), departamentos que concentran más de la mitad de los potenciales beneficiarios de este programa (Ver Cuadro 1).

Un programa que se proponga paliar las consecuencias más severas de la contracción del mercado de trabajo debería considerar una focalización de sus recursos en las poblaciones más vulnerables. No todos los/as desempleados se encuentran en la misma situación de precariedad. Características como la composición de su hogar, la presencia de niños/as o el nivel de ingreso del resto de los integrantes definen situaciones dispares en acceso a recursos y niveles de bienestar de la población desocupada.

CUADRO 1.

Estimación de población en situación de desempleo sin cobertura de la seguridad social. Total país, 2020.

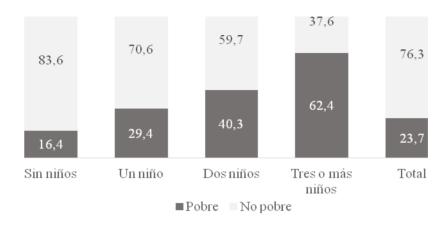
Departamento	Varones	Mujeres	Total
Montevideo	31105	36040	67082
Artigas	1866	2301	4178
Canelones	6338	13933	20286
Cerro Largo	1912	2037	3953
Colonia	3022	5666	8771
Durazno	916	1483	2377
Flores	536	582	1120
Florida	1611	1883	3501
Lavalleja	1133	1580	2718
Maldonado	4056	5853	9965
Paysandú	2130	3172	5299
Río Negro	846	1154	2012
Rivera	2336	2407	4743
Rocha	1906	2216	4128
Salto	2457	4280	6699
San José	2690	2543	5228
Soriano	1696	2288	4010
Tacuarembó	1566	3052	4663
Treinta y Tres	1077	1342	2418
Total País	74450	86968	161716

Fuente: UMAD-FCS (UdelaR) con base en ECH (INE) y proyecciones de población (INE)

En particular, la convivencia con niños/as menores de 12 años incide en los niveles de vulnerabilidad de los desocupados. Mientras que tres de cada cinco desocupados que viven con tres o más niños/as se encuentran en situación de pobreza, un 16% de quienes no viven con menores lo están. En términos absolutos, se estima una cantidad aproximada de 2.500 desempleados en hogares pobres con tres o más niños, 9.700 con dos niños, 26.700 con un niño y 84.500 sin niños. Los desocupados en hogares monoparentales femeninos (conformados por madres que residen solas con sus hijos/as) y los hogares extendidos (hogares en que residen otros familiares del jefe/a, además de sus hijos/as) también presentan altos niveles de pobreza (32,3% y 32,0% respectivamente).

#### **GRÁFICO 1.**

Distribución de desocupados sin cobertura de la seguridad social según cantidad de niños menores de 12 años en el hogar y situación de pobreza. Total país, 2020.



Fuente: UMAD-FCS (UdelaR) con base en ECH (INE) y proyecciones de población (INE)

Una asignación aleatoria -criterio que está siendo evaluado por el Gobierno nacional<sup>7</sup>- de los postulantes al programa que no considera el contexto socio-económico y la composición de los hogares en que reside la población desocupada parece ser poco eficiente para atender a la población más vulnerable. Ello no quita que eventualmente se requiera en cualquier caso de un sistema aleatorio, pero tal puede ser la última etapa de la elegibilidad. Si bien el sorteo es un método expeditivo y no discrecional, en un contexto de crisis económica y social y de recursos escasos para hacer frente a la misma, una mejor focalización es recomendable. Dos criterios mínimos parecen necesarios: vulnerabilidad y territorio.

Los hogares con niños presentan mayor probabilidad de contar con miembros en situación de desempleo y mucho mayores posibilidades que ante tal situación, el resultado de la misma implique que dichos hogares sean pobres. Si bien ello no supone necesariamente suprimir la posibilidad de acceso a estos beneficios a integrantes de hogares sin hijos o que no se encuentren en situación de pobreza, el sorteo podría poseer un fuerte ponderador que incremente las chances de elegibilidad para los miembros de los hogares con hijos y en situación de pobreza o vulnerabilidad. Una ficha social mínima aplicada en el momento de las candidaturas o aplicación permitiría elaborar un algoritmo de esta naturaleza. De forma complementaria, una mejor focalización podría lograrse a partir del cruzamiento de la información de postulantes con diversos registros administrativos donde se encuentra información sobre estos individuos y sus hogares.

Los distintos departamentos presentan muy diferentes niveles de desempleo, pero muy especialmente muy diferente cantidad de desempleados. Si asumiéramos por ejemplo que se hace una distribución con cuota fija por departamento, tendríamos aproximadamente 790 cupos para cada departamento. Ello representa más de un 50% del total del desempleo abierto estimado para Flores, cerca del 40% en Río Negro, en el entorno del 10% de los y las

\_

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Fuente: subrayado.com.uy/jornales-solidarios-15000-cupos-6-meses-remuneracion-12500-quincena-n743951

desempleadas de Colonia, Salto y un poco menos en el caso de Maldonado, poco menos del 4% del desempleo en Canelones, y solamente cerca del 1% del desempleo en Montevideo. Parece razonable que la distribución de cupos por departamento refleje, por sobre todas las cosas, los números absolutos de desempleados en cada uno.

### 3. Una nota de aliento y una propuesta

Finalmente cabe introducir una nota de aliento a esta iniciativa. La misma complementa las acciones de mitigación del impacto social de la epidemia que se suma a las acciones en materia de seguro de desempleo, TUS, Asignaciones Familiares del Plan de Equidad y Canasta de Emergencia Alimentaria. Una estimación preliminar arroja aproximadamente un costo de 25 millones de dólares más gastos operativos y de gestión<sup>8</sup>. En un documento elaborado por Viñales y Filgueira (2020)<sup>9</sup>, se estimaba que una modificación por tres meses (por ejemplo, a partir de julio de este año) del IRPF y el IASS, sumado a algunos ajustes al impuesto al patrimonio, recaudarían -a una tasa del 10% marginal adicionalaproximadamente 16 millones de dólares mensuales adicionales, lo que en tres meses arrojaría un total de 48 millones de dólares. La propuesta, muy sintéticamente, supone un incremento de un 10% en el porcentaje de aportes de cada franja para los contribuyentes al IRPF y IASS durante tres meses. Una medida de estas características permitiría reducir algunos de los problemas de equidad horizontal y vertical del Impuesto Emergencia Sanitaria COVID-19 que gravó en dos ocasiones por dos meses a ingresos de funcionarios públicos, políticos y pasividades mayores a \$ 120.000<sup>10</sup>. Tal como se indicaba en el documento, ajustándolo a 2021, el impuesto aporte solidario coronavirus mensual correspondería a:

- El 10% del monto del anticipo pagado o retenido del IRPF (categorías I y II) y del IASS, por cada uno de meses del 2021, tendrá carácter definitivo y no será deducible de la liquidación anual de IRPF y/o IASS.
- El 10% del Impuesto al Patrimonio de personas físicas del ejercicio 2021 por cada uno de los meses de julio y setiembre, tendrá carácter definitivo y no integrará los anticipos correspondientes al año 2021.
- Los referidos impuestos se abonarán por sistema de pago y/o retención, de manera similar al "original" y se documentarán únicamente en formulario/boleto de pago con el número de contribuyente (RUT o cédula de identidad); se adjuntará resguardo junto a los recibos de sueldos, se ampliarán resguardos de retención del impuesto "original" o situaciones similares, pero no implicaría modificaciones especiales de formularios, sistemas de liquidación, software, u otros datos en impuestos "originales".

.

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Estos montos pueden variar dependiendo del régimen de aportes que se establezca.

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Viñales, G. y Filgueira, F (2020) "Fondo coronavirus: una propuesta de recaudación y asignación de recursos" Blog Suma, CINVE. Disponible en: www.suma.org.uy

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> Un análisis del impuesto puede verse en Vigorito, A., De Rosa, M. y Vilá, J. (2020) "El proyecto de Impuesto Emergencia Sanitaria COVID-19 y la distribución del ingreso: elementos para el debate" Serie Documentos de RISEP N° 6. Disponible en: https://29e8adb6-91f2-4110-805d-cc89d1f7c269.filesusr.com/ugd/6684c8 46772c8c89f44466a063c8c0d80bd95e.pdf

 Serán contribuyentes y agentes de retención, todos los definidos y designados para los impuestos "originales", IRPF categorías I y II, IASS, e Impuesto al Patrimonio personas físicas.

Duplicar o aún triplicar los cupos de esta iniciativa para el segundo semestre del 2021 no representa, por tanto, un gasto particularmente oneroso ni un esfuerzo que no pueda ser cubierto por el aporte solidario en un contexto de emergencia. El mismo proporcionaría a la población más vulnerable y afectada por la situación actual un apoyo económico fundamental y un vínculo social clave (el laboral) que contribuye a sostener las mallas de integración social de las personas y los hogares en este contexto de emergencia nacional. En un contexto en el cuál la pobreza ha aumentado en 100 mil personas, el desempleo ha aumentado en forma importante y las tasas de actividad se han deteriorado por desaliento frente a la ausencia de posibilidades laborales, este esfuerzo colectivo liderado desde las capacidades de acción vinculantes del estado no parece ser inviable.